

ความรับผิดชอบจากการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่
โดยมิชอบด้วยกฎหมาย : ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
**The Liability from Using Discretion in Issuing Disciplinary Orders
Officials Illegally: A Case Study of University
Pibulsongkram Rajabhat**

พิธาน แสงสุริยัน

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

Phithan Saengsuriyan

Pibulsongkram Rajabhat University.Thailand

E-mail : wiseboylawyer@gmail.com

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้ศึกษาความรับผิดชอบทางกฎหมายของผู้บังคับใช้กฎหมายในบริบทขององค์กรในมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงครามการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว เพื่อสร้างความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย โดยเน้นความสำคัญของอำนาจดุลพินิจ เนื่องจากกฎหมายภายในไม่สามารถบัญญัติให้ครอบคลุมทุกสถานการณ์การให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐจึงจำเป็น เพื่อปรับใช้กฎหมายอย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะราย โดยเจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้อำนาจโดยปราศจากการแทรกแซง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายและสร้างความยุติธรรมเฉพาะกรณี

การใช้ดุลพินิจที่บิดเบือนอำนาจต่างจากการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบทั่วไป คือ การใช้ดุลพินิจทำนิติกรรมทางปกครองโดยไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อบรรลุประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์มหาชนอื่นที่กฎหมายไม่ได้กำหนด หากมีเจตนาทุจริตหรือมั่วร้าย การใช้อำนาจดังกล่าวถือว่าร้ายแรงและอาจมีความรับผิดชอบทางอาญา ตามหลักการของอังกฤษและฝรั่งเศส

อย่างไรก็ดี การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาจากการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบเป็นเรื่องยุ่งยากเนื่องจากต้องค้นหาเจตนาของผู้กระทำและมูลเหตุจูงใจที่แท้จริง ซึ่งเป็นองค์ประกอบภายในของความผิดทางอาญา ต้องอาศัยพยานหลักฐานหลายอย่าง นอกจากนี้ ปัจจัยด้านกฎหมายอาญาสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติรวมถึงการตีความของศาล ก็มีส่วนสำคัญในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้อำนาจดุลพินิจ

คำสำคัญ : ลงโทษทางวินัย; ดุลพินิจ; กฎหมายภายใน

* วันที่รับบทความ : 20 พฤษภาคม 2567; วันที่แก้ไขบทความ 18 กรกฎาคม 2567; วันที่ตอบรับบทความ : 19 กรกฎาคม 2567

Received: May 20 2024; Revised: July 18 2024; Accepted: July 19 2024

Abstract

This thesis examines the legal liability of law enforcers within the context of the organization at Pibulsongkram Rajabhat University, focusing on unilateral intent to establish legal relationships and duties. It emphasizes the importance of discretionary power because internal laws cannot cover every situation. Granting discretion to state officials is necessary to apply the law flexibly and in line with specific facts. This allows state officials to exercise power without interference to achieve the law's objectives and ensure case-specific justice.

Misuse of discretion differs from general improper use of discretion in that it involves administrative acts that do not align with the law's intent, aiming for personal gain or public benefit not stipulated by the law. If done with corrupt or malicious intent, such misuse is severe and can lead to criminal liability, according to principles from England and France.

However, establishing criminal liability for misuse of discretion is complex. It requires determining the true intent and motivation of the actor, which are internal elements of criminal offenses, necessitating substantial evidence. Additionally, factors in substantive and procedural criminal law, and court interpretations, significantly impact prosecuting state officials who misuse their discretionary power.

Keywords: Disciplinary Punishment; Discretionary; Internal Law

บทนำ

การออกกฎหมายลำดับรองและบังคับใช้ภายในองค์กรหรือหน่วยงานรัฐแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะใช้อำนาจในการพิจารณาเพื่อกระทำนิติกรรมทางปกครองโดยอาศัยกฎหมายลำดับรองเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจทางปกครองโดยการตีความซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทหรือมีการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ ผู้เขียนต้องการศึกษาให้ทราบถึงปัญหาในการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารในระดับต่างๆและเจ้าหน้าที่บุคคลากรในมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงครามซึ่งกระทำการในฐานะตัวแทนของหัวหน้าส่วนราชการหากมีการมอบอำนาจอย่างถูกต้อง โดยอาจกระทบต่อบุคคลากรภายใต้การใช้อำนาจดังกล่าวว่าได้เป็นไปตามขอบเขตและเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ โดยถือว่าเป็นความอิสระของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะเลือกใช้อำนาจดุลพินิจตามที่กฎหมายเปิดช่องให้ทำได้ แต่หากการใช้อำนาจดุลพินิจมีความผิดพลาดหรือบกพร่องจนเป็นเหตุให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะเป็นผู้เข้ามาควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจที่ผิดพลาดหรือบกพร่องนั้นและอาจเพิกถอนการกระทำที่ผิดพลาดนั้นหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และเมื่อใดก็ตามที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจดุลพินิจไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากศาลปกครองได้ตัดสินเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองไปแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐอาจจะต้องมีความรับผิดชอบทางอาญาด้วยหรือไม่เพราะการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบนั้นหากมีการเทียบเคียงตามกฎหมายแล้วถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งในคดีอาญาคความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่มักเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต่างๆไปหรือการทุจริตต่อหน้าที่ ดังนั้นหากผู้บังคับใช้อำนาจดุลพินิจได้ใช้อำนาจดุลพินิจไปในลักษณะที่เป็นการบิดเบือนอำนาจเพื่อวัตถุประสงค์อื่นผิดไปจากที่

กฎหมายกำหนดอาจก่อให้เกิดความรับผิดทางอาญาได้ โดยเฉพาะกรณีที่มีการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบและมีการบิดเบือนอำนาจโดยจงใจมุ่งร้ายต่อผู้อื่น และกรณีที่มีการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมีการบิดเบือนอำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบแก่ตนเองหรือผู้อื่นอันเป็นกระทำโดยทุจริตอันสอดคล้องกับความผิดที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ได้

ทั้งนี้การศึกษาเรื่อง ความรับผิดจากการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายของมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนได้พบปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐที่นอกเหนือจากการดำเนินการทางวินัยภายในองค์กรแล้ว หากผู้บังคับใช้กฎหมายได้ใช้ดุลพินิจผิดพลาดจนถึงขนาดที่ก่อให้เกิดความรับผิดตามกฎหมายอื่น เช่น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นิยาม ศัพท์มาตรา 4 คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ซึ่งได้หมายความรวมถึง ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในกายุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น หรือตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เป็นต้น ประเด็นดังกล่าวในเรื่องนี้ผู้เขียนได้ศึกษาเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาทั้งทางด้านตัวบทกฎหมายและทั้งทางด้านวิธีปฏิบัติของผู้บังคับใช้กฎหมายภายในและบุคลากรให้ มีความสอดคล้องกับบริบทในการดำเนินงานในปัจจุบันและมีการบังคับใช้อย่างทั่วถึงเกิดประโยชน์ภายในมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงครามมากที่สุด

บุคลากรของส่วนราชการมีกฎหมายกำหนดวิธีการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยไว้ โดยเฉพาะ สำหรับข้าราชการและลูกจ้างประจำมีความสัมพันธ์กับส่วนราชการต้นสังกัดตามคำสั่งบรรจุแต่งตั้งและมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ส่วนราชการกำหนด หากบุคลากรดังกล่าวฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ และระเบียบดังกล่าวก็อาจถูกส่วนราชการต้นสังกัดดำเนินการทางวินัย และเมื่อส่วนราชการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย ดังนั้นคำสั่งลงโทษทางวินัยบุคลากรในหน่วยงานจึงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ด้วยเหตุนี้การกำหนดโครงสร้างการบังคับบัญชาซึ่งมีลำดับชั้นของเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป โดยมีเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งเหนือกว่าสั่งการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำกว่า ขึ้นภายในส่วนราชการโดยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาผูกพันตนต่อผู้บังคับบัญชาจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อจะตอบสนองต่อเป้าหมายนี้ของระบบราชการ แต่กระนั้นอำนาจบังคับบัญชาที่กำหนดขึ้นมานั้นก็เป็นเสมือนดาบสองคมซึ่งถ้าไม่มีการควบคุมจำกัดให้อยู่ภายในขอบเขตแห่งกฎหมายแล้วย่อมสามารถพ้นไปจากขอบเขตและเจตนารมณ์ที่กฎหมายวางแนวทางไว้ได้ การดำเนินการทั้งหลายที่กระทำในกรณีมีบุคลากรกระทำผิดทางวินัยหรือกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดทางวินัย การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวนสอบสวน การพิจารณาความผิดและโทษ ทางวินัย รวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยบุคลากรเป็นการกระทำของฝ่ายรัฐหรือฝ่ายปกครองที่กระทำต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน โดยมีระเบียบ ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ บุคลากรต่าง ๆ รักษาระเบียบวินัย รวมถึงการลงโทษบุคลากรดังกล่าวที่กระทำผิดวินัยด้วย และใน

ขณะเดียวกันยังเป็นการป้องกันการกระทำผิด การลงโทษทางวินัยถือเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคลากรของส่วนราชการ ดังนั้นการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนด และจะต้องชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง และมีความเป็นธรรม เพื่อเป็นหลักประกันและรับรองคุ้มครองสิทธิของบุคลากรของส่วนราชการ

บทความวิจัยนี้นำเสนอหลักการ แนวคิด และสภาพบังคับใช้ของกฎหมายภายในมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ให้ทราบถึงปัญหาบทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและความรับผิดชอบในทางกฎหมาย เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมายภายใน ให้มีมาตรการบังคับในการรับผิดชอบทางกฎหมายจากการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยและการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนในการดำเนินการทางวินัย ให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปตามขอบเขตและเจตนารมณ์ของกฎหมายมากขึ้น อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคลากรนั้น จำเป็นจะต้องมีเครื่องมือสำคัญที่เรียกว่า “วินัย” มาเป็นตัวกำกับการทำงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่หากผู้ใดไม่รักษาวินัย ผู้นั้นย่อมต้องถูกลงโทษทางวินัย เป็นปัญหาต่อมาว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวนี้มีการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นถือเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย ดังนั้นหน่วยงานจึงอาจต้องเข้ามารับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกลงโทษทางวินัยนั้นหากปรากฏว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นมิชอบด้วยกฎหมาย ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่หรือบุคลากร หากเกิดความเสียหายต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ถูกลงโทษโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ซึ่งอาจเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานเองหรือโดยศาลปกครองแล้วแต่กรณี

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงหลักการ แนวคิด และสภาพบังคับใช้ของกฎหมายภายใน ในลักษณะที่เป็นกฎหมายรวมไปถึงขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายภายใน
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหา บทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและความรับผิดชอบในทางกฎหมายของผู้ใช้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งตามกฎหมายภายใน ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมายภายใน ให้มีมาตรการบังคับในการรับผิดชอบทางกฎหมายจากการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยและการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนในการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพเป็นไปตามขอบเขตและเจตนารมณ์ของกฎหมายมากขึ้น

กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบของรัฐ ในสมัยก่อนนั้นถือได้ว่าเป็นแนวความคิดที่ปฏิเสธหลักความรับผิดชอบของรัฐ สืบเนื่องจากอิทธิพลของแนวความคิดของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ว่า พระมหากษัตริย์ไม่ทรงกระทำผิด หรือ “The King can do no Wrong” ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐได้รับความคุ้มครองโดยไม่ต้องรับผิดชอบหรือถูกดำเนินคดีสำหรับการกระทำของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำและก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการหรือบุคลากรถือว่าเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารงานบุคคลในองค์กรแต่ละองค์กร เพราะส่วนราชการหรือหน่วยงานใดก็ตาม หากบุคลากรภายในหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามวินัย ระเบียบหรือข้อกำหนด การดำเนินงานของหน่วยงานนั้นย่อมขาดประสิทธิภาพและไม่อาจบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของวินัยและการรักษาวินัยของบุคลากรแต่ละประเภท จะถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายเฉพาะว่าด้วยข้าราชการประเภทนั้น ๆ อาทิเช่น การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไปจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นกระบวนการทั้งหลายที่กระทำเพื่อป้องกันและปราบปรามมิให้กระทำการอันเป็นความผิดทางวินัย อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างและพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้สามารถควบคุมตนเอง ควบคุมอารมณ์และการกระทำส่งผลให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ทั้งนี้การดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวน การสอบสวน การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ การดำเนินการต่างๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณาความผิด เช่น ให้พักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนรวมถึงการสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ ผู้บังคับบัญชาในการรักษาวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชาและด้วยเหตุนี้เองการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะยุติธรรมและเป็นธรรมเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับว่าผู้บังคับบัญชามีอำนาจพิจารณาสั่งการได้มีการดำเนินการทางวินัยอย่างถูกต้องเหมาะสมหรือไม่

ในประเทศฝรั่งเศส “ความรับผิดชอบ” ใช้คำว่า **Responsabilité** ซึ่งเป็นคำที่กล่าวถึงความรับผิดชอบในความหมายรวม ๆ ไม่ได้แยกแยะว่าเป็นความรับผิดชอบประเภทใด โดยความรับผิดชอบมีความแตกต่างกันทั้ง ความรับผิดชอบในทางอาญาหรือความรับผิดชอบจากการใช้อำนาจมหาชน ซึ่งสภาแห่งรัฐประเทศฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐโดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง ความรับผิดชอบของรัฐโดยมีการกระทำผิด (**La responsabilité pour faute**) อันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้แก่ประชาชน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบและหลักภาระพิสูจน์ความผิดเป็นเช่นเดียวกันกับหลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด และประเภทที่สองความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากการกระทำผิด (**La responsabilité sans faute**) ซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่มีทฤษฎีความรับผิดโดยเฉพาะแยกต่างหากจากความรับผิดโดยเด็ดขาดตามหลักกฎหมายแพ่ง และมีขอบเขตเงื่อนไขความรับผิดที่ค่อนข้างเคร่งครัด

คณะกรรมการวินัย (Conseil de discipline) เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบการลงโทษทางวินัยถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน อาทิเช่น รัฐธรรมนูญมาตราที่ 84-961 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 สำหรับข้าราชการทั่วไป รัฐธรรมนูญมาตราที่ 89-677 ลงวันที่ 18 กันยายน ค.ศ.1989 สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐธรรมนูญมาตราที่ 89-822 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1989 สำหรับข้าราชการในสถานพยาบาล กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการวินัย และมีอำนาจเฉพาะตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้ ซึ่งคณะกรรมการวินัยมีลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครอง (Commission Administrative Paritaire: CAP) ที่มีบทบาทและทำหน้าที่เป็น คณะกรรมการพิจารณาเรื่องทางวินัยมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1946 แล้วผู้ที่จะเข้าร่วมเป็นกรรมการจะต้องมีตำแหน่งสูงกว่าหรืออย่างน้อยต้องเท่ากับตำแหน่งของข้าราชการที่ถูกกล่าวโทษ โดยในการประชุมลงมติของคณะกรรมการมีการเสนอโทษแตกต่างกันออกไป ประธานคณะกรรมการจะหยิบยกโทษที่รุนแรงที่สุดให้ที่ประชุมลงมติ หากเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการไม่เห็นด้วยก็ให้พิจารณาลงโทษ ที่มีระดับความรุนแรงต่ำกว่าเป็นลำดับลงไป หรือคณะกรรมการอาจมีมติให้ดำเนินการสอบสวนต่อไป หรือมีมติเห็นชอบด้วยตามข้อเสนอให้ลงโทษตามรายงานเบื้องต้นของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ในกรณีที่คณะกรรมการวินัยเห็นควรลงโทษก็สามารถกำหนดโทษสูงกว่าหรือต่ำกว่าที่เสนอมาก็ได้ ในกรณีที่มีการลงโทษทางวินัยข้าราชการที่ถูกคำสั่งลงโทษสามารถโต้แย้งคำสั่งลงโทษ โดยเลือกที่จะยื่นคำร้องต่อองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องวินัยข้าราชการ (un recours administratif) หรือยื่นฟ้องเป็นคดีเพิกถอนการกระทำที่เกินอำนาจ (un recours pour excès de pouvoir) ต่อศาลปกครองก็ได้ โดยสภาแห่งรัฐก็ได้ระบุชัดเจนว่าการร้องทุกข์ต่อองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องวินัยข้าราชการ มิใช่เงื่อนไขก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (un recours préalable obligatoire) ในปัจจุบันองค์กรฝ่ายปกครองที่ถือว่าเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของประเทศฝรั่งเศส คือ สภาชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐ (le conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat) โดยได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปี ค.ศ.1946 สภาชั้นสูงมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ ซึ่งการบริหารจัดการข้าราชการ ของรัฐโดยหลักเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ยังมีสำนักงานฝ่ายปกครองและข้าราชการของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกรมจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนด ลงวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ.1945 ซึ่งเป็นกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายธุรการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เช่น รวบรวมเอกสาร และสถิติ เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เข้าร่วมและเจรจาในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน จัดสอบแข่งขันข้าราชการ บางตำแหน่ง ควบคุมการรับสมัครข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นต้น

จากที่ได้ศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองข้างต้น จะเห็นได้ว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการ ดังนั้น ข้าราชการผู้ถูกลงโทษจึงสามารถฟ้องคดีเพื่อเยียวยาต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ โดยศาลปกครองจะพิจารณาเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือที่เรียกในภาษาฝรั่งเศส ว่า *Cas d'ouverture* กล่าวคือเหตุที่ผู้ฟ้องคดีต้องยกขึ้นเป็นเหตุผลในการสนับสนุนคำขอท้าทายฟ้องของตน เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองและจะเป็นเหตุที่ศาลยกขึ้นอ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองจะทำการตรวจสอบว่าผู้บังคับบัญชากระทำการที่เป็นการบิดเบือนอำนาจหรือไม่ ข้อเท็จจริงที่เป็นฐานของการลงโทษทางวินัยเกิดขึ้นจริงหรือไม่ หรือข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นความผิดทางวินัยที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และการตรวจสอบว่าโทษที่ลงกับความผิดนั้นได้สัดส่วนและเหมาะสมกันหรือไม่ จนถึงการพิจารณาเพื่อเยียวยาความเสียหาย โดยจะปรากฏออกมาในรูปแบบของคำพิพากษาศาลปกครอง ซึ่งชาวฝรั่งเศสมีแนวคิดว่าการพิพากษาคดีเกี่ยวกับฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองด้วย ทำให้คำพิพากษาจะเริ่มต้นด้วยถ้อยคำที่เป็นอย่างเดียวกันว่าในนามของประชาชนชาวฝรั่งเศส เพราะถือว่าศาลปกครองปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตุลาการที่ได้รับมอบหมายอำนาจมาจากประชาชน และเมื่อพิจารณาตามหลักผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาล (*principe de l'autorité de la chose jugée*) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สืบเนื่องมาจากหลักนิติรัฐ อันถือเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อเป็นหลักประกันหรือพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองที่ใช้เพื่อเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ โดยศาลเป็นผู้นำหลักอันเป็นนามธรรมมาใช้เป็นหลักที่เป็นรูปธรรม นอกจากคำวินิจฉัยของศาลจะผูกพันคู่ความ และฝ่ายปกครองต้องเคารพเมื่อจะออกนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวแล้ว การไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลยังก่อให้เกิดความรับผิดของฝ่ายปกครองตามมาด้วย ดังนี้ เมื่อศาลวินิจฉัยแล้วฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง การปฏิเสธที่จะบังคับคดีให้กับผู้ชนะคดีเป็นการละเมิดที่ก่อให้เกิดความรับผิดของฝ่ายปกครอง แต่ถึงแม้กฎหมายจะกำหนดไว้ในลักษณะให้คำวินิจฉัยของศาลมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีก็จริง แต่โดยลักษณะคดีปกครองโดยเฉพาะคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หากศาลปกครองได้เคยพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวย่อมมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่ว่าบุคคลใดไม่อาจจะอ้างประโยชน์จากความมีอยู่ของนิติกรรมดังกล่าวได้ นอกจากนี้คำวินิจฉัยของศาลปกครองย่อมเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยดังนั้น กฎหรือคำสั่งใดของหน่วยงานของรัฐใดๆ หากศาลปกครองเคยวินิจฉัยเพิกถอนเพราะเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลคำพิพากษานั้นย่อมผูกพันหน่วยงานทางปกครองด้วย นอกจากนี้หากศาลปกครองอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดในการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งนั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นมาออกกฎหรือคำสั่งได้อีก

ส่วนกรณีที่ข้าราชการพลเรือนถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัย ซึ่งมีโทษเพียงการตักเตือนหรือการตำหนิ ซึ่งเป็นโทษทางวินัยระดับที่เบาที่สุด จึงเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาและสั่งลงโทษได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ดังที่ได้กล่าวข้างต้นว่า การลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้กระทำความผิดวินัยในประเทศฝรั่งเศสที่มีโทษระดับร้ายแรงนั้น ตั้งแต่การงดการเลื่อนระดับชั้น หรือการลดระดับชั้น หรือ การให้ออกจากราชการชั่วคราว หรือการย้ายให้ไปปฏิบัติราชการที่อื่นขึ้นไปจนถึงโทษที่เป็นการให้ออกจากการนั้น ต้องผ่านการสอบสวนทางวินัยขององค์กรที่มีหน้าที่ในการสอบสวนวินัยข้าราชการ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการของหน่วยงานนั้นๆ โดยรัฐกฤษฎีกาว่าด้วย คณะกรรมการร่วมหลายฝ่าย (relatif aux commissions administratives paritaires) เลขที่ 82-45 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 1982 กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย มีลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครอง (Commission administrative paritaire – CAP) ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นในทุกกระทรวงอยู่แล้ว โดยสมาชิกขององค์กรสอบสวนทางวินัยดังกล่าวจะประกอบไปด้วยตัวแทนขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นๆ และตัวแทนของข้าราชการในจำนวนที่เท่ากัน การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย มีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษาประเภทหนึ่ง มีหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวน แสวงหาข้อเท็จจริง พิจารณาลงมติให้ความเห็นเกี่ยวกับผลการสอบสวนทางวินัยเพื่อเสนอต่อองค์กรผู้มียอำนาจสั่งลงโทษ โดยมติความเห็นของคณะกรรมการในการสอบสวนวินัยเรื่องต่างๆ ไม่ผูกพันความเห็นขององค์กรผู้มียอำนาจสั่งลงโทษ กล่าวคือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาตามความเห็นนั้นๆ ของคณะกรรมการ แต่ต้องแสดงเหตุผลถึงความแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนไว้ด้วย อย่างไรก็ตามการดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศส มีข้อยกเว้นหลักประกันความเป็นธรรมที่การดำเนินการทางวินัยไม่ต้องได้รับการพิจารณาจาก คณะกรรมการสอบสวน ได้แก่ กรณีอยู่ในสถานการณ์พิเศษ เช่น ภาวะสงครามกรณีที่ข้าราชการถูกริบสิทธิในการประท้วงนัดหยุดงาน (privés du droit de grève) และกรณีที่เป็นการละทิ้งหน้าที่ของ ข้าราชการผู้นั้น (abandon de poste) กระบวนการในการสอบสวนเริ่มจากการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษนั้นทำรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดวินัย พร้อมทั้งบทลงโทษเสนอไปยังคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จากนั้นข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาจะถูกเรียกมาให้ถ้อยคำโดยการแจ้ง คำสั่งเรียกนั้น ต้องมีหนังสือแจ้งข้าราชการผู้นั้นไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณาของ คณะกรรมการฯ ภายหลังจากที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยได้รับฟังผู้ถูกกล่าวหาแล้ว จะตรวจรายงานความเห็นของการให้ลงโทษทางวินัยและพยานหลักฐานอื่น หลังจากนั้นคณะกรรมการจะลงความเห็นว่าจะลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการสถานใด ก็จะส่งเรื่องกลับคืนไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป โดยคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองและต้องแสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลของการสั่งลงโทษนั้นด้วย ซึ่งในการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาให้ต้องมีคำสั่งลงโทษตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาอาจมีคำสั่งที่

แตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ แต่กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นน้อยมาก ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนต้องแสดงเหตุผลกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย กระบวนการนี้จึงเป็นหลักประกันชั้นดีประการหนึ่งที่จะคุ้มครองข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระบวนทางวินัยนั้นจะไม่มีลักษณะที่เร่งรีบจนเกินไป และภายหลังจากที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ข้าราชการผู้ถูกคำสั่งลงโทษสามารถอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ หรืออุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐก็ได้ แต่การอุทธรณ์ต่อองค์กรหลังนี้ต้องเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตั้งแต่กลุ่มที่ 2 ขึ้นไป นอกจากนี้ข้าราชการอาจเลือกฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบและขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นโดยไม่ต้องอุทธรณ์ก็ได้ เนื่องจากศาลปกครองไม่ถือว่าการอุทธรณ์เป็นขั้นก่อนที่บังคับให้ต้องดำเนินการก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ทั้งนี้ในกรณีที่ข้าราชการถูกดำเนินการทางวินัยในข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรง ข้าราชการผู้นั้นอาจถูกผู้บังคับบัญชาสั่งพักราชการเป็นเวลาไม่เกิน 4 เดือนได้โดยยังมีสิทธิได้รับเงินเดือนอยู่ ซึ่งการสั่งพักราชการนี้ไม่ใช่โทษทางวินัยแต่เป็นมาตรการที่ทำให้ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปอย่างเต็มที่ แต่คำสั่งพักการดังกล่าวสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งได้ และในกรณีที่ระหว่างถูกพักการมีผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ซึ่งต่อมาผลการพิจารณาชี้ขาดว่าไม่ได้กระทำความผิดทางวินัย ข้าราชการผู้นั้นก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้น แต่ไม่มีสิทธิกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมที่มีผู้มาดำรงตำแหน่งแทนนั้นแล้ว

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาถึงหลักการ แนวคิด และสภาพบังคับใช้ของกฎหมายภายใน ในลักษณะที่เป็นกฎหมายรวมไปถึงขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายภายใน พบว่ากฎหมายภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม มีการกำหนดสภาพบังคับโดยให้อำนาจแก่สภามหาวิทยาลัยในการกำหนดกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับ โดยมี “อธิการบดี” ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายภายในดังกล่าว ทั้งนี้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547

ผลการศึกษาถึงปัญหา บทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและความรับผิดชอบในทางกฎหมายของผู้ใช้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งตามกฎหมายภายใน ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ พบว่าในประเทศฝรั่งเศสเห็นว่ากระบวนการลงโทษทางวินัยตามกฎหมายภายในเป็นการลงโทษทางปกครอง ซึ่งมีได้เป็นการลงโทษที่ผ่านกระบวนการพิจารณาโดยองค์กรตุลาการ แต่กลับมีผลกระทบอย่างมากกับข้าราชการหรือผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีการไล่ออกจากราชการ กฎหมายจึงมีการรับรองให้กระบวนการในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการให้มีลักษณะใกล้เคียงกับกระบวนการพิจารณาทางศาล เพื่อเป็นหลักประกันในการออกคำสั่งลงโทษโดยผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีอำนาจว่ามีความโปร่งใสและเป็นกลางมากที่สุด และเพื่อให้ผู้

ถูกบังคับใช้ยอมรับอย่างปราศจากข้อสงสัยสำหรับโทษที่ตนได้รับ แต่ในกฎหมายภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ให้อำนาจดุลพินิจผู้บังคับบัญชาในการวินิจฉัยและตัดสินใจว่าจะดำเนินการอย่างไร หรือกล่าวได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตัดสินใจดำเนินการทางปกครองในขอบเขตของกฎหมายเพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายภายใน เมื่อมีข้อเท็จจริงใดใดตามกฎหมายที่กำหนดไว้เกิดขึ้นภายใต้กรอบของหลักการพื้นฐานทางกฎหมายปกครองไม่ว่าจะเป็นหลักแห่งความเหมาะสม หลักแห่งความจำเป็น และหลักแห่งความได้สัดส่วนหรือที่เรียกว่าหลักความพอสมควรแก่เหตุ เพื่อให้การใช้อำนาจดุลพินิจเป็นไปอย่างรอบคอบและเป็นธรรมมากที่สุด ในการพิจารณาโทษทางวินัยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่ในการลงโทษทางวินัยต้องมีบทบาทหน้าที่ในการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เมื่อมีการลงโทษทางวินัยผู้บังคับบัญชาต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมแก่ความผิด และเป็นไปด้วยความยุติธรรม ปราศจากซึ่งอคติ และความลำเอียง

แนวทางการปรับปรุงกฎหมายภายใน ให้มีมาตรการบังคับในการรับผิดทางกฎหมายจากการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยและการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนในการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพเป็นไปตามขอบเขตและเจตนารมณ์ของกฎหมายมากขึ้น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นต้องชัดเจนและเข้าใจได้ง่ายว่าเป็นการสั่งลงโทษผู้ใดด้วยความผิดวินัยกรณีใดตามกฎหมายมาตราหรือข้อใดและควรได้ชี้แจงให้ผู้ถูกลงโทษรู้ถึงสาเหตุและเกิดความสำนึกในความผิดที่ได้กระทำนั้น เมื่อมีการลงโทษในกรณีลักษณะเดียวกันควรมีการลงโทษที่เสมอหน้ากัน เพื่อให้รู้สึกถึงความเป็นธรรมในการปกครองบังคับบัญชา มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามมาตรฐานของภารกิจหน้าที่ ซึ่งการใช้ดุลพินิจในการลงโทษสถานใดที่ทำผิดนั้น ควรมีการคำนึงถึงเหตุผลต่างๆ ประกอบ เช่น ลักษณะของการกระทำความผิด ผลแห่งการกระทำความผิด คุณงามความดี ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ โอกาสในการปรับปรุงแก้ไขความประพฤติ เหตุเบื้องหลังของการกระทำความผิด ทั้งยังควรพิจารณาเหตุอันควรลดหย่อนโทษตามหลักนิติธรรม หลักมโนธรรม หลักความเป็นธรรม และนโยบายของทางราชการด้วย โดยความรับผิดชอบจากการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายของมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ได้ถูกกำหนดสภาพบังคับในลักษณะที่เป็นกฎหมายไว้ในรูปแบบของกฎหมายภายใน ซึ่งกฎหมายภายในนี้จะถูกกำหนดให้บังคับใช้กับบุคลากรและนักศึกษาของมหาวิทยาลัยฯเป็นหลัก และในการศึกษาเรื่องนี้ผู้เขียนจะเน้นศึกษาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางกฎหมายที่เกิดจากกระทำผิดของบุคลากรในมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ว่ามีการบังคับใช้ตามกฎหมายที่เหมาะสมมากน้อยเพียงใด โดยศึกษาจาก ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2551 และ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย การสอบสวนพิจารณา การลงโทษ การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ.2552

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในเรื่องความรับผิดทางกฎหมาย ศึกษากรณีการบังคับตามกฎหมายภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม เมื่อพิจารณาถึงปัญหาและได้ศึกษารวบรวมข้อมูลในเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรงอันเนื่องมาจากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้เขียนขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. จากกรณีปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายและขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจ ตามที่ผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์เรื่องนี้พบว่าข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2551 ควรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายเพื่อลดการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับใช้ เช่น “ข้อ 46 (3) กระทำผิดวินัยกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรง” ควรปรับแก้ไขให้ชัดเจน เฉพาะเจาะจงในการกระทำผิดกรณีใดกรณีหนึ่งลงไป เพื่อให้ความรับผิดทางกฎหมายในฐานความผิดต่างๆสอดคล้องได้สัดส่วนกับคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยเปิดโอกาสให้ผู้บังคับใช้มีโอกาสใช้อำนาจดุลพินิจน้อยที่สุด อย่างไรก็ตามในการกำหนดสภาพบังคับนั้นต้องคำนึงถึงความรับผิดทางกฎหมายที่เหมาะสมตามหลักความได้สัดส่วนด้วย

2. การเพิ่มกระบวนการกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาก่อนมีคำสั่งลงโทษทางวินัย

โดยในข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงครามว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย การสอบสวนพิจารณา การลงโทษ การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 “ข้อ 6 ข้าราชการผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่ากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลัน และต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า เว้นแต่เป็นกรณีการกระทำผิดทางวินัยที่ไม่ใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง จะไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ แต่ต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้”

จากหลักกฎหมายในข้อบังคับข้อ 6 นี้ จะเห็นว่าหากเป็นกรณีการกระทำผิดวินัยที่ไม่ใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ จากหลักดังกล่าวหากไม่มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชามีสิทธิใช้ดุลพินิจในการพิจารณาได้อย่างอิสระเป็นการเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจโดยอำเภอใจได้ง่าย เมื่อผู้บังคับบัญชาได้มีการพิจารณาแล้วมีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยได้ทันทีโดยไม่ต้องส่งเรื่องตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือองค์กรอื่น ทำหน้าที่กลั่นกรองการใช้ดุลพินิจก่อนการออกคำสั่งลงโทษแต่อย่างใด การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษทางวินัยจึงเป็นการใช้อำนาจโดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งลงโทษเพียงผู้เดียว แม้ว่าในกระบวนการดำเนินการทางวินัยโดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง มีการประชุมเพื่อทำการพิจารณาและลงมติพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อผู้สั่งแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวนก็ตาม มติและความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนก็ไม่ได้ผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการสอบสวนแต่อย่างใด ผู้บังคับบัญชา อาจสั่งให้ลงโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการสอบสวนเสนอความเห็นหรืออาจสั่งให้แตกต่างจากมติหรือความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ จากการเปรียบเทียบต่างประเทศจะเห็นว่า ทุกประเทศมีการนำบุคคลหรือองค์กรภายนอกมาเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสอบสวนเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของหน่วยงาน ผู้ถูกลงโทษจะได้รับความยุติธรรมในการพิจารณามากขึ้น โดยในประเทศฝรั่งเศสมีความชัดเจนในเรื่ององค์กรสอบสวนทางวินัยมากที่สุด หากในประเทศไทยนำมาปรับใช้โดยให้มืองค์ภายนอกหรือบุคคลภายนอกผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการสอบสวนวินัย เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีผลเป็นการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาที่จะไม่ถูกคำสั่งลงโทษที่ไม่เหมาะสม

3. มีการคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้เสียหาย

การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ถูกลงโทษโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม ดังนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและแนวทางปฏิบัติแก่ส่วนราชการในการชดเชยความเสียหาย แก่ผู้ที่ถูกลงโทษ ควรวางแผนทางการเยียวยาอย่างไรบ้างที่จะให้หน่วยงานได้ใช้แก้ไขเยียวยาผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ผู้นั้นกลับคืนสู่สถานะเดิมหรือใกล้เคียงกับสถานะเดิมได้มากที่สุด

โดยในการเยียวยาความเสียหายนั้นต้องถือหลักความเสมอภาคด้วย ซึ่งหลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยไม่ต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้หน่วยงานรัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจหน่วยงานรัฐ แก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งหน่วยงานรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร หรือบุคลากรในหน่วยงานรัฐได้ ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้ อย่างไรก็ตามการกำหนดขอบเขตดุลพินิจของผู้บังคับใช้กฎหมายภายในตามหลักความเสมอภาคนั้น ถือเป็นข้อจำกัดการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยที่การใช้ดุลพินิจนั้นต้องผูกพันต่อการปฏิบัติที่ผ่านมาซึ่งเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงเช่นเดียวกัน การเยียวยาให้แก่ผู้ถูกสั่งลงโทษโดยคำสั่งลงโทษที่มีชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากกระบวนการดำเนินการทางวินัยที่ผิดพลาดนั้น แม้กฎหมาย

ปกครองของหลายหลายประเทศจะมีหลักการเยียวยาในกรณีดังกล่าว โดยมุ่งที่จะให้มีการแก้ไขกระบวนการที่ผิดพลาดนั้นให้สอดคล้องกฎหมายเสร็จสิ้นเสียก่อน แล้วจึงดำเนินการเยียวยาให้กับบุคคลนั้นต่อไป โดยหากปรากฏภายหลังว่าบุคคลนั้นไม่มีความผิดเลย ก็จะได้รับ การเยียวยาเต็มจำนวนตามสิทธิที่จะได้รับ แต่หากปรากฏว่ายังมีความผิดอยู่บ้าง ก็จะได้รับ การเยียวยาเพียงบางส่วนเท่านั้น อย่างไรก็ตามผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าการดังกล่าวของต่างประเทศนั้นยังไม่ชัดเจนเพียงพอเนื่องจากอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

เอกสารอ้างอิง

- นันท์วัฒน์ บรมานันท์. (2555). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3.) กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์. (2559). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บุบผา อัครพิมาน. (2548). *หลักกฎหมายทั่วไป*. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*. 5 (1), 20-21.
- ปิยศาสตร์ ไชว์พันธุ์. *การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศส*. รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2. *กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ*, หน้า 5-6.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2545). เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง. *วารสาร นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. 32, 248-249.
- ชลธิชา สอนศิริ. (2554). *ปัญหาการกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาของศาลปกครอง*. *วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์*. บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ธนพล ปัญญาสาร. (2560). *การเยียวยาความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการลงโทษทางวินัยร้ายแรงโดยไม่สอดคล้องกฎหมาย: ศึกษากรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ*. *วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์*.
- ศรัญญา โสตานิล. (2550). *ปัญหาคดีปกครองเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ความผิดทางวินัย ข้าราชการ*. *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์*. บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยธุรกิจ บัณฑิตย.