

ปัญหาการลงโทษ

การลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการอันหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย ซึ่งเป็นมาตรการในทางปราบปราม คือใช้สำหรับปราบข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย และปราบไว้ให้ข้าราชการไม่กล้ากระทำผิดวินัยเพราะกลัวถูกลงโทษ แม้ว่าการลงโทษจะเป็นมาตรการที่พึงใช้เป็นอันดับสุดท้ายในการรักษาวินัยข้าราชการ แต่ก็ เป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต้องใช้อยู่ตราบเท่าที่ยังมีข้าราชการกระทำผิดวินัย

การลงโทษทางวินัย มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิดวินัยแต่มีจุดมุ่งหมายดังต่อไปนี้

(1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน จุดมุ่งหมายนี้ปรากฏจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ดังนี้

"ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย จึงต้องได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้" ¹

"ถ้าผู้บังคับบัญชาว่าผู้อยู่ใต้อำนาจบัญชาคนใดกระทำผิดวินัย จะต้องดำเนินการทางวินัยทันที ถ้าเห็นว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยที่จะต้องได้รับโทษ และอยู่ในอำนาจของคนที่ลงโทษได้ ให้สั่งลงโทษ แต่ถ้าเห็นว่าผู้นั้นควรจะต้องได้รับโทษสูงกว่าที่ตนมีอำนาจสั่งลงโทษ ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดเหนือขึ้นไป เพื่อให้พิจารณาคำเนินการสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี

"ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย" ²

ความกฎหมายดังกล่าวมุ่งหมายที่จะให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เพื่อเป็นการ "ปราบ"ผู้กระทำผิด และ "ปราบ" มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างเพราะถ้ากระทำผิดวินัยก็ต้องถูกลงโทษ

¹ มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518

² มาตรา 82 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518

(2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ

"การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และระวางอย่าให้เกินไปโดยพยานาหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิดในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดตามมาตราใด"³

จุดมุ่งหมายในข้อนี้ จึงต้องกระทำโดยจับพยาน คือลงโทษในเวลาใกล้เคียงกับที่พบการกระทำผิด ลงโทษโดยเป็นธรรม คือได้พิจารณาโดยถ่วงแท้แล้วว่าทำผิดจริง ลงโทษโดยเสมอหน้าไม่เลือกที่รักมักที่ชัง และลงโทษในระดับที่เหมาะสมแก่ความผิด อันจะทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่มีความระมัดระวังในการรักษามาตรฐานความประพฤติ และรู้สึกว่าเป็นธรรมในราชการ ทำให้มีขวัญและกำลังใจในการที่จะประพฤติและปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดี ซึ่งจะส่งผลถึงสมรรถภาพของข้าราชการโดยส่วนรวม

(3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

การลงโทษทางวินัยไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะแก้แค้นตอบแทนแก่ผู้กระทำผิด แต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไข ปรับปรุงให้ผู้กระทำผิดมีความประพฤติดีขึ้น และให้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใด ควรที่จะทำให้ผู้นั้นรู้ เข้าใจ และยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำไป ซึ่งจะทำให้ผู้นั้น เกิดความสำนึกผิดว่า จะต้องได้รับผลตอบสนองการกระทำผิดของตนโดยต้องถูกลงโทษ อันจะเป็นทางจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

(4) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ

การทำให้ข้าราชการมีระเบียบวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานโดยสม่ำเสมอ เป็นทางหนึ่งที่จะรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ ดังนั้น หากข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยร้ายแรง แสดงว่าผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่ไม่สมควรให้อยู่รับราชการต่อไป ก็ต้องถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หรือแม้จะลงโทษสถานหนักดังกล่าวไม่ได้ ถ้าเป็นบุคคลที่ไม่สมควรให้อยู่รับราชการต่อไป ก็อาจพิจารณาให้

ออกจากราชการฐานอื่น เพื่อรักษาไว้ซึ่งจตุรมงหมายในข้อ⁴

5.1 สถานโทษและระดับโทษ โทษผิดวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย มี 6 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตักเงินเคื่อน
- (3) ลดชั้นเงินเคื่อน
- (4) ให้ออก
- (5) ปลดออก
- (6) ไล่ออก⁵

สำหรับกร "ให้ออก" นั้น มีทั้งกรณีที่เป็นกรลงโทษและที่ไม่ใช่เป็นกรลงโทษ เฉพาะกรให้ออกเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งสั่งให้ออกตามมาตรา 86 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520 เท่านั้น ที่เป็นการลงโทษ นอกจากนี้ไม่ใช่กรลงโทษทางวินัย

ส่วนระดับโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนนั้น แบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ

(ก) โทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ไล่ออก ปลดออก ให้ออก ซึ่งจะลดหย่อนจากไล่ออกลงเป็นปลดออก หรือลดจากปลดออกเป็นให้ออก ก็ได้ แต่จะลดลงต่ำกว่าให้ออกไม่ได้⁶

(ข) โทษสำหรับความผิดวินัยที่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง แต่ไม่ใช่ความผิดวินัยเล็กน้อยได้แก่ ลดชั้นเงินเคื่อน หรือ ตักเงินเคื่อน ซึ่งจะลดหย่อนจากลดชั้นเงินเคื่อนเป็นตักเงินเคื่อนหรือลดจากตักเงินเคื่อนเป็นภาคทัณฑ์ ก็ได้⁷

⁴ ประวิณ ๗ นคร และคณะ; คู่มือปฏิบัติงานบุคคล หน้า 4-1 ถึงหน้า 4-5

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 83

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 86

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 85

5.2 ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ

" ถ้าผู้บังคับบัญชาว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดกระทำผิดวินัย จะต้องดำเนินการทางวินัยทันที ถ้าเห็นว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยที่จะต้องได้รับโทษและอยู่ในอำนาจของคนที่ลงโทษได้ให้สั่งลงโทษ แต่หาเห็นว่าผู้นั้นควรจะต้องได้รับโทษสูงกว่าที่คนมีอำนาจสั่งลงโทษ ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดวินัยเหนือขึ้นไป เพื่อให้พิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี⁸

" ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยที่ยังไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรก ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่ามีความผิดอันควรลงโทษ จะลงโทษให้โดยวางกล่าวตักเตือน หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้

การลงโทษตามมาตรานี้ ผู้บังคับบัญชาใดจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ."⁹

" ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 เห็นว่า ข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษถึงไล่ออก ปลดออก หรือไล่ออก ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 11 ลงมา ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 86 วรรคสาม หรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 สั่งเรื่องให้ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งข้าราชการผู้ถูกสอบสวนสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวแล้วแต่กรณีสั่งให้ เป็นไปตามนั้น"¹⁰

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 82

⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 85

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 86 ทวิ

" ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 86 วรรคสอง หรือตามมาตรานี้ ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 44 รับผิดชอบขึ้นไปมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 86 วรรคสอง หรือตามมาตรานี้ได้ และให้พิจารณาลงโทษผู้บังคับบัญชาซึ่งละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย" 11

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งได้อนุโลมนำมาบังคับใช้ต่อข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยด้วย ซึ่งให้เห็นได้ว่าผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ที่ถูกลงโทษ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแยก เป็นองค์ประกอบได้ดังนี้

- ก. เป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย และ
- ข. เป็นผู้บังคับบัญชาที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจลงโทษข้าราชการได้ หรือ
- ค. เป็นผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจลงโทษ 12

ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กำหนดไว้รวมหลายฉบับคือ

- 1) กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515
- 2) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งส่วนราชการโดยเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติของ มหาวิทยาลัย/สถาบัน ต่าง ๆ
- 3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และ กฎหมาย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519)
- 4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้อง

ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายดังกล่าว ได้แก่บุคคล ดังต่อไปนี้

1. นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร ทุกตำแหน่ง ซึ่งสังกัดทุกกระทรวง ทบวง กรม ทุกส่วนราชการ

11 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 86 ทวิ

12 ประวิณ ณ นคร; คู่มือปฏิบัติงานบุคคล หน้า 4-43

2. รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในมหาวิทยาลัย
3. ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในทบวงมหาวิทยาลัยรองจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย
4. อธิการบดี เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบงานทั้งปวงของมหาวิทยาลัย
5. คณบดี เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของคณะหรือบัณฑิตวิทยาลัยแล้วแต่กรณี
6. หัวหน้าแผนกอิสระ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของแผนกอิสระ
7. ผู้อำนวยการหรือหัวหน้าหน่วยงาน เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของวิทยาลัย สถาบัน สำนัก ศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น
8. หัวหน้าภาควิชา เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของภาควิชา
9. ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หรือหัวหน้าส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเทียบเท่ากองหรือแผนก แล้วแต่กรณี
10. รองนายกรัฐมนตรี รองปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ผู้ช่วยปลัดทบวงมหาวิทยาลัย รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดี รองหัวหน้าแผนกอิสระ รองหัวหน้าภาควิชา รองผู้อำนวยการสถาบัน สำนัก ศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ถือเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายด้วย

ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวข้างต้นไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยใดทุกคน จะมีอำนาจสั่งลงโทษใดต่อองค์ประกอบว่าเป็นผู้บังคับบัญชาที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจลงโทษข้าราชการได้ หรือเป็นผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจลงโทษ

เนื่องจากการรักษาวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยกฎหมาย¹³ กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม ดังนั้นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยจึงได้แก่บุคคลต่อไปนี้เท่านั้น

- (1) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (2) รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

¹³ กฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวน ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ข้อ 10

- (3) ปลัดทรวงมหาวิทยาลัย
- (4) อธิการบดี¹⁴
- (5) ผู้อำนวยการกอง
- (6) หัวหน้ากอง
- (7) หัวหน้าแผนก¹⁵
- (8) รองนายกรัฐมนตรี รองปลัดทรวงมหาวิทยาลัย รองอธิการบดี ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้บังคับบัญชาดังกล่าว¹⁶

จากบทกฎหมายดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการนำกฎหมายว่าด้วยวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้แก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยบางประการคือ

ผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี หัวหน้าแผนกอิสระ ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการวิทยาลัย ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าภาควิชา และหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในมหาวิทยาลัย/สถาบัน ไม่มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยต่อข้าราชการในบังคับบัญชาของตน ทั้ง ๆ ที่เป็นผู้ใกล้ชิดและรู้ถึงปัญหาในหน่วยงานได้ดีกว่า สามารถลงโทษได้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงมากกว่า แต่กลับต้องส่งเรื่องให้อธิการบดีเป็นผู้พิจารณาสั่งลงโทษซึ่งในบางกรณีเป็นโทษเล็กน้อยอันเป็นการเพิ่มภาระงานให้แก่ อธิการบดี โดยไม่จำเป็น ส่วนเลขานุการคณะ¹⁷ ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของคณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน/สำนัก และหัวหน้าภาควิชาดังกล่าวกลับมีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการในหน่วยงานได้ ทั้งนี้มิใช่เป็นเพราะทางราชการไม่ประสงค์จะให้คณบดี ฯลฯ มีอำนาจสั่งลงโทษถ้าพิจารณาจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยฉบับเก่า ๆ จะเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ให้คณบดี

¹⁴ มีฐานะเทียบเท่าอธิบดี ตามข้อ 10 ของกฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2528)

¹⁵ ตั้งแต่ (1)-(7) เป็นไปตามกฎ ก.พ.ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2518)

¹⁶ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 40 ข้อ 42

¹⁷ ตำแหน่ง เลขานุการคณะ เป็นตำแหน่งผู้บริหารที่มีฐานะเทียบเท่าผู้อำนวยการกองและหัวหน้ากอง เป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ

มีอำนาจรักษาวินัย ภายในคณะ¹⁸ ค่าย แต่การที่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวไม่สามารถสั่งลงโทษทางวินัยได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 บัญญัติขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ควรมีจุดมุ่งหมายจะให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เมื่อกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ได้โอนบุคลากรพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 และกฎ ก.พ.มาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยโดยไม่ได้มีการเทียบตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญเหมือนเช่นที่ได้เคยเทียบตำแหน่งไว้ตามกฎ ก.พ.ที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497 เช่นได้มีการเทียบตำแหน่งอธิการบดี เทียบกับอธิบดี ตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เทียบกับตำแหน่งรองอธิการบดี ส่วนตำแหน่งรองคณบดี หัวหน้าภาควิชา และรองผู้อำนวยการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และหัวหน้าแผนกวิชา มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ เทียบกับผู้อำนวยการกอง เป็นต้น แต่ไม่ได้มีการเทียบไว้ครบทุกตำแหน่งในทุกมหาวิทยาลัย/สถาบัน ทั้งนี้ สาเหตุส่วนหนึ่งเข้าใจว่าเนื่องจากเห็นว่าเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะงานแตกต่างจากตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ และไม่สามารถเทียบกันได้อย่างเหมาะสม เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 จึงไม่มีการเทียบตำแหน่งกันไว้อีกเลย โดยพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย/สถาบันบางฉบับ และกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ได้กำหนดให้อธิการบดีมีฐานะเทียบเท่าอธิบดี เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานราชการของมหาวิทยาลัย/สถาบันนั้น ๆ เท่านั้น การที่จะโอนบุคลากร ผู้อำนวยการวิทยาลัย/สถาบัน/สำนัก/ศูนย์ และหัวหน้าภาควิชา มีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการในหน่วยงานใด เทียบกับผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากองจึงไม่อาจกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในปัจจุบันมีข้าราชการอยู่ในสังกัดจำนวนมาก บางมหาวิทยาลัยมีจำนวนกว่าหมื่นคน บางคณะหรือบางภาควิชามีข้าราชการอยู่ในสังกัดจำนวนมากหลายพันหรือหลายร้อยคน จึงควรให้ผู้บังคับบัญชาเหล่านี้มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาสามารถให้โทษแก่ข้าราชการในหน่วยงานของตนได้เองโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้อธิการบดีเป็นผู้พิจารณาสั่งการทุกเรื่อง อันจะเป็นการลดภาระของอธิการบดีลงและทำให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจในการควบคุมดูแลและบริหารงานในหน่วยงานของตนให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่ จึงควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้ให้ชัดเจนขึ้น

¹⁸ เช่น มาตรา 24(3) แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2477 และ

มาตรา 21(5) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมือง พ.ศ.2476



5.3 อำนาจสั่งลงโทษ

กฎหมายให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไว้ดังนี้

1) การสั่งลงโทษสถานเบา

ในกรณีที่ข้าราชการกระทำผิดวินัยยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดร้ายแรงผู้บังคับบัญชา มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนได้ตามควรแก่กรณี สำหรับโทษลดขั้นเงินเดือนและตัดเงินเดือนมีอัตราตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2518)

ซึ่งอนุโลมนำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยดังนี้

ก. หัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าหัวหน้าแผนก มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือสั่งลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5% และเป็นเวลาไม่เกิน 1 เดือน

ข. หัวหน้าแผนก มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์หรือสั่งลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 10% และเป็นเวลาไม่เกิน 2 เดือน

ค. หัวหน้ากองหรือผู้อำนวยการกอง มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์หรือสั่งลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 10% และเป็นเวลาไม่เกิน 2 เดือน

ง. อธิการบดี มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือสั่งลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 10% และเป็นเวลาไม่เกิน 4 เดือน หรือสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 1 ขั้น

จ. ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยหรือรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยหรือนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์หรือสั่งลงโทษตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 10% และเป็นเวลาไม่เกิน 6 เดือน หรือสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 2 ขั้น

2) การสั่งลงโทษสถานหนัก

เป็นการสั่งลงโทษในกรณีที่ข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในสถานให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ตามมติ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย/สถาบัน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ อ.ก.พ.กรมและ อ.ก.พ.กระทรวงควย¹⁹ ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษดังกล่าวได้แก่

ก. นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยทุกระดับ ตามมติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย²⁰

¹⁹ กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2528)

ข้อ 10

²⁰ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 86 ทวิ

ข. ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือน
ในมหาวิทยาลัยตามมติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย สำหรับตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนระดับ 10
และตำแหน่งศาสตราจารย์ทุกระดับ

ค. อธิการบดี มีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย
ในสังกัด ตามมติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย สำหรับตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือน ระดับ 9 ลงมา²¹
อำนาจสั่งลงโทษต่อข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยและข้าราชการพลเรือนสามัญ ถ้าเป็นการ
ลงโทษสถานเบา ไม่มีข้อแตกต่างกัน แต่ดำเนินการลงโทษในสถานหนักแตกต่างกันบางประการ
เนื่องจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุที่มีอำนาจสั่งลงโทษตามมาตรา 86 ทวิ สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ
คือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
ส่วนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยคือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ 24 ของกฎทบทวง ฉบับที่ 2
(พ.ศ. 2519) ตามมาตรา 44 การบรรจุข้าราชการระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11
รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุจึงเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงใด ส่วน
ข้าราชการตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา อธิบดี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจึงผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.พ.
กระทรวงใด โดยปลัดกระทรวงไม่มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการ นอกจากในฐานะผู้บังคับบัญชาระดับ
กรมของสำนักงานปลัดกระทรวงเท่านั้น แต่ตามข้อ 24 ของกฎทบทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519)
ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการสาย ข และสาย ค ระดับ 10 และ
ตำแหน่งศาสตราจารย์ทุกระดับ ตั้งแต่ระดับ 9 ถึงระดับ 11 จึงมีอำนาจสั่งลงโทษตามมติ
อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยได้ ส่วนข้าราชการทุกตำแหน่งยกเว้นตำแหน่งศาสตราจารย์ ตั้งแต่ระดับ 9
ลงมา อธิการบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ จึงมีอำนาจสั่งลงโทษได้ แต่รัฐมนตรีว่าการ-
ทบวงมหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ ทั้ง ๆ ที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด
ในทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจเพียงการลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงเท่านั้น

21 v

ข้อ 24 ของกฎทบทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519)

5.4 คำสั่งลงโทษ

คำสั่งลงโทษต้องทำเป็นหนังสือแสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีตามมาตราใด และคำสั่งลงโทษควรทำเป็นรูปคำสั่งตามแบบของทางราชการ

ก.พ. เห็นว่ากฎหมายบัญญัติไว้เพียงว่า "ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด"²² เท่านั้น ส่วนการลงโทษนั้นมีอำนาจหรืออาศัยอำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้ในมาตราใด กฎหมายไม่ได้บังคับให้ต้องอ้าง หรือแสดงไว้ในคำสั่งลงโทษแต่อย่างใด การอ้างบทกฎหมายที่ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาแสดงไว้ในคำสั่งลงโทษ จึงเป็นเรื่องทางปฏิบัติ ซึ่งถ้าได้อ้างแสดงไว้ในคำสั่งลงโทษด้วย ก็ทำให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น (ทางปฏิบัติทั่วไปในคำสั่งลงโทษจะอ้างอำนาจตามกฎหมายเสมอ)

ก.พ. เห็นว่าถ้าผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ มีอำนาจตามกฎหมาย ที่จะสั่งลงโทษนั้นได้อยู่แล้ว แม้ในคำสั่งลงโทษจะอ้างอำนาจผิดมาตราหรืออ้างมาตราที่กฎหมายให้อำนาจไม่ครบถ้วนก็ไม่ถึงกับทำให้คำสั่งลงโทษนั้นไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย แต่ดำเนินการลงโทษเกินอำนาจที่กฎหมายได้ให้ไว้ คำสั่งลงโทษนั้นก็ยังคงมีผลบังคับตามกฎหมาย²³

5.4.1 คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง

คำสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ ทางปฏิบัติของ ก.ม. จะต้องระบุลงในคำสั่งด้วยว่า อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยมีมติเมื่อใด แม้ในคำสั่งให้ออกจากราชการที่ไม่ใช่โทษทางวินัยก็ต้องนำเสนอ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยพิจารณา ก่อน ซึ่งอธิการบดีจะต้องส่งไปตามมติของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย จะส่งเป็นประการอื่นไม่ได้ เช่น การสั่งให้ออกเพราะตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไป เพราะไม่ผ่านการประเมินผลการทดลองปฏิบัติราชการ เพราะเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้โดยสม่ำเสมอ เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ เพราะมีมลทินหรือมีหมอง เป็นต้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 เป็นผู้สั่งถ้าไม่ใช่เป็นการลงโทษก็ไม่ตองนำเสนอ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาตามมาตรา 86 ทวิ

²² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 84

²³ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร. 1006/134365 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519

ถึงปลัดกระทรวงการคลัง ตอบข้อหารือปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการ

แต่ตามกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ข้อ 24

ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุคือ ปลัดทบทวนมหาวิทยาลัย โดยอนุมัติของ ก.ม.และอธิการบดี
ผู้บังคับบัญชาโดยอนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย

อธิการบดีเป็นเพียงผู้บังคับบัญชาเท่านั้นไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเหมือนอธิบดี
ตามมาตรา 44 ต้องเป็นอธิการบดีโดยอนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยจึงจะเป็นผู้มีอำนาจสั่ง
บรรจุ ดังนั้น เมื่อตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 บัญญัติให้การออก
จากราชการดังกล่าวจะต้องให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นผู้ออกคำสั่ง จึงหมายถึงอธิการบดี โดย
อนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ซึ่งเรื่องนั้น ๆ จะต้องนำเสนอให้ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย
พิจารณาก่อนที่อธิการบดีจะออกคำสั่งทุกกรณี ในเรื่องนี้ได้เคยมีปัญหาขึ้นมาสู่การพิจารณาของ ก.ม.
มากมายหลายเรื่อง ซึ่งไม่ได้เป็นปัญหาในคานวินัยโดยตรง แต่ผู้เขียนเห็นว่า เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง
ทางคานกฎหมาย อันเนื่องมาจากการนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
มาใช้บังคับต่อข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จึงควรนำตัวอย่างมากล่าวไว้ในที่นี้ด้วยคือ

ตัวอย่างที่ 1

นางอวยพร ได้รับการคัดเลือกให้บรรจุเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง
โดยมหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการของ
นางอวยพร ถูกต้องตามระเบียบทุกประการ หลังจากนั้นเมื่อครบกำหนดหนึ่งปี คณะกรรมการ
ได้รายงานผลการประเมินการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการของนางอวยพรว่าไม่ผ่านการประเมิน
เนื่องจากความประพฤติ ความรู้ ความสามารถยังไม่เหมาะสม ไม่สมควรให้รับราชการต่อไป
อธิการบดีจึงมีคำสั่งให้นางอวยพรออกจากราชการ นางอวยพรได้อุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ
ต่อ ก.ม. อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้
อธิการบดีออกคำสั่งโดยที่ยังไม่ได้เสนอ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยพิจารณาก่อนตามนัยข้อ 24 ของ
กฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) โดยจะถืออธิการบดีมีฐานะเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ เช่นเดียวกับ
อธิบดีตามมาตรา 44 ไม่ได้ เพราะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นกรณีกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)
ได้กำหนดไว้แล้ว จึงไม่อนุโลมนำมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ.2518 มาใช้บังคับ อ.ก.ม. วิสามัญจึงมีมติให้แจ้งมหาวิทยาลัยไปดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง
ก่อนแล้ว จึงรายงานมาเพื่อ อ.ก.ม. วิสามัญจะได้พิจารณาขออุทธรณ์ของนางอวยพรต่อไป
มหาวิทยาลัยจึงได้นำเรื่องแจ้งให้ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยรับทราบ การสั่งให้นางอวยพร

