

วิเคราะห์คำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุด กรณีวินิจฉัยคำสั่งลงโทษ
พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาว่ามีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นการใช้
สิทธิในสัญญาทางปกครอง

Analysis of Judgments and Orders of the Supreme Administrative Court in
the Case of Ruling Orders of Punishment on Employees in Higher Education
Institutions to Examine Whether the Ruling is an Administrative Order or as
an Exercise of Rights as stated in the Administrative Contract

¹เอกรรฐ เฝ้าพงศ์ประเสริฐ, ²สมศักดิ์ เจริญพูล, และ³สรศักดิ์ มั่นศิลป์

¹Ekkarat Phaopongprasert, ²Somsak Charoenpool and ³Sorasak Munsilp

¹นักศึกษาลัทธิศาสตร์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

^{2,3}โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

¹Master of Arts Program Suan Dusit University

^{2,3}School of Law and Politics Suan Dusit University

¹Corresponding Author E-mail: somsak918wl@gmail.com

Received February 21, 2023; Revised April 3, 2023; Accepted July 27, 2023

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด เหตุผลของศาล หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัย
ลักษณะคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา กรณีวินิจฉัยคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาว่ามี
ลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นการใช้สิทธิในสัญญาทางปกครอง และพิจารณาความแตกต่างของคำสั่ง
ลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ส่งผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้ง
เสนอแนะ แนวทางการออกคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เน้นการวิจัย
เชิงเอกสาร เช่น พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง คำพิพากษา และคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลที่ได้จะนำมา
วิเคราะห์เนื้อหาและทำการจัดหมวดหมู่ ผลการวิจัยมีดังนี้ประการแรกแนวคิดของศาลในการวินิจฉัยลักษณะคดีคือ
กระบวนการเริ่มต้นอันเป็นที่มาของการออกคำสั่งลงโทษและ เหตุที่อ้างของผู้ถูกฟ้องคดีในการเริ่มต้นกระบวนการ
ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายภายใน หรืออ้างสิทธิตามสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ประกอบกับ
ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง ประการที่สองแนววินิจฉัยของศาลปกครองกรณีคำสั่ง
ลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของพนักงานฯ โดยตรง เนื่องจากอาจ
เกิดความสับสนทั้งขณะอยู่ในกระบวนการการดำเนินการทางวินัยและขั้นตอนก่อนฟ้องคดี และส่งผลกระทบต่อ
สถาบันอุดมศึกษาในแง่ของการดำเนินการออกคำสั่งให้ถูกต้องตามกฎหมาย และประการสุดท้ายแนวทางการออก
คำสั่งลงโทษพนักงานให้ยึดถือรูปแบบการดำเนินการทางวินัยโดยต้องมีสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด

คำสำคัญ: คำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา; คำสั่งทางปกครอง; สัญญาทางปกครอง

Abstract

This research aims to study the concepts, rationale for the court's decision, and principles of law pertaining to the ruling orders of punishment on employees in higher education institutions to examine whether the ruling is an administrative order or an exercise of rights as stated in the administrative contract, and to analyze the differences between the orders of punishment affecting the institutions and their employees. Suggestions and guidelines for issuing orders of punishment on employees in higher education institutions were also provided. Qualitative research method focusing on documentary research including acts, ministerial regulations, judgments and related administrative orders was implemented and content analysis method was employed to analyze and categorize the data obtained. The research results were as follows: First, the concepts of the court's ruling on the nature of the case included taking into consideration the initiation of proceedings as the reasonable cause for issuing order imposing punishment, the defendant's claim in the initiation of proceedings whether it is the use of powers according to the Internal Law or claims under the employment contract of employees in higher education institutions, and the nature of administrative orders and administrative contracts. Second, the differences in the Administrative Court's decisions in ruling orders of punishment on employees in higher education institutions directly affected the rights of the employees since confusion might occur during the disciplinary procedures and the process before filing a lawsuit, and the higher education institutions shall be affected when issuing legal orders. Finally, as the guidelines for issuing orders of punishment for employees, it is recommended that the disciplinary procedures are adhered to following the fundamental rights as specified by law.

Keywords: Orders of punishment for Employees in Higher Education Institutions; Administrative Orders; Administrative Contracts

บทนำ

คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายและมีผลเฉพาะกรณีออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง โดยคำสั่งทางปกครอง หมายถึง การใช้ อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน เพิ่มหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็น การถาวรหรือชั่วคราว เมื่อพิจารณาผลของคำสั่งทางปกครองในทางที่เป็นคุณ หรือเป็นโทษแก่ผู้รับ คำสั่งทางปกครองแล้ว สามารถจำแนกประเภทคำสั่งทางปกครองได้ 3 ประเภท ดังนี้

1) คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง (Beneficial Administrative Act หรือ Begünstigender Verwaltungsakt) เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่ง

ซึ่งอาจจะได้แก่ การก่อตั้งสิทธิให้แก่ผู้ได้รับคำสั่ง หรือการยืนยัน (Recognition) สิทธิในทางที่เป็นคุณให้แก่ผู้รับคำสั่ง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2562)

2) คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งหรือสร้างภาระ (Belastende Verwaltungsakte) เป็นคำสั่งทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อสถานะในทางกฎหมายของบุคคลผู้รับคำสั่งในทางที่เป็นผลร้ายหรือผลลบ รวมถึงบรรดาคำสั่งทางปกครองอื่นใดที่กำหนดหน้าที่หรือสร้างภาระหน้าที่ให้แก่บุคคล (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2562)

3) คำสั่งทางปกครองที่มีผลสองทาง (Verwaltungsakte Mit Doppelwirkung) เป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลทำให้ผู้รับคำสั่งได้สิทธิหรือประโยชน์บางประการ ขณะเดียวกันก็ไม่ให้สิทธิหรือประโยชน์บางประการแก่ผู้รับคำสั่ง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2562)

ในขณะที่สัญญาทางปกครองของไทย มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามของสัญญาทางปกครองไว้ตาม มาตรา 3 ว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” ซึ่งการจัดการศึกษานั้นย่อมเป็นการจัดบริการสาธารณะประการหนึ่งตามความหมายนี้

สัญญาทางปกครอง ที่กฎหมายได้ให้คำนิยามไว้นี้ จะมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับแนวทางหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ ตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่ทำภายใต้อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบโดยกำหนดเป็นหลักการ แผนงาน หรือโครงการ เพื่อก่อประโยชน์แก่สังคมและส่วนรวม (สิทธิพันธ์ พุทธหุณ, 2563)

สถาบันอุดมศึกษา เป็นองค์กรที่ให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้และพัฒนาประชาชนในประเทศและการให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาจะดำเนินการได้ ก็จำเป็นต้องมีบุคลากรที่มาดำเนินการในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งปัจจุบัน สถาบันอุดมศึกษาอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2562 มาตรา 4 กำหนดให้ “สถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาของรัฐในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา แต่ไม่รวมถึงสถานศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ” ทำให้โครงสร้างต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษาเกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งรวมไปถึงเรื่องวินัยและสิทธิของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาด้วย การดำเนินการต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษา ต้องพิจารณาถึงบุคลากรภายในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งบทความนี้จะขอกล่าวถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็น

บุคลากรส่วนใหญ่และเพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในการปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ย่อมเป็นไปได้ที่อาจเกิดข้อผิดพลาด หรือเกิดความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งโดยเจตนาหรือประมาท เมื่อเกิดการกระทำผิดของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาขึ้น หากความผิด หรือความเสียหายนั้นอยู่ในขอบเขตของการดำเนินการทางวินัย สถาบันอุดมศึกษาในฐานะหน่วยงานต้นสังกัด ย่อมมีหน้าที่ดำเนินการทางวินัยกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและเชื่อมโยงไปถึงลักษณะคำสั่งลงโทษของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยนี้ เนื่องจากมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิในสัญญาทางปกครอง แตกต่างจากแนวคำวินิจฉัยเดิม ที่ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้ว่าคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง แนววินิจฉัยที่แตกต่างกันนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษากับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เพราะคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกับคดีพิพาทสัญญาทางปกครอง มีลักษณะแตกต่างกัน

ด้วยเหตุที่สถาบันอุดมศึกษา มีบุคลากรหลายประเภท มีภารกิจหน้าที่ ที่แตกต่างกันตามแต่ละสถาบันจะกำหนดประเภท พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เป็นบุคลากรที่มีจำนวนมากที่สุดและมีระบบบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 9 การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งการดำเนินการทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งอาจอ้างอิงรูปแบบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ก็อาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียด สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งอาจกำหนดการดำเนินการทางวินัยไม่เหมือนกันตามโครงสร้าง และวัฒนธรรมของแต่ละแห่ง

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ถือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นบุคลากรภาครัฐ มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ได้แก่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์ ส่วนตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี และตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2). 2551) มาตรา 65/2 ประกอบกับมาตรา 18 ดังนั้นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จึงเป็นบุคลากรที่มีความสำคัญในการเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ในการบริการสาธารณะด้านการศึกษาของชาติ จึงควรได้รับการรับรองคุ้มครองในระบบการบริหารงานบุคคล การออกคำสั่งลงโทษที่กระทบต่อสิทธิประโยชน์

ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และสิทธิต่าง ๆ ที่เป็นธรรมตามหลักความยุติธรรมไม่น้อยไปกว่าข้าราชการเช่นกัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด เหตุผลของศาล หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยลักษณะคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาถึงเหตุที่แตกต่างกัน
2. เพื่อพิจารณาถึงปัญหาความแตกต่างของคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ศาลปกครองวินิจฉัยไว้แตกต่างกัน และผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษากับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในฐานะผู้ที่อาจได้รับผลกระทบ
3. เพื่อเสนอแนะ แนวทางการออกคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาว่าควรมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นการใช้สิทธิในสัญญาทางปกครอง พร้อมเหตุผลอันมีผลต่อทางปฏิบัติในการออกคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ศึกษาแนวคิดเรื่อง หลักการสำคัญของวินัยข้าราชการในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน / ลักษณะคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 / ลักษณะสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และรูปแบบคำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อวิเคราะห์คำพิพากษา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด กรณีวินิจฉัยคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาว่ามีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นการใช้สิทธิในสัญญาทางปกครอง ซึ่งความแตกต่างนี้ส่งผลกระทบต่อทั้งสถาบันอุดมศึกษา และสิทธิของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เช่น กระบวนการขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยเพื่อออกคำสั่งลงโทษที่แตกต่างกัน ขั้นตอนก่อนฟ้องคดีที่แตกต่างกัน ระยะเวลาก่อนฟ้องคดีที่แตกต่างกัน เป็นต้น อันนำไปสู่การพิจารณาถึงปัญหาความแตกต่างของคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และเพื่อเสนอแนะแนวทางการออกคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาว่าควรมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือการใช้สิทธิในสัญญาทางปกครอง

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร ในแง่การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย โดยวิจัยจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำสั่ง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด วิทยานิพนธ์ สื่อข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา การออกคำสั่งภายในสถาบันอุดมศึกษา เอกสารสำคัญที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
2. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
3. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
4. กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
5. กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
6. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อบ. 130/2560 คดีหมายเลขแดงที่ อบ. 172/2564 วันที่ 11 พฤษภาคม 2564
7. คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำร้องที่ คบ. 81/2560 คำสั่งที่ คบ. 206/2561 วันที่ 5 พฤศจิกายน 2561

ผู้วิจัยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ และทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ขอบกฎหมายและแนวคำพิพากษา คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยลักษณะคำสั่งลงโทษของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแตกต่างกัน โดยใช้หลักการลักษณะของคำสั่งทางปกครอง และลักษณะของสัญญาทางปกครองในการเปรียบเทียบกัน กล่าวคือ เดิมคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งคำร้องที่ คบ. 81/2560 คำสั่งที่ คบ. 206/2561) ทำให้ในระหว่างการดำเนินการทางวินัย หรือขั้นตอนก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ต้องมีการแจ้งสิทธิ รับฟังพยานหลักฐาน รับฟังข้อโต้แย้ง เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงเหตุผลได้อย่างเต็มที่ หากผู้ถูกดำเนินการทางวินัยไม่พอใจคำสั่ง หรือมติของคณะกรรมการ หากจะนำคดีไปสู่ศาล เพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนก่อนฟ้องคดี คือการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ก่อนดำเนินการฟ้องคดี

ต่อมา มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 172 / 2564 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2564 ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้สิทธิในสัญญาทางปกครอง ซึ่งมีข้อแตกต่างกันหลายประการ เช่น ขั้นตอนก่อนฟ้องคดี อายุความในการฟ้องคดี

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์จัดระบบหมวดหมู่ข้อมูล (Typology and Taxonomy) เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาจำแนกออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ เช่น ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย ขั้นตอนการออกคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ขั้นตอนก่อนฟ้องคดี และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

ผลการศึกษา

จากการวิจัยปรากฏผลการวิจัยจำแนกตามวัตถุประสงค์การศึกษาได้ดังนี้

1. แนวคิดและเหตุผลของศาล ที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยลักษณะคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา กรณีข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 206 / 2561 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2561 (ศาลวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีมีนิติสัมพันธ์กันจากสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย อันเป็นสัญญาทางปกครอง แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี จนมีคำสั่งมหาวิทยาลัยขอนแก่น ที่ 3271 / 2558 เรื่องไล่ออกจากงานมหาวิทยาลัยออกจากราชการ ลงวันที่ 16 กันยายน 2558 และคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์และพิทักษ์ระบบคุณธรรม ประจำมหาวิทยาลัย มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2559 เป็นการอาศัยอำนาจตามระเบียบสภามหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นการออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น คำสั่งและมติดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กรณีข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 172 / 2564 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2564 (ศาลวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกสภามหาวิทยาลัยนครพนม) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สภามหาวิทยาลัยนครพนม) ในฐานะตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นคู่สัญญา ใช้สิทธิตามข้อ 5 ของสัญญาฉบับดังกล่าว ที่ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามให้อยู่ในระเบียบการทำงานที่มหาวิทยาลัยกำหนด ประกอบกับข้อ 13 วรรคหนึ่ง ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยนครพนมว่าด้วยการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยตำแหน่งประเภทผู้บริหาร พ.ศ. 2557 กำหนดให้พนักงานมหาวิทยาลัยจะต้องรักษาวินัย จรรยาบรรณตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับหรือระเบียบตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและอยู่ภายใต้การดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกับพนักงานประเภทอื่น ๆ

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อาศัยอำนาจตาม ข้อ 14 ของข้อบังคับดังกล่าว สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักงาน ตามสัญญาจ้างเป็นการชั่วคราว เนื่องจากถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง จึงเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาจ้าง ศาลจึงวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

2. ปัญหาความแตกต่างของคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ศาลปกครองวินิจฉัยไว้แตกต่างกัน และผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษากับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในฐานะผู้ที่อาจได้รับผลกระทบ

จากการพิจารณาคดีตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ทั้งสองคดีมีลักษณะที่เหมือนกันคือ 1) ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา อาศัยสิทธิตามสัญญาจ้าง ให้มาดำเนินการบริการสาธารณะด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และ 2) ทั้งสองคดีมีการออกคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา อันเป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเหมือนกัน โดยมีประเด็นที่เป็นข้อแตกต่างคือ 1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 206 / 2561 ผู้ฟ้องคดีมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษก่อนฟ้องคดี อันเป็นการปฏิบัติตามวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ส่วนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 172 / 2564 ผู้ฟ้องคดีไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งพนักงาน โดยเป็นการอาศัยสิทธิตามสัญญาจ้าง และ 2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 206 / 2561 มีกระบวนการการดำเนินการทางวินัยก่อนออกคำสั่งลงโทษ ส่วนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 172 / 2564 เป็นการออกคำสั่งลงโทษให้พนักงานเนื่องจากผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง จึงยังไม่มีกระบวนการดำเนินการทางวินัย

ส่วนประเด็นด้านผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษา หากเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารในสถาบันอุดมศึกษา มีดุลพินิจสามารถใช้ข้อสัญญาในสัญญาจ้าง มากำหนดวิธีการออกคำสั่ง หรือการกระทำใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้ ย่อมเกิดแนวปฏิบัติที่แตกต่างกัน ตามข้อสัญญา และประเภทของสัญญาจ้างที่แตกต่างกันได้ จึงขัดต่อหลักการบริหารงานบุคคล หลักความเสมอภาค และจะส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากการตีความของศาลปกครองที่เห็นว่าคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาจ้าง นอกจากจะเป็นการตีความที่ขยายขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารแล้ว เพราะขยายการใช้ดุลพินิจยังเป็นการบั่นทอนและลดสิทธิความมั่นคงในอาชีพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาลง เนื่องจากสัญญาจ้าง อาจถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารให้แตกต่างกันได้ แต่หากกำหนดให้การออกคำสั่งลงโทษเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่เชื่อมโยงต่อ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ ภายในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีลักษณะใช้บังคับโดยทั่วไปแก่บุคลากร ย่อมเกิดความไม่เป็นธรรม เป็นมาตรฐานเดียวกันมากกว่า

ด้านผลกระทบต่อบุคลากรนั้น ประเด็นความไม่ชัดเจนของปัญหาในการตีความว่า คำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้สิทธิในสัญญาทางปกครอง ย่อมเกิดความไม่ชัดเจนต่อการเริ่มต้นใช้สิทธิทางศาล ว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญที่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง หรือ จะใช้สิทธิดำเนินคดีแบบคดีพิพาทจากสัญญา

ทางปกครอง อีกทั้งระยะเวลาในการฟ้องคดีก็แตกต่างกัน คำขอท้ายฟ้องก็แตกต่างกัน ซึ่งความสับสนนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิทางศาลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

3. ข้อเสนอแนะแนวทางออกคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดให้คำสั่งลงโทษของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เป็นคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลดีกว่า เนื่องจากหากมีการดำเนินการทางวินัยต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ยังคงต้องปฏิบัติตามและให้สิทธิพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นการปฏิบัติในเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจนกว่า กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการใช้สิทธิในสัญญาทางปกครอง อีกทั้งระยะเวลาฟ้องคดีของคำสั่งทางปกครอง ยังน้อยกว่าคดีพิพาทจากสัญญาทางปกครอง ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัยต้องการให้กระบวนการเสร็จสิ้นโดยเร็ว และเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีการทบทวนคำสั่ง การกำหนดให้ก่อนฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งอันเป็นวิธีการแก้ไขความเสียหายก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 42 จึงจะมีสิทธินำข้อพิพาทฟ้องต่อศาลปกครองได้

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นที่สำคัญและได้นำมาอภิปรายดังนี้

1. ศาลปกครองกำหนดประเภทคดี กรณีคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยพิจารณาจากนิติสัมพันธ์ที่สถาบันอุดมศึกษา และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีต่อกัน โดยหลักแล้วจะเป็นสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยว่ามีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เพราะเป็นการจ้างบุคลากรให้ช่วยมาดำเนินการบริการสาธารณะด้านการศึกษา ประกอบกับพิจารณาถึงกระบวนการก่อนออกคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ว่าเป็นการอาศัยสิทธิจากข้อบังคับระเบียบ ประกาศ ภายในสถาบันอุดมศึกษาหรือไม่ หรือมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องรีบดำเนินการ โดยการใช้สิทธิตามสัญญาจ้างบุคลากร ซึ่งการดำเนินการทางวินัยต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา นี้ควรจะต้องยึดถือแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากวิธีการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีการกำหนดขั้นตอน กำหนดสิทธิ และกระบวนการตามมาตรฐานที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้แล้ว

2. แนวคิดที่ใช้ในการจำแนกคำสั่งทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง คือ

คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผล กระทบต่อ สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต

การอนุมัติ การวินิจฉัยยุทธวิธี การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

สัญญาทางปกครอง หมายความว่ารวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตาม มาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากความหมายที่กฎหมายกำหนด จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของ คำสั่งทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ คำสั่งทางปกครอง เป็นกระบวนการที่ฝ่าย ปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เพื่อให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองลุล่วง ตามภารกิจของฝ่ายปกครองนั้นๆ

ส่วนกรณีสัญญาทางปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ หน่วยงานราชการ หรือเอกชน มาเข้าร่วมในการจัดทำสัมปทาน จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหา ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ในลักษณะของคู่สัญญา โดยฝ่ายรัฐ อาจมีอำนาจ มากกว่าเนื่องจากสัญญาทางปกครอง เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และส่งผลกระทบต่อส่วนรวม

3. ผลกระทบต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และสถาบันอุดมศึกษา

กรณีคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ย่อมมี มาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 โดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาที่ออกนอก ระบบ หรือที่เรียกว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ นั้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2559 (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แก้ไขฉบับที่ 3. 2559) โดยมาตรา 17 และ (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แก้ไขฉบับที่ 2. 2551) มาตรา 65/1 เปิดโอกาสให้สถาบันอุดมศึกษา สามารถออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศภายใน ที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารงานบุคคล สิทธิประโยชน์ต่างๆ และการดำเนินการทางวินัยเองได้ ซึ่งเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหาร ของสถาบันอุดมศึกษาที่ออกนอกกรอบ มีอำนาจบริหาร การกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มากกว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รูปแบบการให้อำนาจดังกล่าว จึงมีความเสี่ยงที่ฝ่ายบริหาร อาจใช้อำนาจ ก้าวล่วงเข้ามากำหนดรายละเอียดตามสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้คุณ ให้โทษ ได้แตกต่างกัน โดยเฉพาะเรื่อง การต่อสัญญา หรือการดำเนินการทางวินัย การออกคำสั่งลงโทษ

ดังนั้น การกำหนดคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นผลดี และมีมาตรฐานการดำเนินการตามกฎหมายได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ผลกระทบต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ก่อให้เกิดความไว้วางใจต่อองค์กรว่าจะได้รับความเป็นธรรม และมีมาตรฐานในระดับเดียวกับข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา หากต้องเข้าสู่กระบวนการการดำเนินการทางวินัย ซึ่งโทษทางวินัยสูงสุดคือ ปลดออก ไล่ออก อันส่งผลกระทบต่อชีวิตและสถานะทางการเงินของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยตรง ตามหลักการให้การรับราชการเป็นอาชีพ (career service) ไม่ต้องกังวลด้วยการหาผลประโยชน์ในทางอื่น เป็นผลให้ข้าราชการได้รับค่าตอบแทนการทำงานเหมาะสมแก่การครองชีพ และเพื่อประกันความเป็นธรรม (Equitable)

ผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษา กรณีการออกคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ย่อมเป็นผลดี และเกิดมาตรฐานทางปฏิบัติที่ชัดเจน เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิไว้แล้ว ส่งผลให้องค์กรมีความน่าเชื่อถือ เกิดความไว้วางใจกันระหว่างบุคลากรภายในสถาบันอุดมศึกษาด้วยกันเอง ตามหลักการเลือกผู้มีความรู้และความสามารถ (competence) เข้ารับราชการการเป็นอาชีพตามระบบคุณธรรม (merit system)

กรณีคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง รูปแบบการออกคำสั่งลงโทษ โดยอิงกับข้อสัญญาในสัญญาจ้างบุคลากร มีข้อดีคือ ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ มีความยืดหยุ่นในการบริหารงาน สามารถกำหนดสิทธิประโยชน์การให้คุณ ให้โทษ ต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้โดยตรง สามารถกำหนดข้อสัญญาที่แตกต่างกันได้ตามภาระงาน ตามคุณสมบัติบุคลากรที่ต้องการ ตามหลักการให้ทางราชการได้ประโยชน์ยิ่งขึ้นจากการได้บุคลากรมีความรู้ ความสามารถ

ส่วนข้อเสียที่ต้องระมัดระวังคือ การกำหนดให้คำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง อาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกันได้ ซึ่งจะไม่เป็นไปตามหลักการเลือกผู้มีความรู้และความสามารถ (competence) เข้ารับราชการการเป็นอาชีพตามระบบคุณธรรม (merit system) ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่มีสัญญาจ้างแตกต่างกัน อีกทั้งขั้นตอนการออกคำสั่งลงโทษ ย่อมมีความแตกต่างกันได้ตามข้อสัญญา ระยะเวลาในการฟ้องคดีที่ยาวนานถึง 5 ปี นับแต่วันรู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ก็ยาวนานเกินกว่าวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ที่ต้องการให้คำสั่ง หรือนิติสัมพันธ์ใดของฝ่ายปกครองที่กระทบสิทธิ ควรได้รับการตรวจสอบ

และเยียวยาโดยเร็วหากเกิดข้อผิดพลาด อีกทั้งระยะเวลา 5 ปี เชื้อต่อการประวิงคดี ของฝ่ายที่ได้ประโยชน์ จากคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ

4. ขั้นตอนที่ผู้วิจัยนำเสนอ มีข้อพิจารณา เป็นไปตามหลักกฎหมาย แนวคิดการบริหาร ดังนี้

ผู้วิจัย ขอเสนอให้การออกคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ควรมีลักษณะ เป็น คำสั่งตามปกครอง เนื่องจากกระบวนการออกคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาย่อม ส่งผลกระทบโดยตรงสิทธิ และสถานภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นบุคลากรส่วนใหญ่ ที่ปฏิบัติหน้าที่ การให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาตามสัญญาจ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับ หลักการ เลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถ (competence) เข้ารับราชการเป็นอาชีพตามระบบคุณธรรม (merit system) ไม่ต้องกังวลด้วยการหาผลประโยชน์ในทางอื่น เป็นผลให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้รับ ค่าตอบแทนการทำงานเหมาะสมแก่การครองชีพ ตั้งใจทำงานราชการโดยไม่ต้องประกอบอาชีพอื่น โดยมาตรฐานการดำเนินการทางวินัย ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะส่งผลให้เกิดความเป็นธรรม ต่อทั้งสถาบันอุดมศึกษา และต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามี ระเบียบวินัย ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติราชการด้านการศึกษามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มิได้มีที่มาจากการบรรจุหรือมีคำสั่งแต่งตั้งแบบข้าราชการ แต่มีที่มาจาก สัญญาจ้าง ปีต่อปี หรือตามระยะที่สถาบันอุดมศึกษากำหนด พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ที่แม้จะมีภารกิจ เช่นเดียวกับข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา แต่มีความมั่นคงในอาชีพการงาน น้อยกว่าอย่างยิ่ง ซึ่งภาวะดังกล่าวนี้ ย่อมก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิตการงานอยู่แล้ว

ดังนั้น กระบวนการออกคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จึงควรมีมาตรฐานสูงสุด หรือ อย่างน้อย ก็ควรมีความชัดเจน และควรมีมาตรฐานการรักษาสีทึ่ทั้งผู้ออกคำสั่ง และผู้รับคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

1) แนวทางการแก้ไขปัญหาคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ควรมีลักษณะเป็น คำสั่งทางปกครอง หรือเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาทางปกครองนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ศาลควรวางแนว วิจัยชี้ให้ชัดเจน ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะเป็นการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิของพนักงาน ในสถาบันอุดมศึกษามากกว่าเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาทางปกครอง ประกอบกับ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. 2540) (1) ก็กำหนดให้ การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน การสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการพ้นจากตำแหน่ง เป็นคำสั่งทางปกครอง

2) มหาวิทยาลัยสวนดุสิต ซึ่งเป็นสถานที่ทำงานของผู้วิจัย ก็เป็นสถาบันอุดมศึกษาเช่นกัน หากมีการดำเนินการทางวินัย ย่อมต้องการความชัดเจนในลักษณะของคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาด้วยเช่นกัน งานวิจัยนี้ จึงเป็นการศึกษาข้อกฎหมาย เหตุผลของศาลปกครองสูงสุด และวิเคราะห์ถึงประโยชน์ทั้งต่อสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จึงเกี่ยวข้องโดยตรงต่อกฎหมายปกครองและการบริหารงาน

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1) ผู้วิจัยขอเสนอแนะครั้งต่อไปให้วิเคราะห์ เรื่องของการพิจารณาลักษณะคำสั่งลงโทษของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งกรณีข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 172 /2564 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2564 (ศาลวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง) เป็นแนวคำพิพากษาฉบับใหม่ ผู้วิจัยเห็นว่า ต้องยึดถือและปฏิบัติตาม แต่กระบวนการดำเนินการทางวินัย การออกคำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาควรเคร่งครัด และรักษาลิทธิของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นหลักประกันต่อความยุติธรรมในการบริหารงานบุคคล ถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริการภาครัฐ และผลกระทบต่อบุคลากรประเภทอื่น ๆ ในสถาบันอุดมศึกษา เช่น ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างตามสัญญา เนื่องจากบุคลากรเหล่านี้ มีที่มาในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน หากถูกดำเนินการทางวินัยแล้ว คำสั่งลงโทษต่าง ๆ ควรมีลักษณะใด และจะเป็นธรรมในมาตรฐานระดับเดียวกันหรือไม่

2) การกิจ หน้าที่ ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่มีลักษณะงาน ตำแหน่ง และภารกิจเหมือนกัน แต่ความมั่นคงในอาชีพ รวมถึงมาตรฐานการดำเนินการทางวินัย สิทธิต่าง ๆ นั้น แตกต่างกันอย่างมากระหว่างข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้รับการบรรจุแต่งตั้ง ให้มาปฏิบัติงาน ส่วนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้าง ซึ่งสัญญาจ้างแต่ละฉบับ ก็มีระยะเวลา เงื่อนไข แตกต่างกันไป หากกำหนดให้คำสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ย่อมส่งผลกระทบต่อมาตรฐานความยุติธรรม ขวัญกำลังใจ และเกิดความสับสนในทางปฏิบัติได้ สิทธิต่าง ๆ ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อาจจะไม่ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ เช่น (1) สิทธิได้รับแจ้งผลกระทบต่อสิทธิ (มาตรา 30) (2) สิทธิที่จะมีที่ปรึกษาทางกฎหมาย (มาตรา 23) (3) สิทธิแต่งตั้งผู้ทำการแทน (มาตรา 24 และมาตรา 25) (4) สิทธิได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา (มาตรา 27) (5) สิทธิตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ (มาตรา 31 และมาตรา 32) (6) สิทธิได้รับพิจารณา

โดยเร็วและเป็นธรรม (7) สิทธิได้รับรู้เหตุผลของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่ง (มาตรา 37) และ (8) สิทธิได้รับทราบแนวทางหรือวิธีการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อไป (มาตรา 40) เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (2540, พฤษภาคม 21). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 17 ก หน้า 29.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (2543, กรกฎาคม 31). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 117 ตอนที่ 78 ก หน้า 13.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด. (2564).คดีหมายเลขดำที่ อบ. 130/2560 คดีหมายเลขแดงที่ อบ. 172/2564. วันที่ 11 พฤษภาคม 2564.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด. (2561). คำร้องที่ คบ. 81/2560 คำสั่งที่ คบ. 206/2561. วันที่ 5 พฤศจิกายน 2561.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551, มกราคม 25). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 125, ตอนที่ 22 ก, หน้า 13.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547.(2547, พฤศจิกายน 17). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 121, ตอนพิเศษ 70 ก, หน้า 33-55.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551. (2551, กุมภาพันธ์ 5). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 125, ตอนที่ 28 ก, หน้า 36-41.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2559. (2559, มิถุนายน 21). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 133, ตอนที่ 53 ก, หน้า 27-32.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2562. (2562, พฤษภาคม 1). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 136, ตอนที่ 57, หน้า 105-108.

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562. (2562, 1 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 136, ตอนที่ 57 ก, หน้า 54-78.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2562). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สิทธิพันธ์ พุทธหนุน. (2563). *การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.