

วิเคราะห์คำตัดสินศาล : Analysis of Judicial Decision

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.955/2555
พกดำราเข้าห้องสอบ แม้ไม่ได้เปิดดูก็ถือว่าทุจริตในการสอบ
Supreme Administrative Court Decision No. A955/2555
Take Books into an Examination Room:
Considered as Dishonest even if no Chance to Read

ณัฐดนัย นาจันทร์*

Natdanai Nachan

บทคัดย่อ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.955/2555 ซึ่งพิพากษาว่าการกระทำของมหาวิทยาลัยที่ให้เกรด F แก่ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากนำตำราเข้าห้องสอบแม้จะไม่ได้เปิดดูนั้น ถือเป็นคำพิพากษาที่ให้เหตุผลต่อประเด็นที่มีความคลางแคลงใจในสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะต่อเหตุผลที่ว่าเหตุใดจึงต้องสันนิษฐานให้ผู้ที่นำตำราเข้าไปในห้องสอบ มีความผิดฐานทุจริตในการสอบแม้ว่าจะยังไม่ได้เปิดดูตำรานั้นก็ตาม ทั้งนี้ ผู้เขียนได้นำเอาหลักกฎหมายปกครองว่าด้วยความผิดและโทษทางปกครองมาเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการวิเคราะห์และยืนยันความถูกต้องของคำพิพากษาดังกล่าว

คำสำคัญ: ทุจริตในการสอบ, ความผิดทางปกครอง, โทษทางปกครอง

Abstract

Decision of supreme administrative court No. A955/2555, Confirm and guarantee the legality of the decision of the university to give an F grade to students because they was considered as dishonest by taking text books in the examination room with no intent or no chance to read it. The decision was

* นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำสาขากฎหมายมหาชน สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

very clear and could be a stepping stone for these kind of cases. To support the decision, I design to use administrative offence and sanction administrative theory as tools to confirm a correctness of the decision.

Keywords: Dishonest, Administrative Offence, Sanction Administrative

1. ความนำ

ในช่วงเวลาที่ผู้เขียนดำรงตำแหน่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์นิติของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างปี พ.ศ. 2559 - 2560 นั้น ผู้เขียนพบว่ากรณีที่ถูกนำมาอุทธรณ์ร้องทุกข์โดยส่วนมากแล้วจะเป็นเรื่องการให้เกรด F จากการทุจริตในการสอบและพักการศึกษา โดยเหตุเบื้องต้นมักจะเกิดจากการที่ผู้เข้าสอบนำเอากระดาษ หนังสือ โทรศัพท์มือถือ และอุปกรณ์อื่น ๆ เข้ามายังห้องสอบและถูกกรรมการคุมสอบจับได้ จึงดำเนินการไปตามระเบียบคือตั้งกรรมการสอบสวนและให้เกรด F ในรายวิชาที่สอบ เพราะถือว่ากระทำการทุจริต

ข้ออุทธรณ์ของนิสิตผู้ร้องโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะวางอยู่บนหลักการยืนยันความบริสุทธิ์ของตน ยืนยันว่าตนเผลอเรอนำเอกสารเข้าไปในห้องสอบและไม่มีเจตนาใด ๆ ที่จะทุจริต หรือแม้กระทั่งว่าหากตนเจตนาจะทุจริตจริง ทำไมตนถึงไม่เปิดเอกสารเหล่านั้นขึ้นมาอ่าน ทั้ง ๆ ที่มีโอกาสอ่านหลายครั้ง ดังนั้น การที่ระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยนั้นสันนิษฐานไว้ก่อนว่าตนทุจริตจึงไม่ถูกต้องและทำให้ไม่ได้รับความเป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม แม้ภายหลังจากที่ได้ฟังข้อร้องเรียน ข้อเท็จจริง และเหตุผลประกอบอื่นใดแล้ว คณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ก็ยังคงยืนยันว่าการให้เกรด F โดยการตัดสินใจของคณะกรรมการประจำคณะที่นิสิตคนนั้น ๆ ส่งก๊อปปี้ถูกต้องเหมาะสมแล้ว ซึ่งผู้เขียนเข้าใจดีว่าคงยังมีคำถามมากมายค้างคาใจนิสิตผู้ได้รับผลกระทบ รวมถึงเพื่อน ตลอดจนครอบครัวของนิสิตซึ่งได้รับฟังเรื่องราว โดยเฉพาะความรู้สึกที่ว่าตนนั้นไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้เขียนจึงเลือกที่จะเขียนบทความวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองฉบับนี้ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญนั้นคือการชี้ให้เห็นว่า เหตุใดบรรดานักกฎหมายทั้งหลายเมื่อจำต้องพิเคราะห์ถึงข้อพิพาทในลักษณะนี้ มักจะมองว่าการกระทำของมหาวิทยาลัยที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนเลยว่าผู้เข้าสอบทุจริตและให้เกรด F ในรายวิชาที่ทุจริตจึงเป็นสิ่งที่ถูกต้อง

2. สรุปข้อเท็จจริงในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.955/2555

ในคดีนี้ นาง ก. นามสมมุติ (ผู้ฟ้องคดี) ได้ฟ้องมหาวิทยาลัยคริสเตียน (มหาวิทยาลัย) กับพวกอีก 8 คน เป็นจำเลย ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกรด F ในรายวิชาการวิจัยทางการจัดการ โดยการให้เกรดดังกล่าวเกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงที่พอจะสรุปได้ว่า

เหตุดังกล่าวเกิดขึ้นในวันที่มีการจัดสอบรายวิชาการวิจัยทางการจัดการโดยผู้ฟ้องคดี เป็นนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาของมหาวิทยาลัย ได้เดินทางมายังห้องสอบและนำเอกสารเข้า ซึ่งบรรจุไปด้วยเอกสารและหนังสือที่เกี่ยวข้องกับวิชาที่สอบเข้าไปในห้องสอบ จากนั้นจึงวาง กระเป๋าดังกล่าวไว้ข้างตัว ทั้งนี้ ก่อนถึงเวลาเริ่มทำข้อสอบ กรรมการคุมสอบได้แจ้งเตือนให้นักศึกษาทุกคนที่เข้าสอบทราบถึงข้อห้ามในการนำหนังสือ ตำรา และเอกสารต่าง ๆ เข้ามาในห้องสอบแล้ว อีกทั้งในข้อสอบของรายวิชาดังกล่าวก็ยังมีกรอกร้าเตือนข้อพึงปฏิบัติ ดังกล่าวไว้ด้วยอีกชั้นหนึ่ง

ต่อมาปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีจำเป็นต้องใช้น้ำยาลบคำผิดซึ่งใส่ไว้ในกระเป๋าทันทีนำเข้ามา จึงได้แจ้งกรรมการคุมสอบว่าตนจะขอหยิบน้ำยาดังกล่าวจากกระเป๋ ซึ่งในระหว่างที่หยิบ น้ำยาลบคำผิดนี้เอง ผู้ฟ้องคดีได้นำเอาหนังสือที่เกี่ยวข้องกับรายวิชาที่สอบขึ้นมาวางไว้บริเวณ พื้นติดกับผนังห้องสอบ โดยต่อมาภายหลังจากที่สอบเสร็จสิ้น ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากมหาวิทยาลัยว่าตนได้รับเกรด F ในรายวิชาดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติ มหาวิทยาลัยคริสเตียน ว่าด้วยการสอบระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2545 (ระเบียบ) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญในการสอบข้อ 4.13 ไว้ว่า ห้ามนักศึกษา นำหนังสือ ตำรา และเอกสารอื่นใด เข้าไปในห้องสอบ หากตรวจพบให้ถือว่าเป็นการทุจริต และข้อ 5 กำหนดไว้ว่า หากนักศึกษากระทำการทุจริตในวิชาใด ให้ถือว่าสอบได้ F ในรายวิชานั้น โดยภายใต้ระเบียบเช่นนี้เอง จึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนนั้นไม่ได้รับความเป็นธรรม และนำเรื่องมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง โดยเหตุผลหลักที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมนั้น นั่นคือตนไม่ได้ทำแม้กระทั่งหยิบหนังสือเหล่านั้นขึ้นมาอ่าน การให้เกรด F โดยสันนิษฐานว่าตนกระทำการทุจริตในการสอบจึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

ในชั้นของการรับคำฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 102/2550 ระบุว่า มหาวิทยาลัยคริสเตียนนั้นแม้จะเป็นมหาวิทยาลัยเอกชนและมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน แต่ก็ถือว่าเป็นหน่วยงานเอกชนที่ทำหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะ ทางด้านการศึกษา ซึ่งได้รับอำนาจโดยตรงมาจากพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ในการใช้อำนาจมหาชนเพื่อจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาแก่ประชาชน และอยู่ภายใต้บังคับของรัฐมนตรีกว่ากระทรวงศึกษาธิการอีกต่อหนึ่ง ดังนั้น มหาวิทยาลัยคริสเตียน จึงถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ) รวมทั้งการให้เกรด F แก่ผู้ฟ้องคดีถือเป็นการดำเนินการตามระเบียบซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงถือเป็นกรณีพิพาทอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามความในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น คดีของผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีได้

ทั้งนี้ ในภายหลัง ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีนี้ว่า ระเบียบตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องนั้น เป็นระเบียบที่สร้างขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้ผู้เข้าสอบกระทำการทุจริตในการสอบ อันจะยังผลให้การวัดผลในการสอบนั้นแปรปรวน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบกฎระเบียบต่าง ๆ ในเรื่องของการห้ามนำเอาเอกสารหรือตำราเข้าไปยังห้องสอบแล้วแต่ยังคงฝ่าฝืนเอาเข้าไป ทั้งยังไม่แสดงความจริงใจโดยการมอบหนังสือที่มีอยู่ในกระเป๋าให้แก่กรรมการคุมสอบไปเก็บไว้ ไม่ว่าจะจะเป็นช่วงก่อนลงมือทำข้อสอบหรือในระยะเวลาที่มีการค้นหาน้ำยาลบคำผิดในกระเป๋า ในกรณีเช่นนี้จึงเชื่อได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ฟ้องคดีเจตนาจะนำหนังสือดังกล่าวเข้าห้องสอบ มิใช่เกิดจากความเผลอเรอ พฤติการณ์เช่นนี้มากพอที่จะทำให้ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการทุจริตในการสอบ โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าได้มีการนำเอาหนังสือดังกล่าวมาเปิดดูแล้วหรือไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าได้เกรด F ในรายวิชาดังกล่าวจึงไม่ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเมิดต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.955/2555)

3. ข้อกฎหมายและหลักกฎหมายที่ใช้ในการวิเคราะห์คำพิพากษา

ภายหลังจากที่ทราบข้อเท็จจริงในคดีไปแล้ว ผู้เขียนขอเสนอข้อกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาโดยแบ่งแยกออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ข้อกฎหมายที่จำเป็นต้องใช้ในการพิจารณาว่าศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือไม่ และหลักกฎหมายที่จำเป็นต้องใช้ในการสนับสนุนเนื้อหาแห่งคำพิพากษา ดังนี้

3.1 ข้อกฎหมายที่จำเป็นต้องใช้ในการพิจารณาว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือไม่

ในการพิจารณาว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาจากเงื่อนไขสำคัญ 2 ประการ

ประการแรก ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะคดีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ให้ความหมายของ “หน่วยงานทางปกครอง” ไว้ในวรรคแรกของมาตราดังกล่าวว่า “กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง”

นอกจากนี้ ในวรรคสอง (1) ยังได้ให้ความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ด้วยความว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง...”

ประการที่สอง ข้อพิพาทที่นำมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองนั้น ต้องเข้าตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยในมาตรา 9 (1) ได้กำหนดไว้ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง...คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย...”

3.2 หลักกฎหมายที่ใช้ในการวิเคราะห์คำพิพากษา

สำหรับหลักกฎหมายที่ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองฉบับนี้ ได้แก่หลักกฎหมายว่าด้วย**โทษทางปกครอง (Sanction Administrative)** โดยความหมายของโทษทางปกครองนี้ พอจะสรุปได้ว่า “โทษทางปกครองเป็นการลงโทษที่ฝ่ายปกครองได้กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจมหาชนอันเป็นเอกสิทธิ์เฉพาะของฝ่ายปกครอง เพื่อลงโทษผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับต่าง ๆ”¹⁵¹

การลงโทษในทางปกครองนั้นโดยทั่วไปแล้วจะเกิดขึ้นเมื่อมีปัจเจกชนคนหนึ่งคนใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของฝ่ายปกครองเฉพาะเรื่อง โดยที่การฝ่าฝืนเช่นนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดผลที่ร้ายแรงต่อสังคมจนถึงขั้นที่ต้องใช้โทษทางอาญา เพียงแต่หากปล่อยให้เกิดการกระทำความผิดในทางปกครองขึ้นนั้น อาจก่อให้เกิดความไม่สุจริตบางประการ รวมถึงทำให้การจัดระเบียบบริหารต่าง ๆ สูญเสียความสงบเรียบร้อยไป¹⁵² การฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของฝ่ายปกครองในลักษณะนี้เรามักจะเรียกว่าเป็นการ**กระทำความผิดทางปกครอง (Administrative Offense)** ทั้งนี้ ด้วยลักษณะเฉพาะเช่นนี้ ทำให้โดยทั่วไปแล้วโทษทางปกครองจึงมีลักษณะเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ (Mala Prohibita) มากกว่าที่จะเป็นการกระทำอันเป็นความผิดในตัวเอง (Mala In Se) ดังนั้น การจะลงโทษบุคคลในความผิดทางปกครองใด ๆ จึงต้องพิจารณาจากเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นสำคัญ และโดยทั่วไปแล้ว บุคคลจะถือว่ามีความผิดในทางปกครองก็ต่อเมื่อเขาละเมิดกฎระเบียบเหล่านั้นทั้ง ๆ ที่ได้รับการแจ้งเตือนและได้รับโอกาสให้ดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขความผิดพลานั้นแล้วเท่านั้น

¹⁵¹ ศุภวัฒน์ สิงห์สงฆ์, “บันทึกเสนอผลการศึกษาค้นคว้าวิจัยกฎหมายต่างประเทศ ‘การใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กันในระบบกฎหมายฝรั่งเศส’” (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2547)

¹⁵² องค์อาสน์ เจริญสุข, “เกณฑ์การแบ่งแยกความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ สาขาวิชากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 30.

4. วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.955/2555

ประเด็นที่น่าสนใจและพึงกล่าวถึงในคดีนี้ ผู้เขียนขอแบ่งแยกออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ว่าด้วยอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครอง ซึ่งแม้จะเป็นประเด็นเล็กน้อยแต่กลับมีความน่าสนใจ กับอีกประเด็นหนึ่ง ได้แก่ส่วนที่ว่าด้วยเนื้อหาในคำพิพากษาศาลปกครองฉบับนี้ เป็นสำคัญ

4.1 ศาลปกครองกับอำนาจในการพิจารณาคดีเหนือการกระทำของมหาวิทยาลัย เอกชน

แม้เรื่องนี้จะเป็ประเด็นเล็กน้อยและดูจะไม่สำคัญนักหากพิจารณาว่าเป้าประสงค์ของผู้เขียนคือการมุ่งเป้าหมายการวิเคราะห์ไปที่การลงโทษเกี่ยวกับการทุจริตในการสอบ แต่ผู้เขียนเห็นว่าจำต้องกล่าวถึงประเด็นนี้ไว้สักเล็กน้อยเพื่อความสมบูรณ์ของบรรดาเรื่องราวทั้งหลายที่เกี่ยวข้องและผูกโยงเป็นเรื่องราวเดียวกัน

โดยพื้นฐานดังที่กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 3 ว่าการที่ศาลปกครองจะพิจารณาวินิจฉัยคดีใดนั้น อย่างน้อยที่สุดต้องพึงพิจารณาก่อนว่าคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในคดีถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามที่นิยามไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ และในขณะเดียวกันการกระทำที่ก่อให้เกิดข้อพิพาทนั้นเกิดจากการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐตามนิยามความหมายในมาตราเดียวกันนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ การกระทำของหน่วยงานของรัฐอันจะเป็นเงื่อนไขไปสู่การฟ้องคดีและพิจารณาโดยศาลปกครองได้นั้นจะต้องมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจโดยขัดต่อกฎหมายหรือมิชอบด้วยกฎหมาย อันก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชนอันเป็นความตามมาตรา 9 (1) ด้วย

เราจะเห็นว่าในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณานี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไว้อย่างครบถ้วนและชัดเจนแล้วว่า การที่มหาวิทยาลัยคริสเตียนมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยเอกชนซึ่งดำเนินการภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรืว่าการกระทรวงศึกษาธิการนั้น ส่งผลให้มหาวิทยาลัยคริสเตียนมีลักษณะเป็นหน่วยงานทางปกครองประเภทหนึ่ง นั่นคือองค์กรเอกชนซึ่งได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการทางปกครองแทนหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในที่นี้หมายถึงการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้นเอง

พิจารณาต่อไปว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของมหาวิทยาลัยคริสเตียนปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานทางปกครอง ลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ทั้งหลายเช่นว่านั้น มีลักษณะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย โดยเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

ซึ่งออกตามความที่ระบุไว้ในมาตรา 34 (2) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน¹⁵³ ที่ให้อำนาจแก่สภามหาวิทยาลัยออกระเบียบเพื่อใช้บังคับในการดำเนินงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้แล้ว อันมีลักษณะก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิของปัจเจกชนซึ่งในที่นี้ได้แก่นักศึกษา นั้นย่อมหมายความว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองอย่างแน่แท้

ผู้เขียนกล่าวถึงความเห็นของศาลปกครองสูงสุดไว้เช่นนี้ ก็เพื่อที่จะย้ำเตือนผู้อ่านทั้งหลายไว้ในเบื้องต้นก่อนว่า สถาบันการศึกษาไม่ว่าจะของรัฐหรือของเอกชน จัดเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีเอกสิทธิ์บางประการในการกำหนดระเบียบข้อบังคับ อันกินความไปถึงโทษอันเกิดแต่การฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับนั้นด้วย ซึ่งเราจะได้พิจารณาโดยละเอียดในส่วนถัดไป ทั้งนี้ ยังปรากฏคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ยืนยันว่ามหาวิทยาลัยเอกชนถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 880/2549 และคำสั่งอื่น ๆ อันเกี่ยวเนื่องไปถึงมหาวิทยาลัยศรีปทุมและมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย¹⁵⁴

4.2 วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการถือว่าทุจริตในการสอบ แม้ไม่มีโอกาสหรือยังไม่ได้ลงมือกระทำการทุจริต

ประเด็นที่ผู้เขียนต้องการให้อ่านทุกท่านทำความเข้าใจไปพร้อม ๆ กันเกี่ยวกับคำพิพากษานี้ นั่นคือเหตุใดแม้ผู้ฟ้องคดีจะยืนยันว่าตนไม่มีเจตนาทุจริต ไม่ได้อ่านหนังสือที่นำเข้ามาในห้องสอบ แต่ระเบียบข้อบังคับตลอดจนศาลปกครองกลับมองว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีนั้นถือเป็นการทุจริตแล้วและต้องได้รับโทษ

อย่างที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ 3 ว่าฝ่ายปกครองทั้งหลายนั้นมิอาจอยู่ประการหนึ่งในการที่จะกำหนดความผิดทางปกครองขึ้นมา วัตถุประสงค์สำคัญในการกำหนดความผิดทางปกครองขึ้นมานั้นก็เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดระเบียบข้อบังคับที่วางไว้ อันอาจส่งผลให้เกิดความวุ่นวายหรือความไม่สุจริตในการบริหารงาน เมื่อมหาวิทยาลัยคริสเตียนถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง ย่อมมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการตราระเบียบ ตลอดจนกำหนดการกระทำอันเป็นความผิดและโทษทางปกครองขึ้น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการบริหารงานและจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษารองตนเอง

แน่นอนว่าระเบียบของมหาวิทยาลัยคริสเตียนโดยเฉพาะในข้อ 4 และข้อ 5 นั้นมีลักษณะเช่นว่านั้นอย่างชัดเจน โดยเราสามารถเห็นได้ว่าระเบียบข้อ 4 วางข้อสันนิษฐานอย่างเด็ดขาดเอาไว้ว่า หากผู้ใดนำเอาหนังสือที่เกี่ยวข้องกับรายวิชาที่สอบเข้ามาในห้องสอบและกรรมการตรวจเจอ ให้ถือว่าผู้นั้นทุจริตในการสอบ ข้อกำหนดเช่นนี้ถือเป็นการกำหนดความผิด

¹⁵³ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 34 (2) “สภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึงออกข้อกำหนด ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน”

¹⁵⁴ ฤทัย หงส์ศิริ, “ศาลปกครองกับคดีพิพาทเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย” (กรุงเทพมหานคร: สถาบันคลังสมองของชาติ, 2558), หน้า 14.

ในทางปกครองประการหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ค่อนข้างชัดเจนหากพิจารณาตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่กล่าวว่า “**เป็นระเบียบที่สร้างขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้ผู้เข้าสอบกระทำการทุจริตในการสอบ อันจะยังผลให้การวัดผลในการสอบนั้นแปรปรวน**” ซึ่งเท่ากับเป็นการยืนยันว่า ระเบียบของมหาวิทยาลัยคริสเตียนฉบับนี้ ถูกวางไว้เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการบริหารงาน เช่นนั้นแล้วการกำหนดโทษในทางปกครองเพื่อลงแก่ผู้ที่ทำให้การบริหารงานนั้นไร้ซึ่งระเบียบย่อมสามารถกระทำลงได้

เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่มหาวิทยาลัยให้เกรด F แก่ผู้ร้อง ซึ่งหากพิจารณาตามระเบียบดังกล่าวแล้ว พบว่าเป็นผู้ที่ทุจริตในการสอบเนื่องจากพกพาหนังสือที่เกี่ยวข้องกับวิชาที่สอบเข้ามาในห้องสอบย่อมเป็นการลงโทษทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามความผิดในทางปกครองที่บัญญัติไว้ในระเบียบฉบับเดียวกัน ณ ตรงจุดนี้เราจะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยรวมถึงตัวผู้ปฏิบัติงานแทนมหาวิทยาลัยทั้งหลายยังไม่ได้กระทำการอันใดอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายเลย

อย่างไรก็ตาม หากมองจากสายตาของบุคคลภายนอก ทุกคนย่อมยังคงไว้ซึ่งความคลางแคลงใจว่า หากผู้ฟ้องคดีสามารถยืนยันได้ว่าตนไม่ได้มีเจตนาที่จะนำเอาหนังสือเข้าไปในห้องสอบเพื่อทุจริตเล่า หรือไม่มีโอกาสใดที่จะอ่านหนังสือที่เอาเข้าไปเลยเล่า การลงโทษโดยสันนิษฐานไว้ก่อนว่าทุจริตและให้เกรด F ไปจะเป็นการรุนแรงไปหรือไม่

ถึงจุดนี้ผู้เขียนคงต้องยืนยันถ้อยความตามที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 3 เสียก่อนว่า ความผิดทางปกครองนั้นถือเป็นความผิดในทางกฎหมาย (Mala Prohibita) เป็นความผิดอันเกี่ยวเนื่องกับการละเมิดเงื่อนไขในทางกฎหมายโดยตรง เมื่อระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยคริสเตียนอันออกตามความในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติถูกละเมิดแล้ว ประการหนึ่งที่จำต้องยืนยันนั่นคือหากกฎหมายนั้นยืนยันว่าการพกพาหนังสือเข้ามาในห้องสอบถือเป็นการทุจริตโดยไม่สนใจเจตนาของผู้กระทำความผิดก็ย่อมต้องเป็นไปตามนั้น แม้จะมองว่าไม่ยุติธรรม แต่ในความเป็นจริงแล้วคงไม่มีผู้ใดที่ถูกจับได้ว่าพกพาสิ่งของที่อาจ “ก่อ” ให้เกิดการทุจริตได้เข้าห้องสอบและจะกล่าวรับสารภาพด้วยความบริสุทธิ์ใจว่า “ผม/ดิฉัน ตั้งใจนำเอกสารเข้ามาเพื่อลอกข้อสอบ ครับ/ค่ะ” โดยพื้นฐานแล้วผู้ที่ถูกจับได้ทุกคนย่อมปฏิเสธ เช่นนี้คงเป็นไปได้เลยที่จะต้องมานั่งพิสูจน์เจตนาของผู้กระทำผิดแต่ละคน ว่ากระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับในทางปกครองหรือไม่ หนักขึ้นไปกว่านั้นคือเราคงไม่สามารถตรวจสอบได้เลยว่า ผู้ที่พกพาหนังสือเข้าไปในห้องสอบได้มีโอกาสอ่านหนังสือนั้นแล้วมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ หากพิจารณาการให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาลบชั้นจะเห็นว่า ศาลได้ให้ความเห็นไว้อย่างครบถ้วนและน่าสนใจ โดยเฉพาะในตอนที่ว่า “ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบกฎระเบียบต่าง ๆ ในเรื่องของการห้ามนำเอาเอกสารหรือตำราเข้าไปยังห้องสอบแล้วแต่ยังคงฝ่าฝืนเอาเข้าไป ทั้งยังไม่แสดงความสุจริตใจโดยการมอบหนังสือที่มีอยู่ในกระเป๋าให้แก่กรรมการคุมสอบไปเก็บไว้ ไม่ว่าจะเป็นช่วงก่อนลงมือทำข้อสอบ หรือในระยะเวลาที่มีการค้นหาน้ำยา

ลบล้างคำผิดในกระเปาะ” นั้นหมายความว่าโดยสภาพแท้จริงในทางปฏิบัติ การบังคับตามระเบียบข้อบังคับข้อนี้ไม่ได้กระทำลงเลยโดยไม่มี การแจ้งเตือนล่วงหน้า กรรมการคุมสอบยอมแจ้งเตือนผู้เข้าสอบทั้งหลายด้วยวาจาถึงระเบียบข้อบังคับและผลลัพธ์ที่จะตามมาแล้ว รวมถึงในตัวข้อสอบเองก็ได้มีการเขียนระเบียบข้อบังคับย้ำไว้อีกชั้นหนึ่งเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น การกำหนดความผิดและการใช้อำนาจในการลงโทษทางปกครองของมหาวิทยาลัยต่อผู้ฟ้องคดีจึงถือว่าชอบด้วยกฎหมายแล้ว นอกจากนี้ เมื่อระเบียบของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับการสอบนั้น เขียนไว้อย่างชัดเจนว่าการลงโทษผู้ที่ทุจริตคือการกำหนดให้ได้เกรด F ในรายวิชาที่กระทำการทุจริต เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องย่อมต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ไม่สามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงโทษให้เป็นอื่นได้ ดังนั้น ในแง่ของกฎหมายแล้วย่อมไม่มีสิ่งใดสามารถกำหนดนิระบวนกรการให้เกรด F เช่นว่านี้ได้เลย

