

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับ ทำให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมเข้ามาทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (Appeal of Complaint) ของข้าราชการพลเรือน (Civil Servant) ทำให้ผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์มีหลักประกันความเป็นธรรม (Guarantee of Justice) หลักความเสมอภาค (Equality) อันเป็นการคุ้มครองหรือเป็นหลักประกันว่าตนจะได้รับการพิจารณาจากหน่วยงาน หรือคณะบุคคลที่เป็นกลาง มีความเป็นอิสระ และมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองว่า การใช้ดุลพินิจเหมาะสม หรือชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจภายในองค์กรของฝ่ายบริหารที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล โดยกำหนดให้บทบาทหน้าที่ในการพิทักษ์คุณธรรมเป็นของสำนักงานข้าราชการพลเรือน ทำให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ทั้งด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร และด้านตุลาการ กล่าวคือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน<sup>1</sup> มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการนิติบัญญัติ ได้แก่ การออกกฎ ก.พ.<sup>2</sup> ระเบียบหลักเกณฑ์ วิธีการบริหารงานบุคคล ส่วนบทบาทอำนาจหน้าที่ในการบริหาร ได้แก่ การเป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ส่วนบทบาทด้านตุลาการ ได้แก่ การตีความ และการวินิจฉัย

---

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมายซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเจ็ดคน และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

<sup>2</sup> ก.พ. หมายถึง คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญกับการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน และพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน จึงทำให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนถูกมองว่าเป็นเผด็จการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมได้อย่างสมบูรณ์ ตลอดจนการร้องทุกข์เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการพนักงานสัมพันธ์ในระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการมีทางร้องขอให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาของตน การร้องทุกข์ (Complaint) มีจุดประสงค์หลักเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสามารถขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนแก้ไขหรือชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติของตนที่เป็นเหตุให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเกิดความคับข้องใจ อันจะทำให้ลดปัญหาความขัดแย้งในหน่วยงานได้และเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้รับทราบความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือมีความคับข้องใจของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอันเกิดจากการปฏิบัติของตนและมีโอกาสชี้แจงทำความเข้าใจหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขเกี่ยวกับการปฏิบัติของตนได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้มีกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรม เหมาะสม และเพื่อเสริมสร้างให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการในระยะยาวด้วย

ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม<sup>3</sup> มีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม<sup>4</sup> รวมทั้งพิจารณาเรื่องการ

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 24 ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตาม มาตรา 26

๑๑๑

๑๑๑

<sup>4</sup> มาตรา 31 ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

อุทธรณ์และการร้องทุกข์ข้าราชการพลเรือน แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบองค์กรที่มีอำนาจลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (The Higher Education Institutions) ได้ ดังนั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงไม่มีอำนาจในการรับเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งการนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับในองค์กรนั้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และเป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักการสำคัญของกฎหมายที่นำมาใช้บังคับ โดยอนุโลมนั้น จึงจะเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) หรือหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) แต่ในทางกลับกัน ถ้าหากนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับ แต่ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ก็จะถือว่าเป็นการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์และหลักการสำคัญของกฎหมายที่นำมาใช้บังคับ ซึ่งจะทำให้การนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับไม่บรรลุวัตถุประสงค์อันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายนั้น อันจะส่งผลให้การกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะเป็นเหตุให้มีการนำคำสั่งหรือผลการพิจารณาวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปฟ้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ แต่สถาบันอุดมศึกษาได้มีการกำหนดกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

จากการศึกษาพบว่า สถาบันอุดมศึกษามีการตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในสำนักงานสถาบันอุดมศึกษาขึ้น เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ ก.พ.อ.<sup>5</sup> โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 14<sup>6</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

(5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547. มาตรา 11 ให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.อ.” ประกอบด้วย

๑๗๑

๑๗๑

<sup>6</sup> มาตรา 14 ก.พ.อ. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา

(2) ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ได้รับค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่น ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม

ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ดังกล่าว แต่ในการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากรณีมีเหตุอื่นใดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง มิได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง<sup>7</sup> โดยปรากฏอยู่ในมาตรา 16 วรรคหนึ่ง<sup>8</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13<sup>9</sup> เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง โดยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวและมีความเห็นปรากฏตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง กรณีการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (เรื่องเสร็จที่ 101/2559) กรณีการพิจารณา

---

(3) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

๑๓๑

๑๓๑

<sup>7</sup> มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

<sup>8</sup> มาตรา 16 ในกรณีที่มีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

๑๓๑

๑๓๑

<sup>9</sup> มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันในทางแต่งงาน นับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทน โดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงทำให้สถาบันอุดมศึกษา เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองผู้ใดเห็นเองว่าตนมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ซึ่งผู้วิจัยขอกล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองผู้ใดเห็นเองว่าตนมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยในสถาบันอุดมศึกษา

การอุทธรณ์เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม (Justice Process) ในระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีทางร้องขอความยุติธรรมจากการพิจารณาโดยองค์กรเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง และองค์กรที่มีอำนาจเหนือผู้สั่งลงโทษ หรือผู้สั่งให้ออกจากราชการ โดยผู้มีอำนาจในการพิจารณาพิจารณาสำนวนการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเรียกโดยย่อว่า “ก.พ.อ.” มีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมรวมทั้งพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยหลักการหรือปรัชญาในการคุ้มครองระบบคุณธรรมของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น เพื่อให้ข้าราชการได้มีหลักประกันความเป็นธรรมว่าตนจะไม่ถูกฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับบัญชา ก่อตั้งแก่งหรือลงโทษทางวินัยโดยที่ไม่ได้กระทำผิด

พิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า สถาบันการอุดมศึกษาไม่สามารถใช้บังคับกฎหมาย (Law Enforcement) เกี่ยวกับการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองผู้ใดเห็นเองว่าตนมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง จึงไม่สามารถนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาใช้บังคับในกรณีดังกล่าวได้ ทำให้ข้าราชการ คู่กรณีไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือได้รับการรับรองคุ้มครองตามหลักความเป็นกลาง ซึ่งผู้เขียนขอกล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองผู้ใดเห็นเองว่าตนมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อพิจารณาถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสม
4. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาได้มีการใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โดยมีการนำกฎหมายและระเบียบของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับ แต่ยังคงมีปัญหาในการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นองค์กรอิสระในสถาบันอุดมศึกษา และมีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัย แยกออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ซึ่งรูปแบบการจัดการองค์กรของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิการบดี ส่งผลทำให้มิได้มีการกำหนดระเบียบ ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือการร้องทุกข์ ในสถาบันอุดมศึกษา ในกรณีมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษา โดยการนำแนวคิดและรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของต่างประเทศ และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับการจัดรูปแบบองค์กรของสถาบันอุดมศึกษา

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงหลักกฎหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กฎกระทรวง ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินัยอุทธรณ์หรือกรรมการร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 และศึกษาการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย เป็นต้น เพื่อชี้ให้เห็นถึงรูปแบบ และลักษณะที่เหมาะสมของการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัย โดยเน้นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ เอกสาร วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องในการค้นคว้าของกระบวนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา
2. ทำให้เข้าใจมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. สามารถเข้าใจถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสม
4. สามารถเปรียบเทียบถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา
5. สามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา