

# ปัญหาทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของพนักงาน ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

รัฐกานต์ วิชัยดิษฐ\*

รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ\*\*

## บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุดครั้งหนึ่งของระบบการอุดมศึกษาของประเทศไทย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ การปรับเปลี่ยนสถานภาพจากความเป็นข้าราชการไปเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา การมีระบบการบริหารงานบุคคลใหม่ที่เป็นระบบที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นเองเป็นการเฉพาะสำหรับสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ โดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ระบบการจ่ายค่าตอบแทนและสวัสดิการที่แตกต่างไปจากระบบราชการ การกำหนดระบบพนักงานมหาวิทยาลัยเพื่อทดแทนระบบข้าราชการ จึงถือเป็นการเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงความคิดทางด้านการบริหารและการจัดการสถาบันอุดมศึกษา หรือมหาวิทยาลัยไทย โดยมุ่งหมายให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทยมีการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว มีอิสระ อันจะนำไปสู่การยกมาตรฐานสถาบันอุดมศึกษาไทยให้เทียบเท่ามาตรฐานสากล ปัจจุบันมีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำนวน 16 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจำนวน 12 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งขึ้นใหม่ ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏจำนวน 40 แห่ง และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล จำนวน 9 แห่ง (ไม่รวมมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ ราชวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย) รวมทั้งหมด 77 แห่ง มีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษารวมกัน ประมาณเกือบ 70,000 คน

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งสถานภาพดังกล่าวรับรองไว้โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษากรณีเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏและกลุ่มมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ที่อยู่ในระหว่างการปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประมาณ พนักงานได้รับการรับรองสถานภาพโดยพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ปัจจุบันปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบโครงสร้างการบริหารงาน คือ พระราชบัญญัติของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันมากระหว่างสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ทำให้ไม่มีความเป็นเอกภาพ และในหลายกรณีก็มีความขัดแย้งกันเองระหว่างสถาบันอุดมศึกษา การที่สถาบันอุดมศึกษาอยู่ในระบบราชการ ทำให้มีระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น เป็นผลให้การบริหารงานขาดความคล่องตัว ประสิทธิภาพของงานต่ำ นอกจากนี้ระเบียบราชการยังมีข้อกำหนดอีกหลายประการที่เป็นข้อจำกัดในการพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาในอนาคต เช่น การใช้เสรีภาพทางวิชาการ การบริหารงานบุคคล

ประเด็นปัญหาความสับสนในการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งที่กล่าวมาในข้างต้น ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามแนวความคิดการจัดองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ที่มีภารกิจในการบริหารวิชาการและบริการสาธารณะ จากการศึกษาหลักการสำคัญของพัฒนาการความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา แนวความคิดการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศและของประเทศไทย ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อนำมาวิเคราะห์และปรับใช้ตามบริบทของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา และศึกษาหลักการในการบริหารงานบุคคลที่จะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย พบปัญหาทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหลายประการ สภาพปัญหาที่นำมาสู่การเสนอแก้ไขเพื่อการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จึงสรุปปัญหาได้ดังนี้

## 1. ปัญหาการกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และปัญหาการบังคับใช้ข้อบังคับสภาสถาบันอุดมศึกษา ในเรื่องการบริหารงานบุคคล ที่ขัดต่อทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ภายใต้หลักความเป็นอิสระสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ สภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจในการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานภายในกรอบแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบัน อุดมศึกษา เพื่อจัดระเบียบการบริหารงานภายใน อาทิเช่น การจัดโครงสร้างองค์กร การบริหารวิชาการ งบประมาณ และบุคคล และการประเมินตรวจสอบ เป็นต้น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2542 กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาที่ยังไม่ปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ มีระบบบริหารงานบุคคล 2 ระบบ ได้แก่ ระบบการบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือน และระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา สำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จะมีเฉพาะระบบการบริหารงานบุคคลพนักงานเท่านั้น โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลดังนี้

1) ให้มหาวิทยาลัยของรัฐจ้างลูกจ้างในลักษณะการจ้างพิเศษที่มีวาระการจ้างที่กำหนดเวลาชัดเจนแทนการบรรจุข้าราชการใหม่

2) ให้สำนักงานประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับพนักงานตามสัญญาจ้างในอัตราข้าราชการไปพลางก่อน

ต่อมาเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีมีมติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้สำนักงานประมาณพิจารณาพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างบุคคลตามสัญญาจ้างในอัตราข้าราชการแรกบรรจุ บวกด้วยอัตราเพิ่มอีกร้อยละ 70 ของอัตราแรกบรรจุสำหรับบุคลากรสาย ก (สายวิชาการ) และจ้างบุคคลตามสัญญาจ้างในอัตราข้าราชการแรกบรรจุ บวกด้วยอัตราเพิ่มอีกร้อยละ 50 ของอัตราแรกบรรจุสำหรับบุคลากรสาย ข และ ค งานวิจัย และงานสนับสนุนวิชาการ)

การกำหนดระบบพนักงานมหาวิทยาลัยเพื่อทดแทนระบบข้าราชการ จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงความคิดทางด้านบริหารและการจัดการสถาบันอุดมศึกษา หรือมหาวิทยาลัยไทย โดยมุ่งหมายให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทยมีการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว มีอิสระ อันจะนำไปสู่การยกมาตรฐานสถาบันอุดมศึกษาไทยให้เทียบเท่ามาตรฐานสากล ปัจจุบันมีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำนวน จำนวน 16 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจำนวน 12 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งขึ้นใหม่ ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 40 แห่ง และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล จำนวน 9 แห่ง (ไม่รวมมหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย) รวมทั้งหมด 77 แห่ง จากการสำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2555 มีบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษารวมกัน ทั้งข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 164,424 คน ในจำนวนนี้มีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา รวมกัน จำนวน 65,992 คน

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ได้รับการรับรองสถานภาพดังกล่าวรับรองไว้โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะกรณีเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ อาทิเช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และมหาวิทยาลัยสุรนารี สำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏและกลุ่มมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ที่อยู่ในระหว่างการปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประมาณ พนักงานได้รับการรับรองสถานภาพโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

ดังนั้นการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจึงส่งผลทำให้สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลซึ่งกระทบกระเทือนต่อการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายดังนี้

ปัญหาการกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากการที่สภาสถาบันอุดมศึกษา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง

สถาบันอุดมศึกษาและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล พบว่าปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของ สภาสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจาก กฎหมายที่ให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มิได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจและการใช้ดุลพินิจของสภาสถาบันอุดมศึกษาในการออกกฎ และมีได้มีมาตรฐานกลางในเรื่องการบริหารงานบุคคล รวมทั้งไม่มีข้อกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายของสภาสถาบัน อุดมศึกษาที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษาตีความในการออกกฎ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้ประสิทธิภาพการบริหารสถาบันอุดมศึกษา มาตรฐานวิชาการลดลง และปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เช่น การนำระบบสัญญาจ้างมาใช้บังคับกับการจ้างพนักงานสถาบันอุดมศึกษาเป็นที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอนมาใช้บังคับเป็นต้นมา มีการมุ่งใจให้เข้าสู่ระบบใหม่ด้วยค่าตอบแทนที่สูงกว่าข้าราชการ โดยสัญญาจ้างจะเป็นสัญญาตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งส่วนใหญ่จะจ้างระยะเวลาสั้น ๆ เป็นสัญญาจ้างรายปี ผลของการทำสัญญาเป็นช่วงเวลาสั้น ๆ ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการทำงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา อาทิ ทำให้ขาดความมั่นคงในอาชีพ ขาดแรงจูงใจ ขาดขวัญกำลังใจ ส่งผลต่อประสิทธิภาพ การทำงาน และที่สำคัญทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมและไม่เสมอภาคของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง รวมไปถึงการกำหนดค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามอัตราที่ได้รับอนุมัติจากมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาคและความเท่าเทียมในการบริหารค่าตอบแทนของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ปัญหาเกิดจากการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งที่แตกต่างกัน รวมถึงความไม่เสมอภาคและความไม่เท่าเทียมในการบริหารระบบสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของสถาบัน อุดมศึกษาแต่ละแห่งด้วย โดยกระบวนการเหล่านี้ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายให้มีการควบคุมตรวจสอบแต่อย่างใด เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวคิดเรื่องหลักนิติรัฐ ซึ่งหมายความถึง รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายและเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ “สิทธิและเสรีภาพของประชาชน” ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ รัฐที่เคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว การใช้อำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษาไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหรือการบังคับใช้กฎ การใช้อำนาจดังกล่าวถือเป็นการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งต้องใช้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ต้องคุ้มครองและสร้างหลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งกรณีการศึกษานี้หมายความว่า การคุ้มครองและสร้างหลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของสภาสถาบันนอกจากปัญหาการใช้อำนาจอิสระของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ขัดต่อหลักนิติรัฐแล้วจากการศึกษายังพบปัญหาการใช้ดุลพินิจของสภาสถาบันอุดมศึกษา ที่ขัดต่อหลักการใช้ดุลพินิจทางปกครองอีกด้วย กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงขอบเขตหรือความผูกพันทางกฎหมายตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น การอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา ของสภาสถาบัน อุดมศึกษา ในการออกกฎหรือข้อบังคับโดยไม่คำนึงถึงหลักนิติรัฐ และหลักการใช้ดุลพินิจในทางกฎหมาย ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพ ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ตลอดจนกระทบต่อการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

การกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาออกข้อบังคับได้โดยอิสระ โดยไม่มีกรอบแห่งกฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลางกำหนดไว้ หากการกำหนดข้อบังคับไม่ชอบด้วยเหตุผล และไม่เกิดความเป็นธรรมกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา จึงสมควรให้มีระบบการควบคุม ดูแลติดตามการออกข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามกรอบมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด โดยกำหนดให้การควบคุมกำกับติดตามตรวจสอบข้อบังคับสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 หรือร่างข้อบังคับปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวที่นำเสนอไว้ในตอนต้น เพื่อให้การออกข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามหลักนิติรัฐหลักนิติธรรม และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ปัญหาการมีส่วนร่วมของพนักงานในการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา พบว่าสถาบันอุดมศึกษาขาดบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ รวมถึงหลักความมั่นคงในการทำงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งต่างกับข้าราชการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานเช่นเดียวกัน ดังนั้น เพื่อคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ตอบแทนอื่นของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ และเพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานรวมถึงชีวิตความเป็นอยู่ของพนักงานในสถาบัน อุดมศึกษาให้ดีขึ้น และเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรแบบประชาธิปไตยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพนักงาน เมื่อพิจารณาตามหลักเสรีภาพพบว่า มีแนวทางที่พนักงานในสถาบัน อุดมศึกษาจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะผ่านกระบวนการประชาธิปไตยพิจารณาร่างข้อบังคับที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา การรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคม และการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหภาพพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ข้อกำหนดเรื่องการทำสัญญาจ้างของพนักงานในมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ จะเห็นได้ว่าข้อบังคับกำหนดไว้กว้าง ๆ ให้จ้างพนักงานได้เพียงคราวละไม่เกิน 5 ปี ซึ่งก็สามารถตีความได้ว่า การจ้างนั้นทำได้ในระหว่าง 1 วัน ถึง 5 ปีงบประมาณโดยกำหนดให้อำนาจมหาวิทยาลัยออกประกาศหลักเกณฑ์การจ้างเพิ่มเติม ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อให้อำนาจไปแล้วสภาสถาบันอุดมศึกษาไม่มีระบบการกำกับตรวจสอบว่า การออกประกาศหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จากการศึกษาพบปัญหาเกี่ยวกับการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่ขัดต่อทฤษฎีสิทธิและเสรีภาพ และเป็นปัญหาทางกฎหมายที่กระทบต่อสถานภาพของพนักงาน

## 2. ปัญหาการมีส่วนร่วมของพนักงานในการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา

ปัจจุบันการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกกฎ ข้อบังคับเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว ทั้งสามพระราชบัญญัตินี้มีเพียงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ฉบับเดียวที่ให้บุคลากรของสถาบัน อุดมศึกษามีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการออก ข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ เรื่อง จรรยาบรรณบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติให้กำหนด จรรยาบรรณของสภาสถาบันอุดมศึกษา ให้สภาสถาบันอุดมศึกษา รับฟังความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะของข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษา ซึ่งกรณีนี้หมายรวมถึงพนักงาน ในสถาบันอุดมศึกษาด้วย นอกเหนือจากเรื่องจรรยาบรรณจะเป็นการกำหนดให้บุคลากรของมีส่วนร่วมโดยอ้อมในการเลือกผู้แทนเข้าร่วมเป็นองค์ประกอบคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการ วิชาการ คณะกรรมการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งก็เป็นสัดส่วนที่ไม่ มาก คณะกรรมการที่มีบทบาทมากในสถาบันอุดมศึกษา คือ สภาคณาจารย์และข้าราชการ หรือ สภาคณาจารย์ หรือสภาพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งเรียกชื่อตามบริบทของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา สภาคณาจารย์และข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษานั้น ได้รับการรับรองไว้โดยพระราชบัญญัติ จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวคิดหนึ่งภายใต้ หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้รับการบัญญัติรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งรวมถึงบริการสาธารณะด้าน การศึกษาด้วย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น หมายความว่าเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ไม่ว่าจะผ่านทางตรง หรือทางอ้อมในลักษณะของการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ในสิ่งที่มีผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านการมีส่วนร่วม ของประชาชน กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตาม สาขา อาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการมีส่วนร่วมของ ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย พบว่าประชาธิปไตย หมายความว่าประชาชนเป็นใหญ่ ซึ่งการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้นคือให้รัฐต้องให้สิทธิแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการ กำหนดข้อกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของตน ตามแนวนโยบายบริหารบ้านเมือง และการ

ปกครองด้วยกฎหมาย จึงต้องมุ่งเน้นให้ประชาชนได้รับสิทธิและเสรีภาพ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชน เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม ไม่ให้มีการแบ่งชนชั้น หรือสร้างอภิสิทธิชนในชาติ มุ่งสู่การยอมรับนับถือคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเข้าใจและเห็นประโยชน์ ในการร่วมมือกันประกอบกิจการงานเพื่อส่วนรวม ในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นองค์กรของรัฐองค์กรหนึ่ง ซึ่งมีอิสระและเสรีภาพสูง ในขณะที่เดียวกันก็ควรยอมรับให้พนักงานผู้อยู่ใต้บังคับได้มีส่วนร่วมหรือ มีโอกาสแสดงความคิดเห็นเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้จากสถานภาพพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาด้วย

ผู้เขียนขอเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาโดยผู้เขียนเห็นสมควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อแก้ปัญหาการใช้ดุลพินิจของสภาสถาบันอุดมศึกษาในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่กระทบต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และหลักการใช้อดุลพินิจเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งเป็นปัญหาทางกฎหมายที่กระทบต่อสถานภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และมีผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยมีแนวทางแก้ไขดังต่อไปนี้คือ

#### **1. แนวทางการแก้ไขปัญหาการกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสถาบัน อุดมศึกษาของรัฐ และปัญหาการบังคับใช้ข้อบังคับสภาสถาบันอุดมศึกษาในเรื่องการบริหารงานบุคคล ที่ขัดต่อทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ**

ผู้เขียนเห็นว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทยควรมีมาตรฐานกลางในการการคุ้มครองสิทธิในการทำงานของบุคลากรอย่างเท่าเทียมกัน และทำให้การดำเนินงาน และการดำเนินกิจการ และการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนั้น ประเทศไทยจึงสมควรนำแนวคิดนี้มาปรับใช้ โดยการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ให้มีมาตรฐานการบริหารงานบุคคลที่เป็นมาตรฐานเดียวกับข้าราชการ รวมทั้งกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติดังกล่าวให้คุ้มครองความมั่นคงในการทำงานที่มีมาตรฐานและบังคับใช้กับบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศอย่างเป็นเอกภาพ โดยมีหลักการ ดังนี้

1) สร้างกลไกการบริหารงานบุคคลในระบบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้มาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเดียวกัน โดยปรับปรุงแก้ไขระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และให้มีผลบังคับใช้กับการพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐด้วย เพื่อลดข้อขัดแย้งและข้อจำกัดบางประการที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและไม่เท่าเทียมกัน

ของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา อันเกิดจากการออกข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่มีความเป็นเอกภาพ

2) หลักการกลาง หรือมาตรฐานกลาง ควรกำหนดขึ้นโดยองค์กรกลาง การบริหารงานบุคคล ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักคุณธรรม ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี เพื่อนำไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ

3) การบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพ และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพนักงานได้อย่างยั่งยืน จำเป็นต้องมีกระบวนการควบคุมตรวจสอบระเบียบหรือข้อบังคับที่สถาบันอุดมศึกษากำหนด หากองค์กรกลางเห็นว่า ระเบียบหรือข้อบังคับนั้นไม่เป็นไปตามหลักการกลางหรือมาตรฐานกลาง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่เป็นธรรมต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา องค์กรกลางต้องแจ้งให้สถาบันอุดมศึกษาปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับนั้นให้เป็นไปตามมาตรฐานกลาง

4) มาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลต้องกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ในเรื่องสัญญาจ้าง โดยห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการจ้างที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือทำให้พนักงานไม่มีความมั่นคงในการทำงาน อัตราเงินเดือนที่ได้รับต้องไม่ต่ำกว่าอัตราที่องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลกำหนด และสวัสดิการต้องไม่น้อยกว่าสวัสดิการที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้รับ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในวิชาชีพและรักษามาตรฐานทางวิชาการ

5) มาตรฐานกลางต้องกำหนดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล การออกข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ตามหลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

## 2. แนวทางการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของพนักงานในการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ผู้เขียนจึงเห็นสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ในเรื่องการบริหารงานบุคคล ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และกำหนดให้ใช้บังคับกับพนักงานในสถาบัน อุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาด้วย เพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองการทำงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้มีความมั่นคง และปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้มีความมั่นคงในการทำงาน เทียบเท่ากับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มีรายละเอียดว่า “ข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา



ที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 หรือตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ในเรื่องการบริหารงานบุคคล ดังต่อไปนี้

1) ปรับปรุงองค์ประกอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา และคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาที่แต่งตั้งขึ้นโดยสภาสถาบันอุดมศึกษา ให้มีผู้แทนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสม ทั้งนี้ ไม่น้อยกว่าผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

2) กำหนดให้สภาคณาจารย์ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นตัวแทนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเจรจาต่อรองเงื่อนไขการจ้าง เพื่อเป็นช่องทางหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

หลักการกลางในการบริหารงานบุคคลที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกมหาวิทยาลัยเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติภารกิจบริหารสาธารณะในทางวิชาการ การกำหนดหลักประกันดังกล่าว ควรอยู่บนพื้นฐานการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานของรัฐอื่น ทั้งในด้านการบริหารบุคคล และรวมถึงการใช้เสรีภาพในทางวิชาการ ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของบุคลากรในมหาวิทยาลัย และภายใต้หลักการความเป็นอิสระมหาวิทยาลัยต้องคำนึงอยู่เสมอว่าการอำนาจดังกล่าวอย่างเป็นอิสระ ต้องวางอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาคและความยุติธรรม

แม้ว่าในปัจจุบันมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแล และวางหลักเกณฑ์ ในเรื่องต่าง ๆ แต่ก็มีได้มาจากผู้แทนจากทุกสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งการวางหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษานั้นมาจากนโยบายของรัฐในการบริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นหลัก ดังนั้นในวิธีการบริหารงานจึงเป็นอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษาในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เป็นไปได้อย่างอิสระปราศจากการควบคุมและอำนาจในการบังคับบัญชา และการให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้มีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นช่องทางหนึ่งในการลดปัญหาในการบริหารงานและความขัดแย้งเกี่ยวกับสัญญาจ้าง จากการศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขที่นำเสนอ หากดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว จะเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพการทำงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและบริการสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศชาติต่อไป

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2550). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระรัชการพิมพ์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

#### บทความและวารสาร

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2529, กันยายน). *ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน*. *บทบัณฑิตย*, เล่มที่ 42 ตอน 3.
- เกษม สุวรรณกุล. (2526). *“ทิศทางของมหาวิทยาลัยไทย.”* ในเอกสารทางวิชาการ. กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทองอินทร์ วงศ์โสธร, พรชัย มงคลวนิช และ ส.วาสนา ประवालพฤกษ์. (2542). *ระบบกลไกการประกันคุณภาพอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักร*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย.

#### วิทยานิพนธ์

- กัญญา รัตนวราหะ. (2546). *ระบบการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ณิชพัชร มณีรัตน์. (2542). *สถานะทางกฎหมายของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- หิรัญ อัครวงศ์เกษม. (2548). *เจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.