



การบริหารงานโดยมีหลักการทางวิทยาศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์นั้น ไม่สามารถให้ความมั่นใจกับผู้ปฏิบัติงานได้ นโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจะสัมฤทธิ์ผลได้ก็ต่ออาศัยนโยบายการสร้างสรรค์ระเบียบวินัยให้เกิดการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยส่งเสริมให้มีความรู้สึกที่จับกับตนเองในลักษณะของการสำนึกถึงจรรยาบรรณเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นเบื้องต้น

วินัยมีความสำคัญต่อพฤติกรรมของบุคคลอยู่มากที่จำเป็นต้องกำหนดแนวทางให้ประพฤติและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และระเบียบที่วางไว้เพื่อความสงบเรียบร้อย ความเจริญก้าวหน้าและช่วยให้การปฏิบัติงานราชการดำเนินไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากข้าราชการมีจำนวนมาก มีระดับการศึกษา ภูมิหลัง สภาพแวดล้อม และความรู้สึกนึกคิดที่แตกต่างกัน การที่มีวินัยเพื่อเป็นแนวทางให้ข้าราชการ ประพฤติปฏิบัติด้วยความสมัครใจ หรือด้วยความสำนึกผิดด้วยตนเองจึงไม่เพียงพอ เมื่อมีวินัยจึงต้องมีการกำหนดโทษทางวินัยด้วย เพื่อให้ข้าราชการละเมิดหรือกระทำความผิดวินัยน้อยที่สุด

แต่ถึงแม้จะมีวินัยและมีการกำหนดโทษทางวินัยต่อผู้ที่ฝ่าฝืนเพื่อให้เกิดความเกรงกลัว นอกเหนือจากการส่งเสริมป้องกันด้วยวิธีอื่นประกอบแล้วก็ตาม ก็ยังปรากฏว่ามีผู้ฝ่าฝืนและถูกลงโทษเสมอมา ด้วยสาเหตุต่าง ๆ นานาประการ นับตั้งแต่สภาพทางเศรษฐกิจ สังคมทำให้ทองฝ่าฝืนกระทำความผิด อุปนิสัยของข้าราชการแต่ละคน การไม่รู้จักระเบียบ ไม่เอาใจใส่ และประมาทเลินเล่อ เป็นต้น บางกรณียังเกิดจากสภาพความไม่สมบูรณ์และไม่เหมาะสมในตัวเองของตัวบทกฎหมายนั้น ๆ ที่เป็นสาเหตุทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ไปผลอย่างเต็มที่ อันเป็นปัญหาที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลต่าง ๆ หลายองค์กรที่มีอยู่ในประเทศไทยนี้ ต่างก็พยายามหาทางปรับปรุงแก้ไขปัญหานั้นให้ดีขึ้น

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยก็เช่นเดียวกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ที่ประสบกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวินัยและกำลังหาทางปรับปรุงแก้ไขอยู่เช่นเดียวกัน ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรนำมาศึกษาวิเคราะห์ให้เห็นปัญหาได้ชัดเจนยิ่งขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย

วัตถุประสงค์

วิทยาลัยพณิชยการบึงฉลวย กิ่งนี้

1. เพื่อศึกษาและประเมินหลักเกณฑ์ ตลอดจนวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งได้มีการอนุโลมนำเอากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. มติ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ นอกเหนือจากที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย กฎหมาย มติ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

2. เพื่อศึกษาและรวบรวมปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เพื่อหาสาเหตุและหนทางแก้ไขต่อไป

3. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมต่อไป

ความสำคัญของปัญหา

โดยที่ไม่ได้มีการกฎหมายกำหนดบทวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้อนุโลมนำกฎหมาย กฏระเบียบของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับ และเนื่องจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยและข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้าราชการต่างประเภทกัน มีลักษณะงานที่ปฏิบัติและแนวความคิดในทางการบริหารงานแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่สอนวิจัยและให้บริการทางวิชาการ ซึ่งได้แก่คณาจารย์ทั้งหลายในมหาวิทยาลัยนั่นเอง ดังนั้นการอนุโลมนำกฎหมาย กฏระเบียบของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้ พบว่าในหลาย ๆ ด้านไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างเหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาอยู่เนือง ๆ ทั้งปัญหาทางคานกฎหมาย และปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมาย กฏระเบียบดังกล่าวเปรียบเสมือนคนที่เอาเสื้อผ้าของคนอื่นมาใช้ ซึ่งย่อมจะพอดีตัวได้ยาก อาจคับไปบ้าง หลวมไปบ้าง ไม่เหมือนกับเสื้อผ้าของตนเอง ในปัจจุบันจึงมีแนวความคิดอย่างกว้างขวางสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่ประสงค์อยากจะให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งรวมทั้งบทวินัยข้าราชการขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ เพื่อให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยอย่างเหมาะสม โดยไม่ต้องอนุโลมนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

พลเรือนสามัญมาใช้บังคับอีกต่อไป ทั้งเช่นองค์การกลางบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ได้แก่ ก.ท., ก.อ., ก.ร., ก.ก. เป็นต้น ซึ่งมีกฎหมายกำหนดการบริหารงานบุคคลและกำหนดคovenant เป็นของตนเองโดยเฉพาะ แม้ในหลายส่วนจะได้อนุโลมนำมาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญก็ตาม แต่ก็ได้ให้นำมาปรับปรุงให้เข้ากับสภาพการบริหารงานบุคคลขององค์การกลางนั้น ๆ ก่อนนำมาใช้บังคับ

ดังนั้น การพยายามที่จะประมวลปัญหาอันเกิดจากบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ที่ได้อนุโลมนำของ ก.พ. มาใช้บังคับเป็นส่วนใหญ่นี้ จึงเป็นสิ่งที่มิประโยชน์อย่างยิ่งที่จะใช้ เป็นเครื่องมือในการผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายโดยเร็ว และเป็นข้อมูลที่สำคัญที่จะใช้ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

วิธีการวิจัยและขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

1. กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 กฎหมายของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ กฎ ก.พ. ระเบียบ ก.พ. กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 กฎทบวงฉบับต่าง ๆ มติคณะรัฐมนตรี มติ ก.พ. มติ ก.ม. หนังสือเวียนและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2. คำราเรียน บทความ วารสารทางวิชาการ เอกสารประกอบการสัมมนา กฎหมายปกครอง เอกสารรายงานผลการสัมมนาเรื่องปัญหาการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย รายงานการประชุม อ.ก.ม. กลั่นกรองปัญหาการบริหารงานบุคคล

3. ส่วนงานการสอบสวน วาระการประชุมและรายงานการประชุม ก.ม. อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการ

โดยการนำข้อมูลดังกล่าวมาศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ กับหลักเกณฑ์วิธีการและแนวความคิดของ ก.พ. โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดจากการนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับต่อข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และปัญหาที่พบจากการพิจารณาวินิจฉัยของ ก.ม. ซึ่งเป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัย/สถาบันให้ เป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสม

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้แยกศึกษาวิจัยออกเป็น 5 บท คือ

บทที่ 1 บทนำ

ในบทนี้จะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการทำวิทยานิพนธ์ ความสำคัญของปัญหา วิธีการวิจัย และขอบเขตการศึกษา ตลอดจนประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 หลักกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

ในบทนี้จะกล่าวถึงความหมายของวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ความแตกต่างระหว่างกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือน กับกฎหมายอาญา และจะกล่าวถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งเริ่มตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 กฎกระทรวงและกฎทรวงที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว และวิวัฒนาการของกฎหมายดังกล่าวโดยสังเขป นอกจากนี้จะกล่าวถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และวิวัฒนาการโดยสังเขป เฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. มติ ก.ร.ม. มติ ก.พ. มติ ก.ร.ม. เป็นต้น

บทที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับฐานความผิดทางวินัย

ในบทนี้จะกล่าวถึง ฐานความผิดทางวินัยที่นำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำมาบังคับใช้

บทที่ 4 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

ในบทนี้จะกล่าวถึง หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว

บทที่ 5 ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษ

ในบทนี้จะกล่าวถึง หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการและพิจารณาโทษแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยผู้กระทำความผิด ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว

บทที่ 6 ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์

ในบทนี้จะกล่าวถึง หลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการถูกดำเนินการและถูกลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว

บทที่ 7 บทสรุปและเสนอแนะ

ในบทนี้จะได้สรุปปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมดและ เสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าว

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยในเรื่องนี้คาดว่าจะทำให้ทราบและ เกิดความเข้าใจในตัวบทกฎหมาย และ หลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตลอดจนได้ทราบแนวความคิดขององค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยทางบ้านกฎหมาย และวินัยข้าราชการ สามารถแยกความแตกต่างระหว่างระบบวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ตลอดจนแนวความคิดขององค์การกลางทั้งสองระบบ ที่แตกต่างกันไ้บ้างตามสมควร นอกจากนี้ คาดว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบ ปัญหาในการนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญมาอนุโลมใช้กับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยว่าก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง เนื่องจากระบบแนวความคิด และตัวบทกฎหมายในบางส่วนแตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้เหมาะสมต่อไป

ศูนย์วิทยพัธพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย