

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของบุคลากร ในสถาบันอุดมศึกษาและแนวทางแก้ไขปัญหา

ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการปรับปรุงระบบการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน โดยมีการแยกองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัย ออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ กล่าวคือ ได้มีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่พิจารณาลงโทษทางวินัย ข้าราชการพลเรือน เพื่อมีวัตถุประสงค์ให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจการลงโทษทางวินัย และควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายปกครอง ให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการพลเรือน ในการปฏิบัติงานว่าจะไม่ถูกลงโทษทางวินัยโดยไม่ได้กระทำความคิด หรือ การเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ การใช้บังคับกฎหมาย ในสถาบันอุดมศึกษา

ในปัจจุบันการอุทธรณ์เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมในระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ มีทางร้องขอรับความยุติธรรมจากการพิจารณาโดยองค์กรเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง และองค์กรที่มีอำนาจเหนือผู้สั่งลงโทษ หรือผู้สั่งให้ออกจากราชการ โดยผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ข้าราชการพลเรือนฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม⁹¹ ซึ่งเรียกย่อว่า “ก.พ.ค.” มีหน้าที่พิทักษ์ระบบ

⁹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 24 ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตาม มาตรา 26

คุณธรรม⁹² รวมทั้งพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ข้าราชการพลเรือนในบางกรณี โดยหลักการหรือปรัชญาในการคุ้มครองระบบคุณธรรมของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น จะอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การดำเนินการต้องไปเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการและให้ความคุ้มครองรักษาความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ นอกจากนี้การอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษทางวินัยยังเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการที่จะไม่ถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยโดยไม่ได้กระทำผิด เพื่อให้ข้าราชการได้มีหลักประกันความเป็นธรรมว่าตนจะไม่ถูกฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับบัญชากลับแก้งหรือลงโทษทางวินัยโดยที่ไม่ได้กระทำผิด และได้มีกระบวนการทางนิติธรรมในการบริหารงานบุคคลที่ให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยขอให้มีการพิจารณา ทบทวนหรือการถ่วงดุลอำนาจมีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัยอีกครั้งนี้ ซึ่งในการนี้ใน สถาบันอุดมศึกษา ก็ได้กำหนดให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ มีสิทธิอุทธรณ์ได้เช่นเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป

จากการศึกษา ในกรณีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 7 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยมีการกำหนดคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 27 มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ซึ่งกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต้องทำงานเต็มเวลา ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีความเป็นกลาง และบริสุทธิ์ใจ หรือ ื่อประโยชน์ต่อ ฝ่ายบริหารที่ออกหลักเกณฑ์วิธีการ และคำสั่งในการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน และต่อข้าราชการผู้ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์วิธีการและคำสั่งของฝ่ายบริหาร จึงได้กำหนด

⁹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 31 ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงาน บุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบ คุณธรรม

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

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

(6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการ วินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ลักษณะต้องห้ามที่สำคัญคือ ต้องไม่เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ โดยให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกให้ออกจากราชการสามารถอุทธรณ์ คำสั่งต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยอุทธรณ์เป็นหนังสือถึงประธาน คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง หรือถือว่าทราบคำสั่ง และให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 และให้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ส่วนในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะพิจารณาวินิจฉัยเอง หรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ ตามข้อ 36 แห่ง กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือการร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ กรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้อง ประสบการณ์ความรู้ความเชี่ยวชาญ มีความเป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียในการมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ในเบื้องต้นด้วย

ในส่วนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พบว่าสถาบันอุดมศึกษามีการตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในสำนักงานสถาบันอุดมศึกษาขึ้น เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ ก.พ.อ.⁹³ โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 14⁹⁴ แห่งพระราชบัญญัติ

⁹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547. มาตรา 11 ให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.อ.” ประกอบด้วย

๑๓๑

๑๓๑

⁹⁴ มาตรา 14 ก.พ.อ. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

(2) ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ได้รับค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์อื่น ๆ ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม

(3) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

(4) ออกกฎ ก.พ.อ. ระเบียบ หรือข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ดังกล่าว แต่ในการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากรณีมีเหตุอื่นใดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง มิได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง⁹⁵ โดยปรากฏอยู่ในมาตรา 16 วรรคหนึ่ง⁹⁶ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ดังนั้น การพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน จึงทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานราชการเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองผู้ใดเห็นเองว่าตนมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

จากตัวอย่างกรณีศึกษา เมื่อมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีกำหนดให้อธิการบดีเพียงผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยโดยมิได้มีการมอบหมายหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยระหว่างผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

(5) กำหนดกรอบอัตรากำลัง และอัตราส่วนสูงสุดของวงเงินที่จะพึงใช้เพื่อการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละสถาบัน

(6) กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากสถาบันอุดมศึกษา ให้ผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการหรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง

๑๓๑

๑๓๑

⁹⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

⁹⁶ มาตรา 16 ในกรณีที่มีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

๑๓๑

๑๓๑

จึงเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย แต่เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีมีเหตุ ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษทางวินัยไม่เป็นกลาง จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยแทน สำหรับประเด็นดังกล่าวนี้เห็นว่า เมื่อมิได้กำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยไว้อย่างชัดเจนในกรณีเพื่ออธิการบดีไม่อาจทำการพิจารณาโทษทางวินัยได้ ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีกำหนดเกี่ยวกับ ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี แต่จะมีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยได้หรือไม่เพียงใดนั้น ควรจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยประเภทใด และผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งใด เช่น หากผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี การให้รองอธิการบดีผู้รักษาราชการแทนเป็นผู้พิจารณาโทษทางวินัย รองอธิการบดีอาจจะไม่เหมาะสม แต่หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี อาจารย์ หรือเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี รองอธิการบดีผู้รักษาราชการแทนก็น่าจะทำการพิจารณาโทษทางวินัยได้ สำหรับกรณีข้อหาหรือนี้ เมื่อผู้ถูกกล่าวหาซึ่งในขณะกระทำความผิดดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (ขณะนี้ เป็นอาจารย์ผู้สอนหรือข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา) การจะให้รองอธิการบดีผู้รักษาราชการแทนเป็นผู้พิจารณาโทษทางวินัยอาจจะไม่เหมาะสม ดังนั้น เมื่อมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีกำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัย ในกรณีเพื่ออธิการบดีมีเหตุ ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษทางวินัยไม่เป็นกลาง สำหรับกรณีนี้เป็นความผิดวินัยร้ายแรงและผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกกล่าวหาในขณะดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี การให้รองอธิการบดีปฏิบัติราชการแทนเป็นผู้พิจารณาโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่รองอธิการบดีจึงไม่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่ 1⁹⁷ จากความเห็นของคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวเห็นว่า ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาวินัย พ.ศ. 2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาวินัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ข้อ 5 วรรคสองกำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพิจารณารายงานการสอบสวนรวมทั้งสั่งลงโทษข้าราชการตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แต่เมื่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นผู้มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายมีความไม่เป็นกลาง จึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ

⁹⁷ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี. (2559, 2 พฤษภาคม). *หาข้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาวินัยจัดความผิดและโทษทางวินัยมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี*. หนังสือด่วนที่สุด ที่ ศธ 0529 (1)/028.

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงต้องมอบหมายให้รองอธิการบดีซึ่งมิได้มีส่วนได้เสียปฏิบัติราชการแทนในการพิจารณาสำนวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายแทนตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2533⁹⁸

จากที่กล่าวมาข้างต้นทำให้พบว่า การที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นผู้มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษทางวินัย เช่น หากผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีหรืออธิการบดี แล้วให้รองอธิการบดีผู้รักษาราชการแทนเป็นผู้พิจารณาโทษทางวินัยรองอธิการบดีอาจจะไม่เหมาะสม แต่หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี อาจารย์ หรือเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี รองอธิการบดีผู้รักษาราชการแทนก็น่าจะทำการพิจารณาโทษทางวินัยได้ สำหรับกรณีข้อหาเรื่องนี้ เมื่อผู้ถูกกล่าวหาซึ่งในขณะกระทำความผิดดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีร่วมกับอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี การจะให้รองอธิการบดีผู้รักษาราชการแทนเป็นผู้พิจารณาโทษทางวินัยอาจจะไม่เหมาะสม เนื่องจากรองอธิการบดีผู้รักษาราชการ เคยเป็นผู้ได้การบังคับบัญชาของอธิการบดี อาจจะไม่เป็นกลางในการพิจารณาลงโทษทางวินัยก็เป็นไปได้ ทำให้จำเป็นต้องมีคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง ที่ต้องไม่มีส่วนได้เสียกับผู้ถูกกล่าวหา เป็นผู้พิจารณาลงโทษทางวินัย ซึ่งคณะกรรมการนั้นอาจจะอยู่ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาก็เป็นได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาวินัยจัญอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยจัญอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับกับการพิจารณาวินัยจัญอุทธรณ์แก่ข้าราชการสถาบันอุดมศึกษาได้จริง เมื่อมีข้าราชการสถาบันอุดมศึกษาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็จะทำให้ไม่มีคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาวินัยจัญอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการสถาบันอุดมศึกษาได้ ตลอดจนส่งผลกระทบทำให้ข้าราชการที่อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือถูกให้ออกจากราชการ ไม่ได้รับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ทำให้ข้าราชการผู้อุทธรณ์คำสั่งไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือได้รับ

⁹⁸ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (2559). *ผู้มีอำนาจพิจารณาวินัยจัญอุทธรณ์คดีความผิดและโทษทางวินัยในกรณีที่อธิการบดีมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง*. หนังสือเรื่องเสรีจที่ 1433/2559.

การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กล่าวคือ ไม่มีกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ตามกฎหมาย อันที่จะตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายปกครองได้

4.2 เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยมีการกำหนดคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 27 มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ซึ่งกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต้องทำงานเต็มเวลา ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีความเป็นกลาง และบริสุทธิ์ใจ หรือ เอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารที่ออกหลักเกณฑ์วิธีการ และคำสั่งในการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน และต่อข้าราชการผู้ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์วิธีการและคำสั่งของฝ่ายบริหาร จึงได้กำหนดลักษณะต้องห้ามที่สำคัญคือ ต้องไม่เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกให้ออกจากราชการสามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยอุทธรณ์เป็นหนังสือถึงประธาน คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง หรือถือว่าทราบคำสั่ง และให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 และให้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกำหนดเพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ส่วนในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะพิจารณาวินิจฉัยเอง หรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ ตามข้อ 36 แห่ง กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือการร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ กรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องประสบความสำเร็จความรู้ความเชี่ยวชาญ มีความเป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียในการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยในเบื้องต้นด้วย

ในส่วนของการชำระค่าเช่าโรงเรียนในสถาบันอุดมศึกษา พบว่าสถาบันอุดมศึกษามีการตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในสำนักงานสถาบันอุดมศึกษาขึ้น เรียกว่า คณะกรรมการชำระค่าเช่าโรงเรียนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ ก.พ.อ.⁹⁹ โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 14¹⁰⁰ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบชำระค่าเช่าโรงเรียนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ดังกล่าว แต่ในการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยชำระค่าเช่าโรงเรียนในสถาบันอุดมศึกษากรณีมีเหตุอื่นใดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง มิได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 3

⁹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบชำระค่าเช่าโรงเรียนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547. มาตรา 11 ให้มีคณะกรรมการชำระค่าเช่าโรงเรียนในสถาบันอุดมศึกษาคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.อ.” ประกอบด้วย

๑ล๑

๑ล๑

¹⁰⁰ มาตรา 14 ก.พ.อ. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของชำระค่าเช่าโรงเรียนในสถาบันอุดมศึกษา

(2) ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ชำระค่าเช่าโรงเรียนในสถาบันอุดมศึกษา ได้รับค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่น ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม

(3) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

(4) ออกกฎ ก.พ.อ. ระเบียบ หรือข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้

(5) กำหนดกรอบอัตราค่าจ้าง และอัตราส่วนสูงสุดของวงเงินที่จะพึงใช้เพื่อการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละสถาบัน

(6) กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของชำระค่าเช่าโรงเรียนในสถาบันอุดมศึกษา ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากสถาบันอุดมศึกษา ให้ผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษา ชำระค่าเช่าหรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง

๑ล๑

๑ล๑

วรรคหนึ่ง¹⁰¹ โดยปรากฏอยู่ในมาตรา 16 วรรคหนึ่ง¹⁰² แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ดังนั้น การพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน จึงทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานราชการเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองผู้ใดเห็นเองว่าตนมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตลอดจน พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2533 ที่มีการกำหนดให้ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยและโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้¹⁰³ วางระเบียบและออกข้อบังคับของ

¹⁰¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

¹⁰² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 16 ในกรณีที่มีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

๑๓๑

๑๓๑

¹⁰³ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2533. มาตรา 15 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

๑๓๑

๑๓๑

(7) พิจารณาเสนอเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและพิจารณาถอดถอน นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

(8) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการวิทยาลัย ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ

(9) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

(10) วางระเบียบและออกข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(11) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือเพื่อมอบหมายให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใด อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยและอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้วางระเบียบและออกข้อบังคับ สำหรับส่วนราชการนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้ และ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือเพื่อมอบหมายให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

ทำให้พบว่า ข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2548 คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ มีอำนาจหน้าที่¹⁰⁴

(1) พิจารณาคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนและร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

(2) พิจารณาคำสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ งดบำเหน็จความชอบ ตัดค่าจ้าง ลดค่าจ้าง และร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัย

(3) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย

การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นประการใด ให้อธิการบดีหรือผู้บังคับบัญชาปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์พิจารณาประการใด ให้รายงานสภามหาวิทยาลัย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข การอุทธรณ์และร้องทุกข์ ให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดโดยความเห็นชอบของอธิการบดี และไม่ได้ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากำหนด และทำเป็นประกาศมหาวิทยาลัย

(12) พิจารณาและให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยตามที่อธิการบดีเสนอ และอาจมอบหมายให้อธิการบดีดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยก็ได้

¹⁰⁴ ข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2548. ข้อ 6 คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ มีอำนาจหน้าที่

(1) พิจารณาคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนและร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

(2) พิจารณาคำสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ งดบำเหน็จความชอบ ตัดค่าจ้าง ลดค่าจ้าง และร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัย

(3) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย

การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นประการใด ให้อธิการบดีหรือผู้บังคับบัญชาปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

รวมไปถึง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ที่มีสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจ และหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยอำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง¹⁰⁵

(2) ออกข้อบังคับระเบียบและประกาศของมหาวิทยาลัยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยและอาจมอบหมายให้ส่วนงานใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกข้อบังคับระเบียบและประกาศสำหรับส่วนงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้

(12) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

(17) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยรวมทั้งมอบอำนาจให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการหรือบุคคลดังกล่าวทำการแทนแล้วรายงานให้สภามหาวิทยาลัยทราบ

และมีการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพาว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสังกัดมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2555 หลักเกณฑ์วิธีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์รวมถึงการพิจารณาการประชุมและการคัดค้านกรรมการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติ

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550. มาตรา 21 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยอำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

(2) ออกข้อบังคับ ระเบียบและประกาศของมหาวิทยาลัยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย และอาจมอบหมายให้ส่วนงานใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศสำหรับส่วนงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

(12) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

(13) กำหนดนโยบายและวิธีการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ จัดหาแหล่งทุนและทรัพยากรอื่น

(14) ออกข้อบังคับและระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานการเงิน การพัสดุและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(15) อนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย

(16) ออกระเบียบว่าด้วยการแบ่งรายได้ที่ได้จากการหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาของมหาวิทยาลัยกับผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

(17) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งมอบอำนาจให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการหรือบุคคลดังกล่าวทำการแทนแล้วรายงานให้สภามหาวิทยาลัยทราบ

ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและประกาศ ก.พ.อ. ที่เกี่ยวข้อง¹⁰⁶

จึงทำให้ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัย ออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ซึ่งรูปแบบการจัดการองค์กรของบุคคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิการบดี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของบุคคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น อธิการบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดจึงใช้อำนาจบริหารองค์กร หรืออำนาจในพิจารณาวินิจฉัยเรื่องวินัย การอุทธรณ์ หรือการร้องทุกข์เพียงคนเดียว จึงทำให้เกิดปัญหาส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการองค์กรหลายประการ เช่น ไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์เป็นการเฉพาะ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สอดคล้องกับการนำระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้

จากการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศมีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัย แยกจากองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ออกจากกัน ดังนี้

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีวินัยและการลงโทษของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์นั้น ไม่ปรากฏว่ามีองค์กรกลางใดทำหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการ จะมีก็แต่เพียงศาลวินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยในบางกรณี

กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ใช้บังคับสำหรับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้นข้าราชการทหาร ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยวินัยทหารเป็นการเฉพาะนอกจากนั้น กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ยังใช้บังคับข้าราชการบำนาญด้วย

กระบวนการลงโทษทางวินัย

กระบวนการลงโทษทางวินัยนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 กระบวนการ คือ กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการและกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

1) กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ

¹⁰⁶ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2555. ข้อ 8 หลักเกณฑ์วิธีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์รวมถึงการพิจารณาการประชุมและการคัดค้านกรรมการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศ ก.พ.อ. ที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดความสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดที่เป็นโทษทางวินัยหรือไม่นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นดำเนินการสอบสวนเพื่อให้เกิดความชัดเจน รวมถึงพิจารณาพฤติการณ์ที่มีความสำคัญที่จะนำไปสู่การลงโทษทางวินัยด้วย ในชั้นสอบสวน หากการสอบสวนจะไม่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะต้องเปิดโอกาสให้แก่ข้าราชการผู้นั้น ได้มีโอกาสชี้แจงแสดงเหตุผลด้วย ก่อนการเปิดรับฟังความในครั้งแรกจะต้องให้ข้าราชการผู้นั้น ทราบถึงข้อกล่าวหาของเขาด้วย และต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นทราบด้วยว่าตนเองอาจให้ความเห็น โดยวาจาหรือโดยลายลักษณ์อักษรหรือไม่แสดงความคิดเห็นใด ๆ ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ต้องถาม ข้าราชการผู้นั้นด้วยว่าต้องการที่ปรึกษาหรือไม่

ผลการสอบสวน ให้แจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นและอัยการสำหรับเรื่องวินัยของสหพันธ์ ได้ทราบ ข้าราชการผู้นั้นอาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปได้ ให้หัวหน้าของหน่วยงานนั้น เป็นผู้มีความวินิจฉัยว่าจะให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปหรือไม่ หากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ ผู้นั้นเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะลงโทษทางวินัยได้ ก็ให้ยุติการสอบสวนเสีย แต่การให้ยุติการสอบสวน ไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปที่มีอำนาจลงโทษได้ หรือเจ้าหน้าที่ริเริ่มกระบวนการพิจารณา แบบเป็นทางการอาจดำเนินการตามกระบวนการต่อไปได้

หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผลการสอบสวนเป็นกรณีที่จะสั่งลงโทษทางวินัยได้ ให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการได้ หรืออาจเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาลำดับสูงขึ้น ไปพิจารณาวินิจฉัยได้ คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามกระบวนการนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษได้ 2 สถานเท่านั้น คือ โทษภาคทัณฑ์ หรือโทษ ปรียบ

2) กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการเริ่มต้นด้วยการเสนอเรื่องของเจ้าหน้าที่ริเริ่ม เรื่องทางวินัย คำร้องในการเสนอเรื่องต่อศาลให้ส่งให้กับข้าราชการผู้นั้น และอัยการทางวินัยของ สหพันธ์ด้วยกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ แยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็น การแสวงหาข้อเท็จจริงกับส่วนที่เป็น การพิจารณาในศาล โดยกำหนดให้มีศาลวินัยของสหพันธ์ขึ้น สำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

ระบบอุทธรณ์

กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ หากข้าราชการประสงค์จะโต้แย้งคำสั่ง ลงโทษ ทางวินัย ให้โต้แย้งไปยังผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่งดังกล่าวภายใน 2 สัปดาห์ นับจากได้รับ คำสั่งดังกล่าว และผู้บังคับบัญชาที่รับเรื่องจะต้องส่งเรื่อง ไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุด หรือ ผู้บังคับบัญชาที่มีการกำหนดให้มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องนั้น ๆ ภายใน 1 สัปดาห์ เมื่อได้มีการ

วินิจฉัยอุทธรณ์คำโต้แย้งของข้าราชการแล้ว หากข้าราชการผู้นั้นยังไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ก็อาจเสนอเรื่องไปยังศาลวินัยแห่งสหพันธ์ได้ภายในระยะเวลา 1 เดือน โดยศาลจะต้องเปิดโอกาสให้อัยการในเรื่องทางวินัยให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวด้วย

สำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ กฎหมายได้กำหนดไว้ว่าหากจะมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลวินัยของสหพันธ์ ก็ให้อุทธรณ์ไปยังศาลปกครองของสหพันธ์

สาธารณรัฐฝรั่งเศสระบบและการลงโทษของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

องค์กรกลางบริหารงานบุคคล

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ จะได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ปี 1946 สภาชั้นสูงมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ การบริหารจัดการข้าราชการของรัฐโดยหลักเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ก็มีสำนักงานฝ่ายปกครองและข้าราชการของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกรมจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดลงวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 1945 ซึ่งเป็นกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายธุรการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เช่น รวบรวมเอกสารและสถิติเกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เข้าร่วมและเจรจาในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน จัดสอบแข่งขันข้าราชการบางตำแหน่ง ควบคุมการรับสมัคร ข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เป็นต้น

องค์ประกอบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐมีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีสมาชิกจำนวน 38 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาในจำนวน 38 คน ดังกล่าว 19 คน จะมาจากผู้แทนของผู้บริหารส่วนราชการ และอีก 19 คน มาจากผู้แทนขององค์กรต่าง ๆ ของข้าราชการ สมาชิกทั้ง 38 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก

สภาชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐแบ่งออกเป็น 2 คณะ คือ คณะทางปกครองและคณะขององค์กรข้าราชการ ซึ่งทั้งสองส่วนจะประกอบด้วยสมาชิกทั้งสองประเภทดังที่ได้กล่าวข้างต้น การประชุมใหญ่ของสภาจะมีอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน โดยการประชุมจะเกิดขึ้นในกรณีที่มีความแตกต่างระหว่าง 2 คณะ หรือในกรณีที่มีการร้องเรียนขึ้นมายังสภาชั้นสูง

สภาชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐ ประกอบด้วย คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาวิชาชีพ และส่งเสริมด้านสังคม คณะกรรมการว่าด้วยสถานะของข้าราชการ คณะกรรมการว่าด้วยการ

