

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของพนักงาน ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

The Appeal of Serious Discipline Punishment Order of Government Officers in Government University

วิลาวัณย์ ทัสศกร

Wilawan Tassacorn

สาขาวิชาสังคมและธุรกิจ ภาควิชาวิทยาศาสตร์ประยุกต์และสังคม วิทยาลัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรม
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ

Department of Social and Business Department of Applied and Social Sciences College of Industrial Technology

King Mongkut's University of Technology North Bangkok (KMUTNB)

e-mail: wilawan.t@cit.kmutnb.ac.th

Received: December 13, 2020; Revised: February 4, 2021; Accepted: February 16, 2021

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพมุ่งศึกษาเอกสารกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงคือ ปลดออก และไล่ออกของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ในประเด็นความแตกต่างของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจสภามหาวิทยาลัยมาใช้บังคับกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาโดยไม่เท่าเทียม ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบไม่เป็นทางการจากผู้อำนวยการกองกฎหมาย นิติกร หรือผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องด้านอุทธรณ์และร้องทุกข์ ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาที่มีประสบการณ์ความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานด้านนี้ในพื้นที่ศึกษาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 6 แห่ง (ส่วนราชการ 2 แห่ง ในกำกับของรัฐ 2 แห่ง และเปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการเป็นในกำกับของรัฐ 2 แห่ง) ละ 5 คน รวมจำนวน 30 คน เพื่อรับฟังความคิดเห็นประกอบการวิเคราะห์ข้อกฎหมายที่ได้จากการวิจัยเอกสารข้างต้น ผลการวิจัยพบว่ามีประเด็นความแตกต่างและเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เห็นควรเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และข้อบังคับ ก.อ.ร. ว่าด้วยการอุทธรณ์ฯ พ.ศ. 2560 เพื่อความเป็นธรรม เสมอภาค และไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

คำสำคัญ: สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ; การอุทธรณ์; คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง; พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา; ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ABSTRACT

This research is a qualitative research aimed at studying legal documents on appeal against disciplinary orders. The seriousness is the dismissal and dismissal of employees in public institutions of higher education. Civil servant Civil servants and employees in higher education institutions on the issue of differences in the legislation of the subordinate order by virtue of the university council, it applies equally to the employees of public higher education institutions. An informal, in-depth interview from the Director of Law, Legal Affairs, or a practitioner involved in appeals and grievances. Under the government tertiary institution with experience, knowledge and expertise in this field of study in 6 public tertiary institutions (2 state higher education institutions in the autonomous state, 2 places and change the status from government agencies to under supervision of 2 state) 5 persons, totaling 30 people to listen to their opinions in supporting the analysis of the law Obtained from the research of the above document The results of the study revealed that there were differences and discrimination in law enforcement regarding the appeal against serious disciplinary action by employees in higher education institutions. Therefore, the amendment of the Civil Service Act in Higher Education Institutions B.E. 2547 and the Regulation of the Civil Service Commission on Appeal B.E. 2560 was proposed to ensure fairness, equality and not discrimination.

Keywords: Public higher education institutions; Appeal; Serious disciplinary orders; Employees in higher education institutions; Civil servants in higher education institutions

บทนำ

มาตรา 3 วรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 วางหลักการให้บุคคลที่มีอำนาจทางกฎหมายต้องผูกพันปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติอันเป็นสิ่งที่กำหนดความประพฤติขององค์การของรัฐ และข้าราชการที่มีความผูกพันต้องปฏิบัติตาม (Kreangam, 1987) และนโยบายแห่งรัฐที่

ต้องการพัฒนาศักยภาพการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพื่อตอบสนองของพันธกิจหลักได้แก่ สอน วิจัย บริการวิชาการ และทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ รัฐจึงตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดหลักการบริหารจัดการสถานศึกษา ระดับอุดมศึกษา ตามมาตรา 34 วรรคสาม

มาตรา 36 และมาตรา 39 วางหลักให้ คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณา เสนอนโยบายแผนพัฒนา และมาตรฐานการ อุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและ ความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับ ปริญญาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง สถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สถาบันอุดมศึกษาเป็นนิติบุคคล และอาจ จัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับ ของรัฐ โดยให้ดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่ เป็นของตนเอง คล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันศึกษา ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของ รัฐแต่ละแห่งบัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาเป็น นิติบุคคล มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรมใน สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (ปัจจุบันคือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม) ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่ เป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งได้ บัญญัติให้เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงาน ในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ และเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2542 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณา และมีมติให้สถาบันอุดมศึกษาจ้างลูกจ้าง ลักษณะการจ้างพิเศษที่มีวาระการจ้างกำหนด ชัดเจนแทนการบรรจุข้าราชการใหม่เพื่อทดแทน อัตรากำลังข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษาที่ถูกยุบเลิกเนื่องจากการเกษียณ อายุราชการ ลาออกหรือโอนย้าย จึงเกิด “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ” ขึ้น 2 ประเภทคือ (1) พนักงานที่จ้างด้วยเงินรายได้ ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และ (2) พนักงานที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพล

เรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (กรณีเป็น ส่วนราชการเปลี่ยนสถานภาพเป็นในกำกับของ รัฐ ที่เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เปลี่ยน สถานภาพสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่เป็นส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับ ของรัฐ) เฉพาะพนักงานกลุ่ม(2) นี้ที่รัฐที่ยังคง รับรองสิทธิที่ไม่น้อยกว่าเดิมให้แก่ข้าราชการพล เรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามที่ปรากฏ ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติจัดตั้ง สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ต่อมามีการ ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4 และ มาตรา 17 กำหนดคำนิยาม “ข้าราชการพล เรือนในสถาบันอุดมศึกษา” โดยให้สภา สถาบันอุดมศึกษากำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการบริหารงานบุคคล รวมถึงการอุทธรณ์และ ร้องทุกข์ให้เป็นไปตามข้อบังคับสถาบัน อุดมศึกษา และ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้แก้ไข เพิ่มเติม มาตรา 3 และมาตรา 65/1 กำหนดคำ นิยาม “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” โดยให้ สภาสถาบันอุดมศึกษาออกข้อบังคับว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลซึ่งรวมถึงการอุทธรณ์และร้อง ทุกข์สำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

ดังนั้น ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงาน บุคคลที่ออกโดยสภาสถาบันอุดมศึกษาตาม มาตรา 17 ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.อ.หรือ ก.อ.ร. กำหนด การอุทธรณ์ได้แก่ คำสั่งลงโทษวินัยร้ายแรง (ปลดออก,ไล่ออก) ที่ ใช้บังคับสำหรับข้าราชการทั้งที่เป็นส่วนราชการ และพนักงานที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการ พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ จึงอุทธรณ์ฯ ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้อง ทุกข์ (ก.อ.ร.) ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่เป็น บุคคลภายนอก ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียอันเป็น

เหตุร้ายแรงทำให้ไม่อาจพิจารณาทางปกครองได้เนื่องจากมิได้เกี่ยวข้องกับอยู่ในฐานะของผู้ได้บังคับบัญชาตามสายงานของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง ตามนัยมาตรา 13 (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง (ปลดออก, ไล่ออก) ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.) ประจำสถาบันอุดมศึกษา ตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานฯ ของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา ตามมาตรา 3 และมาตรา 65/1 ซึ่งองค์ประกอบคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นบุคคลภายในสถาบันอุดมศึกษาที่ยังเกี่ยวข้องกับอยู่ภายใต้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง เข้าข่ายเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันเป็นเหตุร้ายแรงทำให้ไม่อาจพิจารณาทางปกครองได้ ตามมาตรา 13 (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นไปอย่างลักลั่น เลือกปฏิบัติระหว่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และข้อบังคับ ก.อ.ร. ว่าด้วยการอุทธรณ์ฯ พ.ศ. 2560 ที่ใช้บังคับสำหรับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เปลี่ยนสถานภาพมาจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กับข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และข้อบังคับ

สถาบันอุดมศึกษาว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ส่วนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่วางหลักการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงและวินัยร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนสามัญให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งประกอบด้วยกรรมการมาจากบุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารที่มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และการได้มาซึ่งกรรมการมาจากการคัดเลือกและโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ถือเป็นบุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสียอันเป็นเหตุร้ายแรงทำให้ไม่อาจพิจารณาคดีทางปกครอง จึงเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และข้อบังคับ ก.อ.ร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2560 เพื่อให้การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่แตกต่างกันมากนัก และลดภาระความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องหากคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงดังกล่าวถูกยกเลิกเพิกถอนเนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเด็นการออกกฎหมายลำดับรองว่าด้วยการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษา

2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พนักงานที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และข้าราชการพลเรือนสามัญ

3. เพื่อเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพื่อให้เกิดความเสมอภาค เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

กรอบแนวคิดการวิจัย

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มีกฎหมายบังคับเป็นแนวทางปฏิบัติที่ต่างกักันคือ (1) พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ (2) พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เกิดปัญหาส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เสมอภาคกัน ทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2560 ที่วางหลักให้บุคคลที่มีอำนาจทางกฎหมายต้องผูกพันปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติอันเป็นสิ่งที่กำหนดความประพฤติขององค์การของรัฐ และข้าราชการที่มีความผูกพันต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาทุกคนมีหลักประกันการ

ปฏิบัติงานที่มั่นคง การวิจัยจึงมีกรอบแนวคิดที่จะพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้มีความเสมอภาคเท่าเทียม เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงเสนอแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และข้อบังคับ ก.อ.ร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2560

การดำเนินการวิจัย

วิจัยนี้ประสงค์ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จึงใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รวมถึงศึกษากฎหมายอนุบัญญัติได้แก่ ข้อบังคับหรือระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างการบริหารงานบุคคลด้านการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง ระหว่าง “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” กับ “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” และเนื่องจากพื้นที่ศึกษาซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีจำนวนมาก ผู้วิจัยจึงกำหนดพื้นที่ศึกษาโดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ประเภทละ 2 แห่ง ดังนี้ (1) สถาบัน อุดมศึกษาของรัฐที่เป็น

ส่วนราชการ 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยนครสวรรค์ เนื่องจากทั้งสองมหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการที่ยังไม่เปลี่ยนสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ (2) สถาบันอุดมศึกษาที่ก่อตั้งเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เนื่องจากเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสองแห่งแรกที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแต่แรกจัดตั้ง (3) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ เนื่องจากเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการที่ได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นในกำกับของรัฐกลุ่มที่สองหลังจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และการเลิกล้มมหาวิทยาลัยศิลปากรนั้น เนื่องจากเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการที่ได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐกลุ่มสุดท้าย การเลิกล้มมหาวิทยาลัยดังกล่าวข้างต้นเป็นพื้นที่ศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของมหาวิทยาลัยแต่ละประเภท นอกจากนี้ยังใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบไม่เป็นทางการจากผู้เกี่ยวข้องการกฎหมาย นิติกร หรือผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องด้านอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงทั้ง 6 สถาบันอุดมศึกษา ที่มีประสบการณ์ความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานด้านนี้เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกมาประกอบกันเพื่อขยายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้ง

คำสั่งลงโทษทางวินัยให้มีความเสมอภาค และเป็นธรรมยิ่งขึ้น

ผลการวิจัย

1. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งออกกฎหมายลำดับรองว่าด้วยการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และมติคณะรัฐมนตรี ประกอบกับกฎหมายดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิด “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ซึ่งรวมถึงการอุทธรณ์และร้องทุกข์เฉพาะสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ปราบกฎหมายหมวด 9 มาตรา 65/1 โดยมีได้กำหนดหลักการในการออกข้อบังคับดังกล่าวนี้ไม่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) หรือคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.) กำหนดเช่นเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 17 วรรคสาม สำหรับใช้บังคับกับ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่อย่างใด ทำให้การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แตกต่างลักลั่นกับพนักงานในสถาบัน

อุดมศึกษาของรัฐที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา(กรณีสถาบันอุดมศึกษาเปลี่ยนสถานภาพเป็นในกำกับของรัฐ) ทั้งที่ตามหลักการแห่งกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิด พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มีความรับผิดชอบในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐเช่นเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนและพนักงานที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ นอกจากนี้ลักษณะการจ้างยังเป็นการจ้างเพื่อทดแทนอัตรากำลังข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ถูกยุบเลิกเนื่องจากเกษียณอายุราชการ ลาออก หรือโอนย้าย ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล คือ ก.พ.อ. ส่วนอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ คือ ก.อ.ร. เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐนำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับบริหารงานบุคคลที่รวมถึงการอุทธรณ์ได้แก่คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง ดังนั้น การออกกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ได้แก่คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งสองกลุ่มจึงควรอยู่บนบรรทัดฐานเดียวกันที่ไม่แตกต่างกันมากนัก

2. การอุทธรณ์ได้แก่คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของของเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละประเภทแตกต่างกันดังนี้

2.1 ข้าราชการพลเรือนสามัญ การอุทธรณ์ได้แก่คำสั่งลงโทษทางวินัยทุกระดับโทษเป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยยื่นต่อ ก.พ.ค. ซึ่งประกอบด้วยกรรมการมาจาก

บุคคลภายนอกที่ผ่านกระบวนการคัดเลือกตามขั้นตอนวิธีการชัดเจนจนได้มาซึ่งบุคคลที่สมควรได้รับการพิจารณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรกลางพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ ลักษณะปฏิบัติงานเป็นแบบเต็มเวลา วาระการดำรงตำแหน่งครั้งเดียว 6 ปี และไม่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้ ถือเป็นองค์กรกลางที่กล่าวได้ว่าไม่มีส่วนได้เสียอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 13 (4) (5) แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กำหนด มีอำนาจอิสระในการแสดงความคิดเห็น ปราศจากการครอบงำจากอำนาจของฝ่ายบริหาร เกิดการสอบทานควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายบริหาร

2.2 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา การอุทธรณ์ได้แก่คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา การออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐรวมถึงการอุทธรณ์ได้แก่คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่ ก.พ.อ. หรือ ก.อ.ร. กำหนดเพื่อรับรองสิทธิของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงพนักงานในสถาบัน อุดมศึกษาที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ สิทธิในการอุทธรณ์ได้แก่คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของพนักงานสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจึงแตกต่างกัน

2.3 พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา ประกอบ กับข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษาว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลพนักงานพบว่า การอุทธรณ์ ได้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่จ้างตามมติ คณะรัฐมนตรี หรือจ้างด้วยเงินรายได้ของ สถาบันอุดมศึกษาต้องอยู่ภายใต้บังคับของ ข้อบังคับสภาสถาบันอุดมศึกษาว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลประกอบกับข้อบังคับว่าด้วย การอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจ สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งกำหนด การอุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง ของพนักงานกลุ่มนี้จึงสิ้นสุดภายในสถาบัน อุดมศึกษาแต่ละแห่ง แต่หากพิจารณา องค์ประกอบของ ก.อ.ร. ประจำ สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ศึกษาตามข้อบังคับที่ ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติจัดตั้ง พบว่ามีกรรมการที่มาจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นบุคคลภายนอก เพียงองค์ประกอบเดียว และอยู่ในฐานะ กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาที่มีหน้าที่ รับทราบรายงานผลการสอบสวนและการลงโทษ ทางวินัยร้ายแรงในกระบวนการรายงานการ ลงโทษทางวินัยร้ายแรง และได้พิจารณาให้ ความเห็นเบื้องต้นในสภาสถาบันอุดมศึกษาแล้ว ยังมีกรรมการมาจากผู้แทนคณาจารย์ประจำ ผู้แทนข้าราชการพลเรือน หรือพนักงานใน สถาบัน อุดมศึกษาที่ล้วนเป็นผู้ปฏิบัติงาน ประจำอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของฝ่าย บริหาร ทำให้ขาดอิสระในการแสดงความคิดเห็น โดยปราศจากอำนาจการควบคุมของฝ่ายบริหาร ที่มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง ถือ เป็นผู้มีส่วนได้เสียอันเป็นเหตุร้ายแรงทำให้ไม่

อาจพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 13 (4) และ (5) แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง ก่อให้เกิดความลี้ลับ ไม่เสมอภาค และถูกเลือกปฏิบัติ เกิดความไม่เป็นธรรมขัดต่อ หลักการบริหารจัดการที่ดี แม้ว่าหลักเกณฑ์ว่า ด้วยการบริหารงานบุคคลด้านการอุทธรณ์ ได้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงที่กำหนดให้ สิ้นสุดภายในมหาวิทยาลัย เป็นนโยบายแห่งรัฐ โดยมีหลักการและเจตนารมณ์ให้กระบวนการ เยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ถูกสั่ง ลงโทษทางวินัยร้ายแรงได้รับการพิจารณาและ ยุติเรื่องได้รวดเร็ว คล่องตัวตามหลักการกระจาย อำนาจ แต่การอุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งลงโทษทาง วินัยร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ยังคงได้รับการพิจารณาจากกรรมการที่ถือว่า เป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 13 (4) และ (5) ซึ่งถือเป็นเหตุร้ายแรงที่ไม่อาจพิจารณาทาง ปกครองได้ ประกอบกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึก จากผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องพบว่า กระบวนการดำเนินการทางวินัยนับตั้งแต่เริ่ม กระบวนการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง จนเสร็จสิ้นกระบวนการและถูกลงโทษทางวินัย ร้ายแรงหากอุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ร้ายแรงจนกระทั่งเสร็จสิ้นกระบวนการโดย คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำ สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งนั้นพบว่า โอกาส การเปลี่ยนคำวินิจฉัยการลงโทษทางวินัย ร้ายแรงในชั้นการอุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งลงโทษ ทางวินัยร้ายแรงนั้นมีความเป็นไปได้น้อยมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงาน เกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการนั้น ซ้ำซ้อนและเป็นการพิจารณาโดยคนกลุ่ม เดียวกัน จึงไม่เป็นไปตามหลักการของระบบ ควบคุมการกระทำทางปกครอง และยังเข้าข่าย

เป็นผู้มีส่วนได้เสียอันเป็นเหตุร้ายแรงทำให้ไม่อาจพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 13 (4) และ (5) แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Wongwattanasan, 1997) เช่น กรณีเกิดการดำเนินการทางวินัยร้ายแรง จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรง อย่างน้อยกรรมการหนึ่งคนต้องมีความรู้ทางกฎหมาย และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหลายแห่งที่ไม่มีคณะนิติศาสตร์และขาดแคลนอัตรากำลังตำแหน่งนิติกร จึงมักจะแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่ง นิติกร ฝ่ายกฎหมายของมหาวิทยาลัยเข้าร่วมเป็นกรรมการ บางครั้งนิติกรต้องทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงแต่ละชุด และตำแหน่งนิติกรเป็นตำแหน่งที่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง ประกอบกับอัตรากำลังตำแหน่งนิติกร ในสังกัดสถาบันอุดมศึกษา มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับภาระงานแล้วทำให้นิติกรจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการดำเนินการทางวินัย และการลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันปฏิบัติหน้าที่กรรมการหรือเป็นเลขานุการ นอกจากนี้นิติกรยังมีหน้าที่ในการจัดทำบันทึก รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริง และรายงานผลการสอบสวนวินัยร้ายแรงพร้อมเสนอแนวทางหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะโทษ สถานโทษ และแนวทางการลงโทษเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บริหารตามสายการบังคับบัญชาผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และยังมีหน้าที่ร่วมอยู่ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการอุทธรณ์และร้อง

ทุกข์ประจำสถาบันอุดมศึกษา โดยทำหน้าที่รวบรวมเอกสาร ข้อเท็จจริง พร้อมข้อกฎหมายนำเสนอต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันอุดมศึกษาเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันอุดมศึกษาอีกด้วย

3. การยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของพนักงานสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เพื่อให้เกิดความเสมอภาค เป็นธรรมและไม่มี ความแตกต่างกัน ผลจากการศึกษาดังกล่าว เห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดให้การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ยื่นต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา(กรณีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ) ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.) ตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด ส่วนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันอุดมศึกษาที่ตนสังกัด เกิดความแตกต่างหลักกันในการบังคับใช้กฎหมายสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจึงเห็นควรเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 17 วรรคหนึ่ง มาตรา 62 วรรค

หนึ่ง และมาตรา 65/1 และข้อบังคับ ก.อ.ร. ว่าด้วยการอุทธรณ์ฯ พ.ศ. 2560 ข้อ 6 วรรคหนึ่ง เพื่อให้การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงสำหรับพนักงานสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่แตกต่างกันมากนัก เพื่อเพิ่มขวัญ กำลังใจ ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเป็นพลังขับเคลื่อนสถาบันอุดมศึกษาให้ก้าวสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการตามนโยบายแห่งรัฐ และลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคลากร และลดภาระความรับผิดชอบจากการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ถูกลงโทษ หากภายหลังมีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง

อภิปรายผล

งานวิจัยนี้ประสงค์ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ผลจากการวิจัยพบว่าเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงส่งผลให้การพิจารณาการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงเป็นไปอย่างเสมอภาค เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ สอดคล้องตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การออกกฎหมายของหน่วยงานของรัฐเพื่อบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดต้องเป็นธรรม เสมอภาคโดยไม่เลือกปฏิบัติและชอบด้วยกฎหมาย แต่การออกกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นพื้นที่ศึกษามีความแตกต่างกันระหว่าง

กลุ่มข้าราชการพลเรือนและพนักงานในอุดมศึกษาที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กำหนดให้สิทธิการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงต่อ ก.อ.ร. ซึ่งมีองค์ประกอบกรรมการที่ไม่มีส่วนได้เสียทำให้การพิจารณาเป็นไปอย่างเป็นธรรม ในขณะที่กลุ่มพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ พบว่าองค์ประกอบของกรรมการเข้าข่ายเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันเป็นเหตุร้ายแรงทำให้ไม่อาจพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 13 (4) และ (5) แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งอาจส่งผลทำให้ไม่ได้รับการพิจารณาเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอย่างแท้จริง ส่วนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญกำหนดให้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยทุกระดับโทษยื่นต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณ ธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งมีองค์ประกอบกรรมการที่มีความเป็นกลาง มีกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการมาจากการคัดเลือกบุคคลภายนอก ปฏิบัติงานลักษณะประจำ และมีวาระดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว ถือเป็นกรรมการที่ไม่มีส่วนได้เสีย ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นธรรมแท้จริง สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการออกจากกันเพื่อให้สามารถควบคุมและดุลอำนาจ (check and balance) กันได้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Chuathai, 1992) ซึ่งการใช้อำนาจอาจเป็นแบบผสมกันได้ โดยความสำคัญอยู่ที่การจัดองค์กรและกลไก

ของรัฐเป็นไปตามทฤษฎีการกระจายอำนาจเพื่อการคนและตุลกัน (Wongwattanasan, 1983) ดังนั้น เพื่อให้การอุทธรณ์ได้แย่งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงเป็นธรรม เสมอภาคตามหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายอันเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Chareonthanawat, 2004) ต่อพนักงานสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และยังสร้างความผูกพันองค์การของบุคลากรเพื่อสร้างผลงานเนื่องจากสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจว่าองค์การมีพันธะสัญญาที่จริงใจในการสร้างระบบงานที่ดีให้กับบุคลากร (Samantreeporn, 2017) การวินิจฉัยการอุทธรณ์ได้แย่งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ฝ่ายปกครองหรือผู้ใช้อำนาจต้องมีการขอขอบเขตการใช้อำนาจ (Wisarutpit, 1997) จึงเสนอแนวทาง ดังนี้

1. ด้านกฎหมาย ให้ยกเลิกความในมาตรา 17 วรรคหนึ่ง มาตรา 62 วรรคหนึ่ง และมาตรา 65/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

“มาตรา 17 วรรคหนึ่ง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ยกเว้นการอุทธรณ์ได้แย่งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.อ. และ ก.อ.ร. กำหนด

มาตรา 62 วรรคหนึ่ง ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือพนักงานในสถาบัน

อุดมศึกษาผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือถูกสั่งปลดออก หรือไล่ออก มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.อ.ร. ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.อ.ร. กำหนด

มาตรา 65/1 การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้งอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนแปลงและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ และการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ยกเว้นการอุทธรณ์ได้แย่งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.อ. และ ก.อ.ร. กำหนด”

และให้ยกเลิกความในข้อ 6 วรรคหนึ่งของข้อบังคับ ก.อ.ร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ฯ พ.ศ. 2560 และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน “ข้อ 6 วรรคหนึ่ง ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือถูกสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.อ.ร. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับนี้...”

2. ด้านนโยบาย ควรมีองค์กรกลางภายนอกสถาบันอุดมศึกษาที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้เป็นการเฉพาะและลักษณะการปฏิบัติงานขององค์กรนี้ต้องเป็นลักษณะประจำที่ไม่เข้าข่ายเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันเป็นเหตุร้ายแรงทำให้ไม่อาจพิจารณาทางปกครองได้

3. ด้านการบริหารจัดการ ควรกำหนดความรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่

และมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการดำเนินการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง เพิ่มความรอบคอบ ระมัดระวังในกระบวนการดำเนินการทางวินัยทุกขั้นตอนก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง หากผลการพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งที่ได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่ยุติให้เพิกถอนคำสั่ง

ข้อเสนอแนะ

ประเด็นที่สามารถนำไปสู่การศึกษาวินัยเพื่อพัฒนาการบริหารงานบุคคลโดยกำหนดองค์กร

กลางทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์กลางการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เป็นองค์กรควบคุมภายนอกและถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลยพินิจฝ่ายบริหาร มีอำนาจอิสระปราศจากการควบคุมจากฝ่ายบริหาร และปฏิบัติงานเฉพาะการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ในลักษณะประจำแบบมีวาระสิ้นสุดเพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่หรือสร้างเครือข่ายหาประโยชน์ในทางมิชอบ

เอกสารอ้างอิง

- Chareonthanawat, K. (2004). *Principles of law on rights and liberties*. (1st ed.). Bangkok: Winyuchon.
- Chueathai, S. (1992). *General constitution principles*. ed. Bangkok: Ruen Kaew Printing.
- Kasemsap, P. (2007). *Niti Philosophy*. (8th ed.). Bangkok: Faculty of Law. Thammasat University.
- Kreangarm, W. (1987). *Constitutional law*. (3rd ed.). Bangkok: Office of the Nitibannakan.
- Wisarutpit, W. (2001). *"Basic Principles of Administrative Law" in Administrative Law Study Guide*. ed. Bangkok: Winyuchon.
- Wisarutpit, W. (2002). *Administrative acts must be lawful in the Guide of Administrative Law*, ed. Bangkok: Office of Legal Studies of the Thai Bar Association.
- Wongwattanasan, C. (1997). *Administrative Procedure Law*. ed. Bangkok: Jirat Publishing.
- Chareonthanawat, K. (2004). *"The principle of equality" in the collection of public law Articles*. from the website www.pub-law.net, 376.
- Wisarutpit, W. (1997). *"The Basic principles of administrative law" In the study of administrative law*. (2nd ed.). Bangkok: Legal Education Office of the Thai Bar Association.
- Lertpaitoon, S. (2000). Principle of Equality. *Law Journal*, 30(2), 164-165.

- Samantreeporn, S. (2017). Human Resource Management in the Business Sector in the Rapidly Changing World. *Journal of Bangkokthonburi University*, 6(1), 1 -16.
- Santsawang, K. (1983). The principle of administrative action must be lawful. *Botbundit Journal*, 4(44), 1.10.
- Wongwattanasan, C. (1983). The truth and the principle of separation of power. *Journal of Administration Law*, 2(2), 31.