

บทที่ 5

แนวทางการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา:

ศึกษากรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

การมุ่งหาแนวทางในการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษาสำหรับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จำเป็นต้องนำหลักการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังที่ผู้วิจัยได้ศึกษาแล้ว ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของนักศึกษาในฐานะที่นักศึกษาเป็นเด็กและเยาวชน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของนักศึกษาจากการสอบสวนและลงโทษทางวินัย หรือแม้แต่แนวคิดทางด้านชีววิทยา จิตวิทยา และสังคมวิทยา ซึ่งต่างก็เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมของนักศึกษามาประกอบการพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความชอบด้วยกฎหมาย เพราะอาจกระทบถึงการบังคับใช้ของระเบียบข้อบังคับฯ และความมั่นคงในนิติฐานะของนักศึกษา

5.1 การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

5.1.1 พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546: กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

การจัดให้มีการศึกษาแก่ประชาชนถือว่าเป็นภารกิจอย่างหนึ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง แต่ในความเป็นจริงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการหรือที่เรียกว่า “การจัดทำบริการสาธารณะ” มีจำนวนมากและเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา ทั้งเรื่องของการรักษาความมั่นคงของรัฐ การส่งเสริมสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน หรือแม้แต่การส่งเสริมงานศิลปวัฒนธรรม จึงส่งผลให้รัฐไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะในแต่ละด้านได้ครบถ้วนและเท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม รัฐจึงได้มอบหมายการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการส่งมอบภารกิจให้แก่เอกชน ซึ่งรวมถึงการมอบหมายให้เอกชนสามารถจัดทำบริการสาธารณะทางการศึกษาด้วย

สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะทางการศึกษาโดยเอกชน ได้แก่ การจัดตั้งสถาบันการศึกษาในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่การจัดตั้งโรงเรียนเอกชนจนถึงการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งต่างก็ต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่เอกชนที่จะสามารถดำเนินการได้ในส่วนของการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 โดยแบ่งประเภทสถาบันอุดมศึกษาเอกชนออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ มหาวิทยาลัย สถาบัน และวิทยาลัย¹ โดยผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษา² และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะมีสภาพเป็นนิติบุคคล³

นอกจากนี้ เพื่อรับรองสถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 และยังคงดำเนินการอยู่นั้น ให้ถือว่าใบอนุญาตดังกล่าวเป็นใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546⁴ เนื่องจาก การประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 จึงส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ได้รับการรับรองสถานะเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ตลอดจนอยู่ภายใต้การบังคับของบทบัญญัติของกฎหมายฉบับดังกล่าวด้วย

5.1.2 บทบาทหน้าที่และกลไกสำคัญในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

5.1.2.1 บทบาทหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีบทบาทหน้าที่หลักตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงกำหนดลักษณะของมหาวิทยาลัย สถาบัน และวิทยาลัยของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2549 เพื่อให้การศึกษาส่งเสริม

¹ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 9

² พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 10

³ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 13

⁴ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 126

วิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ จะเห็นได้ว่า สถาบันฯ มิได้จำกัดบทบาทหน้าที่ของตนแต่เฉพาะด้านการสอนเท่านั้น แต่รวมไปถึงการผลิตผลงานวิจัย การนำความรู้และประสบการณ์ของบุคลากรของสถาบันไปถ่ายทอดให้แก่สังคม ซึ่งอาจเป็นการริเริ่มสร้างสรรค์ประโยชน์รูปแบบใหม่ให้แก่สังคม หรืออาจเป็นการแก้ไขอุปสรรคปัญหาที่เป็นอยู่ของสังคม ตลอดจนการร่วมทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติอีกด้วย

5.1.2.2 กลไกสำคัญในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

บทบาทหน้าที่หลักของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามที่กล่าวมาข้างต้น จะสามารถบรรลุผลตามที่กฎหมายบัญญัติได้ ต่อเมื่อมีกลไกสำคัญในการช่วยขับเคลื่อนการดำเนินงานของสถาบันฯ อย่างเป็นรูปธรรม พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 จึงได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนทุกแห่งต้องประกอบไปด้วย “สภาสถาบัน” และ “อธิการบดี” เป็นกลไกในการดำเนินงานของสถาบันฯ โดยสภาสถาบันและอธิการบดีมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ดังต่อไปนี้

(1) สภาสถาบัน

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละแห่งต้องมีสภาสถาบันของตนเอง ดังมีองค์ประกอบต่อไปนี้⁵

1. *นายกสภาสถาบัน* ซึ่งผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งนั้นเป็นผู้เสนอชื่อ
2. *อธิการบดี* เป็นกรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง
3. *กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ* ซึ่งผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งนั้นเป็นผู้เสนอชื่อ มีจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน แต่ไม่เกิน 14 คน

⁵ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 28

4. กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเห็นชอบ มีจำนวนไม่เกิน 3 คน

ทั้งนี้ ให้สภาสถาบันเลือกกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งคนเป็นอุปนายกสภาสถาบัน เพื่อทำหน้าที่แทนนายกสภาสถาบันเมื่อนายกสภาสถาบันไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบัน

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 34 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่หลักของสภาสถาบันให้มีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายของสถาบันฯ ในแต่ละด้าน ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันฯ ซึ่งการกำหนดบทบาทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเป็นการบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ค่อนข้างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม มาตรา 34 ได้ยกตัวอย่างอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันไว้บางประการ⁶ เช่น

- อนุมัติแผนพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
- ออกข้อกำหนด ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
- อนุมัติหลักสูตรและการปรับปรุงหลักสูตรตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด
- อนุมัติการรับนักศึกษา การให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญา หรือประกาศนียบัตรบัณฑิต

⁶ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 34 บัญญัติว่า “สภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง ... (1) อนุมัติแผนพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ...” มีข้อสังเกตว่า แต่ละอนุมาตราในมาตรา 34 มีให้อำนาจหน้าที่ทั้งหมดของสภาสถาบัน แต่เป็นเพียงอำนาจหน้าที่บางประการซึ่งกฎหมายได้ยกเป็นตัวอย่างเท่านั้น กล่าวอีกนัยก็คือ อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันย่อมมีมากกว่าที่ปรากฏในแต่ละอนุมาตราของมาตรา 34

- อนุมัติการให้ปริญญาเกิตติมศักดิ์แก่ผู้ทรงคุณวุฒิ
- อนุมัติความร่วมมือทางวิชาการหรือความร่วมมืออื่นกับสถาบันการศึกษาหรือบุคคลใดตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด
- พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์และศาสตราจารย์พิเศษ
- แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี ศาสตราจารย์เกียรติคุณ และถอดถอนคณาจารย์ประจำตามมาตรา 97
- ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี และผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า
- ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ
- พิจารณาวีธีที่จะทำให้การศึกษา การวิจัย และการฝึกอบรมของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเจริญก้าวหน้าและมีคุณภาพทางวิชาการยิ่งขึ้น
- ฯลฯ



(2) อธิการบดี

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละแห่งมีอธิการบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของสถาบันฯ⁷ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยสภาสถาบันและต้องแจ้งเรื่องดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษารับทราบ

⁷ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 39

มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ได้บัญญัติ
อำนาจหน้าที่ของอธิการบดีไว้หลายประการ เช่น

- ควบคุมดูแลกิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้เป็นไป
ตามกฎหมาย ข้อกำหนด ระเบียบ และข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมทั้งนโยบาย
และมติของสภาสถาบัน

- จัดให้มีระบบบริหารตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา
เอกชน

- แต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์
พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ โดยความเห็นชอบของสภาสถาบัน

- ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณาจารย์ ผู้ช่วยอาจารย์
และเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

- ควบคุมการเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของ
สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อกำหนด ระเบียบ ข้อบังคับของ
สถาบันอุดมศึกษาเอกชน และมติของสภาสถาบัน

- รักษาวินัยของนักศึกษา

- ระมัดระวังมิให้มีการดำเนินการอันเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อ
ความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ วัฒนธรรมของชาติ ความสงบเรียบร้อยหรือ
ศีลธรรมอันดีของประชาชนในบริเวณสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

- ฯลฯ

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีตามกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า อธิการบดีมีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการ ตลอดจนบริหารงานในภาพรวมของสถาบัน โดยอธิการบดีมีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของบรรดาหน่วยงานและบุคลากรของสถาบัน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของสถาบันในภาพรวมเท่านั้น มิได้กำหนดถึงรายละเอียดว่า สถาบัน จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานภายในหน่วยงานใดชั้นบ้าง หรือหน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่เช่นใด ทั้งนี้ การจัดตั้งหน่วยงานภายในจึงเป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละสถาบันเพื่อประโยชน์ในการบริหารกิจการ โดยได้รับการอนุมัติจากสภาสถาบัน

5.1.3 สถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 10 ส่วนที่ 4 ได้บัญญัติให้มีศาลปกครอง โดยเป็นศาลอีกระบบหนึ่งซึ่งแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม เขตอำนาจศาลปกครองปรากฏตามมาตรา 223⁸ ซึ่งโดยสาระสำคัญของเขตอำนาจศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี อันเป็นกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐกับเอกชน หรือกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง

อย่างไรก็ดี เขตอำนาจศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการกำหนดกรอบอย่างกว้างเท่านั้น ในส่วนของรายละเอียดต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมวด 1 ว่าด้วยการจัดตั้งและเขตอำนาจศาลปกครอง ซึ่งได้บัญญัติถึงขอบเขตของศาลปกครองที่จะมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 223 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

หรือมีคำสั่งในกรณีต่าง ๆ อย่างละเอียด ตลอดจนคดีบางประเภทที่แม้จะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองโดยหน่วยงานรัฐ แต่กฎหมายก็ได้ยกเว้นไม่ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ตัวอย่างคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น

- คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด⁹

- คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร¹⁰

- คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร¹¹

- ฯลฯ

สำหรับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษ ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ¹² การดำเนินกิจการต่างๆ ภายใต้วัตถุประสงค์ดังกล่าวของสถาบันฯ ถือเป็นกรณีที่เอกชนได้รับมอบหมายจากรัฐให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ โดยทั่วไป รัฐจะต้องเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่บริการสาธารณะบางประเภท รัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเองทั้งหมด เนื่องจาก ภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการมีจำนวนมากเกินกว่าทรัพยากรที่มีอยู่ จึงได้มอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ โดยการมอบหมายอาจทำได้ 2 วิธี ได้แก่ การมอบหมายฝ่ายเดียว ด้วยการออกกฎหมายให้เอกชนเป็น

⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1)

¹⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (2)

¹¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3)

¹² พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 8

ผู้จัดทำบริการสาธารณะ และการมอบหมายโดยสัญญา ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐตกลงทำสัญญาเพื่อมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ¹³ ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาเอกชนแม้จะมีสถานะเป็นเอกชน แต่ก็ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะทางด้านการศึกษา ทั้งนี้ ได้รับมอบหมายจากรัฐตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546

สำหรับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้บัญญัติให้หน่วยงานทางปกครอง หมายถึง “กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” หน่วยงานทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าว จึงมีความหมายรวมถึงกรณีเอกชนได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือ กรณีเอกชนได้รับมอบหมายจากรัฐให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั่นเอง ดังนั้น กิจการใดที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงเป็นกรณีที่สถาบันฯ ได้ดำเนินกิจการทางปกครองทางด้านการศึกษา ต้องถือว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นได้กระทำการในฐานะหน่วยงานทางปกครอง¹⁴ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง จึงอาจถูกฟ้องคดีในศาลปกครองได้ หากคดีพิพาทนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา ทั้งนี้ คดีพิพาทซึ่งอาจเกิดจากระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษาอาจมีหลายกรณี เช่น ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษาซึ่งมีสถานะเป็นกฎไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งลงโทษทางวินัย

¹³ สำนักงานศาลปกครอง, หน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.admincourt.go.th/09-ARTICLE/admin_agency.pdf [29 พฤศจิกายน 2554]

¹⁴ เทียบเคียงคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 102/2550 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 230/2550 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แก่นักศึกษาซึ่งมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นต้น

โดยสรุป แม้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะมีสถานะเป็นเอกชน แต่ถ้าสถาบันฯ ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 อันเป็นกฎหมายที่มอบหมายให้เอกชนสามารถจัดทำบริการสาธารณะ (ดำเนินการกิจการทางปกครอง) ทางด้านการศึกษา ก็ต้องถือว่ากิจการนั้นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกระทำในฐานะของ “หน่วยงานทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันจะส่งผลให้คดีพิพาทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนบางคดีอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครอง ซึ่งรวมถึงคดีพิพาทบางประการอันเกี่ยวเนื่องกับระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษาด้วย

5.2 หน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลวินัยนักศึกษา

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ในภาพรวมของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เท่านั้น มิได้กำหนดถึงรายละเอียดการจัดตั้งหน่วยงานภายในสถาบันฯ เอาไว้ ทั้งเรื่องของจำนวนหน่วยงาน ชื่อของหน่วยงาน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน รายละเอียดดังกล่าวจึงเป็นเรื่องการบริหารงานของแต่ละสถาบันที่จะต้องไปดำเนินการตามความเหมาะสม

สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลวินัยนักศึกษาก็เป็นไปในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมิได้กำหนดในรายละเอียดว่า สถาบันฯ จะต้องจัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นมาควบคุมดูแลวินัยของนักศึกษา การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบงานดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของแต่ละสถาบัน แต่ทั้งนี้ จะต้องได้รับการอนุมัติจากสภาสถาบันด้วย¹⁵ ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานภายในของสถาบันฯ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลวินัยนักศึกษาของสถาบันแต่ละแห่ง จึงมีชื่อเรียกของหน่วยงานที่แตกต่างกันออกไป แต่ยังคงมีภารกิจในการควบคุมดูแลวินัยของนักศึกษาเช่นเดียวกัน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

¹⁵ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 34 (9) บัญญัติว่า “สภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง ... (9) อนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกส่วนงานภายใน”

- มหาวิทยาลัยกรุงเทพ กำหนดให้ “ฝ่ายบริการการศึกษาและสวัสดิการ” มีหน้าที่ควบคุมดูแลวินัยนักศึกษา¹⁶

- มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต กำหนดให้ “สำนักกิจการนักศึกษา” มีหน้าที่ควบคุมดูแลวินัยนักศึกษา¹⁷

- มหาวิทยาลัยสยาม กำหนดให้ “สำนักกิจการนักศึกษา” มีหน้าที่ควบคุมดูแลวินัยนักศึกษา¹⁸

- มหาวิทยาลัยรังสิต กำหนดให้ “สำนักงานกิจการนักศึกษา” มีหน้าที่ควบคุมดูแลวินัยนักศึกษา¹⁹

- มหาวิทยาลัยศรีปทุม กำหนดให้ “สำนักงานกิจการนักศึกษา” มีหน้าที่ควบคุมดูแลวินัยนักศึกษา²⁰

- ฯลฯ

5.3 แนวทางการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา: ศึกษากรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

¹⁶ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, ฝ่ายบริการการศึกษาและสวัสดิการ, ภารกิจงาน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://bueds.bu.ac.th/index.php?option=com_content&view=section&id=2&Itemid=9 [29 พฤศจิกายน 2554]

¹⁷ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, สำนักกิจการนักศึกษา, โครงสร้างงานบริหาร [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.dpu.ac.th/sao/page.php?id=3364> [29 พฤศจิกายน 2554]

¹⁸ มหาวิทยาลัยสยาม, สำนักกิจการนักศึกษา, แผนพัฒนานักศึกษาและสวัสดิการ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://sa.siam.edu/Welfare/Welfare1.html> [29 พฤศจิกายน 2554]

¹⁹ มหาวิทยาลัยรังสิต, สำนักงานกิจการนักศึกษา, โครงสร้าง/ภาระหน้าที่ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.rangsit.ac.th/structure.php> [29 พฤศจิกายน 2554]

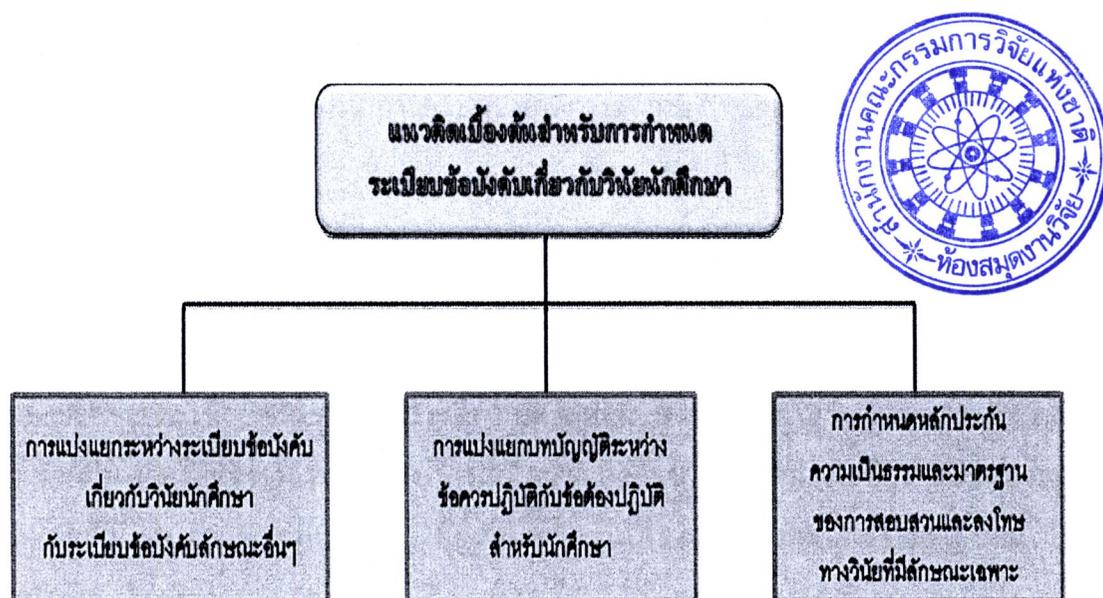
²⁰ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, สำนักงานกิจการนักศึกษา, โครงสร้าง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://affair.spu.ac.th/content/0/15064.php> [29 พฤศจิกายน 2554]

จากการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีอันเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ แนวคิดและกฎหมายซึ่งให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของนักศึกษาในฐานะเด็กและเยาวชน ตลอดจนแนวคิดและกฎหมายซึ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของนักศึกษาจากการสอบสวนและลงโทษทางวินัย จึงสามารถนำผลของการศึกษาดังกล่าวมาประมวลและสังเคราะห์เป็นแนวทางในการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษาสำหรับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อันมีลักษณะเป็นเกณฑ์กลางที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละแห่ง สามารถนำไปประกอบการจัดทำระเบียบข้อบังคับฯ สำหรับสถาบันของตนได้

ทั้งนี้ แนวทางที่ผู้วิจัยจะได้นำเสนอสามารถแบ่งหัวข้อการพิจารณาออกเป็นแต่ละส่วนที่สำคัญ ได้แก่ การพิจารณาถึงแนวคิดเบื้องต้นสำหรับการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา การพิจารณาถึงแนวทางการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา ในด้านการสอบสวนทางวินัย ด้านการลงโทษทางวินัย ด้านการอุทธรณ์ และด้านการขอให้อภัยโทษใหม่ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.3.1 แนวคิดเบื้องต้นสำหรับการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา

ภาพที่ 5.1 แนวคิดเบื้องต้นสำหรับการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา



5.3.1.1 การแบ่งแยกระหว่างระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา กับ ระเบียบข้อบังคับลักษณะอื่น ๆ

การออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานภายในสถาบันอุดมศึกษา เอกชน เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบัน ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 34 (2) ซึ่งรวมถึงการออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษาด้วย

อย่างไรก็ดี ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยศึกษามีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากระเบียบข้อบังคับลักษณะอื่นๆ เนื่องจาก เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดพฤติกรรมของนักศึกษา ให้อยู่ในกรอบที่เหมาะสม ตลอดจนมีการกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ดังกล่าว จึงอาจเป็นการไม่เหมาะสมที่จะนำกฎเกณฑ์ที่มุ่งควบคุมพฤติกรรมของนักศึกษามาบัญญัติรวมกับกฎเกณฑ์อื่นๆ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการบังคับใช้แตกต่างกัน เช่น การนำกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยนักศึกษามารวมกับกฎเกณฑ์การศึกษาทั่วไปเป็นระเบียบข้อบังคับฉบับเดียวกัน อาทิ เรื่องของระบบการศึกษา คุณสมบัติของผู้สมัครเข้าเป็นนักศึกษา การขึ้นทะเบียนเป็นนักศึกษา การเทียบโอนวิชาและหน่วยกิต ระยะเวลาการศึกษา การประเมินผลการศึกษา หรือการสำเร็จการศึกษา ฯลฯ จะเห็นได้ว่า กฎเกณฑ์ประเภทหลังมุ่งกำหนดถึงรายละเอียดขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับการศึกษาตั้งแต่เริ่มต้นสถานะนักศึกษาจนถึงการสำเร็จการศึกษาเท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องกับการควบคุมพฤติกรรมของนักศึกษาแต่อย่างใด หรือการนำกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยนักศึกษามารวมกับกฎเกณฑ์ด้านสวัสดิการนักศึกษา ซึ่งกฎเกณฑ์ประเภทหลังมุ่งที่จะอำนวยความสะดวกหรือประโยชน์ให้แก่ศึกษามากกว่าการควบคุมพฤติกรรมและลงโทษทางวินัย

จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยศึกษามีลักษณะที่แตกต่างจากกฎเกณฑ์ประเภทอื่น ทั้งในส่วนของรายละเอียดและวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้ ซึ่งการที่สถาบันฯ ออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษาเป็นเอกเทศจากระเบียบข้อบังคับลักษณะอื่นๆ จะเป็นประโยชน์ต่อการตีความบทบัญญัติ หากปรากฏว่า ในบางบทบัญญัติมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน หากทราบว่าระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยศึกษามีเจตนารมณ์เช่นใดแล้ว ย่อมต้องตีความบทบัญญัติที่คลุมเครือนั้นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของระเบียบข้อบังคับฯ ดังกล่าว

หนึ่ง มีข้อสังเกตว่า สถาบันฯ ควรกำหนดขอบเขตของระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษาให้มีความชัดเจนว่า ประสงค์จะบังคับใช้กับนักศึกษาระดับใดบ้าง หรือบังคับใช้กับนักศึกษาทุกระดับ เนื่องจาก นักศึกษาแต่ละระดับมีความสับสนต่อการกระทำ ความผิดแตกต่างกัน ทั้งนี้ มีส่วนมาจากปัจจัยทางด้านชีววิทยา เช่น เรื่องของวัย หรือสภาพร่างกาย ฯลฯ สถาบันฯ จึงมีทางเลือกในการออกระเบียบข้อบังคับฯ ได้หลายแนวทาง ดังต่อไปนี้

1. การออกระเบียบข้อบังคับเพียงฉบับเดียวและมีรายละเอียดการบังคับใช้กับนักศึกษาทุกระดับเหมือนกัน

2. การออกระเบียบข้อบังคับเพียงฉบับเดียว แต่มีรายละเอียดการบังคับใช้กับนักศึกษาแต่ละระดับแตกต่างกัน ซึ่งอาจกระทำได้โดยการแบ่งหมวดของบทบัญญัติ ออกเป็นแต่ละหมวด เช่น หมวดว่าด้วยนักศึกษาระดับปริญญาตรี หมวดว่าด้วยนักศึกษาระดับปริญญาโท หมวดว่าด้วยนักศึกษาระดับปริญญาเอก เป็นต้น

3. การออกระเบียบข้อบังคับหลายฉบับ ซึ่งระเบียบข้อบังคับแต่ละฉบับนั้นจะบังคับใช้กับนักศึกษาแต่ละระดับแตกต่างกัน เช่น ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษาระดับปริญญาตรีย่อมมีผลบังคับใช้กับนักศึกษาระดับปริญญาตรีเท่านั้น ไม่รวมถึงนักศึกษาในระดับอื่นๆ เป็นต้น

5.3.1.2 การแบ่งแยกบทบัญญัติระหว่างข้อควรปฏิบัติกับข้อต้องปฏิบัติสำหรับนักศึกษา

ระเบียบข้อบังคับต่างๆ มักจะมีการแบ่งบทบัญญัติออกเป็นส่วนต่างๆ ซึ่งในแต่ละส่วนหรือที่นิยมบัญญัติว่า “หมวด” จะประกอบไปด้วยบทบัญญัติจำนวนหลายข้อ²¹ โดยบทบัญญัติแต่ละข้อของหมวดนั้นจะมีเนื้อหาสัมพันธ์เป็นเรื่องเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การบัญญัติชื่อหมวดไม่มีเกณฑ์ที่แน่นอนว่าต้องใช้ชื่อในลักษณะใด สถาบันฯ ที่จัดทำระเบียบข้อบังคับจึงควรบัญญัติชื่อหมวดที่สามารถบ่งบอกถึงรายละเอียดของหมวดนั้นได้อย่างครอบคลุม และไม่มีเนื้อหาของบทบัญญัติเกินไปจากขอบเขตของหมวดดังกล่าว

²¹ ระเบียบข้อบังคับมักเรียกบทบัญญัติแต่ละบทบัญญัติว่า “ข้อ” โดยไม่นิยมเรียกว่า “มาตรา”

สำหรับระเบียบข้อบังคับที่มีจำนวนบทบัญญัติค่อนข้างน้อย อาจไม่จำเป็นต้องแบ่งบทบัญญัติออกเป็นแต่ละหมวด แต่จะใช้วิธีการเรียงลำดับบทบัญญัติตั้งแต่ ข้อ 1 เรื่อยไปจนถึงข้อสุดท้าย แต่มีข้อพึงสังเกตว่า ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษาที่มีบทบัญญัติค่อนข้างน้อยอาจมีความไม่ชัดเจนเกิดขึ้นในตัวของระเบียบข้อบังคับฯ เอง และอาจจะยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของนักศึกษาได้อย่างเต็มที่ เช่น การขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือการขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งในกรณีหลังอาจทำให้นักศึกษาไม่ทราบถึงสิทธิในการอุทธรณ์ของตนเอง เป็นต้น

สำหรับระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษาที่มีการแบ่งบทบัญญัติออกเป็นแต่ละหมวด ควรครอบคลุมตั้งแต่หลักการทั่วไป พฤติกรรมหรือวินัยของนักศึกษา ขั้นตอนการสอบสวนทางวินัย การลงโทษทางวินัย ตลอดจนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย อย่างไรก็ดี ในหมวดว่าด้วย “พฤติกรรมหรือวินัยของนักศึกษา” อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจาก การบัญญัติถ้อยคำอาจไม่มีความชัดเจนว่า มุ่งประสงค์จะใช้เป็นเพียง “แนวทาง” ให้นักศึกษาปฏิบัติตามหรือเป็น “กฎเกณฑ์บังคับ” ให้นักศึกษาต้องปฏิบัติ กล่าวอีกนัยก็คือ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ควรปฏิบัติหรือเป็นพฤติกรรมที่จำต้องปฏิบัติ เพราะผลของการบังคับใช้ระเบียบข้อบังคับฯ ในลักษณะดังกล่าวมีความแตกต่างกัน

โดยบทบัญญัติที่เป็น “ข้อควรปฏิบัติ” เป็นเพียงแนวทางในเชิงรณรงค์ให้นักศึกษาประพฤติตนให้เหมาะสม หากไม่ปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดอาจได้รับการติเตียนจากสังคม แต่ไม่ถึงกับเป็นความผิดหรือต้องรับโทษทางวินัย เช่น นักศึกษาต้องเป็นผู้ใฝ่หาความรู้ มีจิตสำนึกในความเป็นไทย หรือมุ่งอุทิศตนเพื่อส่วนรวม ฯลฯ แต่บทบัญญัติที่เป็น “ข้อต้องปฏิบัติ” มีลักษณะเชิงบังคับให้นักศึกษาต้องถือปฏิบัติตามที่ระเบียบข้อบังคับฯ กำหนดไว้ หากฝ่าฝืนจะมีความผิดและต้องรับโทษทางวินัย เช่น นักศึกษาต้องไม่พกพาอาวุธมาในบริเวณสถานศึกษา ห้ามนักศึกษาเล่นการพนันหรือนำยาเสพติดเข้ามาบริเวณสถานศึกษา หรือห้ามนักศึกษาก่อเหตุทะเลาะวิวาทหรือให้การสนับสนุนการทะเลาะวิวาทในสถานศึกษา ฯลฯ

ในบางกรณี ระเบียบข้อบังคับฯ อาจใช้ถ้อยคำที่มีความคลุมเครือ ยากต่อการตีความว่า บทบัญญัตินั้นเป็นข้อควรปฏิบัติหรือข้อต้องปฏิบัติ เช่น นักศึกษาต้องแต่งกายสุภาพ สะอาดเรียบร้อย นักศึกษาต้องรักษาความสามัคคีในหมู่คณะ หรือนักศึกษาต้องพกพาสบัตรประจำตัวทุกครั้งเข้ามาในบริเวณสถานศึกษา ฯลฯ อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า ถ้า นักศึกษาแต่งกายสกปรกเข้ามาในบริเวณสถานศึกษาจะมีความผิดหรือต้องรับโทษทางวินัยหรือไม่ ถ้า นักศึกษามีความเห็นแตกแยกกัน หรือนักศึกษาไม่ได้พกบัตรประจำตัวเมื่อเข้ามาในบริเวณสถานศึกษา จะถือว่านักศึกษาก่อทำความผิดทางวินัย อันนำไปสู่การรับโทษด้วยหรือไม่ หรือบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงการรณรงค์ให้นักศึกษาได้ประพฤติตนเป็นสุภาพชน และเหมาะสมแก่สถานะของตนเท่านั้น การบัญญัติถ้อยคำในลักษณะดังกล่าวจึงอาจเกิดปัญหาในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

ดังนั้น สถาบันฯ ที่จัดทำระเบียบข้อบังคับฯ จึงควรนำประเด็นข้างต้นมาประกอบการพิจารณาด้วยเสมอ อาจกระทำด้วยการแบ่งหมวดระหว่าง “ข้อควรปฏิบัติสำหรับนักศึกษา” และ “ข้อต้องปฏิบัติสำหรับนักศึกษา” ออกจากกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันความสับสนต่อผลของการบังคับใช้ระเบียบข้อบังคับฯ ต่อไป

5.3.1.3 การกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานของการสอบสวนและลงโทษทางวินัยที่มีลักษณะเฉพาะ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 บัญญัติให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ หากได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว หากแต่กฎหมายนั้นมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะต้องถือปฏิบัติตามมาตรฐานกลางที่บัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่ทั้งนี้ ไม่นำหลักการดังกล่าวมาใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งซึ่งมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

