

มาตรฐานการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ



นางสาวอรรทัย ชูเจริญ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2558

Employment Standards in Public Institutions of Higher Education

Miss Orathai Chujaroen



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2015

กิตติกรรมประกาศ

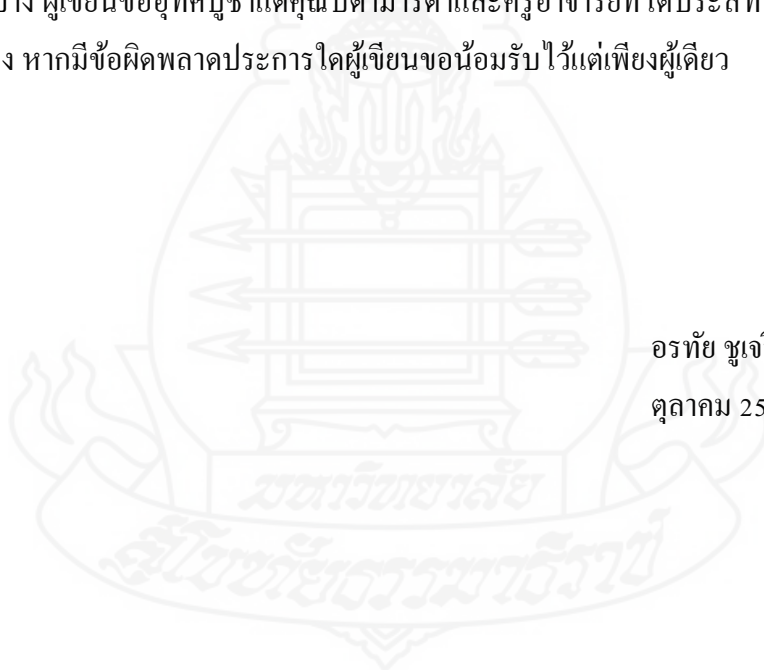
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้เนื่องด้วยความกรุณาจาก อาจารย์ ดร. รั้งสิกร อุปพงศ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพอคำ อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก รองศาสตราจารย์ ดร. ชวิษฐ์ สุวรรณพานิช อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมถึงคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ให้คำแนะนำรวมทั้งชี้แนะแนวทางในการศึกษาและเขียนวิทยานิพนธ์ แก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านด้วยความเคารพอย่างสูงมา ณ ที่นี้

นอกจากนั้น ผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณแม่จำเนียร ชูเจริญ รวมถึงหัวหน้างาน เพื่อนร่วมงาน ตลอดจนเพื่อนทุกคนที่ต่างให้การสนับสนุนให้ความช่วยเหลือ และให้กำลังใจมาโดยตลอด

ท้ายที่สุด หากผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้รับประโยชน์ในทางวิชาการหรือในทางปฏิบัติอยู่บ้าง ผู้เขียนขออุทิศบูชาแด่คุณบิดามารดาและครูอาจารย์ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้แก่ผู้เขียน อนึ่ง หากมีข้อผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

อรทัย ชูเจริญ

ตุลาคม 2558



ชื่อวิทยานิพนธ์ มาตรฐานการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ผู้วิจัย นางสาวอรทัย ชูเจริญ รหัสนักศึกษา 2544001189 ปริญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ (2) รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช

ปีการศึกษา 2558

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิด ความเป็นมาและหลักการของระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และการจ้างพนักงานของสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ (2) ศึกษาหลักการของกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่น และศึกษาการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (3) ศึกษา วิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยเปรียบเทียบกับการจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นและการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศ (4) เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหามาตรฐานการจ้างงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมายโดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร โดยศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง รายงานของส่วนราชการ หนังสือส่วนราชการและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐรูปแบบใหม่ที่น่ามาทดแทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้มีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่สามารถจูงใจให้บุคลากรที่มีศักยภาพเข้าสู่ระบบราชการได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีการกำหนดแนวทางและมาตรฐานการจ้างพนักงานและการบริหารงานบุคคลของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาเอง จึงเป็นเหตุนำมาสู่ปัญหาการขาดเอกภาพ ดังนั้น สมควรมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยให้มีเกณฑ์มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการจ้างพนักงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการจ้าง

คำสำคัญ จ้างพนักงาน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

Thesis title: Employment Standards in Public Institutions of Higher Education
Researcher: Miss Orathai Chujaroen; **ID:** 2544001189; **Degree:** Master of Laws;
Thesis advisors: (1) Pannini Kijporkha, Associate Professor;
(2) Dr. Tawatchai Suwanpanich, Associate Professor; **Academic year:** 2015

Abstract

The objectives of this research were (1) to study the concepts, background and principles of the personnel system in public universities and colleges and the employment systems of institutions of higher learning in other countries; (2) to study legal principles involved with personnel at public universities and compare them with legal principles involving other kinds of government sector employees; (3) to analyze legal problems involved with the hiring of personnel for public universities and compare them with the standards for hiring personnel for other public agencies and for hiring personnel at institutions of higher learning in other countries; and (4) to recommend approaches for solving problems involved with the employment standards of public universities.

This was a qualitative research based on documentary research of related laws, books, articles, theses, judgments and orders of the Administrative Court, government reports, and related literature.

The results showed that personnel working at public universities are now a new kind of government official created to replace civil servants in institutions of higher learning. The new class of employee was created in order to offer more attractive salary rates that would be an incentive for quality personnel to work at public universities. The Rules for Civil Servants in Institutions of Higher Learning Act, B.E. 2547 (C.E. 2004), amended B.E. 2551 (C.E. 2008), allows each university to set its own standards and methods for hiring and personnel management. This has led to a lack of unity. The law should be amended to set central, uniform standards in order to insure fairness in hiring and employment at all public universities and colleges.

Keywords: Employment University Staff

สารบัญ

| | หน้า |
|--|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ | จ |
| กิตติกรรมประกาศ | ฉ |
| สารบัญตาราง | ญ |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| 2. วัตถุประสงค์การวิจัย | 4 |
| 3. ขอบเขตของการวิจัย | 4 |
| 4. ระเบียบวิธีวิจัย | 5 |
| 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | 5 |
| บทที่ 2 แนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ | 6 |
| 1. ความเป็นมาของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ | 6 |
| 1.1 นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินด้านการบริหารราชการ | 6 |
| 1.2 สภาพปัญหาของการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ | 11 |
| 2. แนวคิดและหลักการสำคัญของระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ | 15 |
| 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ | 16 |
| 2.2 หลักการสำคัญของการบริหารระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ | 26 |
| 3. เจ้าหน้าที่และบุคลากรของรัฐในระบบกฎหมายไทย | 29 |
| 3.1 แนวคิดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ | 29 |
| 3.2 ประเภทและความหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐ | 44 |
| 3.2.1 ข้าราชการ | 44 |
| 3.2.2 พนักงานของหน่วยงานของรัฐ | 52 |
| 3.2.3 ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ | 55 |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|--|------|
| บทที่ 3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ..... | 65 |
| 1. ความหมาย ประเภท และสถานะของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ..... | 65 |
| 1.1 ความหมายและประเภทของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ..... | 65 |
| 1.2 สถานะของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ..... | 66 |
| 1.2.1 สัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย..... | 67 |
| 1.2.2 สัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในประเทศสหรัฐอเมริกา..... | 73 |
| 1.2.3 สัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศอังกฤษ..... | 76 |
| 1.2.4 สัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศแคนาดา..... | 80 |
| 1.3 กฎหมายการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ..... | 96 |
| 2. การบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ..... | 100 |
| 2.1 การกำหนดตำแหน่งและคุณสมบัติของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ..... | 100 |
| 2.2 การกำหนดอัตรากรอบกำลัง..... | 101 |
| 2.3 การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ..... | 102 |
| 2.4 วินัยและการรักษาวินัย..... | 103 |
| 2.5 การเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ..... | 104 |
| 3. ความแตกต่างระหว่างบุคลากรของรัฐประเภทอื่นกับ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ..... | 106 |
| 3.1 หน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติ..... | 106 |
| 3.2 ที่มาของงบประมาณในการจ่าย..... | 106 |
| 3.3 ลักษณะของการจ้างงาน..... | 106 |
| 3.3.1 การบรรจุแต่งตั้ง..... | 106 |
| 3.3.2 สถานะของสัญญาจ้าง..... | 107 |
| 3.4 กฎหมายหรือระเบียบ..... | 107 |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|--|------|
| บทที่ 4 การวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมาย และอุปสรรคเกี่ยวกับมาตรฐานการจ้างพนักงาน ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ..... | 112 |
| 1. ปัญหาการขาดเอกภาพของระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551..... | 112 |
| 2. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลและมาตรฐานการจ้างพนักงานใน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ..... | 115 |
| 3. วิเคราะห์การจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยเปรียบเทียบกับ การจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศ..... | 117 |
| 4. วิเคราะห์การจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเปรียบเทียบกับ ข้าราชการหรือบุคลากรของรัฐประเภทอื่น..... | 121 |
| บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... | 122 |
| 1. บทสรุป..... | 122 |
| 1.1 ระบบกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ..... | 123 |
| 1.2 ปัญหาของระบบกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ..... | 124 |
| 2. ข้อเสนอแนะ..... | 125 |
| 2.1 การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษาพ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551..... | 126 |
| 2.2 ความสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี..... | 128 |
| 2.3 การกำหนดเรื่องพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ..... | 129 |
| บรรณานุกรม..... | 130 |
| ภาคผนวก..... | 135 |
| ประวัติผู้วิจัย..... | 147 |

สารบัญตาราง

| | หน้า |
|---|------|
| ตารางที่ 3.1 ตารางเปรียบเทียบสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ของประเทศไทยกับประเทศอื่นๆ..... | 86 |
| ตารางที่ 3.2 ข้อแตกต่างระหว่างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกับบุคลากรของรัฐ ประเภทอื่นๆ..... | 109 |
| ตารางที่ 4.1 การบริหารงานบุคคลของแต่ละมหาวิทยาลัยของรัฐ..... | 113 |



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใหม่ที่เกิดขึ้น เพื่อนำมาทดแทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยสืบเนื่องจากในอดีต เมื่อ พ.ศ. 2507 มีการกำหนดให้บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต่อมาช่วงวิกฤตทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2542 เพื่อลดรายจ่ายภาครัฐ โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) ได้เห็นชอบให้ระงับการกำหนดและบรรจุอัตราข้าราชการใหม่ทุกประเภทให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2542 ซึ่งเป็นไปตามแผนพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ต้องการให้เปลี่ยนสถานภาพการบริหารเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2542 ได้มีมติให้จัดจ้างพนักงานทดแทนอัตราข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อรองรับการออกนอกระบบในปี พ.ศ. 2545 โดยให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณ ให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับอัตราเงินเดือนที่มากกว่าข้าราชการ คือ เพิ่มขึ้น 1.7 เท่า สำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสาย ก. และเพิ่มขึ้น 1.5 เท่า สำหรับพนักงานสาย ข. และ ค. เพื่อทดแทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เกษียณอายุราชการในปีนั้นๆ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดอัตรากำลังของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพื่อทดแทนอัตรากำลังของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ระบบบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจึงเป็นระบบบริหารงานบุคคลที่นำสัญญาจ้างมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหาร โดยมีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งผลการประเมินจะเป็นเงื่อนไขในการเลื่อนขั้นค่าตอบแทน ค่าตอบแทนพิเศษ และการต่อสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ตลอดจนมีการมอบอำนาจและกระจายการตัดสินใจในการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้แก่ส่วนราชการมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความ

ยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับภารกิจและความจำเป็นในการจ้างงานของส่วนราชการได้

ทั้งนี้ กฎหมายหลักของระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งมีเนื้อหาประกอบด้วย การกำหนดนิยามของคำว่า พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ประกอบด้วย การกำหนดตำแหน่งระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนเงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการสำคัญของระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ได้แก่ *หลักประสิทธิภาพ* มีสาระสำคัญคือ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่สามารถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมาย โดยมีผลการประเมินการปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ดีจึงจะได้รับการเลื่อนขั้นค่าตอบแทน ค่าตอบแทนพิเศษ ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐก็สามารถให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกจากงานได้ง่ายหากหย่อนประสิทธิภาพ และไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง หรือการประเมินผลสำเร็จของงานตามช่วงเวลาแล้วแต่กรณี *หลักความประหยัด* มีสาระสำคัญคือ มีการกำหนดระยะเวลาของสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือตามโครงการภารกิจที่มีกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้ โดยอาจมีการต่อสัญญาได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แต่จะต้องไม่ใช่การจ้างงานตลอดชีพ อันแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ นอกจากนี้ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องจัดทำกรอบอัตรากำลังพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งจะทำให้รัฐสามารถกำหนดและวางแผนนโยบายด้านกำลังคนภาครัฐได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจการคลังของประเทศ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้รัฐสามารถลดภาระงบประมาณรายจ่ายด้านบุคลากรได้มากกว่าการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ *หลักการกระจายอำนาจ* มีสาระสำคัญคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งวางหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ภายใต้แนวทาง และหลักเกณฑ์ที่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด เช่น การกำหนดชื่อตำแหน่งในกลุ่มงาน การขอยกเว้นหรือเพิ่มเติมเงื่อนไขการสรรหาและเลือกสรรพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

ของรัฐ การกำหนดเงื่อนไขของสัญญาจ้างให้เหมาะสมกับหน้าที่และการปฏิบัติงาน เป็นต้น จึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีทางเลือกในการจ้างงานและสามารถจ้างบุคลากรได้อย่างเหมาะสมกับความจำเป็นและลักษณะภารกิจ *หลักความโปร่งใส* มีสาระสำคัญคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้กระบวนการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องดำเนินการอย่างมีมาตรฐาน ยุติธรรม และโปร่งใส ทั้งในกระบวนการสรรหาและเลือกสรรบุคคลเพื่อเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รวมทั้งได้กำหนดให้ส่วนราชการจะต้องรายงานผลการดำเนินการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นประจำทุกปี

ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่มีการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แต่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะใช้การบรรจุและแต่งตั้งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพื่อทดแทนอัตรากำลังของข้าราชการเดิม ซึ่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการและตำแหน่งผู้บริหารเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

อย่างไรก็ดี นับจากได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแต่ละสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้มีการออกระเบียบ ข้อบังคับและประกาศเพื่อกำหนดแนวทางและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้ส่วนราชการภายในยึดถือ อาจถือได้ว่าเป็นระยะเวลาไม่นานนักและเป็นเพียงช่วงเริ่มต้นของการนำระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมาใช้กับระบบบุคลากรภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จากการศึกษาระบบเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จึงพบว่าปัจจุบันสภาพปัญหาของระบบกฎหมายการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีอยู่หลายประการ ได้แก่ ปัญหาการขาดเอกภาพในระบบกฎหมายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ปัญหาความครอบคลุมของระบบกฎหมายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ประกอบกับการที่ระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นระบบบริหารงานบุคคลที่มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวสูง สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจึงได้นำการจ้างงานรูปแบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปใช้อย่างแพร่หลายและจำนวนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ยังไม่มีการศึกษาเกี่ยวกับระบบกฎหมายการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเท่าที่ควร จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับระบบกฎหมายของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งในส่วนของ

หลักการและสาระสำคัญของกฎหมายการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ความแตกต่างของหลักกฎหมายการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กับหลักกฎหมายการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่น สภาพปัญหาและอุปสรรคของระบบกฎหมายการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐรวมถึงข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเข้าใจในระบบกฎหมายการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รวมทั้งทำให้กฎหมายการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นกลไกที่สามารถขับเคลื่อนให้การบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีประสิทธิภาพ และบรรลุเจตนารมณ์ของการนำระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มาใช้ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 ศึกษาแนวคิด ความเป็นมา และหลักการของระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและการจ้างพนักงานของสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ

2.2 ศึกษาหลักการของกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่น และศึกษาการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

2.3 ศึกษา วิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยเปรียบเทียบกับกรจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นและการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศ

2.4 เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับมาตรฐานการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

3. ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษากรณีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยทางกฎหมายโดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร โดยศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง รายงานของส่วนราชการ หนังสือส่วนราชการ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดถึงการสืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด ความเป็นมา และหลักการของระบบ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและการจ้างพนักงานของสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ

5.2 เกิดความรู้ความเข้าใจในหลักการของกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่น และเกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

5.3 ได้ทราบปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นและการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศ

5.4 ได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับมาตรฐานการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

บทที่ 2

แนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

1. ความเป็นมาของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

แนวคิดการจ้างงานรูปแบบใหม่ของภาครัฐ โดยระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้เริ่มก่อตั้งขึ้นภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศในปี พ.ศ. 2540 เนื่องจากปัจจัยสำคัญสองประการซึ่งมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าว ได้แก่ ประการแรก นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินด้านการบริหารราชการของรัฐที่มุ่งเน้นให้มีการปฏิรูประบบราชการและกำหนดนโยบายลดขนาดกำลังคนภาครัฐ ประการที่สอง สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลของระบบราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในแนวทางเดิมไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจรวมทั้งไม่อาจตอบสนองต่อนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

1.1 นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินด้านการบริหารราชการ

ด้วยในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรงอันส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนทั้งประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐ โดยรัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินโดยกำหนดนโยบายด้านการบริหารราชการที่กำหนดให้มีการปฏิรูประบบบริหารราชการ ที่มุ่งปรับปรุงระบบงานภาคราชการ และรัฐวิสาหกิจให้เป็นระบบเปิดโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นปราศจากการเลือกปฏิบัติ และเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพเป็นธรรม โดยการจัดทำแผนพัฒนาระบบราชการและมาตรฐานคุณภาพงานราชการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและปรับปรุงคุณภาพข้าราชการในการทำงานโดยเน้นผลงาน การมีคุณภาพ ความซื่อสัตย์สุจริตการมีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน และมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ทำงานคุ้มค่ากับผลตอบแทน ด้วยการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพและการส่งเสริมขวัญกำลังใจข้าราชการรวมตลอดถึงให้ความสำคัญต่อการลดบทบาทการดำเนินการกิจกรรมต่างๆของรัฐ พร้อมกับสนับสนุนให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการร่วมกับรัฐหรือแทนรัฐอย่างเป็นทางการเป็นระบบและเป็นรูปธรรม โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการอำนวยความสะดวกและการลงทุนของภาครัฐเป็นสำคัญและไม่ดำเนินการ

ใดๆ ที่มีผลให้เกิดการผูกขาด รวมทั้งกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ารับ
ช่วงงานบริการประชาชนให้คล่องตัวมากขึ้น

เพื่อให้การบริหารงานของรัฐบาลบรรลุผลตามนโยบายดังกล่าว และมีความสอดคล้อง
กับสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงกำหนดให้มีแผนแม่บทการปฏิรูประบบ
ราชการ (พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2544) โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรภาครัฐนั้น ได้กำหนดให้ปรับ
ลดขนาดกำลังคนของหน่วยงานของรัฐลง โดยมีเป้าหมายที่จะลดขนาดกำลังคนลงอย่างน้อยร้อยละ
10 และ/หรือเพิ่มความสามารถของกำลังคนให้ได้ระดับเดียวกันภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และลดขนาดกำลังคนลงอย่างน้อยร้อยละ 20 และ/หรือเพิ่มความสามารถ
ของกำลังคนให้ได้ในระดับเดียวกันภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9
รวมทั้งรัฐบาลได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเรื่องการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐไว้ ดังนี้

1. การควบคุมอัตรากำลังของส่วนราชการ มีสาระสำคัญคือ นโยบายที่จะควบคุม
อัตรากำลังเป็นเรื่องสำคัญ รัฐมนตรีจะต้องพิจารณาโดยรอบคอบในการเพิ่มอัตรากำลัง เนื่องจาก
ประเทศไทยไม่สามารถรับภาระดังกล่าวได้อีกแล้ว มิฉะนั้นการปรับบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการ
จะกระทำไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ ถ้าไม่จำเป็นก็ไม่ควรขยายงาน ถ้าจำเป็นจะจ้างเอกชนดำเนินการก็ได้
ทั้งนี้ การปรับลดอัตรากำลังของทางราชการจะใช้วิธีค่อยๆ ดำเนินการ

2. มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ มีสาระสำคัญคือ ให้ชะลอการเพิ่ม
อัตรากำลังตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 โดยเปิดโอกาสให้
มีการเพิ่มอัตราใหม่ได้ไม่เกินจำนวนการเกษียณของข้าราชการ และกำหนดมาตรการต่างๆ
เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการปฏิบัติงาน โดยไม่เพิ่มกำลังคนของกระทรวง ทบวง กรม ได้แก่
การมอบอำนาจให้ส่วนราชการเกลี่ยอัตรากำลัง การจัดลำดับความสำคัญของภารกิจและยกเลิกงาน
ที่มีความจำเป็นน้อย เพื่อนำอัตรากำลังไปปฏิบัติงานที่มีความสำคัญเร่งด่วน โดยไม่ต้องขอเพิ่ม
อัตรากำลัง และให้ส่วนราชการทบทวนงานที่สามารถถ่ายโอนให้เอกชนรับไปดำเนินการแทน

3. การเสนอขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือการขออัตรากำลังเพิ่ม มีสาระสำคัญคือ
รัฐบาลไม่มีนโยบายส่งเสริมให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ หรือขอตั้งอัตรากำลังเพิ่ม ยกเว้นเป็น
เรื่องสาขาวิชาที่ขาดแคลน เพราะปัจจุบันค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของรัฐได้เพิ่มขึ้นใกล้จะถึงร้อยละ 40
ของงบประมาณแผ่นดิน หากยอมให้ค่าใช้จ่ายด้านนี้เพิ่มขึ้นอีกจะทำให้งบประมาณที่จะนำไปใช้ใน
การเร่งรัดพัฒนาประเทศต้องลดลงอันเป็นการไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ดี แม้รัฐบาลจะได้กำหนดมาตรการหลายประการเกี่ยวกับการปรับปรุง
การบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ แต่การดำเนินการ
ในภาพรวมยังไม่มีผลชัดเจน ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการปฏิรูประบบราชการเกิดผลในทางปฏิบัติ

โดยชัดเจน รัฐบาลจึงได้จัดลำดับความสำคัญในการปฏิรูประบบราชการโดยการจัดทำแผนแม่บท การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ภายใต้กรอบของระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งประกอบด้วย 5 แผนงานหลัก ได้แก่

1. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ กล่าวคือ เป็นการจำกัดบทบาทและภารกิจของภาครัฐให้เหลือเฉพาะกิจหลักและที่จำเป็นเพื่อกระตุ้น ส่งเสริม และเกื้อหนุนให้เอกชนและประชาชนได้มีบทบาทในการดำเนินงานร่วมกับภาครัฐมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นการบริหารงานที่เน้นผลสัมฤทธิ์ ที่มีประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการทำงาน และมีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน

2. แผนปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ กล่าวคือ เป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณจากเดิมที่เน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ของงาน มีการกำหนดเป้าหมายต่างๆที่เป็นรูปธรรมมีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน สามารถวัดและประเมินผลการดำเนินงานได้รวมทั้งเน้นเป้าหมายเพื่อประชาชนเป็นหลัก โดยมุ่งเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารใช้จ่ายงบประมาณแทนการควบคุมรายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณ

3. แผนปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล กล่าวคือ เป็นการปรับเปลี่ยนเพื่อให้ภาครัฐมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มุ่งเน้นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผล รวมทั้งปรับปรุงเงื่อนไขและรูปแบบการจ้างงานในภาครัฐให้มีความหลากหลายและคล่องตัว โดยยึดความสามารถ และผลงานเป็นหลัก มีการแต่งตั้งเป็นระบบเปิดตามหลักคุณธรรมโดยจัดระบบผู้บริหารระดับสูงไว้เป็นการเฉพาะ มีสัญญาการทำงานเป็นวาระ และสร้างผู้นำที่มีความสามารถสูงและมีระเบียบคุณธรรม สร้างความชัดเจนในบทบาทของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ รวมทั้งปรับระบบเงินเดือนค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานเทียบเคียงได้รับภาคเอกชนตลอดจนปรับระบบวินัยให้เข้มงวดและรวดเร็ว

4. แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย กล่าวคือ เพื่อให้ภาครัฐดำเนินการปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเอื้อต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ รวมทั้งให้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องกฎ ระเบียบ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือการติดต่อราชการของประชาชน

5. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม กล่าวคือ ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของ รัฐประพฤติตามค่านิยมและจรรยาบรรณที่รัฐกำหนดขึ้น และให้มีทัศนคติการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน มีความสุจริต ขยัน อดทน มีความรับผิดชอบ ความเป็นธรรม และความมุ่งมั่นที่จะ

ทำงานให้บรรลุผล รวมทั้งรู้จักทำงานร่วมกับประชาชนในส่วนของแผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคลนั้น รัฐบาลได้กำหนดแนวทางดำเนินการไว้ ดังนี้

1. พัฒนารูปแบบการจ้างงานในภาครัฐให้มีความหลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขการทำงานและรูปแบบองค์กรลักษณะใหม่

2. ปฏิรูประบบการจำแนกตำแหน่งเพื่อเปลี่ยนค่านิยมในเรื่องยศ ชั้น เป็นเน้นเรื่องความสามารถและผลงาน เพื่อให้การสรรหาแต่งตั้งได้บุคคลที่มีความสามารถจริง ปรับระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยยึดตามผลงานและเทียบเคียงได้กับค่าตอบแทนของภาคเอกชนและเสมอภาคกับอาชีพอื่นในสังคม

3. กำหนดดัชนีวัดผลงานตามระบบบริหารงานมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ โดยมีการประเมินความแตกต่างระหว่างผู้มีผลงานและผู้ไม่มีผลงาน เพื่อจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งใจทำงานพัฒนาตนเอง และสร้างสรรค์ผลงาน ตลอดจนส่งเสริมข้าราชการที่มีความสามารถเป็นเลิศโดยสร้างความก้าวหน้าที่จะสามารถให้โอกาสผู้ที่มีความรู้ความสามารถได้ใช้ศักยภาพในการทำงานอย่างเต็มที่

4. สร้างระบบผู้บริหารระดับสูง (Senior Executive Service) โดยกำหนดให้ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการอยู่ในระบบนี้ ซึ่งเป็นระบบเปิดที่ผู้มีความสามารถในภาครัฐสามารถแข่งขันเพื่อรับการแต่งตั้งโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งชัดเจน ระบบนี้จะเป็นการเปลี่ยนจากระบบ “อำนาจนิยม” มาเป็น “ความสามารถนิยม” เป็นระบบสร้างผู้นำที่มีคุณภาพสูง มีคุณธรรม โดยให้เป็นการแต่งตั้งตามระบบเปิดภายในภาครัฐในระยะแรกและจะค่อยๆ เปิดกว้างสู่ภายนอกในอนาคต หลักสำคัญของระบบคือการกำหนดวาระดำรงตำแหน่งแน่ชัด มีการจัดทำสัญญาผลการทำงานและประเมินผลอย่างเปิดเผย โดยปรับระบบค่าตอบแทนให้แข่งขันได้กับองค์กรชั้นนำในภาคเอกชน

5. กำหนดแนวทางการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยมาตรการเกษียณหรือลาออกอย่างสมัครใจพร้อมเงินขวัญถุงเพื่อลดจำนวนตำแหน่งงานลงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ในสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11

6. ปรับระบบการออกจากราชการให้ง่ายขึ้น โดยการประเมินผลงานอย่างสม่ำเสมอ การปล่อยปละละเลยให้มีคนด้อยคุณภาพหรือไม่มีสมรรถภาพอยู่ในส่วนราชการให้ถือเป็นความผิดของผู้บังคับบัญชาที่ไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างด้วย

7. ทบทวนบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลทั้งหมด เพื่อให้มีระบบบริหารบุคคลภาครัฐที่ได้มาตรฐาน แต่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และสอดคล้องกับแนวทางการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ซึ่งควรดำเนินการไปพร้อมๆ กับการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณและปรับโครงสร้างของหน่วยงานกลางอื่นๆ ด้วยภายใต้กรอบนโยบายการปฏิรูป

ระบบราชการ และแผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคลดังกล่าว คณะกรรมการกำหนดเป้าหมาย และนโยบายภาครัฐ (คปร.) จึงได้พัฒนารูปแบบการจ้างงานในภาครัฐให้มีความหลากหลาย โดยกำหนดแนวทางการบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐโดยใช้ระบบสัญญาจ้าง และพัฒนาระบบสัญญาจ้างดังกล่าวเพื่อนำไปใช้ในภาครัฐ กระทั่งในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เข้ามาบริหารประเทศซึ่งในเวลานั้นประเทศไทยยังคงเผชิญปัญหาชะลอตัวของเศรษฐกิจ ต่อเนื่องจากปี พ.ศ. 2540 ในการแถลงนโยบายการบริหาร ราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา รัฐบาลจึงได้กำหนดภารกิจเร่งด่วนและสำคัญที่ต้องดำเนินการ คือ การ เร่งแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และการแก้ไขปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ของระบบเศรษฐกิจ การบริหาร สังคมและการเมือง ไปสู่ความมีเสถียรภาพและความมั่งคั่งยั่งยืนของประเทศ ซึ่งในส่วนราชการ ของการปรับเปลี่ยน โครงสร้างใหม่ของการบริหาร รัฐบาลได้มุ่งเน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็น หลัก มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม การปรับลดขนาดกำลังคนให้เหมาะสมกับ ภารกิจของรัฐ การถ่ายโอนภาระงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของรัฐสู่ภาคเอกชนด้วยการจ้างเหมาบริการ หรือซื้อบริการและถ่ายโอนอัตรากำลังคนจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ ภาคเอกชนอย่างเหมาะสม โดยกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารราชการไว้ ดังนี้

1. การปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและมีโครงสร้างที่กระชับและเหมาะสม กับสถานการณ์ สามารถสนองตอบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พร้อมทั้งเร่ง ตรากฎหมายเพื่อปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลก และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

2. ปรับปรุงบทบาทของภาครัฐจากผู้ปฏิบัติและควบคุม มาเป็นผู้สนับสนุนอำนวยความสะดวก และให้การสนับสนุนการดำเนินการของภาคเอกชนและประชาชน โดยส่งเสริมให้ ภาคเอกชนและประชาชนสามารถมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ เพื่อวางแนวทาง ดำเนินการให้ชัดเจนและต่อเนื่อง

3. ปรับกระบวนการบริหารราชการโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ประชาชน ได้รับบริการข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว และเท่าเทียม พร้อมกันนี้จะปรับปรุงพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

4. เร่งรัดพัฒนาคุณภาพข้าราชการ ให้มีทัศนคติที่เอื้อต่องานบริการประชาชน รวมทั้งการทบทวนกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติ เพื่อให้การบริหารราชการมีความ ยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีการประเมินผลที่เป็นระบบและเป็นธรรม

5. เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณ ให้เป็น เครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการ

พัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรมมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

นอกจากนั้น รัฐบาลได้กำหนดให้มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) อันประกอบด้วยยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 7 ประการ ได้แก่ การปรับเปลี่ยน กระบวนการและวิธีการทำงาน การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การรื้อปรับ ระบบการเงินและการงบประมาณ การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทศวรรษ วัฒนธรรม และค่านิยม การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัยและ การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยในส่วนของ การปรับเปลี่ยน โครงสร้าง การบริหารราชการแผ่นดิน และการสร้างระบบบริหารงานบุคคลใหม่นั้น ได้มีการกำหนดตัวชี้วัด ด้านขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยให้ปรับลดจำนวนข้าราชการลงอย่างน้อยร้อยละ 10 ภายในปี พ.ศ. 2550 และหรือเพิ่มความสามารถของกำลังคนให้ได้ในระดับเดียวกัน รวมตลอดถึงให้คง มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐประเภทบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่อไป หากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐใดมีเหตุผลความจำเป็นที่จะให้คงอัตราตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษาให้เสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบาย กำลังคนภาครัฐพิจารณาเป็นกรณีไป และให้เร่งรัดการพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการจ้างงาน ภาครัฐในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐรูปแบบใหม่ โดยนำระบบสัญญาจ้างมาใช้เพื่อทดแทนการบรรจุ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการ กำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐจึงได้นำหลักการพัฒนาระบบสัญญาจ้างมา ดำเนินการต่อ

1.2 สภาพปัญหาของการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ

นอกเหนือจากการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่มีผลต่อการปฏิรูป ระบบราชการหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณและระบบ บริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ซึ่งการบริหารงานบุคคลในระบบข้าราชการไม่อาจตอบสนอง ต่อการปรับเปลี่ยดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องด้วยการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ มีปัญหาอยู่หลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการระงับประมาณรายจ่ายด้านบุคลากรภาครัฐ การขาด ความคล่องตัวในการบริหารงาน ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ภาคร าชการ และปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังคน

1.2.1 ปัญหาการระงับประมาณรายจ่ายด้านบุคลากรภาครัฐ

ด้านการจ้างงานในระบบราชการเป็นการจ้างงานในระยะยาว กล่าวคือ ข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการจะเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ รัฐจึงต้อง

จ่ายเงินเดือนและค่าจ้างให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำไปจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ ประกอบกับอัตราเงินเดือนและค่าจ้างเป็นไปตามบัญชีที่กำหนดไว้ซึ่งสัมพันธ์กับระดับและตำแหน่งของข้าราชการและลูกจ้าง แต่ไม่สัมพันธ์กับผลผลิตหรือผลลัพธ์ของงานเท่าที่ควร ทำให้รัฐมีภาระงบประมาณรายจ่ายค่าตอบแทนด้านบุคลากรจำนวนที่ค่อนข้างมากในแต่ละปีงบประมาณ โดยงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวอาจไม่สะท้อนถึงความคุ้มค่าในการจัดทำภารกิจของรัฐแต่อย่างใด

1.2.2 ปัญหาขาดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ

การบริหารงานบุคคลในระบบราชการถือว่าข้าราชการทุกคนอยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางและมีหน้าที่ดำเนินงานแทนราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ซึ่ง ก.พ. มีวิวัฒนาการมาจากกรรมการรักษาพระราชบัญญัติ (ก.ร.พ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ประกอบด้วย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ และกรรมการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จำนวน 2 คน มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักสูตรและจัดการสอบไล่ผู้สมัครเข้ารับราชการพลเรือนจัดการศึกษาของนักเรียนหลวงฝ่ายพลเรือนที่ส่งไปศึกษาในต่างประเทศ และควบคุมรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ซึ่งเปลี่ยนชื่อ “ก.ร.พ.” เป็น “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน” และแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน และกรรมผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นด้วยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีว่าการแห่งกระทรวงที่มีเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมของ ก.พ. จะมานั่งประชุมเป็นกรรมการด้วย

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับดังกล่าวโดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งได้ปรับปรุงองค์ประกอบของ ก.พ. ใหม่ โดยไม่กำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน ก.พ. โดยตำแหน่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 กำหนดให้แยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำ เว้นแต่นายกรัฐมนตรีที่เป็นประธาน ก.พ. เพื่อเป็นตัวเชื่อมระหว่างฝ่ายกำหนดนโยบายและฝ่ายที่รับนโยบายไปปฏิบัติ

นับจากนั้นเป็นต้นมา ได้มีการแก้ไขและยกเลิกกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหลายครั้ง แต่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ในฐานะองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของระบบราชการมากนัก กล่าวคือ ก.พ. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ

ด้านบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่การกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล มาตรฐานการบริหารงานบุคคล การจัดระบบราชการพลเรือน การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน การจัดและการพัฒนาส่วนราชการและวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือน การวางแผนกำลังคน การกำหนดกรอบอัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การสอบเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ การแต่งตั้งโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ไปจนถึงการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการและเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกล่าวได้ว่าภารกิจและบทบาทของ ก.พ. ครอบคลุมทั้งด้านการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของฝ่ายบริหารด้านวินัยและระบบคุณธรรม และด้านการจัดโครงสร้างส่วนราชการ ด้วยเหตุนี้ การตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานข้าราชการในเกือบทุกด้านจึงรวมศูนย์อยู่ที่ ก.พ. อันทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงานข้าราชการไม่ว่าจะเป็นการกำหนดอัตราตำแหน่ง การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้ายภายในสังกัดเดียวกันหรือข้ามสังกัด ตลอดจนดำเนินการทางวินัย จนเป็นเหตุให้ส่วนราชการไม่สามารถบริหารงานข้าราชการได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นหรือความเร่งด่วนในการจัดทำภารกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจตามนโยบายรัฐบาล

ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดกลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนให้มีการกระจายอำนาจไปยังส่วนราชการมากขึ้น โดยกำหนดให้ ก.พ. ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการบริหารข้าราชการเพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวปฏิบัติ และกำกับ ดูแล ติดตาม ให้ส่วนราชการตัดสินใจและดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์กลางและมาตรฐานดังกล่าว เช่น การกระจายอำนาจการกำหนดตำแหน่งโดยให้ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้กำหนดจำนวนและตำแหน่งของข้าราชการในกระทรวง แล้วจึงเสนอให้ ก.พ. พิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังดังกล่าว การกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ รวมตลอดถึงอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างส่วนราชการก็ได้โอนไปเป็นของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในปี พ.ศ. 2545 แล้ว

สำหรับการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นผู้ดำเนินการออกระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยการบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากกว่าการ

บริหารงานข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถดำเนินการบรรจุแต่งตั้ง ดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการหรือการอุทธรณ์ร้องทุกข์ได้ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ข้อบังคับสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด

1.2.3 ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีศักยภาพเข้าสู่ระบบราชการ

เนื่องด้วยการบริหารข้าราชการมีมาตรฐานการจ้างงานเพียงมาตรฐานเดียว กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้บัญญัติให้อัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่ข้าราชการจะได้รับมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับตำแหน่งของข้าราชการผู้นั้น ด้วยเหตุนี้ ค่าตอบแทนของข้าราชการจึงเป็นไปตามระดับตำแหน่ง และถูกกำหนดไว้อย่างแน่นอนตามกฎหมาย รวมทั้งเน้นถึงความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของข้าราชการ โดยข้าราชการที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาอย่างเดียวกันและดำรงตำแหน่งระดับเดียวกันย่อมได้รับค่าตอบแทนเท่ากัน โดยมีได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญประสบการณ์ หรือทักษะความยากง่ายของภารกิจประกอบด้วยเท่าที่ควร

นอกจากนั้น อัตราค่าตอบแทนของข้าราชการยังต่ำกว่าอัตราค่าตอบแทนการจ้างงานของภาคเอกชนสำหรับผู้ที่มีวุฒิการศึกษาและรับผิดชอบของงานระดับเดียวกัน จึงเป็นการยากที่ส่วนราชการใดจะสามารถกำหนดมาตรฐานการจ้างงานที่สูงกว่าหรือจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนที่สูงกว่าส่วนราชการอื่น เพื่อจูงใจให้บุคคลที่มีคุณวุฒิการศึกษาในระดับเดียวกันแต่มีความรู้ความสามารถความเชี่ยวชาญและประสบการณ์มากกว่าเข้าสู่ระบบราชการหรือไม่อาจจูงใจให้อยู่ในระบบราชการอย่างยาวนานได้ ประกอบกับการมีระบบราชการมุ่งเน้นความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของข้าราชการ มากกว่ามุ่งเน้นประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและผลสำเร็จของงานตามเป้าหมายจึงทำให้ข้าราชการขาดความทุ่มเทในการทำงาน เนื่องจากข้าราชการจะทำงานมากกว่าหรือทำงานน้อยกว่าก็มีการเลื่อนไหลของระดับตำแหน่งขึ้นไปตามลำดับที่กำหนดไว้อย่างตายตัวและมีความแตกต่างกันเล็กน้อย แม้จะมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการภายใต้การควบคุมกำกับของสำนักงาน ก.พ.ร. โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดการทำงาน การให้คะแนนประเมินผล การจัดสรรเงินรางวัลประจำปีแก่ส่วนราชการ เพื่อสร้างขวัญกำลังใจให้กับข้าราชการ และผลักดันให้ข้าราชการทำงานด้วยความกระตือรือร้นมากขึ้น ซึ่งมีส่วนทำให้แผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้ดำเนินการอย่างรวดเร็วและเกิดผลลัพธ์ แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานและการจัดสรรเงินรางวัล ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดสรรเงินรางวัล ความยุติธรรมและความโปร่งใส ประกอบกับเงินรางวัลดังกล่าวเป็นเงินจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับเงินรางวัลในภาคเอกชน ดังนั้น อัตราค่าตอบแทนรวมกับเงินรางวัลประจำปีของ

ข้าราชการ จึงไม่น่าจะมีผลจูงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีศักยภาพเข้าสู่ระบบราชการได้แต่อย่างใด

1.2.4 ปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังในระบบราชการ

การกำหนดตำแหน่ง หน้าที่ความรับผิดชอบ และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง รวมทั้งประเภทและสายงานตามลักษณะของงานของข้าราชการพลเรือน จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนดโดยมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งดังกล่าว เป็นหลักเกณฑ์กลางที่ส่วนราชการจะต้องยึดถือเป็นกรอบและแนวทางในการกำหนดตำแหน่ง ประเภท และสายงานของข้าราชการที่จะมีในกระทรวง

อย่างไรก็ดี ด้วยพลวัตของสังคมและเศรษฐกิจที่ทำให้ภารกิจของรัฐมีความหลากหลาย กว้างขวาง และซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ส่วนราชการที่ดำเนินการจัดทำและให้บริการสาธารณะจึงอาจมีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านหนึ่งด้านใด นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตรฐานและกฎเกณฑ์กลาง แต่ส่วนราชการไม่อาจสรรหาหรือบรรจุแต่งตั้งบุคลากรที่เหมาะสมมาปฏิบัติงานดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดตำแหน่งดังกล่าวไว้ในมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์กลาง

นอกจากนั้น ด้วยรัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐซึ่งกำหนดหลักการไม่ให้มีการเพิ่มอัตราข้าราชการตั้งใหม่ และเน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการทำงานของข้าราชการ ดังนั้น การกำหนดตำแหน่งขึ้นใหม่ในระบบราชการจึงกระทำได้ยาก อันส่งผลให้ส่วนราชการไม่อาจบรรจุแต่งตั้งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถหรือมีคุณสมบัติเหมาะสมตรงตามความต้องการ เพื่อปฏิบัติงานในกรณีดังกล่าวมาแล้ว เพื่อให้สามารถศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบกฎหมายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและความแตกต่างของหลักกฎหมายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกับหลักกฎหมายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคของระบบกฎหมายดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น จึงสมควรจะได้ศึกษาความเป็นมาของระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐรวมถึงหลักการสำคัญในการบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเสียก่อนในเบื้องต้น ดังต่อไปนี้

2. แนวคิดและหลักการสำคัญของระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นรูปแบบใหม่ของการจ้างงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่นำมาทดแทนการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนใน

สถาบันอุดมศึกษาโดยรูปแบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีแนวความคิดอันเป็นลักษณะสำคัญประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่ การนำระบบการจ้างมาทดแทนการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา การกำหนดอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนที่สูงกว่าข้าราชการ การประเมินผลการปฏิบัติงานที่เคร่งครัดและเน้นผลสำเร็จของงาน และการบริหารที่มีความคล่องตัวสูงโดยมอบอำนาจตัดสินใจให้แก่ส่วนราชการ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

2.1.1 การบริหารงานที่มีความคล่องตัวสูงโดยมอบอำนาจตัดสินใจให้แก่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ด้วยการบริหารงานของระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นรูปแบบใหม่ของการจ้างงานภาครัฐในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เกิดขึ้น เพื่อปรับปรุงการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่มีการจัดทำแผนกลยุทธ์ในลักษณะที่เป็นแผนล่วงหน้าในระยะปานกลาง และมีการกระจายอำนาจจากหน่วยงานหลักไปสู่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณมากขึ้น โดยงบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ งบบุคลากร งบดำเนินการ งบลงทุน และงบเงินอุดหนุน โดยในส่วนบุคลากรนั้น เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความคล่องตัวในการบริหารอัตราค่าจ้างจึงมีแนวคิดให้มีการมอบอำนาจตัดสินใจในการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาและดำเนินกิจการต่างๆ ในเรื่องอัตราค่าจ้าง การเปลี่ยนตำแหน่ง การปรับระดับชั้น การโอนตัดตำแหน่ง และการเปลี่ยนกลุ่มค่าจ้างที่สูงขึ้นตามโครงสร้างบัญชีอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน

จึงกล่าวได้ว่าการมอบอำนาจตัดสินใจในการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยระบบการมอบอำนาจการตัดสินใจดังกล่าวได้กำหนดไว้เป็นระยะ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและต่อเนื่อง จากการบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งในระยะเปลี่ยนผ่านที่มีทั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในระบบราชการ การมอบอำนาจตัดสินใจแบ่งออกเป็นสองลักษณะ กล่าวคือ การมอบอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นไปตาม มาตรา 65/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และการมอบอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0605/11757 ลงวันที่ 6

กันยายน 2552 ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขที่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนดในเรื่องการเปลี่ยนตำแหน่ง การปรับระดับชั้น การตัดโอน และการเปลี่ยนกลุ่มค่าจ้าง โดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องจัดทำแผนอัตรากำลังพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐประกอบด้วยพันธกิจ ภารกิจ และกระบวนการนำส่งผลผลิตผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลเพื่อสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนำเสนอคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เมื่อ คปร. พิจารณาอนุมัติ สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐย่อมดำเนินการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้เองภายใต้แผนที่กำหนด ซึ่งสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถดำเนินการในเรื่องต่างๆ ได้ ดังนี้

การเปลี่ยนตำแหน่ง กล่าวคือ หลักจากที่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับอนุมัติแผนอัตรากำลัง เมื่อปรากฏว่าการกำหนดตำแหน่งที่กำหนดไว้เดิม ไม่เหมาะสมกับลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบ ปริมาณงานและคุณภาพของงานตลอดจนภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในระยะต่อมา สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถดำเนินการพิจารณาปรับเปลี่ยนตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตำแหน่งต่างๆ โดยเฉพาะพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสายสนับสนุนวิชาการภายใต้เงื่อนไขว่า จะต้องเป็นการเปลี่ยนตำแหน่งตามมาตรฐานตำแหน่ง และหลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่ง โดยไม่เป็นการเพิ่มจำนวนตำแหน่งนอกเหนือจากตำแหน่งที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และไม่ทำให้สัดส่วนของงบประมาณด้านบุคลากรเพิ่มสูงกว่างบประมาณของปีที่ผ่านมา

1. การปรับระดับชั้น กล่าวคือ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ส่วนราชการเกิดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลและให้เป็นที่ไปตามระบบความก้าวหน้าในอาชีพสำหรับตำแหน่งที่กำหนดให้มีระดับชั้น โดยมีหลักเกณฑ์ในการปรับระดับชั้นของตำแหน่งตามประเภทของตำแหน่งในแต่ละกลุ่มว่า จะต้องเป็นการปรับระดับชั้นของตำแหน่งที่ถูกกำหนดให้มีระดับชั้นตามที่ปรากฏในมาตรฐานตำแหน่ง หากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีคุณสมบัติครบตามที่กำหนดไว้ โดยไม่เป็นการปรับระดับชั้นข้ามกลุ่มตำแหน่งตามที่ปรากฏในมาตรฐานตำแหน่ง และไม่ทำให้สัดส่วนของงบประมาณด้านบุคลากรเพิ่มขึ้นสูงกว่างบประมาณของปีที่ผ่านมา

2. การตัดโอนตำแหน่ง กล่าวคือ ในกรณีที่ปรากฏว่าการกำหนดจำนวนตำแหน่งและจำนวนอัตรากำลังไม่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้นๆ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงพันธกิจของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อการสร้างผลผลิตและผลลัพธ์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถตัดโอนตำแหน่งของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าการตัดโอนตำแหน่งดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามจำนวนตำแหน่งและอัตรากำลังที่กำหนดไว้ในแผนอัตรากำลัง

บุคลากรภาครัฐ และไม่ทำให้สัดส่วนของงบประมาณด้านบุคลากรเพิ่มสูงขึ้นกว่างบประมาณของปีที่ผ่านมา

3. การเปลี่ยนกลุ่มตำแหน่งตามบัญชีโครงสร้างอัตราค่าจ้าง กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถดำเนินการได้ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่า เป็นการเปลี่ยนกลุ่มค่าจ้างจากกลุ่มที่ต่ำกว่าไปกำหนดในกลุ่มที่สูงกว่าตาม โครงสร้างบัญชีอัตราค่าจ้าง และเป็นการเปลี่ยนกลุ่มค่าจ้างที่ระดับ

2.1.2 การนำระบบสัญญาจ้างมาทดแทนการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

การพัฒนาตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เข้าสู่รูปแบบการนำระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมาทดแทนการจ้างข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาโดยการปรับปรุงชื่อตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีอยู่ประมาณ 600 ชื่อตำแหน่ง ซึ่งเป็นจำนวนที่ค่อนข้างมากและอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารอัตราค่าจ้าง กล่าวคือ บางสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีลักษณะงานที่ปฏิบัติแตกต่างกัน แต่ใช้ชื่อตำแหน่งเดียวกัน อันเนื่องมาจากหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่กำหนดไว้เดิมเป็นไปในลักษณะให้ปฏิบัติงานในลักษณะหนึ่งลักษณะใดเป็นการเฉพาะ

ทั้งนี้ การกำหนดชื่อตำแหน่งใหม่ที่จะนำไปใช้ในระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความสอดคล้องกับแนวทางของการปฏิรูประบบราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกำลังคนภาครัฐ กล่าวคือ มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมในทุกลักษณะงาน และสามารถปฏิบัติงานได้หลายภารกิจในแต่ละด้าน ซึ่งจะช่วยให้คงเหลือชื่อตำแหน่งที่ใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกส่วนราชการของแต่ละสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะได้บุคลากรที่ตรงตามลักษณะงานและความต้องการของหน่วยงาน เพื่อไปปฏิบัติงานในภารกิจต่างๆ ที่สอดคล้องกับการดำเนินงานสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในการสร้างผลผลิตหรือบริการขององค์กร อันก่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างค่าตอบแทนที่เหมาะสม เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน รวมทั้งลดจำนวนบุคลากรและค่าใช้จ่ายภาครัฐ โดยขั้นตอนและวิธีพัฒนาชื่อตำแหน่งมีดังนี้¹

¹ คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.). (2545). ระบบสัญญาจ้างเอกสารอัดสำเนา น.16.

1. จัดกลุ่มตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีชื่อตำแหน่ง และลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบใกล้เคียง หรือคล้ายคลึงกัน และเป็นลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติประจำและต่อเนื่องไว้ด้วยกันแล้วนำมากำหนดเป็นชื่อตำแหน่งใหม่โดยกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้กว้างขวางและครอบคลุมภาระงานของตำแหน่งที่นำมาจัดกลุ่ม

2. กำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งที่กำหนดใหม่ให้สอดคล้องกับระบบการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่จำแนกระบบการศึกษาออกเป็น 3 รูปแบบคือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย รวมทั้งคำนึงถึงประสบการณ์ที่จำเป็นของแต่ละตำแหน่ง

3. ตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่กำหนดใหม่คำนึงถึงความก้าวหน้าของบุคลากรทั้งในตำแหน่งในลักษณะงานสายวิชาการและสายสนับสนุนวิชาการ ซึ่งในการจัดสรรอัตราที่ขุบเลิกจากผลการเกษียณอายุราชการปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 ของมหาวิทยาลัยและสถาบันต่างๆ ในทบวงมหาวิทยาลัย รวม 353 อัตรา และขอให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายภาครัฐ (คปร.) พิจารณาจัดสรรอัตราที่ขุบเลิกจากผลการเกษียณอายุราชการ ปีงบประมาณ 2541: ข้าราชการ ให้มหาวิทยาลัยและสถาบันต่างๆ รวม 1,940 อัตรา รวมทั้งได้มีการขอพิจารณาอนุมัติเป็นหลักการให้จัดสรรอัตราเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2544 จำนวน 1,701 อัตราตามลำดับ คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายภาครัฐ (คปร.) ได้พิจารณาแล้วมีมติ ดังนี้²

1. อนุมัติให้ทบวงมหาวิทยาลัยได้รับจัดสรรเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน เท่ากับจำนวนรวมของอัตราเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่เกษียณอายุราชการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 เพื่อกำหนดเป็นอัตราค่าจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามข้อ 2 ดังนี้

1.1 ให้จัดสรรงบประมาณหมวดเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สาย ก. เท่ากับอัตราเงินเดือนของตำแหน่งที่เกษียณอายุราชการ จำนวน 232 อัตรา

1.2 ให้จัดสรรเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สาย ข. และ ค. ในอัตราเงินเดือนระดับแรกบรรจุเท่ากับตำแหน่งที่เกษียณอายุราชการหรือตำแหน่งที่จ้างทดแทนตำแหน่งที่เกษียณอายุราชการ จำนวน 121 อัตรา

² หนังสือคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ ที่ นร 0707.1.9/27 ลงวันที่ 5 เมษายน 2542.

1.3 ให้ทบวงมหาวิทยาลัยใช้วิธีการจ้างบุคคลเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในระบบใหม่ทดแทนการบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในตำแหน่งที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันต่างๆ

1.4 สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับลูกและสวัสดิการต่างๆ ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสมควรจะได้รับเช่นเดียวกับข้าราชการนั้น ให้ทบวงมหาวิทยาลัยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณากำหนดวิธีการ และการได้รับสิทธิประโยชน์ให้เหมาะสมกับแต่ละมหาวิทยาลัยต่อไป ส่วนการจัดสรรอัตราเงินเดือนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2544 คปร. จะพิจารณาความจำเป็นเป็นรายกรณีไป

2.1.3 การกำหนดอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์อื่น

ระบบการจ่ายค่าจ้างและค่าตอบแทนที่เป็นธรรมเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์มาปฏิบัติงานให้แก่องค์กรภาคเอกชนหรือองค์กรภาคราชการและรักษาบุคลากรเหล่านั้นไว้ได้ เนื่องจากระบบดังกล่าวจะทำให้สามารถสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพมาปฏิบัติงานและดำรงอยู่ในระบบได้เป็นเวลานาน อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาองค์กรที่ยั่งยืนและต่อเนื่อง เป็นการตอบสนองต่อเป้าหมาย นโยบาย ผลผลิต หรือผลลัพธ์สำหรับภาคราชการและภาคเอกชน

แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีแนวคิดเรื่องการนำสถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกระบบ จากมหาวิทยาลัยของรัฐกลายเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความอิสระคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น เช่น ความเป็นอิสระในการจัดระบบเงินเดือนและค่าตอบแทน เช่น กำหนดจำนวนบุคลากรที่จะจ้าง กำหนดจำนวนบุคลากรสาย ก หรือ ข และอัตราเงินเดือน ตลอดจนเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลซึ่งรวมถึงการประเมินผลงานได้ด้วยตนเอง ซึ่งแนวคิดเรื่องการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลง ถือเป็นนโยบายด้านการบริหารของแผนอุดมศึกษา ระยะ 15 ปี ของทบวงมหาวิทยาลัย ข้อตกลงระหว่างประเทศกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบเงื่อนไขในการกู้เงินจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย โดยกำหนดไว้ว่ามหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งจะได้รับการพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2545³

ความเปลี่ยนแปลงของสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลอย่างมาก กล่าวคือ เมื่อเปลี่ยนสภาพ

³ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. (2546). มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใต้ความรับผิดชอบ ต่อสังคม ผู้รับบริการและประโยชน์สาธารณะ กรุงเทพฯ.

เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ บุคลากรที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการบางส่วนได้เปลี่ยนสภาพเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ทำให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยกลายเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ ข้าราชการเดิมที่ไม่ได้เปลี่ยนสถานภาพ ที่ยังใช้ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้ระเบียบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

ดังนั้น จึงทำให้เกิดการทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมเดียวกัน แต่มีการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน เช่น การมีบัญชีเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือนที่แตกต่างระหว่างข้าราชการกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากภาคราชการมีมาตรฐานงานเพียงมาตรฐานเดียวโดยเน้นไปที่ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของข้าราชการและลูกจ้างที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์อย่างเดียวกัน จึงเป็นการยากที่ส่วนราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะสามารถมีมาตรฐานการจ้างที่สูงกว่า หรือจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนอื่นที่สูงกว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอื่นได้ เพื่อจ้างหรือให้ได้ว่าซึ่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือลูกจ้างผู้สำเร็จการศึกษาที่มีศักยภาพในการปฏิบัติหรือประสบการณ์สูงกว่านี้ ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาระบบบัญชีอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนตามผลงานจึงเป็นแนวทางที่นำมาใช้ในระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพื่อเปิด โอกาสและเป็นแรงจูงใจบุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อเป็นกรอบในการจัดทำหรือจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ และเอื้อให้เกิดวัฒนธรรมการทำงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ โดยหลักการของระบบบัญชีอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนตามผลงานที่นำมาใช้ในระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐประกอบด้วย

1. หลักของผลงาน กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานที่สามารถปฏิบัติงานตามเป้าหมายและผลผลิตจากการปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ดีจะได้รับค่าตอบแทนตามผลงาน
2. หลักความสามารถในการจ่ายของรัฐ กล่าวคือ การจ่ายค่าตอบแทนนั้นต้องอยู่ในวิสัยที่งบประมาณจะรองรับได้ และสอดคล้องกับฐานะการเงินการคลังของประเทศ
3. บุคคลที่เข้าสู่ระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะมีการจ้างงานในลักษณะเป็นช่วงๆโดยมีการต่อสัญญาจ้างใหม่
4. บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถจะรับรู้ถึงความก้าวหน้าในสายงานของตนที่ชัดเจน
5. บุคลากรที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่จะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมตามวุฒิการศึกษา ความสามารถในการสร้างผลผลิต ผลลัพธ์ โดยมีระบบประเมินที่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ คุณลักษณะของระบบบัญชีอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนตามผลงานของระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐประกอบด้วย

1. ระบบเงินค่าจ้างพื้นฐาน ซึ่งใช้แนวทางการพิจารณาเงินค่าจ้างพื้นฐานจากบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามากำหนดเป็นบัญชีอัตราค่าจ้าง เพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกัน กล่าวคือ นำฐานบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมากำหนดเป็นฐานบัญชีอัตราค่าจ้างของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยปรับปรุงเทียบเคียงระหว่างคุณวุฒิการศึกษาของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กับวุฒิการศึกษาของตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากบัญชีค่าจ้างในระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนดอัตราค่าจ้างโดยมีมาตรฐานขั้นต่ำ เริ่มที่การมีวุฒิการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพและการมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง และโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีลักษณะความก้าวหน้าในอาชีพ ประกอบกับเพื่อให้สามารถนำตำแหน่งของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะกำหนดขึ้นใหม่ไปทดแทนอัตราที่ขาดแคลนได้

2. กำหนดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐใช้ระบบประกันสังคม เพื่อให้สิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะได้รับไม่ต่ำกว่าที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับ โคนเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมซึ่งรัฐจ่ายสมทบเข้ากองทุนในฐานะนายจ้าง รัฐบาล และผู้ประกันตนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ คิดเป็นร้อยละ 8.00

3. เพิ่มค่าใช้จ่ายจากฐานอัตราเงินเดือนในบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐประมาณร้อยละ 11.57 โดยเป็นการชดเชยบำเหน็จร้อยละ 11.00 และชดเชยค่าสวัสดิการต่างๆ ร้อยละ 0.57 เพื่อที่จะให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ต่ำกว่าสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ดังจะเห็นได้ว่าโครงสร้างบัญชีอัตราค่าจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐประกอบด้วย ค่าจ้างพื้นฐาน+เงินชดเชยบำเหน็จ+เงินชดเชยสวัสดิการ+หลักการของระบบประกันสังคม โดยรัฐจะไม่เสียค่าใช้จ่ายในภาพรวมมากไปกว่าการจ้างข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นอยู่ในระบบเดิม นอกจากนี้ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะได้รับสิทธิประโยชน์ใกล้เคียงกับพนักงานราชการ และรัฐยังสามารถลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรลงได้ เนื่องจากรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการจ้างลูกจ้างไปจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ เพราะรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถเลิกจ้างลูกจ้างได้

ในกรณีต่างๆ เช่น ภารกิจของส่วนราชการสิ้นสุดลง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา เป็นต้น

2.1.4 การประเมินผลการปฏิบัติงานที่เคร่งครัดและเน้นผลสำเร็จของงาน

เพื่อให้ระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นรูปแบบหนึ่งของการจ้างงานภาครัฐที่ทำให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้และศักยภาพเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน รวมทั้งสอดคล้องกับแนวทางการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ จึงจำเป็นต้องมีระบบการวัดผลและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพที่จะทำให้ผู้บังคับบัญชาทราบข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ความสามารถ และความทุ่มเทในการปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แต่ละคน อันจะนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาบุคลากร การปรับปรุงการปฏิบัติงาน การขึ้นค่าจ้าง การเลิกจ้าง และการต่อสัญญาจ้าง โดยแนวคิดสำคัญของการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้แก่

1) ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างผู้ประเมินกับผู้ถูกประเมิน โดยใช้วิธีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์หรือผลสำเร็จของงาน (Performance Management) ที่สอดคล้องกับภารกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

2) กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งอย่างชัดเจน และถูกต้องสมบูรณ์

3) กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานในการวัดผลงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจโดยชัดเจนและเห็นผลตรงกัน ผลการประเมินต้องมีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้

4) ให้มีการแจ้งผลการประเมินและหรือผลการปฏิบัติงานร่วมกับผู้รับการประเมิน โดยปัจจัยที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐประกอบด้วยเนื้อหาสองส่วนคือ การประเมินผลงาน และการประเมินคุณลักษณะการปฏิบัติงาน

(1) การประเมินผลงาน ซึ่งพิจารณาจาก

ก. ปริมาณงาน คือ ปริมาณผลงานหรือจำนวนผลงานที่ทำสำเร็จเปรียบเทียบกับปริมาณงานที่กำหนด หรือปริมาณงานที่ควรจะทำได้ในเวลาที่ควรจะเป็นเป้าหมาย ข้อตกลงหรือมาตรฐานของงาน เช่น จำนวนผลงานที่ได้รับมอบหมายหรือตามข้อกำหนดโดยทำได้ในปริมาณร้อยละ 98-99 ของงานในเวลาที่กำหนดสำหรับภารกิจหนึ่ง

ข. คุณภาพของงาน คือ ความถูกต้อง ความครบถ้วนสมบูรณ์ และความประณีตเรียบร้อยของงาน หรือคุณภาพอื่นๆ เช่น งานถูกต้องดีมาก มีความผิดพลาดไม่เกินร้อยละ 2 เอาใจใส่รายละเอียดอยู่เสมอ ทำงานอย่างมีระบบ

ค. ความทันเวลา คือ เวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการปฏิบัติงานหรือภารกิจ เช่น ทำงานเสร็จก่อนเวลาที่กำหนด ทำงานเสร็จตามเวลาที่กำหนด งานส่วนใหญ่เสร็จตามกำหนดเวลาแต่ยังต้องปรับปรุงการใช้เวลาในการทำงาน

ง. ความคุ้มค่าและการลดความสูญเสียดังกล่าวการใช้ทรัพยากร คือ คำนึงถึงความฟุ่มเฟือย ความสูญเสียดังกล่าวในการใช้ทรัพยากร หรือความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรที่ใช้กับผลผลิตของงาน เช่น ใช้งบประมาณได้สอดคล้องกับผลผลิตของงาน และสามารถลดค่าใช้จ่ายลงได้ โดยปริมาณและคุณภาพของงานไม่ลดลงและใช้ประโยชน์จากเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีอยู่คุ้มค่ากว่าร้อยละ 90 ใช้งบประมาณสอดคล้องกับผลผลิตของงานตามที่กำหนดภายในวงเงินที่ได้รับและประโยชน์จากเครื่องมือเครื่องใช้คุ้มค่ากว่าร้อยละ 80

จ. ผลสัมฤทธิ์ของงาน คือ ผลผลิตหรือผลลัพธ์ของผลงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของงาน เช่น ผลผลิตหรือผลลัพธ์ของงานเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของงานดูได้จากความถูกต้อง ผู้รับบริการมีความพึงพอใจ และผู้บังคับบัญชาแก้ไขทุกท้วงไม่เกินร้อยละ 5

ฉ. องค์ประกอบอื่นๆ อาจเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสมของลักษณะภารกิจตามสภาพการปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ

(2) การประเมินคุณลักษณะในการปฏิบัติงานซึ่งพิจารณาจาก

ก. ความสามารถในการปฏิบัติงาน คือ ความรอบรู้ในงาน ความเข้าใจเกี่ยวกับงานในหน้าที่และงานที่เกี่ยวข้อง สามารถคิดวิเคราะห์ เชื่อมโยงความสัมพันธ์กับสิ่งต่างๆที่เกี่ยวข้องกับงาน ระดับความรู้ในขั้นตอนการปฏิบัติงาน เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานและความสามารถในการคิดทำสิ่งใหม่ๆ เช่น มีความรู้จริงในทุกขั้นตอนของงาน สามารถปรับใช้เครื่องมือหรือวิธีการทำงานให้เหมาะสมกับงานใหม่ๆ ได้ มีความรู้จริงเกือบทุกขั้นตอน สามารถใช้เครื่องมือเครื่องใช้ได้ดี มีความรู้ทั่วไปในงานเกือบทุกขั้นตอน สามารถใช้เครื่องมือเครื่องใช้ได้พอใช้

ข. ความอดุสาหะ คือ ความขยันหมั่นเพียร ความตั้งใจที่จะทำงานให้สำเร็จโดยไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคและปัญหา เช่น มีความตั้งใจและขยันทำงานให้สำเร็จอย่างสูงไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคที่เกิดขึ้นและปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นต้น

ค. ความรับผิดชอบ คือ การปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยเต็มใจมุ่งมั่นทำงานจนสำเร็จลุล่วงเมื่อมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น พร้อมรับผลที่เกิดขึ้นทั้งหมดโดยไม่เกี่ยงงอน ทำงานที่ได้รับมอบหมายด้วยความเต็มใจจนสำเร็จลุล่วง เมื่อมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นพร้อมรับผลที่เกิดขึ้นทั้งหมดแต่ต้องมีข้อบ่งชี้ชัดเจน เป็นต้น

ง. การรักษาวินัย คือ การปฏิบัติตนตามระเบียบแบบแผนของทางราชการและประพฤติตนเป็นตัวอย่างที่ดีในการเคารพกฎและระเบียบต่างๆ เช่น ประพฤติตนตามระเบียบของทางราชการดีมาก วางตนอย่างเหมาะสม และเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้อื่นเสมอ ฝ่าฝืนระเบียบของทางราชการเป็นประจำและต้องตักเตือนหรือลงโทษอยู่บ่อยๆ

จ. การปฏิบัติตนเหมาะสม คือ การปฏิบัติตนอยู่ในกรอบจรรยาบรรณและค่านิยมของหน่วยงาน เช่น ประพฤติตนเหมาะสมตามค่านิยมขององค์กร มีศีลธรรม มีจรรยาวิชาชีพมีทัศนคติที่ดีและพัฒนาตนเอง โดยรวมแล้วอยู่ในระดับดีมากเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้อื่นเสมอ หรืออยู่ในเกณฑ์ดีและเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้อื่นได้ หรืออยู่ในระดับพอใช้สามารถยอมรับได้ หรือยังมีข้อบกพร่องและต้องคอยตักเตือนอยู่เสมอ

ฉ. ความเป็นผู้นำคือ การเป็นตัวอย่างที่ดี มีศิลปะในการจูงใจ กระตุ้นและให้กำลังใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงานให้ตั้งใจและเต็มใจร่วมกันทำงานให้สำเร็จ เช่น มีความสามารถในการเป็นผู้นำได้ดีมาก ผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานตามที่ต้องการ หรือขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้นำที่ดีบางประการ แต่สามารถปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาได้ หรือไม่มีคุณสมบัติในการเป็นผู้นำ ผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ให้ความร่วมมือในการทำงาน เป็นต้น

ช. การพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชา คือ ความสามารถในการแนะนำ สอนงาน กระตุ้นและดำเนินการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติตน และรับผิดชอบมากขึ้น เช่น สนใจและสามารถพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างมีทิศทางที่แน่นอน ชัดเจนและเหมาะสม หรือสนใจและพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างมีทิศทางพอสมควรหรือไม่สนใจที่จะแนะนำสอนงานผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นต้น

ซ. คุณลักษณะอื่นๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในแต่ละสถาบัน
อุดมศึกษาของรัฐ

อย่างไรก็ตาม การประเมินผลการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านการศึกษาคือว่าเป็นหนึ่งในกระบวนการในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ซึ่งจำเป็นต้องมีหลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะต่อการปฏิบัติราชการ ทำให้เกิดระบบการรักษาราชการแทน กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้รักษาราชการแทน ซึ่งภายใต้หลักของความต่อเนื่อง เพื่อให้การบริการสาธารณะเป็นไปด้วยความสำเร็จบรรลุตามเจตนารมณ์

2.2 หลักการสำคัญของการบริหารระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

จากการศึกษาความเป็นมาและแนวคิดอันเป็นองค์ประกอบของระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอาจสรุปได้ว่า การบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีหลักการสำคัญอันเป็นกรอบของการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องยึดถือปฏิบัติ ได้แก่

2.2.1 หลักประสิทธิภาพ

เนื่องด้วยอัตราค่าตอบแทนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความแตกต่างจากอัตราค่าตอบแทนข้าราชการ โดยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่าข้าราชการที่มีคุณวุฒิในระดับเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับสภาพการจ้าง เงื่อนไขการทำงานที่ยึดกับผลงาน และเทียบเคียงได้กับอัตราค่าตอบแทนของภาคเอกชน เพื่อจูงใจให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและศักยภาพสูงเข้ามาในระบบราชการ และเป็นการสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ในระบบราชการ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่สามรถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมาย และผลผลิตจากการปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ดีจึงจะได้รับค่าตอบแทนตามผลการประเมินการปฏิบัติงาน ในขณะที่ส่วนราชการก็สามารถให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกจากราชการได้ง่ายหากหย่อนประสิทธิภาพ

การประเมินผลการปฏิบัติงานจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักประสิทธิภาพ โดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้องจัดให้มีการประเมินการปฏิบัติงานทั้งการประเมินผลประจำปี การประเมินผลเพื่อต่อสัญญาจ้าง หรือการประเมินผลสำเร็จของงานตามช่วงเวลาตามแต่กรณี ซึ่งหากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐผู้ใดไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าว สัญญาจ้างของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลง

2.2.2 หลักความประหยัด

หลักการในข้อนี้เป็นผลสำคัญของการกำหนดระยะเวลาของสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยอาจมีการต่อสัญญาจ้างได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐคู่สัญญา อันแตกต่างจากข้าราชการและลูกจ้างประจำที่จะเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และแม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอาจต่อสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ในกรณีที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลงตามระยะเวลาแล้วแต่แผนงานหรือโครงการดังกล่าวยังไม่เสร็จสิ้นหรือมีแผนงานหรือโครงการใหม่ซึ่งอาจจะเกี่ยวเนื่องหรือไม่เกี่ยวเนื่องกับแผนงานหรือโครงการเดิมก็ตาม แต่การต่อสัญญาจ้างดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามความเหมาะสมจำเป็น และไม่ใช่งานจ้างงานตลอดชีพ ด้วยเหตุนี้ เมื่อระบบพนักงานใน

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีการเข้าและออกงานตามสัญญาจ้างและเป็นการจ้างงานในระยะสั้น จึงทำให้รัฐบาลสามารถลดภาระงบประมาณรายจ่ายด้านบุคลากรได้มากกว่าการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ และลูกจ้างประจำของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งเป็นการจ้างงานระยะยาว

นอกจากนั้น การกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้องทำกรอบอัตราพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้สอดคล้องกับเป้าหมายการปฏิบัติราชการและแผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์จะทำให้รัฐสามารถกำหนดและวางแผนนโยบายกำลังคนภาครัฐได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจการคลังของประเทศ ประกอบกับการจ้างงานรูปแบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอาจมีความคุ้มค่าในการจัดการกิจการมากกว่า เนื่องจากการจ้างงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอยู่ภายใต้เงื่อนไขความจำเป็นและระยะเวลาเสร็จสิ้นของภารกิจ และหากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหย่อนประสิทธิภาพไม่ผ่านประเมินผลการปฏิบัติงานหรือมีผลการประเมินสองครั้งติดต่อกันต่ำกว่าในระดับดี สถาบันอุดมศึกษาของรัฐก็สามารถให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกจากราชการได้โดยง่าย

2.2.3 หลักการกระจายอำนาจ

เนื่องด้วยระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีสัญญาจ้างเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงาน โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้จ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 2 ประเภท คือ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสายวิชาการ และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสายสนับสนุนวิชาการ และจำแนกกลุ่มงานตามลักษณะงานเพื่อกำหนดตำแหน่งของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกเป็นกลุ่มงาน จำนวน 2 กลุ่มงาน ตามลักษณะของงานและผลผลิตของงาน คือ 1) กลุ่มงานประเภทผู้บริหาร ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดีหรือรองคณบดี หัวหน้าหน่วยงานเรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี ผู้อำนวยการสำนักวิทยเขต ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองตามที่ ก.พ.อ. กำหนด 2) กลุ่มงานประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ได้แก่ ระดับเชี่ยวชาญพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ ระดับชำนาญการ ระดับปฏิบัติการ และระดับอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด⁴ และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถกำหนดชื่อตำแหน่งในกลุ่มงาน รวมทั้งสามารถขอยกเว้นหรือเพิ่มเติมเงื่อนไขการสรรหาพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

⁴ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551.

ของรัฐตลอดจนสามารถกำหนดวิธีการประเมินสมรรถนะแต่ละเรื่องในการสรรหาและเลือกสรรพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เหมาะสมกับหน้าที่และการปฏิบัติงานได้ จึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีทางเลือกในการจ้างงานมากขึ้นและสามารถจ้างบุคลากรได้ทุกลักษณะงานตามความเหมาะสมและตรงตามความต้องการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

นอกจากนี้ สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐยังมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขของสัญญาจ้าง หรือประกาศกำหนดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับข้าราชการหรือลูกจ้างในบางเรื่องเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแนวทางการดำเนินการที่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด จึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถตัดสินใจและบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้อย่างยืดหยุ่นและคล่องตัว สอดคล้องกับภารกิจและความจำเป็นของหน่วยงาน รวมทั้งสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ตามเป้าหมายและแผนงาน

2.2.4 หลักความโปร่งใส

ในการสรรหาและเลือกสรรบุคคลเพื่อเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและแบบสัญญาจ้าง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 65/1 กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างมีมาตรฐาน ยุติธรรม และโปร่งใส โดยยึดหลักสมรรถนะ ความเท่าเทียมในโอกาส และประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ เพื่อรองรับการตรวจสอบตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบกับกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งต้องกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่มีความชัดเจน โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ประเมินต้องแจ้งให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐผู้รับการประเมินทราบถึงเป้าหมายของการปฏิบัติงานตามตำแหน่งและงานที่รับผิดชอบตามข้อกำหนดในสัญญาจ้าง และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้องแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมก่อนที่จะเสนอผลการประเมินต่อหัวหน้าส่วนราชการ โดยทุกขั้นตอนในการประเมินผลจะต้องสามารถตรวจสอบได้และเป็นที่ยอมรับโดยผู้ประเมินและถูกประเมิน และมีผลการประเมินให้ผู้ถูกประเมินทราบเมื่อเสร็จสิ้นการประเมินในแต่ละครั้ง

3. เจ้าหน้าที่และบุคลากรของรัฐในระบบกฎหมายไทย

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การศึกษาแนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่และบุคลากรของรัฐก่อนที่จะมีการนำระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมาใช้ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีลักษณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความหมายและประเภทของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระบบกฎหมายที่ใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐประเภทต่างๆ ตามลำดับ ดังนี้

3.1.1 ลักษณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้คำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- 1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- 2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- 3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม 1) หรือ 2)

จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ อาจสรุปหลักเกณฑ์อันเป็นองค์ประกอบของความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ดังนี้

3.1.2 ความเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

หลักเกณฑ์ประการแรกของการพิจารณาความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ หน่วยงานที่บุคคลนั้นปฏิบัติงานอยู่จะต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้บัญญัตินิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ให้หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จากนิยามดังกล่าว อาจจำแนกหน่วยงานทางปกครองออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

ประเภทที่ 1 ส่วนราชการ⁵ หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีระบบการทำงานที่เป็นแบบแผน มีการจัดระดับชั้นการบังคับบัญชากันตามความชำนาญเพื่อความเหมาะสม มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจน มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงาน โดยมีวินัยควบคุมความประพฤติข้าราชการ มีระบบการจัดเก็บเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นหลักฐานในการตรวจสอบ มีการจัดระบบการเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยยึดถือหลักความสามารถ เป็นระบบที่ยึดถือหลักการตามตัวบทกฎหมาย แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่และขอบเขตของการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ซึ่งส่วนราชการแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่น สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และมีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา⁶ เป็นต้น และราชการส่วนท้องถิ่น⁷ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามที่กฎหมายจัดตั้ง

ประเภทที่ 2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 การเคหะแห่งชาติ จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ธนาคารอาคารสงเคราะห์จัดตั้งตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 ธนาคารออมสินจัดตั้งตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2498⁸ เป็นต้น และหมายรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยประกาศของคณะปฏิวัติที่เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจัดตั้งตาม

⁵ ผุสสดี สัตยามานะ และสุพัศตรา. (2532). ระบบการบริหารงานและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ หน้า 20-21.

⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 274/2550 ที่ 634/2550 ที่ 114/2550 และ ที่ 404/2550.

⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 553/2550 ที่ 553/2550 ที่ 618/2550 และที่ 658/2550.

⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 113/2550 ที่ 174/2550 ที่ 475/2550 ที่ 605/2550 และที่ 626/2550.

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515⁹ เป็นต้น ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น องค์การตลาดเพื่อการเกษตรกร จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2517 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 เป็นต้น¹⁰

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีฐานะเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เช่น บริษัทขนส่งจำกัด บริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) บริษัทธนาคารกรุงไทยจำกัด (มหาชน) และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น องค์การสุรา โรงงานยาสูบ เป็นต้น แม้ว่ารัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เนื่องจากรัฐบาลมีทุนรวมในรัฐวิสาหกิจเกินกว่าร้อยละ 50 แต่ก็ไม่อยู่ในความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด

ประเภทที่ 3 หน่วยงานอื่นของรัฐ หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และไม่ใช่วิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวใช้อำนาจในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองโดยจำแนกประเภทของหน่วยงานอื่นของรัฐได้ ดังนี้

1) องค์การมหาชน¹¹ เป็นการจรรูปแบบการจัดองค์กรของรัฐที่เกิดขึ้นมาเพื่อตอบสนองภารกิจของรัฐที่มีการพัฒนาขยายตัวจากภารกิจพื้นฐานดั้งเดิม มาสู่ภารกิจใหม่ๆ ที่สังคมเรียกร้องให้จัดทำขึ้น ซึ่งโครงสร้างองค์กรแบบดั้งเดิม คือ ประเภทที่เป็นส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ไม่เหมาะสมเพราะภารกิจใหม่ๆ เหล่านี้ที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจของผู้บริหารเมื่อมีความจำเป็นต้องมีองค์กรรับผิดชอบจัดทำภารกิจเฉพาะด้านที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากภารกิจดั้งเดิม รัฐจึงได้มีจัดตั้งองค์กรของรัฐประเภทที่สามนี้ขึ้นมา โดยในระยะแรกมีการจัดวาง โครงสร้าง และระบบขององค์กรของรัฐประเภทนี้ในโครงสร้างทางกฎหมายขององค์กรในภาครัฐ ต่อมาในระยะหลังนี้ได้มีองค์กรของรัฐประเภทนี้เป็นจำนวนมาก จึงทำให้องค์กรของรัฐที่สามนี้มีความแตกต่างกันอย่างมากทั้งในเรื่องการจัดองค์กรบริหาร การได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ระบบการตรวจสอบ และการควบคุมดูแลการบริหารจากภาครัฐ เป็นต้น สภาพเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาภายในระบบโครงสร้างขององค์กรของรัฐโดย

⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ 324/2550.

¹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2550 ที่ 595/2550 และที่ 628/2550.

¹¹ แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง. (2554). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 1-5

อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั้น เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทวางหลักเกณฑ์และโครงสร้างของระบบองค์กรของ รัฐรูปแบบที่สามที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยเรียกว่า “องค์การมหาชน” โดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล

องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือที่เรียกว่าหน่วยงานในกำกับของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ กองทุนสนับสนุนการวิจัย กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สถาบันการบินพลเรือน องค์การสวนพฤกษศาสตร์ เป็นต้น และองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เช่น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)¹² เป็นต้น

2) หน่วยราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง หน่วยราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งหน่วยราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจจำแนกออกเป็น

(1) หน่วยราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ได้แก่ สำนักศาลรัฐธรรมนูญ¹³ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹⁴ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน¹⁶ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ¹⁷

¹² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ 8/2550 และที่ 540/2550.

¹³ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542.

¹⁴ มาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

¹⁵ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542.

¹⁶ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2542 ประกอบมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518.

¹⁷ มาตรา 27/2 แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543.

(2) หน่วยราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่ สำนักงานศาลปกครอง¹⁸ และสำนักงานศาลยุติธรรม¹⁹

(3) หน่วยราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง²⁰ และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน²¹

ประเภทที่ 4 หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง หมายถึง หน่วยงานหรือองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้เป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างแทนรัฐ เช่น สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์²² สถานตรวจสภาพรถที่ได้รับอนุญาตเพื่อรับรองสภาพรถ ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522²³ องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ อาทิ แพทย์สภาซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2528 ในการออกกฎ ข้อบังคับทางวิชาชีพ การจดทะเบียนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแพทย์ การพิจารณาลงโทษ การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแพทย์ เป็นต้น

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองเป็นบุคคลใดเพียงบุคคลหนึ่งหรือสองคน หรือคณะบุคคลที่เรียกว่าองค์กรกลุ่มก็ได้

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นองค์กรเดียว หมายถึง บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานทางปกครอง หรือดำเนินงานให้บริการสาธารณะโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง โดยกฎหมายอาจบัญญัติให้อำนาจแก่บุคคลดังกล่าวโดยตรง หรือให้บุคคลนั้นได้รับมอบอำนาจจากบุคคลอื่นก็ได้ เช่น นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน

¹⁸ มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

¹⁹ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543.

²⁰ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550.

²¹ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542.

²² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.55/2550 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 10282550 ที่ 230/2550 และที่ 657/50.

²³ มาตรา 7 และมาตรา 72 – มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522.

รองนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่กำกับการบริหารราชการของกระทรวงหรือทบวงหนึ่ง หรือหลายกระทรวงหรือทบวงตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย²⁴ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง รองปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยตั้งและปฏิบัติราชการประจำในกระทรวงตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย²⁵ เป็นต้น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคคลอาจมีสถานะเป็นข้าราชการ พนักงานของหน่วยงานรัฐ หรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นคณะบุคคลหรือองค์กรกลุ่ม หมายถึง กลุ่มบุคคลซึ่งประกอบด้วยบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยแต่ละบุคคลมีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกัน และแสดงเจตนาออกมาร่วมกันโดยการออกเสียงลงมติ ซึ่งรูปแบบขององค์กรกลุ่มที่พบกันอย่างแพร่หลาย คือ คณะกรรมการ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาประโยชน์สาธารณะมักจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการ เนื่องจากกระบวนการพิจารณาและตัดสินใจร่วมกันโดยคณะกรรมการจะมีความรอบคอบกว่าการตัดสินใจของบุคคลใดเพียงบุคคลเดียว เพราะมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ ตลอดจนความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของแต่ละบุคคล รวมทั้งยังเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ อย่างไรก็ตามรูปแบบขององค์กรกลุ่มก็มีข้อเสียที่จะต้องใช้เวลาและงบประมาณในการดำเนินงานมากกว่ารูปแบบองค์กรเดี่ยว

3.1.3 การใช้อำนาจมหาชนและการบริการสาธารณะ

เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีการใช้อำนาจมหาชนเพื่อการปฏิบัติงานและจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภทคือ การป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดกฎหมาย (ตำรวจทางปกครอง)²⁶ (police administrative) และบริการสาธารณะ

กิจกรรมของฝ่ายปกครองทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ อำนาจในการป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดกฎหมาย (ตำรวจทางปกครอง) เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม การป้องกันดังกล่าว

²⁴ มาตรา 11 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

²⁵ มาตรา 21 (1) และมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543.

²⁶ เดิมนักวิชาการแปลคำว่า police adminmstratine ว่า หมายความว่าถึง “ตำรวจทางปกครอง” ซึ่งคำดังกล่าวสร้างความสับสนในการให้ความหมายมาก เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของคำดังกล่าว เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในความหมายของคำดังกล่าว จึงขอใช้คำว่า “การป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดกฎหมาย” ซึ่งมีความหมายตรงกับคำว่าตำรวจทางปกครอง อังโน นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). สัญญาทางปกครอง สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 26.

สามารถทำได้ในรูปแบบของการออกกฎหรือคำสั่งมาใช้บังคับล่วงหน้า โดยผู้ใช้อำนาจดังกล่าวอาจไม่ใช่ตำรวจก็ได้ เช่น อธิบดีกรมป่าไม้เป็น “ตำรวจทางปกครอง” เกี่ยวกับป่าไม้ เป็นต้น การออกกฎหรือคำสั่งของตำรวจทางปกครองอาจมีผลเป็นการวางกฎระเบียบทั่วไปก็ได้ เช่น กฎจราจรหรืออาจมีผลเป็นการสั่งเฉพาะราย เช่น การอนุมัติหรือการอนุญาตก็ได้ ตำรวจทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่แตกต่างจาก “ตำรวจยุติธรรม” (police judiciaire) โดยตำรวจทางปกครองมีหน้าที่ในการป้องกัน ไม่ให้เกิดความไม่สงบ ขณะที่ตำรวจยุติธรรมมีหน้าที่ปราบปรามความผิดที่เกิดขึ้น ส่วนบริการสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมอีกประการหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม บริการสาธารณะจะมีลักษณะแตกต่างไปจากตำรวจทางปกครอง คือตำรวจทางปกครองเป็นกิจกรรมที่ตำรวจใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อย ส่วนบริการสาธารณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน²⁷

ทั้งนี้ การจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง จะต้องมิขัดแย้งกับกฎหมายให้อำนาจมหาชนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจน กรณีบุคคลผู้มีการใช้อำนาจมหาชน เช่น นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ หรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อบุคคล

ส่วนกรณีของคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจมหาชน เช่น คณะรัฐมนตรีซึ่งใช้อำนาจทางบริหารตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ กระทำการดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดบรรลุผล ถือว่าคณะรัฐมนตรีเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สำหรับกรณีคณะกรรมการผู้ใช้อำนาจมหาชน หมายถึง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายบัญญัติในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดและหลักกฎหมายว่าด้วยการบริการสาธารณะโดยกิจกรรมเพื่อสาธารณะของฝรั่งเศสไว้²⁸ ดังนี้

²⁷ เพิ่งอ้าง หน้า 26.

²⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส สำนักพิมพ์นิติธรรม (มิถุนายน).

1) ความหมายของบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะนั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ

(1) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชนซึ่งหมายถึง กรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง อันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

(2) กิจกรรมดังกล่าวในข้อ 1 จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

2) ประเภทของบริการสาธารณะ

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายไว้²⁹ กฎหมายปกครองฝรั่งเศสแบ่งบริการสาธารณะออกเป็นสามประเภท คือ บริการสาธารณะทางปกครอง บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม และบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม

(1) บริการสาธารณะทางปกครอง

บริการสาธารณะทางปกครองคือ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ

บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชน โดยไม่มีค่าตอบแทน และนอกจากนี้เนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ บริการสาธารณะทางปกครองจะได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

แต่เดิมนั้น บริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านี้มีมากขึ้นและมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไป จึงเกิดประเภทใหม่ๆ ของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก

²⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 9-13.

(2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมคือ บริการสาธารณะที่คล้ายคลึงกับวิสาหกิจทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน

(3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม

บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรมคือ บริการสาธารณะที่เป็นการให้บริการทางสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องการความอิสระ คล่องตัวในการทำงานโดยไม่มุ่งเน้นการทำกำไร เช่น การแสดงนาฏศิลป์ พิพิธภัณฑสถาน การกีฬา การศึกษาวิจัย ฯลฯ

3) หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ³⁰

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้³¹ ว่าบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

(1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใด โดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน คือประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น กิจการใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจึงไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ

การที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น มิได้มุ่งหมายที่จะจัดทำเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดเป็นการเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจการใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

ก. ผู้ใช้บริการสาธารณะ

การเลือกปฏิบัติในระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะ อันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะไม่สามารถทำได้

³⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ พิมพ์ครั้งที่ 3 สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 29-34.

³¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์ อ่างแล้วใน (24) หน้า 18-27.

ผู้ใช้บริการสาธารณะทางปกครองอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบของฝ่ายปกครอง ซึ่งจะทำให้ในบางครั้งผู้ใช้บริการจะถูกสั่งหรือบังคับฝ่ายเดียวอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคได้³² ส่วนผู้ใช้บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม อยู่ในสถานะของคู่สัญญาตามกฎหมายเอกชน ซึ่งมีข้อยกเว้นในบางกรณีที่ใช้บริการจะต้องยอมรับหากมีการขึ้นราคาค่าใช้บริการ ซึ่งเป็นการตัดสินใจฝ่ายเดียวของผู้ให้บริการที่มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ใช้บริการ³³

ข. การเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ

บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ การเลือกปฏิบัติไม่รับเข้าทำงานด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่ง นอกจากเหตุผลที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครจะกระทำมิได้ จากหลักดังกล่าวมีผลให้พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ ความแตกต่างทางด้านศาสนา แนวความคิดทางการเมืองหรือเพศจะไม่สามารถเป็นเหตุให้รัฐสร้างเงื่อนไขที่จะไม่รับเข้าทำงานหรือปฏิเสธไม่ให้เข้าทำงานได้ คงมีเพียงความรู้ความสามารถเท่านั้นที่รัฐสามารถสร้างเป็นเงื่อนไขในการรับเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐได้³⁴

(2) หลักความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ ซึ่งหลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะคือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่ทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรมหาชนอิสระ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้ามาดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ³⁵

ความต่อเนื่องดังกล่าวมานี้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไร สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล การควบคุมการคมนาคมทางอากาศ ความต่อเนื่องจะหมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ตลอดเวลาวันละ

³² GUGLIEL MI, Introduction au droit des services publics, L.G.D.J., 1994, p.41.

³³ GUGLIEL อังแล้วใน (28) หน้า 41.

³⁴ GUGLIEL อังแล้วใน (28) หน้า 42-43.

³⁵ เพิ่งอ้าง (26) หน้า 47.

24 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 7 วัน ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทซึ่งไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวรแต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ ก็อาจจัดทำโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการ เช่น พิพิธภัณฑสถานสามารถกำหนดเวลาเปิด-ปิด กำหนดวันหยุดได้ การศึกษาสามารถกำหนดวันเวลาในการให้การศึกษา รวมทั้งการหยุดพักร้อนประจำปีได้อีกด้วย นอกจากนี้ ความต่อเนื่องยังขึ้นอยู่กับยุคสมัยและสภาพสังคมอีกด้วย

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะมีข้อพิจารณา นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอีก 2 ประเด็น ดังนี้³⁶

ก. ผลที่มีต่อสัญญาทางปกครอง

สำหรับบุคคลผู้เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองนั้น หลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะจะนำมาใช้ 3 กรณี คือ

ก) การเปลี่ยนแปลงสัญญาซึ่งให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะแก้ไขข้อสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบความต้องการของการบริการสาธารณะ

ข) การลงโทษในกรณีความผิดร้ายแรงที่ขัดขวางการดำเนินงานของการบริการสาธารณะซึ่งฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบจะต้องแก้ไขด้วยการเข้าไปทำแทนคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหรือยึดกลับมาทำเองเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ

ค) เมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น และมีผลให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้ตามปกติ ฝ่ายปกครองจะต้องเข้าไปปรับภาวะบางส่วนร่วมกับเอกชนคู่สัญญา ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลง

จะเห็นได้ว่าหลักการหรือวิธีการทั้ง 3 ประการดังกล่าวมานี้มีความแตกต่างจากหลักการทำสัญญาทางกฎหมายเอกชนทั้งสิ้น ซึ่งเหตุที่แตกต่างกันเช่นนี้ก็เนื่องจากสภาพกิจการที่เกิดขึ้นตามสัญญาทางปกครองนี้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะจึงต้องมีเกณฑ์เพื่อรักษาความเป็นประโยชน์สาธารณะเอาไว้

ข. ผลที่มีต่อการนัดหยุดงาน

ในประเทศฝรั่งเศสก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง หลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะมีผลบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการหยุดงานซึ่งถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย

³⁶ ชาญชัย แสงวงศ์. (2554). คำอธิบายกฎหมายปกครอง กรุงเทพฯ พิมพ์ครั้งที่ 17 สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 81 – 82.

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ใช้บังคับและมีการบัญญัติไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญยอมรับสิทธิในการนัดหยุดงาน จึงก่อให้เกิดปัญหาทางรัฐธรรมนูญตามมาคือ สิทธิในการหยุดงานที่รัฐธรรมนูญรับรองกับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะที่รัฐธรรมนูญก็รับรองเช่นกัน โดยหลักทั้งสองนี้ในบางครั้งก็ขัดแย้งกัน เช่น การนัดหยุดงานอาจเป็นเหตุให้เกิดการขัดขวางการดำเนินงานตามปกติของบริการสาธารณะที่ทำให้หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะถูกระทบได้ เป็นต้น

เพื่อเป็นการประนีประนอมระหว่างสิทธิในการนัดหยุดงานกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ จึงเกิดมาตรการที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวขึ้นสองวิธีด้วยกันคือ การให้บริการขั้นต่ำ และการให้เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ (เช่น ทหาร) เข้าดำเนินการแทน

การให้บริการขั้นต่ำ ได้แก่ การที่ฝ่ายปกครองกำหนดมาตรการรับรองการนัดหยุดงานไว้ว่าไม่ว่าจะหยุดงานอย่างไรก็ตาม จะไม่สามารถหยุดทั้งหมดได้อย่างน้อยจะต้องมีบริการดังกล่าวอยู่บ้างในบางส่วน เช่น รถไฟเคียววันละ 10 เที่ยว หากจะนัดหยุดงานก็สามารถทำได้ แต่จะต้องมีรถวิ่งอย่างน้อยวันละ 3 เที่ยว ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการสร้างความลำบากกับประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะมากจนเกินไป การให้บริการขั้นต่านี้นำไปใช้ในบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งการหยุดงานอย่างเด็ดขาดจะทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวม จึงต้องกำหนดไว้ว่าจะหยุดงานอย่างไรก็ตามแต่ จะหยุดการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้อย่างเด็ดขาดทั้งหมดไม่ได้ เช่น บริการสาธารณะเกี่ยวกับโรงพยาบาล ตำรวจ การยุติธรรม การคมนาคมทางอากาศ หรือวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

(3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

บริการสาธารณะที่ดীনั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะรวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย ซึ่งหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีความหมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ เพื่อให้การบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน

หลักความเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชนอยู่เสมอหมายความว่า³⁷ บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองรับผิดชอบนั้น

³⁷ มานิตย์ จุมปา. (2554). คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 3 สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 110 – 113.

จะต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในสังคมที่เปลี่ยนไป เพราะความต้องการของประชาชนไม่อยู่นิ่งกับที่หากแต่แปรผันไปตามสภาพความเจริญของสังคม หลักนี้จึงทำให้เกิดหลักปลีกย่อยอีกหลายหลัก เช่น

ก. รัฐอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานะตามกฎหมายของข้าราชการได้ โดยไม่ต้องการขอรับความยินยอมจากข้าราชการก่อน เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการไม่ใช่ความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน แต่เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมาย แม้การเปลี่ยนแปลงนั้นจะทำให้ข้าราชการต้องเสียสิทธิหรือประโยชน์ที่เคยได้รับก็ตาม³⁸

ในเรื่องการออกกฎหมายมาเปลี่ยนแปลงสถานะของข้าราชการที่ไม่ต้องขอความยินยอมจากข้าราชการนี้ มีข้อนำพิจารณาว่า ในพ.ศ. 2542 มีการดำเนินการให้มหาวิทยาลัยของรัฐในฐานะส่วนราชการ แปลงสภาพเป็นมหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของรัฐ ไม่ใช่ส่วนราชการอีกต่อไป แต่ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ เพราะวามหาวิทยาลัยของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการไม่สามารถปรับตัวให้จัดการศึกษาได้เหมาะสมกับคุณลักษณะของการจัดการศึกษาขั้นอุดมศึกษา ย่อมทำให้มหาวิทยาลัยประสบปัญหาในการพัฒนาศักยภาพทางด้านความรู้ทางด้านวิชาการ การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ อันเป็นผลให้การปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดให้บริการสาธารณะที่คุณภาพแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ จึงต้องดำเนินการให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวในการบริหารสามารถจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างเพียงพอ³⁹ ซึ่งสำหรับข้าราชการนั้นจะต้องขอรับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายของตนโดยบทกฎหมาย แม้ว่าจะทำให้ข้าราชการต้องเสียสิทธิหรือประโยชน์ที่เคยได้รับตามบทกฎหมายเดิมก็ตาม ทั้งนี้ เพราะฐานะของข้าราชการเป็นไปตามบทกฎหมายไม่ได้เป็นไปตามสัญญาเหมือนกับลูกจ้างของเอกชน โดยที่ข้าราชการไม่อาจอ้างสิทธิที่เคยได้รับอยู่ก่อนแล้ว มาเป็นข้อโต้แย้งการเปลี่ยนแปลงและให้คงเป็นไปตามเดิมได้⁴⁰

ข. ในสัญญาทางปกครองแม้จะไม่มีข้อตกลงให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาได้ฝ่ายเดียว แต่หากกิจกรรมที่กำหนดในสัญญาทางปกครองในขณะที่ทำสัญญามีการเปลี่ยนแปลงโดยไม่ถือว่าเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจในการที่จะเปลี่ยนแปลงข้อตกลงในสัญญาทางปกครองได้ฝ่ายเดียวเพื่อตอบสนองความ

³⁸ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง หน้า 113.

³⁹ ธงทอง จันทรางศุ อ่างใน เทียนฉาย กิระนันท์ และคณะ. (2542). การเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ, รายงานการวิจัยเสนอสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หน้า 149.

⁴⁰ เฟื่องอึ้ง (34) หน้า 113.

ต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป ฝ่ายเอกชนจะไม่รับปฏิบัติโดยอ้างว่าไม่ได้ให้ความยินยอมในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้

4) เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ⁴¹

เมื่อฝ่ายปกครองได้ก่อตั้งบริการสาธารณะขึ้นมาแล้ว ฝ่ายปกครองจะดำเนินการจัดทำหรือกำกับดูแลให้มีการจัดทำบริการสาธารณะให้ได้ผลดีตามความมุ่งหมายของการก่อตั้งบริการสาธารณะนั้นขึ้นมา ในการจัดทำหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมี “เครื่องมือ” ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ

(1) มาตรการทางกฎหมาย ฝ่ายปกครองมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอยู่ 3 ประเภท คือ

ก. นิติกรรมทางปกครองที่มีผลทั่วไป (les actes réglementaires) ได้แก่ การวางกฎเกณฑ์ฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีผลต่อบุคคลอื่นเป็นการทั่วไป นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้มีสภาพเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร (réglementaires)

ข. นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล (les actes individuels) ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะตัวบุคคลหรือเฉพาะเรื่อง เช่น คำสั่งห้าม คำสั่งให้ทำการอนุมัติ การอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้เป็น นิติกรรมทางปกครองที่ผู้ออกจะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ จะต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

ค. สัญญาทางปกครอง (contrat administratif) สัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายปกครองในการที่จะมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้แก่เอกชนไปดำเนินการจัดทำและในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ของฝ่ายปกครองเพื่อมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยส่วนใหญ่แล้วบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจะมอบให้เอกชนไปดำเนินการจัดทำได้จะเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมแต่อย่างไรก็ตาม ก็มีในบางกรณีที่สัญญาทางปกครองสามารถนำมาใช้กับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองได้ เช่น ในกรณีเกี่ยวกับการค้นคว้าหรือวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่ฝ่ายปกครองสามารถว่าจ้างให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันต่างๆ ทำการวิจัยโดยการทำข้อตกลงเป็นสัญญาทางปกครองได้

(2) บุคลากรฝ่ายปกครอง⁴² (fonction publique) ได้แก่ บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับฝ่ายปกครอง บุคลากรของฝ่ายปกครองนับได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการ

⁴¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). สัญญาทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 4 สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 35-36.

จัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครอง บุคลากรของฝ่ายปกครองมีหลายประเภท โดยส่วนใหญ่ของบุคลากรจะได้แก่ ข้าราชการ นอกจากนั้นก็จะเป็นบุคลากรที่เรียกว่า “เจ้าหน้าที่”

(3) ทรัพย์สิน⁴³ ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ บ่อยครั้งที่ฝ่ายปกครองมีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งทรัพย์สินทั้งสังหาริมทรัพย์ (meubles) หรืออสังหาริมทรัพย์ (immeubles) ซึ่งโดยปกติทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองได้มาซึ่งทรัพย์สินทั้งหลายได้ 2 วิธี คือการได้มาซึ่งทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่งกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยวิธีพิเศษ

(4) อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง เป็นเครื่องมือทางกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้นิติบุคคลซึ่งจัดทำหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะมีอำนาจพิเศษที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากวิธีการทางกฎหมายมหาชน ซึ่งเรียกว่าอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองหรืออำนาจมหาชน (prerogative de la puissance publique) อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองนี้เป็นอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีเหนือเอกชนเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

3.1.4 การอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ

บุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ผู้ใหญ่บ้านและกำนันผู้ใหญ่ เป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของนายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง ซึ่งเป็นกรมในระเบียบบริหารราชการส่วนกลางอันเป็นหน่วยงานทางปกครองตาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁴⁴ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของอธิการบดี ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ในทางตรงกันข้ามหากบุคคลหรือคณะบุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบุคคลนั้นย่อมไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทนายความเป็นผู้ที่สภาทนายความได้รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ

⁴² แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 1-5 หน้า 26.

⁴³ เพิ่งอ้าง หน้า 27.

⁴⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 107/2550 ที่ 247/2550 และที่ 297/2550.

พ.ศ. 2528 จึงไม่เป็นบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁴⁵

3.2 ประเภทและความหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัจจุบันเราจำแนกเจ้าหน้าที่ของรัฐออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานของหน่วยงานของรัฐ ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแต่ละประเภทมีความหมายและมีกฎหมายที่ใช้บังคับแตกต่างกันโดยแบ่งเป็นประเภทต่างๆ ได้ ดังนี้

3.2.1 ข้าราชการ

ระบบบริหารราชการในสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ยังไม่มีการแบ่งแยกข้าราชการออกเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนอย่างชัดเจน แต่ข้าราชการทำหน้าที่เป็นทั้งทหารในยามศึกสงครามและเป็นพลเรือนในยามบ้านเมืองสงบ ภายใต้การบังคับบัญชาของสมุหกลาโหมและสมุหนายก ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและควบคุมดูแลทั้งการทหารและการบริหารราชการในหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ จนกระทั่งได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการจัดตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง และกำหนดให้กระทรวงกลาโหมว่าราชการทหารทั้งปวง ส่วนกรมการปกครองหัวเมืองทั้งหมดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย จึงทำให้มีการแยกฝ่ายทหารออกจากฝ่ายพลเรือนอย่างเด็ดขาด นอกจากนี้ ยังได้มีการยกเลิกระบบกินเมืองแล้วจัดระบบการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนต่างๆ ให้แก่ข้าราชการ เช่น บรรดาศักดิ์ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ เบี้ยกันดาร ค่าเช่าที่พัก รวมตลอดถึงมีการจัดให้มีระบบบำเหน็จบำนาญของข้าราชการเป็นครั้งแรก⁴⁶

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกันอย่างมีวินัย ให้มีการรับราชการเป็นอาชีพโดยมีการเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการอย่างเสมอภาคและยุติธรรมซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นรากฐานสำคัญของระบบบริหารข้าราชการในปัจจุบัน ซึ่งได้มีการปรับปรุง แก้ไข และยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกหลายฉบับ เพื่อปรับเปลี่ยน โครงสร้างและหลักการบริหารงานข้าราชการพลเรือนให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในแต่ละยุคสมัย และได้มีการแยกข้าราชการบางประเภทออกจากข้าราชการพลเรือน เช่น ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ

⁴⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 633/2550.

⁴⁶ ประวิณ ฒ นคร. (2535). การบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย เรื่อง 8.4.1 การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลสมัยราชกาลที่ 5 ใน *เอกสารประกอบการศึกษาชุดวิชาการบริหารราชการไทย สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช* หน้าที่ 8 หน้า 538-541.

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการรัฐสภา รวมตลอดถึงข้าราชการองค์กระโษระตามรัฐธรรมนูญ อย่งไรก็ตามแบบแผนในการบริหารงานข้าราชการประเภทต่างๆ ดังกล่าว ยังคงมีหลักการและแนวทางในทำนองเดียวกับข้าราชการพลเรือน และเนื่องจกจำนวนข้าราชการพลเรือนมีอยู่เป็นจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการประเภทอื่น กล่าวคือ มีอยู่ประมาณร้อยละ 30 ของจำนวนข้าราชการทั้งหมดในฝ่ายพลเรือน

ด้วยเหตุนี้ ผู้ทำวิทยานิพนธ์จึงศึกษากฎหมายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทข้าราชการ โดยใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายหลักในการศึกษา

1) ความหมาย มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ให้หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการอื่นในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น จากนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่าข้าราชการฝ่ายพลเรือนประกอบด้วย

(1) ข้าราชการพลเรือน ซึ่งหมายความว่าบุคคลซึ่งได้รับบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน และ

(2) ข้าราชการอื่นในกระทรวง กรม ฝ่ายพลเรือน ซึ่งหมายความว่าข้าราชการอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน ซึ่งอยู่ในกระทรวง สำนักนายกรัฐมนตรี และส่วนราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีฐานะเป็นกรมที่ได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายเฉพาะของตน เช่น ข้าราชการครู ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการตำรวจ รวมตลอดถึงข้าราชการในราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานส่วนตำบล พนักงานเทศบาล ซึ่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการแต่ละประเภทดังกล่าว ได้กำหนดนิยามคำว่าข้าราชการประเภทนั้น ไว้ในแนวทางเดียวกับข้าราชการพลเรือน เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4 บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและการค้า กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 4 บัญญัติให้ข้าราชการตำรวจ หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความถึงข้าราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งหรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4 บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

จากนิยามตามบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น เราอาจพิจารณาองค์ประกอบของความเป็นข้าราชการได้ ดังนี้

ประการแรก ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมาย

การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ หมายถึง การสั่งให้ข้าราชการมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง และมีสิทธิที่จะได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งโดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบรรจุและการแต่งตั้งข้าราชการจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของข้าราชการประเภทนั้นๆ

ประการที่สอง ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐ

ข้าราชการจะต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานทางปกครองของรัฐซึ่งหมายถึง กระทรวง กรม และส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและมีฐานะไม่ต่ำกว่ากรม

ประการที่สาม รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน

ข้าราชการจะต้องได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณของหน่วยงานของรัฐซึ่งตนได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง และงบประมาณดังกล่าวต้องเป็นงบประมาณในหมวดเงินเดือนหรือประเภทเงินเดือน หรืองบบุคลากรที่จ่ายผ่านลักษณะเงินเดือน แล้วแต่กรณี ตามที่ตั้งไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

อย่างไรก็ดี ข้าราชการบางประเภทแม้จะไม่มีชื่อเรียกว่า “ข้าราชการ” เช่น พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา และพนักงานส่วนตำบล แต่ก็มีสถานะเป็นข้าราชการเนื่องจากมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดนิยาม “พนักงานส่วนตำบล” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล

พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืองบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500 บัญญัตินิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” ให้หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น และพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามที่มีกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นอื่นกำหนดขึ้นแต่ไม่รวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา และพนักงานส่วนตำบล เป็นบุคคลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 หรือพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้วแต่กรณี โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนของเทศบาล หรือเมืองพัทยา หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา และพนักงานส่วนตำบลจึงมีสถานะเป็นข้าราชการ แม้จะไม่มีชื่อเรียกว่าข้าราชการก็ตาม

2) ประเภท ข้าราชการพลเรือนมี 2 ประเภท ได้แก่⁴⁷

(1) ข้าราชการพลเรือน คือข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการ โดยได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ คือ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการ โดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์พระมหากษัตริย์ โดยการแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในพระองค์จะเป็นไปตามพระราชอัชฌาศัย และหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในพระองค์ พ.ศ. 2519

3) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารข้าราชการพลเรือน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายหลักของการบริหารเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทข้าราชการ ที่กำหนดหลักการและสาระสำคัญในเรื่องการจัด

⁴⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

ระเบียบข้าราชการ การบรรจุแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่ง เงินเดือน และค่าตอบแทนอย่างอื่น การเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ วินัย อุตสาหกรรมและร้องทุกข์

ในการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเพื่อเข้ารับราชการจะกระทำด้วยวิธีสอบแข่งขัน และบรรจุแต่งตั้งตามลำดับในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุพิเศษหรือมีเหตุผล และความจำเป็นอย่างยิ่ง ส่วนราชการอาจดำเนินการคัดเลือกการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ โดยไม่ต้องดำเนินการสอบแข่งขันก็ได้ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด อย่างไรก็ตาม การสอบแข่งขันหรือการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งก็ต้องยึดถือและคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 45 ได้บัญญัติให้ ข้าราชการมี 4 ประเภท ได้แก่ ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ตำแหน่ง ประเภทวิชาการ และตำแหน่งประเภททั่วไป

1) ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรอง หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภท บริหาร

2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ ที่ต่ำกว่าระดับกรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ

3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.พ. กำหนดเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น

4) ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ

รวมทั้งมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ บัญญัติ ให้ระดับตำแหน่งในแต่ละประเภทตำแหน่งดังกล่าว มีดังนี้

(1) ตำแหน่งประเภทบริหาร มีระดับดังต่อไปนี้

ก. ระดับต้น

ข. ระดับสูง

(2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ มีระดับดังต่อไปนี้

ก. ระดับต้น

ข. ระดับสูง

(3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ มีระดับดังต่อไปนี้

ก. ระดับปฏิบัติการ

- ข. ระดับชำนาญการ
 - ค. ระดับชำนาญการพิเศษ
 - ง. ระดับเชี่ยวชาญ
 - จ. ระดับทรงคุณวุฒิ
- (4) ตำแหน่งประเภททั่วไป มีระดับดังต่อไปนี้
- ก. ระดับปฏิบัติงาน
 - ข. ระดับชำนาญงาน
 - ค. ระดับอาวุโส
 - ง. ระดับทักษะพิเศษ

สำนักงาน ก.พ. ได้ออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง พ.ศ. 2551 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 45 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์การจัดประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่งข้าราชการตามประเภทและระดับตำแหน่งของข้าราชการดังกล่าวข้างต้น เพื่อสำหรับใช้เป็นบรรทัดฐานเทียบเคียงการกำหนดตำแหน่งในส่วนราชการ และประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2551

ในส่วนของเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในบัญชีเงินเดือนและบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ โดยข้าราชการประเภทใด สายงานใด ระดับใดจะได้รับเงินเดือนเท่าใด ตามบัญชีเงินเดือนดังกล่าว ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. อย่างไรก็ตามก็ดี คณะรัฐมนตรีอาจพิจารณาปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการให้เหมาะสมยิ่งขึ้นตามความจำเป็นได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา หากเป็นการปรับเพิ่มไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งที่ใช้บังคับอยู่

นอกเหนือจากเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งแล้ว ข้าราชการยังมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนและประโยชน์อย่างอื่น เช่น ค่ารักษาพยาบาล การศึกษาบุตร ค่าเช่าบ้าน เครื่องราชอิสริยาภรณ์ บำเหน็จบำนาญ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์นั้นๆ สำหรับการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการโดยการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการ ส่วนราชการต้องทำการประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่ ก.พ. กำหนดเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งเลื่อนขั้นเงินเดือน รวมตลอดถึงการใช้บำเหน็จความชอบอย่างอื่น เช่น ค่าชมเชย เครื่องเชิดชูเกียรติ หรือรางวัลด้วย โดยหลักการสำคัญของการ

ประเมินคือ การประพุดคิดอยู่ในจรรยาบรรณข้าราชการและระเบียบวินัย รวมทั้งการปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

ส่วนเรื่องวินัย อุทธรณ์ ร้องทุกข์นั้น มีสาระสำคัญคือข้าราชการจะต้องรักษาจรรยาบรรณข้าราชการและปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการที่ส่วนราชการกำหนด และจะต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการกำหนดไว้เป็นข้อห้ามกระทำการ หรือให้ยึดถือการกระทำซึ่งหากฝ่าฝืนย่อมเป็นการกระทำผิดวินัย หรือกระทำการผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้วแต่กรณี เช่น ข้าราชการต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรมให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายรัฐบาล และระเบียบแบบแผนของทางราชการ ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ หากฝ่าฝืนยอมเป็นการกระทำผิดวินัยหรือหากข้าราชการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือมีพฤติกรรมอันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ย่อมเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยโทษทางวินัยของข้าราชการมี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก เว้นแต่มีเหตุอันสมควรงดตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ

ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการกระทำผิดวินัย จะต้องเป็นไปอย่างรวดเร็วยุติธรรมและปราศจากอคติ โดยจะต้องมีการสอบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลตามที่กล่าวหาหรือไม่ หากปรากฏว่ากรณีมีมูลถ้าความผิดนั้นไม่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุก็อาจสั่งลงโทษตามสมควรแก่กรณีโดยไม่ตั้งกรรมการสอบสวนก็ได้ โดยการลงโทษกรณีการทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน แล้วแต่กรณี แต่หากปรากฏว่าความผิดนั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หากคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็จะต้องส่งเรื่องให้อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. มีมติเป็นประการใดแล้วผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ

ก.พ. โดยการลงโทษกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก หรือไล่ออก แล้วแต่กรณี
อนึ่งข้าราชการจะต้องออกจากราชการด้วยเหตุต่างๆ ดังนี้

- 1) ตาย
- 2) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กล่าวคือ
ข้าราชการเกษียณอายุราชการเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์
- 3) ลาออก และได้รับอนุญาตให้ลาออกหรือการลาออกมีผลตามกฎหมาย
- 4) ถูกสั่งให้ออก
- 5) ถูกสั่งลงโทษปลดหรือไล่ออก

ในส่วนของการจัดระเบียบข้าราชการของส่วนราชการทั้งระบบ ดำเนินการ
โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการควบคุมกำกับการบริหาร
ข้าราชการ โดย ก.พ. ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
เป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขานุการคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหาร
และการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งผลงานเป็นที่ประจักษ์และไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน
7 คน และมีเลขานุการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรง
ตำแหน่ง 3 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกก็ได้ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์
และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารข้าราชการ เช่น การพัฒนาทรัพยากรบุคคล มาตรฐานค่าตอบแทน
การวางแผนกำลังคน การประเมินผล การให้ความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังของส่วนราชการ เพื่อให้
ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหาร
ทรัพยากรบุคคลภาครัฐของรัฐบาล โดย ก.พ. จะมีคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ.)
ในส่วนราชการระดับต่างๆ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจตัดสินใจในการบริหารข้าราชการให้มีความ
คล่องตัวมากขึ้น โดยแบ่งออกเป็นคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง)
คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) คณะอนุกรรมการประจำจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด)
และคณะอนุกรรมการสามัญประจำส่วนราชการอื่นนอกจากส่วนราชการดังกล่าว

คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง ประกอบด้วย รัฐมนตรีเจ้าสังกัด
เป็นประธาน ปลัดกระทรวงเป็นรองประธาน ผู้แทน ก.พ. ซึ่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงาน ก.พ.
จำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิได้เป็นข้าราชการในกระทรวงจำนวนไม่เกิน 3 คน และข้าราชการ
พลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงในกระทรวงซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือน
ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม ประกอบด้วย อธิบดีเป็นประธาน รองอธิบดีที่อธิบดีมอบหมายหนึ่งคนเป็นรองประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิได้เป็นข้าราชการในกรมจำนวนไม่เกิน 3 คน และข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารหรือประเภทอำนวยการในกรมซึ่งได้รับการเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการประจำจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายหนึ่งคนเป็นรองประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิได้เป็นข้าราชการพลเรือนในจังหวัดจำนวนไม่เกิน 3 คน และข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทบริหารหรือประธานอำนวยการซึ่งกระทรวงหรือกรมแต่งตั้งไปจังหวัดและได้รับการเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจำนวนไม่เกิน 6 คน ซึ่งแต่ละคนต้องไม่สังกัดกระทรวงเดียวกันเป็นอนุกรรมการ

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการสามัญประจำส่วนราชการระดับต่างๆข้างต้นจะเป็นไปทำนองเดียวกัน กล่าวคือ

- 1) พิจารณากำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรในกระทรวง กรม จังหวัด หรือส่วนราชการ แล้วแต่กรณี ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานที่ ก.พ. กำหนด
- 2) พิจารณาเกี่ย้อัตรากำลังระหว่างส่วนราชการต่างๆ ภายในกระทรวง กรม จังหวัด หรือส่วนราชการ แล้วแต่กรณี
- 3) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการ
- 4) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ตามที่ ก.พ. หรือ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. กรม มอบหมาย แล้วแต่กรณี

3.2.2 พนักงานของหน่วยงานของรัฐ

ด้วยภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะมีความซับซ้อนและกว้างขวางขึ้นตามสภาพสังคม ประกอบกับหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่เดิมในรูปแบบส่วนราชการที่อยู่ในการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารไม่อาจตอบสนองต่อภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสมและทันทั่วถึง จึงเป็นผลให้เกิดการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนขึ้น เพื่อดำเนินจัดทำบริการสาธารณะแทนส่วนราชการที่มีอยู่เดิม โดยรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และมีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน งบประมาณ และบุคลากรมากกว่าส่วนราชการ โดยผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนมีสถานะเป็นพนักงานของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมทั้งผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา

ด้วย และต่อมาได้มีแนวคิดในการมีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยมีทั้งที่เป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในระบบราชการและสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

1) ความหมาย

พนักงาน หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยมีข้อตกลงตามสัญญาจ้าง และได้รับค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ สัญญาจ้างพนักงานของหน่วยงานของรัฐอาจจำแนกได้สองกรณี ได้แก่ กรณีสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ สัญญาจ้างดังกล่าวมีสถานะเป็นสัญญาจ้างแรงงาน และกรณีสัญญาจ้างพนักงานขององค์การมหาชน สัญญาจ้างดังกล่าวมีสถานะเป็นสัญญาทางปกครอง โดยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการปฏิบัติงานของพนักงานของหน่วยงานของรัฐที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง มักจะอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและระเบียบอื่นๆ ที่ใช้กับข้าราชการเป็นส่วนใหญ่แต่มีข้อแตกต่างในส่วนสำคัญบางประการ เช่น มีสัญญาข้อตกลงการปฏิบัติงาน มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแทนระบบบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น

2) ประเภท พนักงานในหน่วยงานของรัฐอาจจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ได้แก่

(1) พนักงานรัฐวิสาหกิจ หมายถึงบุคคลผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐวิสาหกิจ ได้แก่ พนักงานของรัฐวิสาหกิจ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ ที่ปรึกษารัฐวิสาหกิจ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันแต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่บริหารรัฐวิสาหกิจซึ่งไม่มีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ⁴⁸ โดยผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น ผู้อำนวยการ ผู้ว่าการ กรรมการผู้จัดการ เป็นต้น

(2) พนักงานขององค์การมหาชน หมายถึง บุคคลผู้ปฏิบัติงานให้แก่ องค์การมหาชน เช่น พนักงานของสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ⁴⁹

(3) พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา⁵⁰

⁴⁸ มาตรา 4 และมาตรา 8 ทวิแห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518.

⁴⁹ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2545 มาตรา 3 และมาตรา 31.

⁵⁰ มาตรา 3 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551.

3) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารพนักงานของรัฐ

เนื่องจากการบริหารพนักงานในรูปแบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ที่มุ่งเน้นให้มีความคล่องตัวมากกว่าการบริหารข้าราชการ ซึ่งสัมพันธ์ต่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนแล้วแต่กรณี ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารพนักงานจึงเป็นลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก รัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนแต่ละแห่งจะมีระเบียบ ประกาศ กฎ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารพนักงานของตน กล่าวคือ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือ คณะกรรมการองค์การมหาชน เป็นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือ องค์การมหาชนในการวางระเบียบ ประกาศ กฎ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร พนักงานเรื่องการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่งและขึ้นเงินเดือน อัตราเงินเดือน ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์อื่น การลงโทษทางวินัย ฯลฯ เช่น มาตรา 18 (5) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 บัญญัติให้คณะกรรมการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีอำนาจหน้าที่ออกระเบียบหรือข้อบังคับการบรรจุ การแต่งตั้ง อัตราเงินเดือน การเลื่อนเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากตำแหน่ง วินัยและการลงโทษ

มาตรา 24 (3) (จ) (ค) และ (ง) แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการองค์การมหาชนที่มีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการ กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การจัด สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่น โดยพนักงานขององค์การมหาชนจะต้องได้รับประโยชน์ ตอบแทนไม่น้อยกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงิน ทดแทน แม้ว่ากิจการขององค์การมหาชนจะไม่อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วย แรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา 20 (4) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 บัญญัติให้คณะกรรมการพัฒนาองค์กรชุมชนมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแล การดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนด เกี่ยวกับสถาบัน คณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้มอบอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว ออกข้อบังคับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ฉบับที่ 2 ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตรา เงินเดือนค่าจ้าง การเลือกตั้งการบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือน ประเมินผลงาน การออกจากตำแหน่ง

วินัยและการลงโทษวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ ฯลฯ เกี่ยวกับการบริหารพนักงานของรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนดังกล่าว จะต้องสอดคล้องหรือไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์กลางอันเป็นมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารพนักงานตามที่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ประการที่สอง ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนซึ่งอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปในรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนแต่ละแห่ง เช่น ผู้อำนวยการ ผู้ว่าการ ผู้จัดการ มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานของรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานองค์การมหาชนโดยมีอำนาจดำเนินการเพื่อสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง ลงโทษทางวินัย ให้ออกจากตำแหน่ง ตามระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือคณะกรรมการองค์การมหาชนกำหนด เช่น มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 บัญญัติให้ผู้อำนวยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีอำนาจ บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย ให้ออกจากตำแหน่งตามระเบียบหรือข้อบังคับของคณะกรรมการ มาตรา 32 (1) แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ผู้อำนวยการองค์การมหาชนมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย ให้ออกจากตำแหน่งตามระเบียบหรือข้อบังคับของคณะกรรมการ เป็นต้น

3.2.3 ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

ลูกจ้างเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพัฒนามาจากตำแหน่งข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เนื่องจากในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการขยายงาน โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของภาครัฐ จึงทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องจ้างบุคคลทำงานในโครงการต่างๆเป็นจำนวนมาก ในขณะที่รัฐมีนโยบายให้จำกัดจำนวนข้าราชการ จึงได้มีการตั้งตำแหน่งลูกจ้างของส่วนราชการขึ้น

1) ความหมาย

ลูกจ้าง หมายถึง บุคคลผู้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐตามสัญญาจ้าง โดยได้รับค่าตอบแทนหรือค่าจ้างหรือค่าตอบแทนอื่นๆ จากเงินงบประมาณของส่วนราชการ ซึ่งลักษณะงานของลูกจ้างอาจมีความแตกต่างจากลักษณะงานของข้าราชการ กล่าวคือ เป็นภารกิจรองหรือภารกิจสนับสนุนการทำงานของข้าราชการที่ไม่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเช่นเดียวกับ

ข้าราชการ หรืออาจเป็นภารกิจในลักษณะเดียวกับข้าราชการแต่ใช้บุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติที่จะบรรจุเป็นข้าราชการได้

2) ประเภท

ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว

ประเภทที่ 1 ลูกจ้างประจำ หมายความว่า ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมง ซึ่งหน่วยงานของรัฐจ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำไม่มีกำหนดเวลา ตามอัตราและจำนวนที่กำหนดไว้ โดยจ่ายค่าจ้างจากเงินงบประมาณ

ภารกิจของลูกจ้างประจำอาจเป็นงานที่มีลักษณะเหมือนข้าราชการ เช่น พนักงานธุรการ พนักงานพัสดุ พนักงานพิมพ์ดีด หรืออาจเป็นการปฏิบัติงานที่มีลักษณะแตกต่างไปจากข้าราชการ ได้แก่ งานที่ต้องใช้แรงงานหรือแรงงานกึ่งฝีมือ เช่น คนงาน ภารโรง ช่างพิมพ์แผนที่ พนักงานบันทึกเสียง หรืองานที่ต้องใช้เทคนิคหรือความชำนาญพิเศษ เช่น ช่างกล นักบิน ที่ปรึกษาการบิน โดยลูกจ้างประจำจะได้รับอัตราค่าจ้างเป็นรายเดือนและได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับข้าราชการแต่ไม่ได้รับบำนาญ หากแต่มีสิทธิได้รับบำเหน็จเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และมีสิทธิเป็นสมาชิก กบข. ซึ่งลูกจ้างเหล่านี้จะค่อยๆ เกษียณอายุไปในที่สุด โดยไม่มีการบรรจุแต่งตั้งเพิ่ม เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ประเภทที่ 2 ลูกจ้างชั่วคราว หมายความว่า ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมง ซึ่งหน่วยงานของรัฐจ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราวมีกำหนดเวลาจ้างคราวละไม่เกิน 1 ปี โดยจ่ายค่าจ้างจากเงินงบประมาณ ซึ่งภารกิจลูกจ้างชั่วคราวไม่ถือเป็นการปฏิบัติราชการโดยตรง แต่เป็นการสนับสนุนให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยเรียบร้อย ประหยัด เช่น การขับรถ การส่งเอกสาร การดูแลรักษาสถานที่ การวิจัย การพิมพ์เอกสาร ซึ่งการจ้างลูกจ้างชั่วคราวอาจเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายเดือน หรือรายปี โดยลูกจ้างชั่วคราวไม่สามารถขึ้นเงินเดือนได้ ไม่มีบำเหน็จบำนาญและไม่มีสวัสดิการอย่างข้าราชการ และได้รับสิทธิเฉพาะเรื่องการลาและประกันสังคม

ลูกจ้างชั่วคราวอาจแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) ลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากเงินงบประมาณหมวดค่าตอบแทนบุคลากร เช่น พนักงานขับรถ พนักงานพิมพ์ดีด

(2) ลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากเงินงบประมาณ โครงการเฉพาะกิจของหน่วยงานของรัฐ เช่น โครงการปลูกป่า โครงการพัฒนางานประชาสัมพันธ์

(3) ลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากเงินนอกงบประมาณ เช่น ลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ลูกจ้างของโรงพยาบาล

3) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

เนื่องจากการบริหารลูกจ้างของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ทั้งในส่วนของลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวมีหลักการในการทำงานเหมือนกันกับการบริหารลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในส่วนราชการ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐซึ่งไม่สามารถเป็นส่วนราชการในฝ่ายบริหารได้อนุโลมให้นำระเบียบกระทรวงการคลัง ระเบียบอื่น และมติคณะรัฐมนตรี มาใช้บังคับแก่ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวของตน เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ⁵¹ เป็นต้น หรือในบางกรณีหน่วยงานของรัฐอาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยมีสาระสำคัญสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของส่วนราชการ เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ลูกจ้าง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 มีสาระสำคัญสอดคล้องกับระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 ระเบียบว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้าง

⁵¹ ระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ว่าด้วยลูกจ้างของสำนักงานศาลปกครอง พ.ศ. 2552 ข้อ 4 “ให้นำระเบียบกระทรวงการคลัง ระเบียบอื่น และมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่ใช้บังคับแก่ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ มาใช้บังคับแก่ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวของสำนักงานศาลปกครอง โดยอนุโลม และกรณีที่ระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรีใดกำหนดให้คณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง หรือกรมบัญชีกลาง แล้วยแต่กรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจตกลง เห็นชอบ อนุมัติ ชี้ขาดหรือวินิจฉัย ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ข้อ 17 วรรคหนึ่ง “อัตราค่าจ้าง การจ่ายค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของลูกจ้างประจำให้เป็นไปดังเช่นลูกจ้างประจำของส่วนราชการ และให้นำระเบียบเกี่ยวกับสวัสดิการการสงเคราะห์อื่น และประโยชน์เกื้อกูลของลูกจ้างประจำของส่วนราชการมาใช้บังคับกับลูกจ้างโดยอนุโลม” และข้อ 29 “การออกจากราชการ การร้องทุกข์ วินัย การสอบสวนและการลงโทษทางวินัยของลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างสมทบ การใดที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้นำระเบียบว่าด้วยลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการมาใช้้อนุโลม”

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานทั่วไป การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล ระดับ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการ และลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ข้อ 3 วรรคแรก “ให้นำบทบัญญัติข้อแห่งข้อกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศของทางราชการเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณการเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น รวมทั้งการกำหนดตำแหน่ง ระดับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ที่ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างประจำมาใช้บังคับกับข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะออกระเบียบหรือประกาศเป็นอย่างอื่น”

ลูกจ้างของส่วนราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 และระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 และหนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนมาก ที่ กค 0527/ว 5 ลงวันที่ 26 มกราคม 2549⁵² เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ในการศึกษาเกี่ยวกับระบบกฎหมายของลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ จึงจะได้อธิบายถึงหลักการและสาระสำคัญของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วย ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 และหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ลูกจ้างประจำ

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 มีเนื้อหาประกอบด้วยหลักเกณฑ์การบรรจุและการแต่งตั้ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ รวมทั้งการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ซึ่งระเบียบกระทรวงการคลังฉบับนี้ได้อนุโลมให้นำระเบียบหรือกฎเกณฑ์ของข้าราชการมาบังคับใช้กับลูกจ้างประจำในบางเรื่อง เช่น คุณสมบัติ วันเวลาทำงาน วันหยุดราชการ การลา การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์⁵³ เป็นต้น ลูกจ้างประจำที่มาจาก การบรรจุและแต่งตั้งผู้สอบคัดเลือกได้หรือผู้ได้รับคัดเลือกตามหลักเกณฑ์และวิธีการสอบคัดเลือกที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยผู้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นลูกจ้างประจำจะต้องทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 6 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี หากพ้นกำหนดเวลาทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว ปรากฏว่าผู้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งไม่ผ่านการประเมินผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้ไม่ว่าจะครบกำหนดเวลาทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้วหรือไม่ก็ตาม⁵⁴ ส่วนการกำหนดชื่อตำแหน่งและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของลูกจ้างประจำจะจำแนกตามลักษณะภารกิจซึ่งแบ่งออกเป็น 7 หมวด ได้แก่⁵⁵

(1) หมวดแรงงาน เช่น คนครัว พนักงานเรือกล ยาม พนักงานเลี้ยงสัตว์ทดลอง มีคุณสมบัติเฉพาะ คือ มีความสามารถและเหมาะสมในการปฏิบัติงานในหน้าที่

⁵² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนพิเศษ 80 ง วันที่ 4 กรกฎาคม 2550 หน้า 40.

⁵³ ข้อ 6 ข้อ 9 ข้อ 39 ข้อ 45 ข้อ 50 ข้อ 53 ข้อ 55 ข้อ 57 – 58 และข้อ 60 – 61 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537.

⁵⁴ ข้อ 11 และข้อ 14 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537.

⁵⁵ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0415/ว 160 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2548 เรื่อง บัญชีกำหนดอัตราค่าจ้างและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของลูกจ้างประจำ และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0415/ว 18 ลงวันที่ 17 มกราคม 2549 เรื่อง กำหนดบัญชีอัตราค่าจ้างและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของลูกจ้างประจำ.

(2) หมวดกึ่งฝีมือ เช่น ความช่างมีคุณสมบัติเฉพาะคือมีความรู้ความสามารถและเหมาะสมในการปฏิบัติงานในหน้าที่ ช่างเครื่องช่วยคนพิการมีคุณสมบัติเฉพาะคือมีความรู้ความสามารถและเหมาะสมในการปฏิบัติงานในหน้าที่หรือเป็นผู้ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานชั้น 3

(3) หมวดฝีมือ เช่น พนักงานธุรกิจการบินมีคุณสมบัติเฉพาะคือมีความรู้ความสามารถและความชำนาญในหน้าที่และได้รับประกาศนียบัตรการบิน พนักงานแปลมีความรู้ความสามารถและความชำนาญงานในหน้าที่สามารถแปลภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทยได้

ก. หมวดฝีมือระดับต้น เช่น ช่างเครื่องช่วยคนพิการชั้น 3 มีคุณสมบัติเฉพาะประกอบด้วยความรู้ความสามารถและเคยปฏิบัติงานด้านนี้มาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี และได้รับวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่า ปวส. หรือเทียบเท่าในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องหรือแต่งตั้งจากช่างเครื่องช่วยคนพิการชั้น 2 ซึ่งดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือผู้ผ่านทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานชั้น 1

ข. หมวดฝีมือระดับกลาง เช่น ครูสอนเครื่องเงินมีคุณสมบัติเฉพาะคือมีความรู้ความสามารถเหมาะสมและความชำนาญในหน้าที่และเคยปฏิบัติงานด้านนี้มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี พนักงานแปลมีคุณสมบัติเฉพาะคือมีความรู้ความสามารถเหมาะสมและความชำนาญงานในหน้าที่และปฏิบัติงานด้านนี้มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือได้รับปริญญาทางอักษรศาสตร์และมีความรู้ความชำนาญในการแปลเอกสารต่างๆ ใด้อย่างดี

ค. หมวดฝีมือระดับสูง เช่น ผู้ฝึกการใช้เครื่องมือกลมีคุณสมบัติเฉพาะคือมีความรู้ความสามารถเหมาะสมและความชำนาญในการใช้บำรุงรักษาและปรับซ่อมเครื่องมือโดยเฉพาะซึ่งเคยปฏิบัติงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 ปี หรือจ้างจากผู้ได้รับปริญญาวิศวกรรมศาสตรบัณฑิตในสาขาที่เกี่ยวข้องซึ่งเคยปฏิบัติงานในหน้าที่มาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

ง. หมวดฝีมือระดับพิเศษเฉพาะ เช่น นักบินมีคุณสมบัติเฉพาะคือได้รับประกาศนียบัตรนักบินที่ทางราชการรับรองและมีใบอนุญาตนักบินพาณิชย์ตรี และมีความชำนาญในการบินซึ่งมีชั่วโมงบินไม่ต่ำกว่า 1,000 ชั่วโมง และบินติดต่อกันไม่น้อยกว่า 5 ปี (ชื่อตำแหน่งและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งในหมวดนี้เกี่ยวข้องกับงานด้านการบินโดยเฉพาะ)

สำหรับอัตราค่าจ้างของลูกจ้างประจำจะกำหนดไว้เป็นขั้นต่ำ – ขั้นสูง และสัมพันธ์กับลักษณะงานของลูกจ้างประจำ โดยบัญชีค่าจ้างของลูกจ้างประจำมี 2 บัญชี ได้แก่

บัญชีอัตราค่าจ้างของลูกจ้างประจำโดยตรง และบัญชีอัตราค่าจ้างของลูกจ้างที่มีชื่อและลักษณะงานเหมือนข้าราชการ ซึ่งอัตราค่าจ้างจำแนกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้⁵⁶

กลุ่มที่ 1 หมวดแรงงาน หมวดกึ่งฝีมือ และหมวดฝีมือพิเศษระดับต้น

กลุ่มที่ 2 หมวดฝีมือพิเศษระดับกลาง

กลุ่มที่ 3 หมวดฝีมือพิเศษระดับสูง

กลุ่มที่ 4 หมวดฝีมือพิเศษเฉพาะ

ส่วนสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างประจำมีความคล้ายคลึงกับสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ เช่น ค่ารักษาพยาบาล การศึกษาบุตร ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เบี้ยประชุม ค่าตอบแทนปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ สิทธิการลาโดยได้รับเงินเดือนเต็ม เครื่องราชอิสริยาภรณ์บำเหน็จ เว้นแต่ สิทธิในการรับบำนาญ

ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของลูกจ้างประจำเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งหรือเลื่อนขั้นค่าจ้างลูกจ้างประจำ เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน ความสามารถ ความอดุสาหะ รวมทั้งการปฏิบัติตนอย่างเหมาะสม ซึ่งบำเหน็จความชอบที่ลูกจ้างประจำจะได้รับอาจเป็นคำชมเชย เครื่องเชิดชูเกียรติ รางวัล หรือการได้เลื่อนขั้นค่าจ้างก็ได้ โดยกระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขั้นตอนการประเมินบนพื้นฐานของผลสำเร็จและผลสัมฤทธิ์ของงาน และให้ส่วนราชการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้⁵⁷

(1) การพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานมีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ ส่วนแรก การประเมินผลงานโดยพิจารณาจากปริมาณงาน คุณภาพของงาน ความทันเวลา ความคุ้มค่าของงาน และผลลัพธ์ประโยชน์การนำไปใช้และประสิทธิผลของงาน ส่วนที่สอง การประเมินคุณลักษณะงาน โดยพิจารณาจากความสามารถและความอดุสาหะในการปฏิบัติงาน การรักษาวินัย และปฏิบัติตนอย่างเหมาะสม ความรับผิดชอบ ความร่วมมือ สภาพการปฏิบัติงาน การวางแผน และความคิดริเริ่ม

(2) ให้ส่วนราชการกำหนดให้มีคะแนนเต็ม 100 คะแนนในการประเมินแต่ละครั้ง โดยในกลุ่มลูกจ้างประจำ หมวดแรงงาน กึ่งฝีมือ และฝีมือซึ่งเน้นปัจจัยของผลงานมากกว่าคุณลักษณะการปฏิบัติงานให้มีสัดส่วนคะแนนของผลงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ในกลุ่ม

⁵⁶ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0415/ว 24 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2550 เรื่อง การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ - ขั้นสูงของลูกจ้างประจำส่วนราชการ.

⁵⁷ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0506.6/ว 69 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2545 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างประจำ.

ลูกจ้างประจำ หมวดฝีมือพิเศษระดับต้น กลาง สูง และเฉพาะ ซึ่งเน้นลักษณะการปฏิบัติงานและความสามารถเฉพาะตัวให้มีสัดส่วนคะแนนผลงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 70

(3) ให้ส่วนราชการแบ่งคะแนนในแต่ละปัจจัยที่จะประเมินตามลำดับความสำคัญ โดยเมื่อรวมคะแนนเต็มของแต่ละปัจจัยต้องไม่เกินสัดส่วนคะแนนของผลงานและสัดส่วนคะแนนของคุณลักษณะการปฏิบัติงาน และให้กำหนดช่วงคะแนนของแต่ละระดับผลการประเมินในแต่ละปัจจัยให้เหมาะสมตามสัดส่วนของคะแนนเต็ม

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติงานลูกจ้างประจำมีหน้าที่รักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ หากฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดทางวินัย โดยไม่มีเหตุอันควรลดโทษ ย่อมเป็นผู้กระทำผิดวินัยและอาจได้รับโทษทางวินัยซึ่งมี 5 สถาน⁵⁸ คือ ภาคทัณฑ์ ตัดค่าจ้าง ลดขั้นค่าจ้าง ปลดออก และไล่ออก โดยการกระทำฝ่าฝืนข้อห้ามหรือข้อห้ามดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัย เช่น การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น การปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ มีความอดสาหะ เอาใจใส่ ระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ เป็นต้น ส่วนการกระทำผิดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เช่น การไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง การปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง การเปิดเผยความลับของทางราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นต้น⁵⁹

เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือกรณีสงสัยว่าลูกจ้างประจำผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ผู้บังคับบัญชาจะต้องรีบดำเนินการสอบถามหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลก็ให้ยุติเรื่องได้ แต่ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที ในกรณีที่เป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะดำเนินการตามวิธีที่เห็นสมควร แต่ในกรณีเป็นการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยหลักเกณฑ์

⁵⁸ ข้อ 28 และข้อ 48 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537.

⁵⁹ ข้อ 30 – ข้อ 36 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537.

และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนจะอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน⁶⁰ ส่วนเหตุผลแห่งการออกจากราชการของลูกจ้างประจำมี 5 กรณี คือ

- (1) ตาย
- (2) พ้นจากราชการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง ซึ่งกำหนดให้ลูกจ้างประจำพ้นจากงานเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์
- (3) ลาออกจากราชการ และได้รับอนุญาตให้ลาออกหรือการลาออกมีผลตามกฎหมาย
- (4) ถูกสั่งให้ออกในระหว่างการประเมินผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ หรือขาดคุณสมบัติ หรือการสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จ แล้วแต่กรณี
- (5) ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

2) ลูกจ้างชั่วคราว

หลักเกณฑ์และวิธีการในการจ้างลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการได้กำหนดไว้ในหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0527.6/ว 31 ลงวันที่ 26 เมษายน 2542 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเรื่องการบริหารงานบุคคลลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งกำหนดกรอบในการกำหนดตำแหน่งคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้างชั่วคราวไว้ ดังนี้⁶¹

(1) กรณีเป็นงานในหน้าที่ของตำแหน่งข้าราชการให้ใช้ชื่อตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของตำแหน่งข้าราชการตำแหน่งนั้น

ก. กรณีเป็นงานในหน้าที่ของตำแหน่งลูกจ้างประจำให้ใช้ชื่อตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของตำแหน่งลูกจ้างประจำตำแหน่งนั้น

ข. กรณีเป็นงานใหม่ซึ่งไม่เคยกำหนดตำแหน่งมาก่อนให้ขอทำความตกลงเพื่อกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง และอัตราค่าจ้างกับสำนักงานประมาณต่อไป

ทั้งนี้ การจ้างลูกจ้างชั่วคราวอาจจำแนกออกเป็น 4 กรณี ได้แก่

กรณีที่ 1 การจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการซึ่งผู้มีอำนาจสั่งให้มีการจ้างได้ คือ ปลัดกระทรวง อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย โดยส่วนราชการจะต้องจ้างในอัตราค่าจ้างไม่เกินอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของตำแหน่ง และไม่มีการเลื่อนขั้นค่าจ้าง เว้นแต่กรณีลูกจ้างชั่วคราวถึงแก่ความตายเนื่องจากปฏิบัติราชการในหน้าที่

⁶⁰ ข้อ 47 และข้อ 50 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537.

⁶¹ เว็บไซต์ <http://www.rat.mi.th/14200u/MAIN1/MAIN104/02.doc> ค้นคืนวันที่ 2 พฤศจิกายน 2558.

และการตายนั้นมิได้เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยการจ่ายค่าจ้างต้องถือปฏิบัติ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างส่วนราชการ

กรณีที่ 2 การจ้างผู้ที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ เข้าเป็นลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งส่วนราชการจะกระทำได้เมื่อมีกรณีจำเป็นแท้จริงที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถและหรือความเชี่ยวชาญชำนาญเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายชื่อ หรือเกี่ยวกับความไว้วางใจในงานที่มีความสำคัญเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งกรมบัญชีกลางกับสำนักงานประมาณเป็นผู้ร่วมพิจารณาเกี่ยวกับความจำเป็นดังกล่าว แล้วเสนอความเห็นให้กระทรวงการคลังพิจารณาอนุมัติ การจ้างลูกจ้างชั่วคราวในลักษณะเจ้าหน้าที่บริหารงานในโครงการต่อเนื่องและในด้านผู้ชำนาญงาน โดยระยะเวลาการจ้างและถ่ายทอดงาน มีกำหนดคราวละไม่เกิน 1 ปีงบประมาณ แต่อายุของลูกจ้างชั่วคราวต้องไม่เกิน 65 ปี และมีอัตราค่าจ้างไม่เกินอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างครั้งสุดท้ายก่อนเกษียณอายุราชการ

กรณีที่ 3 การจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินนอกงบประมาณ โดยส่วนราชการต้องทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลัง (ยกเว้นเงินนอกงบประมาณที่มีระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังกำหนดให้จ้างลูกจ้างชั่วคราวได้ โดยไม่ต้องขอตกลงกับกระทรวงการคลัง) และจะต้องจ้างในอัตราค่าจ้างไม่เกินอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของตำแหน่ง ถ้าหากเป็นการจ้างผู้มีคุณวุฒิจะต้องมีความสัมพันธ์กับงานในหน้าที่ โดยจ้างไม่เกินอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของตำแหน่งและคุณวุฒิไม่มีการเลื่อนค่าจ้าง และระยะเวลาการจ้างไม่เกินปีงบประมาณ หากส่วนราชการมีความจำเป็นต้องจ้างในรอบระยะเวลาที่แตกต่างกับรอบระยะเวลาตามปีงบประมาณ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

กรณีที่ 4 การจ้างลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศ ส่วนราชการจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด กค 0527/ว.114 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2539 โดยหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะต้องทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลังก่อนดำเนินการ อย่างไรก็ดี ในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนตามที่กำหนด ส่วนราชการอาจดำเนินการได้โดยจ้างลูกจ้างเฉพาะตำแหน่งที่เป็นในอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมตามระดับค่าจ้างของท้องถิ่น เป็นระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน แล้วขอเสนออนุมัติอัตราค่าจ้างและยื่นขึ้นตามยอดงบประมาณรายจ่ายจากสำนักงานประมาณ และขออนุมัติบัญชีค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวกับกรมบัญชีกลางโดยด่วนต่อไป ทั้งนี้ หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศจะต้องแจ้งเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการจ้าง และการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างตามผลการอนุมัติของกระทรวงการคลังให้ลูกจ้างทราบล่วงหน้า

ในส่วนของสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างชั่วคราวนั้นจะแตกต่างจากข้าราชการ และลูกจ้างประจำค่อนข้างมาก โดยลูกจ้างชั่วคราวจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เรื่องบำเหน็จบำนาญ

แต่ได้รับสิทธิประโยชน์เรื่องการประกันสังคมและสิทธิอื่นๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาลกรณีได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการปฏิบัติงาน ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เบี้ยประชุม ค่าตอบแทนนอกเวลาราชการ การลา (ยกเว้นการลาคงคาบคูณ) สำหรับการดำเนินการทางวินัย การรักษาวินัย รวมทั้งการเลิกจ้างลูกจ้างชั่วคราวเป็นดุลพินิจของส่วนราชการที่จะพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการตามความเหมาะสมและเป็นธรรม



บทที่ 3

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

1. ความหมาย ประเภท และสถานะของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

กฎหมายหลักของการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้ การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้าง และค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการ โอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ⁶²

ในการนี้ สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่ง ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคล เพื่อทำหน้าที่กำหนดตำแหน่ง จำนวนอัตรา ระบบการจ้าง มาตรฐานกำหนดตำแหน่งเงินเดือน การจ้างและการแต่งตั้ง สัญญาจ้าง อัตราค่าจ้างค่าตอบแทน การเพิ่มค่าจ้าง เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การกำกับดูแลติดตามการปฏิบัติงาน การพัฒนาเปลี่ยนและ โอนย้ายตำแหน่ง การลา การออกจากงาน จรรยาบรรณ วินัย การรักษาวินัยและเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อนำเสนอสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้ความเห็นชอบ

1.1 ความหมายและประเภทของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 3 วรรคสอง ได้กำหนดนิยามของ “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ” ให้ความหมายว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของ

⁶² มาตรา 65/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (ฉบับที่ 2)

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อเป็นพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมี 3 ประเภท ได้แก่

1.1.1 ตำแหน่งวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัย ได้แก่

- 1) ศาสตราจารย์
- 2) รองศาสตราจารย์
- 3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- 4) อาจารย์
- 5) ตำแหน่งอื่นที่ ก.พ.อ กำหนด

1.1.2 ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ได้แก่

- 1) อธิการบดี
- 2) รองอธิการบดี
- 3) คณบดี
- 4) หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ
- 5) ผู้ช่วยอธิการบดี
- 6) รองคณบดีหรือรองหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ
- 7) ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

1.1.3 ตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ได้แก่

- 1) ระดับเชี่ยวชาญพิเศษ
- 2) ระดับเชี่ยวชาญ
- 3) ระดับชำนาญการ
- 4) ระดับปฏิบัติการ
- 5) ระดับอื่นตามที่ ก.พ.อ กำหนด

1.2 สถานะของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

สัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นสัญญาทางปกครองที่ใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในการบริการสาธารณะด้านการศึกษา โดยเป็นสัญญาที่มีระยะเวลาการจ้างตามที่สถาบันอุดมศึกษากำหนด แต่ทั้งนี้ต้องมีการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานก่อน เมื่อผลการประเมินทดลองปฏิบัติงานผ่านตามหลักเกณฑ์ที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะจัดทำสัญญาตามช่วงเวลาหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยแต่

ละช่วงปีจะมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือเพื่อต่อสัญญาจ้าง ทั้งนี้ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ อาจต่อสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยแบบของสัญญาจ้างรวมถึงรายละเอียดและเงื่อนไขของสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะเป็นไปตามสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด

ทั้งนี้ ประเด็นแรกในการศึกษาเกี่ยวกับสถานะของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ คือการพิจารณาสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐว่าเป็นสัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ แล้วจะได้พิจารณาถึงการสิ้นสุดของสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในลำดับต่อไป และได้ศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศแคนาดา ตามลำดับดังนี้

1.2.1 สัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัตินิยามของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ให้ความหมายว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดการบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนอกจากสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือสัญญาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แล้ว ยังมีสัญญาทางปกครองอย่างอื่นอีกที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครองฯ มิได้ระบุไว้ในบทนิยามดังกล่าว เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลปกครองสามารถพัฒนาต่อไปได้ว่าจะมีสัญญาอื่นใดอีกบ้างที่อาจจะถือได้ว่าเป็นสัญญาทางปกครอง⁶³

ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักการพิจารณาสัญญาทางปกครองว่า สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองนั้น ประการแรก มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง

⁶³ วรเจตน์ ภักวีรัตน์. (2545). การถอดเทปบันทึกเสียงการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองกับศาลยุติธรรม” ณ ห้องประชุมจิตติ ดิงสภักดิ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2543 อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์,คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ: วิญญูชน น. 144-145.

หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นการบริการสาธารณะบรรลุผล⁶⁴

ประการแรก มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครองฯ บัญญัติให้ “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง

ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

สำหรับสัญญาจ้างที่มีวัตถุประสงค์หลักให้บุคคลเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานทางปกครอง โดยบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง สัญญาจ้างดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองที่ให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เมื่อพิจารณาสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแล้วพบว่า สัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีคู่สัญญา คือผู้ได้รับการสรรหาคัดเลือกเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือผู้ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งสถาบันการศึกษาดังกล่าวเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครองฯ และสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐปฏิบัติงานให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในลักษณะงานที่เป็นงานประจำทั่วไปของส่วนราชการภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หรือปฏิบัติงานในลักษณะที่

⁶⁴ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 วันที่ 10 ตุลาคม 2544.

ต้องใช้ความรู้หรือความเชี่ยวชาญสูงมากเป็นพิเศษเพื่อปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความจำเป็นเฉพาะเรื่อง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าลักษณะงานในความรับผิดชอบของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ คืองานประจำตามสายงานสายสนับสนุนที่ปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปเพื่อสนับสนุนงานวิชาการ หรือสายงานวิชาการที่ทำหน้าที่เป็นอาจารย์ให้ความรู้แก่นักศึกษาหรืองานที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญสูงมากเป็นพิเศษเพื่อการศึกษาแล้วแต่กรณี มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ สัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีวัตถุประสงค์ให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครองฯ และศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว⁶⁵ ส่วนกรณีของสัญญาจ้างแรงงานเพื่อให้บุคคลเข้าทำงานกับรัฐวิสาหกิจนั้น แม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522⁶⁶ ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ใน

⁶⁵ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. 2542 “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ฯลฯ”

⁶⁶ มาตรา 8 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 “ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

(3) กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁶⁷

ถ้าสำหรับกรณีสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น สัญญาจ้างดังกล่าวอาจจะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หรือไม่ก็ได้ กล่าวคือ จะต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของสัญญาว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งมีความรับผิดชอบในลักษณะงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หรือเป็นลักษณะงานที่เป็นเพียงการสนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย เช่น การปฏิบัติหน้าที่ด้านการสอน วิจัย บริการวิชาการ การทำความสะอาดสถานที่ราชการ การดูแลรักษาความปลอดภัย การจัดส่งเอกสาร เป็นต้น หากสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีวัตถุประสงค์ให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สัญญาจ้างดังกล่าวย่อมเป็นสัญญาทางปกครองที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ แต่ถ้าสัญญาจ้างมีวัตถุประสงค์ให้พนักงานปฏิบัติงานที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สัญญาจ้างดังกล่าวย่อมไม่เป็นสัญญาทางปกครอง⁶⁸

ทั้งนี้ เมื่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งของสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จึงอาจเกิดข้อพิพาทจากการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐกระทำ

ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ทั้งนี้ ให้อำนาจถึงมูลละเมิดระหว่างลูกจ้างกับลูกจ้างที่เกิดจากการทำงานในทางการที่จ้างด้วย ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองแรงงานคดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน

⁶⁷ มาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

- (1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
- (2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ
- (3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

ทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

⁶⁸ โปรดดูคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 641/2551.

การเกี่ยวกับการจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด อาทิ การประเมินผลการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการตามกฎหมายและเงื่อนไขที่ใช้ในการประเมินการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามกฎหมาย ไม่มีการแจ้งผลการประเมินการปฏิบัติงานให้ทราบก่อนมีการออกคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน เป็นต้น ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว แล้วให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สัญญาจ้างหมดระยะเวลาการจ้าง แล้วสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่พิจารณาต่อสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นการกระทำที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐใช้อำนาจบริหารตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองย่อมไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่อสัญญาจ้างได้ อันเป็นการที่ศาลปกครองไม่อาจออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ⁶⁹ เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องเกี่ยวกับข้อพิพาทกรณีดังกล่าวไว้พิจารณา⁷⁰ ด้วยเหตุนี้ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอาจจะไม่ได้รับความเป็นธรรมและการเยียวยาความเสียหายจากการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐใช้อำนาจทางบริหารพิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับการจ้างที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้น จึงสมควรแสวงหาแนวทางเพื่อวางมาตรการป้องกันไม่ให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐใช้อำนาจดังกล่าวไม่เป็นธรรม โดยอาจบัญญัติไว้ใน

⁶⁹ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย”

⁷⁰ คำสั่งที่ศาลปกครองสูงสุดที่ 315/2550 และที่ 511/2551.

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอย่างชัดเจนว่า การใช้อำนาจในการบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความโปร่งใส หรืออาจบัญญัติให้มีองค์กรกลางบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีอำนาจกำกับ ติดตาม และตรวจสอบการบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นที่โปร่งใสและเป็นธรรม

1) การสิ้นสุดสัญญาจ้าง

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องออกจากราชการเมื่อสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสิ้นสุดลงโดยเหตุต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) ครบกำหนดตามสัญญาจ้าง ดังที่กล่าวมาแล้วว่าสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีกำหนดระยะเวลาตามแต่ละสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งจะเป็นผู้กำหนดตามอำนาจหน้าที่แห่งบทบัญญัติของกฎหมาย หรือตามโครงการที่มีกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้ อย่างไรก็ตาม สถาบันอุดมศึกษาของรัฐอาจบอกเลิกสัญญาจ้างกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาก็ได้โดยไม่ต้องบอกล่วงหน้าและไม่เป็นเหตุที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะเรียกร้องค่าตอบแทนการเลิกสัญญาจ้างได้ เว้นแต่กรณีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะได้กำหนดให้กรณีใดที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับค่าตอบแทนการออกจากงาน โดยไม่มีความผิดไว้

(2) พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐถึงแก่ความตาย

(3) พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน

(4) พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐถูกให้ออกเพราะกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือถูกสั่งลงโทษให้ปลดออก หรือไล่ออก

(5) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐยุบเลิกหน่วยงานที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสังกัด หรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่มีความจำเป็นต้องจ้างพนักงานสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอีกต่อไป

(6) พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อหัวหน้าส่วนราชการตามหลักเกณฑ์ที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด

อย่างไรก็ดี สถาบันอุดมศึกษาของรัฐอาจสั่งให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปปฏิบัติงานนอกเหนือจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างเพื่อประโยชน์แห่งราชการได้ โดยไม่เป็นเหตุให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอ้างขอเลิกสัญญาจ้าง หรือเรียกร้อง

ประโยชน์ค่าตอบแทนใดๆ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอาจกำหนดให้ ค่าล่วงเวลาหรือค่าตอบแทนอื่นจากการสั่งให้ไปปฏิบัติงานดังกล่าวได้ เมื่อบุคคลใดพ้นจากการมีสถานะเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแล้ว หากในการปฏิบัติงานในระหว่างที่เป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ พนักงานดังกล่าวต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เว้นแต่ความเสียหายนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยโดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอาจหักค่าตอบแทนหรือเงินอื่นใดที่บุคคลนั้นจะได้รับจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไว้เพื่อชำระค่าความเสียหายดังกล่าวก็ได้

นอกเหนือจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสิ้นสุดสัญญาจ้างตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ยังได้กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีอำนาจกำหนดแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับเลิกสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามที่เห็นสมควร เพื่อเป็นมาตรฐานทั่วไปให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ

1.2.2 สัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา⁷¹

เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษากรณีของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นตัวอย่างในการศึกษา ซึ่งการจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ถือเป็นมลรัฐที่มีการออกกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับเป็นการเฉพาะ กล่าวคือกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา ค.ศ. 1979 (Chapter 12 Higher Employer-Employee Relation Act : HEERA) ลักษณะที่ 12 บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพนักงานสัมพันธ์ (Public Employment Relation Board : PERB) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการจากสามฝ่ายหรือไตรภาคี ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในฐานะตัวแทนของสถาบันอุดมศึกษา ลูกจ้างหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และสหภาพแรงงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานสัมพันธ์ คือกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย กฎหมายกำหนดว่าการอนุมัติ อนุญาตหรือดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากร สถาบันอุดมศึกษาจะต้อง

⁷¹ นางสาวประภาศรี สุขอักษร. (2552). *เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย* วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 98.

ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการชุดนี้ก่อนและในกรณีที่มีความสำคัญ การตัดสินใจจะต้องกระทำภายใต้การตกลงยินยอมของสหภาพแรงงานก่อน

สำหรับความเป็นมาของกฎหมาย HEERA สถานิติบัญญัติแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้แสดงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ ดังต่อไปนี้⁷²

1) ประชาชนชาวรัฐแคลิฟอร์เนียมีความปรารถนาที่จะสร้างแรงงานสัมพันธ์ในรูปแบบปรองดองและร่วมมือกันระหว่างคณาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกับสถาบันดังกล่าว

2) ลูกจ้างทั้งหลายที่อยู่ในระบบสถานศึกษาของรัฐได้รับโอกาสในการร่วมเจรจาต่อรองผ่านทางกรับกับใช้กฎหมายตามลักษณะ 103 (เริ่มต้นจากข้อ (section) 3512) และลักษณะ 10.7 (เริ่มต้นจากข้อ 3540) ดังนั้น จึงเป็นการดีที่จะขยายขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ให้ครอบคลุมไปถึงพนักงานของสถาบันอุดมศึกษาแคลิฟอร์เนีย (University of California) วิทยาลัยกฎหมายฮาสติงส์ (Hastion College of the Law) และมหาวิทยาลัยรัฐแคลิฟอร์เนีย (California State University)

3) ประชาชนชาวรัฐแคลิฟอร์เนียได้จัดตั้งระบบอุดมศึกษาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย (Constitution of the State of California) โดยมีเจตนาให้ประชาคมทางวิชาการ (Academic Community) มีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการแสวงหาความรู้ (Full Freedom of inquiry) และบริหารงาน โดยปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ดังกล่าว ประชาชนชาวรัฐแคลิฟอร์เนียจึงได้จัดตั้งสมาชิกสภามหาวิทยาลัย (Regents) เพื่อบริหารมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย จัดตั้งคณะผู้บริหาร (Board of Directors) เพื่อบริหารวิทยาลัยกฎหมายฮาสติงส์ และจัดตั้งคณะทรัสต์ (Board of Trustees) เพื่อบริหารมหาวิทยาลัยรัฐแคลิฟอร์เนีย

4) ลักษณะ 12 นี้มีจุดประสงค์เพื่อวางแนวทางให้ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างในระบบอุดมศึกษา (Higher Education employer) กับลูกจ้างเป็นสิ่งที่สร้างความมั่นใจว่า ความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ (Responsibility and Authorities) ซึ่งทั้งนายจ้างและลูกจ้างมีอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียและภายใต้กฎหมายต่างๆ จะดำเนินไปในบรรยากาศที่ลูกจ้างมีส่วนร่วมเต็มที่ (Full Participation by Employees) ในการกำหนดสภาพการทำงาน (Condition of Employment) อันส่งผลกระทบต่อตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ลักษณะ 12 นี้ จึงมีเจตนาที่จะกำหนดพื้นฐานอันเป็นรูปแบบเดียวกันเพื่อเป็นการรับรองสิทธิของลูกจ้างที่อยู่ในระบบ

⁷² เว็บไซต์ <http://atyoursevice.ucop.edu/employees/policies/labor/index.html>. ค้นคืนวันที่ 2

อุดมศึกษาดังกล่าว ให้ลูกจ้างมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการจัดตั้งสมาคม (Full Freedom of Association) การจัดตั้งองค์กรขึ้นด้วยตนเอง (Self-Organization) การแต่งตั้งผู้เป็นตัวแทน (Designation of representation) จากบุคคลผู้ที่ลูกจ้างเลือกเอง เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาทำงานเป็นตัวแทนของลูกจ้างในด้านแรงงานสัมพันธ์กับนายจ้างของตน

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในสถาบันอุดมศึกษาของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย HEERA บทบัญญัติมาตรา 3562 ได้บัญญัติเกี่ยวกับขอบเขตของตัวแทนในการร่วมเจรจาต่อรอง ดังนี้

ข้อ (r) (1) เพื่อวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยรัฐแคลิฟอร์เนียเท่านั้น หมายถึง กำหนดขอบเขตของตัวแทนเป็นไปภายใต้ขอบเขตของค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน และเงื่อนไขอื่น ๆ และสภาพการจ้างโดยขอบเขตของตัวแทนจะไม่รวมถึง

(1) การพิจารณาเกี่ยวกับความดีความชอบ (merite) ความจำเป็น หรือการจัดรูปแบบการให้บริการ กิจกรรมโครงการที่เกิดขึ้นตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ ข้อบังคับที่ออกโดยทรัสต์ (the trustees) ทั้งนี้ยกเว้นข้อตกลงและสภาพการจ้างงานของลูกจ้างนั้นอาจจะได้รับผลกระทบจากวิธีการนั้น

(2) ผลรวมค่าธรรมเนียมของนักศึกษา ไม่รวมข้อตกลงหรือสภาพการจ้าง

(3) ค่าธรรมเนียมในการเข้าศึกษาต่อที่จำเป็นสำหรับนักศึกษา เงื่อนไขการให้ประกาศนียบัตร หรือหนังสือรับรองและปริญญาของนักศึกษา และการจัดการหลักสูตร และแผนงานการวิจัย

(4) หลักเกณฑ์และมาตรฐานที่ใช้เพื่อการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การประเมินผล และตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์ (tenure of academic employees) ซึ่งจะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันของสภาวิชาการ (the academic senate) และทรัสต์ (the trustees) ตัวแทนเฉพาะจะมีสิทธิที่จะได้รับคำปรึกษาและขอคำปรึกษาในเรื่องสำคัญที่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตของตัวแทน ยกเว้นขอบเขตของตัวแทนตามข้อความย่อนี้ หากทรัสต์ (the trustees) ถอนคืนในสาระสำคัญในข้อความย่อนี้จากหน้าที่ความรับผิดชอบของสภาวิชาการ สาระสำคัญจะอยู่ในขอบเขตการเป็นตัวแทน

(5) ผลรวมของค่าเช่า ค่าธรรมเนียมการเคหะของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแห่งแคลิฟอร์เนีย

สาระสำคัญทั้งหมดไม่ใช่ภายในขอบเขตของตัวแทนซึ่งอาจถูกสงวนไว้ให้นายจ้าง และอาจจะไม่ใช่หัวข้อในการประชุมหรือการปรึกษาหารือ การจัดเตรียมสำหรับกรณีที่

ไว้ความหมายอาจจะตีความข้อจำกัดของสิทธิของนายจ้างที่จะปรึกษากับพนักงานทุกคน หรือองค์การของพนักงานในสาระสำคัญทั้งหมดภายนอกขอบเขตของตัวแทน

จากการศึกษาสัญญาร่วมเจรจาต่อรอง (The Collective Bargaining Agreement) ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาและสหภาพแรงงาน ในสถาบันอุดมศึกษา พบว่าข้อสัญญาจะมีการกำหนด ดังนี้

1) เงื่อนไขที่กำหนดมาตรฐานการว่าจ้าง ซึ่งเป็นการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้เป็น เงินเดือน (Salary) วันหยุด (Holiday) วันพักผ่อน (vacation) ผลประโยชน์ของพนักงาน (Benefits) การเลิกจ้าง (lay off) และเรื่องเกี่ยวกับด้านวิชาชีพ เช่น ความร่วมมือของคณาจารย์ (Faculty Participation) ตำแหน่ง (Appointment) ช่วงทดลองปฏิบัติงานและตำแหน่งวิชาการ (Probation and Tenure) การเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) การประเมินผล (Evaluation) การพักงานชั่วคราว (Temporary Suspension) วิธีการทางวินัย (Disciplinary Action Procedure) ปริมาณงาน (workload) การลาการปฏิบัติงาน โดยการไม่จ่ายค่าจ้าง (leave of Absence without pay) หรือ โดยการจ่ายค่าจ้าง (leave of Absence with pay) การพัฒนาทางวิชาชีพ (Professional Development) แผนงานการเกษียณก่อนกำหนดของคณาจารย์ (Faculty Early Retirement Program) และอื่นๆ⁷³

2) เงื่อนไขที่กำหนดความสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งเป็นข้อกำหนดเพื่อบังคับใช้ข้อสัญญาการตกลงร่วมวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานรายบุคคลและส่วนรวม ได้แก่

- (1) วิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการร้องทุกข์
- (2) ระยะเวลาที่ข้อสัญญาการตกลงนั้นมีบทบังคับใช้
- (3) การยอมรับว่าจะไม่มีการนัดหยุดงาน หรือการปิดงานจ้างในช่วง

ระยะเวลาที่ใช้สัญญาข้อตกลง

- (4) วิธีการดำเนินการเจรจาข้อสัญญาตกลงใหม่
- (5) การรับรองสหภาพแรงงานในฐานะองค์กรการต่อรองเพื่อพนักงาน
- (6) การให้สิทธิสมาชิกสหภาพแรงงานได้เข้าทำงานต่อผู้อื่น

1.2.3 สัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย ประกอบด้วยบุคลากรสองประเภทหลักๆด้วยกัน ได้แก่ บุคลากรสายผู้สอน (academic staff) กับบุคลากรสายสนับสนุน (support staff) ซึ่งไม่ว่าจะเป็นบุคลากรประเภทใดก็ตาม ต่างก็มีบทบาทที่สำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อให้ภารกิจในการให้บริการทางการศึกษาแก่นักศึกษาเจริญรุดหน้าไปในอนาคต

⁷³ CUS Labor Relation Collective Bargaining Agreement CSU กับ CFA.

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศอังกฤษจึงมีความจำเป็นที่จะต้องคัดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถทางวิชาการและการบริการทางการศึกษาให้เข้ามาทำงานในสถาบันอุดมศึกษาของตน ในขณะที่เดียวกันสถาบันอุดมศึกษาก็อาจใช้ประโยชน์จากบุคลากรในด้านต่างๆ เพื่อเอื้อต่อการดำเนินงานทางวิชาการและกิจกรรมทางธุรกิจอื่นๆ ของสถาบันอุดมศึกษาอีกด้วย สถาบันอุดมศึกษาของประเทศอังกฤษ จึงได้พยายามเฟ้นหาบุคคลให้เข้ามาทำงานในสถาบันอุดมศึกษาโดยบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งต่างๆ จะต้องผูกพันด้วยสัญญาจ้างแรงงาน (contract of employment) ไม่ว่าจะเป็นการจ้างงานจากทางสถาบันอุดมศึกษาแบบรายภาคการศึกษา (fixed – term employment) หรือการจ้างงานจากทางสถาบันอุดมศึกษาในลักษณะสัญญาจ้างถาวร (permanent employment) และอาจสืบเนื่องจากการที่คนงานประเทศอังกฤษทุกคนไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างของเอกชนหรือของรัฐมีสิทธิที่จะรวมตัวหรือสมัครเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้ ยกเว้นทหารเท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นสิทธิในการที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานหรือสิทธิในการบริหารงานของสหภาพแรงงานในประเทศอังกฤษเป็นไปอย่างกว้างขวาง และจะไม่จดทะเบียนก็ได้ トラบดีที่ไม่มีวัตถุประสงค์ที่ขัดกับกฎหมาย (Human Right Act 1993) มาตรา 11 (1)⁷⁴

อย่างไรก็ตาม สถาบันอุดมศึกษาของประเทศอังกฤษในฐานะที่เป็นผู้รับบุคลากรเข้ามาทำงานโดยจ่ายค่าจ้างกับบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาในฐานะที่เป็นบุคคลซึ่งตกลงทำงานให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเพื่อรับค่าจ้าง ภายใต้เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการการเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของสถาบันอุดมศึกษาหรือบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาอันเกี่ยวกับการจ้างงาน ย่อมล้วนแต่อยู่ภายใต้เรื่องของแรงงานสัมพันธ์ (labour relations) ทั้งสิ้น แม้ว่าการดำเนินงานบริการสาธารณะด้านการจัดการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศอังกฤษ จะมีกฎหมายให้อำนาจสถาบันอุดมศึกษาในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษาเอาไว้ เช่น พระราชบัญญัติ Further and Higher Education Act 1992 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดการยกฐานะของวิทยาลัยอาชีวะและวิทยาลัยอาชีวะต่างๆ ให้กลายเป็นสถาบันอุดมศึกษาของท้องถิ่น โดยกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจแก่สถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งขึ้นมาใหม่ ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการให้บริการทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาแก่นักศึกษาและประชาชนทั่วไป ที่สนใจมาศึกษาในระดับอุดมศึกษา อย่างไรก็ตาม กฎหมายอังกฤษมิได้มุ่งที่จะกำหนดนิติสัมพันธ์ทางแรงงาน

⁷⁴ สำนักงาน ก.พ.. (2551). การรวมกลุ่มของข้าราชการในต่างประเทศ โครงการศึกษาเพื่อยกย่องพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ สำนักงาน ก.พ. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ หน้า 41.

ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาภายใต้สัญญาทางปกครอง แต่ประการใด แต่กฎหมายอังกฤษกลับมุ่งกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นความผูกพันภายใต้สัญญาจ้างแรงงาน ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทย ซึ่งเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษา และบุคลากรทางการศึกษา เป็นไปในรูปแบบของความผูกพันทางด้านแรงงานสัมพันธ์แล้ว บุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย จึงสามารถรวมตัวกันตามกฎหมายเพื่อการแสวงหาแนวทางส่งเสริมสิทธิเกี่ยวกับและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างงานและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น บุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาในระดับอุดมศึกษาทั่วทั้งประเทศไทย จึงได้รวมตัวกันตั้งสหภาพพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (University and College Union - ucu) โดยสหภาพแรงงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในอังกฤษ ก่อตั้งขึ้นเพื่อสร้างอำนาจต่อรองของบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาในฐานะที่เป็นลูกจ้างต่อสถาบันอุดมศึกษาในฐานะที่เป็นนายจ้าง ผ่านการต่อสู้ทางแรงงานต่างๆที่ทางสหภาพพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย ได้นำมาใช้เพื่อผลทางเศรษฐกิจ อันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์โดยเฉพาะ เช่น การชุมนุมประท้วงเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานต่อสถาบันอุดมศึกษา การคว่ำบาตรการเจรจากับสถาบันอุดมศึกษาเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ และการนัดหยุดการเรียนการสอนเพื่อกดดันสถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น⁷⁵

การจัดตั้งสหภาพแรงงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในอังกฤษ ย่อมส่งผลดีในแง่ของการเจรจาและการกดดันสถาบันอุดมศึกษา ในเรื่องเกี่ยวกับเงินเดือนสวัสดิการและสิทธิเกี่ยวกับต่างๆ ที่บุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาพึงจะได้รับอย่างเหมาะสม ภายใต้การปฏิบัติอย่างเป็นธรรมในสังคมแรงงาน ตัวอย่างเช่น การนัดหยุดงานครั้งใหญ่ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาอังกฤษ ในปี ค.ศ. 2013 (UK higher education strike 2013) เพื่อประท้วงและเรียกร้องการจ่ายค่าตอบแทนที่มีความเป็นธรรมเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนไม่ได้สัดส่วนกับมาตรฐานค่าตอบแทนที่ควรจะเป็นตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดเอาไว้ รวมไปถึงการตัดเงินเดือนบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศโดยไม่มีเหตุจำเป็น⁷⁶

สหภาพแรงงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในอังกฤษ จะเป็นสหภาพแรงงานวิชาชีพซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีวิชาชีพสาขาเดียวกันไม่ว่าจะทำงานเป็น

⁷⁵ เว็บไซต์ <http://www.prachatai.com/Journal/2014/08/54860> ค้นเมื่อคืนวันที่ 2 พฤศจิกายน 2558.

⁷⁶ เว็บไซต์ <http://www.bbc.com/news/education-24726743> ค้นเมื่อคืนวันที่ 2 พฤศจิกายน 2558.

ลูกจ้างที่ใด และจะประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นลูกจ้างของนายจ้างหลายราย ระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติ โดยโครงสร้างการบริหารงานของสหภาพจะประกอบด้วย โครงสร้างการบริหารระดับชาติ ระดับภาค และระดับท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย⁷⁷ คณะกรรมการบริหารระดับชาติ หรือสภาผู้บริหารระดับชาติ ประกอบด้วยประธาน ประธานที่มาจากการเลือกตั้ง รองประธาน เลขานุการ เหรัญญิก ตัวแทนหรือตำแหน่งของสมาชิกอื่นๆ ในระดับชาติ ระดับภาคและระดับท้องถิ่น สำนักงานภูมิภาค สาขาหรือท้องถิ่น ประกอบด้วย คณะกรรมการ สมาชิกที่เลือกจากการประชุมและสมาชิกอื่นๆ รวมทั้งสำนักงานบริหารจะประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เหรัญญิก เลขานุการ รวมทั้งสมาชิกอื่นๆ เป็นต้น

สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสหภาพแรงงานในสถาบันอุดมศึกษา และโอกาสทางการวิจัย (Higher Education and Research Opportunities) กฎหมาย กล่าวคือ สหภาพแรงงานมีบทบาทและหน้าที่ภายในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานทั้งหมดในสถาบันอุดมศึกษาของอังกฤษอย่างมาก โดยขอบเขตอำนาจหน้าที่อาจแตกต่างกันไประหว่างองค์กร อาทิ⁷⁸

1) การเจรจากับนายจ้างในเรื่องเงินเดือน และการลงคะแนนเสียงของบรรดาสมาชิกเพื่อให้ข้อตกลงบรรลุผลสำเร็จ

2) การทำงานที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นของบรรดาพนักงานตลอดขอบเขต เช่น การจ่ายค่าจ้าง สภาพการจ้าง ด้านสุขภาพและความปลอดภัย ประเด็นที่เกี่ยวกับวิชาชีพ และสิทธิของคนทำงานบางเวลา (part-time) หรือตามสัญญา เป็นต้น

3) สหภาพแรงงานเป็นกระบอกเสียงที่มีประสิทธิภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาร่วมกับสื่อกลางระดับชาติ

4) ข้อเสนอของสหภาพแรงงานในผลประโยชน์ที่ช่วยเหลือโดยตรง และการช่วยเหลือสนับสนุนสมาชิกแต่ละคน สิ่งเหล่านี้สามารถทำให้มีความแตกต่างระหว่างองค์กรซึ่งแบบฉบับดังกล่าวรวมถึง

- ให้คำแนะนำช่วยเหลือ และสนับสนุนในการเผชิญหน้ากับกระบวนการที่เคร่งครัดในกฎระเบียบ หรือการปลดออก ไล่ออก

- ได้รับสิทธิและโอกาสในการได้รับคำแนะนำด้านกฎหมาย

⁷⁷ สหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยของประเทศอังกฤษ อาทิ

1. สหภาพแรงงานมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย (University and College Union-UCU)

<http://ucu.org.uk>

2. สหภาพแรงงาน UNISON, <http://www.unison.org.uk>

⁷⁸ HERO homepage >inside HE>Employee handbook>staff unions.htm.

- การบริการด้านการเงิน การแนะนำภาษีและเงินบำนาญ
- ช่วยเหลือให้มีความเสมอภาคและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการไร้

ความสามารถหรือพิการ

- การพัฒนา ฝึกอบรม และการประชุมหารือ

1.2.4 สัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศแคนาดา

รูปแบบการจ้างแรงงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่จะเป็นสหภาพแรงงานวิชาชีพ หรือสหภาพแรงงานพนักงานสนับสนุน โครงสร้างของสหภาพแรงงานประกอบด้วย⁷⁹ คณะกรรมการบริหารของสหภาพแรงงานซึ่งประกอบด้วย 1. ประธาน 2. รองประธาน 3. เลขานุการ 4. เหนรัญญิก 5. สมาชิกอื่นๆ เป็นต้น รวมทั้งประกอบด้วยการบริหารงานต่างๆ เช่น สำนักงาน การจัดประชุม เรื่องเกี่ยวกับสมาชิก คณะกรรมการต่างๆ เช่น คณะกรรมการร่วมเจรจาต่อรอง เป็นต้น

จากการศึกษาข้อตกลงร่วม (The collective Agreement) ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาและสหภาพแรงงานในสถาบันอุดมศึกษา พบว่าข้อสัญญาจะมีการกำหนด ดังนี้

1) เงื่อนไขที่กำหนดมาตรฐานการว่าจ้าง ซึ่งเป็นการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ คือ ค่าจ้าง (wage) ชั่วโมงการทำงานและค่าล่วงเวลา (Hours of Work and Overtime) สุขภาพและความปลอดภัย (Health and Safety) วันหยุด (Holiday) วันพักผ่อน (Vacation) แผนงานผลประโยชน์ของพนักงาน (Employee Benefits) เรื่องต่างๆ ไป เป็นต้น⁸⁰

เรื่องทางวิชาชีพของคณาจารย์ เช่น เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ตำแหน่ง (Appointments) การเลื่อนตำแหน่ง อาทิ วิธีการเลื่อนตำแหน่งคณาจารย์ วิธีการร้องทุกข์ปริมาณงานวิชาการ (Academic Workload) อาทิ ปริมาณงานของพนักงานที่เป็นคณาจารย์ ปริมาณการสอนของพนักงานที่เป็นคณาจารย์ ปริมาณงานของบรรณารักษ์ สิทธิความรับผิดชอบของพนักงานที่เป็นคณาจารย์ผู้สอน สิทธิและความรับผิดชอบทางวิชาการหรือการวิจัย เป็นต้น⁸¹

2) เงื่อนไขที่กำหนดความสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งเป็นข้อกำหนดเพื่อบังคับใช้ข้อสัญญาการตกลงร่วมวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน รายบุคคล และส่วนรวมได้แก่

⁷⁹ <http://smfu.org/documants/constitution.htm> คืบค้นวันที่ 2 พฤศจิกายน 2558.

⁸⁰ Agreement between York university and Canadian UNION OF public EMPLOYEESLOCAL 1356-1 (http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_95101-e.htm-690k).

⁸¹ CUASAColeaiveAgreement-may 1,2006 to April30,2009, [www.cautou/ouaso/greement/s1,htm](http://www.cautou/ouaso/greement/s1.htm).

(1) วิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการเสนอให้มีการ
ไต่ถามข้อเท็จจริง

(2) ระยะเวลาที่ข้อสัญญาการตกลงนั้นมีบทบังคับใช้

(3) การยอมรับว่าจะไม่มีการนัดหยุดงาน หรือการปิดงานจ้างในช่วง
ระยะเวลาที่ใช้สัญญาข้อตกลง

(4) วิธีการดำเนินการเจรจาข้อสัญญาตกลงใหม่

(5) การรับรองสภาพแรงงานในฐานะองค์การต่อรองเพื่อพนักงาน

(6) การให้สิทธิสมาชิกสหภาพแรงงานได้เข้าทำงานต่อผู้อื่น

กล่าวโดยสรุป การร่วมเจรจาต่อรองเป็นวิธีการที่คณาจารย์และฝ่ายบริหาร
ของสถาบันอุดมศึกษามีฐานะเท่าเทียมกัน โดยประเด็นในการเจรจาต่อรองกันมี 2 ลักษณะ คือ

1) มาตรฐานการจ้างงานทั่วไป ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับ ค่าจ้าง และเงื่อนไข
เกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน ซึ่งข้อตกลงร่วมมีผลผูกพันตามกฎหมาย และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้
โดยฝ่ายเดียว แต่อาจจะเปลี่ยนแปลงทั้งหมด หรือส่วนหนึ่งของข้อตกลงถ้าภาคีของข้อตกลงร่วมได้
เจรจาต่อรองข้อตกลงใหม่ ลักษณะเช่นนี้จะเหมือนกับการร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงาน
พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายสนับสนุน

2) เงื่อนไขการทำงานด้านวิชาการหรือวิชาชีพของคณาจารย์ โดยพื้นฐาน
ของประเด็นที่คณาจารย์ประสงค์จะจัดการปัญหาเรื่องแรงงานสัมพันธ์ และต้องการมีส่วนร่วม
ในกระบวนการตัดสินใจผ่านการร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานคณาจารย์ มีวัตถุประสงค์
เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางวิชาการ ตลอดจนสิทธิในการได้รับการสนับสนุนด้านวิชาชีพ
สิทธิในการได้รับการบรรจุในตำแหน่งถาวร การไม่ถูกไล่ออกจากตำแหน่งถาวรโดยง่าย หรือสิทธิ
จะได้รับแจ้งล่วงหน้าเรื่องการให้ออกจากงานหรือการไม่ต่อสัญญาจ้างงาน เป็นต้น

สำหรับกรณีประเทศไทยนั้น การรวมตัวของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา
เพื่อจัดตั้งสหภาพพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา สำหรับดำเนินกิจกรรมอันนำมาซึ่งผลทาง
เศรษฐกิจอันเกี่ยวเนื่องกับการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะ (industrial actions)
ย่อมเป็นไปได้ยากยิ่ง ด้วยเหตุที่ว่าความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษากับ
สถาบันอุดมศึกษาเป็นไปในรูปแบบสัญญาทางปกครอง มิใช่รูปแบบสัญญาจ้างแรงงาน จึงเป็นการ
ยากที่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทยจะสามารถใช้สิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับการ
จ้างงาน ไม่ว่าจะเป็นการประชุมประท้วง การคว่ำบาตรหรือการนัดหยุดการเรียนการสอนต่อ
สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ อนึ่ง กฎหมายแรงงานไทยในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครอง
แรงงาน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ก็ไม่ได้เปิดช่องให้ลูกจ้างตาม

สัญญาจ้างในกิจการบริการสาธารณะทุกประเภท (รวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสายวิชาการและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสายสนับสนุน) สามารถทำกิจกรรมต่อรองบางประการอันนำมาซึ่งผลทางเศรษฐกิจอันเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการคุ้มครองแรงงานหรือแรงงาน เช่น การนัดหยุดงาน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในส่วนของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากการก่อตั้งมหาวิทยาลัยในประเทศไทยครั้งแรกมหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นส่วนราชการ ซึ่งระบบการปฏิบัติงานมีข้อจำกัดก่อให้เกิดความไม่คล่องตัว ต่อมาจึงมีการพิจารณาเห็นว่ามหาวิทยาลัยควรมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและเสรีภาพทางวิชาการ จึงเกิดแนวคิดออกนอกระบบราชการและเปลี่ยนสถานภาพใหม่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งให้ความเป็นอิสระในการจัดการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัย อิสระในการบริหารจัดการอิสระทางการเงิน และอิสระทางด้านวิชาการ แม้มหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานะจากส่วนราชการมาอยู่ในกำกับของรัฐ ก็ยังคงมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น จึงมีการกำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน การมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงไม่ถูกบังคับให้อยู่ภายใต้นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองลูกจ้าง ผู้ใช้แรงงานภาคเอกชนมิให้ถูกนายจ้างเอาเปรียบ อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ให้หลักประกันขั้นต่ำแก่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยว่าจะได้รับผลตอบแทนเพียงพอเช่นที่เคยได้รับเมื่อครั้งมหาวิทยาลัยยังอยู่ในระบบราชการ โดยกำหนดหลักประกันขั้นต่ำในเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการร่างกฎหมายพนักงานสัมพันธ์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นมาเฉพาะ ทั้งนี้ เพราะบทบาทและภารกิจของมหาวิทยาลัยได้ยึดถือหลักความเป็นอิสระในการดำเนินการและเสรีภาพทางวิชาการ จึงทำให้มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง ทำให้เห็นว่าลักษณะองค์ประกอบและบทบาทภารกิจมีความแตกต่างจากหน่วยงานธุรกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจ และส่วนราชการ และเห็นควรให้สภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมี 2 ประเภท ในแต่ละมหาวิทยาลัย คือ สภาพภาพแรงงานคณาจารย์ และสภาพภาพแรงงานพนักงานสายสนับสนุน เนื่องจากบทบาทหน้าที่ของบุคลากรมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ บทบาทหน้าที่คณาจารย์จะมีความสัมพันธ์กับเสรีภาพทางวิชาการ และย่อมมีสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการในด้านต่างๆ สมควรที่จะมีการจัดตั้งสภาพแรงงานเฉพาะวิชาชีพของตนเอง โดยเฉพาะ เพื่อที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ทางวิชาชีพของตนได้โดยไม่ถูกจำกัดสิทธิ

และเสรีภาพ รวมทั้งข้อดีของสหภาพแรงงานคณาจารย์จะมีอุดมการณ์และทัศนคติเดียวกัน ด้วยเหตุนี้จึงไม่สมควรที่จะรวมกลุ่มเดียวกับสหภาพแรงงานสายสนับสนุน ส่วนจะมีสิทธิหรือไม่มีสิทธิในการนัดหยุดงานให้ถือเป็นนิติบัญญัติของรัฐบาลที่จะจำกัดสิทธิดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันระบบกฎหมายไทยยังไม่ยอมรับให้ข้าราชการจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 45 รับรองไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น” แต่เนื่องจากเกรงว่าข้าราชการจะยกมาตราดังกล่าวขึ้นอ้างเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงาน เลยมีการกำหนดไว้ในมาตรา 64 ว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ” ซึ่งก็มีกฎหมายห้ามไม่ให้ข้าราชการตั้งสหภาพแรงงานไว้

ทั้งนี้ ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ⁸² ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซาย เมื่อปี พ.ศ. 2542 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกตั้งแต่แรกเริ่ม โดยวัตถุประสงค์แรกของการก่อตั้ง เพื่อส่งเสริมให้ผู้ใช้แรงงานทั่วโลกได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมในเรื่องของค่าจ้าง และสวัสดิการความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงการมีหลักประกันสังคมและความมั่นคงในชีวิต โดยมีกลไกที่สำคัญในการบริหารองค์กร คือการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ การใช้ระบบไตรภาคีและการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศซึ่งอยู่ในรูปแบบของอนุสัญญา และข้อเสนอแนะที่ผ่านการรับรองจากที่ประชุมใหญ่ในแต่ละสมัยการประชุมให้สมาชิกรับไปใช้เป็นแนวปฏิบัติหรือตราเป็นกฎหมายด้านแรงงาน ดังนั้น ภารกิจสำคัญประการหนึ่งของ ILO คือการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้วมีข้อผูกพันในการปฏิบัติตามบทบัญญัติและเงื่อนไขตามอนุสัญญา ในกรณีที่ประเทศใดไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาได้อย่างครบถ้วน อาจถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ (Committee of Experts on the Application of Convention and Recommendations) และอาจถูกประณามซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศได้ ในส่วนการให้สัตยาบันอนุสัญญานั้น เป็นพันธกรณีที่ผูกพันให้ประเทศหนึ่งต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติใน

⁸² สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. (2551). มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ : แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก.

อนุสัญญาให้ครบถ้วน แม้จะมีบางอนุสัญญาที่ประเทศสมาชิกอาจขอยกเว้นภาคเศรษฐกิจหรือ ข้อบัญญัติบางประการได้ก็ตาม ILO จะมีกลไกตรวจสอบและติดตามความคืบหน้าว่า กรณียกเว้น ดังกล่าวจะสามารถนำมาปฏิบัติให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาใด ดังนั้นการให้สัตยาบันอนุสัญญาใด จึงต้องมีการตรวจสอบกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ มาตรการการดำเนินงานต่างๆของภาครัฐว่ามีความ พร้อมและสอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญามากน้อยเพียงใด และมีหน่วยงานใดที่จะต้อง นำไปปฏิบัติและติดตามผลการปฏิบัติเพื่อจัดทำรายงานตามพันธกรณี

ขั้นตอนการให้สัตยาบันอนุสัญญาของประเทศไทย กระทรวงแรงงาน ได้จัดตั้งคณะกรรมการระดับกระทรวงขึ้นพิจารณาจัดลำดับความสำคัญโดยพิจารณาตามความ จำเป็นเร่งด่วน ดังนี้

(1) อนุสัญญาหลักหรืออนุสัญญาที่เป็นไปตามปฏิญญาว่าด้วยหลักการ และสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (ฉบับที่ 87 และ 98) อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกการเกณฑ์แรงงาน และแรงงานบังคับ (ฉบับที่ 29 และ 105) อนุสัญญาว่า ด้วยการขจัดแรงงานเด็ก (ฉบับที่ 138 และ 182) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในการ จ้างงานและอาชีพ (ฉบับที่ 100 และ 111) โดยในปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน อนุสัญญาหลักแล้ว คือ ฉบับที่ 29,100,138, และ 182

(2) อนุสัญญาที่หน่วยงานหรือองค์กรเสนอให้มีการพิจารณาให้ สัตยาบัน เมื่อมีการพิจารณาว่าควรจะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับใด กระทรวงแรงงานจะจัดการ ประชุมสัมมนาไตรภาคีและระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่างๆ หลังจากนั้น จึงให้มีการวิเคราะห์อนุสัญญาว่ามีความสอดคล้องกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศเพียงใด และมีอุปสรรคในการปฏิบัติหรือไม่ แล้วนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการไตรภาคีระดับชาติ เมื่อคณะกรรมการไตรภาคีให้สัตยาบันแล้ว กระทรวงแรงงานจะเสนอให้กระทรวงการต่างประเทศ พิจารณาก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ ในประเด็นเกี่ยวกับผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานและเป็น กรรมการสหภาพแรงงานนั้น หลักการของอนุสัญญา ฉบับที่ 87 ได้กำหนดในหลักการจัดตั้งองค์กร ว่ากระทำได้โดยเสรีและปราศจากการเลือกปฏิบัติ แต่ในส่วนกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสหภาพแรงงานไว้ว่าต้องมีอายุ 20 ปี หรือบรรลุนิติภาวะและสัญญา ชาติไทยเป็นลูกจ้างที่หมายถึง ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง ทำให้ผู้ประกอบการอาชีพ อีสาระ ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ฯลฯ ตั้งสหภาพแรงงานไม่ได้ ลูกจ้างเอกชนและรัฐวิสาหกิจไม่สามารถ

รวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรเดียวกัน เพราะกฎหมายแบ่งแยกออกจากกันและมีข้อยกเว้นห้ามข้าราชการ ลูกจ้าง ของส่วนราชการจัดตั้งสหภาพแรงงาน⁸³

กรณีดังกล่าวผู้เขียนมีความเห็นว่า ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เนื่องจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นผู้ประกอบการอาชีพ เช่นเดียวกับวิชาชีพอื่นๆ แต่เป็นวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการบริการของรัฐ โดยรัฐสัญญาว่าระหว่างทำงานกับรัฐนั้นรัฐจะจ่ายค่าตอบแทนและสวัสดิการให้เพื่อดำรงชีพอยู่ได้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (Internation Labour Oraganization: ILO) ยังถือเป็นหลักสากลว่า ผู้ที่มีหน้าที่การงานในกลุ่มอาชีพ พึงจะรวมตัวกันเพื่อที่จะดูแลให้การประกอบอาชีพของตนเป็นไปด้วยความรู้ความสามารถเต็มที่ ซึ่งรูปแบบและวัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่มของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมีทั้งความเหมือนและความต่างกับการรวมกลุ่มของบุคลากรภาคอื่น ในที่นี้คือการรวมกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพเดียวกัน กลุ่มผู้ใช้แรงงานภาคเอกชนมีการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน พนักงานรัฐวิสาหกิจมีการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ส่วนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ควรจะมีการรวมกลุ่มเช่นกัน แต่อาจมีความแตกต่างตรงที่ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่เรียกว่า “อำนาจปกครอง” คือ มีอำนาจบังคับฝ่ายเดียวให้บุคคลอื่นกระทำตาม เช่น การออกคำสั่ง ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ เป็นต้น แต่อาจจะมีข้อบังคับพิเศษกำหนดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรวมกลุ่มได้เช่นเดียวกับบุคคลภาคอื่นๆ แต่การรวมกลุ่มนั้นจะกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะไม่ได้ เช่น การนัดหยุดงานจะกระทำไม่ได้ เพราะอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน แต่อาจกระทบต่อการร้องในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย เช่น การขอขึ้นเงินเดือนให้เหมาะสมกับค่าครองชีพตามภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป หรือต่อรองสวัสดิการเรื่องค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น

⁸³ กัจจกร นากชื้อ. (2550). พันธกรณีตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ หน่วยที่ 2 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ตารางที่ 3.1 ตารางเปรียบเทียบสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐของประเทศไทยกับประเทศอื่นๆ

| หัวข้อ | ประเทศไทย | ประเทศสหรัฐอเมริกา | ประเทศอังกฤษ | ประเทศแคนาดา |
|-------------------------------|--|--|--|---|
| ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง | มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัตินิยามของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ให้มีความหมายว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดการบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนอกจากสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาที่จัดให้มีสิ่ง | มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ถือเป็นมลรัฐที่มีการออกกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา ค.ศ.1979 (Chapter 12 Higher Employer-Employee Relation Act : HEERA) ลักษณะที่ 12 บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพนักงานสัมพันธ์ (Public Employment Relation Board : PERB) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการจากสามฝ่ายหรือไตรภาคี ได้แก่ ฝ่าย | สถาบันอุดมศึกษาในประเทศอังกฤษ จะมีกฎหมายให้อำนาจสถาบันอุดมศึกษาในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษาเอาไว้ เช่น พระราชบัญญัติ Further and Higher Education Act 1992 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดการยกฐานะของวิทยาลัยอาชีวะและวิทยาลัยอาชีพต่างๆ ให้กลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาของท้องถิ่น สถาบันอุดมศึกษาของประเทศอังกฤษในฐานะที่เป็นผู้รับบุคลากรเข้ามาทำงานโดยจ่ายค่าจ้างกับบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาใน | จากการศึกษาข้อตกลงร่วม (The collective Agreement) ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาและสหภาพแรงงานในสถาบันอุดมศึกษา พบว่า ข้อสัญญาจะมีการกำหนด ดังนี้ 1) เงื่อนไขที่กำหนดมาตรฐานการว่าจ้าง ซึ่งเป็นการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ คือ ค่าจ้าง (wage) ชั่วโมงการทำงานและค่าล่วงเวลา (Hours of Work and Overtime) สุขภาพและความปลอดภัย (Health and Safety) วันหยุด (Holiday) วันพักผ่อน (Vacation) แผนงานผลประโยชน์ของพนักงาน (Employee Benefits) |

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

| หัวข้อ | ประเทศไทย | ประเทศสหรัฐอเมริกา | ประเทศอังกฤษ | ประเทศแคนาดา |
|--------|--|--|---|--|
| | <p>สาธารณูปโภค หรือสัญญาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ยังมีสัญญาทางปกครองอย่างอื่นอีกที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครองฯ มิได้ระบุไว้ในบทนิยามดังกล่าว เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลปกครองสามารถพัฒนาต่อไปได้ว่าจะมีสัญญาอื่นใดอีกบ้างที่อาจจะถือได้ว่าเป็นสัญญาทางปกครอง</p> | <p>บริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในฐานะตัวแทนของสถาบันอุดมศึกษา ลูกจ้าง หรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และสหภาพแรงงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานสัมพันธ์ คือกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย กฎหมายกำหนดว่าการอนุมัติ อนุญาตหรือดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากรสถาบันอุดมศึกษาจะต้องปรึกษาหารือกับ</p> | <p>ฐานะที่เป็นบุคคลซึ่งตกลงทำงานให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเพื่อรับค่าจ้าง ภายใต้เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้างสวัสดิการการเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของสถาบันอุดมศึกษาหรือบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาอันเกี่ยวกับการจ้างงาน ย่อมล้วนแต่อยู่ภายใต้เรื่องของแรงงานสัมพันธ์ (labour relations) ทั้งสิ้น แม้ว่าการดำเนินการกิจการบริการสาธารณะด้าน</p> | <p>เรื่องทั่วไป เป็นต้น 2) เงื่อนไขที่กำหนดความสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งเป็นข้อกำหนดเพื่อบังคับใช้ข้อสัญญาการตกลงร่วมวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน รายบุคคล และส่วนรวม ได้แก่ (1) วิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการเสนอให้มีการไกล่เกลี่ยชี้ขาด (2) ระยะเวลาที่ข้อสัญญาการตกลงนั้นมียกบังคับใช้ (3) การยอมรับว่าจะไม่มีการนัดหยุดงาน หรือการปิดงานจ้างในช่วงระยะเวลาที่ใช้</p> |

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

| หัวข้อ | ประเทศไทย | ประเทศสหรัฐอเมริกา | ประเทศอังกฤษ | ประเทศแคนาดา |
|--------|-----------|--|--|--|
| | | คณะกรรมการชุดนี้ก่อนและ ในกรณีที่มีความสำคัญการ ตัดสินใจจะต้องกระทำ ภายใต้การตกลงยินยอมของ สหภาพแรงงานก่อน | การจัดการเรียนการสอน ระดับอุดมศึกษา | สัญญาข้อตกลง (4) วิธีการดำเนินการเจรจาข้อ สัญญาตกลงใหม่ (5) การรับรองสหภาพแรงงาน ในฐานะองค์การต่อรองเพื่อ พนักงาน (6) การให้สิทธิสมาชิก สหภาพแรงงานได้เข้าทำงาน ต่อผู้อื่น |

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

| หัวข้อ | ประเทศไทย | ประเทศสหรัฐอเมริกา | ประเทศอังกฤษ | ประเทศแคนาดา |
|---------------|--|--|---|---|
| ลักษณะการจ้าง | สัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐปฏิบัติงานให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในลักษณะงานที่เป็นงานประจำทั่วไปของส่วนราชการภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หรือปฏิบัติงานในลักษณะที่ต้องใช้ความรู้หรือความเชี่ยวชาญสูงมากเป็นพิเศษเพื่อปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความจำเป็นเฉพาะเรื่อง | จากการศึกษาสัญญาร่วมเจรจาต่อรอง (The Collective Bargaining Agreement) ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาและสหภาพแรงงานในสถาบันอุดมศึกษาพบว่าข้อสัญญามีการกำหนดดังนี้ 1) เงื่อนไขที่กำหนดมาตรฐานการว่าจ้าง ซึ่งเป็นการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้เป็น เงินเดือน (Salary) วันหยุด (Holiday) วันพักผ่อน (vacation) ผลประโยชน์ของพนักงาน (Benefits) การเลิกจ้าง (lay off) และเรื่องเกี่ยวกับด้าน | กฎหมายอังกฤษมิได้มุ่งที่จะกำหนดนิติสัมพันธ์ทางแรงงานระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาภายใต้สัญญาทางปกครองแต่ประการใด แต่กฎหมายอังกฤษกลับมุ่งกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นความผูกพันภายใต้สัญญาจ้างแรงงาน ตามกฎหมาย | รูปแบบการจ้างแรงงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่จะเป็นสหภาพแรงงานวิชาชีพ หรือสหภาพแรงงานพนักงานสนับสนุน โครงสร้างของสหภาพแรงงาน ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารของสหภาพแรงงานซึ่งประกอบด้วย 1.ประธาน 2.รองประธาน 3.เลขานุการ 4.เหรัญญิก 5.สมาชิกอื่นๆ เป็นต้น รวมทั้งประกอบด้วยการบริหารงานต่างๆ เช่น สำนักงาน การจัดประชุม เรื่องเกี่ยวกับสมาชิก |

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

| หัวข้อ | ประเทศไทย | ประเทศสหรัฐอเมริกา | ประเทศอังกฤษ | ประเทศแคนาดา |
|--|---|---|--|---------------------|
| | | | คุ้มครองแรงงานและ กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของ ประเทศอังกฤษ บุคลากรของ | คณะกรรมการต่างๆเช่น |
| พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น สัญญาจ้างดังกล่าวอาจจะเป็นสัญญาทาง ปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครองฯ หรือไม่ก็ได้ หากสัญญาจ้าง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมี วัตถุประสงค์ให้พนักงานใน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐปฏิบัติงานที่ เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินงานตาม อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภายใน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สัญญาจ้าง ดังกล่าวย่อมเป็นสัญญาทางปกครองที่ | วิชาชีพ เช่น ความร่วมมือ ของคณาจารย์ (Faculty Participation) ตำแหน่ง (Appointment) ช่วงทดลอง ปฏิบัติงานและตำแหน่ง วิชาการ (Probation and Tenure) การเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) การประเมินผล (Evaluation) การพักงาน ชั่วคราว (Temporary Suspension) วิธีการทางวินัย (Disciplinary Action | กฎหมายอังกฤษมิได้มุ่งที่จะ กำหนด ทางแรงงานระหว่าง สถาบันอุดมศึกษากับ บุคลากรของ สถาบันอุดมศึกษาภายใต้ สัญญาทางปกครองแต่ ประการใด แต่กฎหมาย อังกฤษกลับมุ่งกำหนดนิติ สัมพันธ์ระหว่าง สถาบันอุดมศึกษากับ บุคลากรของ | คณะกรรมการร่วมเจรจา ต่อรอง เป็นต้น กล่าวโดยสรุป การร่วม เจรจาต่อรองเป็นวิธีการที่ คณาจารย์และฝ่ายบริหารของ สถาบันอุดมศึกษามีฐานะเท่า เทียมกัน โดยประเด็นในการ เจรจาท่องกันมี ลักษณะ คือ 1) มาตรฐานการจ้างงาน ทั่วไป ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับ ค่าจ้าง และ | |

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

| หัวข้อ | ประเทศไทย | ประเทศสหรัฐอเมริกา | ประเทศอังกฤษ | ประเทศแคนาดา |
|---|-----------|---|---|---|
| พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการ สาธารณะ แต่ถ้าสัญญาจ้างมี | | Procedure) ปริมาณงาน (workload) การลาการ | สถาบันอุดมศึกษา ให้เป็น ความผูกพันภายใต้สัญญาจ้าง | เงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการ จ้างงาน ซึ่งข้อตกลงร่วมมีผล |
| | | ปฏิบัติงาน โดยการไม่จ่าย ค่าจ้าง (leave of Absence without pay) หรือ โดยการ จ่ายค่าจ้าง (leave of Absence with pay) การพัฒนาทาง วิชาชีพ (Professional Development) แผนงานการ เกษียณก่อนกำหนดของ คณาจารย์ (Faculty | แรงงาน ตามกฎหมาย คุ้มครองแรงงานและ กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของ ประเทศอังกฤษ บุคลากรของ สถาบันอุดมศึกษาของ ประเทศอังกฤษ จึงสามารถ รวมตัวกันตามกฎหมายเพื่อ การแสวงหาแนวทางส่งเสริม สิทธิเกื้อกูลและคุ้มครอง | ผูกพันตามกฎหมาย และไม่ สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดย ฝ่ายเดียว แต่อาจจะ เปลี่ยนแปลงทั้งหมด หรือ ส่วนหนึ่งของข้อตกลงถ้าภาคี ของข้อตกลงร่วมได้เจรจา ต่อรองข้อตกลงใหม่ ลักษณะ เช่นนี้จะ |

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

| หัวข้อ | ประเทศไทย | ประเทศสหรัฐอเมริกา | ประเทศอังกฤษ | ประเทศแคนาดา |
|---|---|--|--|--------------|
| <p>วัตถุประสงค์ให้พนักงานปฏิบัติงานที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สัญญาจ้างดังกล่าวย่อมไม่เป็นสัญญาทางปกครอง</p> <p>อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สัญญาจ้างหมดระยะเวลาการจ้างแล้ว สถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่พิจารณาต่อสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นการกระทำที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐใช้อำนาจบริหารตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองย่อมไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่อสัญญาจ้างได้ อันเป็นการที่ศาลปกครองไม่อาจออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72</p> | <p>Early Retirement Program) และอื่นๆ</p> <p>2) เงื่อนไขที่กำหนดความสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งเป็นข้อกำหนดเพื่อบังคับใช้ข้อสัญญาการตกลงร่วมวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน รายบุคคล และส่วนรวม ได้แก่</p> <p>(1) วิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการร้องทุกข์</p> <p>(2) ระยะเวลาที่ข้อสัญญาการตกลงนั้นมีบทบังคับใช้</p> <p>(3) การยอมรับว่าจะไม่</p> | <p>สถาบันอุดมศึกษาในฐานะที่เป็นลูกจ้างต่อสถาบันอุดมศึกษาในฐานะที่เป็นนายจ้างผ่านการต่อสู้ทางแรงงานต่างๆที่ทางสหภาพพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศอังกฤษได้นำมาใช้เพื่อผลทางเศรษฐกิจ อันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ โดยเฉพาะ เช่น การชุมนุมประท้วงเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานต่อสถาบันอุดมศึกษา การคว่ำ</p> | <p>เหมือนกับการร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายสนับสนุน</p> <p>2) เงื่อนไขการทำงานด้านวิชาการหรือวิชาชีพของคณาจารย์โดยพื้นฐานของประเด็นที่คณาจารย์ประสงค์จะจัดการปัญหาเรื่องแรงงานสัมพันธ์ และต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจผ่านการร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานคณาจารย์มี</p> | |

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

| หัวข้อ | ประเทศไทย | ประเทศสหรัฐอเมริกา | ประเทศอังกฤษ | ประเทศแคนาดา |
|--------|---|--|---|---|
| | | มีการนัดหยุดงาน หรือการปิดงานจ้างในช่วงระยะเวลาที่ใช้สัญญาข้อตกลง (4) วิธีการดำเนินการเจรจาข้อ | มาตรการเจรจากับสถาบันอุดมศึกษาเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ และการนัดหยุดการเรียนการสอนเพื่อกดดันสถาบันอุดมศึกษาเป็นต้น | วัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางวิชาการ ตลอดจนสิทธิในการได้รับการสนับสนุนด้านวิชาชีพ สิทธิในการได้รับการบรรจุในตำแหน่งถาวร การไม่ถูกไล่ออกจากตำแหน่งถาวร โดยง่าย หรือสิทธิจะได้รับแจ้ง |
| | วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องเกี่ยวกับข้อพิพาทกรณีดังกล่าว | สัญญาตกลงใหม่ (5) การรับรองสหภาพแรงงานในฐานะองค์กรการต่อรองเพื่อพนักงาน (6) การให้สิทธิสมาชิก | สถาบัน อุด ม ศึ ก ษ า และ โอกาสทางการวิจัย (Higher Education and Research Opportunities) ก ฎ ห ม า ย กล่าวคือ สหภาพแรงงานมี | ล่วงหน้าเรื่องการให้ออกจากงานหรือการไม่ต่อสัญญาจ้างงาน เป็นต้น |

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

| หัวข้อ | ประเทศไทย | ประเทศสหรัฐอเมริกา | ประเทศอังกฤษ | ประเทศแคนาดา |
|--------|---|-----------------------------------|---|--------------|
| | ไว้พิจารณา ด้วยเหตุนี้ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอาจจะไม่ได้รับความเป็นธรรมและการเยียวยาความเสียหายจากการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐใช้อำนาจทางบริหารพิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับการจ้างที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้น จึงสมควรแสวงหาแนวทางเพื่อวางมาตรการป้องกันไม่ให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐใช้อำนาจดังกล่าวไม่เป็นธรรม โดยอาจ | สหภาพแรงงานได้เข้าทำงานต่อผู้อื่น | บทบาทและหน้าที่ภายในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานทั้งหมดในสถาบันอุดมศึกษาของอังกฤษอย่างมาก โดยขอบเขตอำนาจหน้าที่อาจแตกต่างกันไประหว่างองค์กร อาทิ 1) การเจรจากับนายจ้างในเรื่องเงินเดือน และการลงคะแนนเสียงของบรรดาสมาชิกเพื่อทำให้ข้อตกลงบรรลุผลสำเร็จ 2) การทำงานที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ | |

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

| หัวข้อ | ประเทศไทย | ประเทศสหรัฐอเมริกา | ประเทศอังกฤษ | ประเทศแคนาดา |
|--------|--|--------------------|--|--------------|
| | <p>บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอย่างชัดเจนว่าการใช้อำนาจในการบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความโปร่งใสหรืออาจบัญญัติให้มีองค์กรกลางบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีอำนาจกำกับ ติดตาม และตรวจสอบการบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม</p> | | <p>ที่เพิ่มขึ้นของบรรดาพนักงานตลอดขอบเขต เช่น การจ่ายค่าจ้าง สภาพการจ้าง ด้านสุขภาพและความปลอดภัย ประเด็นที่เกี่ยวกับวิชาชีพ และสิทธิของคนทำงานบางเวลา (part-time) หรือตามสัญญา เป็นต้น</p> <p>3) สหภาพแรงงานเป็นกระบอกเสียงที่มีประสิทธิภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาร่วมกับสื่อกลางระดับชาติ</p> <p>4) ข้อเสนอของสหภาพแรงงานในผลประโยชน์ที่</p> | |

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

| หัวข้อ | ประเทศไทย | ประเทศสหรัฐอเมริกา | ประเทศอังกฤษ | ประเทศแคนาดา |
|--------|-----------|--------------------|--|--------------|
| | | | <p>ช่วยเหลือโดยตรง และการช่วยเหลือสนับสนุนสมาชิกแต่ละคน สิ่งเหล่านี้สามารถทำให้มีความแตกต่างระหว่างองค์กร ซึ่งแบบฉบับดังกล่าวรวมถึง</p> <ul style="list-style-type: none"> - ให้คำแนะนำช่วยเหลือ และสนับสนุนในการเผชิญหน้ากับกระบวนการที่เคร่งครัดในกฎระเบียบหรือการปลดออก ไล่ออก - ได้รับสิทธิและโอกาสในการได้รับคำแนะนำด้านกฎหมาย การบริการด้านการเงิน การแนะนำภาษีและเงินบำนาญ - ช่วยเหลือให้มีความเสมอภาคและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการไร้ความสามารถ หรือพิการ - การพัฒนาฝึกอบรม และการประชุมหารือ | |

1.3 กฎหมายการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

กฎหมายการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันตามศักยภาพหรือบริบทของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาในการบริหาร เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคลเองได้ ซึ่งปัจจุบันมีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ดังนี้

มหาวิทยาลัยของรัฐ 61 แห่ง โดยมีรายละเอียดดังนี้⁸⁴

มหาวิทยาลัย 14 แห่ง

1. มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์
2. มหาวิทยาลัยนครพนม
3. มหาวิทยาลัยราชภัฏวราชนครินทร์
4. มหาวิทยาลัยนครสวรรค์
5. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
6. มหาวิทยาลัยแม่โจ้
7. มหาวิทยาลัยรามคำแหง
8. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
9. มหาวิทยาลัยศิลปากร
10. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
11. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
12. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
13. สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน
14. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏ 38 แห่ง

1. มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี
2. มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร
3. มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม
4. มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ

⁸⁴ <http://www.mua.go.th/university.html> ค้นคืนวันที่ 15 มกราคม 2559.

5. มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
6. มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
7. มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี
8. มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี
9. มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม
10. มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา
11. มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช
12. มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์
13. มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา
14. มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
15. มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
16. มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
17. มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
18. มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี
19. มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์
20. มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต
21. มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
22. มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา
23. มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด
24. มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนกรินทร์
25. มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี
26. มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง
27. มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย
28. มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์
29. มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
30. มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
31. มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา
32. มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
33. มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
34. มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์

35. มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง
36. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรธานี
37. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์
38. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล 9 แห่ง

1. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ
2. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก
3. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี
4. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร
5. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
6. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา
7. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย
8. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ
9. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน

แต่สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้มีการออกกฎหมายการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอยู่แล้ว จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ดังรายชื่อต่อไปนี้

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 19 แห่ง

1. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
3. มหาวิทยาลัยขอนแก่น
4. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
5. มหาวิทยาลัยทักษิณ
6. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
7. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
8. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
9. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
10. มหาวิทยาลัยบูรพา
11. มหาวิทยาลัยพะเยา
12. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

13. มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
14. มหาวิทยาลัยมหิดล
15. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
16. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
17. มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
18. สถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนา
19. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

2. การบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

การบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 อาจจำแนกกระบวนการต่างๆ ออกเป็น การกำหนดตำแหน่งและคุณสมบัติของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ การกำหนดกรอบอัตรากำลัง การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเพื่อเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ วินัยและการรักษาวินัย

2.1 การกำหนดตำแหน่งและคุณสมบัติของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ลักษณะของงานและผลผลิตของงานถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณา กำหนดตำแหน่งของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งปัจจุบันตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำแนกออกเป็นกลุ่มงาน ดังนี้

2.1.1 กลุ่มวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัย ได้แก่

- 1) ศาสตราจารย์
- 2) รองศาสตราจารย์
- 3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- 4) อาจารย์
- 5) ตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

2.1.2 กลุ่มประเภทผู้บริหาร ได้แก่

- 1) อธิการบดี
- 2) รองอธิการบดี
- 3) คณบดี
- 4) หัวหน้าหน่วยงานอื่นที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ

- 5) ผู้ช่วยอธิการบดี
- 6) รองคณบดีหรือรองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ
- 7) ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต ผู้อำนวยการกองกลาง หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองตามที่ ก.พ.อ. กำหนด
- 8) ตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

2.1.3 กลุ่มประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ได้แก่

- 1) ระดับเชี่ยวชาญพิเศษ
- 2) ระดับเชี่ยวชาญ
- 3) ระดับชำนาญการ
- 4) ระดับปฏิบัติการ
- 5) ระดับอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

ในส่วนของการกำหนดชื่อตำแหน่งของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในแต่ละกลุ่มงานข้างต้นนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 65/1 ได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งมีอำนาจกำหนดชื่อตำแหน่งในกลุ่มงานดังกล่าวได้ ตามความเหมาะสมกับหน้าที่การปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จ้างได้ภายใต้เงื่อนไขว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องกำหนดชื่อตำแหน่งของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกลุ่มงานโดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ พร้อมทั้งสอดคล้องกับลักษณะงานและคุณสมบัติเฉพาะของกลุ่มงานตามที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนดไว้

2.2 การกำหนดอัตรากรอบกำลัง

การจัดทำกรอบอัตรากำลังของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเชื่อมโยงกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องจัดทำกรอบอัตรากำลังของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นระยะเวลา 4 ปี หรือตามระยะเวลาของโครงการ โดยกรอบอัตรากำลังดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับเป้าหมายการปฏิบัติราชการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและแผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์ ภายใต้แนวทางการจัดสรรกรอบอัตรากำลังพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนด ซึ่งมีหลักเกณฑ์และสาระสำคัญ คือ การกำหนดจำนวนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามกลุ่ม

งานให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐดำเนินการจัดทำกรอบอัตรากำลัง โดยพิจารณาถึงการใช้งบประมาณคน
ในภาพรวมของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความสอดคล้องกับความจำเป็นตามภารกิจ

2.3 การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

บุคคลที่จะได้รับการจ้างเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องมี
คุณสมบัติตามที่กำหนด ดังนี้

- 2.3.1 มีสัญชาติไทย
- 2.3.2 มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์
- 2.3.3 ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- 2.3.4 ไม่เป็นผู้ทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ไร้ความสามารถหรือ
จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน
- 2.3.5 ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่
ในพรรคการเมือง
- 2.3.6 ไม่เป็นผู้เคยต้องได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะ
กระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- 2.3.7 ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจ
หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
- 2.3.8 ไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของ
หน่วยงานอื่นของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น
- 2.3.9 ไม่มีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่ส่วนราชการกำหนดไว้ใน
ประกาศการสรรหาหรือการคัดเลือกสรรบุคคลเพื่อจ้างเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
โดยประกาศดังกล่าวของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อความจำเป็นหรือเหมาะสมกับ
ภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่
คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนด อย่างไรก็ตามสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอาจขอยกเว้นหรือ
เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสรรหาและการเลือกสรรดังกล่าวได้โดยทำ
ความตกลงกับสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นรายกรณีไป

ในกระบวนการสรรหาและเลือกสรรบุคคลเพื่อเป็นพนักงานในสถาบัน
อุดมศึกษาของรัฐมีหลักการสำคัญ คือ หลักสมรรถนะ ความมีมาตรฐาน ความยุติธรรม และความ
โปร่งใส โดยคำนึงถึงคุณลักษณะที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการปฏิบัติงานในตำแหน่งตามที่สถาบัน
อุดมศึกษาของรัฐกำหนดซึ่งประกอบด้วย

- 1) ความรู้ของบุคคลในเรื่องต่างๆที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

2) ความสามารถหรือทักษะเฉพาะบุคคลในเรื่องต่างๆที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานและ

3) คุณลักษณะอื่นๆของบุคคลซึ่งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้กำหนดตามความจำเป็นหรือความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน

2.4 วินัยและการรักษาวินัย

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัดตามที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้กำหนดไว้เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติ และหากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐฝ่าฝืนข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติดังกล่าว ย่อมถือเป็นผู้กระทำผิดวินัยและจะต้องได้รับโทษทางวินัย ซึ่งกรณีที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการพิจารณาสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม ตามวิธีการที่เห็นสมควร หากปรากฏว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทำความผิดดังกล่าวจริง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินค่าตอบแทน หรือลดขั้นเงินเดือนค่าตอบแทน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด แต่ในกรณีที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทำความผิดวินัยตามที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

2.4.1 กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

2.4.2 จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนดให้ปฏิบัติจนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง

2.4.3 ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อจนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง

2.4.4 ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา หรือขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาจนเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง

2.4.5 ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง ได้แก่

1) ละทิ้ง หรือทอดทิ้งการทำงานเป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่า 7 วัน สำหรับตำแหน่งที่ส่วนราชการกำหนดวันเวลาการมาทำงาน

2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งการทำงานจนทำให้งานไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด จนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง สำหรับตำแหน่งที่กำหนดการทำงานตามเป้าหมาย

3) ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือกระทำความผิดอาญาโดยมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือหนักกว่าโทษจำคุก

4) กระทำการอื่นใดที่ส่วนราชการกำหนดว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
 ในกรณีที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะต้องจัดให้มีคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการพิจารณาสอบสวน โดยเร็ว และต้องให้โอกาสพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ถูกกล่าวหาชี้แจงและแสดงพยานหลักฐาน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม หากผลการสอบสวนปรากฏว่า พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ออก แต่ถ้าไม่มีมูลความผิดให้สั่งยุติเรื่อง โดยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นไปตามข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

2.5 การเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นกระบวนการจ้างงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มุ่งเน้นให้มีการใช้กำลังคนอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยสร้างแรงจูงใจให้ผู้ที่มิมีศักยภาพและความรู้ความสามารถเข้าสู่การทำงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ด้วยการกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่สูงกว่าข้าราชการและเทียบเคียงได้กับภาคเอกชน รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งเชื่อมโยงกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนและการต่อสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

2.5.1 ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์

อัตราค่าตอบแทนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด ซึ่งนอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ดังกล่าวที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนดแล้ว พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐยังได้รับสิทธิประโยชน์และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมด้วย และอาจได้ระบบค่าตอบแทนการออกจากงานในกรณีที่มิได้กระทำความผิด หากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จ้างได้กำหนดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐประเภทใดหรือตำแหน่งในกลุ่มงานใดได้รับค่าตอบแทนการออกจากงาน โดยไม่มีความผิดตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด

2.5.2 การประเมินผลการปฏิบัติงาน

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องจัดให้มีผลการประเมินการปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐระหว่างสัญญาจ้าง โดยการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวแบ่งออกเป็นสองลักษณะตามประเภทของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและระยะเวลาประเมินที่แตกต่างกันดังนี้

1) การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐประกอบด้วย

(1) การประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ซึ่งประเมินปีละ 2 ครั้งตามปีงบประมาณ ได้แก่ ครั้งที่ 1 ประเมินผลในช่วงการปฏิบัติงานระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม ถึง 31 มีนาคม และครั้งที่ 2 ประเมินผลในช่วงการปฏิบัติงานระหว่างวันที่ 1 เมษายน ถึง 30 กันยายน

(2) การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง กล่าวคือ กรณีที่จะมีการต่อสัญญาจ้าง สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะนำผลการประเมินการปฏิบัติงานมาประกอบการพิจารณาในการต่อสัญญาจ้าง โดยผู้ที่ได้รับการพิจารณาให้ต่อสัญญาจ้างจะต้องมีผลการประเมินการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลังไม่เกิน 4 ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐข้างต้น สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง โดยจะต้องมีความสอดคล้องกับแนวทางการประเมินผลปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้กำหนดไว้เป็นมาตรฐานทั่วไปให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวจะต้องอยู่บนพื้นฐานของผลสำเร็จและผลสัมฤทธิ์ของงาน และมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่มีความชัดเจน รวมทั้งจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และนำผลการประเมินไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในเรื่องต่างๆ เช่น การเลื่อนค่าตอบแทน การเลิกจ้าง การต่อสัญญาจ้าง

ผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่เป็นผู้มอบหมายงานหรือผู้กำกับดูแลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยก่อนการประเมินผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐรับการประเมินทราบถึงเป้าหมายของการปฏิบัติงานตามตำแหน่งและงานที่รับผิดชอบ ซึ่งสอดคล้องกับข้อกำหนดการจ้างที่กำหนดในสัญญาจ้างเสียก่อน และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมจากการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นจะต้องเสนอผลการประเมินต่อคณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานที่หัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้แต่งตั้ง

3. ความแตกต่างระหว่างบุคลากรของรัฐประเภทอื่นกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่างๆ ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานของหน่วยงานของรัฐ ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ พบว่ามีความแตกต่างระหว่างหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่างๆ ดังกล่าว กับหลักกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในประเด็นต่างๆ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาความหมายของข้าราชการ พนักงานของหน่วยงานของรัฐ ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ตามหลักกฎหมายของบุคลากรแต่ละประเภทดังกล่าวแล้ว อาจสรุปความแตกต่างได้ ดังนี้

3.1 หน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติ

หน่วยงานของรัฐที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรมที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจและพนักงานขององค์การมหาชนจะพบในหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ขณะที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จะพบในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งเป็นส่วนราชการเดียวกันกับข้าราชการ และลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ และพบในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับซึ่งชื่อเรียกไม่ต่างกันแต่ระบบการบริหารมีความแตกต่างกัน

3.2 ที่มาของงบประมาณในการจ่าย

ข้าราชการและลูกจ้างประจำของหน่วยงานของรัฐจะได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน และค่าจ้างประจำของหน่วยงานของรัฐ ในขณะที่พนักงานรัฐวิสาหกิจและพนักงานขององค์การมหาชนจะได้รับค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณรายจ่ายซึ่งเป็นงบอุดหนุนทั่วไปของรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน แล้วแต่กรณี ส่วนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะได้รับค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

3.3 ลักษณะของการจ้างงาน

3.3.1 การบรรจุแต่งตั้ง

ข้าราชการ คือ บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตามวิธีการที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนด ให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งใดในหน่วยงานของรัฐ แต่พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานขององค์การมหาชน พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว

คือบุคคลที่มีชื่อตกลงตามสัญญาจ้างให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งสัญญาดังกล่าวอาจมีสถานะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน หรือเป็นสัญญาทางปกครอง หรือเป็นสัญญาจ้างทำของตามกฎหมายแพ่ง แล้วแต่กรณี โดยระยะเวลาของสัญญาดังกล่าวไม่เท่ากัน กล่าวคือ กรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การมหาชน และลูกจ้างประจำ มีระยะเวลาของสัญญาจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะเกษียณอายุราชการ ส่วนกรณีลูกจ้างชั่วคราวมีระยะเวลาของสัญญาจ้างไม่เกินคราวละ 1 ปี และกรณีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีระยะเวลาของสัญญาจ้างไม่เกินคราวละ 4 ปี หรือตามแต่ที่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด

3.3.2 สถานะของสัญญา

ความแตกต่างในประการนี้เป็นการพิจารณาจากสถานะของสัญญาจ้างพนักงาน รัฐวิสาหกิจ สัญญาจ้างลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ และสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กล่าวคือ สัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนสัญญาจ้างของหน่วยงานของรัฐอาจจะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หรือเป็นสัญญาในทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้ โดยจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้าง กล่าวคือ หากสัญญาจ้างลูกจ้างมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ลูกจ้างปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นภารกิจโดยตรงตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ สัญญาจ้างดังกล่าวย่อมเป็นสัญญาทางปกครองที่ให้เอกชนดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ถ้าหากสัญญาจ้างมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ลูกจ้างปฏิบัติงานที่เป็นภารกิจสนับสนุนให้การดำเนินการหลักบรรลุผลด้วยความเรียบร้อย สัญญาดังกล่าวย่อมไม่เป็นสัญญาทางปกครอง สำหรับสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ผู้เขียนเห็นว่ามิใช่สัญญาทางปกครอง เนื่องจากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ต้องปฏิบัติงานที่เป็นภารกิจบริการสาธารณะด้านการศึกษา

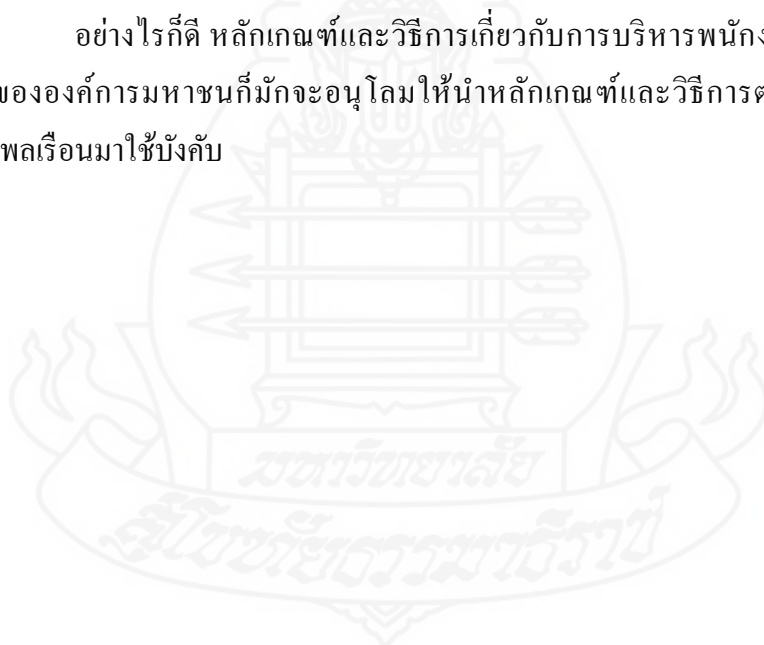
3.4 กฎหมายหรือระเบียบ

กฎหมายหลักของการบริหารข้าราชการ คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 รวมถึงกฎ ข้อบังคับ ประกาศหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ส่วนการบริหารลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นข้าราชการได้แก่ ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 และหนังสือ

กระทรวงการคลัง ที่ กค 0527.6/ว 31 ลงวันที่ 26 เมษายน 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับแก่ทุกส่วนราชการ ให้ยึดถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือเวียนของ กระทรวงการคลังกำหนด อันเป็นกฎเกณฑ์เดียวกันทั้งระบบ

ในขณะที่กฎหมายหลักของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาพ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้เปิดช่องให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของตนเพื่อให้เหมาะสมกับการ ปฏิบัติงาน โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามแนวทางและเงื่อนไขที่ สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด ในทำนองเดียวกันการบริหารพนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานองค์การมหาชนที่รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนแต่ละแห่งสามารถกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารพนักงานของตนได้ตามที่ พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง กำหนดไว้ และจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานของกรรมการและ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารพนักงานรัฐวิสาหกิจและ พนักงานขององค์การมหาชนก็มักจะอนุโลมให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วย ข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ



ตารางที่ 3.2 ข้อแตกต่างระหว่างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกับบุคลากรของรัฐประเภทอื่นๆ

| หัวข้อ | พนักงาน ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ | ข้าราชการ | พนักงานรัฐวิสาหกิจ/องค์กร มหาชน | ลูกจ้างประจำ | ลูกจ้างชั่วคราว |
|--------------------------------|---|--|---|---|---|
| - การบรรจุ แต่งตั้ง | มีระยะเวลาของสัญญาจ้าง ตามแต่ที่สภาสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐกำหนด โดยมีข้อตกลง ตามสัญญาจ้างให้ปฏิบัติงานใน หน่วยงานของรัฐ ซึ่งสัญญาจ้าง มีสถานะเป็นสัญญาทาง ปกครอง | ได้รับการแต่งตั้งตาม วิธีการที่มีบทบัญญัติของ กฎหมายกำหนด ให้ ปฏิบัติงานในตำแหน่งใด ในหน่วยงานของรัฐ | มีระยะเวลาของสัญญา จนกว่าบุคคลดังกล่าวจะ เกษียณอายุราชการ | มีระยะเวลาของสัญญา จนกว่าบุคคลดังกล่าวจะ เกษียณอายุราชการ | มีระยะเวลาของสัญญา จ้างไม่เกินคราวละ 1 ปี |
| - หน่วยงานของ รัฐที่ปฏิบัติ | พนักงานใน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐ ซึ่งเป็นส่วนราชการ เดียวกันกับข้าราชการ และ ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ | ปฏิบัติงานในส่วน ราชการ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่มี ฐานะเทียบเท่ากรมที่ เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งใน ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และ ราชการส่วนท้องถิ่น | ปฏิบัติงานในหน่วยงาน ของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของฝ่ายบริหาร ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ และองค์กร มหาชน | ปฏิบัติงานในส่วน ราชการ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่มี ฐานะเทียบเท่ากรมที่เรียกชื่อ อย่างอื่น ทั้งในราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วน ภูมิภาค และราชการส่วน ท้องถิ่น | ปฏิบัติงานในส่วน ราชการ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่มี ฐานะเทียบเท่ากรมที่เรียกชื่อ อย่างอื่น ทั้งในราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วน ภูมิภาค และราชการส่วน ท้องถิ่น |

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

| หัวข้อ | พนักงาน ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ | ข้าราชการ | พนักงานรัฐวิสาหกิจ/องค์กร มหาชน | ลูกจ้างประจำ | ลูกจ้างชั่วคราว |
|-------------------------|---|---|--|---|--|
| - สถานะของ สัญญาจ้าง | สัญญาจ้างพนักงานใน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มีสถานะเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากพนักงานในสถาบัน อุดมศึกษาของรัฐ ต้องปฏิบัติงาน ที่เป็นภารกิจบริการสาธารณะ ด้านการศึกษา | ได้รับการแต่งตั้งตาม วิธีการที่มีบทบัญญัติของ กฎหมายกำหนด ให้ ปฏิบัติงานในตำแหน่งใด ในหน่วยงานของรัฐ | เป็นสัญญาจ้างแรงงานตาม กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจ สัมพันธ์ | สัญญาจ้างของ หน่วยงานของรัฐอาจจะ เป็นสัญญาทางปกครอง หรือเป็นสัญญาทางแพ่ง โดยพิจารณาจาก วัตถุประสงค์ของสัญญา จ้าง | สัญญาจ้างของ หน่วยงานของรัฐอาจจะ เป็นสัญญาทางปกครอง หรือเป็นสัญญาทางแพ่ง โดยพิจารณาจาก วัตถุประสงค์ของสัญญา จ้าง |
| - กฎหมายหรือ ระเบียบ | พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้เปิดช่อง ให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารพนักงานใน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด | พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 รวมถึง กฎ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติดังกล่าว | รัฐวิสาหกิจและองค์กรมหาชน แต่ละแห่งสามารถกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร พนักงานของตนได้ตามที่ พระราชบัญญัติหรือพระราช กฤษฎีกาจัดตั้งกำหนดไว้และ จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับ | ระเบียบ กระทรวงการคลัง ว่าด้วย ลูกจ้างประจำของส่วน ราชการ พ.ศ. 2537 และ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0527.6/ว 31 ลง วันที่ 26 เมษายน 2542 ซึ่ง มีผลใช้บังคับแก่ทุกส่วน ราชการให้ยึดถือปฏิบัติ | ส่วนราชการกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารงานบุคคลเอง |

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

| หัวข้อ | พนักงาน ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ | ข้าราชการ | พนักงานรัฐวิสาหกิจ/ องค์กรมหาชน | ลูกจ้างประจำ | ลูกจ้างชั่วคราว |
|--------|--|-----------|--|--------------|-----------------|
| | <p>ของตนเพื่อให้เหมาะสมกับ การปฏิบัติงาน โดยหลักเกณฑ์ และวิธีการดังกล่าวจะต้อง เป็นไปตามแนวทางและ เงื่อนไขที่สภา สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กำหนด</p> | | <p>พระราชบัญญัติคุณสมบัติ มาตรฐานของกรรมการและ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติ องค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 แล้วแต่กรณี</p> | | |

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานการจ้าง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

จากการศึกษาแนวคิด ความเป็นมาและหลักการของระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และการจ้างพนักงานของสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาหลักการของกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐโดยเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่น พบว่าระบบกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีปัญหาการขาดเอกภาพของระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับหลักการบริหารงานบุคคลและมาตรฐานการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และได้วิเคราะห์การจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเปรียบเทียบกับกรจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. ปัญหาการขาดเอกภาพของระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 พบว่า มาตรา 65/1 บัญญัติให้แต่ละสถาบันอุดมศึกษาออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ระบบการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เป็นระบบที่มุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจตัดสินใจให้แก่สถาบันอุดมศึกษา อันจะทำให้การบริหารงานพนักงานมีความคล่องตัว สามารถปรับปรุงให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาวะการณ์ได้อย่างทันที่ ทั้งนี้ โดยมาตรา 65/1 บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารพนักงานในเรื่องที่กำหนดไว้ คือ การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งผู้เขียนวิทยานิพนธ์ขอยกตัวอย่างการบริหารงานบุคคลที่มีความแตกต่างกันในกลุ่มมหาวิทยาลัยของรัฐ ได้แก่ มหาวิทยาลัยนครพนม กับ กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร และกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏมณฑล ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี ดังนี้

ตารางที่ 4.1 การบริหารงานบุคคลของแต่ละมหาวิทยาลัยของรัฐ

| มหาวิทยาลัยของรัฐ | ระยะเวลาการจ้าง | ค่าตอบแทน | สวัสดิการ |
|------------------------------------|---|---|---|
| มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร | ระยะแรกมีกำหนดหนึ่งปี ระยะที่สองมีกำหนดเวลาสี่ปี ระยะที่สามมีกำหนดห้าปี ระยะที่สี่มีกำหนดเวลาจ้างถึงอายุพนักงานมหาวิทยาลัยครบสิบปี | ประเภทวิชาการ ได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าฐานเงินเดือนข้าราชการ ดังนี้ - ต่ำกว่าปริญญาโท เพิ่มไม่เกินร้อยละ 30 - ปริญญาโท เพิ่มไม่เกินร้อยละ 40 - ปริญญาเอก เพิ่มไม่เกินร้อยละ 50 ประเภทวิชาการ บรรจุในอัตราเพิ่มไม่เกินร้อยละ 30 | - มีสวัสดิการที่พักอาศัย - มีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล - มีสวัสดิการค่าการศึกษาบุตร |
| มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี | ระยะแรกมีกำหนดเวลาสองปี ระยะที่สองมีกำหนดเวลาสามปี ระยะที่สามมีกำหนดเวลาห้าปี | - ค่าตอบแทนรายเดือนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้เพิ่มอีก 1.3 เท่าจากฐานเงินเดือนระบบราชการ สำหรับประเภททั่วไป และเพิ่มอีก 1.5 เท่าจากฐานเงินเดือนระบบราชการ สำหรับประเภทวิชาการ | - มีสวัสดิการที่พักอาศัย |

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

| มหาวิทยาลัยของรัฐ | ระยะเวลาการจ้าง | ค่าตอบแทน | สวัสดิการ |
|-------------------|--|---|---------------------|
| มหาวิทยาลัยนครพนม | ระยะแรกมีกำหนดเวลาสามปี ระยะที่สองมีกำหนดเวลาสี่ปี ระยะที่สามมีกำหนดเวลาทุกห้าปี | - ค่าตอบแทนรายเดือนพนักงานในอาศัย สถาบันอุดมศึกษาให้เพิ่มอีก 1.3 เท่าจากฐานเงินเดือนระบบราชการสำหรับประเภททั่วไป และเพิ่มอีก 1.5 เท่าจากฐานเงินเดือนระบบราชการสำหรับประเภทวิชาการ | - มีสวัสดิการที่พัก |

จากตัวอย่างการบริหารงานบุคคลของแต่ละมหาวิทยาลัยของรัฐข้างต้น ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 จะเห็นว่ามีความแตกต่างกัน ทั้งนี้⁸⁵ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนดขึ้นมีเงื่อนไขว่า จะต้องสอดคล้องกับแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้กำหนดไว้ หรือเหมาะสมกับสภาพการปฏิบัติงานหรืออำนาจหน้าที่ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หรือเป็นไปเพื่อความจำเป็นหรือเหมาะสมกับภารกิจของส่วนราชการแล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวมาแล้วว่าปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐยังไม่มีแนวทางอันเป็นมาตรฐานกลางหรือกฎหมายรองรับที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ดังนั้นบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อการบริหารงานบุคคลในส่วนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จึงยังไม่ครอบคลุมและมีความเหลื่อมล้ำ บางส่วนถูกเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ทั้งที่ทิศทางการดำเนินการนโยบายในระดับประเทศเตรียมพร้อมให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกระบบหรือเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ แต่ปัจจุบันยังไม่มียกกฎหมายรองรับการออกนอกระบบของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ทำให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในส่วนภูมิภาคขาดแคลนทั้งเชิงปริมาณ

⁸⁵ <http://www.op.mahidol.ac.th/orla/law/images/article/contract/article-contract-003.pdf> ค้นคืนวันที่ 31 ธันวาคม 2558.

และคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กร เพราะสถาบันอุดมศึกษาไม่อาจรับประกันค่าตอบแทนต่างๆ ที่เอื้ออำนวยหลักประกันความมั่นคงในการจ้างงานบุคคลให้เป็นพนักงานได้อย่างเต็มที่และชัดเจน จากเหตุดังกล่าวส่งผลต่อปริมาณและคุณภาพของบุคลากรและส่งผลต่อการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นอย่างมาก เมื่อการรับและคัดเลือกบุคลากรเป็นไปตามวิถีข้างต้น จึงเกิดสภาพการณ์ที่ทำให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้องจัดระบบบริหารงานบุคคลคู่ขนานกัน 2 แบบ คือ แบบข้าราชการและแบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่อาจเทียบเคียงให้เหมือนกับข้าราชการได้ จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ขณะเดียวกันระบบการบริหารบางอย่างยังไม่เกิดปัญหา ก็ยังไม่ได้มีการวางระเบียบแนวทางไว้รองรับแต่อย่างใด สำหรับวิกฤตเสถียรภาพและความไม่ชอบธรรมที่เกิดแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเฉพาะส่วนบุคคลนั้นมีหลายประการ ดังนี้

1. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความไม่มั่นคงในอาชีพ เกรงว่าจะถูกเลิกจ้างหรือลดเงินเดือน หรือถูกปรับเป็นลูกจ้างหากไม่มีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน
2. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่มีสิทธิเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลทั้งของตนเองและครอบครัวจากรัฐดังเช่นข้าราชการ แต่ต้องจ่ายเบี้ยประกันสังคมเพื่อให้ได้สวัสดิการรักษาพยาบาลที่มีข้อจำกัด เช่น ไม่ครอบคลุมไปถึง บิดา มารดา จำกัดเฉพาะยาพื้นฐาน จำกัดให้รับบริการเฉพาะสถานที่ที่กำหนดซึ่งไม่ต่างไปจากลูกจ้างเอกชนทั่วไป
3. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่มีกองทุนบำเหน็จ บำนาญหลังเกษียณอายุราชการ
4. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีสวัสดิการค่าเช่าบ้าน และค่าเล่าเรียนบุตร การขาดสิทธิของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐข้างต้น ในขณะที่ข้าราชการซึ่งเป็นบุคลากรประเภทเดียวกันที่ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับสิทธิดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่เข้าใจที่ไม่ถูกต้องจากบุคคลภายนอก และทำให้พนักงานถูกเลือกปฏิบัติ

2. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลและมาตรฐานการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

เนื่องด้วย มาตรา 65/1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

แต่ละแห่งออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จึงเป็นเหตุให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง แต่ด้วยบริบทของแต่ละสถาบันอุดมศึกษามีความแตกต่างกัน จึงกระทบต่อการจ้างพนักงานที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำหรือมาตรฐานที่เป็นธรรมเนียมพนักงานที่พึงจะได้รับ อันส่งผลทำให้ขาดความมั่นคงในอาชีพ ขาดแรงจูงใจ ขาดขวัญกำลังใจ ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานและเกิดความไม่เท่าเทียมเสมอภาคของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง

ทั้งนี้ ในส่วนระบบค่าตอบแทนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ได้รับอัตราเงินเดือนมากกว่าข้าราชการ ดังนี้ เพิ่มขึ้นร้อยละ 70 (1.7 เท่า) สำหรับพนักงานสายวิชาการ และเพิ่มขึ้นร้อยละ 50 (1.5 เท่า) สำหรับพนักงานสายสนับสนุน (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2542 และวันที่ 31 สิงหาคม 2542) ในการบริหารเงินดังกล่าวสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนในอัตราดังกล่าวได้ เนื่องจากต้องหักส่วนหนึ่งไว้จัดเป็นสวัสดิการบุคลากร และสำนักงานประมาณและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบหรือเข้าไปกำกับดูแล ส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาคและความเท่าเทียมในการบริหารค่าตอบแทนของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง อีกทั้ง สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ เกิดความไม่เสมอภาคและความไม่เท่าเทียมในการบริหารระบบสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ส่งผลต่อความไม่มั่นคงในการดำรงชีพ รวมถึงความมั่นคงทางสุขภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

2.1 การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและมาตรฐานการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เห็นควรดำเนินการ ดังนี้

2.1.1 กำหนดให้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาที่ครอบคลุมบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาทุกกลุ่ม เพื่อการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงกรอบมาตรฐานในการกำหนดตำแหน่ง เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ ตลอดจนสิทธิประโยชน์อื่นของบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

2.1.2 กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา การบรรจุแต่งตั้ง วินัยจรรยาบรรณ การดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 65/1 ได้กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบุคคลใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่โดยที่การดำเนินการทางวินัยในกรณีดังกล่าวหาว่า

กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าว เป็นเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์ของส่วนราชการภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และกระทบต่อสิทธิของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอย่างมาก จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอย่างชัดเจนกำหนดให้การบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามระบบคุณธรรม และกำหนดให้มีระบบการพัฒนาและประเมินการปฏิบัติงาน มีกระบวนการดำเนินการทางวินัย และกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์

2.1.3 กำหนดให้บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินเพิ่ม เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว หรือสิทธิประโยชน์อย่างอื่นเพิ่มมากขึ้น เมื่อรัฐจัดสรรงบประมาณให้กับข้าราชการพลเรือน ให้บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาได้รับในอัตราเดียวกับข้าราชการพลเรือน กรณีที่มีกฎหมายกำหนดหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนได้รับเพิ่มขึ้น และให้สภาสถาบันอุดมศึกษาปรับให้กับพนักงานที่จ้างจากเงินรายได้ในอัตราเดียวกันด้วย

2.1.4 การกำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และค่าตอบแทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พนักงาน และลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา กรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามบัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กรณีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามที่สถาบันอุดมศึกษากำหนด โดยต้องกำหนดไม่ต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำของบัญชีเงินที่กำหนด โดยคำนึงถึงการที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับข้าราชการด้วย และกรณีลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามข้อบังคับสภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด

แต่อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจจะเป็นหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับในระยะสั้น เพราะเนื่องจากในอนาคตคาดว่ากลุ่มสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จะออกนอกระบบมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแทน ซึ่งหลักเกณฑ์ข้างต้นย่อมไม่สามารถนำมาใช้กับกลุ่มมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ เนื่องจากส่งผลต่อความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลที่มีความพร้อมและมีการสร้างระบบการบริหารงานบุคคลที่สูงกว่ามาตรฐาน

3. วิเคราะห์การจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยเปรียบเทียบกับ การจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศ

จากการศึกษาเกี่ยวกับการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย พบว่า เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในสัญญาจ้างของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะเงินเดือน และสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ แต่ที่เหมือนกันในส่วนที่เป็นสัญญาจ้างคือ

เป็นสัญญาทางปกครอง เพราะสัญญาของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาต่างมุ่งไปที่วัตถุประสงค์เดียวกัน คือ การบริการสาธารณะด้านการศึกษา

แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาการจ้างพนักงานในสถาบันของรัฐในประเทศไทย พบว่ามีความแตกต่างกับการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศแคนาดา เนื่องจากเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายที่แตกต่างจากประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางใหม่ในการจ้างงานของสถาบันอุดมศึกษาที่สร้างความคล่องตัวและสร้างความมีส่วนร่วมอันนำมาสู่ความเป็นธรรมในการจ้างพนักงานมากขึ้น กล่าวคือ การจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา กรณีของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งเป็นรัฐที่มีการออกกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในสถาบันอุดมศึกษามาใช้เฉพาะ อันส่งผลให้พนักงานได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมต่อรองค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน และมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการแสวงหาความรู้และบริหารงานโดยปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง และมีการจัดตั้งคณะทรัสต์เพื่อบริหารมหาวิทยาลัย สำหรับการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาประเทศอังกฤษนั้น มีการคัดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถทางวิชาการ และการบริการทางการศึกษาเข้ามาทำงานในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อใช้ประโยชน์จากบุคลากรในด้านต่างๆ ในการเอื้อต่อการดำเนินกิจการทางวิชาการและกิจกรรมทางธุรกิจอื่นๆ ของสถาบันอุดมศึกษา โดยบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาต้องผูกพันด้วยสัญญาจ้างแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นการจ้างงานจากทางสถาบันอุดมศึกษาแบบรายภาคการศึกษา หรือการจ้างงานจากทางสถาบันอุดมศึกษาแบบรายชั่วโมง โดยได้รับค่าจ้างภายใต้เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการการเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่น ล้วนอยู่ภายใต้เรื่องของแรงงานสัมพันธ์ทั้งสิ้น แม้ว่าการดำเนินกิจการบริการสาธารณะด้านการจัดการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศอังกฤษ จะมีกฎหมายให้อำนาจสถาบันอุดมศึกษาในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษาเอาไว้ ซึ่งกฎหมายอังกฤษมิได้มุ่งที่จะกำหนดนิติสัมพันธ์ทางแรงงานระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาภายใต้สัญญาทางปกครองแต่ประการใด แต่กฎหมายอังกฤษกลับมุ่งกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นความผูกพันภายใต้สัญญาแรงงาน ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศอังกฤษ จึงส่งผลให้บุคลากรมารวมตัวกันตามกฎหมายเพื่อแสวงหาแนวทางส่งเสริมสิทธิเกื้อกูลคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างงานและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษา บุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาทุกระดับอุดมศึกษาทั่วทั้งประเทศอังกฤษ จึงมีการรวมตัวกันตั้งสหภาพพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อต่อรองเจรจากัดัน

สถาบันอุดมศึกษา ในเรื่องเกี่ยวกับเงินเดือน สวัสดิการและสิทธิเกื้อกูลต่างๆ ที่บุคลากรพึงจะได้รับอย่างเหมาะสม ภายใต้การปฏิบัติอย่างเป็นธรรมในสังคมแรงงาน ขณะที่การจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศแคนาดา ส่วนใหญ่จะเป็นสหภาพแรงงานวิชาชีพ ซึ่งข้อตกลงร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาและสหภาพแรงงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้ระบุไว้ในสัญญาประกอบด้วย เงื่อนไขที่กำหนดมาตรฐานการว่าจ้าง เรื่องเสรีภาพทางวิชาการ เงื่อนไขที่กำหนดความสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งเป็นข้อกำหนดเพื่อบังคับใช้ข้อสัญญาการตกลงร่วมวิธีระงับข้อพิพาทรายบุคคลและส่วนรวม ได้แก่ วิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการเสนอให้มีการไต่ถามข้อพิพาท ระยะเวลาที่ข้อสัญญาตกลงนั้นมีบทบังคับใช้ การยอมรับว่าจะไม่มีการนัดหยุดงาน หรือการปิดงานจ้างช่วงระยะเวลาที่ใช้สัญญาตกลง ซึ่งโดยสรุปแล้วพบว่า การร่วมเจรจาต่อรองเป็นวิธีการที่คณาจารย์และฝ่ายบริหารของสถาบันอุดมศึกษา มีฐานะเท่าเทียมกันทั้งในเรื่องมาตรฐานการจ้างงานทั่วไป ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับค่าจ้าง และเงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งข้อตกลงร่วมมีผลผูกพันตามกฎหมาย และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยฝ่ายเดียว แต่อาจจะเปลี่ยนแปลงทั้งหมด หรือส่วนหนึ่งของข้อตกลงถ้าภาคีของข้อตกลงร่วมได้เจรจาทันทีต่อข้อตกลงใหม่ ลักษณะเช่นนี้จะเหมือนกับการร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายสนับสนุน ส่วนเงื่อนไขการทำงานด้านวิชาการหรือวิชาชีพของคณาจารย์ มีกระบวนการตัดสินใจผ่านการร่วมเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานคณาจารย์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางวิชาการ ตลอดจนสิทธิในการได้รับการสนับสนุนด้านวิชาชีพ สิทธิในการได้รับการบรรจุในตำแหน่งถาวร การไม่ถูกไล่ออกจากตำแหน่งถาวรโดยง่าย หรือสิทธิจะได้รับแจ้งล่วงหน้าเรื่องการให้ออกจากงานหรือการไม่ต่อสัญญาจ้าง

สำหรับประเทศไทยนั้น การรวมตัวของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อจัดตั้งสหภาพพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา สำหรับดำเนินกิจกรรมอันนำมาซึ่งผลทางเศรษฐกิจอันเกี่ยวเนื่องกับการคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์โดยเฉพาะย่อมเป็นไปได้ยากยิ่ง ด้วยเหตุที่ว่าความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษากับสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปในรูปแบบสัญญาทางปกครอง มิใช่รูปแบบสัญญาจ้างแรงงาน จึงเป็นการยากที่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทยจะสามารถใช้สิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับการจ้างงาน ไม่ว่าจะเป็นการประท้วง การคว่ำบาตรหรือการนัดหยุดการเรียนการสอนต่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และอีกประการหนึ่งคือกฎหมายแรงงานไทยในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ก็ไม่ได้เปิดช่องให้ลูกจ้างตามสัญญาจ้างในกิจการบริการสาธารณะทุกประเภท สามารถทำกิจกรรมต่อรองบางประการอันนำมาซึ่งผลทางเศรษฐกิจอันเกี่ยวกับผลประโยชน์ด้านการคุ้มครองแรงงานหรือแรงงาน เช่น การนัดหยุดงาน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ดี ในส่วนมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีความเป็นอิสระในการจัดการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยทั้งทางด้านการเงินและด้านวิชาการ แต่แม้ว่ามหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานะจากส่วนราชการมาอยู่ในกำกับของรัฐ ก็ยังคงมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงมีการกำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ฉะนั้น การมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงไม่ถูกบังคับให้อยู่ภายใต้นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน มีการกำหนดให้การบริหารงานไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ดังนั้น การมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงไม่ถูกบังคับให้อยู่ภายใต้นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ให้หลักประกันขั้นต่ำแก่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่าจะได้รับผลตอบแทนเพียงพอเช่นที่เคยได้รับเมื่อครั้งมหาวิทยาลัยยังอยู่ในระบบราชการ โดยกำหนดหลักประกันขั้นต่ำในเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนนี้ไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

ในส่วนมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีการยกเว้นกฎหมายพนักงานสัมพันธ์ขึ้นมาเฉพาะ ทั้งนี้เพราะบทบาทและภารกิจของมหาวิทยาลัยได้ยึดถือหลักความเป็นอิสระในการดำเนินการ และเสรีภาพทางวิชาการ จึงทำให้มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง ทำให้เห็นว่าลักษณะองค์ประกอบและบทบาทภารกิจมีความแตกต่างจากหน่วยงานธุรกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจและส่วนราชการ และเห็นควรให้สภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมี 2 ประเภท ในแต่ละมหาวิทยาลัย คือสภาพแรงงานคณาจารย์ และสภาพแรงงานพนักงานสายสนับสนุน เนื่องจากบทบาทหน้าที่ของบุคลากรมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ บทบาทหน้าที่คณาจารย์จะมีความสัมพันธ์กับเสรีภาพทางวิชาการ และย่อมมีสิทธิเสรีภาพทางวิชาการในด้านต่างๆ สมควรที่จะมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานเฉพาะวิชาชีพของตนเอง โดยเฉพาะ เพื่อที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ทางวิชาชีพของตนได้โดยไม่ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ รวมทั้งข้อดีของสหภาพแรงงานคณาจารย์จะมีอุดมการณ์และทัศนคติเดียวกัน ด้วยเหตุนี้จึงไม่ควรที่จะรวมกลุ่มเดียวกับสหภาพแรงงานสายสนับสนุน ส่วนจะมีสิทธิหรือไม่มีสิทธิในการนัดหยุดงานให้ถือเป็นนิตินโยบายของรัฐที่จำกัดสิทธิดังกล่าว

4. วิเคราะห์การจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเปรียบเทียบกับข้าราชการหรือบุคลากรของรัฐประเภทอื่น

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใหม่ที่เข้ามาทดแทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เกษียณอายุราชการ โดยมีภารกิจงานด้วยระบบสัญญาจ้าง เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ ซึ่งเมื่อพิจารณาการจ้างเทียบเคียงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นพบว่ามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การบริหารงานของข้าราชการเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และการบริหารงานของพนักงานองค์การมหาชนเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทข้างต้นนั้น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ เพื่อสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ และขณะเดียวกัน จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยการบริหารงานข้าราชการ และพนักงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การมหาชน มีสถานะเป็นพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนั้น โดยตรง ซึ่งแตกต่างกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่มุ่งใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นสำคัญ มีเพียงข้อบัญญัติเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเสริมเพียงบางส่วนเท่านั้น อีกทั้งยังกำหนดให้แต่ละสถาบันอุดมศึกษาไปออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างหรือการบริหารงานบุคคลเอง ซึ่งไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐรูปแบบใหม่ที่นำมาทดแทนระบบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อรองรับการออกนอกระบบและเพื่อคลี่คลายปัญหาเรื่องภาระงบประมาณรายจ่ายด้านบุคลากรของรัฐ ปัญหาขาดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีศักยภาพเข้าสู่ระบบราชการ รวมทั้งปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังในระบบราชการ โดยระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เป็นระบบบริหารงานบุคคลที่มุ่งเน้นถึงควมมีประสิทธิภาพในการทำงาน ความประหยัด การมอบอำนาจตัดสินใจให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รวมทั้งความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารงาน โดยมีกฎหมายหลักในการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งผู้เขียนจะได้สรุปให้เห็นถึงหลักการและสภาพปัญหาของระบบกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐใน ส่วนที่ 1 และข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปัญหาของระบบกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐใน ส่วนที่ 2 ตามลำดับ ดังนี้

1. บทสรุป

จากการศึกษาระบบกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐพบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานะของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หลักการบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และแนวทางการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ การปฏิบัติราชการ เพื่อให้ระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถเอื้ออำนวยให้เกิดการทำงานในระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ และบรรลุตามเป้าหมายของการบริหารงานภาครัฐ และระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

1.1 ระบบกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ตามที่กล่าวมาข้างต้นว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานะของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หลักการบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และแนวทางเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1.1.1 สถานะของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

สัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นสัญญาทางปกครอง ในทำนองเดียวกับสัญญาจ้างพนักงานองค์การมหาชน โดยมีระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญาจ้างและสถาบันอุดมศึกษาสามารถต่อสัญญาจ้างได้ไม่จำกัดวาระ ส่วนเหตุแห่งการสิ้นสุดสัญญาจ้างมีได้ในการณ์ต่างๆ ได้แก่ กรณีครบกำหนดตามสัญญาจ้าง กรณีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กรณีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐถึงแก่ความตาย กรณีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน กรณีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐถูกให้ออกเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือในกรณีอื่นๆ ตามที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนดไว้ในสัญญาจ้าง

1.1.2 การบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำแนกออกเป็น 2 ประเภท ตามลักษณะงานและผลผลิตของงาน คือ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสายวิชาการ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสายสนับสนุน โดยลักษณะของภารกิจและคุณสมบัติเฉพาะของแต่ละกลุ่มงานจะเป็นไปตามสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องจัดทำกรอบอัตรากำลังพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับการใช้กำลังคนในภาพรวมของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและความเหมาะสมจำเป็นตามภารกิจและยุทธศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยเสนอกรอบอัตรากำลังให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐพิจารณาก่อนเสนอคณะกรรมการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติกรอบอัตรากำลังพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแล้ว สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามกรอบอัตรากำลังที่ได้รับการอนุมัติ เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอาจจ้างได้นอกเหนือกรอบอัตรากำลังที่กำหนดแต่ต้องมีงบประมาณสำหรับดำเนินการแล้ว

สำหรับการสรรหาและการเลือกสรรบุคคลเพื่อเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องยึดหลักสมรรถนะ ความเท่าเทียมกัน และประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ

และต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนดไว้ ส่วนการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะยึดหลักสมรรถนะและความสัมฤทธิ์ของผลงานเป็นหลัก โดยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะมีความมั่นคงในการทำงานตราบเท่าที่มีผลงานเป็นที่น่าพอใจและผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด

นอกจากนั้น พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องรักษาวินัยโดยปฏิบัติตามที่กำหนดไว้เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติที่สถาบันอุดมศึกษากำหนด และหากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษทางวินัย ซึ่งมีทั้งกรณีที่เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

1.1.3 การเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ

มาตรการสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐคือ การกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กล่าวคือ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือน และค่าตอบแทนพิเศษ โดยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะได้รับค่าตอบแทนที่เป็นเงินเดือนในอัตราที่สูงกว่าเงินเดือนขั้นพื้นฐานของข้าราชการ สำหรับการเลื่อนค่าตอบแทนประจำปีจะต้องปรากฏว่า พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐผู้นั้นมีผลการปฏิบัติงานในระดับดีจึงจะได้รับการเลื่อนค่าตอบแทน และหากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีผลการประเมินการปฏิบัติงานในระดับดีเด่นย่อมได้รับค่าตอบแทนพิเศษเป็นเงินที่จ่ายเพิ่มให้ ส่วนสิทธิประโยชน์อื่นๆ นั้น พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะได้รับสิทธิประโยชน์จากประกันสังคมเป็นหลัก และจะได้รับสิทธิประโยชน์อื่นๆตามที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนดไว้

สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะพิจารณาและประเมินจากผลสำเร็จและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้องกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่มีความชัดเจนและแจ้งให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทราบทุกขั้นตอน ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์กลางที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐโดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนดไว้

1.2 ปัญหาของระบบกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ระบบกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐยังมีปัญหาที่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอยู่บางประการ ได้แก่ ปัญหาขาดเอกภาพของระบบพนักงานใน

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและมาตรฐานการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

1.2.1 ปัญหาการขาดเอกภาพของระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

สภาพสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นองค์กรกลางในการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐโดยเป็นผู้วางแนวทางและมาตรฐานกลางของการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐยึดถือ แต่ปัจจุบันยังมีหลายเรื่องที่ยังมิได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเอาไว้ เช่น การได้รับค่าตอบแทนการออกจากงาน โดยไม่มีความผิด การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและการเลิกจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องดังกล่าวที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งกำหนดขึ้นอาจมีมาตรฐานแตกต่างกันอันทำให้ระบบกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐขาดความเป็นเอกภาพ และเกิดความคลั่งในการบังคับใช้กฎหมาย

1.2.2 ปัญหาความสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

เนื่องด้วยการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นระบบที่มุ่งเน้นการมอบอำนาจตัดสินใจให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อให้การบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความคล่องตัว โดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐของตนได้ตามความเหมาะสมภายใต้หลักเกณฑ์และแนวทางที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนดไว้ อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นหลักประกันว่าการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีความเป็นธรรม จึงสมควรบัญญัติรับรองหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้ชัดเจนด้วย

2. ข้อเสนอแนะ

ปัญหาต่างๆ ของระบบกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาหาแนวทางแก้ไข เพื่อให้สามารถป้องกันหรือรองรับข้อขัดข้องในทางปฏิบัติของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และทำให้ระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับ

เป้าหมายของการนำระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมาใช้ในการจ้างงานภาครัฐ ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจดำเนินการโดยการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพื่อความชัดเจน ในหลักเกณฑ์การบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

2.1 การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551

การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 เป็นแนวทางที่สามารถดำเนินการได้ทันที โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่สมควรแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ได้แก่

2.1.1 วินัยและการดำเนินการทางวินัย

ด้วยการดำเนินการทางวินัยในกรณีการทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและประโยชน์ของส่วนราชการค่อนข้างมาก ผู้เขียนจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐฯ ไม่ควรกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กรณีการทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากอาจทำให้ไม่โปร่งใส ไม่เป็นธรรม และเกิดความคลั่งในการดำเนินการของส่วนราชการ โดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐฯ ในเรื่องนี้อาจดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกรณีที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แทนการให้สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนเรื่องดังกล่าวได้เอง โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 มาตรา 65/1 วรรคสอง “เมื่อมีกรณีที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้หัวหน้าส่วนราชการ จัดให้มีคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว และต้องให้โอกาสพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ถูกกล่าวหาชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้หัวหน้าส่วนราชการมีคำสั่งไล่ออก แต่ถ้าไม่มีมูลความผิดให้ยุติเรื่อง

หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด”

แนวทางที่สอง บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอย่างชัดเจน ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้กับการดำเนินการสอบสวนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยอนุโลม โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 มาตรา 65/1 วรรคสาม “เมื่อมีกรณีที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้หัวหน้าส่วนราชการจัดให้มีคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว และต้องให้โอกาสพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ถูกกล่าวหาชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้หัวหน้าส่วนราชการมีคำสั่งไล่ออก แต่ถ้าไม่มีมูลความผิดให้ยุติเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม”

2.1.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

เพื่อให้ระบบกฎหมายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเป็นเอกภาพ เป็นธรรม และโปร่งใสโดยหลักเกณฑ์และวิธีการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด เป็นไปอย่างมีมาตรฐานตามแนวทางที่คณะกรรมการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด และเพื่อให้การจัดจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักการที่จะให้การปฏิบัติราชการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้เขียนเห็นว่า สมควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อให้การบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งระบบมีความเป็นธรรม และเป็นไปอย่างมีมาตรฐานตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนด โดยเพิ่มความต่อไปนี้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 65/1

ให้มีคณะกรรมการพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) กำหนดแผนงานและแนวปฏิบัติ รวมทั้งเสนอแนะส่วนราชการในการปรับปรุงหรือแก้ไขระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- 2) กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐของส่วนราชการ เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

2.2 ความสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

เพื่อให้การบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีความเป็นธรรมและโปร่งใสรวมทั้งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ตามแนวทางการบริหารราชการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ผู้เขียนเห็นว่า ควรบัญญัติรับรองหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐฯ ให้ชัดเจน โดยบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในคำปรารภของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐฯ เพื่อแสดงถึงเจตนารมณ์และจุดมุ่งหมายของการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐฉบับนี้ อันจะเป็นกรอบการดำเนินการ การตีความและการวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนี้ต่อไป โดยแก้ไขถ้อยคำในคำปรารภของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดังนี้

“โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรปรับปรุงแก้ไขกำหนดระบบตำแหน่งและประเภทตำแหน่งให้เหมาะสมกับลักษณะงาน และปรับปรุงการกำหนดหลักเกณฑ์การต่อเวลาราชการของผู้ดำรงตำแหน่งวิชาการเสียใหม่เพื่อให้การต่อเวลาเป็นไปตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การสอนและวิจัย และตามความต้องการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเท่านั้น **และเพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความคล่องตัวเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยสอดคล้องตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี** จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

2.3 การกำหนดเรื่องพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ

ดังที่กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับการกำหนดการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีเนื้อหาเป็นการให้สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นผู้กำหนด กำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ อันเป็นเรื่องของการกำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลในรูปแบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐของส่วนราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แต่ไม่มีเนื้อหาเป็นการวางระเบียบปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ อาจยอมเป็นเหตุให้แต่ละสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำหนดมาตรฐานงานบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกันอันก่อให้เกิดความสับสน ไม่เป็นธรรม จึงเห็นตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลางให้แต่ละสถาบันอุดมศึกษาของรัฐถือปฏิบัติเป็นการเฉพาะ



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กัจจกร นากชื่อ. (2550). *หน่วยที่ 2 พันธกรณีตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ* นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.). (2545). *ระบบสัญญาจ้างเอกสารอัดสำเนา*.
- คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ. (2542). หนังสือที่ นร 0707.1.9/27 ลงวันที่ 5 เมษายน 2542.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.55/2550 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 10282550 ที่ 230/2550 และ ที่ 657/50.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2550 ที่ 595/2550 และที่ 628/2550.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ 324/2550.
- คำสั่งที่ศาลปกครองสูงสุดที่ 315/2550 และที่ 511/2551.
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด 113/2550 ที่ 174/2550 ที่ 475/2550 ที่ 605/2550 และที่ 626/2550.
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 107/2550 ที่ 247/2550 และที่ 297/2550.
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 274/2550 ที่ 634/2550 ที่ 114/2550 และ ที่ 404/2550.
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 553/2550 ที่ 553/2550 ที่ 618/2550 และที่ 658/2550.
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 633/2550.
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ 8/2550 และที่ 540/2550
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 17) กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 81 – 82.
- _____. (2545). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* กรุงเทพฯ (พิมพ์ครั้งที่ 4) วิญญูชน.
- ชงทอง จันทรางศุ. (2542). *รายงานการวิจัยการเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ* สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). *สัญญาทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4) กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- _____. (2541). *บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- _____. (2547). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ประกาศรี สุภอักษร. (2552). *เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

ประยูร กาญจนกุล *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*.

ประวิณ ฒ นคร. (2535). “การบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย เรื่อง 8.4.1 การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลสมัยราชกาลที่ 5” ใน *เอกสารประกอบการศึกษาชุดวิชาการบริหารราชการไทย สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช* นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ศุภสดี สัตยามานะ และสุพัตรา. (2532). *ระบบการบริหารงานและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2545 มาตรา 3 และมาตรา 31.

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 7 และมาตรา 72 – มาตรา 76.

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ประกอบมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518.

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 และมาตรา 8 ทวิ.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 38.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 104.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 30.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 39.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 5.

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มาตรา 27/2.

พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 มาตรา 3.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2554). *แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2554 หน่วยที่ 1-5 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.*

มานิตย์ จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป* กรุงเทพฯ (พิมพ์ครั้งที่ 3) สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง พ.ศ. 2519.

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537.

ระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ว่าด้วยลูกจ้างของสำนักงานศาลปกครอง พ.ศ. 2552.

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2552.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานทั่วไป การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล ระดับ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการ และลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนพิเศษ 80 ง วันที่ 4 กรกฎาคม 2550 หน้า 40.

_____. (2548) *วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน* กรุงเทพฯ วิญญูชน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2543). *การถอดเทปบันทึกเสียงการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองกับศาลยุติธรรม วันที่ 19 กรกฎาคม 2543* กรุงเทพฯ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศาลปกครองสูงสุด. (2554). *มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 วันที่ 10 ตุลาคม 2544* กรุงเทพฯ.

สำนักงาน ก.พ.. (2551). *การรวมกลุ่มของข้าราชการในต่างประเทศ โครงการศึกษาเพื่อยกย่องพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ สำนักงาน ก.พ. กรุงเทพฯ (พิมพ์ครั้งที่ 1).*

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. (2546). *มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้รับบริการและประโยชน์สาธารณะ.* กรุงเทพฯ.

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. (2551). *มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ : แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก.* กรุงเทพฯ.

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0415/ว 160 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2548 เรื่อง บัญชีกำหนดอัตรา
ค่าจ้างและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของลูกจ้างประจำ.

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0415/ว 18 ลงวันที่ 17 มกราคม 2549 เรื่อง กำหนดบัญชีอัตรา
ค่าจ้างและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของลูกจ้างประจำ.

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0415/ว 24 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2550 เรื่อง การกำหนดอัตราค่าจ้าง
ขั้นต่ำ – ขั้นสูงของลูกจ้างประจำส่วนราชการ.

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0506.6/ว 69 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2545 เรื่อง หลักเกณฑ์และ
วิธีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างประจำ.

CUS Labor Relation Collective Bargaining Agreement CSU กับ CFA.

GUGLIEL MI, (1994) Introduction au droit des services publics L.G.D.J.

<http://www.rat.mi.th/14200u/MAIN1/MAIN104/02.doc> คืบวันที่ 2 พฤศจิกายน 2558.

<http://.smfu.org/documants/constitution.htm> คืบคืบวันที่ 2 พฤศจิกายน 2558.

<http://atyoursevice.ucop.edu/employees/policies/labor/index.html>. คืบวันที่ 2 พฤศจิกายน 2558.

<http://www.bbc.com/news/education-24726743> คืบวันที่ 2 พฤศจิกายน 2558.

<http://www.prachatai.com/Journal/2014/08/54860> คืบวันที่ 2 พฤศจิกายน 2558.

<http://www.mua.go.th/university.html> คืบคืบวันที่ 15 มกราคม 2559.





ภาคผนวก

สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย

University Employment Contract (For Foreign Employees)

สัญญาจ้างฉบับนี้ทำขึ้น เมื่อวันที่เดือน.....พ.ศ.....

ณ มหาวิทยาลัย ระหว่างมหาวิทยาลัย โดย อธิการบดี ซึ่งต่อไปใน

สัญญานี้จะเรียกว่า “ผู้ว่าจ้าง” ฝ่ายหนึ่ง กับ นาย/นาง /นางสาว

เกิดวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....อายุ.....ปี อยู่บ้านเลขที่.....

หมู่ที่.....ซอย.....ถนน.....ตำบล.....

อำเภอ.....จังหวัด.....

ชื่อสามี/ชื่อภรรยา.....ซึ่งต่อไปในสัญญานี้จะเรียกว่า “ผู้รับจ้าง” อีกฝ่ายหนึ่ง

This contract is signed on (date)

atby two parties : University here in after referred to

as ‘employer’, and Mr. / Mrs./ Ms.(first name)

/(last name)born on (date).....

(Name of spouse, if applicable, Mr./Mrs.),

Hereinafter referred to as ‘employee’

คู่สัญญาได้ตกลงกันมีข้อความดังต่อไปนี้

The two parties consent to the following agreement

ข้อ 1 ผู้ว่าจ้างตกลงจ้างผู้รับจ้างเข้าปฏิบัติงานเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

ตำแหน่งอัตราค่าจ้าง เดือนละ บาท ในคณะ/

หน่วยงานมหาวิทยาลัย ตั้งแต่วันที่.....

เดือน.....พ.ศ. ซึ่งเป็นวันเริ่มปฏิบัติงานเป็นต้นไป ตามข้อบังคับ

มหาวิทยาลัย ว่าด้วย การบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย และผู้รับจ้างตกลงรับจ้าง

ปฏิบัติงานดังกล่าวตามระยะเวลาดังกล่าวแล้วตามข้อกำหนดและเงื่อนไขแห่งสัญญานี้ รวมทั้ง

เอกสารแนบท้ายสัญญาซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญานี้

ลงลายมือชื่อผู้รับจ้าง

Employee’s signature

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการจ้างตามวรรคหนึ่งแล้ว หากผู้ว่าจ้างตกลงจ้างผู้รับจ้างเข้าปฏิบัติงานเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และคณะ/หน่วยงานเดิมต่อไปอีกตามช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับมหาวิทยาลัย ว่าด้วย การบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างตกลงยินยอมให้ถือว่าสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับและผูกพันคู่สัญญาต่อไปทุกประการ ภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขการจ้างที่ผู้ว่าจ้างจะกำหนดโดยให้ถือว่าข้อกำหนดและเงื่อนไขการจ้างดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาฉบับนี้ด้วย

No.1 The employer agrees to hire the employee as a university employee for the position ofwith the monthly salary ofbaht in the (faculty department)of University For the period of.....years.....months.....days, starting from (date) in accordance with the University Regulations on Personnel Administration. The employee agrees to work in the position, for the salary, and for the period stated above, and in accordance with the attached documents, which are considered part of this contract.

If, on completion of the employment for the duration stated above, the employer agrees to hire the employee for a further period in the same position and in the same department/faculty for the same duration, the employer and the employee agree to comply with the conditions of this contract in accordance with the regulations, the employment conditions any exigencies which may arise.

ข้อ 2 ในระหว่างอายุสัญญานี้ ผู้รับจ้างขอมอบอุทิศเวลาทั้งหมดให้แก่การปฏิบัติงานตามสัญญานี้ให้บังเกิดผลดีที่สุดตามความสามารถของผู้รับจ้าง ด้วยความซื่อสัตย์ ขยันหมั่นเพียรจะสนใจและมีความอดุสาหะ ตลอดจนปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด จะไม่ประพฤติตัวในทางเป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่การงาน จะรักษาวินัย และปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนดที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัยกำหนด ทั้งที่ใช้อยู่ในวันทำสัญญานี้และที่จะมีประกาศใช้ขึ้นใหม่ และจะถือว่ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนดดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาฉบับนี้

ลงลายมือชื่อผู้รับจ้าง

Employee's signature

No. 2 For the entire duration of the employment under this contract the employee agrees to devote all his/her time to performing his/her duty with the utmost efficiency, honesty and perseverance, to strictly comply with all the orders given and assignments set by his/her supervisor, not to conduct him/herself to the detriment of the employer, to be governed by all the regulations, rules, codes of practice and stipulations made by the Personnel Administrative Committee of the University for this contract, and any new regulations that might be stipulated in the future, and to agree that all the aforementioned rules, regulations and codes of practice are a part of this contract.

ข้อ 3 ในกรณีที่ผู้รับจ้างประพฤติผิดสัญญาดังกล่าวในข้อ 2 หรือในกรณีที่ผู้ว่าจ้างพิจารณาเห็นว่าผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติงานต่อไป หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ว่าจ้างทรงไว้ ซึ่งสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญานี้เมื่อใดก็ได้ และหรือหากมีความเสียหายใดๆ เกิดขึ้นอันเนื่องจากการที่ผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาผู้รับจ้างยินยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น

NO. 3 In cases in which the employee violates the agreement stated in No.2 or the employer considers the employee not capable of carrying out his/her duties, or is not suited to perform his/her duties. Or behaves inappropriately, or does not carry out his/her duties without good reason, the employer has the authority to terminate the employment at any time, and in the case of any loss caused by the employee's non-compliance with the contract, the employee agrees to compensate the employer for such loss.

ข้อ 4 หากผู้รับจ้างมีความผูกพันที่จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้รับจ้างจะชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินให้แก่ผู้ว่าจ้างตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

No. 4 In cases in which the employee is deemed to be responsible for the loss he/she agrees to compensate the employer in cash.

ข้อ 5 เงินที่จะชดเชยเป็นค่าเสียหายตามสัญญานี้ ผู้รับจ้างตกลงจะชำระให้ทั้งหมดภายในกำหนด 30 วัน นับจากวันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าจ้าง หากผู้ว่าจ้างไม่ชำระให้ภายในกำหนด หรือชำระให้แต่ไม่ครบ ทั้งนี้ จะโดยความยินยอมของผู้ว่าจ้างหรือไม่ก็ตามผู้รับจ้างยอมให้คิดดอกเบี้ยจากเงินที่ยังมิได้ชำระอีกในอัตราร้อยละ 15 ต่อปีด้วย

ลงลายมือชื่อผู้รับจ้าง

Employee's signature

No.5 The employee agrees to pay any compensation due within 30 (thirty) days of a date determined by the employer. In cases in which the employee does not pay the amount stipulated within the aforementioned period, or does not pay the full amount, irrespective of consent given by the employer, the employee agrees to be charged interest for the unpaid amount at the rate of 15% per annum.

ข้อ 6 ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบตามข้อ 3 และข้อ 4 ในกรณีที่ผู้ว่าจ้างเห็นว่ามิใช่เหตุผลอันสมควรที่ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง ความผิดเกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือมิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้รับจ้าง

No. 6 The employee is not obliged to pay compensation referred to in No. 3 and No. 4 in cases where the employer considers that the loss or damage was not intentional nor caused through the employee's negligence, but was caused by factors deemed uncontrollable.

ข้อ 7 ในกรณีที่ผู้รับจ้างมีพันธะต้องชำระเงินให้แก่ผู้ว่าจ้างตามสัญญา ผู้รับจ้างตกลงยินยอมให้ผู้ว่าจ้างหักเอาจากเงินค่าจ้างและหรือเงินอื่นใดที่ผู้รับจ้างจะพึงได้รับจากทางราชการได้

No. 7 In cases in which the employee is obliged to compensate for damage or loss in accordance with this contract the employee agrees to the employer deducting the amount owed from his/her salary or any income the employee is entitled to receive from the employer

ข้อ 8 ในการทำสัญญานี้ ผู้รับจ้างได้จัดให้
มาทำสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติงานและความรับผิดชอบตามสัญญานี้ด้วยแล้ว

No. 8 In association with this contract, the employee has arranged for (Mr. / Mrs. / Ms.) to sign the Guarantor's Contract which guarantees that he/she takes responsibility for any damage or loss the employee may cause.

ข้อ 9 สัญญานี้ทำขึ้นเป็นสองภาษา คือ ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ถ้าข้อความในสัญญาขัดแย้งกัน ให้ใช้ข้อความภาษาไทยใช้บังคับ

NO. 9 This contract is rendered in two languages, a Thai version and an English version. In any case concerning the interpretation of the content, both parties agree to comply with the content as determined in the Thai version.

ลงลายมือชื่อผู้รับจ้าง

Employee's signature

หนังสือสัญญานี้ทำขึ้นไว้ 2 ฉบับ มีข้อความตรงกัน ผู้ว่าจ้างถือไว้ 1 ฉบับ และผู้รับจ้างถือไว้ 1 ฉบับ

This contract is produced in triplicate containing the same contents, one copies are held by the employer and one copy is given to the employee.

ผู้รับจ้างได้อ่านเข้าใจข้อความในสัญญานี้โดยตลอดแล้วเห็นว่า ถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ทุกประการ จึงได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

The employee has read and thoroughly understood the terms and conditions of this contract, and he/she considers it correct and in accordance with its intended purposes, He/she therefore agrees to sign this contract.

ลงลายมือชื่อผู้รับจ้าง

Employee's signature

ลงชื่อ.....ผู้รับจ้าง

Signature employee

(.....)

ลงชื่อ.....ผู้ว่าจ้าง

Signature employer

(.....)

ลงชื่อ.....พยาน

Signature witness

(.....)

ลงชื่อ.....พยาน

Signature witness

(.....)

ข้าพเจ้า.....คู่สมรสของ
.....ยินยอมให้.....ทำสัญญาฉบับนี้ได้

Past A (To be completed by the spouse of a married employee)

My name isthe spouse of

I give consent to to sign this contract.

ลงชื่อ.....ผู้ให้ความยินยอม
Signature spouse
(.....)

ลงชื่อ.....พยาน
Signature witness
(.....)

ลงชื่อ.....พยาน
Signature witness
(.....)

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าไม่มีคู่สมรส (เป็นโสด/คู่สมรสตาย/หย่า) ในขณะที่ทำสัญญานี้
Part B (To be signed by an employee who is not married) I hereby verify that I
am single/widowed/divorced at the time of signing this contract.

ลงชื่อ.....ผู้รับจ้าง
Signature employee
(.....)

หมายเหตุ 1. กรณีเป็นการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยที่เป็นคนไทยให้กรอกข้อความเฉพาะส่วนที่เป็นภาษาไทย
2. กรณีเป็นการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยชาวต่างประเทศให้กรอกทั้งข้อความที่เป็นภาษาไทยและที่เป็นภาษาอังกฤษ

Note: 1. The contract for Thai employee must filled out in Thai only,
2. The contract for Foreign employee must be filled out in both Thai and English.

ข้อตกลงเกี่ยวกับภาระงาน

Agreement to Job Description

ภาระงานที่มอบหมายให้ นาย/นาง/นางสาว
ปฏิบัติงานแนบท้ายสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย ฉบับลงวันที่.....

The following is the job description of..... In accordance
with the attached Employment Contract of Phetchaburi Rajabhat University dated.....

ลงลายมือชื่อผู้รับจ้าง.....

Employee's signature

หมายเหตุ 1. ภาระงานเป็นข้อตกลงระหว่างคณะ/หน่วยงานกับพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งจะต้อง
ใช้ประกอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน

2. การกรอกรายละเอียดในภาระงานให้กรอกรายละเอียดลงในแบบฟอร์มฉบับนี้
หรือทำเป็นเอกสารเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาโดยให้ระบุจำนวนแผ่นของเอกสารเพิ่มเติมด้วย และ
ผู้รับจ้างต้องลงลายมือชื่อในเอกสารเพิ่มเติมทุกฉบับ

Notes:

1. The job description agreed to by both the faculty / department and the
Employee will be incorporated in the employee's performance appraisal,
2. The job description must be specified in detail on this form or in a separate
document using the same format. It should be attached to the contract,
indicating the number of pages added with the employee's signature on
every page.

สัญญาค้ำประกัน

Guarantor's Contract

เขียนที่

Signed at.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

Date.....

ข้าพเจ้า นาย/นาง/นางสาว

เกิดวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....อายุ.....ปี อาชีพ.....

อยู่บ้านเลขที่.....ซอย.....ถนน.....

ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....

ชื่อสามี/ชื่อภรรยา.....เกี่ยวข้องกับผู้ให้สัญญาโดยเป็น..... ซึ่งต่อไป

ในสัญญานี้เรียกว่า “ผู้ค้ำประกัน” ขอทำหนังสือสัญญาค้ำประกันให้ไว้แก่มหาวิทยาลัย ดังข้อความต่อไปนี้ คือ

I,(Mr./Mrs./Ms.).....

Born on (date).....aged.....years, whose occupation is.....

Residing at address (number, road, district, province).....

(Name of spouse, if applicable, Mr./Mrs.....) Am related

to the contract signatory as.....I, hereinafter

referred to as ‘guarantor’, agree to sign this contract with University and accept the obligation specified below.

ข้อ 1 ตามที่.....ได้ทำสัญญาเพื่อปฏิบัติ

หน้าที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และได้ทำสัญญาไว้ต่อมหาวิทยาลัย เมื่อวันที่.....

เดือน.....พ.ศ. นั้น ข้าพเจ้าทราบและเข้าใจข้อความในสัญญาดังกล่าวดี

แล้วจึงขอทำสัญญาค้ำประกันไว้ต่อมหาวิทยาลัยว่า

ผิดสัญญาดังกล่าวด้วยประการใดๆ

ก็ดี ข้าพเจ้ายินยอมชำระหนี้ให้แก่มหาวิทยาลัย

ตามความผิดชอบของ..... ตามสัญญาดังกล่าวทั้งสิ้นทุกประการ

ในกรณีที่มหาวิทยาลัยจ้าง..... เป็นพนักงานในตำแหน่งและคณะ/หน่วยงานเดิมต่อไปอีก ตามช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับมหาวิทยาลัยเพียงแต่มหาวิทยาลัยได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ค้ำประกันทราบ ก็ให้ถือว่าผู้ค้ำประกันตกลงยินยอมที่จะค้ำประกัน..... ต่อไปตามช่วงระยะเวลาดังกล่าวข้างต้น เว้นแต่ผู้ค้ำประกันได้แจ้งการที่จะไม่ค้ำประกันต่อไปเป็นหนังสือให้มหาวิทยาลัยทราบก่อนครบกำหนดสัญญาจ้างไม่น้อยกว่า 30 วัน และถ้า..... ผิดสัญญาดังกล่าวด้วยประการใดๆ ก็ดี ข้าพเจ้ายินยอมชำระหนี้ให้แก่มหาวิทยาลัยตามความรับผิดชอบของ..... ตามสัญญาดังกล่าวทั้งสิ้นทุกประการ

No. 1 As Mr./Mrs./Ms.....has agreed to work as an employee for University and has signed the employment contract with the University on (date), I have read and fully understood the terms and conditions of the contract and thus agree to sign this guarantor's contract. If Mr./Mrs./Ms.....fails to comply with and terms of the contract, I am obliged to compensate for any damage or loss for which Mr./Mrs./Ms..... is held responsible in accordance with the contract he/she has signed.

In the case in which University agrees to employ Mr./Mrs./Ms.....for a further period in the same position and at the same department/faculty, the University will inform me in writing. It will be assumed that I will continue to act as the guarantor for Mr./Mrs./Ms.....for the extended duration of the contract, unless I notify the university otherwise in writing 30 (thirty) days prior to the commencement date of the renewed contract of employment. If Mr./Mrs./Ms.....fails to comply with any terms of the contract I am obliged to compensate for any loss for which Mr./Mrs./Ms.....is held responsible in accordance with the contract he/she has signed.

ข้อ 2 ข้าพเจ้าสัญญาว่า แม้มหาวิทยาลัยจะผ่อนเวลาชำระหนี้ให้แก่
.....ข้าพเจ้าก็ตกลงยินยอมรับผิดชอบในฐานะผู้ค้ำประกันต่อไป

No.2 I agree that notwithstanding any agreement by University to prolong the debt
payment of Mr./Mrs./Ms. I agree to further take
responsibility as his/her guarantor.

หนังสือสัญญานี้ข้าพเจ้าได้อ่านและเข้าใจดีตลอดแล้ว จึงลงลายมือชื่อต่อหน้า
พยานเป็นสำคัญ

I have read and fully understood the terms of this contract.

Part A (To be signed by a married guarantor and his/her spouse)

ลงชื่อ.....ผู้ค้ำประกัน
Signature guarantor
(.....)

ลงชื่อ.....คู่สมรสผู้ให้ความยินยอม
Signature spouse
(.....)

ลงชื่อ.....พยาน
Signature witness
(.....)

ลงชื่อ.....พยาน
Signature witness
(.....)

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าไม่มีคู่สมรส (เป็น โสด/คู่สมรสตาย/หย่า) ในขณะที่ทำสัญญานี้

Part B (To be signed a guarantor who is not married)

I hereby verify that I am single/ widowed/divorced at the time of signing this
contract.

ลงชื่อ.....ผู้ค้ำประกัน
 Signature guarantor
 (.....)

หมายเหตุ ผู้ค้ำประกัน คือ 1. บิดา หรือมารดา หรือ พี่ น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือ
 2. ข้าราชการตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไป หรือ
 3. พนักงานรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป

Notes: Guarantors may be the following persons.

1. Father, mother or siblings born from the same parents, or same father, or same mother without declaration of security assets, or
2. Government official holding position classification level 3 or higher or
3. State enterprise official holding position classification level 4 or higher



ประวัติผู้วิจัย

| | |
|------------------|---|
| ชื่อ | นางสาวอรรทัย ชูเจริญ |
| วัน เดือน ปีเกิด | 17 เมษายน 2526 |
| สถานที่เกิด | อำเภอควนกาหลง จังหวัดสตูล |
| ประวัติการศึกษา | นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี ปีการศึกษา 2551 |
| สถานที่ทำงาน | หน่วยนิติการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี |
| ตำแหน่ง | นิติกร ปฏิบัติการ |