ออกจากราชการและรายงาน ก.ม. อีกครั้งหนึ่ง อ.ก.ม. วิสามัญฯ เห็นว่า ตามข้อ 24 (2) ของกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ระบุว่า "อธิการบดีผู้บังคับบัญชาโดยอนุมัติของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ" ดังนั้นการสั่งการของอธิการบดีถือได้ว่าเป็นเพียงการสั่งการของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น แต่จะเป็นการสั่งโดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องอยู่ในเงื่อนไขว่า อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยได้พิจารณาและอนุมัติในเรื่องนั้นแล้ว อธิการบดีสั่งการไปตามมตินั้น ถ้า อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยพิจารณาอนุมัติหลังจากที่อธิการบดีได้สั่งการไปแล้วไม่ถือว่าคำสั่งนั้นได้สั่งโดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ อ.ก.ม. วิสามัญฯ จึงมีมติให้มหาวิทยาลัยไปแก้ไขคำสั่งใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งเดิมเสียก่อนและทำคำสั่งใหม่โดยการเสนอเรื่องให้ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยพิจารณามีมติเป็นประการใดก็ให้อธิการบดีสั่งการไปตามนั้น เสร็จแล้วให้รายงานมายัง ก.ม. เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ของนางอวยพรต่อไป²⁴ เกี่ยวกับเรื่องนี้แม้แต่ในคณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์เอง ก็ยังมีการอภิปรายกันมากกว่าควร เป็นอำนาจของอธิการบดีเนื่องจากไม่เข้าใจตัวบทกฎหมาย ซึ่งได้อนุโลมนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับบางส่วน แต่ไม่ได้อนุโลมมาใช้ทั้งหมด จึงทำให้เกิดความสับสนขึ้น ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในตัวอย่างต่อไป

24

มติ อ.ก.ม. วิสามัญฯ เกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ ครั้งที่ 12/2521 เมื่อวันที่

31 กรกฎาคม 2521

กรณี 2 นายนคร ตำแหน่งบรรณารักษ์ ระดับ 4 มีกรณีเจ็บป่วยเรื้อรังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้โดยสม่ำเสมอ ต้องหยุดราชการนอกรอบ ๑ อธิการบดีจึงมีคำสั่งให้นายนครออกจากราชการ ตามมาตรา 96(1)²⁵ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เพื่อให้รับบำนาญเหตุทดแทน นายนครได้ร้องขอความเป็นธรรมต่อทบวงมหาวิทยาลัยและอุทธรณ์คำสั่งให้ออกต่อ ก.ม. โดยอ้างว่ามหาวิทยาลัยได้เรียกให้นายนครกลับมาปฏิบัติราชการเพราะขาดแคลนบุคลากร นายนครเห็นว่าอาการเจ็บป่วยทุเลาลงมากแล้ว จึงมาปฏิบัติงาน แต่ไม่ได้รับมอบหมายงานเป็นเวลาเดือนเศษแล้ว ต่อมามหาวิทยาลัยจึงได้มีคำสั่งให้ตนออกจากราชการ โดยอ้างว่ายังไม่หายป่วย ทำให้ตนไม่ได้รับความเป็นธรรม

ทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา 96(1) กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้พิจารณาสั่งให้ออกจากราชการ ไม่ได้กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้สั่ง ซึ่งกรณีผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมายฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) สำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยคืออธิการบดีผู้บังคับบัญชาโดยอนุมัติของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย กรณีของนายนคร อธิการบดีสั่งโดยลำพังไม่ถูกต้อง จึงได้แจ้งให้มหาวิทยาลัยนำเรื่องกลับไปพิจารณาใหม่โดยให้ผ่านการอนุมัติของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยด้วย

25

มาตรา 96 "ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ แต่ในการสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำนาญเหตุทดแทน นอกจากให้ทำได้ในกรณีที่ระบุไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ และในกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้ว ให้ทำได้ในกรณีต่อไปนี้ด้วยคือ

- (1) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ ถ้าผู้มีอำนาจดังกล่าวเห็นสมควรให้ออกจากราชการแล้ว ให้สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้
- (2) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ
- (3) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดขาดคุณสมบัติตามมาตรา 24 (1) (4) หรือ (5) ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวให้ผู้นั้นออกจากราชการ

มหาวิทยาลัยจึงนำเรื่องเสนอ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยพิจารณาอันหลังเป็นกรณีพิเศษ ซึ่ง อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยพิจารณาแล้วเห็นว่า การสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 96 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้นไม่ใช่เป็นการสั่งให้ออกจากราชการ เพราะเหตุกระทำผิดวินัย สำหรับผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 จะนำไปใช้ในกรณีใดก็ต้องแล้วแต่การตีความหรือธรรมเนียมปฏิบัติว่าจะต้องการให้ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยและอธิการบดีพิจารณา หรือให้อธิการบดีสั่งการได้เองโดยไม่ต้องนำเสนอ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย บางกรณีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนให้ต้องนำเสนอ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยพิจารณาเช่น การลงโทษทางวินัยสถานหนัก บางกรณีอธิการบดีสั่งการได้เองโดยไม่ต้องนำเสนอ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย เช่นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตามมาตรา 86 การสั่งให้ข้าราชการลาออกจากราชการตามมาตรา 95 การสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 96 เพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน การสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปเป็นทหารตามมาตรา 100 เป็นต้น กรณีของนายนครนี้ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยเห็นว่าไม่ต้องนำเสนอ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยพิจารณาแต่ประการใด อธิการบดีได้สั่งการไปโดยถูกต้องเหมาะสมแล้ว

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พิจารณาแล้วมีความเห็นแยกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

อ.ก.ม. ๖ ฝ่ายข้างมาก เห็นว่าการใช้อำนาจสั่งการให้ออกจากราชการตามมาตรา 96 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้น ถึงแม้จะเป็นการสั่งให้ออกจากราชการที่มีขึ้นเป็นการกระทำความผิดทางวินัย กฎหมายก็ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ประกอบกับในระบบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการมีใ้ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาบังคับใช้ ฉะนั้น การที่อธิการบดีจะสั่งการให้ข้าราชการออกจากราชการตามมาตรา 96 (1) โดยอาศัยข้อ 10 และข้อ 24 ของกฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) อธิการบดีจะต้องสั่งการผ่านกระบวนการ เช่นเดียวกับการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยอนุโลม อ.ก.ม. ฝ่ายข้างมากจึงมีความเห็นว่าอธิการบดีไม่มีอำนาจสั่งให้นายนคร ออกจากราชการตามมาตรา 96 (1) โดยไม่ผ่านมติ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย และถึงแม้ต่อมาภายหลัง อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย จะนำเรื่องนี้มาพิจารณาให้สัตยาบันก็เป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้อง เพราะอธิการบดีไม่มีอำนาจในการสั่งการมาตั้งแต่ต้นควรรายงานให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้มหาวิทยาลัยดำเนินการให้ถูกต้องตาม

มาตรา 8(5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ต่อไป

ส่วน อ.ก.ม.ฯ ฝ่ายข้างน้อย เห็นว่า เรื่องการสั่งให้ออกจากราชการเป็น "การ" ที่มีได้กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม ตามนัยที่กำหนดในกฎหมายฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ข้อ 10 วรรคหนึ่ง และตามข้อ 10 วรรคสอง ก็ได้กำหนดต่อไปว่า ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ อ.ก.พ.กรม เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย และให้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิการบดี

ฉะนั้น การนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในการออกจากราชการมาใช้บังคับสำหรับข้าราชการในมหาวิทยาลัย จึงต้องพิจารณาว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในเรื่องนี้ได้กำหนดให้ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจสั่ง และกำหนดวิธีพิจารณาหรือวิธีการในการพิจารณาสั่งไว้อย่างไร

สำหรับผู้มีอำนาจสั่งนั้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 96 บัญญัติไว้ชัดแจ้งแล้ว ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 เป็นผู้มีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 96 และผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งระดับ 4 คืออธิบดีผู้บังคับบัญชา เมื่อนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยให้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิการบดี อธิการบดีจึงเป็นผู้มีอำนาจสั่งให้นายนคร ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ 4 ออกจากราชการตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 อธิการบดีมีอำนาจเพราะกฎหมายกำหนดให้เปลี่ยนตัวผู้มีอำนาจหน้าที่ตามนัยดังกล่าว ไม่ใช่เพราะอธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ 24 แห่งกฎหมายฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) และที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะข้อ 10 วรรคสอง แห่งกฎหมายฯ ไม่ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ 24 หากแต่ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีดังกล่าวแล้วข้างต้น

ส่วนวิธีพิจารณาหรือวิธีการสั่งให้ออกจากราชการนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 96 ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจในตัวของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 ซึ่งสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งระดับ 4 ก็เป็นอำนาจในตัวของอธิบดีผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 96 ได้ ส่วนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเมื่อกฎหมายฉบับที่ 2

(พ.ศ.2519) ข้อ 10 กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนก็ต้อง
หมายถึงว่าวิธีพิจารณาหรือวิธีการพิจารณาสำหรับการนั้นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วย
ระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย การสั่งให้นายนคร ออกจากราชการตามมาตรา 96 แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 จึงเป็นอำนาจในตัวของอธิการบดี
ผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งได้โดยไม่ต้องขออนุมัติ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย

อ.ก.ม.วิสามันท์เกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ จึงมีมติให้นำเสนอ ก.ม.พิจารณา²⁶
ก.ม.พิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงมีมติให้ อ.ก.ม.วิสามันท์เกี่ยวกับกฎหมายและ
ระเบียบราชการพิจารณาเสนอความเห็น

อ.ก.ม.วิสามันท์เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการ.²⁷ พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็น
เอกฉันท์ว่าตามบทบัญญัติข้อ 24 แห่งกฎทบทวง ฉบับที่ 2 ได้กำหนดผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง
ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้อย่างชัดเจนแล้ว โดยใ้กว้างขอบเขตอำนาจของอธิการบดี
ในการสั่งบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการในมหาวิทยาลัยว่า จะต้องดำเนินการโดยได้รับความเห็น
ชอบของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยด้วย ฉะนั้นในเรื่องผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการใน
มหาวิทยาลัย จึงต้องเป็นผู้มีอำนาจตามข้อ 24 แห่งกฎทบทวงฉบับที่ 2 เท่านั้น จะนำเอาผู้มีอำนาจ
สั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
มาพิจารณาคำเนิการ เป็นเรื่อง ๆ ไปตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้มี
ได้ ประกอบกับเจตนารมณ์ของการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์ให้องค์กรกลาง
เป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงานภายในคือ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย และโดยถือถือเป็นแนวปฏิบัติเสมอมา

ฉะนั้น อ.ก.ม.วิสามันท์ฯ จึงมีมติว่า ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามที่ระบุไว้ในมาตรา
96(1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ซึ่งนำมาใช้ในการพิจารณารณัติ
ของนายนคร ตามข้อ 10 แห่งกฎทบทวง ฉบับที่ 2 จึงเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามข้อ 24
แห่งกฎทบทวง ฉบับที่ 2 ด้วย โดยจะต้องดำเนินการตามที่ระบุไว้ในข้อ 24 คืออธิการบดีจะมีอำนาจ
สั่งการให้นายนคร ออกจากราชการตามมาตรา 96(1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

²⁶ มติ อ.ก.ม.วิสามันท์เกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ครั้งที่ 7/2526 เมื่อวันที่ 28

พฤศจิกายน 2526

²⁷ มติ อ.ก.ม.วิสามันท์เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการครั้งที่ 1/2527 เมื่อวันที่ 12

มีนาคม 2527

พลเรือน พ.ศ. 2518 ได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจาก อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยเสียก่อน เท่านั้น
ตามมหาวิทยาลัยได้พิจารณาให้สัตยาบันภายหลังจากที่อธิการบดีได้มีคำสั่งแล้วก็เป็น การปฏิบัติไม่ถูกต้อง
เช่นกัน เนื่องจากอธิการบดีไม่มีอำนาจในการสั่งการมาตั้งแต่ต้น จึงมีมติเห็นพ้องต้องกับมติของ
อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับการรื้อถอนและร้องทุกข์ฝ่ายข้างมาก²⁸

ก.ม. ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จึงมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้
มหาวิทยาลัยดำเนินการในเรื่องนี้ใหม่ให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

จากกรณีดังกล่าวทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่
ขึ้นสู่การพิจารณาของ ก.ม. หลายครั้งแล้ว แม้จะได้มีหนังสือเวียนแจ้งให้มหาวิทยาลัยและสถาบัน
ต่าง ๆ ได้ทราบและเข้าใจแล้วก็ยังเกิดปัญหาความไม่เข้าใจและไม่เห็นพ้องด้วยเสมอมา ซึ่งแม้แต่
ในคณะอนุกรรมการวิสามัญของ ก.ม. และใน ก.ม. เองก็ยังมีกรรมการบางท่านมีความเห็นแย้งไม่
เห็นด้วยในมติดังกล่าว ทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้ดำเนินการแก้ไขข้อ 10 วรรคสองของกฎทบวง
ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ใหม่โดยได้ออกกฎทบวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2528) โดยให้ระบุลงไว้ใน
กฎทบวง ให้ชัดเจนดังนี้

"ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออก
ตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับนั้น ให้บรรดาอำนาจหน้าที่
ของ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ม. ให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ อ.ก.พ. กรม
เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย ให้อำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ
ตามข้อ 24 และให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเป็นอำนาจหน้าที่
ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย หรืออธิการบดีแล้วแต่กรณี²⁹

²⁸

มติ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการ ครั้งที่ 1/2527 เมื่อวันที่ 12

มีนาคม 2527

²⁹

กฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2528)
วรรคสอง ข้อ 10

แต่ถึงแม้จะได้มีการแก้ไขกฎทรวงดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่ได้ทำให้ปัญหาในเรื่องนี้หมดไป ยังคงมีประเด็นที่เป็นปัญหาอยู่ตามมหาวิทยาลัยและ อ.ก.ม.วิสามันต์เกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ฝ่ายฆานอยโคให้ความเห็นไว้เกี่ยวกับการนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาอนุโลมใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เช่นกรณีการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 86 การสั่งอนุญาตให้ข้าราชการลาออกจากราชการตามมาตรา 95 การสั่งให้ข้าราชการผู้สมัครไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามคำสั่งของทางราชการ ออกจากราชการตามมาตรา 96 (2) การสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหาร เป็นต้น ซึ่งมาตราดังกล่าวกำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 44 เป็นผู้สั่ง ถ้าถือตามกฎทรวง ฉบับที่แก้ไขใหม่โดยเคร่งครัดก็จะตองนำเรื่องเหล่านี้เสนอให้ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย หรือ ก.ม.พิจารณาอนุมัติก่อนที่อธิการบดีหรือปลัดทรวงมหาวิทยาลัย จะสั่งการทุกกรณี แต่ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ อธิการบดีและปลัดทรวงฯ จะเป็นผู้ออกคำสั่ง โดยไม่ได้นำเสนอ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยและ ก.ม.พิจารณาอนุมัติก่อน และไม่ได้ถือว่าเรื่องนี้เป็นอำนาจของผู้สั่งบรรจุตาม มาตรา 44 แต่อย่างใด โดยอธิการบดีเป็นผู้สั่งสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตั้งแต่ระดับ 9 ลงมา ส่วนปลัดทรวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้สั่งสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ในระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์ทุกระดับ และถือว่ารัฐมนตรีว่าการ ทรวงมหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจสั่งการ สำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

กรณีดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นตัวอย่างปัญหาประการหนึ่งในหลาย ๆ ประการ ในการอนุโลมนำกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยอนุโลมนำมาใช้เพียงบางส่วน ไม่นำมาใช้ทั้งหมด ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติขึ้น ทั้งแก่มหาวิทยาลัย/สถาบันต่าง ๆ และเกิดแก่ ก.ม.เอง เป็นการชี้ให้เห็นว่าการนำกฎหมายอื่น มาบังคับใช้แก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยวินัยข้าราชการ ยังไม่เหมาะสมสมควรได้มีการแก้ไขในเรื่องนี้ต่อไป

5.4.2 คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง คำสั่งลดชั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์ ทางปฏิบัติของ ก.ม. คำสั่งของมหาวิทยาลัยจะต้องอ้างอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และข้อ 10 แห่งกฎทบทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 เสมอ

ก.พ. เห็นว่าอำนาจการลงโทษตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2518) นั้นเป็นเรื่องอำนาจทั่วไปของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาโทษแก่ข้าราชการ ซึ่งกระทำผิดวินัยที่ยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดวินัยร้ายแรง ตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ส่วนการลงโทษตามมาตรา 86 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 เป็นเรื่องที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 จะต้องสั่งการไปตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ.จังหวัด มิใช่เป็นการสั่งลงโทษตามอำนาจทั่วไปของผู้บังคับบัญชา ดังนั้นเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ.จังหวัดมีมติให้ลงโทษลดชั้นเงินเดือน 2 ขั้น อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือน 2 ขั้นได้ แม้จะเกินอำนาจตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2518) ก็ตาม³⁰

ดังนั้น ถ้าคณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นว่า เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เห็นชอบด้วย ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็สามารถสั่งลงโทษได้ตามอำนาจที่ตนมีอยู่ เช่น อธิการบดีที่มีอำนาจสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 4 เดือน หรือสั่งลงโทษลดชั้นเงินเดือน 1 ขั้นได้ แต่คณะกรรมการสอบสวนและอธิการบดีเห็นว่า ควรลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดชั้นเงินเดือนสูงกว่านี้ เช่น เห็นควรลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 6 เดือน หรือลงโทษลดชั้นเงินเดือน 2 ขั้น ก็จะต้องรายงานต่อปลัดทบทวงมหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษต่อไป ซึ่งเป็นอำนาจของปลัดทบทวงมหาวิทยาลัยที่จะพิจารณา อาจสั่งลงโทษน้อยกว่าที่มหาวิทยาลัยเสนอมาก็ได้

แต่ถ้าคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายเห็นว่า เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็จะต้องนำเรื่องเสนอให้ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ซึ่งทำหน้าที่เป็น อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาวินิจฉัย เสร็จแล้วให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 สั่งการไปตามนั้น เช่น อธิการบดีเห็นว่า เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงเสนอเรื่องให้ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยพิจารณา ถ้า อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยเห็นว่า เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ควรลงโทษไล่ออกจากราชการ อธิการบดีก็ต้องสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ จะสั่งเป็นอย่างอื่นไม่ได้ ถ้า อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยเห็นว่า ไม่มีความผิด อธิการบดีก็จะสั่งลงโทษไม่ได้ และถ้า อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยเห็นว่า เป็นความผิดไม่ร้ายแรงควรลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 6 เดือน หรือควรลงโทษลดขั้นเงินเดือน จำนวน 2 ชั้น อธิการบดีก็ต้องสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 6 เดือน หรือสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน จำนวน 2 ชั้นได้ โดยไม่ต้องเสนอเรื่อง มาให้ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้สั่งลงโทษเหมือนกรณีแรก

ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.5 การรายงานการลงโทษ

กฎหมายกำหนดให้ ก.ม. มีอำนาจควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำ และชี้แจง เพื่อให้นักศึกษา/สถาบันปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ในส่วนซึ่งได้อนุโลมนำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และให้มีอำนาจออกระเบียบให้นักศึกษา/สถาบันรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไปยัง ก.ม.³¹

กฎหมายยังได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเมื่อได้สั่งลงโทษหรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดไปแล้วให้ส่งรายงานการลงโทษ หรือการดำเนินการทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นตามลำดับ จนถึงปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ในกรณีที่ เป็นข้าราชการพลเรือนในระดั บ 10 ให้รายงานจนถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด³²

นอกจากนี้ตามระเบียบ ก.พ.³³ ซึ่งได้อนุโลมนำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย กำหนดให้นักศึกษา/สถาบัน ที่สั่งลงโทษหรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ รายงานการดำเนินการนั้นไปยัง ก.ม. ตามหลัก เกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในระเบียบนั้น

ดังนั้น การรายงานการลงโทษในหัวข้อนี้จึงหมายถึงการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการรายงานการลงโทษทางวินัย

5.5.1 การรายงานการดำเนินการทางวินัย

หมายถึงการรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นขึ้น เหนือขึ้นไปตามลำดับ และต่อ ก.ม. โดยมีหลัก เกณฑ์ดังนี้ คือ

ก. การรายงานผู้บังคับบัญชา

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยโดยตั้ง เรื่องกล่าวหาต่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดไปแล้ว แต่ไม่มีการลงโทษ จะโดยพิจารณาเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นมิได้

³¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 8(4) ซึ่งอนุโลมนำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยกฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ข้อ 10

³² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 92 โดยอนุโลม

³³ ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยอนุโลม

กระทำผิดวินัย หรือไต่กระทำผิดวินัย แต่เป็นความผิดเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรก จึงได้
 วากล่าวักเตือนหรือให้ทำทัณฑ์บนไว้ก็ตาม ก็จะต้องรายงานผลการดำเนินการทางวินัยนั้นต่อ
 ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนผู้นั้นต่อไปตามลำดับภายใน 7 วัน นับแต่วันพิจารณาสั่งการ
 เสร็จ และผู้บังคับบัญชาก็ได้รับรายงานผลการดำเนินการทางวินัยนั้นก็มีหน้าที่จะต้องรายงาน
 ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน และต้องรายงาน
 ไปตามลำดับ เช่นนี้จนถึงปลัดทรวงมหาวิทยาลัย ในกรณีที่ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยเป็นข้าราชการ
 พลเรือนตำแหน่งระดับ 10 ต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยนั้นไปตามลำดับจนถึงรัฐมนตรี
 วาการทรวงมหาวิทยาลัย

ผู้มีคำสั่งให้ดำเนินการทางวินัย เป็นผู้มีหน้าที่รายงานการดำเนินการนั้น ๆ ต่อ
 ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกดำเนินการทางวินัยชั้นเหนือขึ้นไป และผู้ที่ได้รับรายงานดังกล่าวก็มีหน้าที่
 ต้องรายงานต่อขึ้นไปตามลำดับจนถึงปลัดทรวงมหาวิทยาลัย หรือรัฐมนตรีวาการทรวงมหาวิทยาลัย
 แล้วแต่กรณี

ข. การรายงาน ก.ม.

เมื่อมีการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการพลเรือน
 ซึ่งมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือสั่งพักราชการ หรือสั่งให้ออกจากราชการ
 ไว้ก่อน หรือสั่งให้กลับเข้ารับราชการ ผู้ออกคำสั่งดังกล่าวมีหน้าที่ต้องส่งสำเนาคำสั่งอย่างละ
 2 ชุดไปยัง ก.ม. ภายใน 7 วัน นับแต่วันออกคำสั่งนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 86 ไม่อาจทำการ
 สอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ประธานกรรมการสอบสวนได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้ง
 คณะกรรมการสอบสวนและคณะกรรมการสอบสวนได้ขยายเวลาสอบสวนออกไปอีกครั้งละ 15 วัน
 รวม 2 ครั้งแล้ว แต่การสอบสวนก็ยังไม่เสร็จ และคณะกรรมการสอบสวนได้รายงานเหตุที่ทำให้
 การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีเช่นนี้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ
 สอบสวนมีหน้าที่ต้องส่งสำเนารายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จนั้นไปยัง ก.ม. ภายใน
 7 วัน นับแต่วันได้รับรายงานนั้น

เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 แห่งพระราช
 บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้พิจารณาสั่งลงโทษ หรือไม่ลงโทษในเรื่องที่
 สอบสวนแล้ว ต้องรายงานผลการพิจารณาไปยัง ก.ม. ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้พิจารณาสั่งการ

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ผู้บังคับบัญชาส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาโดยไม่ได้ส่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวแจ้งเหตุที่ไม่ได้ส่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนั้นไปยัง ก.ม.ภายใน 7 วัน นับแต่วันส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญา

5.5.2 การรายงานการลงโทษ

การรายงานการส่งลงโทษข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดวินัยต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษขึ้นเหนือขึ้นไปตามลำดับ และต่อ ก.ม. มีหลักเกณฑ์ดังนี้คือ

ก. การรายงานผู้บังคับบัญชา

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ส่งลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้ใดไปแล้ว ต้องส่งรายงานการลงโทษต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนผู้นั้นต่อไปตามลำดับภายใน 7 วัน นับแต่วันส่งลงโทษ และผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงานการลงโทษนั้นก็มีความที่จะต้องรายงานผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับภายใน 7 วัน นับแต่วันได้รับรายงาน และต้องรายงานไปตามลำดับ เช่นนี้จนถึงปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษเป็นข้าราชการพลเรือนตำแหน่งระดับ 10 ต้องรายงานการลงโทษนั้นไปตามลำดับจนถึงรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

การพิจารณาและสั่งลงโทษ เพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับรายงานการลงโทษ

ผู้ส่งลงโทษเป็นผู้มีหน้าที่รายงานการลงโทษต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปและผู้ที่ได้รับรายงานการลงโทษนั้นก็มีความที่จะต้องรายงานต่อขึ้นไปตามลำดับจนถึงปลัดทบวงมหาวิทยาลัย หรือรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยแล้วแต่กรณี.

ข. การรายงาน ก.ม.

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ส่งลงโทษและรายงานการลงโทษต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษตามลำดับจนถึงปลัดทบวงมหาวิทยาลัย หรือรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยแล้วแต่กรณีดังกล่าวแล้ว และปลัดทบวงมหาวิทยาลัยหรือรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยแล้วแต่กรณี ได้พิจารณาเห็นชอบด้วยกับการลงโทษดังกล่าว หรือได้สั่งเพิ่มโทษ หรือลดโทษ หรือดำเนินการแก้ไขคำสั่งลงโทษแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยที่จะต้องรายงานการลงโทษไปยัง ก.ม.ภายใน 30 วัน

นับแต่วันส่งลงโทษหรือได้รับรายงานการลงโทษ แล้วแต่กรณี

5.5.3 วิธีการ

การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษต่อผู้บังคับบัญชา
เหนือขึ้นไปให้ทำเป็นบันทึกรายงานโดยแนบหลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนสำนวนการสืบสวนสอบสวน
ทั้งหมดไปประกอบการพิจารณาด้วย ส่วนวิธีการในการรายงานต่อองค์การกลางบริหารงานบุคคล
ตามแบบของ ก.พ.มี 2 แบบคือ

วิธีรายงานแบบที่ 1 ทำเป็นหนังสือประทับตราแทนการลงชื่อหรือพาดหัวหรือต่อท้าย
สำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการซึ่งมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่าง
ร้ายแรง หรือสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือสำเนารายงานเหตุที่ทำให้
การสอบสวนไม่แล้วเสร็จหรือสำเนาคำสั่งลงโทษพร้อมด้วยบันทึกกรณีความผิดและประวัติของ
ผู้ถูกลงโทษไปด้วย

วิธีรายงานแบบที่ 2 ทำเป็นหนังสือลงชื่อพร้อมกับส่งสำเนาคำสั่งหรือสำเนารายงาน
เหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จ หรือสำเนาคำสั่งลงโทษ และบันทึกกรณีความผิดและประวัติ
ไปด้วย ซึ่งตามทางปฏิบัติของ ก.ม. จะพิจารณาเรื่องโดยละเอียดทุกเรื่อง ดังนั้นจึงต้องส่งสำนวน
การสืบสวนสอบสวนและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปประกอบการพิจารณาด้วย

เนื่องจากยังไม่ได้มีการจัดตั้งสำนักงาน ก.ม. ขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระและมีเจ้าหน้าที่
ปฏิบัติงานของ ก.ม. โดยเฉพาะในปัจจุบันสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย และเจ้าหน้าที่
สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ได้ทำหน้าที่เป็นสำนักงาน ก.ม. และเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ
ก.ม. มาโดยตลอด ซึ่งเท่ากับว่าทบวงมหาวิทยาลัยมี 2 ฐานะ อยู่ในที่เดียวกันคือในฐานะ
กระทรวงเจ้าสังกัดที่มหาวิทยาลัย/สถาบัน จะต้องรายงานการลงโทษหรือการดำเนินการทางวินัย
ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ส่งลงโทษจนถึงปลัดทบวงมหาวิทยาลัย และรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย
แล้วแต่กรณี และในฐานะองค์การกลางบริหารงานบุคคลซึ่งมหาวิทยาลัย/สถาบันจะต้องรายงาน
การลงโทษหรือการดำเนินการทางวินัยตามระเบียบ ดังนั้นในทางปฏิบัติมหาวิทยาลัย/สถาบัน
ไม่ได้ส่งรายงานการลงโทษหรือรายงานการดำเนินการทางวินัยแยกเป็น 2 ชุด โดยรายงาน
ต่อทบวงมหาวิทยาลัยและต่อ ก.ม. ตามกฎหมายและระเบียบเหมือนกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ
แต่จะรายงานเพียงชุดเดียว โดยจะรายงานถึงปลัดทบวงมหาวิทยาลัย หรือกรรมการและ
เลขานุการ ก.ม. หรือประธาน ก.ม. และในทางปฏิบัติ ก.ม. ก็ไม่ได้ถือเคร่งครัดในเรื่องนี้
มากนัก ซึ่งรายละเอียดและเหตุผลจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

5.6 การเปลี่ยนแปลงโทษ

การเปลี่ยนแปลงโทษคือการที่ผู้มีอำนาจเหนือผู้ส่งลงโทษสั่งเปลี่ยนแปลงการลงโทษเป็นอย่างอื่นแตกต่างไปจากที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งไว้เดิม เช่น เพิ่มโทษ ลดโทษ ยกโทษ หรือลงโทษ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไม่ลงโทษหรือ เปลี่ยนเป็นโทษออกจากราชการที่ไม่ใช่เป็นการลงโทษ แล้วแต่กรณี

5.6.1 สาเหตุที่ต้องเปลี่ยนแปลงการลงโทษ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. กรณีดำเนินการไม่ถูกต้อง คือกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น สั่งลงโทษโดยผิดกฎหมายหรือสั่งลงโทษเกินไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้

ข. กรณีดำเนินการไม่เหมาะสม คือกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไปโดยไม่เหมาะสมกับความผิด

5.6.2 วิธีการเปลี่ยนแปลงการลงโทษ

ก. ชั้นทบวงมหาวิทยาลัย

เมื่อมหาวิทยาลัย/สถาบันได้สั่งลงโทษหรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว และได้รายงานการลงโทษหรือการดำเนินการทางวินัยมายังปลัดทบวงมหาวิทยาลัยหรือรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย แล้วแต่กรณี ถ้าผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเห็นว่า การลงโทษหรือการดำเนินการทางวินัยนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษ ตามควรแก่กรณีได้ แต่จะลงโทษหรือเพิ่มโทษแล้ว โทษที่ลงหรือเพิ่มขึ้นรวมกับที่สั่งไว้แล้ว เดิมต้องไม่เกินอำนาจของผู้ซึ่งสั่งใหม่ นั้น และถ้าเห็นกรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวแล้วแต่กรณีมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 86 หรือมาตรา 86 ทวิ ถ้าจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 86 ก่อน ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 86 ในกรณีที่จะต้องลงโทษตามมาตรา 86 ทวิ ถ้ามีการตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน หรือลงทัณฑ์อย่างอื่นไปแล้ว ก็ให้เป็นอันพับไป³⁴

³⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 92 โดยอนุโลม

ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงการลงโทษได้ เฉพาะกรณีที่ ผู้บังคับบัญชาเดิมได้สั่งลงโทษไปตามอำนาจของตนเองเท่านั้น แต่หาผู้บังคับบัญชาเดิมได้สั่งลงโทษไปตามมติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ซึ่งทำหน้าที่เป็น อ.ก.พ.กระทรวง ผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเหนือขึ้นมาไม่มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงโทษได้

ดังที่กล่าวมาในหัวข้อที่แล้วว่า สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยได้ทำหน้าที่เป็นสำนักงาน ก.ม. ด้วยโดยไม่ได้จัดตั้งสำนักงาน ก.ม. ขึ้นต่างหากและเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติงานรวม 2 ฐานะคือในฐานะเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยที่จะต้องพิจารณาถ่วงดุลเรื่องเสนอรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยและปลัดทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งลงโทษ และในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ ก.ม. ที่จะพิจารณาสรุปเรื่องเสนอ อ.ก.ม. และ ก.ม. พิจารณาต่อไป

นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยและปลัดทบวงมหาวิทยาลัยมี 2 ฐานะคือ

รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

(1) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

(2) ในฐานะรองประธาน ก.ม. ซึ่งในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้

ทำหน้าที่ประธาน ก.ม. แทน

ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

(1) ในฐานะปลัดทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งลงโทษ

(2) ในฐานะกรรมการและเลขานุการ ก.ม.

ซึ่งตามกฎหมายรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และปลัดทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องเป็นผู้พิจารณาเรื่องวินัยที่รายงานขึ้นมาในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งลงโทษตามลำดับ แต่ในขณะเดียวกัน เมื่อได้นำ เรื่องการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ เข้าพิจารณาใน ก.ม. รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยและปลัดทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องร่วมพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมในฐานะกรรมการด้วย นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ที่พิจารณาเสนอความเห็นก็เป็นเจ้าหน้าที่ชุดเดียวกัน ซึ่งผลการพิจารณาทั้ง 2 คราวอาจแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ก่อให้เกิดปัญหาถกถล้นขึ้นได้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และปลัดทบวงมหาวิทยาลัยจะถือว่าได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งลงโทษของ

มหาวิทยาลัย/สถาบัน และให้นำเรื่องเข้าพิจารณาใน ก.ม.ต่อไป เว้นแต่ในกรณีที่มีการอุทธรณ์
โทษไม่ร้ายแรง ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยและปลัดทบวง-
มหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณาสั่งการในฐานะผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ส่งลงโทษ กรณีนี้รัฐมนตรีว่าการ
ทบวงมหาวิทยาลัย และปลัดทบวงมหาวิทยาลัย จึงจะใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดพิจารณา
สั่งการอุทธรณ์ ซึ่งรายละเอียดจะได้อธิบายต่อไปในบทที่ว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย
ไม่ร้ายแรงต่อไป ซึ่ง ก.ม.ก็โดยอมรับแนวทางปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นว่าจะกล่าวต่อไป

ตัวอย่าง

นายประคอง ตำแหน่งช่างเทคนิค 2 ได้เอาครุภัณฑ์ของทางราชการไปใช้ในงานส่วนตัว
โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา และต่อมาปรากฏว่าครุภัณฑ์ดังกล่าวได้ถูกโจรกรรมไปมหาวิทยาลัย
ได้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า นายประคอง กระทำผิดวินัยฐานไม่ถือและปฏิบัติตาม
ระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการตาม
มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มหาวิทยาลัยจึงสั่งลงโทษ
ภาคทัณฑ์

ก.ม.พิจารณาแล้วเห็นว่า

1. เมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์ต่าง ๆ ของนายประคอง แล้วน่าจะฟังได้ว่าเป็นการส่อ
เจตนาทุจริตในกรณีลักทรัพย์ แล้วอำพรางความผิดไว้

2. การที่นายประคอง นำครุภัณฑ์ของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวนั้น ถือได้ว่ามี
ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เพราะตนเองมีหน้าที่เก็บรักษา แต่ได้ขโมยออกของใช้ราชการไปใช้
ประโยชน์ส่วนตัว จึงน่าจะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ก.ม.จึงมีมติให้ดำเนินการ เสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณาใหม่มหาวิทยาลัยตั้ง
กรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงต่อนายประคอง ตามมาตรา 8(5) แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518

รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งกลับมาว่า "สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 92
ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษหรือดำเนินการทางวินัยแล้ว ต้องรายงานไปจน
ถึงผู้บังคับบัญชาสูงสุด (ปลัดทบวงหรือรัฐมนตรี) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรลงโทษสูงขึ้น ก็
ดำเนินการต่อไปได้ และในกรณีจำเป็นต้องตั้งกรรมการสอบสวนก็ให้ทำได้ เรื่องนี้จึงยังไม่ถึงขั้น
ที่นายกรัฐมนตรีจะต้องมีคำสั่ง

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้นำเสนอ ๗๗๗ รองนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติ
ราชการแทนนายกรัฐมนตรีทราบแล้วมีบัญชาให้เรียนมาเพื่อ ก.ม.ทราบและพิจารณา

ก.ม.พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์หรือคณาจารย์
ทางวินัยข้าราชการผู้ใดไปแล้ว จะต้องรายงานต่อปลัดทบวงมหาวิทยาลัยหรือรัฐมนตรีว่าการ
ทบวงมหาวิทยาลัยแล้วแต่กรณี ถ้าปลัดทบวงมหาวิทยาลัยหรือรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย
เห็นว่าการลงโทษหรือการดำเนินการทางวินัยนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมก็ให้อำนาจสั่ง-
เปลี่ยนแปลงได้ และถ้าจำเป็นต่องตั้งกรรมการสอบสวนก็ให้ทำได้

แต่กรณีนี้ไม่เข้าตามมาตรา 92 เพราะถือว่าปลัดทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาแล้ว
เห็นชอบด้วยกับการลงโทษของมหาวิทยาลัยจึงได้รายงานการลงโทษมายัง ก.ม. ซึ่ง ก.ม. ได้
พิจารณาแล้วเห็นว่า การลงโทษของมหาวิทยาลัยและทบวงมหาวิทยาลัยไม่ถูกต้อง แต่เนื่องจาก
ก.ม. เป็นองค์กรอิสระแยกออกจากทบวงมหาวิทยาลัย ไม่มีอำนาจสั่งการใดเองตาม
กฎหมายจึงไม่มีอำนาจสั่งให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย หรือปลัดทบวงมหาวิทยาลัยดำเนินการ
การตามมาตรา 92 ตามความเห็นของรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ แต่จะต้องรายงานให้
นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาสั่งการตามมาตรา 8(5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. 2518³⁵ ๗๗๗ รองนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณา
แล้วมีบัญชาให้ดำเนินการตามมติ ก.ม.

ข. ชั้นองค์การกลางบริหารงานบุคคล

กฎหมายกำหนดให้ ก.ม. รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่
ปรากฏว่ามหาวิทยาลัย/สถาบันไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือปฏิบัติ
การโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป³⁶

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับรายงานจาก ก.ม. ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งให้มหาวิทยาลัย/
สถาบันปฏิบัติตามหรือเหมาะสมต่อไป แต่ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ
ก.ม. ให้ ก.ม. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัย

³⁵ มติ ก.ม. ครั้งที่ 4/2523 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2523

³⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 8(5) โดยอนุโลม

เมื่อนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งหรือคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใดให้ ก.ม.และมหาวิทยาลัย/
สถาบันปฏิบัติตามหรือแก้ไข เปลี่ยนแปลงคำสั่ง เดิมให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตาม
มติของคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี แมฆาราชการผู้นั้นจะได้ออกจากราชการไปแล้วตามคำสั่งของ
ผู้บังคับบัญชาแล้วก็ตาม³⁷

ค. กรณีที่ข้าราชการออกจากราชการไปแล้ว

ข้าราชการผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่าง
ร้ายแรงหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดย
ประมาทหรือความผิดลหุโทษ แมฆาหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว ผู้มีอำนาจตามมาตรา 86
หรือมาตรา 92 วรรคสาม แล้วแต่กรณี ก็ยังมีอำนาจสั่งดำเนินการลงโทษหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่ง
ให้เป็นไปตามหมวดนี้ได้ เว้นแต่ข้าราชการผู้นั้นจะออกจากราชการเพราะตาย³⁸

ส่วนกรณีที่จะถือได้ว่า "มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ก.พ.ได้
มีมติว่าจะต้องเข้าลักษณะสำคัญ 2 ประการคือ³⁹

(1) ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตั้งแต่เมื่อผู้ถูกกล่าวหาเข้ารับราชการ
อยู่ (แต่ไม่จำเป็นว่าจะต้องได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนก่อนออกจากราชการ)

และ

(2) การกล่าวหาขึ้นต้องเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งตาม
มาตรา 82 ให้เป็นผู้ที่มีหน้าที่ส่งเสริมและดูแลระมัดระวังให้ผู้ปฏิบัติตามวินัยและ
ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ปฏิบัติตามวินัย หากเป็นการกล่าวหาขึ้นต่อ
ผู้อื่นที่ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา เช่น ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะ
ต้องเป็นกรณีที่สำนักงาน ป.ป.ป. หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งการกล่าวหาขึ้น ๆ ให้
ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาทราบตั้งแต่ก่อนผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการจึงจะถือได้ว่า "มีกรณี
ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง" ตามมาตรา 89

³⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 9 โดยอนุโลม

³⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 89

³⁹ มติ ก.พ. ในคราวประชุมครั้งที่ 14/2523 เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2523.
ในวัน ณ นคร และคณะ ; อางแลว หน้า 7 - 6 ถึงหน้า 7 - 7

ก.พ.ได้เคยมีมติขอหารือกระทรวงศึกษาธิการว่าข้าราชการพลเรือนถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนไว้ตามกฎหมายแล้ว ในระหว่างการสอบสวนพิจารณาได้ขอลาออกจากราชการและผู้มีอำนาจได้ส่งอนุญาตให้ลาออกไปแล้ว เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วถ้าผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 หรือมาตรา 92 วรรคสาม เห็นควรลงโทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ จะทำได้อย่างไร และควรกำหนดวันสั่งลงโทษหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งตั้งแต่วันใด ซึ่ง ก.พ.ได้พิจารณาเห็นว่าผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 หรือมาตรา 92 วรรคสามแล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ ข้าราชการพลเรือนสามัญถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้ลาออกจากราชการไปแล้วตามนัยมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้ โดยส่งย้อนหลังไปเท่าที่จำเป็นได้ควย⁴⁰ กรณีตัวอย่างใดเกิดขึ้นแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยหลายราย และก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นว่าจะดำเนินการตามมติ ก.ม.ดังกล่าวต่อไป ในที่สุดทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นพิจารณา ดังตัวอย่างที่จะกล่าวต่อไป

ปัญหาการลงโทษวินัยข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว

ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยรายหนึ่งกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยระหว่างการสอบสวน ข้าราชการผู้นั้นได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการไปก่อน เมื่อผลการสอบสวนเสร็จสิ้น ปรากฏว่าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้มีอำนาจจะสั่งลงโทษย้อนหลังตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ได้หรือไม่ ซึ่ง ก.พ. ได้มีความเห็นตอบขอหารือกระทรวงศึกษาธิการที่ สร.0709/174814 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2521 ว่า ผู้มีอำนาจสามารถสั่งลงโทษย้อนหลังได้เท่าที่จำเป็น

อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

1. ตามกฎหมายเดิม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และออกจากราชการไปก่อนที่จะถูกสั่งลงโทษได้ แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 89 โดยมีเจตนาที่จะป้องกันมิให้ผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งลาออกจากราชการไปก่อนจะถูกสั่งลงโทษ และมีคัมหมงหมายที่จะลงโทษแก่ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงเพราะมาตรา 89 ระบุไว้เฉพาะผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น หากบทบัญญัติของมาตราดังกล่าว มุ่งหมายจะให้หมายความรวมถึงความผิดวินัยไม่ร้ายแรงด้วย ก็น่าจะบัญญัติเพียงว่า "ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย" โดยไม่จำเป็นต้องระบุว่ "อย่างร้ายแรง" ไว้

2. การตีความบทบัญญัติตามมาตรา 89 หากตีความให้หมายความรวมถึงการลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงด้วยแล้ว ก็จะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติกล่าวคือ ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างเดียวกัน รายหนึ่งถูกผู้บังคับบัญชาตั้งกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อผลการสอบสวนปรากฏ เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็สามารถสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงได้ แม้ผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วก็ตาม แต่ข้าราชการอีกรายหนึ่งผู้บังคับบัญชาไม่ได้ตั้งขอกกล่าวหาว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ เมื่อผู้นั้นออกจากราชการไปก่อนก็ไม่อาจสั่งลงโทษได้ หรือถ้าพิจารณาเห็นว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ผู้นั้นได้ออกจากราชการไปก่อนแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็ไม่อาจสั่งลงโทษโดยอาศัยมาตรา 89 ได้เช่นกัน

3. ในทางปฏิบัติการส่งลงโทษวินัย จะมีผลนับแต่วันส่งลงโทษ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ส่งลงโทษย้อนหลังได้ซึ่งที่กำหนดไว้ตามระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวินัยออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาส่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ย้อนหลังไปในบางกรณี เช่น ได้มีการสั่งพักราชการไว้ก่อนให้ส่งลงโทษย้อนหลังไปถึงวันที่สั่งพักราชการ หรือในความผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการให้ส่งย้อนหลังไปถึงวันที่เริ่มละทิ้งหน้าที่ราชการ หรือผู้ถูกลงโทษได้พ้นจากราชการไปก่อนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ หรือได้รับอนุญาตให้ออกจากราชการไปก่อน ให้ส่งย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้นั้นออกจากราชการเป็นต้นไป ตามระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดถึงการลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงไว้ ทั้งไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนให้ส่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงย้อนหลังได้ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีอาจส่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงย้อนหลังไปก่อนวันที่ออกคำสั่งได้

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น อ.ก.ม. วิสามัญ เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการ เห็นว่าการส่งลงโทษย้อนหลังตามความในมาตรา 89 ไม่หมายรวมถึงโทษวินัยไม่ร้ายแรงด้วย จึงได้เสนอ ก.ม. พิจารณานำปัญหานี้ให้ ก.พ. ทบทวนความเห็นตามที่ได้ออกข้อหารือกระทรวงศึกษาธิการอีกครั้งหนึ่ง ก.ม. จึงมีมติให้หารือ ก.พ. พิจารณาทบทวนความเห็นในเรื่องนี้

ความเห็น ก.พ.

ก.พ. ได้พิจารณาทบทวนความเห็นดังกล่าวแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า แม่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฯลฯ จะออกจากราชการไปแล้ว ผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 หรือมาตรา 92 แล้วแต่กรณี ก็ยังมีอำนาจสั่งดำเนินการลงโทษหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นไปตามหมวดนี้ได้ เว้นแต่ข้าราชการผู้นั้นจะออกจากราชการเพราะตาย คำว่า "เปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นไปตามหมวดนี้" ย่อมหมายความว่า เปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามหมวด 4 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย ซึ่งมีบัญญัติทั้งโทษในความผิดวินัยไม่ร้ายแรงและร้ายแรง ตั้งแต่โทษภาคทัณฑ์ขึ้นไปจนถึงไล่ออกจากราชการ ฉะนั้น เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 หรือมาตรา 92 ก็ย่อมมีอำนาจลงโทษลดชั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์แก่ผู้ต้อออกจากราชการไปแล้วได้

สำหรับปัญหาที่ว่า จะกำหนดวันส่งลงโทษหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งตั้งแต่วันใด ก.พ. ลงมติว่าผู้บังคับบัญชาขอมมีอำนาจตามมาตรา 89 นี้ ส่งลงโทษลดชั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือนหรือภาคทัณฑ์ แก่ผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วนั้น โดยส่งย้อนหลังเท่าที่จำเป็นได้

เลขาธิการ ก.พ. ได้เสนอความเห็นมาประกอบการพิจารณาในฐานะที่เป็น อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการด้วยคนหนึ่ง ดังนี้

1. การตีความตามความเห็นที่ว่า "ผู้บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนมีอำนาจส่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงย้อนหลังไปก่อนวันที่ออกคำสั่งใด" นั้น น่าจะเป็นการตีความที่ออกจะแคบอยู่ เพราะคงจะไปตีความตามตัวอักษรในมาตรา 89 และยังตีความในลักษณะจำกัดทางปฏิบัติอีกด้วย
2. ตามที่มาตรา 89 บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจส่งลงโทษผู้ที่ลาออกจากราชการไปแล้วได้ก็เพื่อที่จะให้สอดคล้องกับหลักการใหม่ในมาตรา 95 ที่ให้ประโยชน์แก่ข้าราชการพลเรือนมากขึ้น คือบัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนลาออกจากราชการได้สะดวกขึ้น โดยมาตรา 95 นี้ บัญญัติไว้ว่า "ผู้มีอำนาจส่งอนุญาตการลาออกจะยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินสามเดือนนับแต่วันขอลาออกก็ได้" ถ้าเห็นว่าเป็นการ "จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการ"

ที่ว่าให้มาตรา 95 สอดคล้องกับมาตรา 89 เพราะเกรงว่าจะมีกรณีข้าราชการพลเรือนกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ข้าราชการผู้นั้นซึ่งขอลาออกจากราชการเสียก่อน ตามมาตรา 95 การดำเนินการทางวินัยยังไม่เสร็จเพราะมีวิธีการและขั้นตอนต่าง ๆ ที่ใช้เวลาคำนึงการมาก จึงได้มีมาตรา 89 บัญญัติให้ส่งลงโทษย้อนหลังไปได้ แม้ผู้กระทำผิดวินัยจะออกจากราชการไปแล้ว

ในกรณีที่ผู้ขอลาออกจากราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยที่ยังไม่ถึงขั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็ควรจะไต่รับดำเนินการทางวินัยให้เสร็จโดยด่วน ในกรณีที่การดำเนินการทางวินัยยังไม่เสร็จ ก็อาจยับยั้งการส่งอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินสามเดือนได้ ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการ ซึ่งระยะเวลาสามเดือนก็น่าจะพอเพียงในการดำเนินการทางวินัยที่ยังไม่ถึงขั้นร้ายแรง ทั้งนี้ ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่า กรณีนั้นจะเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ควรตั้งขอกกล่าวหาเพิ่มเติมไว้ ตามมาตรา 89 เพื่อที่ข้าราชการผู้นั้นจะได้ออกจากราชการไปก่อนได้ตามมาตรา 95 และเพื่อประโยชน์ในการออกคำสั่งดำเนินการลงโทษหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเกี่ยวกับวินัยได้ตามมาตรา 89

3. ส่วนที่ตามระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2518 ไม่ได้กำหนดเรื่องการให้ลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดชั้นเงินเดือนย้อนหลังไว้ ก็เพราะระเบียบดังกล่าวมิใช่ระเบียบเกี่ยวกับการลงโทษโดยตรง แต่ก็เห็นได้ว่าโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ซึ่งเป็นโทษร้ายแรง ยังสั่งย้อนหลังได้ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดชั้นเงินเดือน ซึ่งเป็นโทษเบากว่าก็น่าจะย้อนหลังได้เช่นเดียวกัน

4. นอกจากนี้ ตามที่มาตรา 89 บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการแก่ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็เป็นการให้ดำเนินการตามที่ถูกกล่าวหา ผลการพิจารณาอาจได้ความว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดหรือกระทำผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรงก็ได้ จะตีความให้สั่งลงโทษย้อนหลังได้เฉพาะความผิดร้ายแรง จึงออกจะแคบอยู่ และเป็นโทษแก่ข้าราชการตัวอย่างเช่นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นลงโทษลดชั้นเงินเดือนข้าราชการคนหนึ่ง แต่ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 92 วรรคสามเห็นว่า เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนระหว่างการสอบสวนข้าราชการคนนั้นขอลาออกจากราชการ ภายหลังการสอบสวนพิจารณาเสร็จปรากฏว่าข้าราชการคนนั้นควรได้รับโทษเพียงภาคทัณฑ์ ถ้าผู้บังคับบัญชาสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นภาคทัณฑ์ไม่ได้ ก็จะเป็นโทษแก่ข้าราชการผู้นั้น ซึ่งไม่น่าจะตีความกฎหมายเช่นนั้น

5. อนึ่ง การตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. กรณีนี้ถ้าจะเสนอคณะรัฐมนตรีก็ควรให้ ก.พ. พิจารณาเสียก่อน แต่เห็นว่ากรณียังไม่จำเป็นที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

ฝ่ายเลขานุการ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการได้วิเคราะห์ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า

1. หากตีความมาตรา 89 ให้หมายความรวมถึงโทษไม่ร้ายแรงคือ ลดชั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน และภาคทัณฑ์ โดยผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษย้อนหลังได้เท่าที่จำเป็นแล้วมีข้อที่จะพิจารณาต่อไปว่า คำสั่งนั้นจะมีผลบังคับได้หรือไม่ เพราะผู้ถูกลงโทษไม่ยอมไม่มีเงิน เดือนที่จะให้ลงโทษอีกต่อไปแล้ว แม้วางจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ ก็ไม่อาจเอาโทษลดชั้นเงินเดือนหรือตัดเงินเดือนไปหักเอาจวบจนบำเหน็จบำนาญได้ เพราะบำเหน็จบำนาญมิใช่เงินเดือน และไม่มีความหมายให้กระทำเช่นนั้น กรณีจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง

การตีความมาตรา 89 น่าจะตีความไปในทางที่กฎหมายมีผลบังคับ เฉพาะความผิดวินัยร้ายแรงเท่านั้น เพราะความผิดวินัยร้ายแรงถึงขนาดต้องออกจากราชการ หากให้ผู้กระทำผิดซึ่งลาออกไปเสียก่อน ก็มีอาจลงโทษได้ ซึ่งเป็นความเจตนารมณ์ของกฎหมายมาตราที่ป้องกันไม่ให้ผู้กระทำผิดซึ่งลาออกจากราชการไปก่อน

2. เรื่องยับยั้งการลาออกจากราชการ ตามมาตรา 95 วรรคสาม นั้น ผู้บังคับบัญชาจะยับยั้งด้วยเหตุที่การสอบสวนไม่เสร็จสิ้นได้หรือไม่ เรื่องนี้ สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือที่ สร.1006/132751 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2519 ตอบขอหารือกระทรวงศึกษาธิการว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายมาตรา 95 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า "ถ้าผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตการลาออกเห็นว่าจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการ จะยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินสามเดือนนับแต่วันลาออกก็ได้" นั้น หาได้มุ่งหมายให้นำเหตุที่ผู้ลาออกมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จนถูกตั้งกรรมการสอบสวนไว้ตามกฎหมายแล้ว และเรื่องอยู่ในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาทางวินัยมาถือ เป็นความจำเป็น เพื่อประโยชน์แก่ราชการที่จะยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกเพื่อรอให้การสอบสวนพิจารณาเสร็จเสียก่อนแต่อย่างใดไม่เพราะมาตรา 89 ให้อำนาจดำเนินการใดอยู่แล้ว

กรณีดังกล่าวจะหมายความรวมถึงไม่อาจยับยั้งการลาออกของผู้ถูกกล่าวหาในความผิดวินัยไม่ร้ายแรงด้วย ส่วนการลงโทษภายหลังจากที่ผู้นั้นลาออกจากราชการไปจะกระทำได้เพียงใดหรือไม่ ก็คงเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 89

3. กรณีปัญหาในทางปฏิบัติที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นลงโทษลดชั้นเงินเดือน แต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามมาตรา 92 วรรคสาม เห็นว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจึงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวน ระหว่างสอบสวนข้าราชการผู้นั้นได้ลาออกจากราชการไปก่อน ผลการสอบสวนปรากฏว่าควรได้รับโทษเพียงภาคทัณฑ์ ถ้าผู้บังคับบัญชาสั่งเปลี่ยนแปลงโทษตามมาตรา 89 ไม่ได้ก็จะ เป็นโทษแก่ข้าราชการผู้นั้น

กรณีดังกล่าวแม้ว่าผู้ถูกลงโทษจะไม่ลาออกจากราชการไปก่อน มาตรา 92 วรรคสาม ตอนท้ายได้บัญญัติว่า "โทษลดชั้นเงินเดือนไปแล้วก็ให้เป็นอันพับไป" หากผู้กระทำผิดได้ลาออกจากราชการไปก่อนก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะลงโทษภาคทัณฑ์ แก่ผู้กระทำผิด เพราะการภาคทัณฑ์ เป็นโทษในลักษณะที่จะบังคับต่อไปในอนาคต

ดังนั้น เพื่อยุติปัญหาในเรื่องนี้ และเพื่อความเป็นธรรมในการลงโทษข้าราชการควร
นำเสนอปัญหาในเรื่องนี้ให้ ก.ม.นำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

อ.ก.ม.วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการพิจารณาแล้วมีมติว่า เนื่องจาก
ก.พ.และ ก.ม.ยังมีความเห็นแตกต่างกันอยู่ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญที่ส่วนราชการจกต้อง
ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน กรณีดังกล่าวควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ตามนัยมาตรา
8(3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ประกอบกับข้อ 10 แห่ง
กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.
2518⁴¹

ก.ม.พิจารณาประกอบกับความเห็นของ ก.พ.และเลขาธิการ ก.พ.แล้วเห็นว่า
ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว เป็นปัญหาสำคัญที่ส่วนราชการจกต้องถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน
และเพื่อยุติปัญหาทางปฏิบัติในเรื่องนี้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการโดยรวม จึงมี
มติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยให้เสนอผ่านสำนักงาน ก.พ. เพื่อทำความเห็นประกอบ
การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป⁴²

ขณะนี้เรื่องนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาคำเนิการของสำนักงาน ก.พ.
ผลยังไม่ถึงที่สุด ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายรวมกัน ไม่ใช่เป็นปัญหาเฉพาะข้าราชการ
พลเรือนในมหาวิทยาลัยเท่านั้น ซึ่งเกิดจากแนวความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งผลการ
พิจารณาตีความของคณะรัฐมนตรีจะก่อให้เกิดความเสมอภาค เป็นธรรม เพราะใช้บังคับแก่
ข้าราชการทั้งสองฝ่ายเหมือนกัน

ในความเห็นของผู้เขียน เห็นว่าไม่ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีมติเป็นประการใดก็ตาม
ปัญหาการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องนี้ยังไม่หมดไป เช่น ถ้าเห็นด้วยกับมติ
ของ ก.พ. โดยไต่ส่งลงโทษตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนได้ แต่ยังไม่สามารถบังคับให้เป็นไป

⁴¹ มติ อ.ก.ม.วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการครั้งที่ 1/2529 เมื่อ
วันที่ 26 พฤษภาคม 2529

⁴² มติ ก.ม.ครั้งที่ 7/2529 เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2529

ตามคำสั่งใด เนื่องจากผู้นั้นได้ลาออกจากราชการไปก่อน ต่อมาภายหลังบุคคลผู้นั้นได้ขอกลับเข้ารับราชการทางสังกัดใหม่ จะลงโทษตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ที่สั่งค้างไว้ได้หรือไม่ เพราะสถานภาพความเป็นข้าราชการได้ขาดตอนไปแล้ว ไม่ใช้การโอนย้ายซึ่งตามกฎหมาย ส่วนราชการที่สังกัดใหม่สามารถลงโทษได้ แต่ในส่วนราชการที่บรรจุใหม่ลงโทษที่ค้างอยู่ไม่ได้ ก็อาจเป็นหนทางให้ข้าราชการผู้กระทำผิดรับซึ่งลาออกไปก่อนที่จะถูกสั่งลงโทษ แล้วบรรจุกลับเข้ารับราชการใหม่ โดยไม่ต้องรับผลเสียหายจากการถูกลงโทษ นอกจากเสียอายุราชการที่ไม่ติดต่อกันเท่านั้น นอกจากนี้การให้ลงโทษย้อนหลังได้เท่าที่จำเป็น อาจทำให้เกิดปัญหาความ ลักลั่นไม่เสมอภาคขึ้น ในระหว่างข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษระดับเดียวกัน เพราะบางรายอาจ มีผลบังคับโดยบางบางส่วนและภาคคณะรัฐมนตรี เห็นด้วยกับมติของ ก.ม.ว่าทางต้นสังกัดสั่งลงโทษ ไม่ร้ายแรงย้อนหลังไม่ได้ ต่อมาภายหลังข้าราชการผู้นั้นได้รับการบรรจุกลับเข้ารับราชการใหม่ ทางราชการจะสามารถนำ เรื่องที่ได้กระทำผิดวินัยหรือสำนวนการสอบสวนเดิมมาพิจารณาใหม่ และสั่งลงโทษได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้อีกจะเป็นหนทางให้ข้าราชการผู้กระทำผิดรับซึ่งลาออกไปก่อน แล้วขอบรรจุกลับเข้ารับราชการใหม่เช่นเดียวกับกรณีแรก ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและ การบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการสั่งลงโทษข้าราชการไม่ได้ผล