จากหลักการข้างต้น จึงส่งผลให้การสอบสวนและลงโทษทางวินัยของนักศึกษาต้องถือปฏิบัติตามมาตรฐานกลางที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

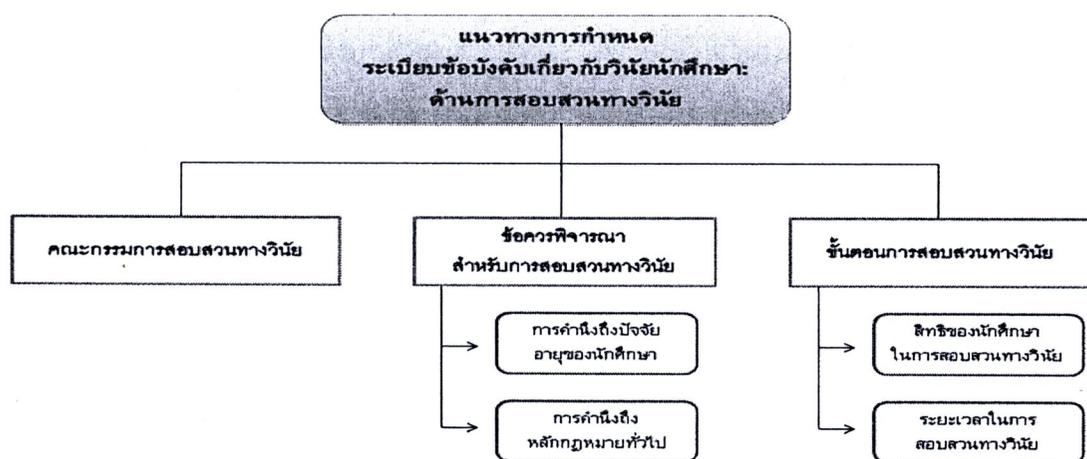
ด้วย เว้นแต่ จะมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่ากฎหมายดังกล่าว ดังนั้น ในการจัดทำระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา สถาบันฯ พึงระลึกลู่เสมอว่า ควรกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานของการสอบสวนและลงโทษทางวินัยที่ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้อย่างชัดเจน ถึงแม้ผู้จัดทำระเบียบข้อบังคับฯ จะทราบว่า หากระเบียบข้อบังคับฯ มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานการสอบสวนและลงโทษทางวินัยที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลให้ต้องถือปฏิบัติ ตามกฎหมายดังกล่าวก็ตาม แต่ก็เป็นการยากที่นักศึกษาผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยจะทราบถึงรายละเอียดของกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ หากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมิได้มีความรู้ทางด้านกฎหมายปกครองก็จะเป็นการยากเช่นเดียวกันที่คณะกรรมการสอบสวนฯ จะทราบว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานของการปฏิบัติราชการไว้เช่นไร การจัดทำระเบียบข้อบังคับฯ ที่มีลักษณะไม่ชัดเจนเช่นนี้ นอกจากจะไม่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของนักศึกษาแล้ว ยังอาจส่งผลให้การสอบสวนและลงโทษทางวินัยสุ่มเสี่ยงที่จะไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย

นอกจากนี้ สถาบันฯ อาจกำหนดหลักประกันความธรรมหรือมาตรฐานของการสอบสวนและลงโทษทางวินัยที่มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ อาจมีหลักประกันหรือมาตรฐานที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่ต้องไม่ต่ำกว่ากฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ รวมถึงการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งควรกำหนดให้มีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีหลักประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางด้วย ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะบัญญัติมิให้นำขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์ในกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้แล้วก็ตาม

5.3.2 แนวทางการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา: ด้านการสอบสวนทางวินัย

แนวทางการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา: ด้านการสอบสวนทางวินัย สามารถแบ่งหัวข้อในการวิเคราะห์หรือออกเป็น 3 หัวข้อสำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ข้อควรพิจารณาสำหรับการสอบสวนทางวินัย และขั้นตอนการสอบสวนทางวินัย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ภาพที่ 5.2 แนวทางการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา:
ด้านการสอบสวนทางวินัย



5.3.2.1 คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

ระเบียบข้อบังคับฯ ควรกำหนดให้ผู้ที่ทำหน้าที่สอบสวนทางวินัยอยู่ในรูปของ “คณะกรรมการ” ซึ่งอาจเรียกว่า “คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย”²² โดยมีลักษณะเป็น “องค์กรกลุ่ม” เพราะจะทำให้การสอบสวนทางวินัยเป็นไปอย่างรอบคอบ ผ่านการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ซึ่งอาจมีการตั้งข้อทักท้วงหรือการแสดงความคิดเห็นด้วย อันมีลักษณะเป็นการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ประกอบกับการตัดสินใจโดยอาศัยมติของคณะกรรมการซึ่งจะมีความน่าเชื่อถือถือว่าการตัดสินใจโดยบุคคลเพียงคนเดียว การกำหนดให้มีคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเช่นนี้ ก็สมควรนำหลักการในเรื่ององค์ประกอบ องค์ประชุม และองค์มติขององค์กรกลุ่มมาประกอบการจัดทำระเบียบข้อบังคับฯ ด้วย

1. “องค์ประกอบ” ของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยควรกำหนดอย่างชัดเจนว่า บุคคลใดบ้างที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการสอบสวนทางวินัย อาจกำหนดถึงตัวบุคคลที่จะเป็นประธานคณะกรรมการสอบสวนฯ หรืออาจเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสอบสวนฯ เลือกกันเองให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นประธาน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ผู้ที่จะเป็นประธานคณะกรรมการสอบสวนฯ ควรเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และความเข้าใจงานด้านกิจการนักศึกษาซึ่ง

²² สถาบันฯ แต่ละแห่งอาจกำหนดชื่อเรียกของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ความเหมาะสม

รวมถึงงานด้านวินัยนักศึกษาเป็นอย่างดี สำหรับบุคคลที่ควรดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสอบสวนฯ ผู้วิจัยเห็นควรกำหนดบุคคล ดังต่อไปนี้

- บุคลากรภายในสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดหน่วยงานซึ่งดูแลงานวินัยนักศึกษาโดยตรง ซึ่งบุคลากรดังกล่าวจะมีความเข้าใจในระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา งานธุรการ ขั้นตอนการปฏิบัติ อันเกี่ยวกับการสอบสวนและลงโทษทางวินัยของนักศึกษา เนื่องจาก เป็นภาระงานประจำที่บุคลากรดังกล่าวต้องปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ บุคลากรดังกล่าวยังสามารถให้คำปรึกษาเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับฯ แก่คณะกรรมการสอบสวนฯ คนอื่นได้อีกด้วย

- คณบดีคณะวิชาที่นักศึกษาผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้นสังกัด เนื่องจาก การกระทำความผิดทางวินัยบางกรณีอาจเกี่ยวเนื่องกับกิจการของคณะวิชา คณบดีในฐานะตัวแทนของคณะวิชาย่อมเข้าใจในกิจการที่เกี่ยวข้อง เช่น นักศึกษาจัดโครงการเพื่อขอรับบริจาคเงินในการพัฒนากิจกรรมของคณะวิชา แต่ถูกกล่าวหาว่าเป็นการหลอกลวงผู้อื่น หากการสอบสวนทางวินัยมีคณบดีคณะวิชาที่นักศึกษาดังกล่าวนั้นสังกัดเป็นกรรมการสอบสวนฯ คณบดีย่อมทราบว่า การจัดโครงการดังกล่าวได้รับการอนุมัติจากคณะวิชาแล้วหรือไม่ หรือนักศึกษาได้กระทำในฐานะส่วนตัว

- ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายและจิตวิทยา การที่มีผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายเป็นกรรมการสอบสวนฯ ก็เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวแนะนำข้อกฎหมายที่คณะกรรมการสอบสวนฯ ควรทราบ เพราะการสอบสวนและลงโทษทางวินัยของนักศึกษามีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องค่อนข้างมาก เช่น แนวคิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตลอดจนหลักกฎหมายทั่วไป ฯลฯ ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่า คณะกรรมการสอบสวนฯ อาจไม่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายโดยเฉพาะ การสอบสวนบางกรณีอาจกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่มีผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายร่วมเป็นกรรมการสอบสวนฯ จะช่วยให้กระบวนการในการสอบสวนและลงโทษทางวินัยดำเนินไปอย่างถูกต้องยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ สภาพของการสอบสวนทางวินัยมีลักษณะเป็นการกดดันและคำถามของคณะกรรมการสอบสวนฯ บางคำถามอาจกระทบกระเทือนต่อสภาพจิตใจของนักศึกษาซึ่งยังอยู่ในสถานะของเด็กและเยาวชน ด้วยเหตุนี้ จึงควรนำแนวคิด “สหวิชาชีพ” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาประยุกต์ใช้ ด้วยการกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านจิตวิทยาเข้าร่วมเป็นกรรมการสอบสวนฯ เพราะบุคคลดังกล่าวนี้มีส่วนช่วยผ่อนคลายบรรยากาศของการสอบสวนมิให้เคร่งเครียดจนเกินไป โดยอาศัยวิธีการสื่อสารอย่างละมุนละม่อม ชัดกลางข้อคำถามของคณะกรรมการสอบสวนฯ มิให้กดดันหรือคาดคั้นนักศึกษามากเกินไป

อย่างไรก็ตาม ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายและด้านจิตวิทยาควรเป็นบุคลากรภายในสถาบันฯ เพราะบุคลากรภายในย่อมจะเข้าใจระเบียบข้อบังคับฯ และวัฒนธรรมขององค์กรได้ดีกว่าบุคคลภายนอก

สำหรับสัดส่วนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย อาจมีการเพิ่มจำนวนของผู้ทรงคุณวุฒิด้านอื่นๆ หรือตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบเป็นคณะกรรมการสอบสวนฯ ตามแต่ความเหมาะสมของแต่ละสถาบัน เช่น การกำหนดให้หัวหน้าภาควิชาที่นักศึกษาผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้นสังกัดได้เข้าร่วมเป็นกรรมการสอบสวนฯ เป็นต้น

2. “องค์ประชุม” การแสดงเจตนาหรือการมีมติใดๆ ขององค์กรกลุ่มจะต้องเกิดขึ้นจากการประชุมปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันในบรรดาสมาชิกขององค์กรกลุ่ม เพราะการจัดตั้งองค์กรกลุ่มซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งนั้น มุ่งหมายที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันตามหลักการของประชาธิปไตย ซึ่งเชื่อว่าหลังจากแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันแล้ว จะมีความคิดเห็นที่ถูกต้องร่วมกัน²³ การสอบสวนทางวินัยของนักศึกษาก็เช่นเดียวกัน ระเบียบข้อบังคับฯ ควรกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการสอบสวนฯ อย่างชัดเจน เช่น เรื่องของ “องค์ประชุม” ซึ่งระเบียบข้อบังคับฯ ควรกำหนดจำนวนขั้นต่ำของคณะกรรมการสอบสวนฯ ที่เข้าประชุมว่า จะต้องต้องมีจำนวนเท่าใดจึงจะ

²³ อ่าพน เจริญชินทร์, คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2550), หน้า 31-32.

ครบองค์ประชุม และทำให้การประชุมสามารถเริ่มดำเนินการได้ เช่น ต้องมีกรรมการสอบสวนฯ เข้าประชุมจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือต้องมีกรรมการสอบสวนฯ เข้าประชุมจำนวนไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เพราะหากกรรมการสอบสวนฯ เข้าประชุมไม่ถึงตามจำนวนที่ระเบียบข้อบังคับฯ กำหนดไว้ จะไม่สามารถเริ่มการประชุมได้ การประชุมใดที่มีจำนวนกรรมการสอบสวนฯ ไม่เป็นไปตามที่ระเบียบข้อบังคับฯ กำหนดย่อมเป็นการประชุมที่ไม่ชอบ และอาจส่งผลให้บรรดามติของคณะกรรมการสอบสวนฯ ที่ออกมาเป็นอันเสียเปล่า

นอกจากนี้ การประชุมของคณะกรรมการสอบสวนฯ ไม่ว่าจะเป็นการประชุมภายในคณะกรรมการสอบสวนฯ เอง หรือการประชุมในลักษณะของการสอบสวนนักศึกษา จะต้องถือ “หลักปราศจากอคติ” หรือ “หลักความเป็นกลาง” โดยหลักดังกล่าวเรียกร้องให้คณะกรรมการสอบสวนฯ ต้องไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่ประชุม เพราะหากกรรมการสอบสวนฯ บางคนมีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะผู้ได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ก็ตาม กรรมการสอบสวนฯ ผู้นั้นอาจแสดงความคิดเห็นหรือลงมติด้วยความลำเอียง

สถาบันฯ สามารถนำหลักปราศจากอคติที่ได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ประกอบการจัดทาระเบียบข้อบังคับฯ ในส่วนของการประชุมคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งอาจแบ่งการมีส่วนได้เสียของคณะกรรมการสอบสวนฯ ออกเป็น 2 กรณี²⁴ ดังต่อไปนี้

2.1 การมีส่วนได้เสียทางภาวะวิสัย เป็นการมีส่วนได้เสียโดยผลของกฎหมาย กล่าวคือ หากกรรมการสอบสวนฯ มีสถานภาพหรือฐานะตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13²⁵ กรรมการสอบสวนฯ ผู้นั้นจะไม่สามารถ

²⁴ ชาญชัย แสงวงศ์, “หลักและสาระสำคัญของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง,” บรรยาย ณ โรงแรมรามการ์เด้นส์ กรุงเทพมหานคร, 12 กันยายน 2554. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

²⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(1) เป็นคู่กรณีเอง

(2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

ทำการพิจารณาทางปกครองได้ เช่น เป็นคู่กรณีเอง เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เป็นญาติของคู่กรณี ฯลฯ ซึ่งสถาบันฯ สามารถนำหลักการดังกล่าวมาเป็นแนวทางเพื่อบัญญัติระเบียบข้อบังคับฯ ให้เกิดความชัดเจน หรืออาจเพิ่มเติมข้อห้ามอื่นใดตามที่เห็นสมควร เช่น ห้ามมิให้กรรมการสอบสวนฯ เข้าประชุมเพื่อสอบสวนหรือลงโทษทางวินัยแก่นักศึกษา แม้กรรมการสอบสวนฯ ผู้นั้นมิใช่คู่สมรสกับนักศึกษาคู่กรณี แต่ได้อยู่กินกันฉันสามีภริยา ฯลฯ ซึ่งหากพิจารณาในทางพฤตินัยแล้ว ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางในการแสดงความคิดเห็นหรือลงมติได้ เพราะถือว่ากรรมการสอบสวนฯ ผู้นั้นมีส่วนได้เสียกับกรณีที่ตนกำลังพิจารณา

2.2 การมีส่วนได้เสียทางอัตวิสัย เป็นการมีส่วนได้เสียโดยพฤติการณ์อันเกิดจากสภาพภายในจิตใจ ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 16 วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้” เนื่องจาก ความคิดที่ไม่เป็นกลางของบุคคลมีลักษณะเป็นนามธรรม จึงต้องอาศัยการพิจารณาจากพฤติการณ์ที่บุคคลนั้นแสดงออก จึงจะเห็นถึงความไม่เป็นกลางหรือการมีส่วนได้เสีย ดังนั้น สถาบันฯ จึงควรกำหนดบทบัญญัติในลักษณะข้างต้นไว้ในระเบียบข้อบังคับฯ เพื่อป้องกันส่วนได้เสียทางอื่นของคณะกรรมการสอบสวนฯ นอกเหนือจากที่ปรากฏตามสถานภาพหรือฐานะของคณะกรรมการสอบสวนฯ ตัวอย่างของการมีส่วนได้เสียทางอัตวิสัยเช่น กรรมการสอบสวนฯ มีทัศนคติที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกรณีที่ตนกำลังสอบสวน หรือกรรมการสอบสวนฯ เคยวิพากษ์วิจารณ์นักศึกษาอย่างรุนแรงต่อสาธารณชน²⁶ เป็นต้น

ฉะนั้น การที่กรรมการสอบสวนทางวินัยคนใดมีส่วนได้เสียกับกรณีที่ตนกำลังประชุม ไม่ว่าจะเป็นส่วนได้เสียทางภาวะวิสัยหรือส่วนได้เสียทางอัตวิสัย กรรมการ

(4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(5) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

²⁶ เทียบเคียงกรณีจาก ชาวุชัย แสงศักดิ์, “หลักและสาระสำคัญของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง,” บรรยาย ณ โรงแรมรามารการ์เด็นส์ กรุงเทพมหานคร, 12 กันยายน 2554. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

สอบสวนฯ ผู้นั้นจะต้องไม่อยู่ร่วมการประชุม เพื่อให้กรรมการสอบสวนฯ คนอื่นแสดงความ คิดเห็นอย่างอิสระและต้องห้ามลงมติในกรณีดังกล่าวด้วย

3. “องค์มติ” เนื่องด้วย ลักษณะขององค์กรกลุ่มที่มีจำนวนสมาชิกหลาย คน จะเป็นประโยชน์ในการระดมความคิดเห็นอย่างรอบด้าน และนำไปสู่การสรุปผลด้วยการ ลงคะแนนเสียงของสมาชิกแต่ละคน ผลดังกล่าวก็คือ “มติ” ขององค์กรกลุ่ม ซึ่งส่วนใหญ่มักจะมี การกำหนดจำนวน “คะแนนเสียงข้างมาก” ของสมาชิกที่จะมีผลเป็นมติไว้ในกฎหมายหรือ ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง โดยอาจแบ่งลักษณะของคะแนนเสียงข้างมากออกเป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

3.1 คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด (*Absolute Majority*) คือ จะต้องมีความเห็นเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมหรือเกินกึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมด เช่น คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยประกอบไปด้วยกรรมการจำนวน 9 คน ระเบียบข้อบังคับฯ กำหนดให้มติของคณะกรรมการสอบสวนฯ จะต้องมาจากคะแนนเสียงเกิน กึ่งหนึ่งของกรรมการที่มาประชุม หากมีผู้มาประชุม 6 คน มติของคณะกรรมการสอบสวนฯ จะต้องไม่น้อยกว่า 4 เสียง จึงจะมีผลบังคับ

3.2 คะแนนเสียงข้างมากสัมพัทธ์หรือคะแนนเสียงข้างมาก สัมพัทธ์ (*Relative Majority*) คือ จะต้องมีความเห็นมากที่สุดของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมหรือ คะแนนเสียงมากที่สุดของจำนวนสมาชิกทั้งหมด แม้คะแนนเสียงดังกล่าวจะไม่เกินกึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกที่มาประชุมหรือของสมาชิกทั้งหมดก็ตาม เช่น คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9 คน ระเบียบข้อบังคับฯ กำหนดให้มติของคณะกรรมการ สอบสวนฯ จะต้องมาจากคะแนนเสียงข้างมากที่สุดของกรรมการที่มาประชุม หากมีผู้มาประชุม 9 คน หลังจากการลงคะแนนเสียงแล้ว ปรากฏความเห็นออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก เห็น ควรลงโทษนักศึกษา ด้วยคะแนนเสียง 4 เสียง กลุ่มที่ 2 เห็นควรไม่ลงโทษนักศึกษา ด้วย คะแนนเสียง 3 เสียง และกลุ่มสุดท้าย ไม่แสดงความเห็น ด้วยคะแนนเสียง 2 เสียง ดังนั้น มติใน กรณีดังกล่าวจึงต้องถือตามความเห็นของกลุ่มแรก คือ เห็นควรลงโทษนักศึกษา เพราะมี คะแนนเสียงมากที่สุด กล่าวคือ ความเห็นของกลุ่มแรกมีคะแนนเสียงมากกว่าความเห็นของกลุ่ม

อื่น ๆ แม้คะแนนเสียง 4 เสียงของกลุ่มแรกจะไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่มาประชุมก็ตาม

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า องค์กรนิติไต่ความสมบูรณ์หรือไม่ ต้องพิจารณาถึงความสมบูรณ์ขององค์ประกอบและองค์ประชุมด้วย กล่าวคือ แม้มติจะเป็นไปตามจำนวนที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ กำหนด แต่ถ้าหากองค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ครบถ้วน เช่น การสอบสวนทางวินัยของนักศึกษาไม่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะด้านตามที่ระเบียบข้อบังคับฯ กำหนด หรือองค์ประชุมไม่ครบถ้วน แต่คณะกรรมการสอบสวนกลับเริ่มดำเนินการประชุม กรณีดังกล่าวจะส่งผลให้มติของคณะกรรมการสอบสวน เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมติดังกล่าวเกิดจากกระบวนการอันฝ่าฝืนต่อระเบียบข้อบังคับฯ นั้นเอง

ผู้วิจัยเห็นว่า สถาบันฯ ควรกำหนดจำนวนองค์มติของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยให้มีความชัดเจนแน่นอน โดยนำหลักคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดมาใช้ เพราะมติที่มาจากคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของกรรมการที่มาประชุมหรือของคณะกรรมการสอบสวน ทั้งหมด ย่อมเป็นหลักประกันที่มีความน่าเชื่อถือมากกว่าการใช้หลักคะแนนเสียงข้างมากสัมพัทธ์ และลดปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของระบบองค์กรกลุ่มลงได้

5.3.2.2 ข้อควรพิจารณาสำหรับการสอบสวนทางวินัย

การสอบสวนทางวินัยของนักศึกษาไม่เพียงแต่อาศัยบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับฯ เท่านั้น แต่มีข้อควรพิจารณาบางประการที่คณะกรรมการสอบสวน พึงนำไปปฏิบัติอย่างรอบคอบ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของนักศึกษาผู้ถูกสอบสวน ตลอดจนป้องกันความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวนทางวินัยอีกด้วย

(1) การคำนึงถึงปัจจัยอายุของนักศึกษา

ในการสอบสวนทางวินัยของนักศึกษา คณะกรรมการสอบสวนฯ พึงระลึกเสมอว่า นักศึกษายังอยู่ในฐานะของเด็กและเยาวชน สภาพของการสอบสวนอาจกระทบต่อจิตใจของนักศึกษามากกว่าการสอบสวนบุคคลทั่วไป จึงควรนำแนวคิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของนักศึกษาในฐานะเด็กและเยาวชน ตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมาย

ภายในประเทศมาปรับใช้²⁷ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant of Civil and Political Rights 1966) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฯลฯ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมุ่งที่จะแยกกระบวนการวิธีพิจารณาความของเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการวิธีพิจารณาความบุคคลทั่วไป

สำหรับแนวคิดข้างต้นไม่จำกัดแต่เฉพาะกระบวนการวิธีพิจารณาความทางอาญาเท่านั้น แต่การสอบสวนทางวินัยของนักศึกษาสามารถแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ได้ เพราะต่างมุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของนักศึกษาในฐานะของเด็กและเยาวชน เช่นเดียวกัน ดังนั้น สถาบันฯ อาจกำหนดขั้นตอนต่างๆ ในการสอบสวนทางวินัยที่เหมาะสมแก่เด็กและเยาวชนไว้ในระเบียบข้อบังคับฯ เช่น การนำแนวคิดเรื่อง “สหวิชาชีพ” มาปรับใช้ โดยกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนฯ ส่วนหนึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านจิตวิทยา หรือการเปิดโอกาสให้นักศึกษาสามารถนำบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าร่วมการสอบสวน เป็นต้น

(2) การคำนึงถึงหลักกฎหมายทั่วไป

ในการสอบสวนทางวินัยของนักศึกษา คณะกรรมการสอบสวนฯ พึงต้องนำหลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญมาปรับใช้กับการสอบสวนอย่างเคร่งครัด เหตุผลส่วนหนึ่งเนื่องจาก บรรดาหลักกฎหมายทั่วไปเป็นรากฐานของบทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งต้องนำกฎหมายเหล่านั้นมาบังคับใช้กับการสอบสวนอยู่แล้ว นอกจากนี้ บทบัญญัติของกฎหมายอาจยังไม่ครอบคลุมในทุกมิติของการสอบสวน การนำหลักกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้จึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการสอบสวนให้มีความครอบคลุมมากขึ้น เนื่องจาก หลักกฎหมายทั่วไปมีความยืดหยุ่น ไม่แข็งกระด้าง และไม่จำกัดขอบเขตแต่เพียงบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

สำหรับหลักกฎหมายทั่วไปที่สามารถนำมาปรับใช้กับการสอบสวนทางวินัยของนักศึกษามีหลายหลักด้วยกัน เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ หากไม่มีกฎหมาย หลักสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์ หลักความมั่นคงของกฎหมาย หลักความเสมอภาค

²⁷ ผู้วิจัยได้เคยวิเคราะห์ประเด็นนี้ไว้ในบทที่ 3 (แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของนักศึกษาในฐานะเด็กและเยาวชน)

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ อันประกอบด้วย หลักปราศจากอคติและหลักการรับฟัง คู่ความ หลักความได้สัดส่วน อันประกอบด้วย หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ฯลฯ ซึ่งในส่วนของ การนำหลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าว มาปรับใช้กับการสอบสวนทางวินัย ผู้วิจัยได้เคยวิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ 4 (แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของนักศึกษาจากการสอบสวนและลงโทษทางวินัย)

กล่าวโดยสรุป การสอบสวนทางวินัยของนักศึกษา นอกจากต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ยังต้องยึดถือหลักกฎหมายทั่วไปอีกด้วย แม้การสอบสวนจะปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับฯ แต่ถ้าละเลยหลักกฎหมายทั่วไปแล้ว อาจนำไปสู่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสอบสวนทางวินัย และอาจส่งผลให้การสอบสวนทางวินัยนั้นเป็นอันเสียเปล่าก็เป็นได้

5.3.2.3 ขั้นตอนการสอบสวนทางวินัย

(1) สิทธิของนักศึกษาในการสอบสวนทางวินัย

เนื่องจาก การสอบสวนทางวินัยมีสถานะเป็นการพิจารณาทางปกครอง จึงต้องนำหลักการที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ ซึ่งรวมถึงการให้สิทธิต่างๆ แก่นักศึกษาคู่อกรณี เว้นแต่ ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย นักศึกษาจะมีหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานของการสอบสวนที่ไม่ต่ำกว่ากฎหมายดังกล่าว



ผู้วิจัยเห็นว่า สถาบันฯ ควรกำหนดสิทธิต่างๆ ของนักศึกษาผู้ถูกสอบสวนไว้ในระเบียบข้อบังคับฯ อย่างชัดเจน เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ทราบและตระหนักถึงสิทธิของนักศึกษาที่ได้รับความคุ้มครอง โดยนำสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบัญญัติไว้เป็นพื้นฐาน เช่น สิทธิที่นักศึกษาจะได้รับการแจ้งสิทธิต่างๆ ในการสอบสวนและลงโทษทางวินัย สิทธิในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมการสอบสวน สิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและการโต้แย้ง สิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็น

สิทธิที่จะได้รับทราบถึงเหตุผลของคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือสิทธิที่จะได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์ เป็นต้น²⁸

นอกจากนี้ สถาบันฯ ควรกำหนดให้ก่อนเริ่มดำเนินการสอบสวนทางวินัย คณะกรรมการสอบสวนฯ ต้องแจ้งสิทธิต่างๆ ข้างต้นให้นักศึกษาได้ทราบ และในกรณีที่นักศึกษามีข้อสงสัยเกี่ยวกับสิทธิของตน คณะกรรมการสอบสวนฯ จำเป็นต้องชี้แจงรายละเอียดของสิทธิต่างๆ ให้นักศึกษาได้รับทราบด้วย เพราะนักศึกษาบางคนอาจไม่เข้าใจความหมายหรือขอบเขตของสิทธิบางประการ เนื่องจาก ระเบียบข้อบังคับฯ อาจมีบทบัญญัติบางส่วนที่ใช้คำศัพท์เฉพาะทาง

(2) ระยะเวลาในการสอบสวนทางวินัย

สถาบันฯ ควรกำหนดกรอบระยะเวลาของการสอบสวนทางวินัยไว้ อย่างชัดเจน โดยไม่ควรปล่อยให้ระยะเวลาการสอบสวนที่เนิ่นนานจนเกินไป เช่น กำหนดให้การสอบสวนทางวินัยต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายใน 60 วัน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การกำหนดระยะเวลาของการสอบสวนขึ้นอยู่กับความเหมาะสมที่สถาบันฯ แต่ละแห่งจะพิจารณา

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า หากการสอบสวนทางวินัยไม่อาจแล้วเสร็จตาม ระยะเวลาที่ระเบียบข้อบังคับฯ กำหนดไว้ได้ ถ้ามีเหตุจำเป็น ก็ควรเปิดโอกาสให้มีการขยาย ระยะเวลาการสอบสวนออกไปอีก เพื่อป้องกันมิให้การสอบสวนกระทำอย่างรวบรัด ไม่รอบคอบ จนนำมาซึ่งความไม่ยุติธรรมในที่สุด โดยให้อำนาจในการขยายระยะเวลาดังกล่าวเป็นดุลพินิจ ของผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ แต่ทั้งนี้ ระเบียบข้อบังคับฯ ต้องกำหนด เงื่อนไขของการขยายระยะเวลาว่า สามารถขยายระยะเวลาการสอบสวนได้กี่ครั้ง ครั้งละกี่วัน เพื่อป้องกันมิให้การสอบสวนต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานจนเกินไป²⁹

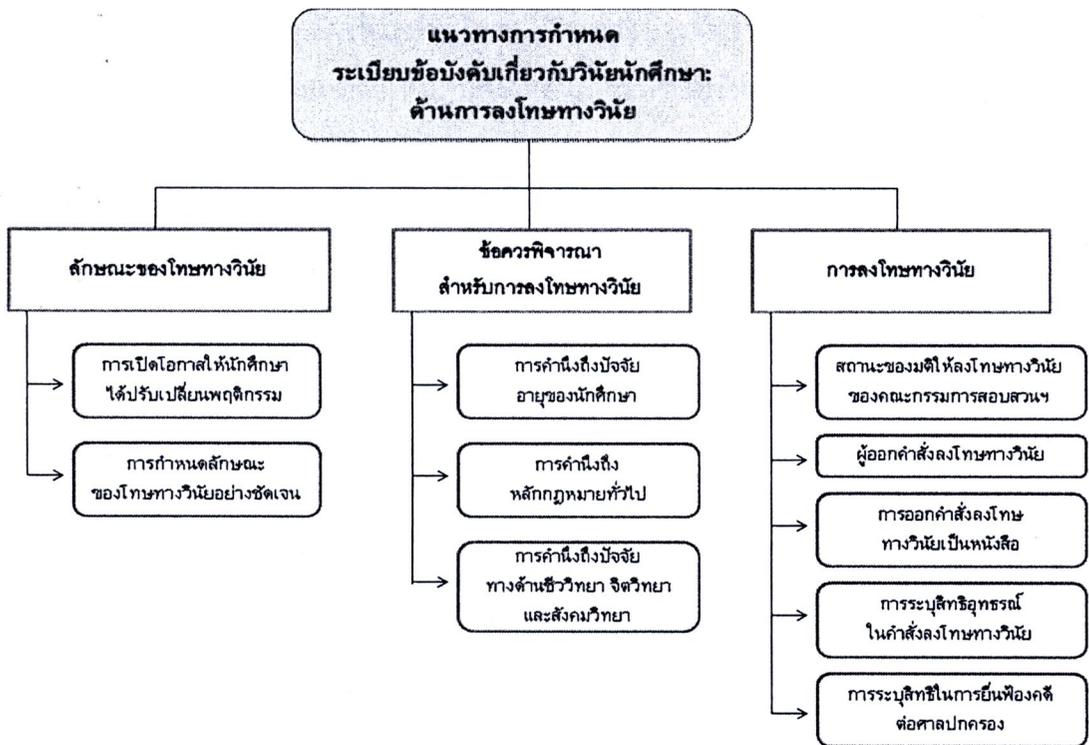
5.3.3 แนวทางการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา: ด้านการ ลงโทษทางวินัย

²⁸ ผู้วิจัยได้เคยวิเคราะห์ประเด็นนี้ไว้ในบทที่ 4 (แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของนักศึกษาจากการสอบสวนและลงโทษทางวินัย)

²⁹ ตามสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือ ความไม่ยุติธรรม” หรือ “Justice delayed is justice denied”

แนวทางการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา: ด้านการลงโทษทางวินัย อาจแบ่งหัวข้อในการวิเคราะห์หรือออกเป็น 3 หัวข้อสำคัญ ได้แก่ ลักษณะของโทษทางวินัย ข้อควรพิจารณาสำหรับการลงโทษทางวินัย และการลงโทษทางวินัย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ภาพที่ 5.3 แนวทางการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา: ด้านการลงโทษทางวินัย



5.3.3.1 ลักษณะของโทษทางวินัย

เมื่อนักศึกษาเข้าสู่กระบวนการสอบสวนทางวินัย โดยคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้เปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งแสดงหลักฐานเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการสอบสวนฯ จะต้องสรุปข้อเท็จจริง บทบัญญัติในระเบียบข้อบังคับฯ ที่ต้องนำมาปรับใช้ และวินิจฉัยผลการสอบสวน ถ้าผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการสอบสวนฯ เชื่อว่า นักศึกษาคู่กรณีได้กระทำความผิดจริงก็จะนำไปสู่การลงโทษทางวินัย อย่างไรก็ตาม ลักษณะของโทษทางวินัยของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีความหลากหลาย เช่น ตักเตือนเป็นหนังสือ ตัดคะแนนความประพฤติ บำเพ็ญประโยชน์ ทำทัณฑ์บน พักการศึกษา ยับยั้งการอนุมัติปริญญาบัตร พันสภาพ

การเป็นนักศึกษา หรือแม่แต่โทษอื่นๆ ที่สถาบันการศึกษาเห็นสมควร ฯลฯ โดยระเบียบข้อบังคับฯ ของแต่ละสถาบันอาจใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน เช่น

- การตักเตือนเป็นหนังสือ การว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร

- การทำทัณฑ์บน การทำทัณฑ์บนเป็นลายลักษณ์อักษร

- บำเพ็ญประโยชน์ บำเพ็ญประโยชน์สาธารณะ ทำกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม มอบหมายให้ปฏิบัติงานอันมีคุณประโยชน์ต่อส่วนรวม

- พักการศึกษา พักการเรียน

- ยับยั้งการอนุมัติปริญญาบัตร งด ยับยั้ง หรือชะลอการเสนอชื่อเพื่อขออนุมัติหรือรับปริญญาบัตรหรือประกาศนียบัตร ตัดสิทธิในการรับปริญญาบัตรเมื่อสำเร็จการศึกษา

- ไล่ออก ให้ออก พ้นสภาพการเป็นนักศึกษา ลบชื่อออกจากทะเบียนนักศึกษา ลบชื่อออกจากการเป็นนักศึกษา ถอนสภาพการเป็นนักศึกษา ให้ออกจากสถานศึกษา

ดังนั้น เมื่อศึกษาระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา ในส่วนลักษณะของโทษทางวินัยของสถาบันฯ แต่ละแห่งจะพบว่า มีการกำหนดโทษทางวินัยไว้หลายสถานมากหรือน้อยแตกต่างกัน บางแห่งอาจกำหนดโทษทางวินัยไว้เพียง 4 สถาน แต่บางแห่งอาจกำหนดโทษทางวินัยไว้ 7 สถาน รวมถึงการกำหนดลักษณะของโทษทางวินัยที่แตกต่างกันด้วย เช่น สถาบันฯ แห่งหนึ่งไม่มีการกำหนดโทษให้นักศึกษาบำเพ็ญประโยชน์ แต่สถาบันฯ อีกแห่งหนึ่งมีการกำหนดโทษด้วยวิธีการบำเพ็ญประโยชน์หรือทำกิจกรรมที่สร้างคุณประโยชน์ต่อส่วนรวม ฯลฯ การกำหนดลักษณะของโทษทางวินัยจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของแต่ละสถาบันที่จะเห็นว่า การลงโทษลักษณะใดจะเกิดความเหมาะสมที่สุด

การกำหนดลักษณะของโทษทางวินัยมีประเด็นที่ควรพิจารณาในเบื้องต้นก็คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 65 วรรคท้าย บัญญัติว่า “การลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาให้กระทำเท่าที่สมควรเพื่อการอบรมสั่งสอน ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด” ซึ่งภายหลังได้มีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลงโทษนักเรียนและนักศึกษา พ.ศ. 2548 ซึ่งออกตามความพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยกำหนดลักษณะของโทษทางวินัยที่จะลงโทษแก่นักเรียนหรือนักศึกษาไว้ในข้อ 5 ความว่า “โทษที่จะลงโทษแก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่กระทำ ความผิด มี 4 สถาน ดังนี้

- (1) ว่ากล่าวตักเตือน
- (2) ทำทัณฑ์บน
- (3) ตัดคะแนนความประพฤติ
- (4) ทำกิจกรรมเพื่อให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม”

จึงมีประเด็นปัญหาว่า สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งจะต้องกำหนดลักษณะของโทษทางวินัยให้เป็นเช่นเดียวกับระเบียบฉบับดังกล่าวหรือไม่ หรือระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางในการกำหนดลักษณะของโทษทางวินัยเท่านั้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ระเบียบฉบับดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดแนวทางการลงโทษทางวินัยให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น เพราะอย่างไรก็ดีสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เมื่อศึกษาพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภาสถาบันในการวางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อันรวมถึงการออกข้อกำหนด ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานภายในสถาบันการศึกษาด้วย ดังนั้น อำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษาจึงเป็นอำนาจของสภาสถาบัน ซึ่งเป็นอำนาจที่รับมอบมาจากพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ประกอบกับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะ มุ่งบังคับใช้กับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นการเฉพาะ หากต้องการกำหนดแนวทางให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนทุกแห่งต้องกำหนดลักษณะของโทษทางวินัยให้เป็นแนวทางเดียวกัน ก็สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 และให้มีการออกระเบียบภายใต้กฎหมายดังกล่าว เพื่อกำหนดรายละเอียดของลักษณะของโทษทางวินัยอย่างชัดเจน การบัญญัติลักษณะของโทษทางวินัยตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลงโทษนักเรียนและนักศึกษา พ.ศ. 2548 ข้อ 5 จึงเป็นเพียง “แนวทาง” การกำหนด

ลักษณะของโทษทางวินัยให้แก่สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง ซึ่งรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วยเท่านั้น

สำหรับลักษณะของโทษทางวินัยต้องมีการกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจน การกำหนดลักษณะของโทษที่คลุมเครือหรือเปิดดุลพินิจให้แก่คณะกรรมการสอบสวนฯ อย่างกว้างขวาง นอกจากจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของนักศึกษาแล้ว ยังอาจขัดต่อหลักกฎหมายซึ่งอาจส่งผลให้คำสั่งโทษทางวินัยกลายเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในที่สุด ผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางการกำหนดลักษณะของโทษทางวินัยไว้ดังต่อไปนี้

(1) การเปิดโอกาสให้นักศึกษาได้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

ลักษณะของโทษทางวินัยต้องไม่ใช้วิธีการที่รุนแรงหรือมุ่งประจานการกระทำของนักศึกษา แต่ควรเปิดโอกาสให้นักศึกษาได้สำนึกในการกระทำความผิดของตน และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนให้อยู่ในแนวทางที่ถูกควร ตามแนวทางของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลงโทษนักเรียนและนักศึกษา พ.ศ. 2548 ข้อ 6 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามลงโทษนักเรียนและนักศึกษาด้วยวิธีรุนแรง หรือแบบกลั่นแกล้ง หรือลงโทษด้วยความโกรธ หรือด้วยความพยาบาท โดยให้คำนึงถึงอายุของนักเรียนหรือนักศึกษา และความร้ายแรงของพฤติกรรมประกอบการลงโทษด้วย” และวรรคสอง “การลงโทษนักเรียนหรือนักศึกษาให้เป็นไปเพื่อเจตนาที่จะแก้แค้นและความประพฤติไม่ดีของนักเรียนหรือนักศึกษาให้รู้สำนึกในความผิด และกลับประพฤติตนในทางที่ดีต่อไป”

การเปิดโอกาสให้นักศึกษาได้สำนึกในความผิดและปรับปรุงพฤติกรรมของตนเอง จึงอาจปรากฏในรูปของการ “บำเพ็ญประโยชน์” ต่อสังคม หรือการทำ “กิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม” ของนักศึกษาผู้กระทำความผิด แต่ทั้งนี้ สภามงคลไทยมักยึดโยงเรื่องของการบำเพ็ญประโยชน์ไว้กับเรื่องของศาสนา เช่น การให้ผู้กระทำความผิดบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคมด้วยการทำความสะอาดหรือร่วมบูรณะศาสนสถาน ฯลฯ กิจกรรมดังกล่าวอาจขัดต่อเสรีภาพในการนับถือศาสนา ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 37³⁰ เนื่องจาก ผู้กระทำความผิดแต่ละคนอาจมีความเชื่อในลัทธิศาสนาที่

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 37 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติ

แตกต่างกัน การกำหนดโทษทางวินัยโดยให้นักศึกษาต้องบำเพ็ญประโยชน์หรือทำกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม อันมีส่วนเกี่ยวข้องกับศาสนาใดศาสนาหนึ่งที่นักศึกษามีได้นับถือ³¹ จึงเป็นการกระทบต่อเสรีภาพในการนับถือศาสนาอย่างชัดเจน ดังนั้น การลงโทษทางวินัยด้วยการบำเพ็ญประโยชน์หรือการทำกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ควรจำกัดขอบเขตของกิจกรรมให้มีลักษณะอื่นที่ไม่คาบเกี่ยวกับความเชื่อในทางลัทธิศาสนา เช่น การช่วยเหลืองานของหน่วยงานราชการหรือสถานศึกษา เป็นต้น

โดยสรุป การกำหนดลักษณะของโทษทางวินัยโดยมุ่งให้นักศึกษาได้สำนึกในการทำความผิดของตนและปรับเปลี่ยนพฤติกรรม จึงน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าการมุ่งลงโทษเพื่อให้เข็ดหลาบหรือเพื่อตัดผู้ทำความผิดออกจากสังคม เพราะอย่างน้อยที่สุด สถาบันฯ ได้เปิดโอกาสให้ภายหลังจากการบำเพ็ญประโยชน์หรือทำกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมแล้ว นักศึกษาสามารถกลับมาดำเนินชีวิตได้อย่างปกติและสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองหรือร่วมพัฒนาสังคมได้ต่อไป

(2) การกำหนดลักษณะของโทษทางวินัยอย่างชัดเจน

เมื่อศึกษาระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ จะพบว่า มีการบัญญัติลักษณะของโทษทางวินัยด้วยถ้อยคำที่ไม่มี ความชัดเจนและเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสอบสวนฯ ใช้อดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง เช่น

- การตัดคะแนนความประพฤติ โดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการตัดคะแนน

- การบำเพ็ญประโยชน์ โดยไม่มีการกำหนดลักษณะของกิจกรรมที่นักศึกษาต้องเข้าร่วม

พิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมิควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนาหรือปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น”

³¹ เสรีภาพในการนับถือศาสนาของบุคคลยังหมายความรวมถึงเสรีภาพที่จะไม่นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งอีกด้วย

- การพักการเรียน โดยไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลา

- การยับยั้งการอนุมัติปริญญาบัตร โดยไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลา

- โทษอื่นๆ ตามที่เห็นสมควร ซึ่งไม่มีการระบุไว้ โทษดังกล่าวคือโทษอะไร

- ฯลฯ

ลักษณะของโทษทางวินัยตามตัวอย่างข้างต้น จึงอาจขัดต่อ “หลักความมั่นคงของกฎหมาย” ซึ่งเรียกร้องให้บรรดากฎเกณฑ์ทั้งหลายที่นำมาบังคับใช้ต้องมีความชัดเจนแน่นอน ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์พึงต้องทราบสิทธิ หน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎเกณฑ์ใดที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ยิ่งต้องมีจัดปัญหาความคลุมเครือให้มากที่สุด มิฉะนั้น จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของนิติฐานะของบุคคล

นอกจากนี้ ถ้าหากระเบียบข้อบังคับฯ กำหนดลักษณะของโทษทางวินัยที่ไม่ชัดเจนอาจนำมาซึ่งการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางและเกินสมควรแก่เหตุได้ เช่น ระเบียบข้อบังคับฯ กำหนดลักษณะของโทษทางวินัยไว้เพียงพักการเรียน ยับยั้งการอนุมัติปริญญาบัตร โดยไม่ระบุระยะเวลาขั้นสูงสุด หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า นักศึกษาทำความผิดเล็กน้อย แต่คณะกรรมการสอบสวนฯ กลับตัดสินลงโทษพักการเรียน 4 ปีการศึกษา หรือยับยั้งการอนุมัติปริญญาบัตร 2 ปีการศึกษา เนื่องจาก อาศัยช่องว่างที่ระเบียบข้อบังคับฯ กำหนดไว้อย่างไม่รัดกุมว่า ระยะเวลาขั้นสูงสุดในการพักการเรียนหรือการยับยั้งการอนุมัติปริญญาบัตรคือระยะเวลาเท่าใด จึงนำมาสู่การใช้ดุลพินิจที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนอย่างชัดเจน หรือการอาศัยช่องทางที่ระเบียบข้อบังคับฯ กำหนดว่า “โทษอื่นๆ ตามที่เห็นสมควร” ก็เป็นการขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปเช่นกัน เพราะคณะกรรมการสอบสวนฯ อาจกำหนดโทษในลักษณะอย่างไรก็ได้ ซึ่งอาจเป็นโทษที่มีความรุนแรงจนเกินไป และในประการสำคัญ โทษที่คณะกรรมการ

สอบสวนฯ กำหนดขึ้นมาใหม่โดยอาศัยช่องทางที่ระเบียบข้อบังคับฯ กำหนดไว้เพียงว่า “โทษอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร” ก็เป็นโทษที่ไม่ได้ผ่านการอนุมัติโดยสภาสถาบัน หรือหากมองว่า สภาสถาบันได้มอบอำนาจให้แก่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษไปใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษขึ้นเอง ก็จะเป็นความไม่เหมาะสม เพราะไม่สอดคล้องกับหลักความมั่นคงของกฎหมาย อีกทั้งกระทบต่อนิติฐานะของบุคคลอย่างชัดเจน

ฉะนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าว ประกอบกับการเคารพต่อหลักความมั่นคงของกฎหมาย หลักความได้สัดส่วน และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของนักศึกษาสถาบันฯ จึงควรกำหนดลักษณะของโทษทางวินัยให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น

- การตัดคะแนนความประพฤติ ควรกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการตัดคะแนนว่า การกระทำความผิดในลักษณะใดจะต้องตัดคะแนนในสัดส่วนเท่าใด ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ *กรณีแรก* หากกำหนดเป็น “หลักเกณฑ์ในการตัดคะแนน” คณะกรรมการสอบสวนฯ จำเป็นต้องตัดคะแนนในสัดส่วนที่หลักเกณฑ์กำหนด ไม่สามารถใช้ดุลพินิจเลือกตัดคะแนนในสัดส่วนที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ แต่ถ้าใน*กรณีที่สอง* หากกำหนดเป็น “แนวทางในการตัดคะแนน” คณะกรรมการสอบสวนฯ ไม่จำเป็นต้องตัดคะแนนตามสัดส่วนที่แนวทางกำหนดก็ได้ เนื่องจาก เป็นเพียงแนวทางการตัดสินใจของคณะกรรมการสอบสวนฯ เท่านั้น แต่ในกรณีนี้ อาจสร้างความไม่เป็นเอกภาพให้กับคำสั่งลงโทษทางวินัยก็เป็นได้ เช่น การลงโทษตัดคะแนนความประพฤติ 30 คะแนน เนื่องจาก นักศึกษารายหนึ่งเล่นการพนันภายในสถาบันฯ ซึ่งสัดส่วนการตัดคะแนนดังกล่าวเป็นไปตามแนวทางที่สถาบันฯ กำหนด แต่นักศึกษาอีกรายหนึ่งกระทำความผิดในลักษณะเดียวกัน แต่คณะกรรมการสอบสวนฯ กลับลงโทษตัดคะแนนความประพฤติ 60 คะแนน ซึ่งเป็นการแตกต่างจากแนวทางที่สถาบันฯ กำหนดไว้ เป็นต้น

- การบำเพ็ญประโยชน์ ควรกำหนดลักษณะของกิจกรรมที่นักศึกษาต้องเข้าร่วม โดยนำประเด็นกิจกรรมที่อาจขัดต่อเสรีภาพในการนับถือศาสนา มาประกอบการพิจารณา อย่งไรก็ดี การกำหนดลักษณะของกิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์ที่เหมาะสมคงต้องอาศัยปัจจัยอื่น ๆ มาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น สภาพร่างกายและสภาพจิตใจของนักศึกษา ตลอดจนความพร้อมของหน่วยงานหรือสถานที่ที่นักศึกษาต้องเข้าร่วม เป็นต้น



- การพักการเรียน ควรมีกรอบระยะเวลาขั้นสูงสุดกำหนดอย่างชัดเจน เช่น พักการเรียนสูงสุดไม่เกิน 2 ภาคการศึกษา หรือพักการเรียนสูงสุดไม่เกิน 1 ปีการศึกษา เป็นต้น

- การยับยั้งการอนุมัติปริญญาบัตร ควรมีกรอบระยะเวลาขั้นสูงสุดกำหนดอย่างชัดเจน เช่น ยับยั้งการอนุมัติปริญญาบัตรไม่เกิน 1 ปีการศึกษา เป็นต้น

- โทษอื่นๆ ตามที่เห็นสมควร สถาบันฯ ไม่ควรกำหนดโทษในลักษณะเช่นนี้ เพราะนักศึกษาไม่สามารถทราบได้เลยว่า โทษอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรคือโทษอะไร และกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพมากน้อยเพียงใด การกำหนดโทษลักษณะนี้จึงขัดต่อหลักความมั่นคงของกฎหมาย หลักความได้สัดส่วน และกระทบต่อความมั่นคงของนิติฐานะของบุคคลอย่างชัดเจน

5.3.3.2 ข้อควรพิจารณาสำหรับการลงโทษทางวินัย

ข้อควรพิจารณาสำหรับการลงโทษทางวินัยเป็นเรื่องที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยพึงต้องนำมาประกอบการตัดสินใจด้วยเสมอ ไม่ว่าจะข้อควรพิจารณาดังกล่าวจะปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตาม ซึ่งข้อควรพิจารณาเหล่านี้จะมีส่วนที่ช่วยเสริมให้การลงโทษทางวินัยเป็นไปอย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

(1) การคำนึงถึงปัจจัยอายุของนักศึกษา

ประเด็นอายุของนักศึกษาเป็นประเด็นที่มีความสำคัญตั้งแต่ขั้นตอนการสอบสวนจนถึงขั้นตอนการลงโทษทางวินัย ซึ่งผู้วิจัยได้เคยเสนอให้นำแนวคิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของนักศึกษาในฐานะเด็กและเยาวชน ตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศมาปรับใช้กับการสอบสวนทางวินัยของนักศึกษา ในส่วนขั้นตอนการลงโทษทางวินัยก็เช่นเดียวกัน คณะกรรมการสอบสวนฯ ควรนำปัจจัยอายุของนักศึกษามาประกอบการพิจารณาโทษ เพราะวุฒิภาวะของเด็กและเยาวชนย่อมมีความแตกต่างจากบุคคลทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจหรือยับยั้งชั่งใจในการกระทำความผิด ในหลายกรณี นักศึกษาอาจกระทำความผิดด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรืออาจถูกยั่วยุให้กระทำความผิด

ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นประเด็นที่คณะกรรมการสอบสวนฯ ควรนำมาประกอบการพิจารณา ลงโทษด้วยเสมอ เพื่อให้การตัดสินลงโทษนั้นเป็นไปอย่างเหมาะสมที่สุด

(2) การคำนึงถึงหลักกฎหมายทั่วไป

ผู้วิจัยได้เคยเสนอไว้ในหัวข้อก่อนนี้เกี่ยวกับการกำหนดลักษณะของ โทษทางวินัยที่เหมาะสม อย่างไรก็ดี แม้ลักษณะของโทษทางวินัยจะได้รับการกำหนดอย่างเหมาะสมและเคารพต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องแล้วก็ตาม แต่ลักษณะของโทษทางวินัยมีสภาพเป็นกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งบังคับใช้เป็นการเฉพาะรายหรือเฉพาะกรณี ซึ่งแตกต่างจากการลงโทษทางวินัยที่ออกมาในรูปของคำสั่ง คำวินิจฉัย คำตัดสิน หรือในชื่อเรียกอย่างอื่น อันมีสภาพการบังคับใช้เป็นการเฉพาะรายหรือเฉพาะกรณี ฉะนั้น นอกจากการกำหนดลักษณะของโทษทางวินัยที่ต้องเคารพต่อหลักกฎหมายทั่วไปแล้ว การลงโทษทางวินัยก็จำเป็นต้องเคารพต่อหลักกฎหมายทั่วไปด้วยเช่นกัน

ในเบื้องต้นก่อนที่คณะกรรมการสอบสวนฯ จะมีมติลงโทษทางวินัยแก่นักศึกษา คณะกรรมการสอบสวนฯ ต้องคำนึงว่า การลงโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากการลงโทษทางอาญา ซึ่งการลงโทษทางอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อให้สาสมกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด เพื่อตัดนิสัยของผู้กระทำความผิด เพื่อป้องปรามมิให้ผู้อื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่าง หรือเพื่อตัดผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคมเป็นการชั่วคราวหรือถาวร³² แต่การลงโทษทางวินัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อนักศึกษา มุ่งที่จะให้นักศึกษาได้สำนึกในความผิดของตนเอง ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยไม่กลับไปกระทำความผิดอีก และเปิดโอกาสให้นักศึกษา กลับมาดำเนินชีวิตตามปกติเช่นเดิม แนวคิดส่วนหนึ่งจึงปรากฏในเรื่องลักษณะของโทษทางวินัยรูปแบบการบำเพ็ญประโยชน์หรือการทำกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมดังที่อธิบายมาแล้ว

ในประการต่อมา คณะกรรมการสอบสวนฯ ต้องคำนึงว่า การลงโทษทางวินัยต้องสอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไป เนื่องจาก หลักกฎหมายทั่วไปไม่ปรากฏเป็นลาย

³² บรรหาร กาลา และศศิพรณ พวงพันธ์, "การปฏิรูประบบโทษทางอาญาในประเทศไทย," เอกสารสรุปสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "การปฏิรูประบบโทษทางอาญาในประเทศไทย" จัดโดย สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม 16 กรกฎาคม 2548 ณ โรงแรมรามารการ์เด้นส์ กรุงเทพมหานคร.

ลักษณะอักษรจึงทำให้คณะกรรมการสอบสวนฯ อาจละเลยต่อการนำหลักกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้ และจำกัดตนเองภายใต้บทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น อันเป็นความเข้าใจที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรง เพราะการลงโทษที่ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปจะนำมาซึ่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยต้องถูกเพิกถอนในที่สุด

หลักกฎหมายทั่วไปที่ค่อนข้างจะเกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัยโดยตรง ได้แก่ “หลักความได้สัดส่วน” ซึ่งประกอบไปด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ โดยหลักความสัมฤทธิ์ผลเรียกร้องให้การลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนฯ ต้องสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของระเบียบข้อบังคับฯ หลักความจำเป็นเรียกร้องให้คณะกรรมการสอบสวนฯ พิจารณาโทษทางวินัยแก่นักศึกษาในสัดส่วนที่จะก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด หากมาตรการลงโทษแต่ละกรณีสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้เหมือนกัน และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบเรียกร้องให้การลงโทษทางวินัยอันกระทบต่อนักศึกษาผู้กระทำความผิดย่อมต้องมีความสมดุลกับประโยชน์ที่ส่วนรวมได้รับ หากการลงโทษทางวินัยของนักศึกษาคนหนึ่งคนใดเป็นโทษที่รุนแรง แต่ส่วนรวมกลับได้รับประโยชน์เพียงเล็กน้อยจากการนั้น จึงเป็นการขัดต่อหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เช่น นักศึกษาทำความผิดเล็กน้อย แต่ถูกลงโทษให้ออก ความรุนแรงของโทษดังกล่าวจึงเกินกว่าเหตุที่กระทำความผิด และก่อให้เกิดผลกระทบต่อนักศึกษามากกว่าประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับ เป็นต้น

(3) การคำนึงถึงปัจจัยทางด้านชีววิทยา จิตวิทยา และสังคมวิทยา

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่า ความแตกต่างของพฤติกรรมมนุษย์ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ปัจจัยด้านชีววิทยา อันมีความเกี่ยวข้องกับสภาพร่างกายของมนุษย์ มีระบบประสาท ระบบต่อม ระบบกล้ามเนื้อ ทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของร่างกายแตกต่างกันไป ปัจจัยด้านจิตวิทยา อันมีความเกี่ยวข้องกับความรูสึก ความคิด สภาพจิตใจของมนุษย์ และปัจจัยด้านสังคมวิทยาหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งมนุษย์ต้องประสบหรืออยู่ร่วมกับสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น ปัจจัยดังกล่าวล้วนแต่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ทั้งสิ้น ในขณะเดียวกัน พฤติกรรมที่ผิดปกติของมนุษย์หรือที่เรียกว่า “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” ก็มีสาเหตุจาก 3 ปัจจัยข้างต้นเช่นกัน

พฤติกรรมของนักศึกษาที่แสดงออกด้วยความไม่เหมาะสมหรืออาจถึงขั้นเป็นความผิดในทางวินัย ก็ล้วนแต่เกิดจากปัจจัยทางด้านชีววิทยา จิตวิทยา และสังคมวิทยาทั้งสิ้น ในการลงโทษทางวินัยแก่นักศึกษาที่กระทำความผิด คณะกรรมการสอบสวนฯ พึงต้องนำปัจจัยดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาโทษด้วยเสมอ เพราะการกระทำความผิดของนักศึกษาอาจมิได้เกิดจากเจตนาที่เลวร้ายเสมอไป เช่น นักศึกษาแสดงพฤติกรรมไม่เหมาะสมเพราะเกิดจากความบกพร่องหรือความผิดปกติทางด้านร่างกาย นักศึกษาก่อเหตุทะเลาะวิวาทเพราะอารมณ์หุนหันงิดโกรธง่าย อันเนื่องมาจากความเครียดในปัญหาครอบครัว หรือนักศึกษาก่อเหตุลักทรัพย์ เพราะต้องการนำเงินมาจุนเจือครอบครัวที่กำลังประสบปัญหาทางการเงินอย่างหนัก ทั้งที่โดยปกตินักศึกษาเป็นผู้มีความประพฤติที่ดี ตัวอย่างเหล่านี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายในสถาบันฯ ที่แสดงให้เห็นว่า การกระทำความผิดทางวินัยของนักศึกษามิได้เกิดจากสำนึกที่เลวร้ายเสมอไป แม้แต่ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56³³ ซึ่งเป็นกรณีที่บุคคลกระทำความผิด แต่ศาลได้คำนึงถึงเหตุปัจจัยต่างๆ ได้แก่ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของบุคคลนั้น ศาลจะพิพากษาว่า บุคคลดังกล่าวมีความผิด แต่ให้รอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษ บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้แต่การพิพากษาคดียังเปิดโอกาสให้ศาลนำปัจจัยทางด้านชีววิทยา จิตวิทยา และสังคมวิทยาของแต่ละบุคคลมาประกอบการพิพากษาคดีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด

ดังนั้น การลงโทษทางวินัยแก่นักศึกษา คณะกรรมการสอบสวนฯ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องนำปัจจัยทั้ง 3 ประการข้างต้น มาประกอบการใช้ดุลพินิจในการลงโทษตามแต่ละกรณี ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันอย่างเป็นรูปธรรม จึงอาจกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในระเบียบข้อบังคับฯ เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนฯ ต้องนำปัจจัยทางด้านชีววิทยา จิตวิทยา หรือสังคมวิทยา มาประกอบการพิจารณาโทษทางวินัยด้วยเสมอ เช่น การ

³³ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 วรรคแรก บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสามปี ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิดหรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว เห็นเป็นการสมควร ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้น มีความผิดแต่รอการกำหนดโทษไว้หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้แล้วปล่อยตัวไป เพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้”

กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนฯ ดำเนินถึงสุขภาพร่างกาย สภาพจิตใจ หรือสภาพแวดล้อม ของนักศึกษาประกอบการใช้ดุลพินิจในการลงโทษ เป็นต้น

5.3.3.3 การลงโทษทางวินัย

(1) สถานะของมติให้ลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้น และเห็นว่า นักศึกษาได้กระทำความผิดทางวินัยจริง จึงได้มีมติให้ลงโทษทางวินัยแก่นักศึกษา อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับสถานะของมติดังกล่าวของคณะกรรมการสอบสวนฯ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

1. มติให้ลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนฯ ไม่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง หากระเบียบข้อบังคับฯ กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนฯ ต้องรายงานผลการสอบสวนไปยังผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอีกชั้นหนึ่ง ดังนี้ มติของคณะกรรมการสอบสวนฯ ซึ่งอาจเรียกว่า “มติ” “คำสั่ง” “คำตัดสิน” “คำวินิจฉัย” หรือชื่อเรียกอื่นใดก็ตาม ต่างก็ยังไม่มีส่วนเป็นคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด โดยสถานะของมติดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการภายใน³⁴ อันจะนำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย (คำสั่งทางปกครอง) ในภายหลังเท่านั้น

³⁴ เทียบเคียงจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 125/2551 ความว่า “ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เป็นการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อเสนอผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองวินิจฉัยสั่งการต่อไป ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง” และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 175/2551 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 236/2551 ความว่า “การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่ต้องรวบรวมข้อเท็จจริงต่างๆ ว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ เพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยหรือออกคำสั่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามที่เห็นสมควรต่อไป คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่ มิใช่คำสั่งทางปกครอง” อ้างอิงจากสำนักงานศาลปกครอง, สรุปหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ปี พ.ศ. 2551 ในประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครอง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.admincourt.go.th/attach/News_Attach/2009/04/vinitjai_20090402_3.pdf [12 มกราคม 2555]

2. มติให้ลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนฯ มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง หากระเบียบข้อบังคับฯ ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสอบสวนฯ ที่จะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้เอง กล่าวคือ มติของคณะกรรมการสอบสวนฯ มีผลบังคับใช้ในตัวเอง ไม่ต้องรายงานผลการสอบสวนไปยังบุคคลอื่นเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอีก ดังนี้ มติของคณะกรรมการสอบสวนฯ จึงเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยอันมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคำสั่งดังกล่าวได้กระทบสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของนักศึกษาแล้ว

ฉะนั้น การด่วนสรุปว่า มติของคณะกรรมการสอบสวนฯ เพื่อให้ลงโทษทางวินัยยังไม่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น คงจะไม่ถูกต้องเสียทั้งหมด แต่ควรพิจารณาถึง กฎเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวด้วยว่า ได้กำหนดให้มติของคณะกรรมการสอบสวนฯ มีผลบังคับใช้ในตัวเองหรือไม่ หากไม่มีผลบังคับใช้ในตัวเอง แต่คณะกรรมการสอบสวนฯ ต้องรายงานผลการสอบสวนไปยังบุคคลอื่น ๆ อีกชั้นหนึ่ง มตินั้นย่อมไม่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้ามติของคณะกรรมการสอบสวนฯ มีผลบังคับใช้ในตัวเอง ซึ่งผู้อยู่ในบังคับของมตินั้นต้องปฏิบัติตาม แสดงว่ามติดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง อันอาจอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อไปได้

(2) ผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

ผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยมีความสัมพันธ์กับสถานะของมติของคณะกรรมการสอบสวนฯ โดยตรง ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

1. บุคคลอื่นที่มีใช้คณะกรรมการสอบสวนฯ เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย เนื่องจาก มติของคณะกรรมการสอบสวนฯ เพื่อให้ลงโทษทางวินัยแก่นักศึกษา มิได้มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง คณะกรรมการสอบสวนฯ จึงต้องรายงานผลการสอบสวนไปยังบุคคลอื่นอีกชั้นหนึ่ง บุคคลดังกล่าวจึงสามารถใช้ดุลพินิจของตนเพื่อออกคำสั่งลงโทษในกรณีดังกล่าว นั้น โดยนำผลการสอบสวนที่คณะกรรมการสอบสวนฯ รายงานมาประกอบการตัดสินใจของตนได้ แต่ทั้งนี้ ผลการสอบสวนรวมถึงมติของคณะกรรมการสอบสวนฯ จะไม่มีผลผูกพันให้บุคคลผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษต้องใช้ดุลพินิจเป็นไปในแนวทางเช่นนั้นเสมอไป ซึ่งหมายความว่า มติของคณะกรรมการสอบสวนฯ มีลักษณะเป็นเพียง “ความเห็น” เท่านั้น ผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอาจวินิจฉัยไปในทางตรงกันข้ามก็ได้ เช่น ระเบียบข้อบังคับฯ

กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการสอบสวนฯ ดำเนินการสอบสวนและลงมติเป็นที่เรียบร้อยแล้วให้ รายงานผลการสอบสวนไปยังรองอธิการบดีด้านกิจการนักศึกษาเพื่อทำการวินิจฉัยต่อไป ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสอบสวนฯ รายงานผลการสอบสวนทางวินัยของนักศึกษา พร้อมทั้งมติไปยังรองอธิการบดีด้านกิจการนักศึกษาว่า นักศึกษาได้กระทำความผิดลักทรัพย์ ผู้อื่นจริง เห็นควรลงโทษให้ออก แต่มติดังกล่าวไม่ผูกพันให้รองอธิการบดีฯ ต้องออกคำสั่งลงโทษตามนั้น รองอธิการบดีฯ อาจออกคำสั่งให้ลงโทษสถานเบาหรือหนักกว่าโทษที่ คณะกรรมการสอบสวนฯ มีมติ หรือวินิจฉัยว่า นักศึกษาไม่มีความผิดเลยก็ได้ นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่า ผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยในกรณีข้างต้น แม้จะไม่ผูกพันตนตามมติของ คณะกรรมการสอบสวนฯ ก็ตาม แต่ก็จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านอายุของนักศึกษา หลัก กฎหมายทั่วไป และปัจจัยทางด้านชีววิทยา จิตวิทยา และสังคมวิทยา มาประกอบการใช้ดุลพินิจเพื่อออกคำสั่งลงโทษด้วยเช่นกัน

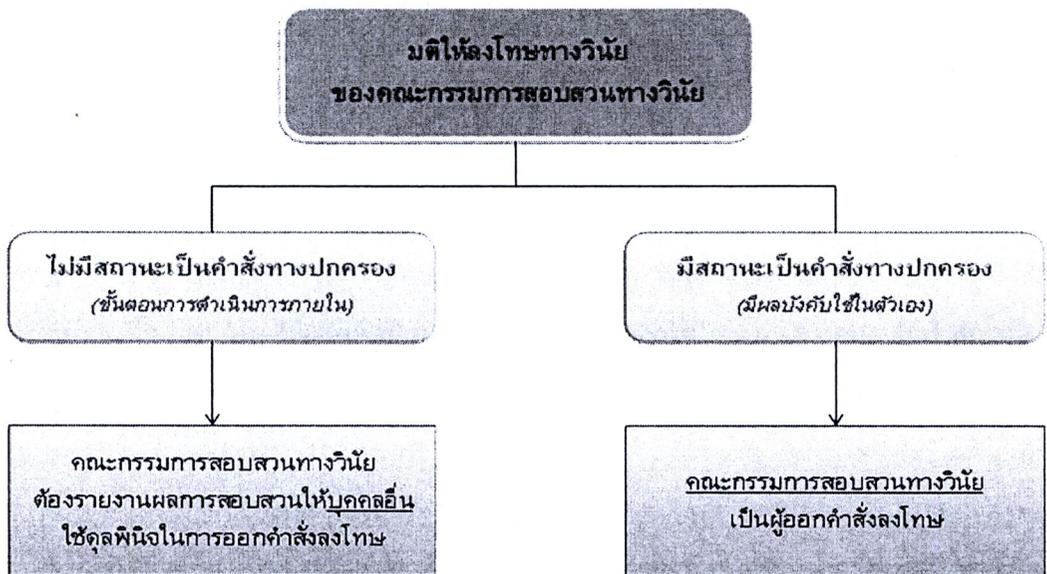
อนึ่ง ผู้วิจัยเห็นว่า ผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยในกรณีนี้ควร กำหนดให้เป็นอำนาจของ “รองอธิการบดีด้านกิจการนักศึกษา”³⁵ เพราะเป็นผู้บริหารระดับสูง ของสถาบันฯ ย่อมมีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานด้านกิจการนักศึกษาซึ่งรวมถึงงานด้านวินัย นักศึกษาเป็นอย่างดี และเหตุผลอีกประการหนึ่งที่กำหนดให้รองอธิการบดีด้านกิจการนักศึกษา เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ก็เพราะกรณีดังกล่าวจะมีความเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอต่อไป

2. คณะกรรมการสอบสวนฯ เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย หากระเบียบข้อบังคับฯ กำหนดให้มติของคณะกรรมการสอบสวนฯ มีผลบังคับใช้ในตัวเอง นั้น หมายความว่า มติของคณะกรรมการสอบสวนฯ จึงเป็น “คำสั่งลงโทษทางวินัย” อันมีสถานะเป็น คำสั่งทางปกครอง และ คณะกรรมการสอบสวนฯ อยู่ในสถานะผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย นักศึกษาที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งดังกล่าวย่อมได้รับผลจากคำสั่งลงโทษทางวินัยทันที โดย คณะกรรมการสอบสวนฯ ไม่จำเป็นต้องรายงานผลการสอบสวนซึ่งรวมถึงมติไปยังบุคคลใดเพื่อ ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอีก มติของคณะกรรมการสอบสวนฯ ตามกรณีนี้จึงมิใช่เพียงความเห็น

³⁵ สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งอาจเรียกชื่อตำแหน่งนี้แตกต่างกัน เช่น รองอธิการบดีฝ่ายกิจการนักศึกษา รอง อธิการบดีฝ่ายการนักศึกษา หรือรองอธิการบดีฝ่ายกิจการนิสิต เป็นต้น

ดังเช่นกรณีแรก หากนักศึกษาคู่กรณีไม่พอใจต่อคำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนฯ จึงอาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อไปได้

ภาพที่ 5.4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสถานะของมติให้ลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกับผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย



(3) การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นหนังสือ

ระเบียบข้อบังคับฯ ควรกำหนดให้คำสั่งลงโทษทางวินัยต้องทำเป็นหนังสือ กล่าวคือ ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน ทั้งนี้ให้นำหลักการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 56 วรรคแรก มากำหนดเป็นแนวทาง ซึ่งจะส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยต้องระบุถึงเหตุผลประกอบอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ ข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญ บทบัญญัติในระเบียบข้อบังคับฯ ที่เกี่ยวข้องกับกรณี และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง ทั้งนี้ เพื่อให้นักศึกษาคู่กรณีได้ทราบถึงเหตุผลของการออกคำสั่งลงโทษ หากนักศึกษาเห็นว่า ข้อเท็จจริงหรือบทบัญญัติของระเบียบข้อบังคับฯ ที่มีการกล่าวอ้างตามคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ทำเป็นหนังสือนั้นมีความผิดพลาดคลาดเคลื่อน จึงเป็นการสะดวกและง่ายที่นักศึกษาจะสามารถตั้งประเด็นในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้

(4) การระบุสิทธิอุทธรณ์ในคำสั่งลงโทษทางวินัย

ระเบียบข้อบังคับฯ ควรกำหนดให้คำสั่งลงโทษทางวินัยต้องระบุสิทธิอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจนว่า นักศึกษาสามารถยื่นอุทธรณ์ไปยังผู้ใด โดยกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้นักศึกษาได้ทราบถึงสิทธิของตน ตลอดจนเตรียมการเพื่อยื่นอุทธรณ์มิให้เกิดการอ้อมระยะเวลาที่กำหนด

(5) การระบุสิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เนื่องจาก คำสั่งลงโทษทางวินัยมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจมีประเด็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นในหลายประเด็นด้วยกัน ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1)³⁶ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่ง อันรวมถึงคำสั่งทางปกครองด้วย ด้วยเหตุนี้ คดีพิพาทเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยของนักศึกษาจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 50 บัญญัติว่า “คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุนิติการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุนิติการตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง”

³⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ”

ดังนั้น เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยมีลักษณะเป็นคำสั่งที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามบทบัญญัติข้างต้น ระเบียบข้อบังคับฯ ก็ต้องกำหนดให้ผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วย แต่ถ้าผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ระบุรายละเอียดดังกล่าว ก็จะส่งผลกระทบต่อ การันระยะเวลาในการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองตามบทบัญญัติในข้างต้น

อนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคท้าย บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการ สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการ ตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้น กำหนด” หมายความว่า ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและ ระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เช่นใดแล้ว คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่ กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะกำหนด เรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ก็ย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและ ระยะเวลาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิฉะนั้น คู่กรณีจะไม่สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้³⁷ ดังนั้น หากระเบียบข้อบังคับฯ เกี่ยวกับวินัยนักศึกษาได้กำหนดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย พร้อมทั้งกำหนด รายละเอียดหรือขั้นตอนในการอุทธรณ์ไว้ในระเบียบข้อบังคับฯ ดังกล่าว นักศึกษาจำเป็นต้อง อุทธรณ์ไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับฯ เสียก่อน หากไม่พอใจต่อผลการ วินิจฉัยอุทธรณ์จึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

5.3.4 แนวทางการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา: ด้านการ อุทธรณ์

ตามที่ผู้วิจัยได้เคยอธิบายแล้วว่า แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 จะบัญญัติมิให้นำขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าวมา

³⁷ ศรันยู โพรธิธาดากร, “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง,” ใน สารสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง (ม.ป.ท., 2540), หน้า 26-27. อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 223.

บังคับใช้ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งในที่นี้ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละแห่งย่อมมีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษาที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว แต่ผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้นักศึกษาคู่กรณี สถาบันฯ สมควรกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ากฎหมายข้างต้นด้วย ดังนั้นในหัวข้อแนวทางการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา: ด้านการอุทธรณ์ ผู้วิจัยจึงพยายามอิงตามมาตรฐานของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยให้มีมาตรฐานที่ใกล้เคียงกันมากที่สุด ซึ่งอาจแบ่งส่วนในการวิเคราะห์หรือออกเป็น 2 หัวข้อสำคัญ ได้แก่ การยื่นอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ภาพที่ 5.5 แนวทางการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา: ด้านการอุทธรณ์



5.3.4.1 การยื่นอุทธรณ์

(1) ผู้รับอุทธรณ์และระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์

เมื่อผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัย (ซึ่งอาจแบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่ คณะกรรมการสอบสวนฯ หรือบุคคลอื่นที่ไม่ใช่คณะกรรมการสอบสวนฯ โดยในกรณีหลังผู้วิจัยเสนอให้ “รองอธิการบดีด้านกิจการนักศึกษา” เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษ ตามที่ได้อธิบายแล้ว

ในหัวข้อก่อน) ให้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่นักศึกษา หากนักศึกษาผู้ถูกระงับไม่พอใจต่อผลของคำสั่งดังกล่าวก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อไปได้ โดยผู้วิจัยเห็นว่า ระเบียบข้อบังคับฯ ควรกำหนดให้นักศึกษายื่นอุทธรณ์ต่อ “ผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย” เพื่อให้ผู้ออกคำสั่งดังกล่าวได้ทบทวนคำสั่งลงโทษอย่างละเอียดรอบคอบอีกครั้ง ทั้งในแง่ข้อเท็จจริง บทบัญญัติของระเบียบข้อบังคับฯ ที่นำมาปรับใช้ หรือแม้แต่ด้านความเหมาะสมของคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ ควรกำหนดระยะเวลาที่นักศึกษาสามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นักศึกษาได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษ และกำหนดให้ผู้ออกคำสั่งลงโทษต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จและแจ้งนักศึกษาผู้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ผู้ออกคำสั่งลงโทษได้รับอุทธรณ์ โดยอิงมาตรฐานจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรณีที่ผู้ออกคำสั่งลงโทษได้พิจารณาอุทธรณ์แล้ว แต่ไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ ระเบียบข้อบังคับฯ ควรกำหนดให้ผู้ออกคำสั่งลงโทษต้องเสนอความเห็นของตนไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาข้างต้น ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายประเด็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในหัวข้อต่อไป

(2) การทูลเกล้าการบังคับ³⁸

โดยทั่วไป การยื่นอุทธรณ์จะไม่ใช่เหตุให้ทูลเกล้าการบังคับ กล่าวคือ ในระหว่างอุทธรณ์ นักศึกษายังคงต้องได้รับโทษตามคำสั่งลงโทษทางวินัย แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบข้อบังคับฯ ควรเปิดโอกาสให้นักศึกษาสามารถยื่นคำร้องขอให้มีการทูลเกล้าการบังคับต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ผู้ออกคำสั่งลงโทษไม่เห็นด้วยกับการทูลเกล้าการบังคับ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดให้ผู้ออกคำสั่งลงโทษต้องเสนอคำร้องดังกล่าวไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาการทูลเกล้าการบังคับด้วย แต่ทั้งนี้ ต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อนว่า ขั้นตอนการอุทธรณ์เป็นคนละส่วนกับขั้นตอนการยื่นคำร้องขอให้มีการทูลเกล้าการบังคับ นั้นหมายความว่า นักศึกษาผู้อุทธรณ์อาจยื่นคำร้องขอให้มีการทูลเกล้าการบังคับก่อนหรือหลังการยื่นอุทธรณ์ก็ได้

อย่างไรก็ตาม ระเบียบข้อบังคับฯ ควรกำหนดให้การทูลเกล้าการบังคับต้องเป็นกรณีที่มี “พฤติการณ์พิเศษ” เท่านั้น จึงจะสามารถทูลเกล้าการบังคับได้ โดยการพิจารณา

³⁸ แม้การอุทธรณ์จะเป็นขั้นตอนคนละส่วนกับการทูลเกล้าการบังคับ แต่ผู้วิจัยเห็นว่า ในทางปฏิบัติ ขั้นตอนทั้ง 2 ส่วน มักจะมีการดำเนินการควบคู่กันไป ประกอบกับการวิเคราะห์ประเด็นการทูลเกล้าการบังคับต่อจากประเด็นการยื่นอุทธรณ์ จะทำให้เข้าใจถึงความเกี่ยวข้องระหว่าง 2 ขั้นตอนดังกล่าวได้ง่ายขึ้น

ว่า กรณีใดมีพฤติการณ์พิเศษหรือไม่ คงต้องเป็นไปตามการใช้ดุลพินิจของผู้พิจารณาตามแต่ละกรณี ทั้งนี้ ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับพฤติการณ์พิเศษว่า ควร มีลักษณะที่อาจกระทบถึงสถานภาพหรือสิทธิเสรีภาพของนักศึกษาจนยากจะเอื้อยวยาให้สถานภาพหรือสิทธิเสรีภาพนั้นกลับคืนมาดีดังเดิม หากภายหลังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยว่า นักศึกษาไม่มีความผิด เช่น นักศึกษาเหลือระยะเวลาในการศึกษาตามหลักสูตรอีกเพียง 1 ภาคการศึกษา หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวจะต้องพ้นจากสถานภาพนักศึกษา ปรากฏว่า นักศึกษาถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดทางวินัย โดยมีคำสั่งให้ลงโทษพักการเรียน 2 ภาคการศึกษา ดังนี้ จึงอาจถือได้ว่ามี “พฤติการณ์พิเศษ” ที่จะยื่นคำร้องขอให้มีการทุเลาการบังคับ มิฉะนั้น หากภายหลังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยว่า นักศึกษาไม่มีความผิด อาจเกิดปัญหาในทางกฎหมายว่า การเอื้อยวยาโดยให้นักศึกษากลับมาเรียนตามปกติจะกระทำได้หรือไม่ เนื่องจาก ระยะเวลาการศึกษาของนักศึกษาดังกล่าวได้สิ้นสุดลงไปแล้ว

5.3.4.2 การพิจารณาอุทธรณ์

(1) ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อนักศึกษาคู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย แต่ผู้ออกคำสั่งลงโทษไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ของนักศึกษา ซึ่งผู้วิจัยเสนอให้ผู้ออกคำสั่งลงโทษ (ซึ่งอาจแบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่ คณะกรรมการสอบสวนฯ หรือบุคคลอื่นที่มีใช้คณะกรรมการสอบสวนฯ โดยในกรณีหลังผู้วิจัยเสนอให้ “รองอธิการบดีด้านกิจการนักศึกษา” เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษ ตามที่ได้อธิบายแล้วในหัวข้อก่อน) ต้องเสนอความเห็นของตนไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง

ผู้วิจัยเห็นว่า ระเบียบข้อบังคับฯ ควรแบ่งผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ออกเป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

1. อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งนี้ ควรเป็นกรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ มิใช่โทษสถานหนักที่สุด เช่น โทษพักการเรียน ระเบียบการขออนุมัติปริญญาบัตร ฯลฯ แม้ความเห็นส่วนหนึ่งอาจเห็นว่า ควรกำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่ง

ลงโทษทางวินัยทุกกรณีต้องอุทธรณ์ไปยังสภาสถาบัน แต่ผู้วิจัยไม่เห็นด้วย เนื่องจาก บทบาท สภาสถาบันเป็นบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือควบคุมดูแลกิจการที่สำคัญของสถาบันฯ ประกอบกับภารกิจดังกล่าวมีจำนวนมาก นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายต้องไปเป็นไปอย่าง ครอบคลุมทั่วทุกด้าน และเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ กำหนดการประชุมสภาสถาบันโดย ปกติทั่วไปมักจะประชุมเดือนละ 1 ครั้ง (กฎหมายกำหนดให้มีการประชุมอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง)³⁹ หากการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทุกกรณีต้องเสนอมายังสภาสถาบัน ย่อมจะกระทบ การปฏิบัติหน้าที่ของสภาสถาบันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับจะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ เป็นไปอย่างล่าช้าและกระทบสิทธิของนักศึกษาที่มีได้รับการทูลเกล้าการบังคับอีกด้วย

โดยสรุป ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ระเบียบข้อบังคับฯ ควรกำหนดให้ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเฉพาะโทษที่มีใช้สถานหนักที่สุด ควรเสนอไปยังอธิการบดีเป็น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

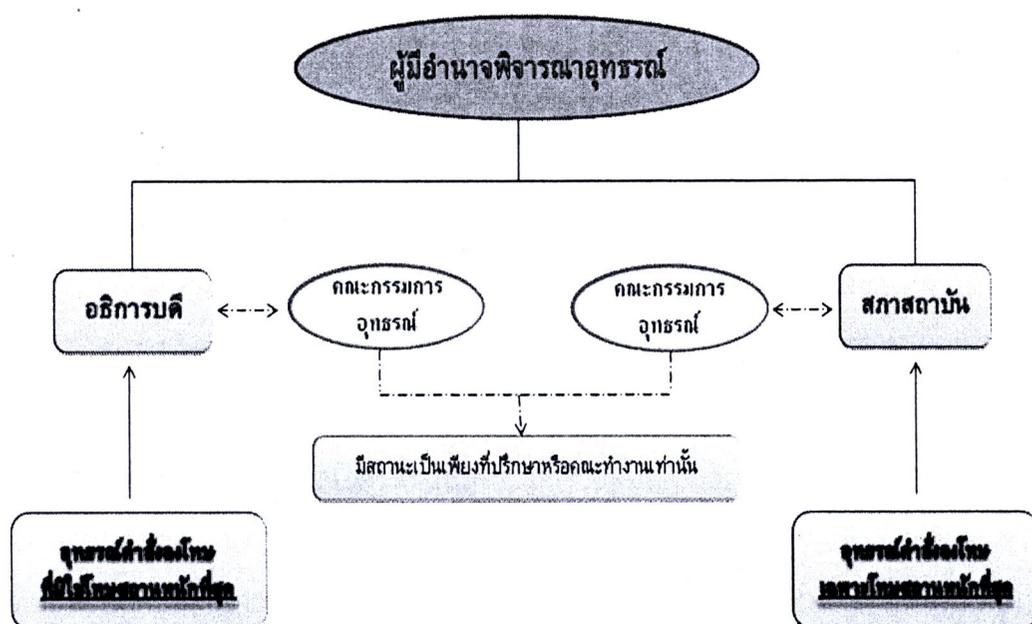
2. สภาสถาบันเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ผู้วิจัยเห็นว่า ระเบียบข้อบังคับฯ ควรกำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเฉพาะโทษสถานหนักที่สุด เท่านั้น ที่ต้องเสนอไปยังสภาสถาบันเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งโดยปกติแล้ว สถาบันฯ มักกำหนดโทษสถานหนักที่สุด คือ โทษให้ออกหรือโทษอื่นในทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ ด้วย ข้อจำกัดด้านบทบาทและกำหนดเวลาในการประชุมสภาสถาบัน ดังที่อธิบายมาข้างต้น

อย่างไรก็ดี เนื่องจาก ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ทั้งสองกรณีดังกล่าว ต่างก็มีภารกิจที่ต้องปฏิบัติเป็นจำนวนมาก ทั้งในส่วนของอธิการบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุดของ สถาบันฯ หรือสภาสถาบันที่มีหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันฯ อย่างรอบด้าน เพื่อมิให้บังงัยเรื่องของการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทาง วินัย ผู้วิจัยเห็นว่า อธิการบดีหรือสภาสถาบันอาจแต่งตั้ง “คณะกรรมการอุทธรณ์” เพื่อรวบรวม ข้อเท็จจริง บทบัญญัติของระเบียบข้อบังคับฯ ที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยแต่ละกรณี ประเด็น หรือความคิดเห็นอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาอุทธรณ์ และให้คณะกรรมการอุทธรณ์

³⁹ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 33 วรรคท้าย บัญญัติว่า “ให้มีการประชุมกรรมการ สภาสถาบันอย่างน้อยปีละสี่ครั้ง”

เสนอความเห็นมายังอธิการบดีหรือสภาสถาบันแล้วแต่กรณี เพื่อให้อธิการบดีหรือสภาสถาบัน ในฐานะ “ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์” ได้ทำการวินิจฉัยอุทธรณ์ของนักศึกษา ดังนั้น สถานะของ คณะกรรมการอุทธรณ์จึงเป็นเพียง “ที่ปรึกษา” หรือ “คณะทำงาน” ให้แก่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น มิได้มีสถานะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เสียเอง ด้วยเหตุนี้ อธิการบดีหรือสภาสถาบันจึงไม่จำเป็นต้องผูกพันตนตามความเห็นของคณะกรรมการอุทธรณ์แต่อย่างใด

ภาพที่ 5.6 ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์



สำหรับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้วิจัยเห็นควรให้อิงตามมาตรฐานของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45 วรรคสอง⁴⁰ กล่าวคือ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ได้รับรายงานความเห็นจากผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และในกรณีที่มิเหตุจำเป็นไม่สามารถพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

⁴⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45 วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา 45 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจ พิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน สามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว”

ต้องมีหนังสือแจ้งนักศึกษาผู้ที่ยื่นอุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลา 30 วันดังกล่าว และ การขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ต้องขยายออกไปไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบ กำหนดระยะเวลาดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม สถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละแห่ง อาจกำหนด ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ข้างต้นแตกต่างไปจากความเห็นของผู้วิจัยหรือแตกต่างจาก พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ได้ เนื่องจาก มาตรา 45 วรรคท้ายของ พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า “บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนด ไว้เป็นอย่างอื่น” กล่าวคือ ถ้าระเบียบข้อบังคับฯ ของสถาบันฯ ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์เป็นการเฉพาะแล้ว แม้จะเป็นการแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 45 วรรคสอง ก็ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับฯ ฉบับ นั้น

(2) การวินิจฉัยอุทธรณ์ถือเป็นที่สุด แต่ไม่ตัดสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

ผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อมิให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายตามมาว่า ภายหลังจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้ว หากนักศึกษาผู้อุทธรณ์ไม่พอใจ ต่อผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ นักศึกษาสามารถอุทธรณ์ต่อไปได้อีกหรือไม่ จึงเห็นควรกำหนดไว้ใน ระเบียบข้อบังคับฯ ให้การวินิจฉัยอุทธรณ์ “ถือเป็นที่สุด” กล่าวคือ ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้ เช่น นักศึกษาไม่พอใจต่อผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของอธิการบดีจึงจะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไปยังสภา สถาบันเช่นนี้จะกระทำมิได้ แต่ทั้งนี้ มิได้เป็นการตัดสิทธิที่จะนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาล

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่อาจฟ้องต่อ ศาลปกครองได้ ระเบียบข้อบังคับฯ จึงต้องกำหนดให้ผู้ออกคำสั่งลงโทษระบุวิธีการยื่นคำฟ้อง และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งลงโทษนั้นด้วย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 50

สำหรับระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 49 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่

พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” นั้นหมายความว่า เมื่อนักศึกษาผู้อุทธรณ์ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ หากไม่พอใจต่อผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว ก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์⁴¹ อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาดังกล่าวอาจสั้นหรือยาวกว่า 90 วัน ก็ได้ หากมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติเป็นไว้เป็นอย่างอื่น

5.3.5 แนวทางการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา: ด้านการขอให้พิจารณาใหม่

สำหรับแนวทางการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา: ด้านการขอให้พิจารณาใหม่ ผู้วิจัยเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนที่ 7 ว่าด้วยการขอให้พิจารณาใหม่ มีความชัดเจนเพียงพอที่จะนำมาตราฐานดังกล่าวมากำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยนักศึกษา โดยเงื่อนไขสำคัญในการรับคำขอให้พิจารณาใหม่มีดังต่อไปนี้⁴²

- ต้องเป็นการยื่นคำขอโดยนักศึกษาผู้กระทำความผิดที่ได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย
- ต้องเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยที่พ้นระยะเวลาในการอุทธรณ์แล้ว
- นักศึกษาผู้กระทำความผิดไม่ทราบถึงเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่ในครั้งก่อน โดยมิใช่ความผิดของนักศึกษาเอง

⁴¹ เทียบเคียงกรณีจาก สำนักงานศาลปกครอง, คำแนะนำของสำนักงานศาลปกครองที่ 1/2544 เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.admincourt.go.th/00_web/02_kadee/02_accuse/02_acc07.htm [19 มกราคม 2555]

⁴² เทียบเคียงกรณีจาก ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 278.

- คำขอให้พิจารณาใหม่ต้องยื่นภายใน 90 วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้มีการพิจารณาใหม่ได้

สำหรับเหตุที่จะได้รับการพิจารณาใหม่มีดังต่อไปนี้⁴³

- มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ
- คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในการสอบสวนทางวินัยหรือได้เข้ามาแล้ว แต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการสอบสวนทางวินัย
- ผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่มีอำนาจที่จะออกคำสั่งในกรณีดังกล่าว
- เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริง บทบัญญัติในระเบียบข้อบังคับฯ ตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมาย หากต่อมา สิ่งดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะทำให้นักศึกษาคู่กรณีได้รับประโยชน์

นอกจากนี้ หากมีการฟ้องคดีเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อศาลปกครอง ก็ไม่เป็นการตัดอำนาจในการพิจารณาใหม่แต่อย่างใด⁴⁴

⁴³ เทียบเคียงกรณีจาก ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 278-279.

⁴⁴ เทียบเคียงกรณีจาก บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 289/2545) เรื่อง กรมบัญชีกลางหารือว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่จะสามารถอุทธรณ์หรือขอให้พิจารณาใหม่ได้หรือไม่ อ้างอิงจาก ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 279.