

ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา¹

ปยุตยาพร พันธุ์ดี²

จากการศึกษาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบกับข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา ความสำคัญ แนวคิด และหลักการของการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ทำให้ผู้ศึกษาได้ความรู้ความเข้าใจว่า การดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้อยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา 65/1 โดยกำหนดว่าการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา แยกต่างหาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินการทางวินัยของแต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณารายละเอียดพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับมหาวิทยาลัยของรัฐในการกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยถึงแนวปฏิบัตินั้น จะพบว่า มีข้อแตกต่างอันเป็นสาระสำคัญบางประการ ที่แม้จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เช่นเดียวกัน แต่ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อบุคคลที่ได้รับคำสั่งหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องจากการที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐดำเนินการทางวินัยโดยอิสระแตกต่างกัน

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า มีปัญหาที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยภายในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ยังไม่ชัดเจนหรือครอบคลุม ในส่วนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาเรื่องสถานะของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต่อการทำหน้าที่เป็น คณะกรรมการสอบสวนพบว่า การดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นกระบวนการทางปกครองที่มุ่งแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อตรวจสอบข้อกล่าวหาที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนหรือสถาบันอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี และรองศาสตราจารย์ ดร. ปรีดา โขติมานนท์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 โดยอธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย หรือที่เรียกว่า พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งถือว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยกระบวนการสอบสวนภายในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอน ตั้งแต่การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ การแจ้งข้อกล่าวหา การรวบรวมพยานหลักฐานทั้งสองฝ่าย ไปจนถึงการจัดทำรายงานการสอบสวนเสนอผู้มีอำนาจ ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาชัดเจนเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม การที่กรรมการสอบสวนที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดสถานะของกรรมการสอบสวนที่เป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในการทำหน้าที่คณะกรรมการสอบสวนไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้กรรมการสอบสวนที่เป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาอาจถูกฟ้องคดีส่วนตัวจากการปฏิบัติหน้าที่ และเกิดความไม่มั่นคงทางจิตใจในการทำงาน อีกทั้งการไม่มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนยังลดทอนประสิทธิภาพของการใช้อำนาจสอบสวนตามมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทำให้มาตรฐานการดำเนินการสอบสวนต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ระบบวินัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม จึงควรมีกฎหมายหรือข้อบังคับกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนที่เป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้รับความคุ้มครองในการทำหน้าที่ตามกฎหมาย รวมทั้งยกระดับมาตรฐานการดำเนินการสอบสวนให้สอดคล้องกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันจะส่งเสริมให้กระบวนการทางวินัยเป็นกลไกสำคัญในการธำรงความน่าเชื่อถือและหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหากรอบระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวนที่มีความล่าช้า การดำเนินการทางวินัยได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปตามที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ กำหนดไว้ในประกาศหรือข้อบังคับของตนเองได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 อย่างชัดเจน คงมีเพียงการกล่าวถึงระยะเวลาดำเนินการสอบสวนไว้อย่างคร่าว ๆ ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 โดย “...ให้ผู้บังคับบัญชาตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยพลัน และต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า...” อันส่งผลทำให้เกิดปัญหาการดำเนินการสอบสวนภายในสถาบันอุดมศึกษามีระยะเวลาดำเนินการยาวนานถือว่าไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัยที่จะต้องกระทำด้วยความรวดเร็วเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ผู้เสียหายหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษา

ศึกษาข้อบังคับหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง เช่น ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยวินัยและการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย และลูกจ้าง พ.ศ. 2566 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2560 และข้อกำหนดวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2553 แล้วจะพบว่ามีการกำหนดกรอบระยะเวลาที่แตกต่างกันไป ซึ่งระยะเวลาดำเนินการนั้นสามารถยื่นคำขอขยายเวลาภายในระยะเวลาได้ไม่มีกำหนด จึงสะท้อนให้เห็นถึงการขาดมาตรฐานกลางที่มีผลทำให้ระยะเวลาดำเนินการอาจยืดเยื้อและถือว่าระยะเวลาการดำเนินการที่ไม่ได้มีความเคร่งครัดเท่าที่ควรดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และถือว่าไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการสอบสวน ทั้งยังเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค อีกทั้งคณะกรรมการสอบสวนมักจะมีภารกิจในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสอบสวนนั้นมีความล่าช้าส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นปัญหาในกระบวนการดำเนินการของหน่วยงานที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรกำหนดให้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาที่เป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าและสร้างความเสมอภาคในกระบวนการดำเนินการทางวินัย

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการเยียวยาพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกลงโทษทางวินัยและต่อมาได้รับการพิสูจน์ว่าไม่มีความผิด เมื่อบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดวินัยและคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงและเสนอผลการสอบสวนต่อผู้บริหารสูงสุดเพื่อมีคำสั่งลงโทษ ทั้งนี้ ต้องยึดหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า ข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการสั่งพักงานหรือให้ออกจากงานไว้ก่อนแตกต่างกัน เช่น ข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2559 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2566 พร้อมทั้งมหาวิทยาลัยบางแห่งยังมีประกาศเกี่ยวกับการงดจ่ายเงินเพิ่มพิเศษแก่ผู้ที่อยู่ระหว่างสอบสวนที่กำหนดให้งดเบิกเงินเพิ่มพิเศษระหว่างสอบสวน หากไม่มีความผิดจึงจ่ายย้อนหลัง หากมีความผิดให้งดเบิกไม่ต่ำกว่า 2 ปี ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยในบางกรณีจะทำการลงโทษผู้ถูกกล่าวหา ก่อนที่ข้อเท็จจริงจะยุติหากมีความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนให้สามารถกระทำได้อันอาจนำไปสู่การกระทบสิทธิของบุคคล และบทกฎหมายมาตรา 50 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดว่า “ในระหว่างการสอบสวน จะนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนไม่ได้ เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสอบสวน” พร้อมกำหนดให้การสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนเป็นไปตามมาตรา 17 และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง มาตรา 50 นี้เป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของ

บุคคลโดยตรง จึงต้องอาศัยการไตร่ตรองอย่างรอบคอบบนหลักการใช้ดุลพินิจและความได้สัดส่วน อย่างไรก็ตามหากข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของบางมหาวิทยาลัยได้ทำการลงโทษก่อนข้อเท็จจริงยุติมากกว่าการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา อาจถือเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 และหลักนิติธรรมซึ่งข้อบังคับต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ นั้น ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดกลไกการเยียวยาความเสียหาย ให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ต่อมาพิสูจน์ได้ว่าไม่มีความผิด ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาที่จะต้องดำเนินการใช้สิทธิทางศาลปกครองเพื่อเรียกร้องสิทธิของตนเองต่อไป ซึ่งถือเป็นภาระเกินสมควรและไม่สอดคล้องกับหลักความคุ้มครองสิทธิในกระบวนการทางปกครอง ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับกระบวนการและมาตรการเยียวยาความเสียหายของผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับการพิสูจน์ว่าไม่มีความผิดอย่างชัดเจนครอบคลุมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อสร้างหลักประกันด้านสิทธิ เสริมสร้างความสมดุลระหว่างการรักษาผลประโยชน์ของทางราชการกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

ประเด็นปัญหาที่สี่ ปัญหาการกำหนดบทลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกพิจารณาว่ากระทำความผิดวินัยภายหลังพ้นจากตำแหน่ง กระบวนการทางวินัยเป็นกลไกสำคัญในการธำรงความเรียบร้อยและความน่าเชื่อถือของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แต่ปัญหาที่พบคือผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งก่อนมีคำสั่งลงโทษ ส่งผลให้ไม่สามารถลงโทษได้จริง และเปิดช่องให้บุคคลดังกล่าวไปทำงานในหน่วยงานรัฐอื่นโดยไม่ปรากฏประวัติความผิด ซึ่งมาตรา 53 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดกลไกการดำเนินการทางวินัยภายหลังพ้นจากราชการไว้อย่างชัดเจน แต่สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยกลับไม่มีบทบัญญัติหรือมาตรการที่มีผลทางกฎหมายชัดเจน แม้บางมหาวิทยาลัยจะมีข้อบังคับคล้ายมาตรา 53 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งกรณีนี้ส่งผลกระทบต่อให้การดำเนินการสอบสวนไม่ได้ตอบสนองต่อผลของการดำเนินการทางวินัยอย่างแท้จริง และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนราชการได้ ดังนั้น ควรมีกฎหมายหรือข้อบังคับเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถดำเนินการทางวินัยหรือกำหนดผลทางกฎหมายที่ชัดเจน เช่น การห้ามสมัครงานในหน่วยงานรัฐ หรือการบันทึกมลทินทางวินัยในทะเบียนประวัติ เพื่อให้สอดคล้องเป็นการรักษาประโยชน์ของส่วนราชการกับหลักนิติธรรมและหลักความเป็นธรรม

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาสถานะของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต่อการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสอบสวน ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังนี้

เดิม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 52 กำหนดว่า “ให้กรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาพนักงานคณะกรรมการและให้มีอำนาจ

เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวน และโดยเฉพาะให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) เรียกให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่สอบสวน ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องส่งผู้แทนหรือบุคคลในสังกัดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

(2) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมมาตรา 52 วรรคท้าย กำหนดว่า “ให้กรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาพนักงานคณะกรรมการและให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวน และ โดยเฉพาะให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) เรียกให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่สอบสวน ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องส่งผู้แทนหรือบุคคลในสังกัดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

(2) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

กรณีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่นั้นตามความในวรรคหนึ่ง”

2. ปัญหากรอบระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวนที่มีความล่าช้า ผู้ศึกษาขอเสนอแนะเพิ่มเติมบทบัญญัติ ดังนี้

เดิม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำผิดวินัย หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนโดยพลัน และต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า เว้นแต่เป็นกรณีการกระทำผิดวินัยที่มีโทษความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่ ก.พ.อ. กำหนด จะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้”

ขอเสนอแนะ ให้เพิ่มเติมเป็น **มาตรา 49/1** กำหนดว่า การดำเนินการสอบสวนวินัยต้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังต่อไปนี้

(1) การสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันทำการ นับแต่วันที่มิคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(2) การสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันทำการนับแต่วันที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ในกรณีมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา คณะกรรมการสอบสวนต้องทำรายงานชี้แจงเหตุผลต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ขยายเวลาได้เพียงครั้งเดียว และต้องไม่เกินหกสิบวัน

การสอบสวนให้ถือเป็นการประชุมลับ เว้นแต่ที่ประชุมมีมติเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและผู้เกี่ยวข้อง

การประชุมคณะกรรมการสอบสวนและการรับฟังถ้อยคำ อาจดำเนินการโดยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ ทั้งนี้ โดยต้องมีหลักประกันด้านความถูกต้อง ความปลอดภัย และการเข้าถึงของกลุ่ม เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนมิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา และไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าการดำเนินการสอบสวนดังกล่าวสิ้นสุดลง เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาประสงค์จะให้ดำเนินการสอบสวนต่อไป”

3. ปัญหาการเยียวยาพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกลงโทษทางวินัยและต่อมาได้รับการพิสูจน์ว่าไม่มีความผิด

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 60/1 กำหนดว่า “ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือพนักงานมหาวิทยาลัยในสถาบันอุดมศึกษาถูกลงโทษทางวินัย และภายหลังได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครอง หรือมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนปรากฏว่า บุคคลดังกล่าวมิได้กระทำความผิดวินัยตามที่ถูกลงโทษ ให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินการดังต่อไปนี้”

(1) เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เสมือนว่ามีคำสั่งลงโทษมาก่อน

(2) คืนสิทธิประโยชน์ ที่บุคคลนั้นพึงได้รับหากไม่ได้ถูกลงโทษทางวินัย เช่น ค่าจ้าง เงินเดือน บำเหน็จ บำนาญ หรือสิทธิอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายและข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษากำหนด

(3) ชดเชยค่าเสียหาย อันเกิดจากการลงโทษทางวินัยโดยมิชอบ หากมีพยานหลักฐานชัดเจนว่าเป็นผลจากการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อร้ายแรงหรือโดยไม่สุจริตของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ไม่กระทบสิทธิในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายตามกฎหมายอื่น

(4) บันทึกการเพิกถอนคำสั่งลงโทษ ลงในทะเบียนประวัติของบุคคลนั้น และให้ถือว่ามิได้เคยมีประวัติการถูกลงโทษทางวินัยมาก่อน

การดำเนินการเยียวยาตามวาระหนึ่งจะต้องกระทำโดยสุจริต โปร่งใส รวดเร็ว และเป็นธรรม เพื่อประกันสิทธิของบุคคลตามหลักนิติธรรม และเพื่อธำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา”

4. ปัญหาการกำหนดบทลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกพิจารณาว่ากระทำความผิดวินัย ภายหลังพ้นจากตำแหน่ง

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 53/2 กำหนดว่า “หากผลการสอบสวนที่ชี้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัย ให้บันทึกลงในทะเบียนประวัติบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา และแจ้งไปยังหน่วยงานของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการคัดเลือกหรือบรรจุบุคคลเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานภาครัฐต่อไป”

เอกสารอ้างอิง

กัญญาพัชร ดุลยพัชร. “การไล่เกลี้ยข้อพิพาททางปกครองของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ,” คั่นคว่ำอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยทักษิณ, 2565.

กัลยณัฐ พรหมนอก. “การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ,” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567).

พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์. หลักกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ข้าราชการกับการดำเนินการทางวินัย. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567).

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. “เจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) และ (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2558,” จุลนิติ 12, 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2558): 144

สำนักงานศาลปกครอง. คู่มือการดำเนินคดีปกครองสำหรับประชาชน (กรุงเทพมหานคร: บริษัท คูดี แอดเวอร์ไทซิ่ง จำกัด, 2565).

สำนักวิจัยและวิชาการ. กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองกับการเยียวยาข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย : ศึกษากรณีคำสั่งลงโทษปลดออกและไล่ออกจากราชการ. สำนักงานศาลปกครอง. กันยายน 2568.