รับเรื่องร้องเรียน และคณะกรรมการเหล่านี้จะมีสมาชิกที่เป็นตัวแทนฝ่ายผู้บริหารและฝ่ายข้าราชการจำนวนเท่า ๆ กัน คณะกรรมการอื่น ๆ อาจได้รับการจัดตั้งขึ้นสำหรับพิจารณาปัญหาหนึ่ง โดยเฉพาะ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาตัดสินใจในปัญหาทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการของรัฐหรือได้รับการร้องขอจากนายกรัฐมนตรีหรือ 1 ใน 3 ของสมาชิกสภา

(2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้าราชการของรัฐ โดยให้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี

(3) ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัย การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณา โดยกระบวนการพิจารณาจะต้องเป็นกระบวนการที่ให้คู่กรณีโต้แย้งกันได้

(4) รับฟังรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับสภาพการของระบบข้าราชการภาครัฐ โดยมีสิทธิในการอภิปรายให้ข้อเสนอแนะและส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(5) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ เช่น แนวทางทั่วไปในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ การกำหนดและการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาวิชาชีพ สภาชั้นสูงข้าราชการของรัฐจะมีบทบาทแต่เพียงในการให้คำปรึกษาเท่านั้น ซึ่งมีบทบาทคล้ายคลึงกับสภาชั้นสูงของข้าราชการทหาร สภาชั้นสูงของข้าราชการตุลาการและสภาชั้นสูงของข้าราชการครู

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทันที ข้าราชการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิในการอุทธรณ์ใน 2 กรณี คือ

การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษก็ได้ ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษในกรณีที่คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษดังกล่าวก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์ในกรณีนี้มีผลค่อนข้างน้อยและไม่ทำให้คำสั่งลงโทษสะดุดหยุดลงแต่อย่างใด

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองประการที่สอง ซึ่งใช้กับกรณีการสั่งลงโทษในกลุ่มที่สองขึ้นไป ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยอาจอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐได้ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานต่าง ๆ และจำทำความเห็นเสนอแนะ

ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจจะเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษ หรือให้ความเห็นว่าควรลดโทษหรือยกเลิกโทษทางวินัยก็ได้ แต่ความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์นี้ศาลปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับก่อนที่จะไปฟ้องศาลปกครองได้

ระบบวินัยและการลงโทษของสหรัฐอเมริกา นั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้
องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

การปกครองของสหรัฐอเมริกาเองที่ทำให้ในแต่ละมลรัฐ หรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นของสหรัฐอเมริกา จะมีระบบงานของรัฐและระบบการบริหารงานบุคคลด้านวินัยที่ต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยการปกครองนั้น ๆ ในส่วนของรัฐบาลกลาง จะมีองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ Merit System Protection Board (MSPB) ซึ่งการเกิดของ MSPB นี้ เป็นผลจากการมีพระราชบัญญัติปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) ได้แก่

(1) สำนักงานการบริหารงานบุคคล (Office of Personal Management) มีหน้าที่ดูแลข้าราชการและกำลังคนภาครัฐ

(2) การแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The Federal Labor Management) มีหน้าที่ดูแลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและ

(3) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

การจัดโครงสร้างองค์กร

Merit System Protection Board นั้นเป็นองค์กรอิสระของรัฐบาล (Independent Government Agency) แต่มีการดำเนินงานคล้ายกับรูปแบบของศาล ทำหน้าที่เหมือนผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน จากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และประธานาธิบดีจะแต่งตั้งคณะกรรมการคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการและทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการ โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธานเพื่อทำหน้าที่กรณีที่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และถ้าประธานและรองประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการที่เหลืออยู่จะทำหน้าที่ประธานแทน

สำนักงานของ Merit System Protection Board มีการแบ่งส่วนงานภายในออกเป็นสำนักงานและแผนก ดังนี้

(1) สำนักงานอำนวยการส่วนงานในภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในการจัดการด้านการวินัย และงานด้านการบริหารงานหน่วยงานส่วนภูมิภาคของ MSPB

(2) สำนักงานผู้วินิจฉัยคดีปกครอง ทำหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์จากกรณีที่กำหนดไว้ ตามกฎหมาย รับเรื่องร้องทุกข์จากการดำเนินการทางวินัยที่ได้รับการเสนอเรื่องจากสำนักงาน ให้คำปรึกษาเฉพาะ รับเรื่องการปฏิบัติที่ขัดต่อคำวินิจฉัยทางกฎหมายทางปกครองและการรับเรื่องอุทธรณ์ของพนักงาน MSPB และกรณีอื่น ๆ ที่คณะกรรมการมอบหมาย

(3) สำนักงานคณะที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อเสนอในการตัดสินใจซึ่งจะเสนอแนะวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมให้แก่คณะกรรมการ ตามคำร้องกรณีที่มี การพิจารณา กรณีที่อยู่ในอำนาจการตัดสินดั้งเดิม หรือตามกรณีที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ

(4) สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ ทำหน้าที่นำเสนอคำร้อง และกรณีต่าง ๆ เข้าสู่ระบบการพิจารณาของคณะกรรมการและติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการ รวมถึงการทำหน้าที่ทางธุรการต่าง ๆ เช่น การเป็นศูนย์กลางข่าวสารข้อมูลของหน่วยงานที่ผู้อุทธรณ์สามารถติดตามเรื่องความคืบหน้าในการดำเนินการ การเผยแพร่ข่าวสารต่อสาธารณะ การจัดให้มีห้องสมุด และระบบออนไลน์ในการค้นหาข้อมูล การจัดเก็บเอกสาร บันทึก รายงานการวิจัย และหนังสือโต้ตอบสำคัญ และทำหน้าที่เป็นผู้ตอบคำถาม ให้ข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร ยกเว้นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานที่ปรึกษาทั่วไป และสำนักงานนโยบายและประเมินผล

(5) สำนักงานคณะที่ทำงานทั่วไป ทำหน้าที่ให้คำแนะนำอย่างเป็นทางการต่อคณะกรรมการ สำนักงานใหญ่และสำนักงานภูมิภาค เป็นตัวแทนของคณะกรรมการในกระบวนการทางศาล จัดเตรียมข้อเสนอการตัดสินใจต่อคณะกรรมการในกรณีที่คณะกรรมการมอบหมาย ประสานงานด้านกฎหมายกับทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา และสื่อมวลชน วางแผนและอำนวยความสะดวก ตรวจสอบ และดำเนินการสืบสวนสอบสวนในเรื่องทั่วไปต่าง ๆ

(6) สำนักงานนโยบายและแผน รับผิดชอบพิจารณาเรื่องพิเศษและศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการและระบบคุณธรรมในส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย การพิจารณาติดตามการปฏิบัติงานบางเรื่องที่สำคัญของสำนักงาน การจัดการงานบุคคล และเป็นผู้เสนอแนะรายงานการศึกษาต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา รวมถึงการเผยแพร่รายงานการดำเนินงานของคณะกรรมการ รวมถึงการตอบสนองคำขอข้อมูลข่าวสารจากผู้ร้องขอเป็นรายบุคคลหรือจากหน่วยงานต่าง ๆ

(7) สำนักงานคุ้มครองความเสมอภาคในการจ้างงาน ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการโครงการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมโอกาสความเป็นธรรมในการจ้างงานของคณะกรรมการ

(8) กองการเงินและการบริหารสำนักงาน ทำหน้าที่บริหารงบประมาณ บัญชี การจัดหาและจัดการทรัพย์สิน การรักษาความปลอดภัยและงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการ

ประสานงานแผนและโครงสร้างภายในองค์กร การควบคุมภายในทั่วทั้งองค์กร รวมถึงหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ เช่น นโยบายบุคคลการฝึกอบรม การทดสอบสารเสพติด โครงการสวัสดิการพนักงาน และกิจกรรมด้านทรัพยากรมนุษย์อื่น ๆ เป็นต้น

(9) กองการจัดการข้อมูลสารสนเทศ ทำหน้าที่พัฒนา ดำเนินการ และดูแลรักษาระบบสารสนเทศอัตโนมัติของคณะกรรมการ

(10) สำนักงานส่วนภูมิภาค

Merit System Protection Board นั้น ผู้วินิจฉัยคดีปกครองสามารถไต่สวนและมีคำวินิจฉัยเบื้องต้น (Initial Appeals) และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ MSPB มอบหมายได้

อำนาจหน้าที่

บทบาทหน้าที่หลักของ Merit System Protection Board มีดังต่อไปนี้

- (1) การพิจารณาอุทธรณ์ แทนที่บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในอดีต
- (2) บทบาทในการศึกษาวิจัยพัฒนา ระบบคุณธรรม
- (3) พิจารณาผลการดำเนินงานที่กระทบต่อระบบคุณธรรม ของสำนักงานบริหารงานบุคคล เช่น การสืบสวนกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการละเมิดกฎระเบียบหรือวิธีปฏิบัติในด้านการบริหารงานบุคคล

การดำเนินการทางวินัย

การพิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนนั้น ไม่ใช่เป็นหน้าที่ของ Merit System Board ทุกกรณี แต่ต้องเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยซึ่ง The Civil Service Commission ได้พิจารณาแล้วหรือเกิดจากการริเริ่มพิจารณาของคณะกรรมการเอง แต่ต้องเป็นกรณีที่มีสาเหตุจากการกระทำตามที่ The Civil Service Reform Act 1978 กำหนดไว้เท่านั้น

คดีที่อาจอุทธรณ์ต่อ Merit System Board ส่วนใหญ่เป็นการอุทธรณ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการโยกย้าย ถูกพักงานเกิน 14 วัน การลดขั้นเงินเดือน และการพักงาน 30 วันหรือน้อยกว่านั้น นอกจากนี้ ยังอาจเป็นการอุทธรณ์คำตัดสินของ Office of Personal Management ในเรื่องเกี่ยวกับการออกจากราชการ การเลื่อนขั้นโดยเกณฑ์ความสามารถในการปฏิบัติงานหรือการลดขั้น การไม่เพิ่มขั้นเงินเดือน การดำเนินการจ้างของ Office of Personal Management การปฏิเสธการรับเข้าทำงานใหม่ และการเลิกจ้างพนักงานที่อยู่ในช่วงทดลองงาน

ผู้ยื่นอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ต่อ Merit System Board ในแต่ละภูมิภาคหรือสำนักงานของ Merit System Board ซึ่งมีเขตอำนาจในการพิจารณา โดยวินิจฉัยคดีปกครอง จะเป็นผู้ทำคำวินิจฉัยเบื้องต้น แต่คู่ความก็สามารถยื่นคำร้องต่อ Merit System Board ที่ส่วนกลางใน Washington ได้ เพื่อให้พิจารณาใหม่ภายใน 35 วัน ภายหลังจากมีคำสั่งดังกล่าว

วินัยและการลงโทษของเครือรัฐออสเตรเลีย นั้น จะเป็นไปตาม Public Service Act 1999 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของเครือรัฐออสเตรเลีย ได้แก่ มন্ত্রীว่าการราชการแผ่นดิน หรือ Public Service Commissioner โดยมี มंत्रीช่วยว่าการแผ่นดิน และมนตรีว่าการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ โดยบุคคลทั้งสามดังกล่าวรวมกันเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ Public Service Commission โดยจะมีหน่วยงานประจำเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

(2) อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

ภายใต้ Public Service Act 1999 นั้น หน้าที่ของมนตรีว่าการราชการแผ่นดิน มंत्रीช่วยว่าการแผ่นดิน และมนตรีว่าการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ จะครอบคลุมหน่วยงานของรัฐ ทั้งที่เป็นส่วนราชการ เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหาร และที่เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ

(3) การจัดโครงสร้างองค์กร

กำหนดให้ มंत्रीว่าการราชการแผ่นดินและ Merit Protection Commissioner ตามลำดับจะต้องได้รับแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการ จากกระบวนการสรรหา และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

(4) อำนาจหน้าที่ของมนตรีว่าการราชการแผ่นดินไว้ ดังนี้

(4.1) ประเมินระดับการทำงานของหน่วยงานของรัฐ และส่งเสริมค่านิยมที่ดีในราชการของรัฐ

(4.2) ประเมินความเหมาะสมของระบบและกระบวนการของหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ความประพฤติ

(4.3) ไล่สวนรายงานที่เสนอต่อ Commissioner

(4.4) พิจารณาและรายงานต่อรัฐมนตรีที่ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งเรื่องที่รัฐมนตรีส่งให้ Commissioner พิจารณา

(4.5) ส่งเสริมให้มีกฎเกณฑ์ความประพฤติ และค่าที่นิยมที่ดีในราชการของรัฐ

(4.6) ไล่สวนข้อกล่าวหาว่าฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ความประพฤติ ที่กระทำโดยหัวหน้าองค์กร และรายงานผลการไล่สวนต่อหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณา รวมถึงคำแนะนำสำหรับมาตรการที่เหมาะสมด้วย

(4.7) พัฒนา ยกระดับ ทบทวนและประเมินนโยบายการจ้างงานและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการของรัฐ (APS)

(4.8) ให้ความสำคัญในการพัฒนาการบริหารงานบุคคลในราชการของรัฐ
 (4.9) ประสานงานและสนับสนุนการจัดอบรมและโอกาสในการพัฒนาอาชีพ
 ในราชการของรัฐ

(4.10) สนับสนุนและส่งเสริมความเป็นผู้นำในราชการของรัฐ

(4.11) ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือการจัดบริการสาธารณะเมื่อมีการร้องขอ

(4.12) ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่กำหนดในกฎระเบียบต่าง ๆ

การดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการแยกออกเป็น 2 กรณี คือ กระบวนการลงโทษ
 ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง และกระบวนการลงโทษข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอื่น
 ระบบอุทธรณ์

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จัดตั้งขึ้นโดย Merit Protection and Review Agency
 ประกอบด้วย

- (1) Convenor ซึ่งเสนอชื่อ โดยหน่วยงานของรัฐ
- (2) บุคคลที่เสนอชื่อโดยฝ่าย Secretary ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่อุทธรณ์หรือยื่นคำขอ
- (3) บุคคลที่เสนอชื่อ โดยองค์กรตามกฎหมายข้อบังคับอื่น

4.3 กระบวนการพิจารณาคณะกรรมการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของบุคลากรใน สถาบันอุดมศึกษา

จากการที่ข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2548
 ให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ประกอบด้วย¹⁰⁷ (1) ประธาน ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง

¹⁰⁷ ข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2548. ข้อ 5 ให้มีคณะกรรมการ
 อุทธรณ์และร้องทุกข์ ประกอบด้วย

- (1) ประธาน ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ
 - (2) กรรมการซึ่งเลือกจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งมีได้
 ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร จำนวนสามคน
 - (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากบุคคลภายนอกที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ทางด้าน
 กฎหมาย ด้านบริหารราชการ ด้านบริหารงานบุคคล จำนวนสามคน
- ให้ประธานและกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี
 หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการเลือกกรรมการตาม (2) (3) ให้เป็นไปตามที่อธิการบดีกำหนด และ
 ทำเป็นประกาศมหาวิทยาลัย

จากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ (2) กรรมการซึ่งเลือกจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งมีได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร จำนวนสามคน (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากบุคคลภายนอกที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ทางด้านกฎหมาย ด้านบริหารราชการ ด้านบริหารงานบุคคล จำนวนสามคน ให้ประธานและกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการเลือกกรรมการตาม (2) (3) ให้เป็นไปตามที่อธิการบดีกำหนด และทำเป็นประกาศมหาวิทยาลัย และ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพาว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสังกัดมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2555 ข้อ 5 ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย¹⁰⁸

(1) ประธานกรรมการซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ (2) กรรมการซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีจำนวนหนึ่งคน (3) กรรมการซึ่งเลือกจากหัวหน้าส่วนงานจำนวนสองคน (4) กรรมการซึ่งเลือกจากพนักงานและลูกจ้างซึ่งเป็นคณาจารย์ประจำ และมีได้ดำรงตำแหน่งตาม (2) และ (3) จำนวนสองคน และจากพนักงานและลูกจ้างซึ่งมิใช่คณาจารย์จำนวนสองคน (5) กรรมการซึ่งเลือกจากข้าราชการจำนวนสองคน (6) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งกรรมการตาม (1) (2) (3) (4) และ (5) เลือกจากบุคคลภายนอกจำนวนสามคน โดยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมายและด้านบริหารองค์กรด้านละหนึ่งคน ให้ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งรับผิดชอบงานบริหารงานบุคคลเป็นเลขานุการและอาจให้มีผู้ช่วยเลขานุการได้อีกไม่เกินจำนวนสองคน หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการตาม (2) (3) (4) และ (5) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยคณะกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี

¹⁰⁸ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2555. ข้อ 5 ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย

- (1) ประธานกรรมการซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ
- (2) กรรมการซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีจำนวนหนึ่งคน
- (3) กรรมการซึ่งเลือกจากหัวหน้าส่วนงานจำนวนสองคน
- (4) กรรมการซึ่งเลือกจากพนักงานและลูกจ้างซึ่งเป็นคณาจารย์ประจำและมีได้ดำรงตำแหน่งตาม (2) และ (3) จำนวนสองคนและจากพนักงานและลูกจ้างซึ่งมิใช่คณาจารย์จำนวนสองคน
- (5) กรรมการซึ่งเลือกจากข้าราชการจำนวนสองคน
- (6) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งกรรมการตาม (1) (2) (3) (4) และ (5) เลือกจากบุคคลภายนอกจำนวนสามคน โดยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารงานบุคคลด้านกฎหมายและด้านบริหารองค์กรด้านละหนึ่งคน

ทำให้พบว่า การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกให้ออกจากราชการ สามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือจะแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ได้มีการสรรหาและคัดเลือกจากบุคคลที่มีประสบการณ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียในการมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดหลักสำคัญว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องไม่เป็นข้าราชการ ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใด ไม่มีตำแหน่งใด ๆ ทางการเมือง ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ไม่เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ และไม่ประกอบอาชีพที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ผู้อุทธรณ์ ที่จะมี ความมั่นใจว่าตนจะได้รับการพิจารณาด้วยความรวดเร็ว และเป็นธรรม

จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการและบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่จะใช้สิทธิในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งส่งผลให้มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สำหรับบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์กับบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาได้จริง เมื่อมีบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็จะทำให้ไม่มีคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาได้ ตลอดจนส่งผลกระทบทำให้ข้าราชการที่อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือถูกให้ออกจากราชการ ไม่ได้รับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ทำให้ข้าราชการผู้อุทธรณ์คำสั่งไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กล่าวคือ ไม่มีกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ตามกฎหมาย อันที่จะตรวจสอบ และควบคุมการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายปกครองได้

4.4 แนวทางการแก้ไข

ผู้วิจัยเห็นควรให้สถาบันอุดมศึกษาจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นประจำสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแยกองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องวินัยออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ เพื่อที่จะแก้ปัญหาการใช้อำนาจทับซ้อนกันและเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับข้าราชการสถาบันอุดมศึกษา และเป็นหลักประกันความเป็นธรรม และเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการสถาบันอุดมศึกษา และเป็นการสอดคล้องกับหลักความเป็นกลาง และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการสถาบันอุดมศึกษา

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าในประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน โดยเป็นกรรมการประจำ ทำงานเต็มเวลา มีวาระ 6 ปี ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่มาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมาจากกระบวนการเลือกสรรและให้ผู้ที่ได้รับเลือกสรรมาเลือกกันเองเป็นประธานคณะกรรมการสรรหา ก.พ.ค. มีที่มาจากองค์กรฝ่ายต่าง ๆ ที่สะท้อนถึงความเป็นอิสระ เป็นกลางและมีความรู้ ประสบการณ์สูง อันเป็นหลักประกันว่าจะสามารถคัดเลือกคนดี คนเก่ง เข้ามาทำหน้าที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับโครงสร้างของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เห็นว่า ข้าราชการพลเรือนได้มีการแยกองค์กรที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลและมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางวินัยออกจากองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ กล่าวคือ ได้มีการแยกคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ออกจากสำนักงานข้าราชการพลเรือนเพื่อแก้ปัญหาการใช้อำนาจทับซ้อนกัน ผู้มีอำนาจพิจารณาไม่เป็นกลางมีส่วนได้เสีย ซึ่งทำหน้าที่ทั้งดำเนินการทางวินัย และยังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ จึงเป็นกรณีใช้อำนาจตรวจสอบการดำเนินการวินัยของตนเอง ดังนั้น การจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจึงเป็นการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ ออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับโครงสร้างกฎหมายประเทศไทยกับต่างประเทศ แล้วพบว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย แต่ได้มีการแยกการ

ดำเนินการทางวินัยให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา รวมทั้งการโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว หากไม่พอใจให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองแผนกวินัย ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินัย ดังนั้นจึงเห็นว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการแยกผู้มีอำนาจวินัยเรื่องวินัยออกจากผู้มีอำนาจวินัยเรื่องอุทธรณ์ออกจากกัน

ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีการแยกองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ออกจากองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัย กล่าวคือ การดำเนินการวินัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการผสมทางบริหาร ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการและผู้แทนข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งระดับเดียวกันหรือสูงกว่าผู้ถูกกล่าวหา ส่วนการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแยกได้เป็น 2 กรณี คือ การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ หรือต่อผู้บังคับบัญชา และอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

เครื่องรัฐออสเตรเลีย มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ โดยเป็นการเสนอชื่อจากฝ่ายอุทธรณ์และฝ่ายหน่วยงานของรัฐที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัย และมีบุคคลจากองค์กรอื่น ๆ ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ ซึ่งแยกจากองค์กรที่มีอำนาจลงโทษทางวินัย คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาลงโทษทางวินัย

สหรัฐอเมริกาได้มีการแยกองค์กรวินัยเรื่องวินัย และการอุทธรณ์แยกออกจากกัน กล่าวคือ การดำเนินการพิจารณาลงโทษทางวินัยหน่วยงานต้นสังกัดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาลงโทษเอง หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ MSPB ซึ่งเป็นองค์กรอิสระของรัฐบาลทำหน้าที่พิจารณาวินัยอุทธรณ์

ประเทศไทยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการแยกองค์กรที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลและมีอำนาจพิจารณาวินัยลงโทษทางวินัย และองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ออกจากกัน เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาโดยได้มีการแยกองค์กรวินัยเรื่องวินัย และการอุทธรณ์แยกออกจากกัน กล่าวคือ การดำเนินการพิจารณาลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจหน่วยงานต้นสังกัด ส่วนองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินัยเรื่องอุทธรณ์ ก็จะเป็นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ MSPB ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ

ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาควรนำเอาแนวคิดและรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของต่างประเทศ ที่มีอำนาจพิจารณาวินัยเรื่องอุทธรณ์ ก็จะเป็นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนมาประยุกต์ให้เหมาะสมกับการจัดรูปแบบองค์กรสถาบันอุดมศึกษา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของข้าราชการสถาบันอุดมศึกษา เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรบุคคล

ให้เป็นที่ยอมรับ และเป็นการสร้างหลักประกันความน่าเชื่อถือในกระบวนการตรวจสอบเรื่องอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน