

มาตรฐานโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

วิลาวัลย์ ทศกร¹

¹ ผู้นิพนธ์ประสานงาน โทรศัพท์ 085-661-5446 อีเมล: wilawan.t@cit.kmutnb.ac.th

รับเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2563 วันที่แก้ไขบทความ 28 ธันวาคม 2563 ตอรับเมื่อ 15 มกราคม 2564

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทำให้มีอิสระในการบริหารจัดการด้านต่างๆ โดยสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล รวมถึงกำหนดโทษ และลงโทษทางวินัย จึงเกิดการเลือกปฏิบัติ งานวิจัยนี้ประสงค์ศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้านการกำหนดโทษทางวินัย การลงโทษทางวินัยตามมาตรฐานโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ (ก.พ.) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) และพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้านการกำหนดโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย พร้อมจัดทำมาตรฐานโทษพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสามประเภท กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการกำหนดโทษ และการลงโทษทางวินัย พื้นที่ศึกษาคือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 3 แห่ง ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายลำดับรองของมหาวิทยาลัยที่เป็นพื้นที่ศึกษา กำหนดโทษ และการลงโทษทางวินัย แตกต่างกันและไม่ปรากฏว่ามีมาตรฐานโทษทางวินัยประกอบการใช้อำนาจดุลยพินิจสั่งลงโทษทางวินัย จึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การกำหนดโทษ และการลงโทษทางวินัยเป็นธรรมยิ่งขึ้น พร้อมจัดทำมาตรฐานโทษทางวินัยเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงาน

คำสำคัญ : โทษทางวินัย การลงโทษทางวินัย มาตรฐานโทษทางวินัย พนักงานมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

¹ อาจารย์ ดร. ประจักษ์ภาควิชาวิทยาศาสตร์ประยุกต์และสังคม (สาขาวิชาสังคมและธุรกิจ) วิทยาลัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ

Disciplinary Punishment Standard for Government Officers in Autonomous Universities

Wilawan Tassacorn¹

¹ Corresponding Author, Tel. 085-661-5446, E-mail: wilawan.t@cit.kmutnb.ac.th

Received 23 November 2020; Revised 28 December 2020; Accepted 15 January 2021

Abstract

Changing the status to the autonomous university gives freedom in management by The University Council which has the power to issue a secondary law on personnel management including the penalty and take disciplinary action. Therefore, discrimination occurred This research aims to study, analyze and compare laws on personnel administration in disciplinary action, including disciplinary action according to the disciplinary standards of civil servants, civil servants in higher education institutions and state-owned university employees to propose amendments to the law on personnel administration in the disciplinary action; and preparing a standard to punish university employees under state supervision. Using qualitative research methods by employing legal information inclusive of Constitution of the Kingdom of Thailand National Education Law, Law on personnel administration of all three types of government officials. Laws relating to good governance and the secondary law on imposition of penalties and disciplinary action. The study area covers 3 autonomous universities. The research found the secondary law of the university as a study area imposing punishment and disciplinary action differently and did not appear to have a standard of disciplinary action for the exercise of discretion to order disciplinary action. Therefore amendments to the relevant laws to provide punishment and the disciplinary action proposal is more fair and ready to prepare a standard of disciplinary action to be used as an operating guideline.

Keywords : Disciplinary Punishment, Disciplinary Punishment Standard, Disciplinary Standards, Government Officers, Government Autonomous Universities

¹ Lecturer of College of Industrial Technology, King Mongkut's University of Technology North Bangkok (KMUTNB), Department of Applied and Social Sciences (the Department of Social and Business)

1. บทนำ

การเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เริ่มจากการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา โดยตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 รองรับหลักการดังกล่าว ซึ่งกฎหมายทั้งสามฉบับกำหนดนโยบายและหลักการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐในลักษณะกระจายอำนาจให้มหาวิทยาลัยมีความอิสระในการบริหารจัดการตามพันธกิจ โดยสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองด้านต่างๆ รวมถึงด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งรวมถึงการกำหนดโทษและการลงโทษทางวินัยพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอันเป็นประเด็นปัญหาในงานวิจัยนี้ เนื่องจากมาตรา 17 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559 กำหนดหลักการรับรองสิทธิอันเป็นหลักประกันอันมั่นคงในการปฏิบัติงานให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (กรณีเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) มีสิทธิที่ไม่น้อยกว่าเดิมกล่าวคือ การกำหนดโทษและการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) และคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.) กำหนด ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติ เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2542 และวันที่ 31 สิงหาคม 2542 เห็นชอบให้มหาวิทยาลัย จ้างบุคลากรด้วยเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้เพื่อทดแทนอัตราค่าจ้างข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกยุบเลิกเนื่องจากการเกษียณอายุราชการ ลาออกหรือโอนย้ายตามมาตรการกำหนดขนาดอัตราค่าจ้างคนภาครัฐ เกิดบุคลากรขึ้นภายในมหาวิทยาลัย 2 กลุ่มใหญ่ คือ 1) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (กรณีเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) ซึ่งการบริหารงานบุคคลสำหรับบุคลากรกลุ่มนี้อยู่ภายใต้บังคับของข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ออกโดยอาศัยอำนาจสภามหาวิทยาลัยและต้องสอดคล้องตามหลักเกณฑ์ ที่ ก.พ.อ. และ ก.อ.ร. กำหนด ตามความในมาตรา 17 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งแตกต่างจากบุคลากรกลุ่ม 2) พนักงานมหาวิทยาลัยจ้างตามมติคณะรัฐมนตรี และพนักงานมหาวิทยาลัยจ้างด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย การบริหารงานบุคคลสำหรับบุคลากรกลุ่มนี้อยู่ภายใต้บังคับของข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ที่ออกตามนัยมาตรา 65/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยไม่ได้กำหนดหลักการเหมือนมาตรา 17 วรรคสาม ที่รับรองสิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ทำให้การกำหนดโทษ และการลงโทษทางวินัยบุคลากรกลุ่ม 2) นี้แตกต่างจากกลุ่ม 1) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในฐานะผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐต้องบริหารจัดการความมีอิสระภายใต้กรอบหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักกฎหมายว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเนื่องจากถือเป็นหน่วยงานของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐกล่าวคือรัฐมีได้ควบคุมบังคับบัญชาแต่มีลักษณะการกำกับดูแล ผู้ปฏิบัติงานภายในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย และหลักนิติธรรมตาม มาตรา 3 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนด โดยต้องปฏิบัติงานตามกรอบอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนด จึงควรกำหนดโทษทางวินัยที่เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน พร้อมทั้งจัดทำมาตรฐานโทษทางวินัยเพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการใช้อำนาจดุลยพินิจของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาลงโทษทางวินัยพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้การใช้อำนาจดุลยพินิจในการกำหนดโทษ และการลงโทษทางวินัยพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่แตกต่างกันมากนัก และลดภาระความรับผิดชอบจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทางปกครอง

2. วัตถุประสงค์

2.1 ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้านการกำหนดโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยตามมาตรฐานโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ (ก.พ.) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) และพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้านการกำหนดโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย ตามมาตรฐานโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ (ก.พ.) และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) และ พนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อจัดทำมาตรฐานโทษพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2.3 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้านการกำหนดโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยตาม แนวทางมาตรฐานโทษทางวินัยสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

3. การทบทวนวรรณกรรม และกรอบแนวคิดในการวิจัย

3.1 การทบทวนวรรณกรรม

วินัย คือ การควบคุมความประพฤติโดยการออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือโดยการฝึกอบรม การสั่งสอนเพื่อให้ พฤติกรรมต่างๆ เป็นไปในทิศทางที่ดี (ประวิณ ณ นคร, 2533) เมื่อรวมกับคำว่า “การดำเนินการ” จึงหมายถึง การดำเนินการ ทั้งหลายที่กระทำเป็นแบบพิธีการตามกฎหมายเมื่อข้าราชการกระทำผิดทางวินัยเริ่มตั้งแต่การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวน การสอบสวน การกำหนดโทษ และการสั่งลงโทษ จุดมุ่งหมายของการลงโทษเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบ แบบแผน รักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพของข้าราชการ การลงโทษทางวินัยต้องเป็นธรรม เสมอภาค และเหมาะสมกับความผิด และจงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นเพื่อชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของ ประชาชนต่อทางราชการ โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก (สำนัก มาตรฐานวินัย, 2535) แนวความคิดว่าด้วยความผิดทางวินัยนั้นเกิดขึ้นจากเครื่องมือสำคัญที่สนับสนุนให้การกิจของรัฐบรรลุผล อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลคือ “เจ้าหน้าที่รัฐ” ซึ่งมีหน้าที่ 4 ลักษณะคือ 1) การปฏิบัติหน้าที่ราชการ 2) การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา 3) จรรยาบรรณและจริยธรรมวิชาชีพ และ 4) การเป็นกลางทางการเมือง หากการ กระทำใดๆ ของข้าราชการที่ละเมิดหรือบกพร่องต่อหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ กำหนด ย่อมก่อให้เกิดความผิดทางวินัยและอาจถูกดำเนินการทางวินัยโดยองค์กรผู้มิอำนาจได้แก่ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง แนวความคิดว่าด้วยโทษทางวินัย คำนึงถึงหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยโดยมุ่งป้องกันมิให้ฝ่าย ปกครองได้แก่ผู้บริหารและผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัยใช้อำนาจตามอำเภอใจซึ่งจะได้รับการรับรอง จากองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาตีปกครอง คือ ศาลปกครองยอมรับว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นขั้นตอนวิธีการอันเป็น สำคัญหรือเป็นหลักประกันจำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ นอกจากนี้ยังมีหลักประกันในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเกิดขึ้น เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษโดยต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายซึ่งเป็น หลักประกันความเป็นธรรมที่คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของข้าราชการได้แก่ หลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง เป็น หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายอาญาเกี่ยวกับการห้ามมิให้ลงโทษบุคคลที่เคยถูกลงโทษจากการกระทำเดียวกันนั้นมาแล้ว หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองเป็นหลักการที่ห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองที่ให้มีผล ย้อนหลังโดยจะมีผลบังคับสำหรับอนาคตเท่านั้น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงต้องออกให้มีผลตั้งแต่วันออกคำสั่ง เนื่องจาก ในขณะที่ข้าราชการกระทำผิดนั้น การกระทำดังกล่าวของข้าราชการยังไม่เป็นความผิดวินัย ยังมีหลักการแสดงผลใน คำสั่งลงโทษทางวินัย หลักความได้สัดส่วนระหว่างโทษทางวินัยและความผิดทางวินัย (พัฒนพงศ์ อมรวัฒน์, 2559) หลักการ กระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2546) หลักความเสมอภาค ที่เป็นสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน องค์กรต่างๆ ของรัฐซึ่งรวมฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคล ที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตาม ลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556) การที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อหลักความเสมอภาคเพราะฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อ กฎหมายอย่างเคร่งครัดอันเป็นการผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2543) แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทาง วินัยข้าราชการพลเรือนทำให้ทราบถึงวัตถุประสงค์การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมตามกระบวนการทาง นิติธรรม คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนการดำเนินการและการใช้ดุลยพินิจกำหนดโทษทางวินัยจึงต้อง เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (พัฒนพงศ์ อมรวัฒน์, 2559) ซึ่งหมายถึงการที่รัฐกระทำ ใดๆ อันเป็นการกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ ตลอดจนทรัพย์สินของประชาชน ที่มีลักษณะเป็นการกำหนดสิทธิ หน้าที่ การเปลี่ยนแปลง หรือการระงับซึ่งสิทธิต่างๆ ของประชาชน (กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, 2551) แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้

ดุลยพินิจทำให้ทราบถึงอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดได้แก่ อำนาจผูกพันซึ่งเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐโดยการบัญญัติไว้ล่วงหน้า กับ อำนาจดุลยพินิจ ซึ่งเป็นอำนาจให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเอง ในขอบเขตแห่งกฎหมาย จึงจะถือว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย (อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, 2527) หลักการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง ได้แก่ 1) หลักความสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน 2) หลักความเสมอภาค เป็นหลักหนึ่งของสิทธิขั้นพื้นฐาน คือ การใช้กฎหมายให้มีผลบังคับแก่ประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน (กมลชัย รัตนสากววงศ์, 2537) การทบทวนกฎหมายทบทวนเฉพาะกฎหมายที่กำหนดหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลของการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อศึกษาถึงนโยบายรัฐที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจบริหารในการจัดทำบริการสาธารณะให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารจัดการผ่านรูปแบบการบริหารงานในลักษณะการกำกับดูแลแทนการควบคุมบังคับบัญชา และยังศึกษาถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ก.พ. ก.พ.อ. และพนักงานมหาวิทยาลัย เพื่อทราบถึงการบริหารงานบุคคลเฉพาะด้านการกำหนดโทษ และการลงโทษทางวินัย รวมถึงมาตรฐานโทษทางวินัยที่ ก.พ.กำหนด และศึกษาถึงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นพื้นที่ศึกษา เพื่อทราบถึงระบบการบริหารงานบุคคลด้านวินัยและการดำเนินการทางวินัย การกำหนดโทษ และการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

3.2 กรอบแนวคิด

การบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้านการกำหนดโทษและการลงโทษทางวินัย มีความเป็นอิสระภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเฉพาะการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลรวมถึงการกำหนดโทษและการลงโทษทางวินัยแตกต่างไปจากมาตรฐานการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนด เกี่ยวกับการกำหนดโทษ และการลงโทษทางวินัยโดยมีมาตรฐานโทษทางวินัยเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาวินิจฉัยสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นธรรมเสมอภาคโดยไม่เลือกปฏิบัติ

4. วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยมุ่งเน้นการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาเอกสารด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลเฉพาะด้านการกำหนดโทษ และการลงโทษทางวินัย รวมทั้งมาตรฐานโทษทางวินัยโดยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลด้านการกำหนดโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยตามมาตรฐานโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อกำหนดโทษ การลงโทษทางวินัยที่เป็นบรรทัดฐานเดียวกันตามมาตรฐานโทษทางวินัยพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พื้นที่และเหตุผลศึกษาคือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน 3 แห่ง (1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ เนื่องจากเป็นมหาวิทยาลัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เป็นส่วนราชการแห่งที่ 2 ที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 และเป็นการเปลี่ยนสถานภาพภายหลังมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (2) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เนื่องจากเป็นมหาวิทยาลัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เป็นส่วนราชการแห่งแรกที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 และ (3) มหาวิทยาลัยศิลปากร เนื่องจากเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐล่าสุด เมื่อปี พ.ศ. 2559

วิธีการวิจัยอีกวิธีที่นำมาใช้คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดโทษ และการลงโทษทางวินัย ประกอบด้วย อธิการบดี รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร/ฝ่ายบริหารงานบุคคล/ผู้รับผิดชอบบริหารงานบุคคล ผู้อำนวยการกองกฎหมาย นิติกร ผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ผู้แทนพนักงานมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพ และผู้แทนพนักงานมหาวิทยาลัยที่จ้างตามมติคณะรัฐมนตรีหรือจ้างด้วยเงินรายได้มหาวิทยาลัย หรือผู้ที่ปฏิบัติงานด้านกฎหมายของมหาวิทยาลัยในเขตพื้นที่ศึกษา วิธีการวิจัยทั้งสองวิธีนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลเชิงลึกถึงความคิดเห็นและสภาพปัญหาต่างๆ จากการที่มหาวิทยาลัยกำหนดโทษ และการลงโทษทางวินัยตามมาตรฐานโทษทางวินัย ตามความรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของประชากรศึกษาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์หา

คำตอบตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย คำตอบที่ได้จากการทำวิจัยตามวิธีการวิจัยทั้งสองวิธีนี้ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลเฉพาะด้านการกำหนดโทษ และการลงโทษทางวินัย รวมทั้งมาตรฐานโทษทางวินัย เพื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลด้านการกำหนดโทษ และการลงโทษทางวินัยตามมาตรฐานโทษทางวินัยพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งผู้วิจัยได้จัดทำไว้แล้วที่จะเป็นต้นแบบสมบูรณ์สำหรับการนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

5. ผลการวิจัย

5.1 ผลการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้านการกำหนดโทษทางวินัยและการลงโทษทางวินัย พบว่า

5.1.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัย ดังนี้

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ (ก.พ.) มาตรา 88 วางหลักว่า กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ต้องได้รับโทษทางวินัยเว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษในวรรคสอง กำหนดโทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก แบ่งกลุ่มโทษทางวินัย ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) โทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน และ 2) โทษทางวินัยร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก และไล่ออก

(2) การลงโทษทางวินัย มาตรา 96 วางหลักว่า กรณีผลการดำเนินการทางวินัยพบว่าข้าราชการกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด กรณีมีเหตุลดหย่อนนำมาประกอบการลงโทษได้ แต่การลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อย และหากเป็นกรณีความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ ให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ ส่วนอำนาจการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ จะมีอำนาจลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสถานใดและอัตราโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. และมาตรา 97 วางแนวลงโทษทางวินัยข้าราชการไว้ว่า กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณีพิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามควรแก่กรณี ถ้ามีเหตุลดหย่อนให้ลดได้ไม่ต่ำกว่าโทษปลดออก ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ

(3) มาตรฐานการลงโทษทางวินัย สำนักงาน ก.พ. ได้จัดทำมาตรฐานโทษทางวินัยในฐานความผิดต่างๆ พร้อมบทลงโทษทางวินัย โดยอธิบายลักษณะการกระทำความผิดทางวินัย รวมถึงบทลงโทษทางวินัย และเผยแพร่ไปยังสำนักงานส่วนราชการในสังกัด ก.พ. เพื่อวางระบบหรือกำหนดแนวทางเพื่อประกอบการใช้อำนาจดุลยพินิจของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องได้ทราบและถือปฏิบัติ

5.1.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(1) การกำหนดโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) มาตรา 17 วางหลักการให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองได้แก่ ข้อบังคับ หรือระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ ในหมวด 5 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย (ตั้งแต่มาตรา 37 ถึงมาตรา 48) มาตรา 48 กำหนดโทษทางวินัยมี 5 สถานคือ 1) ภาคทัณฑ์ 2) ตัดเงินเดือน 3) ลดเงินเดือน 4) ปลดออก 5) ไล่ออก แต่มีได้กำหนดในเรื่องเหตุของการลดหย่อนโทษทางวินัยเอาไว้แต่อย่างใด กำหนดแต่เพียงกรณีที่ผู้ใดถูกลงโทษปลดออกตามมาตรานี้ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนผู้นั้นลาออกจากราชการ เมื่อมาตรา 48 มิได้ปรากฏเรื่องเหตุลดหย่อนโทษทางวินัย จึงต้องนำกฎหมายลำดับรองได้แก่ ข้อบังคับหรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคล หรือกฎหมายอื่นของมหาวิทยาลัยที่เป็นพื้นที่ศึกษามาประกอบการพิจารณาซึ่งพบว่า มหาวิทยาลัยในพื้นที่ศึกษา 2 แห่งที่นำหลักการเรื่องเหตุลดหย่อนโทษทางวินัยกำหนดไว้ ส่วนอีก 1 มหาวิทยาลัย มิได้มีการกำหนดไว้แต่อย่างใด และยังพบว่ามหาวิทยาลัยในพื้นที่ศึกษา 2 แห่ง กำหนดโทษทางวินัย 5 สถาน คือ 1) ภาคทัณฑ์ 2) ตัดเงินเดือน 3) ลดเงินเดือน 4) ปลดออก และ 5) ไล่ออก ส่วนอีก 1 มหาวิทยาลัย กำหนดอัตราโทษไว้เพียง 4 สถาน คือ 1) ภาคทัณฑ์ 2) จดบำเหน็จความชอบ 3) ตัดเงินเดือน 4) ปลดออก อย่างไรก็ตามแม้จะกำหนดโทษทางวินัยของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งแตกต่างกัน มาตรา 17 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ยังคงกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิอันเป็นหลักประกันสิทธิให้แก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา(กรณีเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) ไว้อย่างชัดเจนว่าการออกกฎหมายลำดับรองโดยอาศัยอำนาจสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งนั้นต้องสอดคล้อง และไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ ก.พ.อ. หรือ ก.อ.ร. กำหนด การออกข้อบังคับที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งถือเป็นกฎหมายลำดับรองจึงไม่อาจกำหนดให้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทได้

(2) การลงโทษทางวินัย มาตรา 51 วางหลักไว้ว่า “เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนกระทำความผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษตามควรแก่กรณี ตามที่กำหนดในข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล ที่ออกโดยอาศัยอำนาจสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง” และโดยที่การกำหนดโทษ และการลงโทษทางวินัยเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคล ทำให้การกำหนดโทษ และการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะออกข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจสภามหาวิทยาลัยประกอบกับมาตรา 51 ทำให้การลงโทษทางวินัยของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งแตกต่างกัน แต่ไม่ส่งผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (กรณีเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) เนื่องจากมาตรา 17 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559 วางหลักการอันเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคลากรกลุ่มนี้เอาไว้ ดังนั้น การลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และพนักงานมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต้องเป็นไปหรือสอดคล้องตามหลักการหรือมาตรฐานขั้นต่ำตามที่ ก.พ.อ. หรือ ก.อ.ร. กำหนด การออกข้อบังคับที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งถือเป็นกฎหมายลำดับรองจึงไม่อาจกำหนดให้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทได้ จึงต้องกำหนดให้สอดคล้องกับหลักการที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้

(3) มาตรฐานการลงโทษทางวินัย มีกำหนดไว้เฉพาะข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ปรากฏตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ฉบับลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2550 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นการออกในภาพรวม กำหนดเพียงสาระสำคัญ อำนาจการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาในกรณีวินัยไม่ร้ายแรง และกรณีวินัยร้ายแรง รวมถึงอำนาจในการสั่งลงโทษไล่ออก กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และยังกำหนดลักษณะการกระทำใดที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก และไม่ปรากฏว่ามีการจัดทำมาตรฐานโทษทางวินัยเพื่อเป็นแนวทางประกอบการใช้อำนาจดุลยพินิจในการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยทั้งกรณีวินัยไม่ร้ายแรง และกรณีวินัยร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญแต่อย่างใด

5.1.3 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นพื้นที่ศึกษาทั้ง 3 แห่ง พบว่า

(1) การกำหนดโทษทางวินัย มหาวิทยาลัยที่เป็นพื้นที่ศึกษาทั้ง 3 แห่ง มีการกำหนดโทษทางวินัยแตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน แบ่งออกเป็นโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ส่วนโทษทางวินัยร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก และไล่ออก แต่พบว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 1 แห่งที่กำหนดโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง “ลดขั้นเงินเดือน” และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอีก 1 แห่ง กำหนดโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง “งดบำเหน็จความชอบ” ขณะที่ทั้ง ก.พ. และ ก.พ.อ. กำหนดเป็นโทษ “ลดเงินเดือน” และ “ตัดเงินเดือน” ส่วนการกำหนดโทษทางวินัยร้ายแรง มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 1 แห่ง กำหนดเพียงโทษ “ปลดออก” ขณะที่ ก.พ. และ ก.พ.อ. กำหนดโทษ “ปลดออก” และ “ไล่ออก” และอาจได้รับการลดหย่อนโทษโดยลงโทษไม่ต่ำกว่าปลดออก โดยยังมีสิทธิรับบำนาญเสมือนการลาออกจากราชการ

(2) การลงโทษทางวินัย เนื่องจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งกำหนดโทษทางวินัยแตกต่างกัน ทำให้การลงโทษทางวินัยแตกต่างกันไป และไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักการอันเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยเหมือนกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการ

พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแต่อย่างใด ดังนั้น การลงโทษทางวินัยของบุคลากรสองกลุ่มนี้จึงแตกต่างกันทั้งที่อยู่ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเดียวกัน

(3) มาตรฐานการลงโทษทางวินัย เนื่องจากไม่พบว่ามีข้อกำหนดประกาศ ก.พ.อ. ว่าด้วย มาตรฐานการลงโทษทางวินัยพนักงานมหาวิทยาลัย และไม่พบว่ามีการจัดทำมาตรฐานโทษทางวินัยเพื่อเป็นแนวทางประกอบการใช้อำนาจดุลยพินิจในการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยทั้งกรณีวินัยไม่ร้ายแรง และกรณีวินัยร้ายแรงพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไว้ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญแต่อย่างใด ทำให้ไม่ทราบว่ามีผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องใช้อำนาจดุลยพินิจเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายอย่างไร เนื่องจากพบเพียงแนวทางมาตรฐานการลงโทษทางวินัยตามประกาศ ก.พ.อ. กำหนด

