

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ และแนวทางในการแก้ไขปัญหา

การดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารงานบุคคล และในการบังคับบัญชาพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำหน้าที่บริการสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศชาติ ทำหน้าที่สอนวิจัย บริการทางวิชาการ พัฒนาให้ประชาชนได้มีความรู้ความสามารถในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข เพื่อให้สามารถปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่โดยที่วินัยและอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ที่นำบทบัญญัติของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับโดยอนุโลม ยังมีปัญหาได้แก่ ปัญหาบทบัญญัติการดำเนินการทางวินัยไม่ชัดเจนแน่นอน ชำช้อนและไม่มีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นไปไม่ตามลักษณะของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ เนื่องจากกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติไว้ให้แจ้งชัดว่าให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใดทำอะไร หรือห้ามมิให้กระทำการใด ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร สำหรับหลักประกันการลงโทษทางวินัย ในเรื่องการอุทธรณ์ให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ มีปัญหาระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง กล่าวคือมีกระบวนการอุทธรณ์และองค์กรพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ต่ำกว่ากระบวนการอุทธรณ์และองค์กรพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และต่ำกว่าการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงไม่เป็นไปตามแนวคิดการปฏิรูประบบราชการในเรื่องหลักเอกภาพ ที่มีหลักว่าระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความลักลั่นในการใช้บังคับ กับไม่เป็นไปตามหลักยุติธรรมที่มีหลักการว่า ระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิอันพึงมีในการดำเนินการทางวินัย จึงสมควรที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในเรื่องวินัยและการอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ลักษณะของกฎหมายปกครองและสภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการในปัจจุบัน โดยสามารถจำแนกปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาได้ดังนี้

4.1 ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ

การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งปัจจุบันได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาใช้บังคับแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการโดยอนุโลม ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องวินัยจะมีความเกี่ยวพันกัน โดยเริ่มตั้งแต่บทบัญญัติที่เป็นสารบัญญัติที่กำหนดเป็นข้อปฏิบัติและข้อห้ามกับกำหนดว่ากรณีใดเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กรณีใดเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และกำหนดกระบวนการทางวินัยที่ว่าด้วยวิธีการและขั้นตอนการตรวจสอบ ตลอดจนการอุทธรณ์และการร้องทุกข์เอาไว้ ทั้งนี้ บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาบทบัญญัติการดำเนินการทางวินัยไม่ชัดเจนแน่นอน ซ้ำซ้อนและไม่มีผลในทางปฏิบัติ กล่าวคือ มีบทบัญญัติวินัยที่ไม่เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจนแน่นอน มีความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ มีความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติ และมีบทบัญญัติที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาทั้งต่อผู้ปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวน ในการนำไปบังคับใช้ กรณีจะปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย เพื่อพิจารณาความผิดทางวินัยโดยสามารถสรุปปัญหาได้ ดังนี้

4.1.1 ปัญหาบทบัญญัติการดำเนินการทางวินัยมีความไม่ชัดเจนแน่นอน ซ้ำซ้อนและไม่มีผลในทางปฏิบัติ

1) บทบัญญัติวินัยไม่เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจนแน่นอน

จากการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 5 วินัยและการรักษาวินัย ประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัย ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการต้องรักษาวินัยและจรรยาบรรณตามที่บัญญัติในหมวดนี้ โดยเคร่งครัด พบว่ามีการบัญญัติและกำหนดข้อวินัยที่เป็น ข้อปฏิบัติและ

ข้อห้าม รวมถึงลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ไม่เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจน ซึ่งได้บัญญัติไว้ตามมาตราและข้อต่างๆ ดังนี้

(1) กรณี “ข้อปฏิบัติ” ได้บัญญัติกระจายไปตามมาตราต่างๆ ดังนี้ มาตรา 38 มาตรา 39 วรรคหนึ่งและวรรคสี่ มาตรา 40 วรรคหนึ่ง มาตรา 41 วรรคหนึ่ง มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 44 มาตรา 45

(2) กรณี “ข้อห้าม” ได้บัญญัติกระจายไปตามมาตราต่างๆ ดังนี้ มาตรา 39 วรรคสอง วรรคห้า มาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43

(3) กรณี “ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” ได้บัญญัติการกระทำในลักษณะที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกระจายอยู่ตามมาตราและข้อต่างๆ ดังนี้ มาตรา 39 วรรคสามและวรรคห้า มาตรา 40 วรรคสอง มาตรา 41 วรรคสอง มาตรา 44 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา 45 วรรคสาม ตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 3 ข้อ 4 (1) (2) (3) และข้อ 5 และตาม ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 4 (1) (2) (3) (4) (5) และ (6)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ยังได้บัญญัติให้จรรยาบรรณเป็นส่วนหนึ่งของวินัย โดยให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ปฏิบัติตามจรรยาบรรณที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดไว้ในข้อบังคับ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ที่ทำผิดจรรยาบรรณที่เป็นความผิดทางวินัย จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยและต้องถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 45 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อีกทั้งการกำหนดข้อวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการยังไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร เช่น ไม่มีข้อวินัยเกี่ยวกับ การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ การรักษาความลับของทางราชการ การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา การไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ เป็นต้น

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พบว่าพระราชบัญญัตินี้ได้ปรับปรุงระบบจรรยาบรรณและวินัย จากเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติบทวินัยไว้เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติปะปนกันตามลักษณะ 3 ข้าราชการพลเรือนสามัญ หมวด 4 วินัยและการรักษาวินัย ตั้งแต่มาตรา 80 ถึงมาตรา 99 ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แก้ไขปรับปรุงใหม่โดยแยกบทวินัยที่เป็นข้อห้ามไว้ในมาตรา 82 กับบทวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติไว้ในมาตรา 83 และแยกบทวินัยที่เป็นการกระทำในลักษณะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ในมาตรา 85 อีกบทมาตราหนึ่ง เพื่อให้มีความ

ชัดเจนและถูกต้องตามสภาพที่ควรจะเป็น โดยบัญญัติไว้ตามลักษณะ 4 หมวด 6 มาตรา 82 มาตรา 83 และมาตรา 85

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ปรับปรุงจรรยาบรรณตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติให้จรรยาเป็นส่วนหนึ่งของวินัย โดยให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตามจรรยาบรรณที่ ก.พ.กำหนดไว้ในข้อบังคับ ข้าราชการที่ทำผิดจรรยาบรรณเป็นผู้ทำผิดวินัย ซึ่งจะต้องถูกลงโทษทางวินัย ต่อมาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แยกจรรยาบรรณออกเป็นหมวดหนึ่งต่างหาก โดยไม่รวมไว้ในหมวดวินัย ตามลักษณะ 4 หมวด 5 มาตรา 78 และมาตรา 79 โดยมีแนวคิดที่ว่า จรรยาเป็นปทัสถานทางสังคมที่พึงยึดถือปฏิบัติสำหรับผู้อยู่ในสังคมนั้นๆ ซึ่งจะต้องมีจิตสำนึกในการธำรงศักดิ์ศรี และผลสัมฤทธิ์ในการกิจของผู้อยู่ในสังคมนั้น ในสังคมข้าราชการก็มีจรรยาบรรณของข้าราชการที่พึงยึดถือปฏิบัติด้วยจิตสำนึกในการธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการและผลสัมฤทธิ์ในการกิจของรัฐ จรรยาบรรณเป็นข้อที่พึงปฏิบัติด้วยจิตสำนึก ไม่ใช่ข้อที่ต้องปฏิบัติด้วยการกระทำหรือไม่กระทำ ตามการบังคับอย่างวินัย มาตราการเสริมสร้างด้วยการพัฒนาจิตสำนึก หรือนำไปประกอบการพิจารณาความดีความชอบ หรือความเหมาะสมในการเลื่อนตำแหน่งหรือแต่งตั้งหรือไม่เหมาะสมที่จะให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ใด ต้องให้พ้นจากหน้าที่นั้น ไม่ใช่ลงโทษตัดเงินเดือนแล้วให้คงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่เดิม ถ้าไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการก็ต้องให้ออกจากราชการฐานประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่ใช่ลงโทษตัดเงินเดือนแล้วยังให้คงอยู่ในราชการต่อไป

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพิ่มเติมลักษณะความผิดวินัยในเรื่อง “ไม่กระทำการอันเป็นการล่อลวงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ” ไว้เป็นข้อห้ามในมาตรา 83(8) เนื่องจากที่ผ่านมามีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติการณ์การล่อลวงละเมิดหรือคุกคามทางเพศข้าราชการเป็นจำนวนมาก ส่วนการกระทำอย่างไร เพียงใดจึงถือว่าเป็นการล่อลวงละเมิดหรือคุกคามทางเพศจะตรากฎ ก.พ. ออกมาใช้บังคับต่อไป

ดังนั้น บทบัญญัติเรื่องวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่บัญญัติบทวินัยที่เป็นข้อห้าม ที่เป็นข้อปฏิบัติ และการกระทำในลักษณะที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ปะปนกันไม่เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจน จึงมีปัญหาคำถามไม่ชัดเจนแน่นอน และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เป็นปัญหาต่อผู้ปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชา และคณะกรรมการสอบสวนในการปฏิบัติตามข้อวินัยที่จะต้องเปิดดูกฎหมายหลายฉบับ และสับสนในการตีความและปรับบทความผิดวินัยว่าข้อเท็จจริงใดเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรือวินัยอย่างร้ายแรง เพราะมีการบัญญัติข้อวินัยและฐานความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและร้ายแรงอยู่ในมาตราเดียวกัน และข้อวินัยที่กำหนดยังไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร ทำให้การกระทำที่ควรเป็นความผิดทางวินัยกลับไม่เป็น

ความผิดทางวินัย อีกทั้งการกำหนดให้การกระทำผิดจรรยาบรรณเป็นความผิดทางวินัยด้วย เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของจรรยาบรรณข้าราชการ จึงเป็นการบัญญัติข้อวินัยที่ไม่เป็นไปแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ ในหลักเอกภาพที่กำหนดให้ข้อวินัยต้องมีลักษณะทั่วไป และหลักประสิทธิภาพ คือวินัยต้องมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และหลักโปร่งใส คือกฎหมายว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ อีกทั้งไม่เป็นไปตามแนวคิดของหลักกฎหมายปกครอง ที่กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน คือกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติให้ชัดแจ้งว่าให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใดกระทำอะไรหรือห้ามทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน คือหลักแห่งความเหมาะสม กล่าวคือสามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงๆ ในทางปฏิบัติ หลักแห่งความจำเป็น กล่าวคือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด และหลักแห่งความได้สัดส่วนอย่างแคบ กล่าวคือ มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร ต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่เอกชนหรือแก่สังคมโดยรวม อีกทั้งกฎหมายจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

2) บทบัญญัติวินัยมีความไม่ชัดเจน

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่บัญญัติให้การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่มีรายแรง และการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ในมาตราเดียวกัน และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยอย่างไม่มีรายแรงแก่ผู้ได้บังคับบัญชาโดยจะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ พบว่าก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ ในเรื่องคำว่า “จะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้” นี้หมายความว่าอย่างไร ผู้บังคับบัญชาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ หรือการสอบสวนของผู้บังคับบัญชาต้องแจ้งข้อกล่าวหา หรือสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบหรือไม่ หรือจะใช้จำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดความผิดไม่มีรายแรงได้หรือไม่ หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัย แตกต่างจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงอย่างไรเป็นต้น ก่อให้เกิดปัญหาต่อทั้งกรรมการสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาในการที่จะพิจารณาว่าจะดำเนินการสอบสวนอย่างไร เพื่อให้ชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายไม่สอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ หลักโปร่งใส ที่กำหนดไว้ว่ากฎหมายว่าด้วยเรื่องวินัย

และการรักษาวินัย จะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือและไม่เป็นไปตามหลักการกฎหมายปกครองที่ต้องมีลักษณะแน่นอนและชัดเจนด้วย

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ได้แก้ไขปรับปรุงเรื่องการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การดำเนินการทางวินัย กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กับกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแยกออกเป็นคนละมาตรากันอย่างชัดเจน โดยถ้าผลการสืบสวนหรือพิจารณามีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว และผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ ตามมาตรา 92 แต่ถ้ามีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อสอบสวนเสร็จแล้วให้รายงานผู้บังคับบัญชาพิจารณาต่อไป ตามมาตรา 93 ซึ่งจะแตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติการดำเนินการทางวินัย กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กับกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงรวมอยู่ในมาตราเดียวกัน โดยกำหนดให้กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ตามมาตรา 102 ซึ่งมีความไม่ชัดเจนว่ากรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงต้องมีการสอบสวน หรือต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบหรือไม่ หรือสืบสวนแล้วลงโทษได้เลย จึงเกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว

เมื่อวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วางหลักกฎหมายว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรืออย่างไม่ร้ายแรง ต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ รวมทั้งต้องให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหา การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นการไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2548 และที่ อ.218/2548 ที่

อ.293/2550 ที่ อ.300/2550 ได้วางหลักกฎหมายในทำนองเดียวกัน) จึงเป็นการสนับสนุนแนวคิดว่าการบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยต้องให้เกิดความชัดเจนแน่นอน ตามลักษณะของกฎหมายปกครอง

3) บทบัญญัติวินัยมีความซ้ำซ้อนหรือบัญญัติไม่แตกต่างกัน

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติเกี่ยวกับวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 พบว่ามีปัญหาในเรื่องตัวบทบัญญัติมีความซ้ำซ้อนหรือการบัญญัติเกี่ยวกับความผิดทางวินัยไว้ไม่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวินัย ไม่มีความชัดเจนในการตีความเพื่อปรับบทความผิดทางวินัย ได้แก่ กรณีตามมาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 42 และมาตรา 44 วรรคหนึ่ง และกรณีตามมาตรา 39 วรรคหนึ่งกับมาตรา 39 วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

มาตรา 39 วรรคสอง “ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น”

เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรานี้จะเห็นว่ามียोगค์ประกอบความผิด 2 ข้อคือ

1. มีอำนาจหน้าที่ราชการ คือ เป็นผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ราชการ โดยคำว่าหน้าที่ราชการในที่นี้ หมายถึงราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

2. ทำการหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น โดยอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่นั้น ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม คำว่า ประโยชน์ ในที่นี้ หมายความว่าถึงสิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ หรือผลที่ได้ตามต้องการ ประโยชน์ อาจเป็นทรัพย์สินเงินทองหรือการอื่นใดที่เป็นผลได้ตามต้องการ โดยมีจำเป็นต้องเป็นทรัพย์สิน เช่น ประโยชน์ในการได้สิทธิบางอย่างหรือได้รับบริการพิเศษ เป็นต้น

มาตรา 42 “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน การกระทำดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย”

เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรานี้จะเห็นว่ามียोगค์ประกอบความผิด 2 ข้อ คือ

1. มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งหน้าที่ราชการก็คือการมีอำนาจหน้าที่ราชการตามความในมาตรา 39 วรรคสอง

2. กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน คำว่า ประโยชน์ ในที่นี้ หมายความว่าถึงประโยชน์ตามความในมาตรา 39 วรรคสอง เช่นกัน

มาตรา 44 วรรคหนึ่ง “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว”

จากการวิเคราะห์บทบัญญัติใน 3 มาตราดังกล่าว จะเห็นว่า แม้มาตรา 39 มุ่งหมายเฉพาะความผิดที่ผู้กระทำความผิดต้องมีหน้าที่ราชการก็ตาม แต่บทบัญญัติมาตรา 42 ความที่ว่า “...ไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน...” และบทบัญญัติมาตรา 44 ความที่ว่า “...ต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย...” จะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ที่นั้นอันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมเช่นกัน จึงเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติของทั้ง 3 มาตรา บัญญัติขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กับผู้ที่มิอาจหนีหน้าที่ราชการและกระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์ จากการที่ตนมีหน้าที่ราชการนั้น โดยเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการบัญญัติทั้ง 3 มาตรา จะเห็นว่า มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือเพื่เป็นข้อกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น เมื่อมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางวินัยอันครบองค์ประกอบทั้ง 3 มาตรา จึงเป็นการก่อให้เกิดปัญหาทั้งต่อผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการสอบสวนในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย โดยในบางครั้งก็มีการปรับบทความผิดว่าเป็นความผิดทั้ง 3 มาตรา เนื่องจากไม่สามารถแยกได้ว่าเป็นความผิดตามมาตราใดมาตราหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง เนื่องจากตัวบทบัญญัติทั้ง 3 มาตรา มีวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมายเดียว เมื่อปรับบทความผิดว่าเป็นการกระทำความผิด 3 มาตรา ก็จะมีผลต่อแนวคิดในการพิจารณาระดับโทษ เนื่องจากผู้ที่กระทำความผิด 3 มาตราจะทำให้มีผลต่อแนวคิดว่าการกระทำความผิดจะรุนแรงกว่าผู้ที่กระทำความผิดเพียงมาตราเดียว

เมื่อวิเคราะห์ความในมาตรา 39 วรรคหนึ่ง มาตรา 39 วรรคสี่ และมาตรา 41 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ก็พบว่ามีความซ้ำซ้อนอยู่เช่นกัน ดังนี้

มาตรา 39 วรรคหนึ่ง “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เที่ยงธรรม ขยันหมั่นเพียร และดูแลเอาใจใส่รักษาประโยชน์ของทางราชการ”

มาตรา 39 วรรคสี่ “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของทางราชการ”

มาตรา 41 วรรคหนึ่ง “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดี มีความสุภาพเรียบร้อย วางตนให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย อุทิศเวลาให้กับทางราชการอย่างเต็มที่ รักษาความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติราชการด้วยกัน”

จากการวิเคราะห์บทบัญญัติทั้ง 3 มาตรา นี้ จะพบว่าเป็นข้อกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เทียงธรรม ขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่ รักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของทางราชการ ประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดี มีความสุภาพเรียบร้อย วางตนให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย อุทิศเวลาให้กับทางราชการอย่างเต็มที่ รักษาความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติราชการด้วยกัน” ซึ่งเนื้อหา วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติทั้ง 3 มาตรา นี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า วัตถุประสงค์เดียวกันคือ ต้องการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดประโยชน์ของทางราชการและตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางวินัยอันครบองค์ประกอบทั้ง 3 มาตรา นี้ จึงเป็นการก่อให้เกิดปัญหาทั้งต่อผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวนในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย ในการพิจารณาความผิดทางวินัย เช่นเดียวกันกับกรณีตามมาตรา 39 วรรคสองและมาตรา 42 จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามแนวคิดการปฏิรูประบบราชการในเรื่อง หลักโปร่งใส และหลักความยุติธรรม กับหลักการลงโทษทางวินัย ที่กำหนดไว้ว่ากฎหมายว่าด้วยเรื่องวินัยและการรักษาวินัย จะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและการสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและไม่เป็นไปตามแนวคิดหลักกฎหมายปกครอง

4) บทบัญญัติโทษทางวินัยไม่มีผลในทางปฏิบัติ

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “โทษทางวินัยมี 5 สถานคือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดขั้นเงินเดือน (4) ปลดออก และ (5) ไล่ออก” พบว่าการลงโทษ “ลดขั้นเงินเดือน” จะเป็นโทษที่ไม่เป็นปัจจุบัน เนื่องจากปัจจุบันมีการปรับปรุงระบบตำแหน่งและประเภทตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาโดยยกเลิกระบบซีหรือ common level และจัดทำมาตรฐานกำหนดระดับตำแหน่งแยกตามลักษณะของประเภทตำแหน่ง ซึ่งทำให้ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างบัญชีเงินเดือนที่กำหนดเพื่อจัดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำและอัตราเงินเดือนขั้นสูงโดยไม่แสดงให้เห็นอัตราเงินเดือนเป็นขั้นๆ อันมีผลให้จะนำโทษ “ลดขั้นเงินเดือน” ตามมาตรา 48(3) มาใช้ไม่ได้อีกต่อไป

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พบว่า ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แก้ไขโทษทางวินัย สถานโทษ “ลดขั้นเงินเดือน” เป็น “ลดเงินเดือน” แล้ว ซึ่งเดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีโทษทางวินัย “ลดขั้นเงินเดือน” ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ปรับปรุงระบบการกำหนดตำแหน่งและประเภทตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน โดยยกเลิกระบบซี หรือ common level และจัดทำมาตรฐานการกำหนดระดับตำแหน่ง แยกตามลักษณะของประเภทตำแหน่ง ซึ่งทำให้ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างบัญชีเงินเดือนที่กำหนดเพียงอัตราเงินเดือนขั้นต่ำและอัตราเงินเดือนขั้นสูง โดยไม่แสดงให้เห็นอัตราเงินเดือนเป็นขั้นๆ อันมีผลให้จะนำโทษ ลดขั้นเงินเดือน มาใช้ไม่ได้อีกต่อไป ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้แก้ไขโทษทางวินัย สถานโทษ “ลดขั้นเงินเดือน” เป็น “ลดเงินเดือน” เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติและสอดคล้องกับการปรับปรุงระบบการกำหนดตำแหน่งดังกล่าว

ดังนั้นมีปัญหาว่าผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัย สถานโทษ “ลดขั้นเงินเดือน” ไม่ได้อีกต่อไป จะต้องสั่ง โดยสั่งลงโทษ “ลดเงินเดือน” และจะต้องกำหนดเป็นร้อยละแทน เป็นขั้นเงินเดือน จึงเป็นโทษทางวินัยที่ไม่สอดคล้องกับปัจจุบันและไม่มีผลในทางปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็นบัญญัติกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่ต้องมีลักษณะแน่นอน ชัดเจนและต้องปฏิบัติได้จริง

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวข้างต้นพบว่า บทบัญญัติวินัยไม่เป็นไปตามแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ ที่กำหนดให้ระบบวินัยและอุทธรณ์ของรัฐ ต้องเป็นไปตามแนวความคิดหลัก 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1) หลักเอกภาพ การบริหารงานบุคคลภาครัฐจะต้องเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม (Merit System) กล่าวคือ จะต้องเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยเสมอภาคตามหลักความรู้ความสามารถ (Competency) เช่นเดียวกับระบบวินัย และอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความลักลั่นในการใช้บังคับ

2) หลักประสิทธิภาพ ระบบวินัย และอุทธรณ์ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ โดยมองวินัยเป็นกลไกเชิงบวกมากกว่าจะเป็นกลไกในเชิงลบที่มุ่งเน้นเพียงเพื่อการลงโทษ จุดประสงค์พื้นฐานของการลงโทษทางวินัยจะต้องเป็นไปเพื่อให้ผู้ถูกลงโทษปรับปรุงตนเองเพื่อผลในการดำเนินงานของรัฐบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

3) หลักโปรงใส การใช้วินัยในหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นไปตามหลักโปรงใส กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยเรื่องวินัยและการรักษาวินัย จะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ การดำเนินการทางวินัยนั้นจะเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยต้องมีการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสได้แก้ข้อกล่าวหา

4) หลักยุติธรรม ระบบวินัย และอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิอันพึงมีในการดำเนินการทางวินัย

หลักการทั้งสี่ประการถือเป็นหลักพื้นฐานในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ตั้งแต่การสรรหาคัดเลือกไปจนถึงกระบวนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ

จากการศึกษาพบอีกว่า ปัญหาบัญญัติวินัยดังกล่าวไม่เป็นไปตามบทกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องวินัยและอุทธรณ์ ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บุคคลในองค์กรถือปฏิบัติและห้ามปฏิบัติ และกำหนดโทษของการฝ่าฝืน ถือได้ว่าเป็นกฎหมายปกครองที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ จะต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการประกอบกัน กล่าวคือ

1) กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป คือ กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น ตามหลักความเสมอภาค

2) กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน คือ กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติให้แจ้งชัดว่าให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใด กระทำอะไรหรือห้ามมิให้กระทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร

3) กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง คือ จะต้องประกาศโฆษณากฎหมายนั้นเพื่อให้ราษฎรทราบเป็นการล่วงหน้าในราชกิจจานุเบกษาก่อนที่จะนำไปใช้บังคับแก่ราษฎร และจะใช้กฎหมายนั้นเพื่อบังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ได้มีการประกาศโฆษณากฎหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้

4) กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน ทั้งนี้ หลักแห่งความได้สัดส่วนมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อยๆ 3 หลักการด้วยกันคือ หลักแห่งความเหมาะสม กล่าวคือสามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงๆ ในทางปฏิบัติ หลักแห่งความจำเป็น กล่าวคือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด และหลักแห่งความได้สัดส่วนอย่างแคบ กล่าวคือ มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร ต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่เอกชนและหรือแก่สังคมโดยรวม

5) กฎหมายจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ ถึงแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายปกครอง จำกัดเสรีภาพของราษฎรแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่ง ประโยชน์มหาชนได้ก็ตาม แต่หาได้มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพด้วยไม่

4.1.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหา

จากที่การดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ได้อนุโลมกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาใช้โดยอนุโลม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหลายประการที่ควรได้รับการแก้ไข คือปัญหาบทบัญญัติการดำเนินการทางวินัยมีความไม่ชัดเจนแน่นอน ข้ำซ้อนและไม่มีผลในทางปฏิบัติ ประกอบกับ สถานภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แต่มาจากสัญญาจ้าง ดังนั้นบทบัญญัติในเรื่องวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ จึงควรมีการกำหนดข้อวินัยขึ้นเอง เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับ สถานภาพและการปฏิบัติหน้าที่ราชการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ และให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ซึ่งเป็นกฎหมายที่จำกัด สิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติกำหนดไว้อย่างแจ้งชัดว่าให้อำนาจฝ่ายปกครองออก คำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใด กระทำอะไรหรือห้ามมิให้กระทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์ อะไร และกฎหมายต้องมีลักษณะแน่นอนชัดเจนและให้เป็นไปตามแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ ตามหลักเอกภาพ หลักโปร่งใส หลักประสิทธิภาพ และหลักคุณธรรม ที่มีหลักกว่าระบบวินัย อุดมธรรม และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภท อย่างเท่าเทียมกัน มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ กฎหมายจะต้องเขียนเป็น ลายลักษณ์อักษรด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ และเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการ คุ้มครองสิทธิอันพึงมีในการดำเนินการทางวินัย

การแก้ไขปัญหาคำดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วน ราชการดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางและหลักการที่ควรจะเป็นของการดำเนินการ ทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ดังนี้

การกำหนดข้อวินัยและการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็น ส่วนราชการ ให้นำข้อวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาบัญญัติเป็น ข้อวินัยและการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ เพราะ

มีลักษณะงานวิชาชีพและงานวิชาการเหมือนกัน แต่ให้ปรับปรุงและจัดหมวดหมู่ลักษณะความผิดวินัยที่เป็นข้อปฏิบัติ ข้อห้ามและลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเสียใหม่ ดังนี้

(1) กรณี “ข้อปฏิบัติ” ที่ได้บัญญัติกระจายไปตามมาตราต่างๆ ดังนี้ มาตรา 38 มาตรา 39 บรรคหนึ่งและบรรคสี่ มาตรา 40 บรรคหนึ่ง มาตรา 41 บรรคหนึ่ง มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 44 มาตรา 45 นำมาบัญญัติรวมไว้เป็นอนุมาตราต่างๆ ในมาตราเดียวกัน

(2) กรณี “ข้อห้าม” ที่ได้บัญญัติกระจายไปตามมาตราต่างๆ ดังนี้ มาตรา 39 บรรคสอง บรรคห้า มาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 นำมาบัญญัติรวมไว้เป็นอนุมาตราต่างๆ ในมาตราเดียวกัน

(3) กรณี “ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” ที่ได้บัญญัติการกระทำในลักษณะที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกระจายอยู่ในมาตราและข้อต่างๆ ดังนี้ มาตรา 39 บรรคสาม และบรรคห้า มาตรา 40 บรรคสอง มาตรา 41 บรรคสอง มาตรา 44 บรรคหนึ่งและบรรคสอง มาตรา 45 บรรคสาม ตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 3 ข้อ 4 (1) (2) (3) และข้อ 5 และตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 4 (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) นำมาบัญญัติรวมไว้เป็นอนุมาตราต่างๆ ในมาตราเดียวกัน และบัญญัติให้การกระทำผิดวินัยในลักษณะที่เป็นการละเว้นการกระทำหรือการกระทำใด อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตาม (1) หรือฝ่าฝืนข้อห้าม (2) อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในมาตราเดียวกันนี้ด้วย

(4) ให้เพิ่มเติมลักษณะความผิดวินัย ในเรื่อง การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ การรักษาความลับของทางราชการ การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และการไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ เพื่อให้ครอบคลุมลักษณะงานราชการมากยิ่งขึ้น

(5) ให้บัญญัติเปิดช่องให้สามารถกำหนดฐานความผิดวินัยเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคตได้ด้วย

(6) ให้แยกจรรยาบรรณออกเป็นหมวดหนึ่งต่างหากโดยไม่รวมไว้ในหมวดวินัย เพราะจรรยาบรรณ เป็นปทัสถานทางสังคมที่พึงยึดถือปฏิบัติด้วยจิตสำนึกในการธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการและผลสัมฤทธิ์ในการกิจของรัฐ ไม่ใช่ข้อที่ต้องปฏิบัติด้วยการกระทำหรือไม่กระทำตามการบังคับอย่างวินัย มาตรการควบคุมจรรยาบรรณจึงไม่ควรใช้มาตรการบังคับด้วยการลงโทษเหมือนวินัย แต่ควรใช้มาตรการเสริมสร้างด้วยการพัฒนาจิตสำนึกหรือนำไปประกอบการพิจารณาความดีความชอบหรือความเหมาะสมในการเลื่อนตำแหน่งหรือแต่งตั้งหรือถ้าไม่เหมาะสมที่จะให้