5. บทสรุป

ผู้เขียนใคร่ขอยืนยันและกล่าวโดยสรุปอีกครั้งหนึ่งว่า การที่กฎระเบียบของมหาวิทยาลัยกำหนดข้อสันนิษฐานเด็ดขาดให้การนำเอาเอกสาร หนังสือ หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เข้ามาในห้องสอบโดยไม่ได้รับอนุญาต ถือว่าผู้ที่นำเอาของเหล่านี้เข้ามามีเจตนาทุจริต และลงโทษไปตามที่ระเบียบข้อบังคับที่กำหนดขึ้นนั้นถือเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้วแน่นอนว่าส่วนหนึ่งคือเพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และอีกส่วนหนึ่งคือการรักษามาตรฐานของระบบการทดสอบความรู้เพื่อไม่ให้เกิดการวัดผลแปรปรวน อีกทั้งเนื่องจากโทษนี้ถือเป็นโทษอันเกิดจากการกระทำความผิดทางปกครอง ซึ่งไม่ได้เป็นการกระทำที่ร้ายแรงและส่งผลต่อสังคมในวงกว้าง เพียงแต่ส่งผลเสียต่อระบบการบริหารงานของหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น ลักษณะเช่นนี้ทำให้ผู้เขียนมองว่าการวางข้อสันนิษฐานเด็ดขาดนั้นสามารถทำได้

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงระเบียบข้อบังคับและการกระทำอื่น ๆ ประกอบกัน ทั้งการชี้แจงกฎระเบียบโดยกรรมการคุมสอบ และการนำเอาระเบียบข้อบังคับนั้นไปพิมพ์ไว้ในข้อสอบเพื่อย้ำเตือนผู้เข้าสอบอีกต่อหนึ่งย่อมทำให้ถือได้ว่าการกำหนดความผิดและการลงโทษเช่นว่านั้นไม่ได้กระทำลงโดยปราศจากช่วงเวลาให้ผู้กระทำความผิดไตร่ตรอง ทำให้โดยแท้จริงแล้วการบังคับตามระเบียบนั้นมีลักษณะที่ไม่เด็ดขาดมากนัก เมื่อผู้ฟ้องคดีในคำพิพากษานี้ได้มีเวลาไตร่ตรองมากพอแล้วแต่ยังคงกระทำความผิด การลงโทษโดยให้เกรด F ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่เหมาะสม

จากเรื่องราวทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า อย่างน้อยที่สุดแล้วผู้อ่านคงจะได้ทำความเข้าใจมากขึ้นว่าเหตุใด ระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ว่าด้วยการสอบนั้นจำเป็นที่จะต้องสันนิษฐานไปเลยว่าผู้ที่ละเมิดกฎเกี่ยวกับการนำสิ่งของเข้าห้องสอบจะต้องถือว่าเป็นผู้ที่ทุจริต ส่วนหนึ่งเพื่อความเที่ยงธรรมและความแม่นยำในการจัดสอบ และ

อีกส่วนหนึ่งคือเหตุผลที่ว่าผู้สอบทั้งหลายได้รับโอกาสในการปฏิบัติตามกฎดังกล่าวแล้วมากกว่าหนึ่งครั้งแม้จะนั่งอยู่ในห้องสอบแล้วก็ตาม การบังคับตามระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัดจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสมแล้วตามเหตุผลทั้งหลายที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง ทั้งนี้ เรื่องของการฟ้องร้องมหาวิทยาลัยว่าด้วยการให้เกรด F จากการพกพาหนังสือ ตำรา เอกสาร หรืออุปกรณ์อื่นใดเข้าไปในห้องสอบต่อศาลปกครองนั้นยังมีอีกกรณีหนึ่ง คือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.739/2556 ซึ่งแน่นอนว่าศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาออกมาในแนวเดียวกัน ผู้ที่สนใจศึกษาสามารถเข้าไปอ่านคำพิพากษาลงจดจนบทความที่เกี่ยวข้องได้ที่เว็บไซต์ของศาลปกครอง

บรรณานุกรม

- พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546
- ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์. บันทึกเสนอผลการศึกษาค้นคว้าวิจัยกฎหมายต่างประเทศ “การใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กันในระบบกฎหมายฝรั่งเศส”. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2547.
- ฤทัย หงส์สิริ. ศาลปกครองกับคดีพิพาทเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันคลังสมองของชาติ, 2558.
- องค์กรอาสน์ เจริญสุข. “เกณฑ์การแบ่งแยกความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชากฎหมายอาญา, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.