5.2 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้านการกำหนดโทษทางวินัยและการลงโทษทางวินัย พบว่า

5.2.1 การกำหนดโทษทางวินัย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (ก.พ.) มาตรา 88 วรรคสอง กำหนดโทษทางวินัยมี 5 สถานโทษ คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 48 กำหนดโทษทางวินัยมี 5 สถานไว้เช่นเดียวกัน สำหรับการกำหนดโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นเป็นไปตามข้อบังคับสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งซึ่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นพื้นที่ศึกษาทั้ง 3 แห่ง กำหนดโทษทางวินัยแตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 การกำหนดโทษทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นพื้นที่ศึกษา 2 แห่ง กำหนดโทษทางวินัยเหมือนกันกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ที่กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถานเช่นกัน และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นพื้นที่ศึกษาอีก 1 แห่ง กำหนดโทษทางวินัยแตกต่างจากโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ส่วนกฎหมายอนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นพื้นที่ศึกษานี้ กำหนดโทษทางวินัยมี 4 สถานคือ ภาคทัณฑ์ งดบำเหน็จความชอบ ตัดเงินเดือน และปลดออก

5.2.2 การลงโทษทางวินัย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 แบ่งกลุ่มโทษทางวินัยออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง (มาตรา 96) ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน กรณีมีเหตุลดหย่อนนำมาประกอบการลงโทษได้ แต่การลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และหากเป็นกรณีความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ ให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ และ 2) กลุ่มโทษทางวินัยร้ายแรง (มาตรา 97) ได้แก่ ปลดออก และไล่ออก ซึ่งวางหลักว่า กรณีผลการดำเนินการทางวินัยปรากฏว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณีพิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชา สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ถ้ามีเหตุลดหย่อนให้ลดได้ไม่ต่ำกว่าโทษปลดออก ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 51 วางหลักไว้ว่า “เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนกระทำความผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษตามควรแก่กรณี ตามที่กำหนดในข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง” ตามนัยมาตรา 17 ส่งผลให้การลงโทษทางวินัยของมหาวิทยาลัยเป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งกำหนด การลงโทษทางวินัยจึงแตกต่างกัน แต่ไม่กระทบต่อข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพมาจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (กรณีเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) เนื่องจากมาตรา 17 วรรคสาม วางหลักการอันเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคลากรกลุ่มนี้ การลงโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และพนักงานมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จะต้องเป็นไปหรือสอดคล้องตามหลักการหรือมาตรฐานขั้นต่ำตามที่ ก.พ.อ. หรือ ก.อ.ร. กำหนด ไม่อาจกำหนดให้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทได้ ซึ่งการลงโทษทาง

วินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คล้ายคลึงกันกับหลักการนี้กล่าวคือ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ออกโดยอาศัยอำนาจตามมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งทำให้การลงโทษทางวินัยแตกต่างกันไป และไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักการอันเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิให้แก่พนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเหมือนกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (กรณีเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) แต่อย่างใด ดังนั้น การลงโทษทางวินัยของบุคลากรสองกลุ่มนี้จึงแตกต่างกันทั้งที่อยู่ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเดียวกัน

5.2.3 มาตรฐานโทษทางวินัย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้จัดทำคู่มือหรือแนวทางมาตรฐานโทษทางวินัยในฐานความผิดต่างๆ พร้อมบทลงโทษทางวินัย โดยมีคำอธิบายถึงลักษณะการกระทำความผิดทางวินัย รวมถึงบทลงโทษทางวินัย และเผยแพร่ไปยังสำนักงาน ส่วนราชการในสังกัด ก.พ. เพื่อวางระบบหรือกำหนดแนวทางการใช้อำนาจดุลยพินิจของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องได้ถือปฏิบัติ ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ออกประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ฉบับลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2550 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อใช้บังคับสำหรับการประกอบการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เป็นการออกในลักษณะภาพรวมกว้างๆ กำหนดเพียงสาระสำคัญ อำนาจการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาในกรณีวินัยไม่ร้ายแรง และกรณีวินัยร้ายแรง รวมถึงอำนาจในการสั่งลงโทษไล่ออก กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และกำหนดลักษณะการกระทำที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก และใช้บังคับเฉพาะข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีการจัดทำมาตรฐานโทษทางวินัยในลักษณะที่เป็นแนวทางที่มีสาระสำคัญประกอบด้วย ตัวอย่างพฤติการณ์และลักษณะการกระทำความผิดทางวินัย หมวดหมู่ของสถานโทษ และแนวทางการลงโทษ ตั้งแต่โทษทางวินัยไม่ร้ายแรงไปจนถึงโทษทางวินัยร้ายแรง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญแต่อย่างใด สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเนื่องจากไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดประกาศ ก.พ.อ. ว่าด้วยมาตรฐานการลงโทษทางวินัยพนักงานมหาวิทยาลัย รวมทั้งไม่ปรากฏว่ามีการจัดทำมาตรฐานโทษทางวินัยเพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยทั้งกรณีวินัยไม่ร้ายแรง และกรณีวินัยร้ายแรงของพนักงานมหาวิทยาลัยไว้เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญแต่อย่างใด ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าการพิจารณาลงโทษทางวินัย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องได้อ้างอิงอาศัยแนวทางใดในการใช้อำนาจดุลยพินิจเพื่อสั่งลงโทษให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะพบเพียงการนำแนวทางมาตรฐานการลงโทษทางวินัยที่ ก.พ.อ. กำหนดลักษณะกว้างๆ มาเป็นแนวพิจารณาวินิจฉัยในการสั่งลงโทษทางวินัย

5.3 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้านการกำหนดโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย พร้อมจัดทำมาตรฐานโทษทางวินัยพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

5.3.1 พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กำหนดหลักการให้สภามหาวิทยาลัยที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลกิจการทั่วไปรวมถึงการออกข้อบังคับหรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ยกเว้นการบริหารงานบุคคลเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัย ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัย และการรักษา วินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ตามกรอบขอบเขตในการบริหารงานบุคคลที่กฎหมายกำหนด

5.3.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

(1) มาตรา 4 คำนิยาม “สถาบันอุดมศึกษา” ให้ตัดข้อความ “แต่ไม่รวมถึงสถานศึกษาของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ” เพื่อกำหนดกรอบขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แม้จะเป็นสถานศึกษาของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ มีอิสระในการบริหารจัดการแต่ต้องมีระบบการบริหารงานบุคคลด้านวินัยและการลงโทษที่ไม่แตกต่างกันมากนัก

(2) มาตรา 14(6) กำหนดให้อำนาจหน้าที่ ก.พ.อ. ในการกำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคล ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ให้รวมความถึง “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” เพื่อกำหนดหลักประกันที่มีกฎหมายรับรองความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ควรได้รับอย่าง

เหมาะสม และยังคงคล้องกับเจตนารมณ์แห่งหลักการกฎหมาย มาตรา 14(3) กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ ก.พ.อ. ในฐานะองค์กรกลางในการควบคุมกำกับดูแลสถานศึกษาของรัฐมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการและการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันโดยไม่แตกต่างกัน จนเกิดความสับสน เลือกปฏิบัติ และไม่เป็นธรรม

5.3.3 จัดทำมาตรฐานโทษทางวินัยพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีสาระสำคัญประกอบด้วย ตัวอย่างพฤติกรรมและลักษณะการกระทำความผิดทางวินัย หมวดหมู่ของสถานโทษ และแนวทางการลงโทษตั้งแต่โทษทางวินัยไม่ร้ายแรงไปจนถึงโทษทางวินัยร้ายแรง

6. การอภิปรายผล

จากผลการวิจัยพบว่าการกำหนดโทษ และการลงโทษทางวินัยในด้านวินัยและการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และข้าราชการ พลเรือนสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องการกำหนดมาตรฐานโทษทางวินัยพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรนำผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยนี้เป็นแนวทางในการกำหนดโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยพร้อมจัดทำมาตรฐานโทษทางวินัย พนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อใช้ประกอบเป็นแนวทางการใช้อำนาจดุลยพินิจของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การปฏิบัติงานด้านวินัยและการดำเนินการทางวินัยของพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นไปโดยไม่เลือกปฏิบัติ ถูกต้อง เป็นธรรม และลดภาระความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา และทางปกครอง ของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องหากคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เป็นคำสั่งทางปกครองต้องถูกยกเลิกเพิกถอนย่อมส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวกลายเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเสนอให้แก้ไขหลักการในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เฉพาะเรื่องการกำหนดโทษทางวินัย โดยกำหนดให้ยึดถือตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ในมาตรา 14(3) กำหนด ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

ผลการวิจัยดังกล่าวย่อมชี้ให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนในการออกกฎหมายอนุบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจการบริหารจัดการงานบริหารงานบุคคลด้านการกำหนดโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย ที่พบว่ายังมีความแตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.อ. หรือ ก.อ.ร. กำหนด การบริหารงานบุคคลด้านการกำหนดโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นพื้นที่ศึกษาทั้ง 3 แห่งยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มาตรา 17 วรรคสาม กำหนด และหากเกิดความเสียหายต่อผู้มีส่วนได้เสียย่อมส่งผลกระทบต่อผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องที่อาจเกิดความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา และทางปกครอง เนื่องจากมิได้ปฏิบัติหรือยึดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลด้านการกำหนดโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัยโดยเคร่งครัด ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งคำตอบจากการวิจัยนี้ใช้ประกอบการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโทษทางวินัย พร้อมทั้งจัดทำมาตรฐานโทษทางวินัยพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีสาระสำคัญประกอบด้วย ตัวอย่างพฤติกรรมและลักษณะการกระทำความผิดทางวินัย หมวดหมู่ของสถานโทษ และแนวทางการลงโทษตั้งแต่โทษทางวินัยไม่ร้ายแรงไปจนถึงโทษทางวินัยร้ายแรง เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐรวมถึงมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการสำหรับประกอบการพิจารณาวินิจฉัยออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่เลือกปฏิบัติ เป็นธรรม และเสมอภาคแก่บุคลากรทุกประเภทในสังกัดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

7. ข้อเสนอแนะ

7.1 ด้านกฎหมาย เห็นควรเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังนี้

7.1.1 พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามความมาตรา 14(3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลฯ โดยกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลกิจการทั่วไปรวมถึงการออกข้อบังคับหรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ยกเว้นการบริหารงานบุคคลเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัย วินัย และการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.อ. หรือ ก.อ.ร. กำหนด

7.1.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

(1) มาตรา 4 คำนิยาม “สถาบันอุดมศึกษา” ให้ตัดข้อความ “แต่ไม่รวมถึงสถานศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ” ออกเพื่อกำหนดกรอบขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แม้จะเป็นสถานศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ มีอิสระในการบริหารจัดการแต่การบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีหลากหลายประเภทต้องมียุทธศาสตร์การบริหารงานบุคคลที่ไม่แตกต่างกันมากนัก

(2) มาตรา 14(6) ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ ก.พ.อ. ในการกำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคล กำหนดไว้เฉพาะข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาควรเพิ่มเติมข้อความ “และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” เพื่อกำหนดหลักประกันที่มีกฎหมายรับรองความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐของพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ควรได้รับอย่างเหมาะสม และยังสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งหลักการกฎหมาย มาตรา 14(3) กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ ก.พ.อ. ในฐานะองค์กรกลางในการควบคุมกำกับดูแลสถานศึกษาของรัฐมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการและการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันโดยไม่แตกต่างกันจนเกิดความลักลั่น เลือกปฏิบัติ และไม่เป็นธรรม

7.2 ด้านนโยบาย เห็นสมควรเสนอให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นส่วนราชการ และในกำกับของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อสร้างมาตรฐานระบบการบริหารงานบุคคล วินัย และการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ และการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ ตามนัยมาตรา 14(3) และ (6) ให้สถานศึกษาของรัฐดำเนินการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยไม่เลือกปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนโดยเฉพาะในเรื่องการกำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยกำหนดให้มีองค์กรหรือหน่วยงานรัฐรับผิดชอบในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะเพื่อให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบริหารงานบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลในการบริหารงานบุคคลส่งผลให้การบริหารงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นไปตามพันธกิจหลักทั้ง 4 ด้าน คือ การสอน การวิจัย การบริการวิชาการและการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เพื่อบรรลุสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการตามนโยบายแห่งรัฐ

7.3 ด้านการบริหารจัดการ เห็นสมควรเสนอให้สภามหาวิทยาลัยในฐานะองค์กรควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สร้างระบบการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะด้านการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปภายใต้กรอบขอบเขตแห่งกฎหมายที่ ก.พ.อ. และ ก.อ.ร. กำหนด เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามหลักการกฎหมายว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การวิจัยนี้ผู้วิจัยพบว่า มีประเด็นที่สามารถนำไปสู่การศึกษาวิจัยต่อไป คือ

1. การบริหารงานบุคคลด้านการกำหนดโทษทางวินัยร้ายแรงที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งกำหนดให้มีเพียงโทษเดียวคือ ปลดออก กลายเป็นโทษทางวินัยร้ายแรงสูงสุดทำให้ไม่อาจอ้างเหตุผลหย่อนโทษแม้ว่าพนักงานมหาวิทยาลัยผู้นั้นอาจเคยมีความดีความชอบและกระทบต่อการสิ้นสุดสิทธิได้รับเงินสมทบจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในส่วนเงินสะสมของนายจ้าง ถูกลงโทษซ้ำซ้อน

2. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ประเด็นสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของพนักงานมหาวิทยาลัย กลุ่มที่จ้างตามมติคณะรัฐมนตรี หรือจ้างด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยให้มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษวินัยร้ายแรงต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.) เหมือนกันกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

และพนักงานมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.อ. กำหนด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

ทั้งสองหัวข้อข้างต้นจึงเป็นประเด็นที่เสนอแนะให้มีการวิจัยต่อไป

8. กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ประเภททุนสนับสนุน นักวิจัยรุ่นใหม่ ประจำปีงบประมาณ 2560

9. เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน: พื้นฐานความรู้ทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2551). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประวิณ ณ นคร. (2533). *คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา*. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ..
- พัฒพงศ์ อมรวัฒน์. (2559). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. (2542, 19 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก. หน้า 1-23.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547. (2547, 12 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 121 ตอนพิเศษ 70 ก. หน้า 33-55.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551. (2551, 5 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอนที่ 28 ก. หน้า 36-43.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559. (2559, 21 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 ตอนที่ 53 ก. หน้า 27-32.
- วรเจตน์ ภาคิรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สำนักมาตรฐานวินัย. (2535). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ..
- หลวงประดิษฐมนูธรรม. (2526). *คำอธิบายกฎหมายปกครองในเอกสารประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อิสสระ นิตินันท์ประภาส. (2527) *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.