ปฏิบัติราชการในหน้าที่ได้ก็ต้องให้ออกจากราชการฐานประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่ใช่ลงโทษทางวินัยแล้วให้อยู่ในราชการต่อไป

(7) ให้นำบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายซ้ำซ้อนกันตามมาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 42 และมาตรา 44 วรรคหนึ่ง และกรณีตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง มาตรา 39 วรรคสี่ และมาตรา 41 วรรคหนึ่ง มาขุบรวมเป็นมาตราเดียวกัน

(8) ให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 49 วรรคหนึ่ง ให้ชัดเจนในการดำเนินการทางวินัยกรณีการทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่จะไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีการสืบสวนแล้วปรากฏว่ามีมูลความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่หากได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว และผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา จึงจะให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีได้โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ เพราะคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองจึงต้องดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายตามขั้นตอนและวิธีการการออกคำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงต้องบัญญัติให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง

(9) ให้แก้ไขเพิ่มเติมโทษทางวินัย ตามมาตรา 48 (3) จาก “ลดเงินเดือน” เป็น “ลดเงินเดือน” เพื่อให้โทษเป็นปัจจุบัน และสามารถพิจารณากำหนดโทษลดเงินเดือนได้สอดคล้องกับการปรับปรุงระบบตำแหน่งและประเภทตำแหน่ง และบัญชีเงินเดือนที่กำหนดเป็นอัตราเงินเดือนขั้นต่ำและอัตราเงินเดือนขั้นสูงโดยไม่แสดงให้เห็นอัตราเงินเดือนเป็นขั้นๆ ซึ่งจะทำให้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีผลปฏิบัติได้จริง และสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง ที่มีหลักการว่า บทบัญญัติของกฎหมายจะต้องมีผลในทางปฏิบัติได้จริง

วินัย ถือเป็นสิ่งจำเป็นที่องค์กรหรือหน่วยงานต้องกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแบบแผนความประพฤติของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือหน่วยงาน รวมทั้งเพื่อเป็นข้อปฏิบัติให้ผู้ปฏิบัติงานควบคุมตนเองและให้ผู้บังคับบัญชาควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติตนตามที่องค์กรหรือหน่วยงานกำหนดและถ้ามีการฝ่าฝืนก็จะถูกลงโทษตามข้อบังคับที่องค์กรหรือหน่วยงานนั้นๆ กำหนด จากแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวสามารถนำมากำหนดบทวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการโดยนำบทวินัยและการรักษาวินัยการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาเป็นต้นแบบ (ภาคผนวก) แล้วควรมีหลักการที่ควรจะเป็นดังนี้

วินัยและการรักษาวินัย

1. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ¹
2. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ²
3. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้
 - (1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม³
 - (2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ทางราชการด้วยความขยันหมั่นเพียร ดูแลเอาใจใส่และรักษาประโยชน์ของทางราชการ⁴
 - (3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบแบบแผนของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี และนโยบายของทางราชการ⁵
 - (4) ต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี มีความสุภาพเรียบร้อย วางตนให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย และต้องรักษาความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในการปฏิบัติหน้าที่ราชการระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติราชการด้วยกัน⁶
 - (5) ต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย⁷
 - (6) ต้องอุทิศเวลาให้กับทางราชการอย่างเต็มที่ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้⁸
 - (7) ต้องรักษาความลับของทางราชการ⁹

¹ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 37.

² เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 38.

³ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 39วรรคหนึ่ง.

⁴ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 39วรรคหนึ่ง.

⁵ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 39วรรคสี่.

⁶ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 41.

⁷ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 44.

⁸ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 82 (5).

⁹ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 82 (6).

(8) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น จะทำให้เสียหายแก่ราชการหรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม¹⁰

(9) กระทำการอื่นใดตามที่กำหนด ในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา¹¹

4. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่กระทำการใด อันเป็นข้อห้ามดังต่อไปนี้

(1) ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น และต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน¹²

(2) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ¹³

(3) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความจริงซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย¹⁴

(4) ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้ง ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง ร่วมปฏิบัติงาน นักศึกษา นักเรียนหรือประชาชนผู้ติดต่อราชการ¹⁵

(5) ต้องไม่เป็นการกระทำการผู้จัดการ ผู้จัดการหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่เป็นการปฏิบัติราชการหรือได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา¹⁶

¹⁰ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 82 (4).

¹¹ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 82 (11).

¹² เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 39 บรรคสอง และมาตรา 42.

¹³ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 39 บรรคห้า.

¹⁴ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 40.

¹⁵ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 41 บรรคสอง.

¹⁶ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 43.

(6) ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ ตามที่กำหนดในข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษา¹⁷

(7) ต้องไม่ประพฤติชั่วสาวหรือกระทำอนาจารกับนักศึกษาหรือนักเรียน¹⁸

(8) ต้องไม่กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในข้อบังคับในสถาบันอุดมศึกษา¹⁹

5. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตาม 2. และ 3. หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตาม 4. ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย²⁰

6. การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต²¹

(2) คุกคาม เหยียดหยาม กดขี่ ช่มเหง หรือทำร้ายผู้ร่วมปฏิบัติงาน นักศึกษา นักเรียน หรือประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง²²

(3) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ²³

(4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง²⁴

(5) แก่ไขผลการเรียนหรือผลการสอบของนักศึกษาโดยมิชอบ²⁵

¹⁷ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 83 (8).

¹⁸ เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 5 วรรคสอง.

¹⁹ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 83 (10).

²⁰ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 84.

²¹ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 39 วรรคสาม.

²² เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 41 วรรคสอง.

²³ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 42 วรรคสอง.

²⁴ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 42 วรรคสอง.

²⁵ เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 4 (1).

- (6) มีหน้าที่ออกข้อสอบแล้วเปิดเผยข้อสอบโดยมิชอบ²⁶
- (7) แอบอ้างเอาผลงานทางวิชาการของผู้อื่นมาเป็นผลงานทางวิชาการของตน²⁷
- (8) ล่วงละเมิดทางเพศนักศึกษาหรือนักเรียน²⁸
- (9) ประพฤติชั่วสาวหรือกระทำความผิดกับนักศึกษาหรือนักเรียนอย่างร้ายแรง²⁹
- (10) เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีควรได้ จากนักศึกษา หรือผู้รับบริการ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการใด³⁰
- (11) เปิดเผยความลับของนักศึกษาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือจากความไว้วางใจโดยมิชอบ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักศึกษาหรือผู้รับบริการอย่างร้ายแรง³¹
- (12) สอนหรืออบรมนักศึกษา เพื่อให้กระทำการที่รู้ว่าเป็นผิดกฎหมายหรือฝ่าฝืน ศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง³²
- (13) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหาย แก่ราชการอย่างร้ายแรง³³
- (14) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกินสิบวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือ โดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ³⁴

²⁶ เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 4 (2).

²⁷ เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 4 (3).

²⁸ เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 5 วรรคหนึ่ง.

²⁹ เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 ข้อ 5 วรรคสอง.

³⁰ เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 ข้อ 4 (3)

³¹ เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 ข้อ 4 (4)

³² เทียบเคียงจากประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 ข้อ 4 (5)

³³ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 85 (2).

³⁴ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 85 (3).

(15) ละเว้นกระทำการหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตาม 3. หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตาม 4. อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง³⁵

7. ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด³⁶

8. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวดการดำเนินการทางวินัย

โทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก³⁷

9. การลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใดและตามมาตราใด อีกทั้งให้ระบุสิทธิอุทธรณ์และการฟ้องคดีให้ผู้ถูกลงโทษทราบในคำสั่งลงโทษนั้นด้วย³⁸

การดำเนินการทางวินัย

10. เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

หากผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย³⁹

³⁵ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 85 (7).

³⁶ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 87.

³⁷ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 88.

³⁸ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 89.

³⁹ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 90.

11. เมื่อมีกรณีตาม 10. วรคหนึ่งให้ผู้บังคับบัญชารีบสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้

ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้วให้ดำเนินการต่อไปตาม 12. หรือ 13. แล้วแต่กรณี⁴⁰

12. ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตาม 11. ปรากฏว่ากรณีมีมูล ถ้าความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งยุติเรื่อง⁴¹

13. ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตาม 11. ปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา

ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา ให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ดำเนินการต่อไปตาม 16 หรือ 17 แล้วแต่กรณี⁴²

14. ในกรณีที่อธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย คำว่าผู้บังคับบัญชาตามหมวดนี้ให้หมายถึงนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา⁴³

15. หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา

ในกรณีที่เป็นการผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษา จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้⁴⁴

⁴⁰ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 91.

⁴¹ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 92.

⁴² เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 93.

⁴³ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 49 วรรคสี่.

⁴⁴ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 95.

16. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิดในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การลงโทษตามมาตรานี้ ผู้บังคับบัญชาที่จะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา⁴⁵

17. ภายใต้บังคับวรรคสอง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก⁴⁶

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รายงานสภาสถาบันอุดมศึกษาทราบ ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาเห็นว่าผู้บังคับบัญชามีได้ดำเนินการทางวินัยและลงโทษโดยเคร่งครัดหรือเป็นธรรม จะสั่งให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนการดำเนินการและสั่งการใหม่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้⁴⁷

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์เสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ

18. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นประโยชน์และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการ ผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาให้รางวัลความชอบเป็นกรณีพิเศษได้

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดอยู่ในฐานะที่อาจจะถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำผิดวินัยกับผู้อื่น ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำต่อบุคคลหรือคณะบุคคลตามความในวรรคหนึ่งเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยที่ได้กระทำมา จนเป็นเหตุให้มีการสอบสวนพิจารณาทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำผิด ผู้บังคับบัญชาอาจใช้ดุลพินิจกันผู้นั้นไว้เป็นพยานหรือพิจารณาลดโทษทางวินัยตามควรแก่กรณีได้

⁴⁵ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 96.

⁴⁶ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 97.

⁴⁷ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 61.

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยานตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสองอันเป็นเท็จให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

หลักเกณฑ์และวิธีการการให้รางวัลความชอบ การกักเป็นพยาน การลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา⁴⁸

19. ให้กรรมการสอบสวน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจ เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับ อำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวนและโดยเฉพาะให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วยคือ

(1) เรียกให้กระทรวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือห้างหุ้นส่วน บริษัท ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ส่งผู้แทนหรือบุคคลในสังกัด มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

(2) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสาร และหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน⁴⁹

20. ในระหว่างการสอบสวนจะนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนไม่ได้ เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสอบสวน

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการสั่งพักราชการหรือการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และผลแห่งการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา⁵⁰

21. เมื่อมีกรณีเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ ให้ผู้สั่งมีคำสั่งใหม่ และในคำสั่งดังกล่าวให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม พร้อมทั้งระบุวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่ได้รับไปแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา⁵¹

22. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งพ้นจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตาย อาจถูกดำเนินการทางวินัยเพราะมีการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนพ้นจากราชการได้แต่ต้องดำเนินการทางวินัยภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากราชการ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา⁵²

⁴⁸ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 98.

⁴⁹ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 52.

⁵⁰ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 50.

⁵¹ เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 105.

⁵² เทียบเคียงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 53.

จากแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะเห็นว่าบทวินัยและการดำเนินการทางวินัยจะสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพและการปฏิบัติหน้าที่ราชการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ และสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ ซึ่งเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องบัญญัติกำหนดไว้อย่างแจ้งชัดว่าให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใด กระทำอะไรหรือห้ามมิให้กระทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร และกฎหมายต้องมีลักษณะแน่นอนชัดเจน และเป็นไปตามแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ ตามหลักเอกภาพ หลักโปรงใส หลักประสิทธิภาพ และหลักยุติธรรม ที่มีหลักว่าระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ กฎหมายจะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ และเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิอันพึงมีในการดำเนินการทางวินัย ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสอบสวน มีความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งทำให้เกิดความรวดเร็วและเป็นธรรมกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ มากยิ่งขึ้น

4.2 ปัญหาการอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ

การอุทธรณ์ เป็นกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องที่ตนถูกลงโทษ พิจารณาใหม่ในทางที่เป็นคุณ ซึ่งในกระบวนการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานใดก็ตาม เมื่อมีการสรรหาบุคคลเข้าทำงานแล้วหน่วยงานจะต้องดูแลให้บุคคลเหล่านั้นปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือเต็มศักยภาพตามความรู้ความสามารถ ซึ่งการที่จะทำให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติเช่นนี้ได้องค์กรจะต้องมีหลักการให้ขวัญและกำลังใจแก่เขา และดูแลให้เกิดความมั่นคงและมั่นใจได้ว่า หากมีกรณีที่เกิดขึ้นในทางที่กระทบกระเทือนสิทธิของเขาโดยเฉพาะกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัย หน่วยงานหรือองค์กรจะมีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่เขา เพื่อเป็นระบบตรวจสอบถ่วงดุลในการดำเนินการที่กระทบกระเทือนสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ปฏิบัติงานที่ถูกดำเนินการนั้น จึงจำเป็นต้องมีระบบการอุทธรณ์ในหน่วยงาน

การอุทธรณ์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการที่สถาบันอุดมศึกษาออกข้อบังคับให้นำการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาใช้กับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ โดยอนุโลม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของพนักงาน

ในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ พบว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มีหลักประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และมีมาตรฐานต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และไม่ปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย ได้รับความเป็นธรรมน้อยกว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งสามารถที่จะจำแนกปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการและแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

4.2.1 ปัญหากระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

1) ปัญหาการกำหนดการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่ครอบคลุมชัดเจน

จากการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 บทบัญญัติมาตรา 61 ที่ให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และมาตรา 65 กำหนดให้การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 61 เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17 และตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการอุทธรณ์โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พบว่ามีปัญหาคือมิได้กำหนดการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ได้แย่งคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนอันเป็นโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

(1) วิธีการอุทธรณ์สามารถอุทธรณ์แทนผู้อื่นได้หรือไม่

(2) การยื่นอุทธรณ์ยื่นได้กี่วิธียื่นที่ไหนได้บ้าง

(3) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอะไรบ้าง มีสิทธิขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนหรือของผู้สอบสวน ขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่นหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกสั่งลงโทษตรวจดูเอกสารได้หรือไม่ มีสิทธิคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์หรือไม่ การคัดค้านการพิจารณาคำคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์เป็นอย่างไร มีสิทธิขอเข้าแถลงการณ์ด้วยวาจาในชั้นพิจารณาและมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาของคณะกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์หรือไม่ มีสิทธิในการยื่นหรือส่งคำแถลงการณ์หรือเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมหรือไม่ มีสิทธิในการถอนอุทธรณ์หรือไม่

(4) การรับอุทธรณ์ อุทธรณ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้ ต้องเป็นอุทธรณ์แบบไหน

(5) การพิจารณาอุทธรณ์ ต้องพิจารณาอย่างไรบ้าง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

มีองค์ประกอบ องค์ประชุม และองค์มติอย่างไร

(6) ผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จะต้องดำเนินการอย่างไร ต้องแจ้งคำวินิจฉัย และแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือหรือไม่

ปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่มีความชัดเจนในการยื่นอุทธรณ์และเสียสิทธิที่ควรได้รับตามกฎหมาย อีกทั้งผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ไม่ว่าจะต้องพิจารณาอุทธรณ์อย่างไร ซึ่งเป็นปัญหาความไม่ชัดเจนต่อผู้อุทธรณ์ที่ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์และผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงเป็นบัญญัติกฎหมายที่ต่ำกว่ามาตรฐานกลางของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและไม่เป็นไปตามหลักการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามหลักความยุติธรรมในส่วนหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ คือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายรู้ถึงข้อกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายตลอดจนคำปฏิเสธหรือคำแก้ไขข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการสืบพยานนั้น การรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณี ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งมีโอกาสซักค้านพยานของคู่กรณีของตนได้ หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่งนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิด้วยวาจา แต่ในบางกรณีอาจให้ชี้แจงข้อเท็จจริงโดยทำเป็นหนังสือก็ได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังพยานหลักฐานใดๆ ก็ตามที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งพยานบอกเล่าด้วยและยังอาจหาพยานหลักฐานได้เอง หรือให้ผู้เชี่ยวชาญวินิจฉัยให้ได้ แต่ต้องให้โอกาสบุคคลที่ได้รับผลร้ายจากพยานหลักฐานนั้นคัดค้านพยานหลักฐานได้

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือโทษปลดออก ไล่ออก ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ตามข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วย การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. 2549 แล้ว พบว่าตามข้อบังคับ ก.พ.อ. ดังกล่าวได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ไว้อย่างชัดเจนครอบคลุมในทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การยื่นอุทธรณ์ การรับอุทธรณ์ สิทธิของผู้อุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ ผลการพิจารณาอุทธรณ์ การแจ้งคำวินิจฉัยและแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ เป็นต้น ซึ่งถือว่าได้กำหนดการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์อย่างชัดเจน เป็นไปตามการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในส่วนหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการได้เป็นอย่างดี

2) ปัญหาองค์กรพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่เป็นกลาง

จากการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 บทบัญญัติมาตรา 61 ที่ให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และมาตรา 65 กำหนดให้การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 61 เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17 และตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการอุทธรณ์โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแล้ว พบว่ากฎหมายกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับแต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวัน ฉะนั้นองค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงคือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ก็คือสภาสถาบันอุดมศึกษาของแต่ละแห่ง เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแล้ว ทุกที่จะมีอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้แทนจากคณาจารย์ และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก เป็นกรรมการ

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ที่ต้องอุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งกรรมการผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ส่วนหนึ่งมาจากบุคคลภายในสถาบันอุดมศึกษาคือ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้แทนจากคณาจารย์ และเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษเอง หรืออาจเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษ อาจส่งผลกระทบต่อกรวินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์ที่เป็นผลร้ายต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่เป็นธรรม เนื่องจากกรรมการบางท่านอาจเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือไม่มีความอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ อันจะส่งผลให้การวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นไปด้วยความอคติ ลำเอียงและไม่เป็นกลาง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อตัวผู้อุทธรณ์ เพราะผลการวินิจฉัยส่วนใหญ่จะเป็นไปในทางที่ยกอุทธรณ์ นอกจากนั้นกฎหมายยังได้กำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของสภาสถาบันอุดมศึกษาถือเป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้อีก ยกเว้นการนำคดีไปสู่ศาลปกครองซึ่งอาจจะเป็นเรื่องยุ่งยากและสูญเสียเวลาพอสมควร จึงเป็นกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานกลางของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสีย และไม่ปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ในส่วนหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง หรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนเป็นผู้วินิจฉัย กล่าวคือเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษข้าราชการ ไม่อาจเป็นผู้มีส่วน

เกี่ยวข้องในการพิจารณาอุทธรณ์ได้ เพราะถือว่าเขาไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเองในเรื่องการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์อาจจะมีสิทธิคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ของตนได้ หากเห็นว่าการกรรมการผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการวินิจฉัยอุทธรณ์

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์รวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือโทษปลดออก ไล่ออก ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ตามข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วย การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. 2549 แล้ว พบว่าองค์การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามข้อบังคับ ก.พ.อ.ดังกล่าว จะเป็นบุคคลภายนอกสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด ไม่มีส่วนได้เสีย มีความเป็นอิสระปราศจากการอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้อื่น จึงเป็นการกำหนดองค์รวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจน ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ในส่วนหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง หรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนเป็นผู้วินิจฉัย อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการได้เป็นอย่างดี

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวข้างต้น พบว่าการกำหนดการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่ไม่ครอบคลุมชัดเจน และมีองค์พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่เป็นกลาง ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และไม่ปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้มีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง (Nemo Judex in re sua) หรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนเป็นผู้วินิจฉัย การมีส่วนได้เสียนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็นการมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัยและสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคติ (likelihood of bias) ส่วนได้เสียทางการเงินที่จะทำให้ขาดคุณสมบัติต้องเป็นส่วนได้เสียทางการเงินโดยตรงไม่ว่าจะมากหรือน้อย และในกรณีการพิจารณาวินิจฉัยกระทำโดยองค์กรกลุ่ม การมีส่วนได้เสียทางการเงินของกรรมการเพียงคนเดียว ก็มีผลทำให้คำวินิจฉัยของกลุ่มขัดกับหลักการนี้ แม้ว่าความมีอคตินี้ไม่น่าจะกระทบกระเทือนต่อเสียงข้างมากก็ตาม ทั้งนี้เพราะสาธารณชนไม่อาจทราบได้ว่ากรรมการผู้มีส่วนได้เสียนั้นมีอิทธิพลต่อกรรมการอื่นๆ เพียงใดสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคตินั้นมีหลายประการ เช่น ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ปกครองหรือผู้วินิจฉัยคดีกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยหรือการมีความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่มีการวินิจฉัย โดยเคยวินิจฉัยประเด็นที่จะวินิจฉัยมาแล้ว หรือ

เป็นผู้ร้องเรียนกล่าวหาเอง ซึ่งย่อมทำให้ไม่สามารถที่จะวินิจฉัยคดีได้อย่างเป็นกลาง ส่วนการแสดงความเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัย ถ้าได้ทำอย่างชัดเจนต่อสาธารณชนว่าจะวินิจฉัยอย่างไร หรือจะรับฟังข้อเท็จจริงอย่างไร จะทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ได้อย่างเป็นกลาง นอกจากนั้น ยังหมายรวมถึงเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษข้าราชการ ไม่อาจเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาอุทธรณ์ได้ เพราะถือว่าเขาไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเองในเรื่องการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์อาจจะมีสิทธิคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาอุทธรณ์ของตนได้ หากเห็นว่ากรรมการผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งการคัดค้านกรรมการนี้ ได้กล่าวรายละเอียดไว้ในเรื่องสิทธิของผู้อุทธรณ์แล้ว อันถือได้ว่าเป็นหลักการหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในข้อนี้

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีข้อยกเว้นของหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง คือ ในกรณีจำเป็นถ้ามีเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวที่กฎหมายให้อำนาจวินิจฉัยแม้เขาอาจจะมีอคติก็ต้องยินยอมเพื่อมิให้มีอุปสรรคต่อการบริหารให้เป็นตามกฎหมายหรือในกรณีที่บุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิได้สละสิทธิในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีอคติ ทั้งที่กฎหมายให้อำนาจในการคัดค้านได้ ถ้ายังปล่อยให้การพิจารณาดำเนินต่อไปโดยไม่คัดค้านก็อาจถือได้ว่าบุคคลผู้นั้นสละสิทธิในการคัดค้าน บางกรณีกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาที่จะทำการคัดค้านไว้ ซึ่งถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดเวลาก็ถือว่าได้สละสิทธิที่จะคัดค้านเช่นกัน และการสละสิทธิในการคัดค้านมีผลทำให้บุคคลนั้นไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลได้ว่าคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอคติ

(2) หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง (Audi Alteram Partem) หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายรู้ถึงข้อกล่าวหาหรือข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้าย ตลอดจนคำปฏิเสธหรือคำแก้ไขข้อเท็จจริงของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการสืบพยานนั้นการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งกลับหลังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่อาจทำได้เพราะจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งมีโอกาสซักค้านพยานของคู่กรณีของตนได้ หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่งนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิด้วยวาจา แต่ในบางกรณีอาจให้ชี้แจงข้อเท็จจริงโดยทำเป็นหนังสือก็เพียงพอแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังพยานหลักฐานใดๆ ก็ตามที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งพยานบอกเล่าด้วยและยังอาจหาพยานหลักฐานได้เอง หรือให้ผู้เชี่ยวชาญวินิจฉัยให้ได้ แต่ต้องให้โอกาสบุคคลที่ได้รับผลร้ายจากพยานหลักฐานนั้นคัดค้านพยานหลักฐานได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะจำกัดจำนวนพยานบุคคลได้ถ้าเห็นว่ามากเกินไปจนจำเป็นในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และการพิสูจน์ไม่จำเป็นต้อง

บอกกล่าวถึงแหล่งข้อมูลหรือคำให้การของพยาน หรือข้อพยาน หากเห็นว่าจะเป็นอันตรายหรือทำให้เสียประโยชน์ต่อส่วนรวม

ข้อยกเว้นบางประการที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง คือ ในกรณีที่ศาลบัญญัติยกเว้นไว้ให้โดยไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิก่อนที่จะวินิจฉัย แต่ให้รับฟังในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ หรือกรณีที่ต้องมีการวินิจฉัยโดยเร่งด่วนเพื่อความปลอดภัยและประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น สำหรับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ก็ได้กำหนดความผิดทางวินัยในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษได้โดยไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากอีกฝ่ายหนึ่งก่อนวินิจฉัยได้ เช่น ความผิดฐานกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือกระทำความผิดจรรยาบรรณวิชาชีพโดยองค์กรวิชาชีพได้วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำความผิดจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างร้ายแรง ซึ่งกฎหมายให้สิทธิผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ โดยยังไม่ต้องรับฟังความจากฝ่ายข้าราชการผู้ถูกลงโทษ แต่ผู้บังคับบัญชาก็จะต้องสอบสวนหรือรับฟังข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานอื่นๆ ให้ได้ความแน่ชัดเสียก่อนที่จะสั่งลงโทษ และต่อมาหากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการผู้นี้อุทธรณ์จึงจะใช้หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่งมาพิจารณาให้ความเป็นธรรม

4.2.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ พบว่ามีปัญหากระบวนการอุทธรณ์และองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในส่วนหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ และหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง หรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนเป็นผู้วินิจฉัย ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามหลักการที่ควรจะเป็นของการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการดังนี้

(1) ให้กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการไว้อย่างชัดเจนครอบคลุมในทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการยื่นอุทธรณ์ การรับอุทธรณ์ สิทธิของผู้อุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ ผลการพิจารณาอุทธรณ์ การแจ้งคำวินิจฉัย

และแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ ให้มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการพิจารณาคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และตามหลักความยุติธรรม ในส่วนหลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ หรือให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการ การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วย การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. 2549 มาใช้กับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คือภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการโดยอนุโลม

(2) ให้กำหนดกฎหมายวางหลักให้มีการแต่งตั้งองค์กรวินิจัยอุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ โดยจะต้องเป็นองค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระและไม่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อให้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงทำให้สามารถทำหน้าที่พิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ได้อย่างเป็นอิสระในการเสนอความเห็นโดยปราศจากการชี้นำจากองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะส่งผลดีต่อการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ ซึ่งองค์กรนี้อาจเป็นองค์กรกลางภายในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งหลักการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการนี้ถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการขององค์กรกลุ่ม ที่การตัดสินใจและการแสดงเจตนามีความซับซ้อนกว่าการแสดงเจตนาขององค์กรเดี่ยว ทำให้มีความละเอียด รอบคอบ ในการพิจารณา และจะก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมากกว่าการพิจารณาโดยบุคคลเพียงคนเดียว และในการกำหนดรูปแบบคณะกรรมการเพื่อวินิจัยอุทธรณ์ ก็ควรกำหนดโดยเทียบกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ที่อาศัยหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีของตนเอง หรือหลักความไม่มีอคติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนเป็นผู้วินิจัย คือกรรมการจะต้องไม่มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อมในเรื่องที่พิจารณา หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ คือก่อนที่คณะกรรมการจะวินิจัยอุทธรณ์จะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องก่อน และหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองคือคำวินิจัยของคณะกรรมการต้องประกอบด้วยข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง อันเป็นหลักหรือเป็นฐานของคำวินิจัยนั้น ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมและความยุติธรรมแก่ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยมากขึ้น

(3) ให้กำหนดให้คณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรกลางในการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ 3 ปี และห้ามดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันเพื่อป้องกันการสร้างอาณาจักรและการสร้างอำนาจในการให้ประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

(4) ให้กำหนดให้องค์ประกอบขององค์กรวินิจัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นองค์ประกอบที่แน่นอนและชัดเจน โดยอาจประกอบด้วยประธานซึ่งมาจากการสมทบสถาบันอุดมศึกษาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก และกรรมการ ซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกด้านการบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย ด้านการบริหารกิจการภาครัฐ หรือด้านอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ และอาจกำหนดให้มีผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้แทนจากกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนจาก ป.ป.ช. เข้าร่วมเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วย เพื่อให้องค์ประกอบขององค์กรวินิจัยในการพิจารณาอุทธรณ์ ประกอบด้วยบุคคลภายนอกที่เป็นผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นส่วนใหญ่ อันจะส่งผลดีต่อการวินิจัยอุทธรณ์ และองค์ประกอบขององค์กรวินิจัยควรมีกำหนดวิธีการได้มาซึ่งองค์กรวินิจัยที่สามารถเป็นหลักประกันอันมั่นคงและเป็นธรรม โดยอาจกำหนดเป็นระเบียบหรือข้อบังคับการสรรหาซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งผู้สมควรดำรงตำแหน่งในองค์กรวินิจัยพิจารณาอุทธรณ์

(5) ให้กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งองค์กรวินิจัยอุทธรณ์ โดยให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้บริหารเพื่อป้องกันการแทรกแซงหรือชี้นำในการวินิจัยอุทธรณ์อันจะส่งผลกระทบต่อพิจารณาอุทธรณ์

(6) ให้กำหนดให้มีหน่วยงานกลางภายในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นหน่วยงานอิสระอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษา ทำหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยเกี่ยวกับการอุทธรณ์และแนวทางในการอุทธรณ์ วิธีการอุทธรณ์ไปจนถึงการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือจนสิ้นกระบวนการ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงและเป็นธรรมต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