5.7 ข้อมูลสถิติและตารางแสดงการกระทำผิดวินัย

ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจของทบวงมหาวิทยาลัย ปรากฏว่าในรอบ 6 ปี (พ.ศ. 2522-2527) มีข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่กระทำผิดทางวินัยรวม 339 ราย ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง จำนวน 32 ราย ถูกลงโทษไม่ร้ายแรง จำนวน 38 ราย และได้รับการพิจารณางดโทษ จำนวน 11 ราย รวมจำนวนอาจารย์ที่กระทำผิดทางวินัยทั้งสิ้น 81 ราย ซึ่งสามารถเขียนเป็นตารางแยกประเภทของข้าราชการที่กระทำผิดและระดับโทษ ได้ดังนี้

ตารางที่ 7 จำนวนข้าราชการที่กระทำความผิดแยกตามประเภทของข้าราชการและระดับโทษทางวินัยรวม 6 ปี

ประเภทของ ข้าราชการ	ปี พ.ศ. 2522- 2527							รวม
	โทษร้ายแรง		โทษไม่ร้ายแรง	พักงาน	พักบำเหน็จ	พักบำนาญ	พักบำเหน็จบำนาญ	
	ไล่ออก	ปลดออก						
สาย ก.	18	7	7	10	16	12	11	81
สาย ข., ก.	79	18	31	16	53	48	13	258
รวม	97	25	38	26	69	60	24	339

หมายเหตุ ข้อมูลจากกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

จากตารางที่ 7 แสดงให้เห็นว่าข้าราชการที่กระทำผิดถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีจำนวนมากกว่าข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง

ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงส่วนใหญ่ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ รองลงไปคือโทษให้ออกจากราชการ และปลดออกจากราชการ ตามลำดับ

ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงส่วนใหญ่ถูกลงโทษตัดเงินเดือน รองลงไปคือโทษ ภาคทัณฑ์ และโทษลดขั้นเงินเดือน ตามลำดับ

ข้าราชการสาย ก สาย ข และ ค มีสัดส่วนการถูกลงโทษร้ายแรงและไม่ร้ายแรงเหมือนกัน

จากผลการศึกษาวินัย ประกอบกับเหตุผลอื่น ๆ สรุปได้ว่า ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรงส่วนใหญ่ถูกลงโทษฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีวางแนวทางไว้ว่า ให้ออกโทษไล่ออกจากราชการ จะปราณีลดหย่อนลงได้ก็เพียงปลดออกจากราชการ และ ก.ม. ได้มีมติให้วางระดับโทษไล่ออกจากราชการทุกรายไว้ก่อน หากมีเหตุควรปราณีจึงค่อยลดโทษลงมาเป็นปลดออกจากราชการ แต่การที่ไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน ไม่ถือเป็นเหตุอันควรปราณี ทำให้ข้าราชการที่กระทำความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่า 15 วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรส่วนใหญ่ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ สำหรับความผิดวินัยที่ร้ายแรงฐานอื่น ๆ ส่วนใหญ่ถูกลงโทษให้ออกจากราชการ เว้นแต่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ส่วนข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ถ้าเห็นว่าความผิดค่อนข้างหนัก ผู้บังคับบัญชามักจะลงโทษตัดเงินเดือน เป็นส่วนใหญ่ ถ้าเห็นว่าโทษไม่มากนักก็จะลงโทษภาคทัณฑ์ แต่ถ้าเห็นว่าเป็นโทษค่อนข้างหนักมาก เป็นกรณีพิเศษที่ใกล้เคียงกับการต้องออกจากราชการ ผู้บังคับบัญชา ก็จะวางระดับโทษลดขั้นเงินเดือน

ในการสัมมนาปัญหาการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยได้มีการหยิบยกปัญหาเรื่อง การลงโทษมาอภิปรายไว้หลายประการคือ⁴³

ก. ปัญหาที่ทบวงมหาวิทยาลัยมักพบ เสมอได้แก่

- (1) ปัญหามาตรฐานโทษลึกลับกันในความผิดฐานเดียวกัน
- (2) ปัญหาการลงโทษข้าราชการในการกระทำผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการตามมาตรา 75 กรณีที่ข้าราชการลาศึกษาต่อแล้วมิได้กลับมาปฏิบัติราชการภายในกำหนด มาตรฐานการลงโทษฐานดังกล่าวระหว่าง ก.พ. และ ก.ม. ยังลึกลับกันอยู่

(3) ปัญหาการตีความกฎหมายหรือระเบียบราชการของมหาวิทยาลัย/สถาบัน ในบางเรื่องยังลึกลับกันอยู่

(4) ปัญหาความเหมาะสมในการนำเอาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการทั้งหมดมาอนุโลมใช้กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

ข. ปัญหาที่ได้จากแบบสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และร้องทุกข์ และข้อหาหรือปัญหาข้อกฎหมายหรือระเบียบราชการสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

- (1) ปัญหาการวินิจฉัยลงโทษมักเกิดจาก
 - (1.1) ฐานความผิดที่ใช้ลงโทษไม่ตรงกับข้อเท็จจริงที่ผู้ยื่นกระทำผิด
 - (1.2) ระดับโทษที่ลงไม่เหมาะสมกับฐานของการกระทำผิด
 - (1.3) ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนไม่สอดคล้องกัน
- (2) ปัญหาการลงโทษในความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ ตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 หากเป็นการกระทำผิดครั้งแรก เท่าที่ปรากฏในหน่วยงานส่วนใหญ่จะใช้วิธีการดังต่อไปนี้
 - (2.1) วากลาวตัก เตือนด้วยวาจา
 - (2.2) งดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนไว้ก่อน
 - (2.3) พิจารณาลงโทษตามฐานของความผิด

(3) ข้าราชการสาย ก. มีลักษณะงานแตกต่างจากสาย ข และ ค. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการ เลื่อนระดับที่ใช้หลัก เกณฑ์ที่ต่างกัน ดังนั้นลักษณะของความรับผิดชอบของอาจารย์ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัย กล่าวคือ สังคมและบรรยากาศการปฏิบัติหน้าที่ของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยไม่อาจปฏิบัติตามกฎหมายส่วนนี้ให้ถูกต้องอย่างสมบูรณ์ จึงทำให้คณาจารย์ส่วนหนึ่งต้องตกอยู่ในสภาพฝ่าฝืนกฎหมาย เพียงแต่ผู้บังคับบัญชาไม่ได้ดำเนินการลงโทษทางวินัยตามกฎหมาย เนื่องจากการดำเนินการตามกฎหมายนั้นไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย มีปัญหาในทางปฏิบัติว่าเกิดความเหลื่อมล้ำ เมื่อ เปรียบ เทียบกับสาย ข. และ ค. ซึ่งอาจารย์อยู่ในฐานะที่อาจถูกรองเรียนจากหน่วยงานที่มีอำนาจ เพื่อลงโทษทางวินัย เพื่อเป็นการส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของอาจารย์อย่างมีประสิทธิภาพ อิศระและชอบด้วยกฎหมาย เช่น เปิดโอกาสให้อาจารย์ไปหาประสบการณ์ภายนอก เมื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานนั้น จึงเห็นควร เสนอให้ ก.ม. พิจารณาตั้งคณะทำงานหรือศึกษาพิจารณาตั้งคณะทำงานหรือศึกษาพิจารณาสร้างเกณฑ์ การปฏิบัติหน้าที่ของอาจารย์และของสาย ข. และ ค. ให้แยกออกจากกัน โดยชัดเจน อันจะเป็นวิถีทางแยกการใช้กฎหมาย เรื่องนี้ของ ก.ม. ออกจาก ก.พ. ทั้งนี้ให้คณะทำงานได้ตระหนักถึงเรื่องจริยธรรม มโนธรรม และคุณภาพของอาจารย์ด้วย

ถึงแม้ในการสัมมนาตั้งกล่าวจะไม่ได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางครอบคลุมทุกประเด็นปัญหาของขอกกฎหมายและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ครบทุก เรื่อง เนื่องจากความจำกัดด้วยเวลาก็ตาม แต่ทสรุปลักษณะของที่ประชุมสัมมนาก็สามารถนำไปสู่ทสรุปลของปัญหาการลงโทษทางวินัย บทนี้ได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมีปัญหาหลายประการที่ควรแก้ไขปรับปรุง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาอัน เนื่องมาจากการอนุโลมนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้กับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

(3) เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนดหรือระเบียบราชการเกิดขึ้น ส่วนใหญ่หน่วยงาน จะดำเนินการดังนี้

(3.1) พิจารณาตัดสินเอง

(3.2) ทารือหน่วยงานกลาง ของมหาวิทยาลัย

(3.3) ทารือมายังทบวงมหาวิทยาลัย

(3.4) ทารือหน่วยงาน เจ้าของข้อกำหนดหรือระเบียบราชการนั้นโดยตรง

(4) หน่วยงานต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่ทราบว่า ก.ม.ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกำหนด และระเบียบราชการต่าง ๆ

ที่ประชุมสัมมนามีความเห็นโดยสรุปดังนี้

(1) ก.ม.ควรมีการรวบรวมผลการพิจารณาทางวินัยของข้าราชการตลอดจนขั้นตอน การดำเนินการที่ถูกต้อง รวมทั้งวิเคราะห์ถึงปัญหาและสาเหตุของความล่าช้า ทั้งนี้โดยสนับสนุน ให้กลุ่มนิติกรของมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการแล้วเวียนใหม่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทราบ เพื่อสร้าง แนวบรรทัดฐานให้เหมือนกันทุกมหาวิทยาลัย

(2) ปัญหาผู้บริหารของมหาวิทยาลัยขาดความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายนี้ควรดำเนินการดังนี้

(2.1) นิติกรที่อยู่ประจำในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งนั้นควรจะได้รับฝึกชองงานวินัย และงานนิติกรอื่น ๆ พร้อมกันไปด้วย เช่น งานตรวจร่างสัญญา การให้คำแนะนำปัญหากฎหมาย แก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยการให้คำแนะนำ เกี่ยวกับระเบียบพัสดุหรือระเบียบการคลัง เป็นต้น

(2.2) มหาวิทยาลัยควรจัดตั้งคณะที่ปรึกษากฎหมายหรือคณะกรรมการกฎหมาย ให้แก่อธิการบดีและคณบดี เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของบริหารดำเนินการไปตามกฎหมาย

(2.3) ไททบวงมหาวิทยาลัยจัดทำคู่มือ เกี่ยวกับขออนุญาตทางกฎหมายและ ระเบียบที่ความผิดเกิดขึ้นบ่อย ๆ สำหรับใช้ประกอบการวินิจฉัยสั่งการของบริหาร

(2.4) ไททบวงมหาวิทยาลัยร่วมมือกับสถาบันที่มีการศึกษาทางกฎหมายและ ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย เพื่อจัดอบรมสัมมนา นิติกร ของมหาวิทยาลัยทุกแห่ง อันเป็นการเพิ่ม ประสิทธิภาพและความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว