



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

ปัญหาการพิจารณาทางปกครองตามมาตรการกฎหมายว่าด้วย
การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการและ
พนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

โดย

ดร.สุวมาลย์ ม่วงประเสริฐ
รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๒
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๖๗
ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ
มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๒ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๖๗ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง


..... ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ
(นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ)
วันที่ ๙ ๒๐ ๖๖

บ.๒๕๖๖

ปัญหาการพิจารณาทางปกครองตามมาตรการกฎหมายว่าด้วย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัย ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ดร.สุวมาลย์ ม่วงประเสริฐ
รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาความมุ่งหมายในการพิจารณาทางปกครองและการกำหนด มาตรการทางกฎหมายและปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการ พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผลการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗ และที่แก้ไข เพิ่มเติมได้ให้อำนาจแก่สถาบันอุดมศึกษาในการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการอุทธรณ์และ การร้องทุกข์เอง ซึ่งบางครั้งนำไปสู่คดีฟ้องร้องต่อศาลปกครองกรณีมีเหตุอื่นใดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือ กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้ การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ทำให้กระบวนการพิจารณาในเรื่องอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งหลักการหรือปรัชญาในการคุ้มครองระบบคุณธรรม จะอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การดำเนินการต้องเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการและให้ ความคุ้มครองรักษาความเป็นธรรมแก่ผู้ปฏิบัติงาน ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางการแก้ไขปรับปรุงโดยเพิ่ม สารบัญญัตินิเทศในกฎหมายที่เกี่ยวข้องเฉพาะในส่วนของการแต่งตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือตราพระราชบัญญัติที่เป็นหลักการกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อป้องกันกรณีที่มี อำนาจพิจารณาทางปกครองมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง ไม่เป็นกลาง และใช้เป็นแนวทางในการออกข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาโดยคำนึงถึงบริบท การบริหารงานบุคคลของคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ ที่มีความยืดหยุ่น คำนึงถึงหลักความคุ้มค่า และความรวดเร็ว และส่งเสริมความมีอิสระด้านการบริหารงานบุคคลตามหลักกรมมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐที่กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้มหาวิทยาลัย

คำสำคัญ : การพิจารณาทางปกครอง, การอุทธรณ์และการร้องทุกข์, มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

บทนำ

การอุทธรณ์และการร้องทุกข์เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของระบบคุณธรรมในระบบ การบริหารงานบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจาก ราชการ หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการกระทำของผู้บังคับบัญชาที่มีช่องทางร้องขอความยุติธรรม จากการพิจารณาโดยองค์กรเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งและองค์กรที่มีอำนาจเหนือผู้สั่งลงโทษ หรือผู้สั่ง ให้ออกจากราชการ โดยทั่วไปหลักการหรือปรัชญาในการคุ้มครองระบบคุณธรรมของส่วนราชการ

และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การดำเนินการต้องเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ และให้ความคุ้มครอง รักษาความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ การอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษทางวินัยยังเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานที่จะไม่ถูกผู้บังคับบัญชากลั่นแกล้งลงโทษทางวินัย โดยไม่ได้กระทำผิด และได้มีกระบวนการทางนิติธรรมในการบริหารงานบุคคลที่ให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถขอให้มีการพิจารณา ทบทวนหรือการถ่วงดุลอำนาจการพิจารณาลงโทษทางวินัยอีกครั้ง ซึ่งในการนี้ สถาบันอุดมศึกษาก็ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัยที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก มีสิทธิอุทธรณ์ได้เช่นเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป

ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้มีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โดยมีการนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาใช้บังคับ แต่เมื่อพิจารณาให้ดีจะพบว่า ยังคงมีปัญหาในการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาทางปกครองการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัย กล่าวเฉพาะกรณีมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง จึงเห็นว่าควรมีการศึกษา เรื่อง “ปัญหาการพิจารณาทางปกครองตามมาตรการกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑. เพื่อศึกษาความมุ่งหมายในการพิจารณาทางปกครองและการกำหนดมาตรการทางกฎหมายและปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
๒. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

เนื้อหาของเรื่อง

การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ในประเทศและต่างประเทศ

กรณีการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือนฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑^๑ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีชื่อย่อว่า “ก.พ.ค.” ประกอบด้วย กรรมการจำนวน ๗ คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณา

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๔ ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ประกอบด้วย กรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามมาตรา ๒๖

โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยมีการกำหนดคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๗ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ซึ่งกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต้องทำงานเต็มเวลา ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีความเป็นกลาง และบริสุทธิ์ใจ หรือเอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารที่ออกหลักเกณฑ์วิธีการและคำสั่งในการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน และต่อข้าราชการผู้ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์วิธีการและคำสั่งของฝ่ายบริหาร จึงได้กำหนดลักษณะต้องห้ามที่สำคัญคือ ต้องไม่เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ ก.พ.ค. เป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในระบบบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ^๒ภารกิจและหน้าที่ของ ก.พ.ค. ครอบคลุมทั้งในด้านการเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาการพิทักษ์ระบบคุณธรรม รวมทั้งด้านการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกให้ออกจากราชการ สามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยอุทธรณ์เป็นหนังสือถึงประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง หรือถือว่าทราบคำสั่ง และให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๔ และให้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกำหนดเพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ส่วนในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะพิจารณาวินิจฉัยเอง หรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้^๓ตามข้อ ๓๔ แห่ง กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วย การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งนี้ กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วย คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กล่าวคือ กรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องมีประสบการณ์ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียในการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยในเบื้องต้นด้วย

กรณีการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ได้กำหนดให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือ

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑. มาตรา ๓๑ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
- (๒) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๔
- (๓) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๒๓
- (๔) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา ๑๒๖
- (๕) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้
- (๖) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

^๓ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓๔ ให้ ก.พ.ค. แต่งตั้ง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเป็นองค์คณะวินิจฉัยก็ได้ ฯลฯ

ถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์ได้เช่นเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗^๔ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเรียกโดยย่อว่า “ก.พ.อ.” มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เช่น เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา^๕ นอกจากนี้ในกฎหมายฉบับเดียวกันยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์คณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.อ.ร.” ประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.อ. ที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่ง ซึ่ง ก.พ.อ. มอบหมายเป็นประธาน และ ก.พ.อ. ต้องแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นกรรมการ ก.พ.อ. จำนวนไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการ^๖ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ก.อ.ร. ว่าด้วย การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการและคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง^๗ รวมถึงพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เมื่อข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่พอใจในผลการพิจารณาวินิจฉัยของสภาสถาบันอุดมศึกษา หรือสภาสถาบันอุดมศึกษามีได้พิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ก.อ.ร. ว่าด้วย การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องร้องทุกข์และการเสนอเรื่องร้องทุกข์

^๔ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑ ให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า “ก.พ.อ.”

^๕ มาตรา ๑๔ ก.พ.อ. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
- (๒) ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ได้รับค่าตอบแทนสวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่นให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม
- (๓) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ฯลฯ

^๖ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๑๗/๑ ให้มีคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์คณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า “ก.อ.ร.” ประกอบด้วย กรรมการตามมาตรา ๑๑ (๓) คนหนึ่งซึ่ง ก.พ.อ. มอบหมายเป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่ง ก.พ.อ. แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมิได้เป็นกรรมการใน ก.พ.อ. และเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านบริหารการอุดมศึกษา ด้านกฎหมาย และด้านบริหารงานบุคคล จำนวนไม่เกินห้าคน ให้รองปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ซึ่งปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มอบหมายเป็นกรรมการและเลขาธิการ

^๗ ข้อบังคับ ก.อ.ร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการและคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือถูกสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.อ.ร. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับนี้

พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๗^๘ ทั้งนี้ได้พบว่าในการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กรณีมีเหตุอื่นใดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง มิได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง^๙ โดยปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

กรณีการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นบุคลากรอีกประเภทหนึ่งในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลซึ่งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งต้องออกเป็นข้อบังคับ ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕/๑^{๑๑} การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้งอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการการเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจางาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งการออกข้อบังคับเป็นไปตามกลไกของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่จะออกกฎหมายในการบริหารจัดการได้เองตามบทบัญญัติที่กำหนด

^๘ ข้อบังคับ ก.อ.ร. ว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องร้องทุกข์และการเสนอเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๗ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีสิทธิอุทธรณ์เรื่องร้องทุกข์หรือเสนอเรื่องร้องทุกข์ต่อ ก.อ.ร. ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ ก.อ.ร. ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ไม่พอใจในผลการพิจารณาวินิจฉัยของสภาสถาบันอุดมศึกษา หรือ

(๒) สภาสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด ฯลฯ

^๙ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

^{๑๐} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๖ ในกรณีที่มีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

^{๑๑} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕/๑ การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้งอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจางาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา

ในพระราชบัญญัติการจัดตั้งของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่ให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย รวมทั้งวางระเบียบและออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัยและอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้วางระเบียบและออกข้อบังคับสำหรับส่วนราชการนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้ รวมไปถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือเพื่อบอกหมายให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ได้พบในทำนองเดียวกับกรณีของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาว่า ในการให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาไปออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น เป็นการกำหนดอย่างกว้าง ๆ โดยมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กรณีมีเหตุอื่นใดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกแห่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการกลางมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ต้องมีองค์กรบริหารงานบุคคลที่บุคลากรมีส่วนร่วมและยึดหลักการบริหารในระบบคุณธรรม (Merit System)

บทความนี้ผู้เขียนจะหยิบยกการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ออกจากกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการข้าราชการของรัฐ โดยหลักเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งก็คือนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ระบบและการลงโทษของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๖ สภาชั้นสูงมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ การบริหารจัดการข้าราชการของรัฐโดยหลักเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ก็มีสำนักงานฝ่ายปกครองและข้าราชการของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นกรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนด ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ ซึ่งเป็นกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายธุรการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เช่น รวบรวมเอกสารและสถิติเกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เข้าร่วมและเจรจาในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน จัดสอบแข่งขันข้าราชการบางตำแหน่ง ควบคุมการรับสมัครข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นต้น^{๑๒}

การโต้แย้งคำสั่งลงโทษของข้าราชการสามารถทำได้สองวิธีคือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองโดยยื่นคำร้องต่อองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องวินัยข้าราชการ หรือยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีเพิกถอนการกระทำที่เกินอำนาจได้ แต่การร้องทุกข์ในกรณีแรกมิได้เป็นเงื่อนไขก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในส่วนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทันที ข้าราชการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิในการอุทธรณ์ใน ๒ กรณี คือ การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษหรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษก็ได้

^{๑๒} รัชชัย วงศ์กำ. (๒๕๕๗). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ. ๒๕๕๗ หน้า ๖๑-๖๒.

ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษในกรณี
ที่คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษดังกล่าวก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษ
แต่ประการใด การอุทธรณ์ในกรณีนี้ มีผลค่อนข้างน้อยและไม่ทำให้คำสั่งลงโทษสะดุดหยุดลง
แต่อย่างใด การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองประการที่สอง ซึ่งใช้กับกรณีการสั่งลงโทษที่สูงกว่า
การตักเตือนและภาคทัณฑ์ขึ้นไป ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยอาจอุทธรณ์ต่อสภามหาวิทยาลัยของ
ข้าราชการของรัฐได้ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานต่าง ๆ และ
จะทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจจะเป็นการยืนยันคำสั่ง
ลงโทษ หรือให้ความเห็นว่าควรลดโทษหรือยกเลิกโทษทางวินัยก็ได้ กรณีที่ศาลปกครองพิพากษา
ให้ถอนคำสั่งลงโทษให้ออกจากราชการ ฝ่ายปกครองต้องจัดให้ข้าราชการผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่
ราชการตามเดิม ได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดิมรวมทั้งได้รับค่าชดเชยความเสียหายด้วย

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษา

เมื่อศึกษาระบบการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการทั้งภายในและ
ต่างประเทศแล้วพบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนใน
สถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนี้

ในส่วนของการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พบว่า มีการตั้งคณะกรรมการ
ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ ก.พ.อ ตามมาตรา ๑๑^{๓๓} โดยให้มีอำนาจหน้าที่
ตามมาตรา ๑๔^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗
คณะกรรมการชุดนี้ไม่ได้มีหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์
โดยตรง เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์
หรือ ก.อ.ร. เป็นการเฉพาะ และมีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการชัดเจน จะเห็นได้ว่า

^{๓๓} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑ ให้มีคณะกรรมการ
ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.อ.”

^{๓๔} มาตรา ๑๔ ก.พ.อ. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนใน
สถาบันอุดมศึกษา
- (๒) ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ได้รับค่าตอบแทน
สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่น ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม
- (๓) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ
การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางใน
การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว
- (๔) ออกกฎ ก.พ.อ. ระเบียบ หรือข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้
- (๕) กำหนดกรอบอัตราค่าจ้าง และอัตราส่วนสูงสุดของวงเงินที่จะพึงใช้เพื่อการบริหารงานบุคคลของ
สถาบันอุดมศึกษาแต่ละสถาบัน
- (๖) กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากสถาบันอุดมศึกษา ให้ผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษา
ข้าราชการหรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง

แม้จะมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการ ก.พ.ค. ของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ในการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้การวางหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็มีลักษณะเช่นเดียวกันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕/๑^{๑๕} ที่กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้ในกรณีมีเหตุอื่นใดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่งโดยปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุอื่นใด นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้น จะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ การที่ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องนี้ทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือสถาบันอุดมศึกษาเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการสำนวนการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งอาจมีความหลากหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่อาจมีความแตกต่างกันในแต่ละแห่ง และอาจนำไปสู่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งอาจส่งผลถึงการไม่เป็นไปตามหลักการบริหารบนพื้นฐานระบบคุณธรรม (Merit System) ที่ทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง นำไปสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่มีมติเป็นเอกฉันท์ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

^{๑๕} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕/๑ การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้งอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา

^{๑๖} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

พิจารณาทางปกครองมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ถือว่าเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ผู้ฟ้องคดีสามารถยกขึ้น กล่าวอ้างในชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ หรือศาลปกครองสูงสุดสามารถหยิบยกขึ้น วินิจฉัยได้^{๑๗}

จากรายละเอียดข้างต้น ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างเพื่อนำมาเป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับ ปัญหาหรือความไม่เป็นกลางในการพิจารณาลงโทษทางวินัย กล่าวคือ กรณีเมื่อมหาวิทยาลัย ก. มีข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการ ทางวินัย) กำหนดให้อธิการบดีเพียงผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย โดยมีได้มีการมอบหมายหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยระหว่างผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า อธิการบดีมหาวิทยาลัย ก. จึงเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย แต่เมื่อผู้ดำรงตำแหน่ง อธิการบดีมหาวิทยาลัย ก. มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาลงโทษทางวินัย ไม่เป็นกลาง จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยแทน ประเด็นดังกล่าวจะเห็นว่า เมื่อมีได้กำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยไว้อย่างชัดเจนในกรณี ที่อธิการบดีไม่อาจทำการพิจารณาโทษทางวินัยได้ ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายมหาวิทยาลัย ก. ที่กำหนดเกี่ยวกับผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี แต่จะมีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยได้หรือไม่ เพียงใดนั้น ควรจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำ ความผิดวินัยประเภทใด และผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งใด เช่น หากผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่ง รองอธิการบดี การให้รองอธิการบดีผู้รักษาราชการแทน เป็นผู้พิจารณาโทษทางวินัยรองอธิการบดี อาจจะไม่เหมาะสม แต่หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี อาจารย์ หรือเจ้าหน้าที่ของ มหาวิทยาลัย ก. รองอธิการบดีผู้รักษาราชการแทนก็น่าจะทำการพิจารณาโทษทางวินัยได้ ซึ่งกรณี เช่นนี้เป็นประเด็นที่จะนำไปสู่ข้อหารือในข้อกฎหมาย กล่าวคือ หากมีผู้ถูกกล่าวหาซึ่งในขณะกระทำผิด ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีมหาวิทยาลัย ก. ดังนั้น การที่จะให้รองอธิการบดีผู้รักษาราชการแทน เป็นผู้พิจารณาโทษทางวินัยอาจจะไม่เหมาะสม ในขณะที่มหาวิทยาลัย ก. มีข้อบังคับกรณีดังกล่าว กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัย แต่กรณีหากอธิการบดีมีเหตุซึ่งมี สภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษทางวินัยไม่เป็นกลาง ซึ่งเป็นลักษณะที่เข้าข่ายความผิด วินัยร้ายแรงและผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกกล่าวหาในขณะดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี การให้รองอธิการบดี ผู้รักษาราชการแทนเป็นผู้พิจารณาโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่รองอธิการบดีจึงไม่เหมาะสม

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เคยมีข้อพิจารณาว่า หากข้อบังคับมหาวิทยาลัย ก. วางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการ ดำเนินการทางวินัย กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและ พิจารณารายงานการสอบสวน รวมทั้งสั่งลงโทษข้าราชการตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่เมื่ออธิการบดีมหาวิทยาลัย ก.

^{๑๗} มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕

เป็นผู้มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองราย มีความไม่เป็นกลาง จึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น อธิการบดีมหาวิทยาลัย ก. จึงต้องมอบหมายให้รองอธิการบดีซึ่งมิได้มีส่วนได้เสียรักษาราชการแทน ในการพิจารณาสำนวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายแทนตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ก. พ.ศ. ๒๕๓๓^{๑๔}

จะเห็นได้ว่าการที่อธิการบดีมหาวิทยาลัย ก. เป็นผู้ที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจ ทำให้การพิจารณาโทษทางวินัย เช่น หากผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีหรืออธิการบดี แล้วให้รองอธิการบดีผู้รักษาราชการแทนเป็นผู้พิจารณาโทษทางวินัยรองอธิการบดีอาจจะไม่เหมาะสม แต่หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี อาจารย์ หรือเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ก. รองอธิการบดีผู้รักษาราชการแทนก็สามารถทำการพิจารณาโทษทางวินัยได้ แต่หากเมื่อมีผู้ถูก กล่าวหาซึ่งในขณะกระทำความผิดดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีมหาวิทยาลัย ก. ร่วมกับอธิการบดี มหาวิทยาลัย ก. การจะให้รองอธิการบดีผู้รักษาราชการแทนนั้นเป็นผู้พิจารณาโทษทางวินัยจึงอาจจะ ไม่เหมาะสมและเสียความเป็นกลางได้ เนื่องจากรองอธิการบดีผู้รักษาราชการแทน เคยเป็น ผู้ได้บังคับบัญชาของอธิการบดี ซึ่งทำให้จำเป็นต้องมีคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง ที่ต้องไม่มีส่วน ได้เสียกับผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้พิจารณาลงโทษทางวินัย ดังนั้น คณะกรรมการนั้นอาจจะอยู่ภายใต้ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาก็เป็นได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อมีข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจาก ราชการตามมาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หาก องค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ภายในได้รับการแต่งตั้งมาโดยไม่มีหลักการความเป็น กลางเป็นพื้นฐานก็จะทำให้ส่งผลกระทบทำให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงาน มหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือถูกให้ออกจาก ราชการ ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ทำให้ข้าราชการผู้อุทธรณ์คำสั่ง ไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้

บทสรุป

จะเห็นได้ว่ามีประเด็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและของพนักงาน มหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาในเรื่องอุทธรณ์และ การร้องทุกข์ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กล่าวคือ การอุทธรณ์เป็นวิธีการอย่างหนึ่ง ของกระบวนการยุติธรรมในระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้ปฏิบัติงาน ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานมีทางร้องขอรับความเป็นธรรม

^{๑๔} คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (๒๕๕๙). ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความผิดและโทษทางวินัย ในกรณีที่อธิการบดีมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง. หนังสือเรื่องเสร็จ ที่ ๑๔๓๓/๒๕๕๙.

จากการพิจารณาโดยองค์การเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง และองค์การที่มีอำนาจเหนือผู้ส่งลงโทษ หรือผู้สั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงาน สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น มีคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือนฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเรียกว่า “ก.พ.ค.” มีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม รวมทั้งพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ข้าราชการพลเรือนในบางกรณีโดยหลักการหรือปรัชญาในการคุ้มครองระบบคุณธรรมของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น จะอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การดำเนินการต้องเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการและให้ความคุ้มครองรักษา ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องไม่มีส่วนได้เสียในการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยในเบื้องต้นด้วย

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษามีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยและร้องทุกข์ เรียกโดยย่อว่า “ก.อ.ร.” ทำหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยในสถาบันอุดมศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าทั้งในส่วนของการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและในส่วนพนักงานมหาวิทยาลัยแต่ละสถาบันอุดมศึกษาต้องไปกำหนดในข้อบังคับของตนเอง ไม่มีแนวทางชัดเจนเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง จึงอาจทำให้การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการในส่วนการลงโทษทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ไม่เป็นไปตามหลักการความเป็นกลางในระบบคุณธรรม ทำให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัยไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมในการอุทธรณ์คำสั่งหรือได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอันอาจนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ปัญหาดังกล่าวทำให้ได้ข้อสรุปว่า การกำหนดกรอบแนวทางเพื่อใช้เป็นแนวในการปฏิบัติจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานทางปกครองในการที่จะออกกฎให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของประเทศฝรั่งเศสที่แม้จะไม่มีกฎหมายฉบับใดให้คำจำกัดความไว้ว่าการกระทำเช่นไรจึงจะได้รับโทษทางวินัย แต่ก็ได้มีการกำหนดข้อพิจารณาบางประการที่ต้องนำไปประกอบการมีคำสั่งลงโทษข้าราชการ ประกอบด้วย การกระทำวินัยต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ และต้องเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี เช่น ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมจัดทำหรือได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ^{๑๙} ปัญหานี้ควรจะได้นำไปสู่การแก้ไขเพื่อจะได้ผดุงรักษาระบบคุณธรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗ สำหรับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕/๑ สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย

^{๑๙} ปิยะสาสตร์ ไชว์พันธุ์. (ม.ป.ป.). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส. ในรวมบทความทางวิชาการ : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ. (เล่ม ๒, หน้า ๘)

ที่กำหนดให้การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการบริหารงานบุคคลเป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้มีเนื้อหาที่เป็นข้อพิจารณาบางประการที่ต้องนำไปใช้ในการออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ระดับมหาวิทยาลัย เพื่อป้องกันกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือ

๒. ควรให้มีการตราพระราชบัญญัติหลักการกลางในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาโดยให้ครอบคลุมการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ระดับมหาวิทยาลัย เพื่อแต่ละมหาวิทยาลัยจะได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการออกข้อบังคับ หลักการกลางต้องสอดคล้องกับบริบทของคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ มีความยืดหยุ่น คำนึงถึงหลักความคุ้มค่าและความรวดเร็ว รวมทั้งส่งเสริมความมีอิสระด้านการบริหารงานบุคคลตามหลักกรมมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐที่กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้มหาวิทยาลัยเพื่อความยืดหยุ่น คล่องตัว และรวดเร็ว แต่ต้องอยู่บนหลักการเพื่อป้องกันกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

บรรณานุกรม

- กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วย การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑. (๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕. ตอนที่ ๑๒๙. หน้า ๑.
- คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑). ระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วย คุณสมบัติหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑.
- คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (๒๕๕๙). ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความผิดและโทษทางวินัยในกรณีที่อธิการบดีมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง. หนังสือเรื่องเสร็จที่ ๑๔๓๓/๒๕๕๙.
- รัชชัย วงศ์คำ. (๒๕๕๗). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. กรุงเทพฯ.
- ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. (ม.ป.ป.). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส. ในรวมบทความทางวิชาการ : กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติ. (เล่ม ๒, หน้า ๘).
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑. (๑๕ มกราคม ๒๕๕๑). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕. ตอนที่ ๒๒ ก. หน้า ๑.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗. (๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗) ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๑. ตอนพิเศษ ๗๐ ก. หน้า ๓๓.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙. (๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๖๐ ก. หน้า ๑๔.
- มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๕ วันพุธที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕.