



## บทที่ 4

### การวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และกระบวนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

จากการที่ได้ศึกษาถึงแนวทางการดำเนินการทางวินัย การลงโทษ และการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยและพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 ทำให้พบข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยกับพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในส่วนของกระบวนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย อันอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่ต้องปรับเปลี่ยนสภาพจากข้าราชการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามนโยบายของรัฐ แม้ว่าการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติในยามวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจการเงิน และการคลังของประเทศ และมีหลักการเพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ เนื่องจากไม่ต้องยึดติดกับระบบราชการที่มีขั้นตอนจำนวนมากและล่าช้า มาพึ่งพาตนเองและสามารถหารายได้โดยไม่ก้ำก่าไรเกินควรเพื่อให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ในยามสภาวะเศรษฐกิจที่ทุกคนต้องพึ่งตนเองก็ตาม แต่สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งเป็นผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐคือ อาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในส่วนของกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เนื่องจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ การดำเนินการทางวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์จึงควรที่จะมีการดำเนินการ และการตรวจสอบภายหลังการดำเนินการสั่งการอย่างสมดุลกัน โดยการกำกับดูแลการกระทำของหน่วยงานของรัฐเช่นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐควรมีองค์กรวินิจฉัยที่สามารถคานและดุลอำนาจกันได้ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองมากเกินไปจนเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และก่อความเสียหายต่อเอกชน ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรจะได้มีการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และกระบวนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในส่วนของ การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ระยะเวลาการอุทธรณ์ องค์กรวินิจฉัย ผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์ และการฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากในบทที่ 4 นี้ผู้วิจัยประสงค์จะวิเคราะห์เปรียบเทียบ ให้เห็นถึงกระบวนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และกระบวนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผู้วิจัยจึงใคร่ขอแยกพิจารณาในแต่ละประเด็น ดังนี้

#### 4.1 การแจ้งสิทธิอุทธรณ์

##### 4.1.1 การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หมวด 7 มาตรา 124 ได้กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ และมาตรา 125 (2) ได้กำหนดให้หลักการและวิธีการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎ ก.พ.ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ซึ่งได้กำหนดสิทธิของผู้อุทธรณ์ดังนี้

มาตรา 124 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามมาตรานี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้

มาตรา 125 วรรคสอง การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

กฎ ก.พ. ข้างต้นหมายความว่าถึง กฎ ก. พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ซึ่งได้กำหนดสิทธิของผู้อุทธรณ์ไว้ดังนี้

1. ตรวจสอบหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน หรือผู้สอบสวน โดยคณะกรรมการจำเป็นต้องอนุมัติการขอตรวจหรือคัดรายงาน <sup>1</sup>

2. ตรวจสอบหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคลหรือพยานหลักฐานอื่น ข้อนี้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษที่จะอนุญาตหรือไม่ โดยให้พิจารณาถึงประโยชน์ในการรักษาวินัยของข้าราชการ ตลอดจนเหตุผลความจำเป็นเป็นเรื่อง ๆ ไป <sup>2</sup>

3. คัดค้านผู้พิจารณาอุทธรณ์บางคนในบางกรณี โดยจะต้องมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งจึงจะสามารถคัดค้านได้ คือ <sup>3</sup>

3.1 รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ

3.2 มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัย

3.3 มีสาเหตุโกรธเคืองผู้อุทธรณ์

3.4 เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ

<sup>1</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์ ข้อ 4

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน

4. แกลงการณด้วยวาจาต่อหน้าที่ประชุม เป็นคุณพินิจของผู้พิจารณาเพราะหากผู้พิจารณาเห็นว่าการขอแกลงการณด้วยวาจาของผู้อุทธรณ์ไม่จำเป็นแก่การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จะให้งดการแกลงการณด้วยวาจาก็ได้<sup>1</sup>

5. การถอนอุทธรณ์ได้เมื่อยังพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่เสร็จ<sup>2</sup>

6. กรณีการพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงหากถูกเพิ่มโทษ โดย อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัยซึ่งกฎทบวงฉบับที่ 9(พ.ศ. 2539) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่ง<sup>3</sup>

ดังนั้น การเกิดสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 124 ก็คือการที่ข้าราชการถูกสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กล่าวคือ ถูกสั่งลงโทษทางวินัยอันได้แก่โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก หากเป็นกรณีอื่นนอกเหนือจากนี้ย่อมไม่เข้าข่ายในการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ นอกจากนี้สิทธิอุทธรณ์เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นทันทีที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ถูกลงโทษจึงสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน กฎ ก.พ.ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540)การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้ถูกลงโทษทราบจึงอาจจะไม่จำเป็นต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร เพราะเมื่อข้าราชการถูกสั่งลงโทษทางวินัยสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยเกิดขึ้นทันที เนื่องจากคำสั่งลงโทษถือเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากับเป็นเอกชน และเมื่อคำสั่งลงโทษซึ่งเป็นคำสั่งที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐที่ลงนามโดยผู้มีอำนาจกระทำการแทน นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวจึงมีผลผูกพันรัฐ เมื่อมีผลกระทบหรือเป็นผลร้ายต่อสิทธิเสรีภาพของข้าราชการซึ่งมีฐานะเทียบเท่าเอกชน จึงถือว่าเกิดการกระทำทางปกครอง และจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบควบคุมนิติกรรมหรือการกระทำทางปกครองดังกล่าว การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงถือเป็นระบบการควบคุมตรวจสอบภายหลังการกระทำทางปกครอง

ซึ่งการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงได้แก่ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือ ลดขั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน กฎทบวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) ได้กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน ข้อ 12

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน ข้อ 9

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน ข้อ 16

ร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยโดยอธิการบดีเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณา เรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน และการร้องทุกข์

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือน มิได้กำหนดวิธีการหรือแบบ การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ และในทางปฏิบัติของมหาวิทยาลัยจากผู้เขียนมีประสบการณ์นั้นส่วนใหญ่ จะไม่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์อย่างเป็นทางการ หรือเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ผู้ถูกลงโทษ อาจจะเป็น การแจ้งด้วยวาจาหรืออาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ส่วนใหญ่ผู้ถูกลงโทษมักจะไม่ทราบว่าตนมีสิทธิ อุทธรณ์เพราะขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จึงควรมี การกำหนดวิธีการ หรือแบบในการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ชัดเจนเพื่อที่หน่วยงานของรัฐจักได้ดำเนินการ ตามรูปแบบเพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกันและยังทำให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของ ตนเองอันก่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น

4.1.2 การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ว่าด้วย การบริหารงานบุคคล

ในส่วนของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้แก่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ธนบุรีซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี สุรนารี มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จากการศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้ง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประกอบกับข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่าด้วยการบริหารงาน บุคคลของแต่ละมหาวิทยาลัย ก็ไม่ปรากฏว่ามีวิธีการหรือแบบการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้พนักงาน มหาวิทยาลัยผู้ถูกลงโทษทราบเช่นเดียวกันกับมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มีเพียงการ กำหนดไว้ในข้อ 61 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีว่าด้วยการบริหารงาน บุคคล พ.ศ. 2541 ว่าพนักงานของมหาวิทยาลัยผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามข้อบังคับนี้ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์

และข้อ 35 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2534 ก็กำหนดว่าพนักงานและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามข้อบังคับนี้ให้ผู้นั้น มีสิทธิอุทธรณ์

ส่วนข้อ 60 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 และข้อ 55 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2535 ก็ กำหนดข้อความไว้เช่นเดียวกันกับของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

ซึ่งตามความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงได้มีการนำแนวทางเกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์ตามระเบียบของทางราชการมา กำหนดไว้คล้ายคลึงกันจึงไม่มีการกำหนดวิธีการหรือแบบการแจ้งสิทธิเช่นเดียวกันกับของทางราชการ

ดังนั้น หากจะได้มีการกำหนดวิธีการหรือแบบการแจ้งสิทธิอุทธรณ์อย่างชัดเจนก็จะทำให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้กระทำการทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มีเจตนาสุจริต โปร่งใสและเป็นธรรม พร้อมทั้งจะถูกตรวจสอบได้โดยอาจมีการกำหนดวิธีการหรือแบบการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ท้ายคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วย เพื่อเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้อง ดำเนินการให้เป็นไปตามแบบคำสั่งลงโทษดังกล่าว

#### 4.2 ระยะเวลาการอุทธรณ์

##### 4.2.1 ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง

(ก) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535<sup>1</sup>

ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ข้อ 125 กำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนให้อุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันรับทราบคำสั่งลงโทษ ฉะนั้น กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์จะสิ้นสุดเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ผู้ถูกลงโทษรับทราบคำสั่งและการจะถือว่าผู้ถูกลงโทษรับทราบคำสั่งก็คือผู้ถูกลงโทษต้องลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง หากไม่สามารถดำเนินการให้ลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งได้ต้องส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ และถือว่าผู้ถูกลงโทษรับทราบคำสั่งนับแต่วันที่มีการลงลายมือชื่อรับในใบตอบรับดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องเป็นลายมือชื่อของผู้ถูกลงโทษก็ได้<sup>2</sup> อย่างไรก็ตามโดยที่เจตนารมณ์ของการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษได้มีการตรวจสอบการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย

ดังนั้น ระยะเวลาการอุทธรณ์ที่กำหนดให้อุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่รับทราบคำสั่ง จึงมิใช่ระยะเวลาที่กำหนดบังคับตายตัวกล่าวคือ หากข้าราชการผู้ถูกลงโทษไม่สามารถอุทธรณ์ได้ ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าว องค์กรวินิจฉัยมีสิทธิพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับเรื่องอุทธรณ์และ ร้องทุกข์แต่ส่วนใหญ่ในทางปฏิบัติถึงแม้ว่าผู้ถูกลงโทษจะอุทธรณ์เกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ข้อ 125

<sup>2</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ข้อ 6

ทางราชการก็ยังไม่ยอมให้รับเรื่องอุทธรณ์ไว้พิจารณา เนื่องจากมุ่งประสงค์เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษ เช่น กรณีที่ผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์วินัยไม่ร้ายแรงเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และทบวงมหาวิทยาลัยรับเรื่องอุทธรณ์ โดยส่งเรื่องกลับมาให้มหาวิทยาลัยพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ในฐานะ อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยและให้ถือว่าการอุทธรณ์ดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดยังไม่หมดสิทธิอุทธรณ์แต่อย่างใด ดังนั้น ระยะเวลาการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จึงเป็นระยะเวลาที่สามารถยืดหยุ่นได้และไม่เป็นระยะเวลาบังคับว่าหากไม่อุทธรณ์ตามระยะเวลาแล้วจะหมดสิทธิอุทธรณ์ จึงถือว่าทางราชการได้ให้ความเป็นธรรมและมีหลักประกันความมั่นคงให้แก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม

(ข) ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541<sup>1</sup> กำหนดให้พนักงานของมหาวิทยาลัยผู้ถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามข้อบังคับนี้ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่งลงโทษ

ส่วนข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2534<sup>2</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542<sup>3</sup> และข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2535<sup>4</sup> กำหนดให้พนักงานมหาวิทยาลัยผู้ถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือขอบำเหน็จความชอบ ให้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษภายใน 15 วันนับแต่วันทราบคำสั่ง จะเห็นได้ว่าระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะกำหนดระยะเวลาไว้สั้นกว่าระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ เนื่องจากเจตนารมณ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องการให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระทางด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านบริหารการเงินและทรัพย์สิน โดยสามารถบริหารให้ยุติและเสร็จสิ้นภายในมหาวิทยาลัยเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานในภาพรวมของมหาวิทยาลัย จึงได้กำหนด

<sup>1</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 ข้อ 61 (1)

<sup>2</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2534 ข้อ 55 (1)

<sup>3</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 ข้อ 60 (1)

<sup>4</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2535 ข้อ 55 (1)

ระยะเวลาการอุทธรณ์แตกต่างไปจากของทางราชการ อันอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อพนักงานมหาวิทยาลัย และยังอาจจะสร้างความไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการซึ่งต้องปรับเปลี่ยนเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในอนาคตอีกด้วยอันจะก่อให้เกิดความรู้สึกไม่มั่นคง และไม่มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัย และข้าราชการที่เปลี่ยนเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย จึงควรที่จะได้มีการพิจารณากำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงอย่างเป็นทางการมากขึ้น โดยอาจจะกำหนดระยะเวลาให้มากขึ้นเพื่อให้เวลาแก่ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ในการรวบรวมเอกสารและพยานหลักฐานต่าง ๆ มาชี้แจงต่อผู้สั่งลงโทษ

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16(พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์ ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละมหาวิทยาลัยแล้ว พบว่าระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแตกต่างจากการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่โดยที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยแรก ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษจึงยังคงมีความคล้ายคลึงกับระบบราชการ ส่วนมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีการจัดวางระบบบริหารงานแบบใหม่ โดยเน้นถึงความสะดวกและคล่องตัวของมหาวิทยาลัย การกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือคืบหน้าหนึ่งความชอบซึ่งเป็นโทษวินัยไม่ร้ายแรง จึงกำหนดให้มีระยะเวลาการอุทธรณ์ภายใน 15 วันซึ่งน้อยกว่าระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงตามระบบของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการถึง 15 วัน ผู้อุทธรณ์จึงมีความจำเป็นต้องรวบรวมเอกสารและพยานหลักฐานเพื่อชี้แจงต่อผู้พิจารณาอุทธรณ์ให้ทันตามกำหนดเวลา ซึ่งตามความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่าไม่เหมาะสม อีกทั้งหากผู้อุทธรณ์ไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายหรือบางคนอาจมีปัญหาในการเขียนคำอุทธรณ์เพื่อชี้แจงให้ผู้พิจารณาอุทธรณ์เข้าใจได้ถึงความประสงค์ หรือประเด็นแห่งการอุทธรณ์ ก็อาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาวินิจฉัยอุทธรณ์และย่อมส่งผลต่อการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการยกอุทธรณ์อันอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้

#### 4.2.2 ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง

(ก) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 126 กำหนดว่า การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกให้อุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง

ซึ่งหลักเกณฑ์ที่จะถือว่าผู้ถูกลงโทษรับทราบคำสั่งอันจะเริ่มนับระยะเวลาเป็นไปตามข้อ 4.2.1 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว อีกทั้งระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยร้ายแรงนี้ก็ไม่ใช่ระยะเวลาที่เป็นเงื่อนไขบังคับว่าหากล่วงพ้นเวลา 30 วันตามที่กฎหมายกำหนดจะถือว่าหมดสิทธิการอุทธรณ์ เพราะแม้จะยื่นอุทธรณ์ล่วงพ้นเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ตามสิทธิในการพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ยังเป็นของ ก.ม. และในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ ก.ม. จะพิจารณารับเรื่องอุทธรณ์ไว้เพราะมีเจตนารมณ์ในการมุ่งให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษเป็นสำคัญ

(จ) ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541<sup>1</sup> กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก โดยให้อุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่งลงโทษ ซึ่งกำหนดไว้คล้ายคลึงกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของมหาวิทยาลัยของรัฐ เนื่องจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีได้นำแนวทางในการอุทธรณ์ตามระเบียบของทางราชการมากำหนดไว้เหมือนเดิม

ส่วนข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2534<sup>2</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542<sup>3</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2535<sup>4</sup> ได้กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงไว้เช่นเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

ดังนั้นระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่าด้วยการบริหารงานบุคคลไม่แตกต่างกัน แต่ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่าด้วยการบริหารงานบุคคล อาจจะเป็นระยะเวลาที่มีเงื่อนไขการหมดสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยร้ายแรงได้ หากล่วงพ้นกำหนดเวลาตามที่ข้อบังคับกำหนดไว้เนื่องจากเป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้ให้สอดคล้องกับหลักการ หรือแนวนโยบาย

<sup>1</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 ข้อ 61 (2)

<sup>2</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2534 ข้อ 55 (2)

<sup>3</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 ข้อ 60 (2)

<sup>4</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2534 ข้อ 55 (2)



ในการบริหารงานด้วยความสะดวก รวดเร็วและคล่องตัวของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงอาจจะไม่สามารถกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงให้ยืดเยื้อและยาวนานอันอาจส่งผลการบริหารจัดการต่อไป

### 4.3 องค์กัรวินิจฉัย

#### 4.3.1 องค์กัรวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง

(ก) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และกฎทบทวนฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ได้กำหนดให้การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งมาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนไว้ดังนี้

1. กรณีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่มีระดับต่ำกว่าอธิการบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย และให้ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยมีมติเป็นประการใดให้อธิการบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้น

2. กรณีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของอธิการบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ม.ทบวงมหาวิทยาลัย และให้ อ.ก.ม.ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.ม.ทบวงมหาวิทยาลัยมีมติเป็นประการใดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้น

3. กรณีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดทบวงมหาวิทยาลัย หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือตามมติ อ.ก.ม.ทบวงมหาวิทยาลัย ให้อุทธรณ์ต่อ ก.ม. และเมื่อ ก.ม. พิจารณาวินิจฉัยแล้วให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ หากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ก.ม. และ ก.ม. พิจารณาความเห็นนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันมติเดิมให้ ก.ม. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ต่อมาเมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยให้มีความเป็นอิสระในการบริหารด้านวิชาการ การบริหารด้านการเงินและทรัพย์สิน และการบริหารงานบุคคล จึงได้ออกกฎทบทวนฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วย

1. ประธานอนุกรรมการซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

2. อนุกรรมการซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการศูนย์ ผู้อำนวยการสถาบันหรือผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการวิทยาลัย และหัวหน้าหน่วยงานซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ จำนวน 3 คน
3. อนุกรรมการซึ่งเลือกจากคณาจารย์และข้าราชการประจำ จำนวน 3 คน
4. อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารราชการ ด้านกฎหมาย และด้านบริหารงานบุคคล

ดังนั้น ภายหลังจากการออกกฎทวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัยซึ่งแต่งตั้งโดยอธิการบดี และอนุกรรมการส่วนหนึ่งก็อาจจะมาจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งลงโทษ หรือผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งลงโทษ การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงตามแนวทางของกฎทวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) จึงยังไม่สามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่ข้าราชการผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงได้เช่นเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยร้ายแรงที่ต้องอุทธรณ์ต่อ ก.ม. และหากพิจารณาองค์ประกอบของ ก.ม. ซึ่งเป็นองค์วินิจฉัยตามข้อ 3 แห่งกฎทวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2507) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 แล้วจะเห็นได้ว่าอนุกรรมการส่วนใหญ่มาจากบุคคลภายนอก ที่มีความเป็นกลางและเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาอุทธรณ์การวินิจฉัยสั่งการข่มเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพปราศจากอคติและลำเอียง

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า หากการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงที่ต้องอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัยซึ่งแต่งตั้งโดยอธิการบดีและอนุกรรมการส่วนใหญ่เกินครึ่งมาจากบุคคลภายในมหาวิทยาลัยซึ่งอาจเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งลงโทษ หรือผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษเองซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกรวินิจฉัยสั่งการ อันเป็นผลร้ายต่อข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่เป็นธรรม เนื่องจากอนุกรรมการบางท่านอาจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ อันจะส่งผลให้การวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นไปด้วยความอคติและลำเอียง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อตัวผู้อุทธรณ์ เพราะผลการวินิจฉัยส่วนใหญ่จะเป็นไปในทางที่ยกอุทธรณ์ นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัยถือเป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปอีก ยกเว้นการนำคดีไปสู่ศาลปกครองซึ่งอาจจะเป็นเรื่องยุ่งยากและสูญเสียเวลาพอสมควร ดังนั้น หากมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการต้องออกนอกระบบไปตามนโยบายของรัฐแล้ว ยังมีความจำเป็นอย่างมากที่ต้องวางระบบการตรวจสอบ

ควบคุมภายหลังการกระทำทางปกครองให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน สามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงและสิทธิเสรีภาพให้แก่ข้าราชการที่ต้องเปลี่ยนเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

(ข) ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ว่าด้วย การบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541<sup>1</sup> กำหนดการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัย และคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัยจะส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ด้านบริหาร เพื่อพิจารณาแล้วเสนอความเห็นประกอบต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัย และเมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใดถือเป็นยุติ

องค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มี 2 องค์กรคือ

1. คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัย ซึ่งมีหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์และวินิจฉัยอุทธรณ์
2. คณะอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ด้านบริหาร ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัย โดยคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการทั้งสองชุดแต่งตั้งโดยอธิการบดี และองค์ประกอบส่วนใหญ่มาจากบุคคลภายในมหาวิทยาลัยซึ่งอาจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาอุทธรณ์กล่าวคือ อาจเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ หรือผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ หรือผู้ได้บังคับบัญชาของผู้สั่งลงโทษอันอาจจะทำให้ผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นไปด้วยความลำเอียงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ องค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จะคล้ายคลึงกับองค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงตามกฎหมายวง ฉบับที่ 9(พ.ศ. 2539) ที่กำหนดให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัย แตกต่างกันเพียงองค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีองค์กรในการให้ความเห็นประกอบต่อการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์อีกองค์กรหนึ่งคือคณะอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ด้านบริหาร

<sup>1</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 ข้อ 61 (2)

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 ยังไม่สามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงและสิทธิเสรีภาพให้แก่ข้าราชการ ซึ่งปรับเปลี่ยนตัวเองเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด เนื่องจากองค์ประกอบขององค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงก็เป็นบุคคลภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอันส่งผลกระทบต่อการศึกษาพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยยังไม่มีมาตรการตรวจสอบภายหลังการกระทำทางปกครองอย่างแท้จริง

ส่วนองค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541<sup>1</sup> องค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542<sup>2</sup> และองค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2535<sup>3</sup> ได้กำหนดองค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงโดยให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับชั้นเหนือขึ้นไป หรือคณะกรรมการบริหารงานบุคคลโดยลำดับ องค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงตามข้อบังคับดังกล่าวคือ

1. อธิการบดี หรือรองอธิการบดี กรณีหัวหน้าส่วนหรือคณบดีเป็นผู้สั่งลงโทษ
2. คณบดี กรณีหัวหน้าสาขาวิชาเป็นผู้สั่งลงโทษ
3. คณะกรรมการบริหารงานบุคคล กรณีอธิการบดีเป็นผู้สั่งลงโทษ
4. สภามหาวิทยาลัย กรณีนายกสภามหาวิทยาลัยสั่งลงโทษอธิการบดี

และยังได้กำหนดไว้ว่า การพิจารณาวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาข้างต้นถือเป็นยุติไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้อีก ซึ่งเห็นได้ว่าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงยุติและเสร็จสิ้นภายในมหาวิทยาลัย เว้นแต่จะมีการนำคดีไปสู่ศาลปกครองต่อไป

ดังนั้นองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่าด้วยการบริหารงานบุคคลทั้ง 3 มหาวิทยาลัยข้างต้น จึงยังไม่สามารถเป็นหลักประกันความมั่นคง และสิทธิเสรีภาพให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยเนื่องจากผู้สั่งลงโทษ และผู้มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อาจเป็นคนเดียวกัน หรืออาจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอันอาจส่งผลกระทบที่ไม่เป็นธรรมต่อพนักงานมหาวิทยาลัยได้ องค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวข้างต้นจึงยังไม่สามารถบรรลุ

<sup>1</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2534 ข้อ 55 (2)

<sup>2</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 ข้อ 60 (2)

<sup>3</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2535 ข้อ 55 (2)

วัตถุประสงค์ในการควบคุมภายหลังการกระทำทางปกครอง ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าควรมีองค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงที่มีความเป็นอิสระปราศจากการอยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ใด เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นการตรวจสอบหรือควบคุมภายหลังการกระทำทางปกครองอย่างแท้จริงก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อพนักงานมหาวิทยาลัย หรือข้าราชการที่จะต้องปรับเปลี่ยนไปเป็นไปพนักงานมหาวิทยาลัยในอนาคตอีกด้วย

#### 4.3.2 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง

(ก) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 126 กำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยประกอบด้วย ข้อ 10 แห่งกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวนฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ม. การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยต้องอุทธรณ์ต่อ ก.ม. ผู้วิจัยมีความเห็นด้วยอย่างยิ่งต่อองค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงข้างต้นเนื่องจากองค์กรดังกล่าว ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการ ด้านกฎหมาย และด้านบริหารงานบุคคล และที่สำคัญที่สุดผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวเป็นบุคคลที่มีได้มีส่วนได้หรือส่วนเสียในการพิจารณาอุทธรณ์ ทำให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส ปราศจากความอคติและลำเอียง เป็นหลักประกันความมั่นคงและสิทธิเสรีภาพให้แก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้เป็นอย่างดี

ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ว่าด้วย การบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541<sup>1</sup> ซึ่งกำหนดองค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์ไว้ 3 องค์กรคือ

1. คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง และเรื่องร้องทุกข์
2. คณะอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ด้านบริหารทำหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้เสนอข้อวินิจฉัยต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด
3. คณะกรรมการบริหารงานบุคคลทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดความเห็น

<sup>1</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 ข้อ 61(2)

ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย โดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคล พิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใดให้ถือเป็นที่สุด

ผู้วิจัยได้ศึกษาองค์ประกอบขององค์การวินิจฉัยการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงทั้ง 3 องค์การดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย คือ

1. ประธานกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ
2. กรรมการซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนงานซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะจำนวน 3 คน
3. กรรมการซึ่งเลือกจากพนักงานมหาวิทยาลัย 3 คน
4. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งกรรมการตาม (2) และ (3) เลือกจากบุคคลภายนอก 3 คน

จากองค์ประกอบข้างต้นคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งเป็นองค์การวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง จะเห็นได้ว่ากรรมการมาจากบุคคลภายในมหาวิทยาลัยมีจำนวนถึง 6 คน และมีบุคคลภายนอกเพียง 4 คน ดังนั้น เมื่อองค์ประกอบขององค์การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยร้ายแรงประกอบด้วยบุคคลภายในมหาวิทยาลัยซึ่งอาจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาอุทธรณ์กล่าวคือกรรมการอาจมี 2 สถานะ คือ ฐานะผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ และอีกฐานะหนึ่งคือเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ อันจะเป็นผลร้ายต่อการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยร้ายแรง อีกทั้งกรรมการซึ่งเลือกจากพนักงานมหาวิทยาลัย 3 คนก็อาจมีสถานภาพที่ขาดความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้เนื่องจากอาจมีสถานภาพเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษหรือผู้ได้บังคับบัญชาของผู้สั่งลงโทษ ซึ่งทำให้ไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในสิ่งที่จะเป็นโทษต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ อันส่งผลกระทบต่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นไปอย่างไม่มีความเป็นธรรม

ส่วนองค์ประกอบคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ด้านบริหาร<sup>1</sup> มีดังนี้คือ

1. ประธานอนุกรรมการ ซึ่งเลือกจากคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือผู้ที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์แต่งตั้งจากผู้มีประสบการณ์ด้านบริหาร
2. อนุกรรมการ ซึ่งเลือกจากพนักงานตำแหน่งผู้บริหารระดับหัวหน้าภาควิชา 1 คน และเลือกจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคล 1 คน

<sup>1</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 ข้อ 58

3. อนุกรรมการ ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาคณาจารย์และพนักงาน 1 คน
4. อนุกรรมการ ซึ่งเลือกจากพนักงานซึ่งมิใช่อาจารย์และไม่ดำรงตำแหน่งบริหาร 2 คน และเลือกจากอาจารย์ซึ่งไม่ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร 1 คน

จากองค์ประกอบคณะอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ด้านบริหารข้างต้นยังคงเป็นองค์ประกอบที่มาจากบุคคลภายในของมหาวิทยาลัยซึ่งอาจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์

นอกจากนี้ข้อบังคับนี้ยังได้กำหนดองค์รวินิจฉัยชี้ขาดการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงคือ คณะกรรมการบริหารงานบุคคล<sup>1</sup> ซึ่งประกอบด้วย

1. อธิการบดี เป็นประธานกรรมการ
2. กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน เป็นกรรมการและที่ปรึกษา
3. รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก และหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
4. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคลที่ไม่เป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ
5. ผู้แทนพนักงานประจำที่มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านบริหารงานบุคคล 1 คน และผู้แทนสภาคณาจารย์และพนักงาน 1 คน เป็นกรรมการ
6. รองอธิการบดีที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานบุคคล เป็นกรรมการและเลขานุการ
7. หัวหน้าส่วนงานบริหารงานบุคคลเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

จากองค์ประกอบข้างต้นเห็นได้ว่า องค์ประกอบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลซึ่งกฎหมายกำหนดให้ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดการอุทธรณ์ได้แย่งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงประกอบด้วยบุคคลภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ได้เนื่องจากประธานกรรมการก็เป็นอธิการบดีซึ่งเป็นผู้สั่งลงโทษ และองค์ประกอบข้อ 3 ก็มี 2 สถานภาพคือ อาจเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษหรือ เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ การพิจารณาวินิจฉัยก็ย่อมเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับผู้สั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาผู้

<sup>1</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 ข้อ 5

มีอำนาจสั่งลงโทษ นอกจากนี้ผู้ทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการ และกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ก็เป็นรองอธิการบดีที่รับผิดชอบงานบุคคล และหัวหน้าส่วนงานบริหารงานบุคคล ซึ่งบุคคลทั้งสองเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการพิจารณาอุทธรณ์เนื่องจากเป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นประกอบการสั่งลงโทษของอธิการบดีและอาจมาทำหน้าที่วิเคราะห์และเสนอเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยร้ายแรงต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์อีกจึงทำให้การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเป็นไปด้วยความไม่เป็นธรรม อาจมีความอคติและลำเอียงในการพิจารณาวินิจฉัยอันเป็นผลร้ายต่อผู้อุทธรณ์และไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ อันเป็นประโยชน์ต่อผู้อุทธรณ์ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงจึงเป็นไปอย่างสูญเสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์และไม่สามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงและสิทธิเสรีภาพให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัย

ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยร้ายแรง ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วย การบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2534 <sup>1</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544 <sup>2</sup> และข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2535 <sup>3</sup> กำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคล เมื่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลพิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วให้อธิการบดีสั่งให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลพิจารณาวินิจฉัยและสั่งการอุทธรณ์แล้วให้อธิการบดีสั่งการตามมติ และผู้อุทธรณ์ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้อีกกล่าวโดยสรุปก็คือการอุทธรณ์จะยุติและเสร็จสิ้นภายในมหาวิทยาลัยโดยมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด เห็นได้ว่าองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐข้างต้นคือ คณะกรรมการบริหารงานบุคคล ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรนำองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลดังกล่าวมาวิเคราะห์ดังนี้

1. ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2534  
ข้อ 5 กำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลประกอบด้วย

- (1) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง  
เป็นประธานกรรมการ
- (2) อธิการบดี เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง 4 คน เป็น  
กรรมการ

<sup>1</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2534 ข้อ 55 (2)

<sup>2</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544 ข้อ 60 (2)

<sup>3</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2535 ข้อ 55 (2)



- (4) ผู้แทนสภาวิชาการ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง 1 คน เป็นกรรมการ
- (5) ผู้แทนพนักงานและลูกจ้างสายวิชาการซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง 1 คน เป็นกรรมการ
- (6) ผู้แทนพนักงานและลูกจ้างสายปฏิบัติการวิชาชีพและบริหารทั่วไปซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง 1 คนเป็นกรรมการ
- (7) ผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการสำนักวิชา ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการศูนย์หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักวิชา สถาบัน ศูนย์ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง 1 คนเป็นกรรมการ
- (8) รองอธิการบดีที่อธิการบดีแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ

2. ข้อบังคับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

ข้อ 5 กำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลประกอบด้วย

- (1) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง เป็นประธานกรรมการ
- (2) อธิการบดี เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง 4 คน เป็นกรรมการ
- (4) ผู้แทนสภาวิชาการ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง 1 คน เป็นกรรมการ
- (5) ผู้แทนพนักงานและลูกจ้างสายวิชาการซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง 1 คน เป็นกรรมการ
- (6) ผู้แทนพนักงานและลูกจ้างสายปฏิบัติการวิชาชีพและบริหารทั่วไปซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง 1 คนเป็นกรรมการ
- (7) ผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการสำนักวิชา ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการศูนย์หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักวิชา สถาบัน ศูนย์ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง 1 คนเป็นกรรมการ
- (8) รองอธิการบดีที่อธิการบดีกำหนด เป็นกรรมการและเลขานุการ

3. ข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2535

ข้อ 5 กำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลประกอบด้วย

- (1) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง  
เป็นประธานกรรมการ
- (2) อธิการบดี เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง 4 คน เป็นกรรมการ
- (4) ผู้แทนสภาวิชาการ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง 1 คน เป็นกรรมการ
- (5) ผู้แทนคณาจารย์ประจำซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง 2 คนเป็นกรรมการ
- (6) ผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่อ  
อย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักวิชา ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง 1 คน  
เป็นกรรมการ
- (7) รองอธิการบดีที่อธิการบดีกำหนด เป็นกรรมการและเลขานุการ

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยใน  
กำกับของรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรวินิจัยชี้ขาดการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงแล้ว เห็นได้ว่า  
กรรมการในลำดับที่ 2, 4, 5, 6 และ 7 ตามข้อ 5 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วย  
การบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2534 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล  
พ.ศ. 2544 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2535 เป็นบุคคล  
ภายในมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น ดังนั้น จึงเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทาง  
วินัยร้ายแรง อันอาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาวินิจัยชี้ขาดด้วยความไม่เป็นธรรมเป็นไปได้โดย  
ความอคติและลำเอียง พิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลมีทั้งหมด 11 คน  
เป็นบุคคลภายในมหาวิทยาลัย 6 คน บุคคลภายนอก 5 คน และหากบุคคลภายในมหาวิทยาลัยเป็นผู้มี  
ส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ เช่น อธิการบดี ผู้สั่งลงโทษ ย่อมมีความเห็นในการ  
พิจารณาอุทธรณ์ไม่แตกต่างไปจากความเห็นเดิมที่สั่งลงโทษ ส่วนผู้แทนสภาวิชาการ ผู้แทนพนักงาน  
และลูกจ้างสาขาวิชาการและสาขาปฏิบัติการวิชาชีพก็อาจจะมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ถูกสั่ง  
ลงโทษและในขณะที่เดียวกันอาจอยู่ในฐานะผู้ได้บังคับบัญชาของผู้สั่งลงโทษอันอาจทำให้การพิจารณา  
วินิจัยอุทธรณ์เป็นไปได้ด้วยความไม่เป็นธรรม หรือขาดความอิสระในการวินิจัยเนื่องจากการ  
วินิจัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งกรรมการผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการสั่งลงโทษ  
นอกจากนี้รองอธิการบดีซึ่งทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการ ก็เป็นรองอธิการบดีที่ดูแลรับผิดชอบ  
งานบุคคล ซึ่งแน่นอนต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งลงโทษซึ่งเป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์  
ความเห็นในการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ของรองอธิการบดี ซึ่งต้องทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการบริหารงานบุคคล ย่อมเป็นไปในแนวทางเดิมในการเสนอให้อธิการบดีสั่งลงโทษ จึงไม่เกิดผลดีต่อการอุทธรณ์แต่อย่างใด เนื่องจากผู้พิจารณาอุทธรณ์เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นส่วนใหญ่

#### 4.4 ผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์

##### 4.4.1 กรณีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง

กฎหมายฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) ข้อ 10 ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ข้อ 15 และข้อ 16 กำหนดให้อำนาจหน้าที่เฉพาะการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง ของ อ.ก.พ.กระทรวง และ อ.ก.พ.กรม เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย เมื่อ อ.ก.พ.จังหวัด หรือ อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง ได้มีมติตามข้อ 13 แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ กรณีสั่งให้ยกอุทธรณ์ สั่งลดโทษ หรือสั่งงดโทษ ผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีถูกสั่งเพิ่มโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการจึงจะมีสิทธิอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่ง

ดังนั้น กรณีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ซึ่งเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตามกฎหมายฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) ประกอบกับ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยมีมติ ตามข้อ 13 แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540)แล้ว ให้อธิการบดีเป็นผู้สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย และเมื่ออธิการบดีได้สั่งการตามมติโดยให้ยกอุทธรณ์ สั่งลดโทษ หรือสั่งงดโทษ ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้อีก เว้นแต่กรณีถูกสั่งเพิ่มโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการจึงจะมีสิทธิอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปก็คือ ผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงตามระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เมื่อ อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยมีมติเป็นประการใด ให้อธิการบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ และเมื่อได้สั่งการไปตามมติแล้ว ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้อีก เว้นแต่กรณีถูกสั่งเพิ่มโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการจึงจะมีสิทธิอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่ง

ส่วนผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์ ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 เนื่องจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเมื่อปี 2541 และในปัจจุบันยังมิได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ มีเพียงการกำหนดไว้ในข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 ข้อ 61 (1) ว่า การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ซึ่งเป็นโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ให้อุทธรณ์คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัย และเมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์พิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใดให้ถือเป็นที่สุด<sup>1</sup> ดังนั้น ผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงตามข้อบังคับนี้จึงถือเป็นที่สุดเมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์พิจารณา วินิจฉัยแล้ว

ในส่วนผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์ ตามระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ได้กำหนดกรณีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น คือ<sup>2</sup>

- (1) กรณีหัวหน้าส่วนเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่ออธิการบดีหรือรองอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมาย
- (2) กรณีหัวหน้าสาขาวิชาเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อคณบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้สั่งลงโทษ
- (3) กรณีคณบดีเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่ออธิการบดีหรือรองอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมาย
- (4) กรณีอธิการบดีเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคล
- (5) กรณีนายกสภามหาวิทยาลัยสั่งลงโทษอธิการบดี ให้อุทธรณ์ต่อสภามหาวิทยาลัย

ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาตาม (1) – (5) พิจารณาแล้วเห็นว่า การสั่งลงโทษสมควรแก่ความผิดก็ให้สั่งยกอุทธรณ์ หรือถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษนั้นไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมก็

<sup>1</sup> ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 ข้อ 61(2)

<sup>2</sup> ระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2537 ข้อ 6

ให้สั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษตามสมควร คำวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาให้ถือเป็นที่สุดและให้  
แจ้งผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงตาม  
กฎทบทวนฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และ  
การพิจารณาอุทธรณ์ ประกอบกับพิจารณาผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง  
ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ว่าด้วย การบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541  
และระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วย การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2537 แล้วจึง  
เห็นได้ว่าผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ตามระเบียบข้าราชการพลเรือน  
ในมหาวิทยาลัยจะยุติและเสร็จสิ้นภายในมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าการมอบให้มหาวิทยาลัย  
สามารถพิจารณาเรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงและการร้องทุกข์ตามกฎหมายฉบับที่ 9  
(พ.ศ. 2539) เพื่อรองรับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไปในอนาคตโดยมีหลักการให้ระบบ  
บริหารงานบุคคลด้านการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงและร้องทุกข์ภายในมหาวิทยาลัย  
เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และคล่องตัวตามนโยบายของรัฐ แต่รัฐพึงระลึกว่าการมอบให้  
มีอำนาจในการสั่งลงโทษ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการสั่งลงโทษ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์  
คำสั่งลงโทษทางวินัยโดยให้ยุติและเสร็จสิ้นภายในมหาวิทยาลัย อาจทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับการ  
พิจารณาหรือวินิจฉัยด้วยความเป็นธรรม เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นการกระทำทาง  
ปกครองที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้  
มหาวิทยาลัยซึ่งสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมาทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย  
อุทธรณ์คำสั่งลงโทษอีก ทำให้ไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นหน่วยงาน  
ของรัฐฝ่ายบริหาร

ส่วนผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ตามข้อ  
บังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 ก็กำหนดไว้คล้ายคลึงกับทางราชการ  
กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยได้วินิจฉัย และอธิการบดีได้  
สั่งการตามมติให้ถือเป็นที่สุดโดยผู้อุทธรณ์ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้อีก

และผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงตามข้อบังคับ  
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2534 ข้อบังคับมหาวิทยาลัย  
แม่ฟ้าหลวง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วย

<sup>1</sup> ระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2537 ข้อ 8

การบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงให้ถือเป็นที่สุดเมื่อผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ซึ่งการกำหนดเช่นนี้อาจส่งผลเสียต่อผู้อุทธรณ์เนื่องจากผู้สั่งลงโทษ และผู้พิจารณาอุทธรณ์อยู่ในสายการบังคับบัญชาเดียวกันและในทางปฏิบัติก่อนที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นจะสั่งลงโทษ ย่อมที่จะมีการปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชาลำดับถัดไปก่อนมีคำสั่งลงโทษแล้ว ดังนั้น เมื่อพนักงานผู้ถูกสั่งลงโทษอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์ย่อมไม่แตกต่างจากคำสั่งลงโทษเดิม หรือไม่มีการเปลี่ยนแปลงโทษแต่อย่างใด เนื่องจากการที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ ทำให้ไม่มีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเนื่องจากองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้ตรวจสอบเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งลงโทษ และส่งผลต่อการพิจารณาอุทธรณ์

กล่าวโดยสรุปก็คือผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงตามระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์ยุติและเสร็จเมื่อ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัยมีมติและอธิการบดีสั่งการตามมติ เว้นแต่กรณีถูกสั่งเพิ่มโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการจึงมีสิทธิอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่ง

ส่วนผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 กำหนดให้ผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงที่อธิการบดีสั่งการตามมติคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัยให้ถือเป็นที่สุด จะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้

และในส่วนผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2534 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาวินิจฉัยแล้วให้ถือเป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้อีก

#### 4.4.2 กรณีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง

ผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ซึ่งเป็นโทษทางวินัยร้ายแรง ตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ข้อ 18 กำหนดว่าเมื่อ ก.ม. ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 125(4) และมาตรา 126 และมีมติเป็นประการใดแล้วให้ ก.ม. รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ กรณีนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ก.ม.

และ ก.ม. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรี และยังยืนยันมติเดิมให้ ก.ม.รายงานต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย เมื่อนายกสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติแล้วจะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้

และในส่วนผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง ตามข้อ บังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ประกอบกับระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2537<sup>1</sup> กำหนดว่าการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหากคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเห็นว่าการสั่งลงโทษสมควรแก่ความผิดแล้ว ให้สั่งยกอุทธรณ์หรือถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมก็ให้สั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษตามสมควรแก่กรณีและเมื่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลพิจารณาและมีมติเป็นประการใดให้อธิการบดีสั่งการให้เป็นไปตามมติ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ กับผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วจะเห็นได้ว่าเมื่อ ก.ม.พิจารณามีมติเป็นประการใดแล้วให้รายงานนายกรัฐมนตรี กรณี ก.ม.และนายกรัฐมนตรีมีความเห็นไม่ตรงกันและ ก.ม.พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันมติเดิม ให้ ก.ม.รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใดแล้วให้ถือเป็นที่สุดจะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการค่อนข้างที่จะมีความเป็นธรรมเนื่องจากมีกระบวนการการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน กล่าวคือเมื่อองค์กรของรัฐคือ มหาวิทยาลัยออกคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงแล้วข้าราชการผู้ถูกลงโทษสามารถอุทธรณ์ต่อ ก.ม. ซึ่งองค์กรประกอบของ ก.ม. ส่วนใหญ่เป็นบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเมื่อ ก.ม.พิจารณาและมีมติแล้วยังไม่สิ้นสุด ก.ม.จะต้องรายงานผลการพิจารณาต่อไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ โดยความเห็นของ ก.ม. ไม่ผูกพันนายกรัฐมนตรีว่าต้องสั่งการไปตามความเห็น ก.ม. หากไม่เห็นด้วยให้ ก.ม. นำกลับไปพิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีก่อน และหาก ก.ม.ยังยืนยันมติเดิม ก.ม.ต้องรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา มีมติ จะเห็นได้ว่ามีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอย่างเป็นธรรมและชัดเจนได้แก่

<sup>1</sup> ระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2537 ข้อ 10 ข้อ 9 และข้อ 8

ก.ม. นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีในกรณีที่ความเห็นของ ก.ม. และนายกรัฐมนตรีไม่ตรงกัน จึงต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณามีมติ ซึ่งวิธีการดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ถูกสั่งลงโทษ และสามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่ข้าราชการได้ว่า จะไม่ถูกลงโทษด้วยความอคติ ลำเอียง หรือปราศจากความเป็นธรรม เนื่องจากองค์กรวินิจฉัยเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระที่แท้จริง ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ

แต่ในทางกลับกัน ผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐข้างต้น ถึงแม้ว่าจะมีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารคือ ผู้บังคับบัญชา คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงก็ตาม แต่เมื่อผู้บังคับบัญชา คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และคณะกรรมการบริหารงานบุคคลพิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วให้ถือเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้อีก ดังนั้น ผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงจึงยุติ และเสร็จสิ้นภายในมหาวิทยาลัยซึ่งออกคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงนอกจากนี้องค์ประกอบขององค์กรวินิจฉัยยังประกอบด้วยบุคคลภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาอุทธรณ์และทำให้การพิจารณาอุทธรณ์เกิดความไม่เป็นธรรมได้

สรุปก็คือ ผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์ตามระเบียบของทางราชการสามารถรับรอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและเป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่ข้าราชการได้เป็นอย่างดี เนื่องจากมีองค์กรวินิจฉัยที่มีความเป็นธรรม ไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอันอาจทำให้การพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปด้วยความอคติ ลำเอียง แต่ในทางกลับกันผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์ตามกฎหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอาจไม่สามารถรับรอง และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยได้ เนื่องจากองค์ประกอบขององค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงส่วนใหญ่เป็นบุคคลภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาอุทธรณ์อันอาจส่งผลต่อการพิจารณาอุทธรณ์ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่พนักงานมหาวิทยาลัยผู้ถูกสั่งลงโทษนอกจากนี้กฎหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังกำหนดให้ผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์ยุติและเสร็จสิ้นภายในมหาวิทยาลัยซึ่งกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคล เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โดยองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นบุคคลภายในมหาวิทยาลัย ย่อมส่งผลให้กรรมการผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ขาดความอิสระ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่สามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงและสิทธิเสรีภาพของพนักงานมหาวิทยาลัยได้



#### 4.5 การฟ้องคดีต่อศาล

หลังจากที่ได้ศึกษาถึงกระบวนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และกระบวนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าก่อนที่จะศึกษาเกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลควรจะได้มีการวิเคราะห์ว่าผลการสั่งอุทธรณ์ถือเป็นการกระทำทางปกครองหรือไม่ เพราะหากถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง ย่อมที่จะสามารถนำผลการอุทธรณ์ที่พิจารณาวินิจฉัยสั่งการยุติและเสร็จสิ้นภายในมหาวิทยาลัยแล้วมาขึ้นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คำวินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย จะถือเป็นการกระทำทางปกครองหรือไม่ ควรต้องพิจารณาความหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนี้<sup>1</sup>

1. เป็นการกระทำของรัฐที่แสดงออกโดยผ่านบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นผู้แทนของตนที่เรียกว่า“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” การแสดงเจตนาหรือการกระทำของบุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลผูกพันรัฐในทางกฎหมาย ดังนั้น การกระทำของบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นการกระทำของรัฐ

2. การกระทำของรัฐที่จะถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง ต้องเป็นการกระทำโดยองค์กรของรัฐที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหารซึ่งแยกเป็น 2 ประเภท คือ องค์กรฝ่ายรัฐบาล และ องค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งหลายที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมขององค์กรฝ่ายรัฐบาลก็คือ องค์กรฝ่ายปกครอง และการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นตามปกติกระทำลงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ

3. การกระทำทางปกครองแยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ ลักษณะที่เป็นนิติกรรม (Juristic Act) ซึ่งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งผูกพันสัมพันธสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชน และในลักษณะที่เป็นปฏิบัติการ (Real Act)ซึ่งเป็นการกระทำที่ใช้คำสั่งทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ เช่นเจ้าพนักงานตำรวจใช้รถยกรถยนต์ที่จอดในที่ห้ามจอด

การกระทำทางปกครองจึงหมายความว่า การกระทำของรัฐที่แสดงออกผ่านบุคคลธรรมดาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและกระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ เป็นการกระทำของรัฐโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมิใช่องค์กรนิติบัญญัติ หรือองค์กรตุลาการ และเป็นการกระทำของรัฐโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทองค์กรฝ่ายปกครอง

<sup>1</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2541), หน้า 16.

กรณีการวินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นการแสดงออกผ่านบุคคลธรรมดาซึ่งก็คือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยสั่งการตามมติ ผู้พิจารณาอุทธรณ์และมหาวิทยาลัยก็เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทองค์กรฝ่ายปกครอง จึงเข้าข่ายเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากในปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2542 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542 จึงควรที่จะได้มีการพิจารณาว่าการฟ้องคดีเกี่ยวกับผลการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นการฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองชั้นใด จึงเห็นสมควรพิจารณาแนวทางการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อการวินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเข้าข่ายเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นและเมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่า“หน่วยงานของรัฐ”ตามมาตรา 3 หมายความว่ามหาวิทยาลัยทั้งในรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพราะถือเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองประเภทหนึ่ง และพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ถือว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”<sup>1</sup>

ศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นซึ่งประกอบด้วยศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค<sup>2</sup> และอำนาจการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคดีพิพาท เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่

<sup>1</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง

<sup>2</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง แบ่งศาลปกครองออกเป็น 2 ชั้น คือ

- (1) ศาลปกครองสูงสุด
- (2) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่
  - (ก) ศาลปกครองกลาง
  - (ข) ศาลปกครองในภูมิภาค

จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งความหมายตามมาตรา 9(1) ก่อนข้างจะกว้างและครอบคลุมการกระทำทางปกครอง<sup>1</sup>

ศาลชั้นต้นมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองดังกล่าว เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองชั้นสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตาม มาตรา 11(1) - (4)<sup>2</sup> ดังนั้นการฟ้องคดีตามมาตรา 9 (1) จึงอยู่ในอำนาจศาลปกครองชั้นต้น การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์จึงสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเนื่องจากอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น

<sup>1</sup> มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น

<sup>2</sup> มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ส่วนผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองต้องมีเงื่อนไขตามมาตรา 42<sup>1</sup> กล่าวคือ ต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตาม มาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดใน มาตรา 72

เมื่อเข้าเงื่อนไขตามมาตรา 42 และมาตรา 72 แล้ว ผู้ยื่นจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในกำหนดเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

กล่าวโดยสรุปก็คือการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา วินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ตามกฎ ก.พ.ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเบื้องต้นก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรอให้มีการวินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์ก่อน หรือกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมิได้มีการสั่งการภายในกำหนดเวลาอันสมควร หรือกำหนดเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนดผู้ฟ้องจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเห็นว่ามีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>2</sup>

<sup>1</sup> มาตรา 42 ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้ยื่นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้สั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49

คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ให้ผู้ออกคำสั่งระงับวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย หากกรณีทราบในภายหลังว่ามีได้ระบุไว้ในคำสั่งให้ดำเนินการแจ้งข้อความดังกล่าวให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยเร็วและให้เริ่มนับระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว หากไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปีให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้รับคำสั่ง<sup>1</sup>

ดังนั้น การออกคำสั่งตามมติการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ จึงจำเป็นต้องระงับวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งด้วย หากไม่ระงับอาจมีผลกระทบต่อการนับระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้อง

คำพิพากษาศาลปกครองมีผลผูกพันคู่กรณี ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือคดีเสีย<sup>2</sup> และการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งพิพากษา หรือคำสั่งใด ๆ ให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอก ตามมาตรา 71 (1) – (4)

ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับ ตามมาตรา 72 และสามารถคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีถึงที่สุด กรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองต่างชั้นกันในประเด็นคดีอย่างเดียวกันขัดหรือแย้งกัน ให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด กรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองชั้นต้นด้วยกันขัดหรือแย้งกันในประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกัน คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียจะยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้ชี้ขาดและถือเป็นที่สุด<sup>3</sup>

กรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดี อาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ในกรณี ตามมาตรา 75

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา 50

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา 70

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา 74