



## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นวิทยานิพนธ์ที่ศึกษาวิจัย เกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิเคราะห์ ลักษณะกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย การดำเนินการทางวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และลักษณะกฎหมายว่าด้วยวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้ทราบว่า การดำเนินการทางวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถให้หลักประกันความมั่นคง และเป็นธรรมแก่พนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งปรับเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการได้หรือไม่ รวมไปถึงการวิเคราะห์เปรียบเทียบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ระยะเวลาการอุทธรณ์ องค์กรณีวินิจฉัย และผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์เพื่อนำผลที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยนี้ไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวินัย และการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ให้สอดคล้องกับหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และยังสามารถสร้างหลักประกันความมั่นคงให้แก่ข้าราชการซึ่งต้องเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอีกด้วย

## จากการศึกษาวิจัยสรุปผลได้ดังนี้

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยมีที่มาจากแนวคิดการควบคุมฝ่ายปกครอง เนื่องจากการดำเนินการทางวินัย การลงโทษ และการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ถือเป็น การกระทำทางปกครอง ที่มุ่งผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรของรัฐ ฝ่ายบริหารประเภทฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งลงโทษกับข้าราชการผู้ถูกลงโทษ อันมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการผู้ถูกลงโทษ และเมื่อการลงโทษทางวินัยและผลภายหลังจากการสั่งอุทธรณ์ถือเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่งแล้ว การกระทำทางปกครองดังกล่าวจึงต้องชอบด้วยกฎหมายกล่าวคือ การกระทำของหน่วยงานของรัฐต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจที่จะกระทำได้นอกจากนี้ยังต้องมีระบบการควบคุมตรวจสอบทั้งก่อนและหลังการกระทำทางปกครองโดยการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษ และการฟ้องคดีต่อศาลถือเป็นการควบคุมภายหลังการกระทำทางปกครอง

ดังนั้น เมื่อรัฐมีนโยบายที่จะปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อให้เกิดความคล่องตัวสะดวกและรวดเร็วในการบริหารจัดการ ด้านวิชาการ ด้านการเงินและทรัพย์สิน และด้านการบริหารงานบุคคล โดยข้าราชการพลเรือนใน มหาวิทยาลัยต้องเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว จึงควรที่จะได้มีการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยวินัย การดำเนินการทางวินัย การลงโทษ และการอุทธรณ์ ของมหาวิทยาลัยของรัฐ และของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยปรากฏผลการวิเคราะห์ว่ากฎหมายว่าด้วยวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในส่วนของลักษณะกฎหมายว่าด้วยวินัย ผู้มีหน้าที่รักษา วินัยฐานความผิด การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ไม่มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ กล่าวคือ ได้มีการนำแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมากำหนดไว้ใน ข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

แต่ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยในด้านการสอบสวนวินัยร้ายแรงและการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง และการลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีประเด็นที่แตกต่างจากการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย กล่าวคือ การสั่งลงโทษกรณีความผิดปรากฏชัดแจ้งของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้แก่ ต้องโทษจำคุก ละทิ้งหน้าที่หรือขาดงานติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่า 15 วัน ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและรับสารภาพเป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดุลพินิจในการสั่งลงโทษได้โดยไม่ต้องสอบสวน และกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้อธิการบดีสั่งลงโทษได้โดยไม่ต้องสอบสวนซึ่งแตกต่างจากหลักเกณฑ์การสอบสวน และการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ที่กำหนดให้การสั่งลงโทษทางวินัยทั้งสองกรณีข้างต้น ต้องมีการเปิดโอกาสให้มีการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและรับฟังพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหาก่อนการสั่งลงโทษเพื่อป้องกันมิให้เกิดการผิดพลาดในการสั่งลงโทษอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้

ดังนั้น การกำหนดไว้ในลักษณะนี้ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจดุลพินิจผิดพลาดและก่อให้เกิดความเสียหายต่อพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้

ในส่วนของการลงโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประกอบด้วยโทษทางวินัยมี 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ งดบำเหน็จความชอบ และปลดออก โดยแบ่งระดับโทษออกเป็น 3 ระดับคือ

1. โทษผิดวินัยร้ายแรง คือ ปลดออก
2. โทษผิดวินัยไม่ร้ายแรง คือ โทษงดบำเหน็จความชอบและภาคทัณฑ์
3. โทษผิดวินัยเล็กน้อย คือ เป็นความผิดครั้งแรกอาจงดโทษโดยว่ากล่าวตักเตือนก่อน

และกำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษได้แก่ อธิการบดี คณบดี หัวหน้าสาขาวิชาหรือหัวหน้าส่วนแล้วแต่กรณี ซึ่งในส่วนของ การลงโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนี้ แตกต่างกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย กล่าวคือ สถานโทษที่มีเพียง 3 สถานโทษ คือภาคทัณฑ์ งดบำเหน็จความชอบ หรือปลดออก แต่ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยจะมี 5 สถานโทษคือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก โดยผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยคือ อธิการบดี คณบดี หรือผู้อำนวยการวิทยาลัย

อย่างไรก็ดีความแตกต่างในส่วนนี้ ไม่ค่อยส่งผลกระทบต่อพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเท่าใดนัก แต่ในส่วนของ การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผู้วิจัยเห็นว่าอาจเป็นปัญหาก่อให้เกิดผลกระทบในแง่หลักประกันความมั่นคงความเป็นธรรมต่อพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยในส่วนของ การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ระยะเวลาการอุทธรณ์ องค์กกรวินิจฉัยผลหลังจากการสั่งอุทธรณ์ กล่าวคือ

1. การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่าด้วยการบริหารงานบุคคล และระเบียบการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ มิได้กำหนดรูปแบบในการแจ้งสิทธิอุทธรณ์แก่พนักงานมหาวิทยาลัยผู้ถูกสั่งลงโทษแต่อย่างใด อันอาจส่งผลให้พนักงานมหาวิทยาลัยไม่ทราบถึงสิทธิของตนเองและอาจส่งผลทำให้เสียสิทธิในการอุทธรณ์โดยไม่เป็นธรรม มีเพียงการกำหนดไว้ในข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่าด้วยการบริหารงานบุคคลเท่านั้น หากพนักงานมหาวิทยาลัยผู้ใดไม่สนใจศึกษาระเบียบกฎหมายก็อาจทำให้เสียสิทธิการอุทธรณ์

2. ระยะเวลาการอุทธรณ์ ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่าด้วยการบริหารงานบุคคล กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงไว้เพียง 15 วัน นับแต่ทราบคำสั่งซึ่งเป็นระยะเวลาที่ไม่มากนักทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยผู้ถูกสั่งลงโทษไม่สามารถหาข้อมูลเพื่อเตรียมชี้แจงต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ทัน อันอาจส่งผลต่อการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงควรกำหนดระยะเวลาเพิ่มขึ้นอย่างเหมาะสม

3. องค์การวินิจฉัย ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล และระเบียบการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กำหนดองค์การวินิจฉัย คือ ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ตั้งลงโทษ และคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย และคณะกรรมการบริหารงานบุคคล

ซึ่งการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงโดยผู้บังคับบัญชาอาจทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากผู้บังคับบัญชาที่พิจารณาวินิจฉัยคำสั่งอุทธรณ์เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ซึ่งตั้งลงโทษ และในทางปฏิบัติก่อนที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นจะตั้งลงโทษผู้ใดผู้บังคับบัญชาผู้ใด จะต้องมีการปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชาลำดับถัดไปก่อนตั้งลงโทษ ดังนั้น การกำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาจึงอาจดูไม่ค่อยเป็นธรรมเท่าใดนักเพราะผู้ตั้งลงโทษและบังคับบัญชาซึ่งรับอุทธรณ์อยู่ในสายการบังคับบัญชาเดียวกัน อาจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาอุทธรณ์อีกทั้งการกำหนดเช่นนี้ทำให้ไม่มีระบบการตรวจสอบภายหลังการกระทำทางปกครองตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

และข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 ข้อ 61(2) กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงและคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณา วินิจฉัยแต่ในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยต้องเสนอข้อวินิจฉัยต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ส่วนข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2534 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ว่าด้วย การบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2535 กำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงและคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคล เมื่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคล พิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใดให้อธิการบดีสั่งการตามมติคณะกรรมการบริหารงานบุคคล

จากรูปแบบองค์กรวินิจฉัยข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าองค์กรวินิจฉัยที่เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของผู้ส่งลงโทษ ไม่สามารถเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาข่มไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแตกต่างไปจากที่ผู้บังคับบัญชาของตนได้สั่งการลงโทษไปแล้ว

และองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ว่าด้วย การบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 กำหนดนั้น ประกอบด้วยบุคคลภายในมหาวิทยาลัย 6 คน บุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย 4 คน รวมเป็น 10 คน และตามองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2534 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2535 กำหนดประกอบด้วยบุคคลภายในมหาวิทยาลัย 6 คน บุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย 5 คน รวมเป็น 11 คน เห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นบุคคลภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งองค์ประกอบเช่นนี้อาจส่งผลกระทบต่อพนักงานมหาวิทยาลัยผู้ถูกสั่งลงโทษ เนื่องจากคณะกรรมการที่เป็นบุคคลภายในมหาวิทยาลัยอาจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาอุทธรณ์ กล่าวคืออาจมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา หรือผู้ได้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษซึ่งอาจมีผลทำให้การพิจารณาวินิจฉัยขาดความเป็นอิสระ อีกทั้งไม่ก่อให้เกิดการตรวจสอบการกระทำทางปกครองตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดีการปฏิรูประบบการอุทธรณ์ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการของ ก.พ. นั้น จากการศึกษาที่ผู้วิจัยได้สอบถามเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบการอุทธรณ์ยังไม่ปรากฏเป็นร่างกฎหมายที่ชัดเจนแต่ในหลักการที่คณะทำงานวางหลักเอาไว้คือ ระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ต้องสั้น กระชับและรัดกุมเพื่อให้ความเป็นธรรมสูงสุด เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการที่ล่าช้าและสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ

ดังนั้น องค์กรวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงควรที่จะได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและหลักการควบคุมองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและข้าราชการที่จะต้องเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในอนาคตด้วย

4. ผลหลังจากการตั้งอุทธรณ์ เนื่องจากข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่าด้วยการบริหารงานบุคคลได้กำหนด ให้ผลหลังจากการตั้งอุทธรณ์ยุติและเสร็จสิ้นภายในมหาวิทยาลัย ทั้งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงและการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง ดังนั้น จึงอาจไม่เป็นธรรมต่อพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐผู้ถูกสั่งลงโทษเนื่องจากผลหลังจากการตั้งอุทธรณ์ยุติและเสร็จสิ้นภายในมหาวิทยาลัยแล้วผู้อุทธรณ์ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้อีก นอกจากนี้ยังไม่มีมาตรการตรวจสอบภายหลังการกระทำทางปกครองที่แท้จริงเกิดขึ้นกล่าวคือ การตรวจสอบที่แท้จริงจะต้องมีการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย โดยองค์กรวินิจัยที่เป็นบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะวินิจฉัยโดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นบุคคลภายในมหาวิทยาลัย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอันจะส่งผลกระทบต่อการศึกษาวินิจฉัยอุทธรณ์

จากปัญหาที่ผู้วิจัยได้พบจึงเห็นสมควรเสนอข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรกำหนดกฎหมายวางหลักให้มีการแต่งตั้ง องค์กรวินิจัยอุทธรณ์ ได้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยจะต้องเป็นองค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระและไม่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ความเป็นอิสระอย่างแท้จริงทำให้สามารถทำหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ได้อย่างเป็นอิสระในการเสนอความเห็น โดยปราศจากการชี้นำจากองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะส่งผลดีต่อการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งองค์กรนี้อาจเป็นองค์กรกลางภายใน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2. ควรกำหนดให้คณะกรรมการ ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ 3 ปี และห้ามดำรงตำแหน่งเกิน สองวาระติดต่อกันเพื่อป้องกันการสร้างอาณาจักรและการสร้างอำนาจในการให้ประโยชน์แก่บุคคล หนึ่งบุคคลใดอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

3. ควรกำหนดให้องค์ประกอบขององค์กรวินิจัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัยเป็นองค์ประกอบที่แน่นอนและชัดเจน โดยอาจประกอบด้วยประธานซึ่งมาจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย ด้านการบริหารกิจการภาครัฐ หรือด้านอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ และอาจกำหนดให้มีผู้แทนจาก สำนักงาน ก.พ. ผู้แทนจาก ก.ม. ผู้แทนจาก ป.ป.ช. เข้าร่วมเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วย เพื่อให้

องค์ประกอบขององค์กรวินิจัยในการพิจารณาอุทธรณ์ ประกอบด้วยบุคคลภายนอกที่เป็นผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นส่วนใหญ่อันจะส่งผลดีต่อการวินิจัยอุทธรณ์

และในส่วนองค์ประกอบขององค์กรวินิจัยที่มาจากบุคคลภายในของมหาวิทยาลัย เพื่อให้สามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงและเป็นธรรมแก่ข้าราชการซึ่งต้องเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย จึงควรมีการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งองค์กรวินิจัยที่สามารถเป็นหลักประกันอันมั่นคงและเป็นธรรม โดยอาจจะกำหนดเป็นระเบียบ หรือข้อบังคับการสรรหา ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ได้มาซึ่งผู้สมควรดำรงตำแหน่งในองค์กรวินิจัยพิจารณาอุทธรณ์

4. ควรกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งองค์กรวินิจัยอุทธรณ์โดยให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้บริหารเพื่อป้องกันการแทรกแซงหรือชี้นำในการวินิจัยอุทธรณ์อันจะส่งผลกระทบต่อพิจารณาอุทธรณ์

5. ควรกำหนดให้มีหน่วยงานกลางภายในมหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงานอิสระอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย ทำหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยเกี่ยวกับการอุทธรณ์และแนะแนวทางในการอุทธรณ์ วิธีการอุทธรณ์ไปจนถึงการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือจนเสร็จสิ้นกระบวนการ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงเป็นธรรมต่อพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งปรับเปลี่ยนจากข้าราชการได้ หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งการจะทำตามข้อเสนอแนะข้อนี้ได้มหาวิทยาลัยต้องมีความพร้อมในด้านอัตรากำลังตำแหน่งนิติกรเนื่องจากในปัจจุบันมหาวิทยาลัยค่อนข้างขาดแคลนอัตรากำลังตำแหน่งนิติกรบางหน่วยงานมีตำแหน่งนิติกรเพียงคนเดียวหรือบางแห่งอาจจะมีเลย ดังนั้น ปัญหาที่พบอยู่ในปัจจุบันคือผู้ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นประกอบการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาในชั้นสอบสวน และผู้ทำหน้าที่ให้ความเห็นเสนอองค์กรวินิจัยอุทธรณ์เป็นบุคคลคนเดียวกัน การเสนอความเห็นย่อมไม่แตกต่างไปจากแนวทางเดิม จึงไม่อาจเป็นหลักประกันความมั่นคงและเป็นธรรมได้แต่อย่างใด

6. ควรกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงเพิ่มขึ้นเนื่องจากระยะเวลาเพียง 15 วันเป็นระยะเวลาที่ไม่เหมาะสมและไม่สามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่ข้าราชการซึ่งจะต้องเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยกล่าวคือระยะเวลาดังกล่าวอาจทำให้ผู้ถูกลงโทษไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ทันตามกำหนดเวลาได้

7. ควรกำหนดให้มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์แก่ผู้ถูกลงโทษทราบโดยต้องกำหนดให้เป็นแบบในการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วยเพื่อให้ผู้ถูกลงโทษทราบถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ของตน