

มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัย ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่¹

ธนว์ วิสิทธิ์พานิช²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ประวัติความเป็นมาความหมาย แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของส่วนราชการ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเฉพาะกรณีของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จากการศึกษาทำให้พบว่า แนวความคิดในเรื่องการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการเริ่มขึ้นจากเดิมระบบข้าราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ก่อนพ.ศ. 2472 ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ารับราชการและไม่มีระเบียบข้าราชการพลเรือนส่วนกลางให้ใช้เป็นมาตรฐานเดียวกัน การรับราชการเป็นไปตามระบบศักดินา ต่อมา มีการพิจารณาปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนและประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2471 และให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 เป็นต้นมา ในเรื่องของการดำเนินการทางวินัยจึงมีมาตรฐานเดียวกัน เป็นเครื่องมือในการบริหารงานราชการให้เกิดความเจริญก้าวหน้า

ต่อมาแนวคิดในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการเริ่มเปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบก้าวกระโดด จำเป็นต้องพัฒนาระบบการศึกษา พัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเพื่อผลิตบัณฑิตที่มีความรู้ มีคุณธรรม มีความสามารถสูง เข้าถึงเทคโนโลยีและองค์ความรู้สมัยใหม่ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับบัณฑิตของนานาประเทศได้ สถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแบบเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการแสวงหางบประมาณเพิ่มเติม และพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลให้ยืดหยุ่น สามารถรับมือการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยมีสภามหาวิทยาลัย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ จรัส เล็งวิทยา และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์อุรุพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เป็นผู้ตรวจสอบ กำกับดูแล การใช้อำนาจบริหารของผู้บริหารในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รวมทั้งเป็นผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ รูปแบบของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยจึงเปลี่ยนไปจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และต้องหามาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ การดำเนินการทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ เกิดความเป็นธรรมกับผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ต่อไป

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น ยังไม่มีความชัดเจน ครอบคลุมอย่างเพียงพอ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยาม “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 คำนิยามดังกล่าวมีความประสงค์ใช้กับสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการเท่านั้น แต่เนื่องจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 และคำนิยาม “ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย” หมายความว่า พนักงานมหาวิทยาลัย ข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย และลูกจ้างของมหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัย เป็นผู้ที่มีอำนาจออกข้อบังคับกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัยของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย และเมื่อพิจารณาในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย หลักเกณฑ์การพิจารณา ข้อกำหนดวินัย การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จึงยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเกิดปัญหากรณีเหตุลักษณะคดีที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กระทำผิดร่วมกัน แต่การพิจารณาและการลงโทษ แตกต่างกัน เนื่องจากกฎหมาย และข้อบังคับกำหนดไว้แตกต่างกัน ทำให้ไม่เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง โดยข้อกำหนดวินัยข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างประจำ มีฐานความผิดที่เหมือนกันเพียง 8 ฐาน ได้แก่

- (1) ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์และยุติธรรม
- (2) ฐานอาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์
- (3) ฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่

- (4) ฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของมหาวิทยาลัย
- (5) ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เสียหายแก่มหาวิทยาลัย
- (6) ฐานรายงานเท็จ
- (7) ฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วและกระทำผิดอาญาและศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดลงโทษจำคุก
- (8) ฐานทราบว่าได้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยแต่ไม่ดำเนินการทางวินัยกับผู้บังคับบัญชา

แต่ในความผิดฐานอื่นมีกรณีแตกต่างกันรวม 12 ฐาน ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 ไม่ได้กำหนดไว้ กรณีจึงเกิดปัญหาเช่น มีผู้ร้องเรียนว่า คณาจารย์สังกัดคณะวิศวกรรมศาสตร์เป็นผู้จัดการในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ซึ่งในกรณีที่เป็นข้าราชการถือเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงฐานเป็นผู้จัดการในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท แต่กรณีของพนักงานมหาวิทยาลัยไม่เป็นความผิด เนื่องจากไม่มีฐานความผิดกำหนดไว้ และหากมีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.) หรือหน่วยงานอื่นที่ไม่ทราบกฎ ระเบียบภายในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และผู้ถูกร้องเรียนไม่ได้รับโอกาสในการชี้แจง ได้แย้งก็อาจเกิดปัญหาในการพิจารณาชี้มูล และการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยผิดหลงได้

นอกจากนี้ ในการดำเนินการทางวินัยของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มีความแตกต่างในการดำเนินการ รวม 4 เรื่อง ได้แก่

- (1) พนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ไม่มีการกำหนดเรื่องการออกราชการไว้ก่อน และการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนจะกระทบกับเรื่องเงินประกันสังคม เงินกองทุนสวัสดิการของพนักงานมหาวิทยาลัยผู้นั้น แต่สามารถใช้การสั่งพักงานในระหว่างถูกสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ถูกลงสั่งพักงาน
- (2) สถานโทษของพนักงานมหาวิทยาลัยแตกต่างกับ ข้าราชการและลูกจ้างประจำ พนักงานมหาวิทยาลัยมี 4 สถานโทษ ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก แต่ข้าราชการและลูกจ้างประจำ มีโทษ ตัดเงินเดือน เพิ่มขึ้นมา รวมเป็น 5 สถานโทษ

(3) อำนาจในการสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง กรณีของพนักงานเป็นอำนาจคู่ เป็นอำนาจของอธิการบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ก.บ.) อธิการบดีสั่งลงโทษโดยลำพังไม่ได้ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ก่อน แต่กรณีของข้าราชการและลูกจ้างประจำ เป็นอำนาจเดียวของอธิการบดี ซึ่งเป็นหัวหน้า หรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของมหาวิทยาลัยที่สามารถสั่งลงโทษได้

(4) การตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย เฉพาะกรณีของลูกจ้างประจำไม่ได้ถูกกำหนดไว้ เนื่องจากเป็นไปตามระเบียบเดิมที่เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควร หากผู้ถูกสั่งลงโทษเห็นว่าไม่ถูกต้องจะต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป

ปัญหาประการที่สองเป็นปัญหาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เนื่องจากในการพิจารณาอุทธรณ์วินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาวินัยอุทธรณ์และร้องทุกข์(ก.อ.ร.)ตามมาตรา 17/4 ประกอบมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

แต่อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์วินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรงของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเป็นอำนาจของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดังนั้นในส่วนของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยจึงไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน เมื่อพิจารณาตามทฤษฎีความยุติธรรม (Theory of Justice) การซ้อนทับของ ก.อ.ร. ทั้ง 2 องค์กรที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกัน จึงเกิดความซ้ำซ้อนในกระบวนการ และเกิดความสับสน การใช้ดุลพินิจวินัยจึงไม่เป็นอิสระและขาดความน่าเชื่อถือของผู้ใช้อำนาจตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารภายในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และโดยที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ในขั้นตอนสุดท้ายเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาล (Judicial Review of Administration) ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษายกฟ้องพนักงานมหาวิทยาลัยเนื่องจาก ก.อ.ร. ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่พิจารณาอุทธรณ์และการดำเนินการทางวินัยชอบแล้ว แต่ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดร่วมกันและคณะกรรมการพิจารณาวินัยอุทธรณ์และร้องทุกข์(ก.อ.ร.)เห็นว่า การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนสถาบันอุดมศึกษาสังกัดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไม่ชอบ จะเกิดปัญหาอย่างร้ายแรงในการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ยังมีกรณีปัญหาที่สำคัญคือ คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไม่มีอำนาจเพิ่มโทษให้กับผู้อุทธรณ์ แต่สามารถปรับบทลงโทษให้ถูกต้องได้ ขณะที่คณะกรรมการพิจารณาวินัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.) ในการพิจารณาอุทธรณ์วินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการ มีอำนาจในการเพิ่มโทษ ข้าราชการที่

อุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก จึงอาจถูกเปลี่ยนสถานโทษเป็นคำสั่งลงโทษไล่ออกซึ่งมีความร้ายแรงเพิ่มขึ้นได้

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาเรื่องการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พิจารณาวินิจฉัยเป็นที่สุดหรือกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 90 วันแล้ว ผู้ร้องทุกข์สามารถฟ้องคดีปกครองได้ทันที

แต่ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจผลการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หรือ คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่พิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิเสนอเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์(ก.อ.ร.) จึงเป็นการแทรกแซงการใช้อำนาจดุลพินิจในการตรวจสอบเรื่องร้องทุกข์ของสภาสถาบันอุดมศึกษารวมทั้งเพิ่มกระบวนการขั้นตอนให้กับผู้ร้องทุกข์ก่อนใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคสองแห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เป็นการขยายกำหนดเวลาก่อนการฟ้องคดีออกไปอีก 90 วัน และไม่มีหลักประกันรับรองว่า ผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์(ก.อ.ร.) จะเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ร้องทุกข์ และทำให้การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามหลักการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาล (Judicial Review of Administration) ถ่าช้าออกไป

ปัญหาประการที่สี่ ปัญหาอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ(ป.ป.ท.) ในการชี้มูลความผิดวินัยที่ไม่ใช่เรื่องทุจริตและประพฤติมิชอบต่อผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดวินัย โดยให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัยโดยไม่จำเป็นต้องสอบสวนอีก แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดที่มาของการดำเนินการทางวินัย และการดำเนินคดีอาญานั้น มีเป้าประสงค์ต่างกัน วินัยเป็นเครื่องมือในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารหน่วยงาน การดำเนินคดีอาญาเป็นมาตรการในการรักษาความสงบสุขให้สังคม และการพิจารณาอยู่ภายใต้กฎหมายคนละฉบับ เมื่อการดำเนินการทางวินัยเป็นการดำเนินการทางปกครอง หลักประกันความเป็นธรรมที่สำคัญยิ่งคือ จะต้องไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการสืบสวน

สอบสวนทางวินัย ของ ก.พ. ซึ่งเป็นมาตรฐานกลางในการดำเนินการ เช่น กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 แล้ว จะเห็นว่า ในการสอบสวนทางวินัยจะต้องมีการให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ตามหลัก Due process ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 หรือพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตามใช้ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 เป็นแนวทางในการสอบสวน โดยมีการแจ้งข้อเท็จจริง แจ้งข้อกล่าวหา อธิบาย และสรุปพยานให้ผู้กล่าวหาทราบ แต่ตามระเบียบ คณะกรรมการป.ป.ช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการได้ส่วนกำหนดเพียงให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเท่านั้น ผู้ถูกกล่าวหาอย่าไม่ทราบข้อเท็จจริงเพียงพอ และไม่สามารถหาหลักฐานมาหักล้างข้อกล่าวหาได้ เมื่อพิจารณาถึงสถิติปริมาณคดีเรื่องร้องเรียนของป.ป.ช.ที่เพิ่มขึ้นทุกเดือน โดยมีสถิติเรื่องข้อมูลทั้งหมด 1,191 รายการ แต่สถิติในส่วนของมหาวิทยาลัย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2555 – 2559 มีเพียง 21 ราย หรือประมาณ 1.8 % จึงเห็นได้ว่า ในมหาวิทยาลัยมีมาตรฐานในเรื่องการรักษาวินัยเป็นอย่างดี มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียน และเข้าใจข้อเท็จจริง สาเหตุปัญหา และสามารถใช้อำนาจในทางบริหารในทางปกครองแก้ไข เยียวยาผู้เสียหาย และปรับปรุงพฤติกรรมผู้กระทำผิด การให้หน่วยงานต้นสังกัดลงโทษวินัย ตามที่คณะกรรมการป.ป.ช. ชี้มูลโดยที่หน่วยงานต้นสังกัดไม่ได้สอบสวน เป็นการแทรกแซงอำนาจบริหาร และไม่เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการดำเนินการ อันจะนำไปสู่ความขัดแย้งภายใน และความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน

จากการศึกษาค้นคว้าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงขอให้ข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย เห็นควรแก้ไขข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2553 ดังนี้

1.1 ให้เพิ่มข้อความในข้อ 33/1 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2553 ดังนี้

“นอกจากการรักษาวินัยในหมวดนี้ พนักงานมหาวิทยาลัยจะต้องรักษาวินัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

(1) พนักงานมหาวิทยาลัยต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ

(2) การกลั่นแกล้ง การดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง ผู้ร่วมปฏิบัติราชการ นักเรียน นิสิต นักศึกษา หรือประชาชนอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(3) พนักงานมหาวิทยาลัยต้องไม่กระทำการ หรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์อันอาจทำให้เสื่อมเสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน การกระทำความดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย

(4) พนักงานมหาวิทยาลัยต้องไม่เป็นการกระทำการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เว้นแต่เป็นการปฏิบัติราชการหรือได้รับมอบหมายจากอธิการบดี”

1.2 ให้ยกเลิกข้อ 46 (2) ฐานละทิ้งหน้าที่ หรือขาดงาน ติดต่อกันคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผล อันสมควร เนื่องจาก พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่ได้กำหนดฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวไว้

1.3 ให้ยกเลิกข้อ 48 และใช้ข้อความนี้แทน

“โทษผิดวินัยมี 5 สถาน คือ

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

2. ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เห็นควรแต่งตั้งและมอบหมายการทำหน้าที่ อนุกรรมการ ก.อ.ร. ตามมาตรา 17/5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยแต่งตั้งและมอบหมายให้สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หรือคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นผู้ดำเนินการ จะทำให้การรวบรวมหลักฐาน หลักฐานในการตรวจสอบ ของข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นไปในมาตรฐานเดียวกันและไม่เกิดปัญหาในการขัดแย้งขององค์กรที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย รวมทั้งทำให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง

3. ปัญหาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เห็นควรแก้ไขมาตรา 63 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จากเดิม “ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจในผลการพิจารณาวินิจฉัยของสภา

สถาบันอุดมศึกษา หรือในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษามีได้พิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้มีสิทธิเสนอเรื่องร้องทุกข์ต่อ ก.อ.ร. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยของสภาสถาบันอุดมศึกษา หรือวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง” เป็น “ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์คัดค้านการทำหน้าที่ผู้พิจารณาวินิจฉัยของสภาสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากสูญเสียความเป็นกลาง ให้มีสิทธิเสนอเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์(ก.อ.ร.) ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้คัดค้าน ”

4. ปัญหาอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ(ป.ป.ท.) ในการชี้มูลความผิดวินัยที่ไม่ใช่เรื่องทุจริตและประพฤติมิชอบต่อผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เห็นควรจัดทำมาตรฐานการลงโทษ หรือแนวทางการลงโทษ อันเป็นการรวบรวมตัวอย่างลักษณะความผิด และมีการรวบรวมสถิติ และกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาและแนวทางปฏิบัติ เช่นเดียวกับแนวทางการลงโทษของสำนักงาน ก.พ. โดยชักซ้อมความเข้าใจในเรื่องวินัยเฉพาะฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่อยู่ในอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะพิจารณาได้แก่ ฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ว่าในความผิดฐานดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประสงค์จะให้หน่วยงานต้นสังกัด ลงโทษ ปลดออก หรือไล่ออก หรือกำหนดสถานโทษกับกรณีความผิดไว้เพื่อให้ผู้พิจารณาออกคำสั่งลงโทษใช้ดุลพินิจน้อยที่สุด เช่น วินัยอย่างร้ายแรงฐานความผิดทุจริตต่อหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษไล่ออกสถานเดียว จะนำเหตุอันควรลดหย่อนโทษมาประกอบการพิจารณาการลดโทษไม่ได้ เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

จรัญ โฆษณานันท์. นิติปรัชญา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2533.

จิตติพร ลิ่มแหลมทอง. เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546.

ประวิณ ณ นครและคนอื่น ๆ. คู่มือปฏิบัติงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2518 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, 2523.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.

ร.แสงกาต์. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย(กฎหมายเอกชน). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชา
ธรรมศาสตร์และการเมือง, 2478.

สำนักงานสวัสดิการ ก.พ..คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา.
กรุงเทพมหานคร: กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ., 2531

สมนึก ผดุงจันทร์. คู่มือผู้บริหารสถานศึกษา(การดำเนินการทางวินัย).กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน
คณะกรรมการอาชีวศึกษา, 2557.

อรัญ กันธิยะ. คู่มือวินัยและการดำเนินการทางวินัยพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2560.

วิทยานิพนธ์

โชคดี หนูชัยแก้ว. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน” วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2559.

นิพร ปัญญา. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ”วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2559.

ปัญญา ชะเอมเทศ. “อำนาจคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม(ก.พ.ค.)ในการเพิ่มโทษ ”วิทยานิพนธ์นิติ
ศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556.

สรณรงค์ นิลสาริกา. “ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครู
และบุคลากรทางการศึกษาจากการขึ้นมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556.