

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุง พัฒนา และ
สร้างความเข้มแข็งให้กับการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้าง
บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา



โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ

เสนอต่อ

สถาบันคลังสมองของชาติ

ธันวาคม 2567

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	6
1.1 หลักการและเหตุผล.....	6
1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ.....	7
1.3 ประเด็นและขอบเขตการศึกษา.....	8
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
1.5 คณะผู้วิจัย	9
บทที่ 2 บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย	10
2.1 ลักษณะพิเศษในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยของรัฐ	10
2.1.1 จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติและมีสถานะเป็นนิติบุคคล	10
2.1.2 ระบบบริหารที่เป็นอิสระ.....	11
2.1.3 การบริหารงบประมาณที่เป็นอิสระ.....	12
2.1.4 การบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ.....	13
2.2 ประเภทบุคลากรของมหาวิทยาลัย	14
2.2.1 ข้าราชการ	15
2.2.2 พนักงาน	15
2.2.3 ลูกจ้าง.....	21
2.2.4 บุคลากรประเภทอื่น	21
2.3 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย	22
2.3.1 สถานะของสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย.....	22
2.3.2 การเสนอคดีต่อศาลเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย.....	27

2.3.3 แนวความเห็นและคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย.....	27
บทที่ 3 การศึกษาหลักเกณฑ์การบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากข้อบังคับว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลและสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา.....	40
3.1 การศึกษาหลักเกณฑ์การบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากข้อบังคับการบริหารงาน บุคคลของมหาวิทยาลัย	41
3.1.1 คณะกรรมการบริหารงานบุคคล.....	41
3.1.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม	43
3.1.3 ตำแหน่ง.....	44
3.1.4 ภาระงาน	44
3.1.5 การจ้าง การบรรจุแต่งตั้ง.....	45
3.1.5 การทดลองงาน	45
3.1.6 แบบและระยะเวลาของสัญญา	46
3.1.7 เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม ค่าตอบแทนอื่น ๆ	48
3.1.7 สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ วันลา และการพัฒนาบุคลากร.....	48
3.1.8 การประเมินผลการปฏิบัติงาน.....	49
3.1.9 วินัยและการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์	50
3.1.10 การพ้นจากการเป็นบุคลากร.....	51
3.1.11 การเกษียณอายุ และการต่ออายุงาน	51
3.1.12 ค่าชดเชย	52
3.1.13 บทสรุป.....	53
3.2 การศึกษาหลักเกณฑ์การบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากสัญญาจ้างบุคลากรใน สถาบันอุดมศึกษา	54
3.2.1 ชื่อสัญญาและข้อตกลงทั่วไป	54

3.2.2 ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์	55
3.2.3 ภาระหน้าที่และการปฏิบัติงาน.....	56
3.2.4 การทดลองปฏิบัติงาน.....	57
3.2.5 การประเมินผลการปฏิบัติงาน.....	57
3.2.6 ทรัพย์สินทางปัญญา.....	58
3.2.7 การสิ้นสุดสัญญา.....	59
3.2.8 การค้าประกัน.....	59
3.2.9 ข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยและจรรยาบรรณ.....	60
3.2.10 การแก้ไขและระงับข้อพิพาท.....	61
3.2.11 บทลงโทษและการชดเชยค่าเสียหาย	62
3.2.12 ข้อกำหนดเพิ่มเติม.....	63
3.2.13 บทสรุป.....	63
บทที่ 4 การศึกษาข้อพิพาทและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา.....	65
4.1 การศึกษาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาล ...	65
4.1.1 ข้อพิพาทในคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล	65
4.1.2 ข้อพิพาทในศาลยุติธรรม.....	68
4.1.3 ข้อพิพาทในศาลปกครอง.....	69
4.1.4 การวิเคราะห์สาเหตุของข้อพิพาทที่เกิดขึ้น.....	78
4.2 การศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา จากการเก็บข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้อง	82
4.2.1 บุคลากรตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษา (พนักงานมหาลัย).....	82
4.2.2 ผู้ทรงคุณวุฒิ	84

4.2.3	ตุลาการศาลปกครอง.....	85
4.2.4	ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.....	86
บทที่ 5	การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวข้องกับการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย	88
5.1	ความอิสระในการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้าง ที่ทำให้เกิดความหลากหลายไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน.....	88
5.2	การกำหนดข้อกำหนดที่เป็นภาระเกินสมควรในสัญญา	92
5.3	ระยะเวลาในแต่ละสัญญา	93
5.4	การเลิกจ้างและการจ่ายค่าชดเชยบุคลากรของมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้าง	95
5.4.1	เหตุในการเลิกจ้างและไม่ต่ออายุสัญญา.....	95
5.4.2	การเยียวยาบุคลากรของมหาวิทยาลัยกรณีเลิกจ้างและไม่ต่ออายุสัญญา.....	96
5.4.3	การจ่ายค่าเสียหายหรือค่าชดเชย.....	97
บทที่ 6	ข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุง พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้กับการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา	100
6.1	ข้อเสนอในเชิงหลักการในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา	101
6.2	ข้อเสนอในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัย	104
6.2.1	การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีธรรมาภิบาล.....	104
6.2.2	การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมไว้ในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา.....	106
6.3	ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในมหาวิทยาลัย	109
6.3.1	การกำหนดหลักการทั่วไปในการบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา.....	109
6.3.2	การกำหนด “มาตรฐานกลาง” ในการบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา.....	110
6.3.3	การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นโดยเฉพาะ	113
บรรณานุกรม		115

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ในปัจจุบันการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศไทยได้จำแนกบุคลากรผู้ปฏิบัติงานให้กับรัฐในหลายรูปแบบ กล่าวคือ บุคลากรประเภทข้าราชการ บุคลากรประเภทพนักงานของรัฐ และบุคลากรประเภทลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ เพื่อความเหมาะสมในการบริหารงานบุคคลตามหน้าที่และอำนาจของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งการบริหารงานบุคคลของบุคลากรของรัฐในแต่ละประเภทก็จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ ในสถาบันอุดมศึกษาก็มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานให้กับสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งที่มีรูปแบบที่แตกต่างกัน ทั้งข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา ลูกจ้างของสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงพนักงานมหาวิทยาลัยที่ใช้สัญญาจ้าง ในการกำหนดหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการปฏิบัติงานของบุคลากรที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างดังกล่าว

สถาบันคลังสมองของชาติซึ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับความเป็นธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่อง ทางสถาบันฯ จึงได้จัดหลักสูตรอบรมเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2553 จวบจนปัจจุบัน เพื่อให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในทุกระดับได้มาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกัน เกี่ยวกับการทำหน้าที่การกำกับดูแลและบริหารงานมหาวิทยาลัยได้อย่างมีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการที่ดี ตลอดจนได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ สร้างเครือข่ายความร่วมมือ และความเข้าใจ อันดีระหว่างกัน และเป็นกลไกพัฒนาบทบาทหน้าที่และเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจในการถ่ายทอดนโยบาย จากสภามหาวิทยาลัย ผู้บริหารระดับสูงไปสู่การปฏิบัติ การวางแผนงานและวิธีดำเนินงานที่ชัดเจน ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ที่จะต้องให้ความสำคัญในการ ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้ปฏิบัติงานภายใต้สัญญาจ้างบุคลากร ในสถาบันอุดมศึกษาว่าจะได้รับความเป็นธรรม โดยสามารถควบคุม กำกับ และส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานภายใต้ สัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันปรากฏข้อร้องเรียนและข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา¹เกิดขึ้นอย่างมากมาย ทั้งในฝ่ายบริหารเองและการนำขึ้นฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เนื่องจากการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามสัญญา การดำเนินการที่เกินขอบเขตของสัญญา หรือกรณีที่ข้อกำหนดในสัญญานั้นไม่เป็นธรรม หรือสร้างภาระผูกพันให้กับผู้อยู่ภายใต้สัญญานั้นเกินสมควร อันจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงความเชื่อมั่นของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษาว่าสถานภาพตามสัญญาจ้างงานของตนจะมีหลักประกันความเป็นธรรมที่ดีหรือไม่ จึงให้มีการศึกษาตาม “โครงการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุง พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา” เพื่อศึกษาปัญหาและข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่เกิดขึ้น และวิเคราะห์หาแนวทางในการปฏิบัติที่ดีในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยสามารถควบคุม กำกับ และส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานภายใต้สัญญาจ้างปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล นำไปสู่การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุง พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งสามารถนำผลวิเคราะห์ไปใช้ในการปรับปรุงข้อมูลที่เกิดเนื้อหาหลักสูตรฯ ได้อย่างเหมาะสม และส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

1.2.1 เพื่อศึกษาลักษณะ ข้อกำหนด และการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งบุคลากรสายวิชาการและบุคลากรสายสนับสนุน และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับการบริหารบุคลากรในรูปแบบอื่น เช่น ข้าราชการและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา

1.2.2 เพื่อศึกษาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา จากคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง และวิเคราะห์สาเหตุของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเพื่อทราบแนวโน้มของข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่เกิดขึ้น

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา จากการเก็บข้อมูลจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์

¹ “สัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา” ในรายงานการวิจัยฉบับนี้ หมายถึงเฉพาะสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาประเภทพนักงานมหาวิทยาลัยตามขอบเขตการศึกษา (TOR) ของงานวิจัยเท่านั้น โดยไม่รวมถึงสัญญาจ้างลูกจ้าง และสัญญาจ้างผู้บริหารของมหาวิทยาลัย

วิจัยและนวัตกรรม (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเดิม) และผู้ปฏิบัติงานภายใต้สัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา

1.2.4 เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางในการปฏิบัติที่ดีในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้มีความถูกต้อง เป็นธรรม เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และลดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา โดยสามารถควบคุม กำกับ และส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานภายใต้สัญญาจ้างปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

1.2.5 เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุง พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา

1.3 ประเด็นและขอบเขตการศึกษา

โครงการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุง พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา มีการศึกษาในรายละเอียด ดังนี้

1.3.1 ดำเนินการศึกษาลักษณะ ข้อกำหนด และการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งบุคลากรสายวิชาการและบุคลากรสายสนับสนุน และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับการบริหารบุคลากรในรูปแบบอื่น เช่น ข้าราชการและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา

1.3.2 ดำเนินการศึกษาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา จากคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง และวิเคราะห์สาเหตุของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเพื่อทราบแนวโน้มของข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่เกิดขึ้น

1.3.3 ดำเนินการศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา จากการเก็บข้อมูลจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเดิม) ผู้ปฏิบัติงานภายใต้สัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น โดยดำเนินการจัดให้มีการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indept - interview) หรือการประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) กับกลุ่มบุคคลดังกล่าว เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับสาเหตุในการเกิดข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงแนวทางการแก้ไข

1.3.4 ดำเนินการวิเคราะห์หาแนวทางในการปฏิบัติที่ดีในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้มีความถูกต้อง เป็นธรรม เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และลดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา โดยสามารถควบคุม กำกับ และส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานภายใต้สัญญาจ้างปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

1.3.5 ดำเนินการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุง พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 สถาบันคลังสมองของชาติทราบถึงลักษณะ ข้อกำหนด และการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งบุคลากรสายวิชาการและบุคลากรสายสนับสนุน รวมถึงข้อพิจารณาเปรียบเทียบกับการบริหารบุคลากรในรูปแบบอื่น เช่น ข้าราชการและลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา

1.4.2 สถาบันคลังสมองของชาติมีฐานข้อมูลเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง รวมถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษา) ผู้ปฏิบัติงานภายใต้สัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น โดยสถาบันคลังสมองของชาติสามารถนำผลจากโครงการไปใช้ในการเพิ่มเติมเนื้อหาหลักสูตรอบรมของสถาบันฯ ได้

1.4.3 สถาบันคลังสมองของชาติสามารถนำข้อเสนอเชิงนโยบายที่ได้ไปเสนอต่อผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาต่อไป

1.5 คณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัย ประกอบด้วยนักวิจัยดังต่อไปนี้

- 1) รองศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล หัวหน้าโครงการวิจัย
- 2) อาจารย์ ดร.บุญญภัทร์ ชูเกียรติ นักวิจัย
- 3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระยุทธ ลาสงยาง นักวิจัย
- 4) นายสักรพล ภูมิรินทร์ ผู้ช่วยนักวิจัย
- 5) นางสาวรุ่งทิพย์ สร้อยทอง เลขานุการประจำโครงการ

.....

บทที่ 2

บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการจัดการศึกษาและเป็นแหล่งความรู้ไม่เพียงแต่เฉพาะผู้ที่เข้าศึกษาเท่านั้น ยังเป็นหน่วยงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนและสังคมทั้งในด้านการพัฒนาความรู้ต่าง ๆ และการเสริมสร้างอาวุธทางคิดให้กับผู้คนในสังคม บุคลากรที่ปฏิบัติในงานมหาวิทยาลัยเพื่อให้ภารกิจเหล่านี้บรรลุผลมีด้วยกันหลายประเภท ซึ่งมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยและ ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยที่สำคัญ ดังนี้

2.1 ลักษณะพิเศษในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยของรัฐ

มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่ลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่น กล่าวคือ เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจ หน้าที่และอำนาจในการจัดการศึกษา การวิจัย และการเสริมสร้างองค์ความรู้ ทุนบำรุงศิลปวัฒนธรรม ร่วมส่งเสริมการพัฒนาท้องถิ่นและสังคม มหาวิทยาลัยจึงมีลักษณะพิเศษในการบริหารงาน ดังต่อไปนี้²

2.1.1 จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติและมีสถานะเป็นนิติบุคคล

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะทำการตราเป็นพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการตราพระราชบัญญัติ จัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนั้นเป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558 หรือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 หรือเป็นกรณีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นกฎหมาย กลางเพื่อจัดตั้งกลุ่มมหาวิทยาลัย เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2558 จัดตั้ง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตามพระราชบัญญัตินี้จำนวน 9 แห่ง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 จัดตั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัตินี้จำนวน 38 แห่ง

การมีสถานะเป็นนิติบุคคลของมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งนี้ ส่งผลให้ มหาวิทยาลัยมีสิทธิ หน้าที่ อำนาจ และความรับผิดชอบตามกฎหมายในการดำเนินงานตามภารกิจและการบริหารงาน ต่าง ๆ รวมถึงการได้รับเอกสิทธิ์บางประการ เช่น ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การให้บริการทางวิชาการ และการทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่อง ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้ การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป รายได้ของ

² เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ, ‘รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลงานพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน’, เสนอ สถาบันคลังสมองของชาติ, 2563, 13-17.

มหาวิทยาลัยเป็นรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการจัดตั้งดังกล่าวจะเห็นได้ว่าส่วนราชการจะจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายกลางฉบับเดียวกันไม่ได้แยกเป็นรายฉบับ คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 สำหรับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค และพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อย่างไรก็ตามก็อาจจะมีส่วนราชการบางแห่งที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ เช่น ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือที่เรียกว่า “ศอ.บต.” จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553³ และ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือที่เรียกว่า “กอ.รมน.” จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551⁴ แต่หน่วยงานเฉพาะเหล่านี้ก็ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เหมือนกับมหาวิทยาลัย

2.1.2 ระบบบริหารที่เป็นอิสระ

สาระสำคัญที่ทำให้มหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากส่วนราชการ คือ ความเป็นอิสระในการบริหารงานที่ได้รับหลักการประกันตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละมหาวิทยาลัย รวมถึงการได้รับการรับรองเรื่องเสรีภาพทางวิชาการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ การบริหารงานของมหาวิทยาลัย จึงเป็นไปตามวัตถุประสงค์หน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจจะแตกต่างกันไปตามแต่ละมหาวิทยาลัย เมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการในระดับกรมที่มีโครงสร้างการบริหารงานที่จะต้องเป็นไปตามกฎหมายกลาง

³ มาตรา 8 ให้มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “ศอ.บต.” เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การบริหารราชการของ ศอ.บต. ถ้ามีได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินี้หรือคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

⁴ มาตรา 5 ให้จัดตั้ง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า “กอ.รมน.” ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

กอ.รมน. มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงานการจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน และอัตรากำลังให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

คือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่มีผลใช้บังคับร่วมกับทุกหน่วยงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกันหมด ไม่อาจจะทำให้แตกต่างเหมือนกับเซกชันของมหาวิทยาลัยได้

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบในเชิงบริหารแล้ว จะเห็นได้ว่าในกรณีส่วนราชการนั้นหัวหน้าส่วนราชการอาจจะเป็นอธิบดีสำหรับส่วนราชการระดับกรมหรือเป็นปลัดกระทรวงในฐานะส่วนราชการระดับกระทรวงที่มีอำนาจตัดสินใจ สำหรับส่วนมหาวิทยาลัยนั้นจะมีโครงสร้างการบริหารที่ประกอบไปด้วยสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดี โดยสภามหาวิทยาลัยนั้นเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดของมหาวิทยาลัยส่วนอธิการบดีของมหาวิทยาลัยนั้นก็มีลักษณะที่แตกต่างไปจากอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการอื่น

2.1.3 การบริหารงบประมาณที่เป็นอิสระ

การบริหารจัดการด้านการเงินหรืองบประมาณของมหาวิทยาลัยนั้น แตกต่างไปจากการบริหารจัดการงบประมาณของส่วนราชการหรือของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยมหาวิทยาลัยนั้นรัฐบาลยังคงจัดสรรงบประมาณประจำปีได้แก่เงินเดือนค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรวมถึงสวัสดิการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย แต่จะเพิ่มเติมแหล่งรายได้ที่จะไม่ต้องนำส่งทางเป็นรายได้แผ่นดิน เช่นรายได้จากการดำเนินงานรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย⁵ การบริหารงบประมาณที่เป็นอิสระของมหาวิทยาลัยมีความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินงาน การมีอิสระทางการเงินช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถวางแผนและจัดสรรทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม โดยเน้นการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่มีเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจน⁶ การมีอิสระในการบริหารงบประมาณยังช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถตัดสินใจและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการวิจัย ดังนั้น การเสริมสร้างความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยจึงเป็นสิ่งที่ควรได้รับการสนับสนุนและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

อาจกล่าวได้ว่า ลักษณะพิเศษของการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัย คือ อิสระในการบริหารการเงินและงบประมาณ และระบบบริหารงบประมาณที่คู่ขนานกับระบบราชการ กล่าวคือ โดยที่สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดของมหาวิทยาลัย ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในส่วนที่เกี่ยวกับระบบบริหารงบประมาณไว้ในทำนองเดียวกัน คือ อำนาจในการออกข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารการเงิน การจัดหารายได้ และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ สภามหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะของตนเอง ยังมีอำนาจในการ

⁵ <https://www.ubu.ac.th/web/autonomous/faq/> สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2567.

⁶ https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=423&utm_source=chatgpt.com สืบค้นเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2567 33-35.

บริหารการเงินและงบประมาณกว้างขวางกว่าสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกลาง เช่น มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและวิธีการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ การจัดหาแหล่งทุนและทรัพยากรอื่น มีอำนาจในการอนุมัติการกู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน และการลงทุนหรือการร่วมลงทุน การปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ในขณะที่ส่วนราชการระดับกรมมีระบบบริหารการเงินและงบประมาณระบบเดียว คือ ทุกกรมต้องดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562

2.1.4 การบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ

การบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระในมหาวิทยาลัยมีความสำคัญในการเสริมสร้างประสิทธิภาพและความยืดหยุ่นในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยได้รับสถานะเป็นนิติบุคคลที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ⁷ โดยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้น บริหารงานโดยองค์กรที่สำคัญ ดังนี้⁸

(ก) สภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรกลุ่มที่ประกอบด้วย คือ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ผู้บริหารมหาวิทยาลัย และผู้แทนคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ซึ่งสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอาจจะมีจำนวนและสัดส่วนของกรรมการแตกต่างกันออกไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งของมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ๆ โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ภายในหน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัย โดยไม่มีสายบังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไป ดังนั้น ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจที่จะสั่งการให้สภามหาวิทยาลัยกระทำการ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำใด ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งนี้ หน้าที่และอำนาจสำคัญของสภามหาวิทยาลัยในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยมีหลายประการ เช่น

- การกำหนดเป้าหมาย วางนโยบาย และแนวทางในการพัฒนาของมหาวิทยาลัย
- การออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัยเพื่อการปฏิบัติงาน
- การออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย การบริหารการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย
- การอนุมัติอนุญาตปริญญา ปริญญา หรือประกาศนียบัตรในการศึกษาระดับต่าง ๆ

⁷ file:///C:/Users/NB-HP/Downloads/jomcusoc,%7B\$userGroup%7D,+249-266.pdf สืบค้นเมื่อ 21 ตุลาคม 2567.

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, ‘คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ’, (โรงพิมพ์เดือนตุลา: 2562) 23 –34.

- การดำเนินการเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งกำหนดไว้

- การอนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย

- การอนุมัติการจัดตั้ง การรวม หรือการยุบเลิกส่วนงานของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการแบ่งหน่วยงานภายในของส่วนงาน

ในขณะที่การบริหารงานของส่วนราชการอื่นระดับกรมซึ่งอยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาที่มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรมย่อมมีสายบังคับบัญชาที่อยู่เหนืออธิบดีขึ้นไป คือ ปลัดกระทรวงรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี การตัดสินใจหรือการกระทำใด ๆ ของอธิบดีจึงสามารถถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หากผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปพิจารณาเห็นว่าการตัดสินใจหรือการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม

(ข) อธิการบดี

อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในฐานะเป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัย โดยอธิการบดีของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งล้วนมีที่มาจากกระบวนการสรรหา ซึ่งกระบวนการสรรหาอธิการบดีของแต่ละมหาวิทยาลัยจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเอง ที่มีหลักการในทำนองเดียวกัน คือ มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัย ทั้งคณาจารย์ บุคลากรเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุน และนักศึกษา โดยมีคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้เสนอชื่อ และสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเลือกอธิการบดี ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการสรรหา ก็เป็นไปตามข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศหรือแนวปฏิบัติที่แต่ละมหาวิทยาลัยจะกำหนดขึ้น สำหรับคุณสมบัติ หน้าที่และอำนาจ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของอธิการบดีก็เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ๆ ทั้งนี้ การทำงานของอธิการบดีมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกับสภามหาวิทยาลัย และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย ในขณะที่ส่วนราชการระดับกรมมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยอธิบดีของทุกกรมมาจากการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามหลักเกณฑ์กลางที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การตัดสินใจของอธิบดีในการบริหารงานของกรมมีลักษณะเด็ดขาดและสิ้นสุดภายในกรม แม้ว่าจะมีผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไปอาจสั่งการให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของอธิบดีกรมได้ก็ตาม

2.2 ประเภทบุคลากรของมหาวิทยาลัย

บุคลากรที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยมีหลากหลายประเภท ซึ่งแบ่งออกได้เป็นดังนี้

2.2.1 ข้าราชการ

บุคลากรของมหาวิทยาลัยประเภทข้าราชการ เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งหมายถึง บุคคลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษาโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย นิติสัมพันธ์ของบุคลากรประเภทนี้กับมหาวิทยาลัยเป็นไปตามคำสั่งบรรจุตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าตั้งแต่มีมติคณะรัฐมนตรีให้จัดจ้างพนักงานซึ่งเป็นบุคลากรที่ได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างทดแทนอัตราข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2542⁹ ดังที่จะกล่าวในหัวข้อถัดไป ทำให้ปัจจุบันแนวโน้มการบรรจุข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะมีน้อยลงและจะถูกทดแทนโดยบุคลากรประเภทพนักงานในท้ายที่สุด

2.2.2 พนักงาน

ในอดีตบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในสถาบันอุดมศึกษาจะมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2507 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปี พ.ศ. 2533 จะเริ่มมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อย่างเช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี¹⁰ โดยมีบุคลากรที่ไม่ใช่ข้าราชการที่เรียกว่า “พนักงาน”¹¹ มาตั้งแต่การจัดตั้งมหาวิทยาลัย

⁹ หนังสือคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ ที่ นร.0707.19/27 ลงวันที่ 5 เมษายน 2542 คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) มีมติให้ทบวงมหาวิทยาลัยใช้วิธีการจ้างบุคคลเป็นพนักงานในระบบใหม่ ทดแทนการบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ที่มหาวิทยาลัยและสถาบันต่างๆกำหนดจากนั้นที่ได้รับการจัดสรรทดแทนตำแหน่ง ที่เกษียณอายุราชการรวมทั้งตำแหน่งว่างที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่จะว่างต่อไป

¹⁰ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533

¹¹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533

มาตรา 16 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(9) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่น การบรรจุ แต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง

มาตรา 24 อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(3) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอนพนักงานและลูกจ้าง รวมทั้งดำเนินการบริหารงานบุคคล ตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

เทคโนโลยีสุรนารีแล้วก็ตาม แต่พัฒนาการที่สำคัญของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นเกิดขึ้นหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจใน ปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายหลายประการในการแก้ปัญหาทางการคลังของประเทศ หนึ่งในนั้นคือการลดอัตราค่าจ้างข้าราชการลง เพื่อลดรายจ่ายภาครัฐในระยะยาว จึงเป็นที่มาของการกำหนดบุคลากรประเภทใหม่ขึ้นในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นมา เรียกว่า “พนักงานมหาวิทยาลัย”

ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดจ้างพนักงานทดแทนอัตราข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เพื่อรองรับการออกนอกระบบในปี พ.ศ. 2545 โดยในแต่ละปีงบประมาณคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) จะเป็นผู้พิจารณาให้สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคคลเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในระบบใหม่ทดแทนอัตราข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่ยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุ¹² ในอัตราที่กำหนดไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี¹³ คือ เพิ่มขึ้นจากอัตราข้าราชการแรกบรรจุ 1.7 เท่า สำหรับตำแหน่งในสาย ก (สายวิชาการ) และ 1.5 เท่าสำหรับตำแหน่งในสาย ข และ ค (สายสนับสนุนวิชาการ) ซึ่งในส่วนที่เพิ่มขึ้นนั้น รัฐได้รวมค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้แต่ละบุคคลไว้แล้ว โดยให้แต่ละมหาวิทยาลัยกำหนดจำนวนบุคคลที่จะจ้างและอัตราค่าจ้างโดยได้รับความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัย ภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากสำนักงานประมาณ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดอัตราพนักงานมหาวิทยาลัย ทดแทนอัตราข้าราชการ โดยเงินเดือนที่รัฐจะจัดสรรให้กับสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง จะเป็นในรูปแบบของเงินหมวดอุดหนุนจากสำนักงานประมาณ เพื่อให้อิสระแก่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งในการบริหารเงินเดือนให้กับพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งมีข้อแตกต่างจากข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาที่กระทรวงการคลังจะเป็นผู้จัดการบัญชีเงินเดือนข้าราชการเอง จึงถือได้ว่า แนวคิดในการสร้างบุคลากรตามสัญญาจ้างประเภทใหม่ที่มีใช้ลูกจ้างของสถาบันอุดมศึกษาที่เรียกว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” นั้น เกิดขึ้นก่อนบุคลากรตามสัญญาจ้างของรัฐประเภท “พนักงานราชการ” ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2547 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 เสียอีก

หลังจากเกิดแนวคิดการปรับลดกำลังคนภาครัฐขึ้น ในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้มีการปรับเปลี่ยนหลักการของการมีบุคลากรภาครัฐที่สำคัญในปี 2546 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2546 ดังนี้¹⁴

1) การให้มีระบบสัญญาเพื่อจ้างบุคลากรเข้ามาทำงานในภาคราชการควบคู่กับข้าราชการ และทดแทนการบรรจุลูกจ้างประจำตามระบบเดิม สอดคล้องกับแนวทางการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคล

ฯลฯ

ฯลฯ

¹² โปรดดู เชิงอรรถที่ 8

¹³ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/11757 ลงวันที่ 6 กันยายน 2542 แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2542

¹⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด นร 0503/18845 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2546 เรื่อง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการของส่วนราชการ พ.ศ.

ตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐและนโยบายด้านการบริหารราชการของรัฐบาล ตลอดจนจะแก้ไขปัญหาที่ทางราชการอาจจำเป็นต้องจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศหรือผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาทำหน้าที่บางอย่างโดยมีกำหนดเวลาที่แน่นอนและมีค่าตอบแทนที่ถูกต้อง แต่ทั้งนี้ก็มีข้อสังเกตว่า

(1) สมควรพิจารณาชื่อเรียก “ลูกจ้างสัญญาจ้าง” เสียใหม่ให้เป็นที่ยึดดูใจและแสดงสถานะที่มีเกียรติและศักดิ์ศรีในฐานะบุคลากรภาครัฐเช่นเดียวกัน

(2) สมควรกำหนดสถานภาพสิทธิหน้าที่และสิทธิประโยชน์ของบุคลากรตามระบบสัญญาจ้างให้ชัดเจน นอกจากนี้สมควรพิจารณาสิทธิตามระเบียบและกฎหมายอีกด้วย

คณะรัฐมนตรีจึงมีมติ

1) อนุมัติในหลักการให้ใช้ระบบสัญญาจ้างในการบริหารงานลูกจ้างของส่วนราชการ

2) ให้ความเห็นชอบหลักการร่างระเบียบว่าด้วยลูกจ้างสัญญาจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ตามที่คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เสนอ และ

3) ให้ความเห็นชอบให้ประธานคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิและองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานลูกจ้างสัญญาจ้างตามร่างระเบียบ ฯ ไปก่อนเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาองค์ประกอบของระบบสัญญาจ้างให้สมบูรณ์แล้วเสร็จโดยเร็ว

ทั้งนี้ ต่อมาได้มีการพิจารณาและประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 โดยระบบพนักงานราชการนี้ได้นำมาทดแทนกำลังคนในภาคราชการ จากเดิมที่จะต้องบรรจุเป็นข้าราชการเพียงอย่างเดียว กับมีลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ให้มีพนักงานราชการเพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยได้ให้นิยามความหมายของพนักงานราชการว่าบุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการ เพื่อเป็นพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการนั้น และสัญญาจ้างหมายความว่าสัญญาจ้างพนักงานราชการตามระเบียบนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวจึงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไข รวมถึง ที่มา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การเริ่มต้นและการสิ้นสุดสัญญาจ้างของพนักงานราชการ

สำหรับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2541 ให้มีการดำเนินการให้สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดของรัฐทุกแห่ง มีอิสระในการบริหารงานเพื่อเป็นการเตรียมการให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 เรื่องมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐไม่ให้เพิ่มอัตราข้าราชการใหม่ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 และต่อมาคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2542 และวันที่ 31 สิงหาคม 2542 มีมติอนุมัติให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 20 แห่ง จ้างพนักงานที่มีวาระการจ้างที่กำหนดระยะเวลาชัดเจนแทนการบรรจุข้าราชการใหม่ การบรรจุแทนอัตราข้าราชการที่เกษียณอายุราชการหรืออัตราว่างทุกกรณี ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2541 เป็นต้นมา จึงเกิดระบบพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาขึ้น

และทำให้ในสถาบันอุดมศึกษามีระบบการบริหารงานบุคคล 2 ระบบ กล่าวคือ ระบบข้าราชการ และระบบพนักงาน แต่ยังไม่มีความหมายการบริหารงานบุคคลมารองรับระบบพนักงานโดยเฉพาะ เพียงแต่ให้ สภาสถาบันอุดมศึกษาออกข้อบังคับมาใช้บริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานเอง และในขณะนั้นสถาบันอุดมศึกษา มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นบางแห่งมีจำนวนพนักงานในสัดส่วนที่มากกว่าหรือเท่ากับข้าราชการ ก่อให้เกิดปัญหาระบบ บริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งขณะนั้นยังเป็นส่วนราชการยังไม่ได้ปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็น สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ จะส่งผลให้เกิดภาวะสมองไหลและมีผลกระทบต่อการจัดการอุดมศึกษาต่อไป คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ) จึงเห็นควรให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวการณ์¹⁵

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยมีสาระสำคัญ คือ¹⁶

(1) เพิ่มบทนิยามคำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” ระหว่างบทนิยามคำว่า “ข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา” และคำว่า “สภาสถาบันอุดมศึกษา” ในมาตรา 4 เพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มหมวดว่าด้วย การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

(2) แก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดตำแหน่งและประเภทตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยยกเลิกระดับตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามมาตรา 14 (8) กำหนดประเภทตำแหน่ง ให้ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี และผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขตเป็นตำแหน่งประเภทผู้บริหารตาม มาตรา 18 (ข) แก้ไขเพิ่มเติมตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะตามมาตรา 18 (ค) โดยจำแนกออกเป็น (1) ระดับเชี่ยวชาญพิเศษ (2) ระดับเชี่ยวชาญ (3) ระดับชำนาญการ (4) ระดับปฏิบัติการ และ (5) ระดับอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด นอกจากนี้ ได้แก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจของผู้สั่งบรรจุ และแต่งตั้งตามมาตรา 28 การเลื่อนข้าราชการตามมาตรา 31 มาตรา 33 และมาตรา 59 รวมทั้งการเพิ่มเติม ให้นายกสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนอธิการบดีตามมาตรา 35 วรรคสาม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการยกเลิกระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) ไปเป็นการกำหนดตำแหน่ง และประเภทตำแหน่งให้เหมาะสมกับลักษณะงาน

(3) แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การต่อเวลาราชการของผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ หรือตำแหน่ง รองศาสตราจารย์ตามมาตรา 19 โดยเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับการห้ามมิให้บุคคลที่ได้รับการต่อเวลาราชการ ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประเภทผู้บริหารและงานบริหารอื่นตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษา

¹⁵ หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ด่วนที่สุด ที่ ศธ 0509.6(1.2)/1706 ลงวันที่ 27 เมษายน 2550 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

¹⁶ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ 587/2550)

กำหนด และแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การขอต่อเวลาราชการตามบทเฉพาะกาลมาตรา 72 วรรคหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกันด้วย

(4) เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามหมวด 9 ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของพนักงานสถาบันอุดมศึกษา มาตรา 65/1 และมาตรา 65/2 โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา และกำหนดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 18 หรือตำแหน่งอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาได้ และในกรณีที่มีการแต่งตั้งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารตามมาตรา 18 (ข) ให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้นั้นมีอำนาจและหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง รวมทั้งมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดหน่วยงานนั้นด้วย

(5) เพิ่มเติมให้มีบทเฉพาะกาล กรณีกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับการต่อเวลาราชการก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และกำหนดให้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่มีอยู่เดิมสามารถใช้บังคับได้ต่อไปเพี่ยงเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับระบบกำลังคนภาครัฐ ของข้าราชการพลเรือน และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะเห็นว่า ต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการปรับลดอัตราข้าราชการให้น้อยลงและเพิ่มระบบพนักงานราชการตามสัญญาจ้างให้มากขึ้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการต่าง ๆ ตามภารกิจ อย่างไรก็ตาม การนำระบบพนักงานซึ่งเป็นระบบสัญญามาใช้ในการบริหารงานภาครัฐนี้อาจทำให้สถานะของบุคลากร รวมถึงนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นแปรเปลี่ยนได้ง่ายไปตามสัญญาที่จะถูกแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนได้มากกว่าการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และอาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามที่จะได้อธิบายในบทวิเคราะห์ต่อไป

การปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อรองรับการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้เพิ่มบทนิยามคำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” ระหว่างบทนิยามคำว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” และคำว่า “สภาสถาบันอุดมศึกษา” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ความว่า

“พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา”

ทั้งนี้ นิยามของคำว่า “สถาบันอุดมศึกษา” เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้หมายความว่า “สถานศึกษาของรัฐในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา แต่ไม่รวมถึงสถานศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ” ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2562 ได้แก้ไขเป็น “สถานศึกษาของรัฐในสังกัดกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา แต่ไม่รวมถึงสถานศึกษา ของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ” ด้วยเหตุนี้ คำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” ตามพระราชบัญญัตินี้ จึงหมายถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมที่เป็นส่วนราชการตามบทนิยาม

ทั้งนี้ การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 65/1 ได้กำหนดให้อำนาจแก่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งไปกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ รวมถึงการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้เอง โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของพนักงานของแต่ละมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ เช่น

- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559¹⁷
- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2561¹⁸
- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559¹⁹

โดยข้อบังคับเหล่านี้ จะกำหนดเรื่อง ที่มา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม อัตราค่าตอบแทน ตำแหน่ง ภาระงาน ประเภทย่อยของพนักงานมหาวิทยาลัย สัญญาการปฏิบัติงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ร้องทุกข์ และการพ้นจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

¹⁷ https://personnel.psu.ac.th/com/com_332.pdf สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2567.

¹⁸ <https://council.mutsv.ac.th/sites/council.mutsv.ac.th/files/work/CouncilRmutsv/Rules/2561/310861-2.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2567.

¹⁹ https://person.tu.ac.th/hrtuweb/uploads/pr_doc/pr_doc_21_01_2016_10_23_52.pdf สืบค้นเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2567.

นอกจากนี้ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทั้งทางวิชาการ หรือตำแหน่งประเภทผู้บริหาร หรือตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือวิชาชีพเชี่ยวชาญ หรือตำแหน่งอื่นใด ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 65/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

2.2.3 ลูกจ้าง

บุคลากรประเภทนี้หมายถึงบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกับ บุคลากรของ มหาวิทยาลัยประเภทต่างๆ เพียงแต่ไม่ได้เป็นข้าราชการหรือพนักงานของมหาวิทยาลัย ตัวลูกจ้าง เหล่านี้จะมี นิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้าง แบ่งเป็น ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว มีหน้าที่ต้องปฏิบัติโดยเฉพาะ และอาจเรียกชื่ออะไรก็ได้ เช่น พนักงานพัสดุ พนักงานธุรการ นักการภารโรง หรือพนักงานขับรถ โดยลูกจ้าง จะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากพนักงานมหาวิทยาลัย กล่าวคือ ลูกจ้างนั้นจะมีลักษณะเป็นการปฏิบัติการชั่วคราว หรือปฏิบัติการเฉพาะกิจ และยังรวมไปถึงงานที่มีลักษณะยังไม่เป็นการถาวร และอาจมีระยะเวลาการทดลองงาน อีกด้วย นิติสัมพันธ์เหล่านี้จะถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยหรือบางกรณีอาจจะออกเป็นในรูปแบบของ ประกาศก็ได้ เช่น

- ประกาศมหาวิทยาลัยสวนดุสิตเรื่องแนวทางการจัดการลูกจ้างของมหาวิทยาลัยตำแหน่ง อาจารย์ พ.ศ. 2559²⁰

- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยการบริหารงานลูกจ้างเงินรายได้ พ.ศ. 2561²¹

- ระเบียบมหาวิทยาลัยรามคำแหงว่าด้วยการบริหารงานบุคคลลูกจ้างของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2562²²

2.2.4 บุคลากรประเภทอื่น

บุคลากรประเภทนี้ จะเป็นบุคลากรที่มหาวิทยาลัยต้องการหรือประสงค์จะใช้งานเป็นการเฉพาะ ก็อาจจะ จ้างเป็นครั้งคราว จ้างเป็นรายโครงการ หรือมีกำหนดระยะเวลาก็ได้ นิติสัมพันธ์ของบุคลากรประเภทนี้ กับมหาวิทยาลัยจะเป็นไปตามสัญญาจ้าง ซึ่งอาจจะเป็นได้ทั้งการจ้างแรงงานหรือการจ้างทำของก็ได้ การบริหารงานบุคลากรประเภทนี้จะถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ

²⁰ <https://sdulaw.dusit.ac.th/wp-content/regular/file/2560-D-04.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2567.

²¹ <https://uc.mahidol.ac.th/wp-content/uploads/2023/07/o27-2-3.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2567.

²² <http://www.ieas.ru.ac.th/law/%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%9A%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%A5%E0%B8%B9%E0%B8%81%E0%B8%88%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%87.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2567.

2.3 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย

สัญญาจ้างบุคลากรทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งเดิมเคยเป็นส่วนราชการ และปัจจุบันได้ออกจากระบบราชการมาเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลแต่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็น รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมนั้น²³ สัญญาจ้าง บุคลากรของมหาวิทยาลัยเหล่านี้ปรากฏอยู่ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานของบุคคล ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ซึ่งเป็นสัญญาที่มีลักษณะพิเศษอันมีข้อพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

2.3.1 สถานะของสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย

เมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายไทยการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรกับหน่วยงานภายใต้ระบบ สัญญาจ้างนั้น แบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ สัญญาทางแพ่ง และสัญญาทางปกครอง จึงมีข้อพิจารณาเบื้องต้น ว่าสถานะของสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยนั้น เป็นสัญญาประเภทใด โดยพิจารณาจากสาระของสัญญา ดังนี้

1) สัญญาจ้างแรงงานที่เป็นสัญญาทางแพ่ง

เป็นเอกเทศสัญญาประเภทหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเกิดจากการที่บุคคล หนึ่งเรียกว่า “ลูกจ้าง” ตกลงจะทำงานให้แก่อีกบุคคลหนึ่ง ที่เรียกว่า “นายจ้าง” และนายจ้างตกลงจะให้ สิ้นจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้ตามมาตรา 575²⁴ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อบุคคลใด เข้าทำงานเป็นพนักงานหรือลูกจ้างย่อมต้องผูกพันกับนายจ้างซึ่งเป็นเจ้าของสถานประกอบการนั้น ตามสัญญาจ้างแรงงานซึ่งเป็นสัญญาทางแพ่ง โดยถือว่านายจ้างและลูกจ้างยินยอมพร้อมใจที่จะปฏิบัติต่อกันตามที่ ตกลงไว้ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยสัญญาจ้างแรงงานมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญ ดังนี้²⁵

(1) เป็นสัญญาต่างตอบแทน ที่ก่อนนี้ให้แก่ผู้สัญญาทั้ง 2 ฝ่ายที่จะต้องปฏิบัติการชำระหนี้ ตอบแทนซึ่งกันและกัน ลูกจ้างมีหนี้ที่จะต้องทำงานให้นายจ้าง ขณะเดียวกันนายจ้างก็มีหนี้ที่จะต้องจ่ายค่าจ้าง หรือสิ้นจ้างตอบแทนการทำงานให้ หากฝ่ายหนึ่งไม่เสนอขอปฏิบัติการชำระหนี้ หรือกรณีที่ลูกจ้างไม่ยอมทำงานให้ อีกฝ่ายหนึ่ง นายจ้างย่อมมีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่ชำระหนี้ในส่วนของตนคือการไม่จ่ายค่าจ้าง ทำนองกลับกัน ถ้าหากลูกจ้างทำงานแล้วนายจ้างผิดนัดไม่ยอมจ่ายค่าจ้างลูกจ้างก็มีสิทธิที่จะไม่ทำงานให้นายจ้างได้

²³ <https://www.ops.go.th/th/aboutus/role-mandate>. สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2567.

²⁴ มาตรา 575 อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้.

²⁵ วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, ‘ย่อหลักกฎหมายแรงงานตาม พ.ร.บ. คู่ครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. คู่ครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553 พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และประกาศที่เกี่ยวข้อง’, พิมพ์ครั้งที่ 24 (นิติธรรม, 2556) 3.

(2) เป็นสัญญาที่ไม่มีแบบ กฎหมายไม่ได้กำหนดแบบของสัญญาจ้างแรงงานไว้จึงไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็นไปตามมาตรา 366 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า ถ้าได้ตกลงกันแล้วว่าสัญญาอันมุ่งจะทำนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือ ไซ้ เมื่อกรณีเป็นที่สงสัยท่านนับว่ายังมีได้มีสัญญาต่อกันจนกว่าจะได้ทำขึ้นเป็นหนังสือ อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะไม่ได้กำหนดแบบของสัญญาจ้างแรงงานไว้ หากในการทำสัญญานั้นเจตนารมณ์ของคู่สัญญาประสงค์จะทำเป็นหนังสือ ก็ย่อมต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ตามที่คู่สัญญากำหนด

(3) คู่สัญญาตามสัญญาจ้างแรงงานเรียกว่า “นายจ้าง” และ “ลูกจ้าง” โดยนายจ้างอาจเป็นได้ทั้ง บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

(4) วัตถุประสงค์แห่งสัญญาจ้างแรงงานคือ ต้องการที่จะใช้แรงงานของลูกจ้างเป็นสำคัญโดยมิได้มุ่งหวังต่อความสำเร็จ ของงานเหมือนเช่นกรณีการจ้างทำของ เมื่อต้องจ้างทำงานตามกำหนดระยะเวลา แล้วไม่ว่างานจะสำเร็จหรือไม่นายจ้างก็ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง

(5) ลูกจ้างตกลงทำงานให้แก่นายจ้างและนายจ้างตกลงจ่ายสินจ้างหรือค่าตอบแทนการทำงานให้กับลูกจ้าง โดยค่าจ้างนั้น เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แล้ว ค่าจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานจะต้องเป็นเงินเท่านั้น

(6) นิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างนั้นลูกจ้างจะต้องทำงานตามคำสั่งและอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของนายจ้างและอาจกล่าวได้ว่านายจ้างมีอำนาจบังคับบัญชา

2) สัญญาจ้างแรงงานที่เป็นสัญญาทางปกครอง

สัญญาจ้างแรงงานนั้นอาจเป็นสัญญาทางปกครองก็ได้โดยจะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขหรือลักษณะของการเป็นสัญญาทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(1) ลักษณะของสัญญาทางปกครอง

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัตินิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

จากบทนิยามดังกล่าวสัญญาทางปกครองอาจแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ²⁶

(ก) สัญญาทางปกครองโดยกฎหมาย

²⁶ อำพน เจริญชีวินทร์, คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 8, นิติธรรม, 2567)

กฎหมายให้ถือว่าสัญญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นสัญญาทางปกครองโดยมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1) คู่สัญญา กฎหมายกำหนดว่าคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ

2) ลักษณะของสัญญา กฎหมาย กำหนดไว้ว่าต้องเป็นสัญญาสัมปทาน เช่น สัญญาจัดให้ทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

สำหรับแบบของสัญญาทางปกครองนั้นโดยปกติแล้วจะกลายเป็นลายลักษณ์อักษร เพราะกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานทางปกครองจะกำหนดไว้ แต่ทั้งนี้ ก็ได้หมายความว่าหน่วยงานทางปกครองจะทำสัญญากับเอกชนด้วยวาจาไม่ได้ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าถ้ามีกฎหมายกำหนดแบบของสัญญาไว้สัญญานั้นจะต้องทำตามแบบดังกล่าว แต่ถ้าระเบียบของหน่วยงานทางปกครองกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องทำสัญญาเป็นหนังสือและหน่วยงานทางปกครองกลับไปทำด้วยวาจาไม่ว่าจะเป็นสัญญาประธานหรือสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาประธานที่ทำเป็นหนังสือก็ตาม ก็ต้องพิจารณาว่าระเบียบนั้นใช้บังคับกับบุคคลภายนอกหรือไม่ ถ้ามุ่งหมายให้ใช้ในหน่วยงานทางปกครองหน่วยงานทางปกครองก็ไม่อาจอ้างระเบียบดังกล่าวปฏิเสธความรับผิดชอบได้

(๗) สัญญาทางปกครองโดยสภาพหรือโดยเนื้อหา

กฎหมายมิได้บัญญัติถึงลักษณะของสัญญาทางปกครองประเภทนี้ว่ามีลักษณะอย่างไรที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากกฎหมายประสงค์จะให้ศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นองค์กรที่จะพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยสภาพหรือโดยเนื้อหาซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) สัญญาที่ให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง

สัญญาประเภทนี้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะใช้เพื่อวินิจฉัยว่าสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าร่วมดำเนินการหรือร่วมดำเนิน บริการสาธารณะโดยตรงเป็นสัญญาปกครองด้วยเช่น

- คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 111/2561 สัญญาลาศึกษาของพนักงานรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 169/2558 สัญญาจ้างผู้ฟ่องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งผู้ช่วยดำเนินการด้านการเมืองการทูตและเศรษฐกิจ ณ สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองการากี ประเทศปากีสถาน เป็นสัญญาให้ผู้ฟ่องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายและแผนงานที่สถานกงสุลใหญ่กำหนดอันเป็นการมอบหมายให้ผู้ฟ่องคดีปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานราชการของสถานกงสุลใหญ่อ้างอิงการบริการสาธารณะสัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อผู้ฟ่องคดีโต้แย้งว่าไม่ได้รับค่าจ้างตามสัญญาจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ

สัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2) สัญญาที่มีข้อกำหนดซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

เป็นสัญญาซึ่งมีข้อสัญญาที่ไม่พบเห็นในสัญญาทางแพ่งทั่วไปหรือเป็นสัญญาที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคกันระหว่างคู่สัญญา ฝ่ายที่เป็นหน่วยงานทางปกครองกับผู้สัญญาฝ่ายเอกชนโดยสัญญาดังกล่าวมีข้อสัญญาให้หน่วยงานทางปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาได้เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่ถือว่าเป็นการผิดสัญญา หรือมีข้อสัญญาให้ฝ่ายเอกชนซึ่งเป็นผู้รับจ้างทำงานพิเศษเพิ่มเติมได้ เช่น

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2544 ข้อกำหนดในสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้าง ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครองเป็นอย่างมาก ข้อกำหนดบางประการของข้อสัญญา เช่น ข้อที่กำหนดให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียวที่จะเลิกสัญญาได้โดยที่ผู้รับจ้างซึ่งเป็นผู้สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ได้ผิดสัญญาในสาระสำคัญ ข้อกำหนดที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าจ้างที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษเพิ่มเติมได้แม้ไม่เคยระบุไว้ในสัญญาจ้างโดยผู้รับจ้างก็ไม่มีสิทธิโต้แย้งคัดค้าน แม้กระทั่งเรื่องเวลาการทำงานและค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับเป็นลักษณะที่เป็นสัญญาสำเร็จรูปของสัญญาจ้างฉบับนี้ซึ่งมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างหอพักข้าราชการโรงพยาบาลของคณะแพทยศาสตร์ มีลักษณะพิเศษเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล ดังที่ไม่พบปรากฏในสัญญาทั่วไปในทางแพ่ง สัญญาฉบับนี้จึงเข้าลักษณะสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 828/2555 สัญญาหลักประกันของมีคู่สัญญาฝ่ายผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายองค์การบริหารส่วนตำบลมีเอกสิทธิ์ในการเลือกคู่สัญญาควบคุมการปฏิบัติตามสัญญาแก้ไขสัญญาและเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว แสดงให้เห็นถึงอำนาจของคู่สัญญาฝ่ายหน่วยงานทางปกครองอันเป็นลักษณะพิเศษของสัญญาทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้สัญญาที่จะเข้าร่วมดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคซึ่งเป็นความมุ่งหมายในการดำเนินกิจการทางปกครองหรือการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

สำหรับประเด็นปัญหาที่ว่า สัญญาจ้างพนักงานของมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นสัญญาทางแพ่งหรือทางปกครองนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นสถาบันการศึกษาในกำกับของรัฐอันเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายอำนาจทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาจากรัฐ และวัตถุประสงค์ของสัญญานั้น เป็นการให้บุคคลผู้นั้นเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่า สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือที่เรียกว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็น “สัญญาทางปกครอง” เหมือนกับกรณีมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งในประเด็นนี้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคำวินิจฉัยของศาลปกครองรองรับไว้เป็นแนวทางในหลายกรณี เช่น

- คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 27/2559 วินิจฉัยว่า มหาวิทยาลัย ก. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นสถานศึกษาในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัยและมีฐานะเป็นกรมจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาในการจัดการเรียนการสอนและการวิจัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งอาจารย์ประจำหลักสูตรสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ สัญญานี้จึงเป็นสัญญาเพื่อจัดหาบุคคลมาดำเนินการบริการสาธารณะด้านการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผลไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่าง นายจ้างกับลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาที่ให้ ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินงาน หรือร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ตามนิยามสัญญาทางปกครองของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลิกจ้างหรือสิ้นสุดระยะเวลาจ้างโดยไม่ปฏิบัติ ตามประกาศ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครอง

- คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 29/2559 วินิจฉัยว่าสัญญาที่จำเลยซึ่งเป็น สถานศึกษาของรัฐว่าจ้างโจทก์ให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการให้โจทก์เข้าร่วม จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของจำเลย ความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์และจำเลยจึงเป็น ความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผลไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตามกฎหมายเอกชน สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1005/2556 วินิจฉัยว่า สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงาน มหาวิทยาลัย ม. ตำแหน่งช่างเทคนิค ฝ่ายทัศนูปกรณ์ศูนย์บริการเทคโนโลยีสารสนเทศ มีลักษณะ เป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีร่วมดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า สัญญาจ้างอาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน คณะกรรมการวินิจฉัย ชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาจ้างแรงงานโดยให้เหตุผลว่าสัญญาที่จำเลยว่าจ้างโจทก์ ทำหน้าที่สอนหนังสือหรืองานทางวิชาการในมหาวิทยาลัยจำเลยนั้นเป็นการเข้าทำสัญญาในฐานะเอกชนด้วย อันมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างและลูกจ้างตามระบบกฎหมายเอกชน โดยจำเลยมิได้ใช้อำนาจ

ทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองที่จะทำให้จำนวนมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 144/2560²⁷

2.3.2 การเสนอคดีต่อศาลเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย

จากที่ได้พิจารณาและอธิบายมาใน 2.3.1 แล้วว่า สัญญาจ้างบุคลากรของทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นเป็นสัญญาทางปกครอง ส่วนสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นสัญญาจ้างแรงงาน เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นการนำคดีขึ้นสู่ศาลจะต้องแยกพิจารณาตามประเภทของสัญญาเป็นสำคัญ

โดยกรณีข้อพิพาทตามสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เมื่อสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้แล้วในหลายกรณี เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 57/2565 (ประชุมใหญ่) และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 106/2565 วินิจฉัยว่า คดีที่พนักงานมหาวิทยาลัยฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหายจากการเลื่อนเงินเดือนที่ไม่เป็นธรรมหรือละเลยไม่พิจารณาผลการประเมินปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือนหรือล่าช้าในการประเมินผลงานทางวิชาการทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสภาพการเป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

โดยในการฟ้องคดีนั้น พนักงานมหาวิทยาลัยที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้นจะต้องเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายอันเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง และจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 5 ปี นับแต่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.3.3 แนวความเห็นและคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย

เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่ปรากฏจากคำวินิจฉัยขององค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคำวินิจฉัยของศาลปกครองสามารถแบ่งประเภทและสรุปได้ดังนี้

1) ลักษณะของข้อพิพาทที่และความเดือดร้อนเสียหายจะนำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 522/2554 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ฟ้องว่าคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการของพนักงานภาควิชาสัตวบาล

²⁷ เพิ่งอ้าง น. 444.

คณะสัตวแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัย จ. ประจำปี 2552 สรุปการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวนั้น การประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี 2552 ของผู้ฟ้องคดีซึ่งกระทำโดยคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติราชการของพนักงานฯ เป็นเพียงขั้นตอนภายในที่ใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อเตรียมการในการออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนอันเป็นคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งผลการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวไม่ได้มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของ สิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวจึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฉะนั้น โดยนิตินัยผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี 2552 ดังกล่าว

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 221/2557 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครเข้ารับ การสอบคัดเลือกเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตำแหน่งนักวิชาการ แต่ไม่ประกาศผลสอบปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี ไม่ผ่านการคัดเลือก ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติโดดเด่น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการคัดเลือก เนื่องจากการสรรหาและการเลือกสรรบุคคลเข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตำแหน่งนักวิชาการของอธิการบดี มหาวิทยาลัย ท. มิได้ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัย ท. ฉบับที่ 2/2550 ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอความเป็นธรรมในการสอบคัดเลือกครั้งนี้ ซึ่งแปลความ ได้ว่าผู้ฟ้องคดีต้องการให้ศาลตรวจสอบกระบวนการสอบคัดเลือกกว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

2) การเกิดสัญญา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 506/2561 วินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้าสู่กระบวนการ สอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ ในสังกัดคณะศิลปประยุกต์และการออกแบบ มหาวิทยาลัย อ. จนได้รับการคัดเลือกและมีการมอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติแล้ว แม้จะไม่ได้มีการลงนาม สัญญาจ้างกันเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ถือว่าสัญญาจ้างเกิดแล้ว ผู้ฟ้องคดีและมหาวิทยาลัย อ. จึงมีนิติสัมพันธ์ ทางสัญญาต่อกัน การบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองจึงต้องเป็นไปตามหลักกฎหมาย ปกครองด้วย เมื่อปรากฏว่าต่อมาอธิการบดีมหาวิทยาลัย อ. ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ในตำแหน่งกล่าว โดยอ้างเหตุผลเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย อ. ที่ให้หลีกเลี่ยงรับ นักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาของมหาวิทยาลัย อ. เข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งอาจารย์ เพื่อให้เกิด ความหลากหลายในการแลกเปลี่ยนความรู้ และความร่วมมือทางวิชาการจากสถาบันต่าง ๆ ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ อันจะเป็นประโยชน์ต่อคุณภาพการศึกษา ทั้งด้านการเรียนการสอน และการวิจัย ตลอดจน ความโปร่งใสในการบริหารจัดการ อันมีลักษณะเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ ทรัพยากรบุคคลของ

คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งแม้โดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยชอบที่จะวางแนวทางดังกล่าวได้ แต่การวางแนวทางตลอดจนการนำแนวทางข้างต้นไปปรับใช้ ก็จะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย ดังนั้นเมื่อมติคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย อ. มีลักษณะเป็นการเฉพาะเจาะจง ให้หลีกเลี่ยงการรับนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาของ อ. เอง โดยไม่ปรากฏว่าการรับผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวมีลักษณะที่จะเป็นผลเสียแก่งานที่เปิดดำเนินการคัดเลือกอย่างไร อีกทั้งมหาวิทยาลัยเองก็ย่อมมีวิธีการหรือมาตรการอื่นที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เช่นนั้นได้ มติดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องการศึกษอาบรม อันเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของบุคคลตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มหาวิทยาลัย อ. จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

3) พนักงานมหาวิทยาลัยฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนที่ไม่เป็นธรรมและการละเลยไม่พิจารณาผลการประเมินการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 88/2565 (ประชุมใหญ่) ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนที่ไม่เป็นธรรม และการละเลยไม่พิจารณาผลการประเมินการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี การที่อธิการบดี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ซึ่งเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ในกิจการทั้งปวงตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ข. ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้เข้ามาปฏิบัติงานในตำแหน่งนักเทคนิคการแพทย์ ชำนาญการพิเศษ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ที่จะต้องปฏิบัติต่อกันตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างดังกล่าว ซึ่งการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงในสัญญา เป็นเรื่องของนิติสัมพันธ์ที่ผูกพันกันระหว่างคู่กรณีในสัญญาเป็นการเฉพาะราย เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างพิพาท ผู้ที่จะใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวได้มีเพียงผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เท่านั้น และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะเป็นผู้ลงนามในสัญญาก็ตาม แต่ก็เพียงการกระทำในฐานะผู้แทนหรือผู้รับมอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 9 มิใช่คู่สัญญากับผู้ฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้รับรู้ความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 9 ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4) การให้พนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนได้รับเงินชดเชยเพิ่มเติมจากกรณีมหาวิทยาลัยกระทำละเมิด โดยการออกประกาศ กบม. เรื่องอัตราบัญชีเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งพนักงานมหาวิทยาลัยฯ

คำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานี คดีหมายเลขดำที่ 46/2563 การให้พนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนได้รับเงินชดเชยเพิ่มเติมจากกรณีมหาวิทยาลัยกระทำละเมิด โดยการออกประกาศ กบม. เรื่องอัตราบัญชีเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งพนักงานมหาวิทยาลัยฯ ลงวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2562 เนื่องจากเป็นประกาศที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะจ่ายเงินเดือนไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้พนักงานสายสนับสนุนได้รับเงินเดือนที่อัตรา 1.5 เท่าของข้าราชการบรรจุ โดยให้มหาวิทยาลัยฯ จ่ายค่าเสียหายในระหว่างเดือน พ.ค.-ก.ย.62 จำนวน 5 เดือน เดือนละ 3,000 บาท รวม 15,000 พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ส่วนประกาศ กบม. เรื่องบัญชีเงินเดือนฯ ฉบับลงวันที่ 28 ต.ค. 62 ที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนั้น ศาลยกฟ้องเพราะมหาวิทยาลัยได้ออกประกาศฯ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 30 มกราคม 2564 ปรับขึ้นเงินเดือนส่วนต่างให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว โดยมีผลย้อนหลังตั้งแต่ ตุลาคม 2562- กุมภาพันธ์ 2564 กับทั้งศาลสั่งให้ผู้ฟ้องคดีได้รับดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี เพิ่มเติมในส่วนนี้ด้วย ศาลพิพากษาให้จ่ายค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีภายใน 60 วัน นับจากวันที่คดีถึงที่สุด

5) การนับระยะเวลาการปฏิบัติงานเพื่อคำนวณค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัย

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับระยะเวลาการปฏิบัติงานเพื่อคำนวณค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัย ม. (เรื่องเสร็จที่ 109/2562) มหาวิทยาลัย ม. มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ม. โดยมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพ ทำการสอน วิจัย บริการทางวิชาการและวิชาชีพแก่สังคม ทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างองค์ความรู้อันจะนำไปใช้พัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และกิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ม. ดังนั้น สภามหาวิทยาลัยซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยและมีอำนาจในการออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงมีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อกำหนดประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ ตลอดจนค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยได้

กรณีตามที่หารือนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ม. มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2560 มหาวิทยาลัยยังมิได้มีการออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 22 (3) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ม. กรณีจึงต้องนำข้อบังคับมหาวิทยาลัย ม. ว่าด้วยการ

บริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ม. มาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามผลของบทเฉพาะกาลมาตรา 92 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ม. โดยข้อ 27 แห่งข้อบังคับดังกล่าว กำหนดให้เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ให้มหาวิทยาลัย จัดระบบสวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูลและเงินตอบแทนในลักษณะต่าง ๆ แก่พนักงานมหาวิทยาลัยตามความจำเป็น และเหมาะสม และในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าที่ราชการกำหนด ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูลและเงินตอบแทนดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัย ม. (ก.บ.ม.) กำหนด ดังนั้น มหาวิทยาลัย ม. จึงมีอำนาจที่จะพิจารณากำหนดให้มีการจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงาน มหาวิทยาลัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.บ.ม. กำหนดได้ เมื่อ ก.บ.ม. ได้อาศัยอำนาจตาม มาตรา 38 (2) และ มาตรา 92 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ม. และข้อ 27 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัย ม. ว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555 ออกประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัย ม. เรื่อง หลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชย ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2560 โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัย โดยข้อ 6 (1) แห่งประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้การนับ ระยะเวลาการปฏิบัติงานเพื่อคำนวณค่าชดเชยในกรณีพนักงานมหาวิทยาลัยที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งก่อนวันที่ 5 พฤษภาคม 2560 ให้นับระยะเวลาการปฏิบัติงานเพื่อคำนวณค่าชดเชย ตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม 2560 จนถึงวัน พ้นสภาพ

ดังนั้น การจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ กำหนดไว้ในประกาศดังกล่าว ทั้งนี้ ตามนัยเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ได้เคย วินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ 1344/2560 สรุปความได้ว่า เมื่อข้อบังคับมหาวิทยาลัย ส. ว่าด้วยการบริหารงาน บุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยที่ ออกจากงาน การจ่ายค่าชดเชยก็จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับดังกล่าว แต่เมื่อข้อบังคับ ดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยเพื่อคำนวณค่าชดเชยไว้ ว่าจะให้เริ่มต้นนับแต่วันที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ส. มีผลใช้บังคับหรือให้นับแต่เมื่อใด หลักเกณฑ์ การพิจารณานับระยะเวลาจึงต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ส. ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติ ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวประสงค์ให้ความสัมพันธ์ในการจ้างและการ ปฏิบัติงานระหว่างพนักงานมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยต่อเนื่องกันไปทั้งก่อนและหลังจากที่พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัย ส. ใช้บังคับ จึงต้องนับระยะเวลาดังตั้งแต่วันที่พนักงานมหาวิทยาลัยผู้นั้นได้บรรจุเข้าเป็นพนักงาน มหาวิทยาลัย แต่ในกรณีของมหาวิทยาลัย ม. ตามที่หารือนี้ มีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งเนื่องจากได้มีการกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานเพื่อคำนวณค่าชดเชยไว้ในประกาศคณะกรรมการ บริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัย ม. อย่างชัดเจนแล้ว ในขณะที่กรณีของมหาวิทยาลัย ส. มิได้มีการกำหนดระยะเวลา การปฏิบัติงานเพื่อคำนวณค่าชดเชยไว้แต่อย่างใด การจ่ายค่าชดเชยในกรณีของพนักงานมหาวิทยาลัย ม.

ซึ่งพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในประกาศดังกล่าว ซึ่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ม. กำหนดให้กระทำได้

นอกจากนั้น สมควรกล่าวด้วยว่า แม้ว่ามาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ม. จะได้กำหนดให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน อย่างไรก็ดี โดยที่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิให้ใช้บังคับแก่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และนายจ้างประเภทที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งในกรณีของการจ่ายค่าชดเชยนั้น กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดไว้ใน (3) มิให้ใช้บทบัญญัติหมวด 11 ค่าชดเชย ตั้งแต่มาตรา 118 ถึงมาตรา 122 บังคับแก่นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานที่มีได้แสงหากำไรในทางเศรษฐกิจ ดังนั้น มหาวิทยาลัย ม. ที่มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพ ทำการสอน วิจัย บริการทางวิชาการและวิชาชีพแก่สังคม ทะนุบำรุง ศิลปะและวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างองค์ความรู้อันจะนำไปใช้พัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ม. จึงถือเป็นนายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานที่มีได้แสงหากำไรในทางเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัย ม. จึงได้รับยกเว้นไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด แต่เมื่อมหาวิทยาลัย ม. มีความประสงค์ที่จะจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัย ม. ก็สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในเรื่องการจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยได้ตามที่มหาวิทยาลัยเห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม

ดังนั้น เมื่อมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเรื่องการจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยไว้ในข้อบังคับมหาวิทยาลัย ม. ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555 และประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัย ม. เรื่อง หลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชย ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2561 ซึ่งออกตามข้อบังคับดังกล่าวแล้ว การนับระยะเวลาการจ่ายค่าชดเชย ก็ย่อมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับและประกาศดังกล่าวด้วย

6) การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัย ก. (เรื่องเสร็จที่ 1449/2561) วินิจฉัยไว้ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาได้เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยนั้น ตามมาตรา 83 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ก.

กำหนดให้ข้าราชการซึ่งมหาวิทยาลัยรับเข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยโดยการแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการเพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แล้วแต่กรณี นับแต่วันที่มหาวิทยาลัยรับเข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ประกอบกับมาตรา 55 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการเมื่อพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งพ้นจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตาย อาจถูกดำเนินการทางวินัยเพราะมีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนพ้นจากราชการได้ แต่ต้องดำเนินการทางวินัยภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากราชการ ตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17 กรณีตามที่หารือนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยได้รับผู้ถูกกล่าวหาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแล้วตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2559 จึงถือว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้ออกจากราชการตามมาตรา 83 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ก. แล้วตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2559 ซึ่งเป็นวันที่มหาวิทยาลัยรับผู้ถูกกล่าวหาเข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และเมื่อได้ถือว่าการเปลี่ยนสถานภาพของผู้ถูกกล่าวหาเป็นการให้ออกจากราชการเพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ผู้ถูกกล่าวหาจึงได้ออกจากราชการตามมาตรา 55 (2) และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาฯ แล้วตั้งแต่วันที่ดังกล่าว

สำหรับประเด็นที่หารือว่าการดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาต้องดำเนินการทางวินัยภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากราชการหรือนับแต่วันที่มหาวิทยาลัยรับเข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยหรือไม่ ประการใด เห็นว่า ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดวินัยในขณะที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา นั้น มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาฯ ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งพ้นจากราชการอันมิใช่เพราะเหตุตาย อาจถูกดำเนินการทางวินัยเพราะมีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนพ้นจากราชการได้ แต่ต้องดำเนินการทางวินัยภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากราชการ ตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 17 ประกอบกับมหาวิทยาลัย ก. ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาฯ ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัย ก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการสอบสวนพิจารณาทางวินัย พ.ศ. 2559 ซึ่งใช้บังคับกับพนักงานมหาวิทยาลัยและข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยข้อ 43 วรรคหนึ่ง แห่งข้อบังคับดังกล่าว กำหนดให้พนักงานหรือข้าราชการผู้ใดพ้นจากการปฏิบัติงานอันมิใช่เพราะผู้นั้นถึงแก่ความตายและมีกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนพ้นจากการปฏิบัติงาน ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้กับพนักงานหรือข้าราชการ

ผู้นั้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากการปฏิบัติงาน ดังนั้น การที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ออกจากราชการตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แล้วตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2559 การดำเนินการทางวินัยและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยในกรณีความผิดที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก่อนที่จะพ้นจากราชการจึงจะต้องดำเนินการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2559 หากพ้นจากระยะเวลาดังกล่าวแล้ว จะไม่สามารถดำเนินการทางวินัยหรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาในกรณีความผิดที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ผู้ถูกกล่าวหา มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้

สำหรับในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดวินัยในขณะที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย นั้น เห็นว่า ข้อ 52 วรรคหนึ่ง แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัย ก. ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัยฯ กำหนดให้พนักงานมหาวิทยาลัยผู้ใดถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำความผิดวินัยหรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าพนักงานมหาวิทยาลัยผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนโดยพลัน และต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า และข้อ 53 วรรคสอง แห่งข้อบังคับดังกล่าว กำหนดให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณา และผู้มีอำนาจในการสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และการส่งลงโทษ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ประกอบกับข้อ 6 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัย ก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการสอบสวนพิจารณาทางวินัย พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้พนักงานหรือข้าราชการผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำความผิดวินัยหรือประพฤติผิดจรรยาบรรณอันเป็นความผิดวินัย หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่ากระทำความผิดวินัยหรือประพฤติผิดจรรยาบรรณอันเป็นความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชารายงานให้อธิการบดีทราบ เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องดำเนินการสอบสวนวินัยผู้ถูกกล่าวหาในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยในขณะที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามข้อบังคับดังกล่าว โดยไม่สามารถนำบทบัญญัติตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มาใช้บังคับในกรณีนี้ได้ เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาได้มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ ตามนัยเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ 1449/2555

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ มหาวิทยาลัยจะดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาตามความในหมวด 10 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัย ก. ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัย ก. ซึ่งใช้บังคับกับพนักงานมหาวิทยาลัยได้หรือไม่ ประการใด เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหา ทั้งในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยในขณะที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและในขณะที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

7) สิทธิในการได้รับสวัสดิการจากทางราชการของข้าราชการซึ่งเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สิทธิในการได้รับสวัสดิการจากทางราชการของข้าราชการมหาวิทยาลัยซึ่งเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย (เรื่องเสร็จที่ 0631/2554) วินิจฉัยว่า โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 80 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย จ. แม้กฎหมายอื่นใดจะมีได้บัญญัติถึงบุคคลเหล่านี้ว่าเป็นผู้ได้รับบำนาญก็ตาม แต่เมื่อมีกฎหมายเฉพาะให้ถือเสมือนว่าบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ได้รับบำนาญซึ่งมีสิทธิได้รับสวัสดิการจากทางราชการเช่นเดียวกัน ย่อมเข้าใจได้ว่า กรณีที่กฎหมายหรือกฎฉบับใดบัญญัติให้ผู้ได้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีสิทธิได้รับสวัสดิการจากทางราชการไว้อย่างไร ทางราชการจะต้องให้สิทธิแก่บุคคลดังกล่าวตามมาตรา 80 วรรคสาม ด้วย ดังนั้นเมื่อพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553 และพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. 2523 บัญญัติให้ผู้ได้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการดังกล่าว ข้าราชการของมหาวิทยาลัย จ. ซึ่งเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และขอเป็นสมาชิก กบข. ต่อไป ย่อมมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 2 คณะที่ 8 และคณะที่ 12) ในเรื่องเสร็จที่ 775/2551 และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 8) ในเรื่องเสร็จที่ 910/2551 ดังนั้น การที่กระทรวงการคลังเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการตามผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ เนื่องจากจะทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการให้สิทธิได้รับสวัสดิการซึ่งกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย จ. และอาจเข้าข่ายการจ่ายเงินโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย นั้น กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน ว่าให้สิทธิได้รับสวัสดิการจากทางราชการเช่นเดียวกัน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจึงมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ส่วนประเด็นเรื่องความซ้ำซ้อนในการเบิกจ่ายเงินเป็นเรื่องการบริหารงบประมาณให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย

8) การประเมินผลการปฏิบัติงานที่ของพนักงานมหาวิทยาลัย

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การประเมินผลการปฏิบัติงานที่ของพนักงานมหาวิทยาลัย (เรื่องเสร็จที่ 737/2550) วินิจฉัยไว้ว่า ตำแหน่งพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นตำแหน่งที่มีขึ้นเพื่อทดแทนตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แต่ยังมีได้มีกฎหมายใดมารองรับสถานะดังกล่าว จึงต้องอาศัยอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยออกข้อบังคับเพื่อใช้กับมหาวิทยาลัยตามความเหมาะสม ซึ่งรวมถึงอำนาจในการออกข้อบังคับมาประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยที่ไปช่วยปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่นเต็มเวลา จนทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยไม่สามารถปฏิบัติงานที่มหาวิทยาลัยกำหนดได้ ว่าควรประเมินเช่นไร และหากมหาวิทยาลัยเห็นว่า

ข้อบังคับยังไม่ครอบคลุมกับปัญหาที่เกิดขึ้น สภามหาวิทยาลัยก็มีอำนาจแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับที่มีอยู่เดิมหรืออาจออกข้อบังคับใหม่เพื่อใช้บังคับเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม

9) เงินชดเชยของพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งเกษียณอายุ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง เงินชดเชยของพนักงานมหาวิทยาลัย ธ. ซึ่งเกษียณอายุ (เรื่องเสร็จที่ 114/2545) วินิจฉัยไว้ว่า มหาวิทยาลัยมีข้อบังคับมหาวิทยาลัย ธ. ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 ข้อ 49 (2) กำหนดกรณีพนักงานออกจางานเมื่อครบเกษียณอายุ และข้อ 54 วรรคหนึ่งกำหนดให้พนักงานซึ่งมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ พ้นจากตำแหน่งเพราะครบเกษียณอายุ เมื่อสิ้นปีงบประมาณของมหาวิทยาลัย ทั้งยังมีข้อบังคับมหาวิทยาลัย ธ. ว่าด้วยเงินชดเชย พ.ศ. 2542 ข้อ 4 วรรคแรก ประกอบข้อ 3 นิยามคำว่า “พนักงาน” กำหนดหลักเกณฑ์ให้มหาวิทยาลัยจ่ายเงินชดเชยให้แก่พนักงานบางประเภท เมื่อเลิกจ้างหรือให้ออกจากงานไว้ด้วย

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ธ. บัญญัติให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เพราะมีวัตถุประสงค์ให้กิจการของมหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะเป็นสถาบันการศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการมีความคล่องตัวในการบริหารงาน และดำเนินกิจการได้อย่างต่อเนื่อง แต่เพื่อเป็นหลักประกันและให้ความเป็นธรรม จึงให้พนักงานได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เพราะฉะนั้นในกรณีที่มหาวิทยาลัยมีข้อบังคับซึ่งให้ประโยชน์มากกว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ก็ต้องเป็นไปตามข้อบังคับมหาวิทยาลัย ในทางตรงกันข้ามหากข้อบังคับของมหาวิทยาลัยให้ประโยชน์น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานก็ต้องให้ได้รับตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ธ. ดังกล่าวแล้ว กรณีพนักงานมหาวิทยาลัยเกษียณอายุเป็นการเลิกจ้างและมหาวิทยาลัยต้องจ่ายเงินชดเชยหรือไม่นั้น จึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันโดยมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างซึ่งเลิกจ้าง และให้ความหมายคำว่า “การเลิกจ้าง” ว่าหมายถึง การกระทำใดที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเหตุอื่นใด และหมายความรวมถึงกรณีที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานและไม่ได้รับค่าจ้าง เพราะเหตุที่นายจ้างไม่สามารถดำเนินการต่อไป ประกอบกับข้อเท็จจริงว่าข้อบังคับมหาวิทยาลัย ธ. ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 ข้อ 49 (2) และข้อ 54 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้พนักงานซึ่งมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ออกจากงานเพราะครบเกษียณอายุ เมื่อสิ้นปีงบประมาณของมหาวิทยาลัย และเมื่อพนักงานได้ทำงานเรื่อยมาจนมีอายุครบ 60 ปี มหาวิทยาลัยก็ได้ดำเนินการโดยไม่ให้พนักงานนั้นทำงานและไม่จ่ายค่าจ้างให้โดยถือเป็นการสิ้นสุดสัญญาจ้างตามข้อบังคับมหาวิทยาลัย การออกจางานดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็นการเลิกจ้างตามมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครอง

แรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมหาวิทยาลัยต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัย และจำนวนเงินชดเชยต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

10) การชำระค่าเสียหายในกรณีให้ออกจากงานโดยไม่มีความผิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1320/2564 และที่ อ. 1321/2564 สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้าง แต่ปรากฏว่าก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการจ้าง มหาวิทยาลัยผู้ว่าจ้างมีหนังสือบอกเลิกสัญญา โดยเจตนาประสงค์เพียงแต่จะไม่ให้สัญญาจ้างมีผลต่อไปเท่านั้น สัญญาจ้างจึงสิ้นสุดลงโดยมิใช่ความผิดของผู้รับจ้าง ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้รับจ้าง มหาวิทยาลัยผู้ว่าจ้างจึงต้องชดเชยค่าเสียหายเป็นค่าตอบแทนการออกจากงานโดยไม่มีความผิดให้แก่ผู้รับจ้าง ทั้งนี้ แม้ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยจะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ ก็ไม่ใช่ข้ออ้างที่จะไม่พิจารณาจ่ายค่าตอบแทนการออกจากงานให้แก่ผู้รับจ้าง โดยสมควรนำหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาปรับใช้กับกรณีในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป

11) การเลิกสัญญา

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 517/2555 วินิจฉัยว่า เมื่อประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผล การทดลองปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย กำหนดให้คณะกรรมการประเมินจะต้องประเมินผู้ทดลองปฏิบัติงาน เมื่อทดลองการปฏิบัติงานครบกำหนดระยะเวลา 6 เดือนแล้ว และหากผู้ทดลองปฏิบัติงานมีผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ประธานกรรมการประเมินจะต้องแจ้งให้ผู้ทดลองปฏิบัติงานทราบเพื่อปรับปรุงตนเองและมีสิทธิรับการประเมินในครั้งต่อไป เมื่อทดลองปฏิบัติงานครบหนึ่งปี จึงเป็นกรณีที่ประกาศดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาในการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงาน ตลอดจนรับรองสิทธิของผู้ทดลองปฏิบัติงานอันเป็นสาระสำคัญของการประเมินผลการปฏิบัติงานไว้แล้ว ในการนี้ แม้มหาวิทยาลัยจะมีอำนาจเลิกจ้างพนักงานที่ไม่ผ่านการประเมินของมหาวิทยาลัย แต่การประเมินดังกล่าวจะต้องเป็นการประเมินโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัยมีคำสั่งเลิกจ้างพนักงานผู้ทดลองงานเนื่องจากเห็นว่าไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินโดยมีการประเมินก่อนครบกำหนดระยะเวลา 6 เดือน ของการทดลองปฏิบัติงานและคณะกรรมการประเมินทำการประเมินโดยใช้แบบประเมินเพียงชุดเดียวอีกทั้งยังมีกรรมการประเมินคนหนึ่งลงลายมือชื่อในแบบประเมินโดยไม่มีอำนาจ กรณีจึงเป็นการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของการประเมินผลคำสั่งเลิกจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 492/2560 วินิจฉัยว่า โดยที่โครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต “เกษียณก่อนกำหนด” มีวัตถุประสงค์ เพื่อลดจำนวนบุคลากรภาครัฐให้มีขนาดเล็กลงแต่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น จึงมีข้อกำหนดให้ข้าราชการที่ออกจากราชการตามโครงการนี้ไม่สามารถกลับเข้ามาเป็นข้าราชการหรือพนักงานประจำในหน่วยงานของรัฐได้อีก อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อบังคับมหาวิทยาลัย ม. ว่าด้วยการบริหารงาน

บุคคล พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะนำมาพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะการจ้างว่าการจ้างในลักษณะใดเป็นการจ้างในลักษณะพนักงานประจำ ซึ่งขัดต่อโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตดังกล่าว กรณีจึงต้องนำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลักษณะการจ้างและพนักงานที่ได้รับมอบหมายตามสัญญามาพิจารณาประกอบกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของโครงการ โดยการจ้างพนักงานในลักษณะที่มีใช้พนักงานประจำนั้นจะต้องพิจารณาจากลักษณะของการจ้างงานวิจัย พิจารณาจากสถานะของพนักงาน และจะต้องเป็นการจ้างงานเป็นการชั่วคราวเป็นครั้งคราวตามภาระงานหรือตามความจำเป็นที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง มุ่งยึดถือความสำเร็จของงานที่จ้างเป็นสำคัญและมีได้มีลักษณะเป็นการจ้างแรงงานโดยเมื่อความจำเป็นหรือภารกิจที่เกิดขึ้นหมดลงแล้วการจ้างย่อมสิ้นสุดลง ระยะเวลาในการจ้างงานในลักษณะนี้จึงต้องสอดคล้องกับภาระงานที่เกิดขึ้นนั้น ๆ ด้วย

ดังนั้น แม้สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีจะใช้ชื่อว่าสัญญาการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย ม. (พนักงานที่จ้างตามภารกิจ) ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญาไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่เมื่อพนักงานของผู้ฟ้องคดีเป็นการดำเนินงานตามหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ม. ซึ่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง รวมถึงมิได้กำหนดเงื่อนไขหรือระยะเวลาของความสำเร็จของพนักงานไว้การจ้างงานผู้ฟ้องคดีจึงมิได้มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งความสำเร็จของงานในระยะเวลาที่กำหนดเป็นสำคัญ แต่เป็นการจ้างในลักษณะของพนักงานประจำซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตดังกล่าว มหาวิทยาลัย ม. จึงมีอำนาจที่จะบอกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีได้ การที่มหาวิทยาลัยมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานตามมติของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัย ม. ที่ให้ยกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการพิจารณาตามข้อเท็จจริงและเป็นการใช้ดุลพินิจเลิกสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 341/2562 วินิจฉัยว่า ในการพิจารณาว่าการที่มหาวิทยาลัยทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี ให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งพนักงานวิชาการ ประเภทพนักงานที่จ้างตามภารกิจ ถือเป็นการรับผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการประจำในสังกัดฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการทำสัญญาจ้างโดยฝ่าฝืนต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2546 ที่เห็นชอบมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงมาตรการที่ 1 สนับสนุนผู้ประสงค์จะเริ่มอาชีพใหม่นอกระบบราชการ ซึ่งมีเงื่อนไขห้ามส่วนราชการบรรจุข้าราชการที่ออกจากราชการตามมาตรการนี้กลับเข้ารับราชการประจำในสังกัดบริหารอีกหรือไม่ นั่น ไม่อาจพิจารณาเพียงจากลักษณะของงานที่จ้างหรือการต้องเข้าปฏิบัติงานเต็มเวลาตลอดทั้งวัน แล้วจะถือว่าเป็นการจ้างให้เข้ารับราชการประจำได้ เนื่องจากมหาวิทยาลัยต้องจ้างผู้รับจ้างให้ทำงานตามอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายและเป็นไปอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว แต่จะต้องพิจารณาจากสัญญาจ้างเป็นสำคัญว่า ได้มีการกำหนดระยะเวลาจ้างไว้และให้สิทธิที่จะไม่ต่อสัญญาจ้างเมื่อสัญญาสิ้นสุดลงได้หรือไม่ ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัยทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติงานโดยมีภาระงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัยเป็นประจำและต่อเนื่องตามระยะเวลาในสัญญาจ้าง จึงไม่มีผลทำให้การจ้างผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการประจำในสังกัดฝ่ายบริหาร อันเป็นการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีข้างต้นแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย นั้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีพนักงานมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับก็ตาม ล้วนแต่ผูกพันบนนิติสัมพันธ์ของ “สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย” ทั้งสิ้น และกระบวนการก่อตัวของนิติสัมพันธ์ของพนักงานมหาวิทยาลัยนั้น อาจแบ่งออกได้เป็นสามมิติ กล่าวคือ 1) ก่อนการเกิดสัญญา 2) การบริหารสัญญา และ 3) การสิ้นสุดสัญญา ข้อพิจารณาต่าง ๆ เกี่ยวกับสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยจึงต้องพิจารณาบนพื้นฐานของสัญญาในมิติต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นสำคัญ

บทที่ 3

การศึกษาหลักเกณฑ์การบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลและสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานสถาบันอุดมศึกษา ที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างไว้ใน หมวด 9 การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มาตรา 65/1 ความว่า

“การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานใน สถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา”

หากพิจารณาหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 65/1 ให้อำนาจแก่สภาสถาบันอุดมศึกษา กล่าวคือสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งในการไปออกข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัยนั่นเองโดยอิสระ ดังนั้นในแต่ละมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ได้สังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จะมีข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างเป็นของตนเอง โดยสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีอิสระตามที่มหาวิทยาลัยเห็นว่าเหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละมหาวิทยาลัย จึงทำให้ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้าง รวมถึงลักษณะของสัญญาจ้างของแต่ละมหาวิทยาลัยมีความแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อสถานภาพของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่ไม่เท่าเทียมกัน รวมทั้งการที่มหาวิทยาลัยอาจใช้อำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรที่สร้างภาระให้กับบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างมากจนเกินสมควร หรืออาจสร้างความรู้สึ้งไม่มั่นคงในอาชีพให้กับบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างได้ เนื่องจากอาจถูกประเมินไม่ต่อสัญญาได้ทุกเมื่อ เนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้ได้

ดังนั้น ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะได้ดำเนินการศึกษาหลักเกณฑ์การบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลและสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ได้สังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เพื่อให้ทราบถึงลักษณะ ข้อกำหนด และหลักเกณฑ์ในการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ กำหนดไว้ว่ามีลักษณะและมีหลักเกณฑ์สำคัญในประเด็นใดบ้าง มีลักษณะร่วมหรือแตกต่างกันอย่างไร เพื่อนำไปประกอบการวิเคราะห์ปัญหาการบริหารสัญญาจ้าง

บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและเสนอแนวปฏิบัติที่ดีในการปรับปรุง พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาต่อไป

3.1 การศึกษาหลักเกณฑ์การบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยจะได้ศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารสัญญาในข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยประเภทต่าง ๆ²⁸ เพื่อพิจารณาจุดร่วมและความแตกต่างของหลักเกณฑ์ในการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่แต่ละมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ ตามประเด็นดังต่อไปนี้

3.1.1 คณะกรรมการบริหารงานบุคคล

ในข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยทุกแห่งที่คณะผู้วิจัยได้นำมาศึกษาในครั้งนี้ มีการกำหนดให้มี “คณะกรรมการบริหารงานบุคคล” ขึ้นมารับผิดชอบเรื่องการบริหารงานบุคคลของบุคลากรของมหาวิทยาลัยภายใต้สัญญาจ้างทั้งสิ้น โดยอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป เช่น คณะกรรมการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคล เป็นต้น

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับฯ อาจมีได้ 2 ลักษณะ คือ ในกรณีที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการกรณีหนึ่ง และในกรณีที่อธิการบดีเป็นประธานคณะกรรมการเองอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งในกรณีดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่ามหาวิทยาลัยจะกำหนดให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการบริหารบุคคล หรือจะกำหนดให้อธิการบดีเป็นประธานเองก็ได้ อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า หากกำหนดให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมายมาเป็นประธานคณะกรรมการบริหารงานบุคคล น่าจะมีมาตรฐานความเป็นธรรมและมีความเป็นกลางมากกว่า เพราะเป็นกรณีที่มิได้มีตัวแทนจากองค์กรกำกับดูแลคณะผู้บริหารของมหาวิทยาลัยมาเป็นประธานคณะกรรมการที่ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของบุคลากรของมหาวิทยาลัยภายใต้สัญญาจ้าง อันถือเป็นการกำกับการดำเนินการเรื่องการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในอีกรูปแบบหนึ่ง แต่ก็อาจมีข้อเสียเพราะเป็นการให้ผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำกับการบริหารงานบุคคลมาเป็นผู้บริหารงานบุคคลเสียเอง ส่วนกรณีที่กำหนดให้อธิการบดีเป็นประธานคณะกรรมการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยเอง ก็มีข้อดีในแง่ที่ผู้รับผิดชอบ

²⁸ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้าง ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้ง 3 กลุ่ม กล่าวคือ มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ได้สังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม รวมทั้งสิ้น 15 แห่ง ทั้งนี้ ในการนำเสนอข้อมูลผลการศึกษาในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะมิกล่าวถึงว่าข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล รวมถึงสัญญาจ้างนั้นเป็นของมหาวิทยาลัยใด เพื่อมิให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์มหาวิทยาลัยใดเป็นการเฉพาะ

ดูแลการบริหารงานบุคคลโดยตรง ทำให้การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัว แต่ก็อาจมีโอกาสดำเนินการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลตามอำเภอใจ หรือเพื่อประโยชน์ของพวกพ้องได้ง่ายกว่า โดยหากจะกำหนดให้อธิการบดีเป็นประธานคณะกรรมการบริหารบุคคล ก็ควรจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการป้องกันการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลตามอำเภอใจไว้อย่างรัดกุมด้วย

ในส่วนของกรรมการในตำแหน่งอื่น ๆ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลจะกำหนดให้มีกรรมการมาจากตัวแทนจากผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย เช่น อธิการบดี (กรณีกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย เป็นประธานคณะกรรมการ) รองอธิการบดี ผู้แทนคณบดี ผู้แทนผู้อำนวยการสำนักสถาบัน รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก โดยจะมีรองอธิการบดีที่รับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคล หรือรองอธิการที่อธิการบดีมอบหมาย เป็นเลขานุการ

ทั้งนี้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของบางมหาวิทยาลัยจะกำหนดให้มีผู้แทนคณาจารย์ ผู้แทนพนักงานมหาวิทยาลัย หรือผู้แทนผู้ปฏิบัติงานในสายสนับสนุนร่วมเป็นกรรมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้ตัวแทนของบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างเข้ามากำหนดทิศทาง

สำหรับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของแต่ละมหาวิทยาลัย ถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของแต่ละมหาวิทยาลัยใช้ในแนวทางเดียวกัน โดยมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ เช่น

- การจัดทำนโยบายและแผนงานการบริหารบุคคล
- การกำหนดประเภทตำแหน่ง ชื่อตำแหน่ง มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง บัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนพิเศษ เงินเพิ่ม และค่าตอบแทนอื่นของพนักงานมหาวิทยาลัย
- การกำหนดกรอบอัตรากำลังของแต่ละส่วนงาน รวมทั้งการพิจารณาเกลี้ยอัตรากำลังผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยระหว่างส่วนงาน
- การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และมาตรฐาน ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- การดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากงาน
- การกำกับ ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงานการบริหารงานบุคคล
- การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามข้อบังคับ

กล่าวโดยสรุป สำหรับหลักเกณฑ์เรื่องคณะกรรมการบริหารงานบุคคลนั้น ปรากฏอยู่ในข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยทุกแห่งที่คณะผู้วิจัยได้นำมาศึกษาในครั้งนี้ทุกแห่ง แต่อาจมีข้อแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น ตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่อาจเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับมอบหมายหรืออธิการบดี องค์ประกอบของตำแหน่งอื่น ๆ ในคณะกรรมการ และหน้าที่และอำนาจในบางเรื่อง

3.1.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาภายใต้สัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะกำหนดคุณสมบัติทั่วไปและลักษณะต้องห้ามไว้ในแนวทางเดียวกับคุณสมบัติทั่วไปและลักษณะต้องห้าม²⁹ ของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาภายใต้สัญญาจ้างไว้ 3 ประการ คือ (1) มีสัญชาติไทย (ทั้งนี้ บางมหาวิทยาลัยอาจไม่ได้กำหนดการมีสัญชาติไทยเอาไว้ หรืออาจกำหนดเพิ่มเติมว่า “หรือสัญชาติอื่นตามความเหมาะสม”) (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และ (3) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข

²⁹ มาตรา 7 ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องมี คุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(ก) คุณสมบัติทั่วไป

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์
- (3) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(ข) ลักษณะต้องห้าม

- (1) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง
- (2) เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือเป็นโรคที่กำหนดในกฎ

ก.พ.อ.

- (3) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ

กฎหมายอื่น

- (4) เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (5) เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- (6) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (7) เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือ

ความผิดลหุโทษ

- (8) เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
- (9) เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกเพราะกระทำผิดวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น
- (10) เป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการหรือเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

สำหรับลักษณะต้องห้ามก็จะกำหนดไว้โดยไปในแนวทางเดียวกับข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา โดยในบางมหาวิทยาลัยอาจมีลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้นมาบางข้อ เช่น เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต หรือเปิดให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลสามารถกำหนดลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมได้

3.1.3 ตำแหน่ง

มหาวิทยาลัยต่าง ๆ กำหนดประเภทตำแหน่งของบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาภายใต้สัญญาจ้าง (พนักงานมหาวิทยาลัย) ไว้ในข้อบังคับการบริหารงานบุคคลไว้ในลักษณะใกล้เคียงกันโดยอย่างน้อยจะมีประเภทตำแหน่งอยู่ 2 ประเภท คือ

1) พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ อันประกอบด้วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ หรือนักวิจัย

2) พนักงานมหาวิทยาลัยสายปฏิบัติงานหรือสายสนับสนุน โดยมีตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่แต่ละมหาวิทยาลัยกำหนด

ทั้งนี้ บางมหาวิทยาลัยจะกำหนดพนักงานมหาวิทยาลัยสายบริหาร กล่าวคือตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้ช่วยอธิการบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าหน่วยงานอื่นไว้ในข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้นด้วย

นอกจากนี้ ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ยังได้กำหนดระดับของตำแหน่งต่าง ๆ เอาไว้ด้วย โดยอาจกำหนดระดับตำแหน่งเอาไว้ในข้อบังคับนั้นเลย หรืออาจกำหนดให้เป็นอำนาจของอธิการบดี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลไปกำหนดระดับตำแหน่งต่าง ๆ โดยออกเป็นประกาศของมหาวิทยาลัย และให้อำนาจแก่อธิการบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนดตำแหน่งและมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง โดยออกเป็นประกาศของมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกัน

3.1.4 ภาระงาน

ภาระงานที่กำหนดให้บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาภายใต้สัญญาจ้างหรือพนักงานมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติ นั้นมีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับสถานภาพและการเจริญเติบโตในหน้าที่ การงานของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาภายใต้สัญญาจ้างหรือพนักงานมหาวิทยาลัยโดยตรง เพราะเป็นสิ่งที่ใช้ในการประเมินการขึ้นเงินเดือน การเลื่อนระดับ รวมถึงการพิจารณาเพื่อต่อสัญญาจ้าง หรือแม้แต่การจะยกเลิกสัญญานั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามภาระงานก็จะถูกหยิบยกมาประกอบการพิจารณาด้วย ว่าผู้อยู่ในข่ายที่จะถูกยกเลิกสัญญานั้น ปฏิบัติหน้าที่ตามภาระงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้ง่าย มหาวิทยาลัยต่าง ๆ มักจะไม่กำหนดภาระงานของพนักงานมหาวิทยาลัยเอาไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ โดยบางมหาวิทยาลัยอาจมีการกำหนดกรอบกว้าง ๆ ของภาระงานตามประเภทของพนักงานมหาวิทยาลัย เช่น

ภาระงานของพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ จะประกอบด้วย งานสอน งานวิจัย งานบริการวิชาการ และงานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ที่เป็นการกิจหลักของมหาวิทยาลัย รวมตลอดถึงงานพัฒนานักศึกษาหรือภาระงานอื่น ๆ ที่กำหนดไว้

ส่วนภาระงานพนักงานมหาวิทยาลัยสายปฏิบัติการหรือสายสนับสนุน จะประกอบด้วยภาระงานที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงานสอน งานวิจัย งานบริการทางวิชาการ งานบริการสังคม งานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และงานพัฒนานักศึกษารวมตลอดจนงานบริหารงานทั่วไปและงานธุรการ

ทั้งนี้ ภาระงาน มาตรฐานภาระงาน และภาระงานขั้นต่ำที่ตำแหน่งต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติ นั้น จะถูกกำหนดไว้ในประกาศมหาวิทยาลัย

อนึ่ง การที่มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดภาระงานของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาภายใต้สัญญาจ้างหรือพนักงานมหาวิทยาลัยได้เองโดยออกเป็นประกาศมหาวิทยาลัยนั้น ทำให้ภาระงานของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาภายใต้สัญญาจ้างหรือพนักงานมหาวิทยาลัยในแต่ละมหาวิทยาลัยนั้นมีความหลากหลาย เพราะอธิการบดีโดยข้อเสนอของคณะกรรมการบริหารบุคคลจะประกาศภาระงานอย่างใดก็ได้ และอาจเป็นการสร้างภาระหน้าที่ให้กับบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาภายใต้สัญญาจ้างหรือพนักงานมหาวิทยาลัยเกินสมควร ในกรณีที่มหาวิทยาลัยกำหนดภาระงานในระดับสูงเกินกว่าปกติ และส่งผลต่อสถานภาพและการเจริญเติบโตในหน้าที่การงานของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาภายใต้สัญญาจ้างหรือพนักงานมหาวิทยาลัยดังที่กล่าวไว้ข้างต้น เช่น ในบางมหาวิทยาลัย กำหนดให้พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการคุณวุฒิปริญญาเอกจะต้องมีผลงานวิชาการปีละอย่างน้อย 1 เรื่อง ซึ่งได้ตีพิมพ์หรือตอบรับการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการระดับนานาชาติที่อยู่ในฐานข้อมูล Scopus Q1 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การประเมินภาระงานที่สร้างภาระให้กับบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาภายใต้สัญญาจ้างหรือพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยนั้นเป็นอย่างมาก

3.1.5 การจ้าง การบรรจุแต่งตั้ง

เมื่อมหาวิทยาลัยได้คัดเลือกหรือสรรหาผู้ที่将会เข้ามาเป็นบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาภายใต้สัญญาจ้างได้แล้ว ก็จะต้องมีการสั่งจ้างหรือการมีคำสั่งบรรจุแต่งตั้งผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งตามที่ได้รับคัดเลือก โดยจากการศึกษาข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ พบว่ามีการกำหนดเรื่องนี้ไว้ในหลายแนวทาง โดยมีทั้งเป็นเพียงการสั่งจ้าง หรือมีการบรรจุแต่งตั้ง หรือทั้งสั่งจ้างทั้งบรรจุแต่งตั้งทั้ง 2 รูปแบบ ก็ได้

3.1.5 การทดลองงาน

ทุกมหาวิทยาลัยที่คณะผู้วิจัยได้นำมาศึกษารวบรวมข้อมูลในครั้งนี้ ล้วนแต่กำหนดหลักเกณฑ์การทดลองงานไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลทั้งสิ้น เพื่อให้แน่ใจว่าบุคลากรที่จ้างมานั้นสามารถปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยทั่วไป ระยะเวลาทดลองงานของแต่ละมหาวิทยาลัยจะมีระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี โดยอาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียดอยู่บ้าง เช่น กำหนดให้มีระยะเวลาทดลองงานเต็ม 1 ปี หรืออาจกำหนดเป็นช่วงเวลา เช่น ไม่น้อยกว่า 1 ภาคการศึกษา หรือไม่น้อยกว่า 6 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี หรืออาจไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นสัญญาทดลองงาน แต่กำหนดเงื่อนไขให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเมื่อครบระยะเวลา 1 ปี ของการปฏิบัติงาน หรือกำหนดให้สัญญาแรกมีอายุ 1 ปี และให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งก็เทียบได้กับการทดลองปฏิบัติงานนั่นเอง ทั้งนี้ หากบุคลากรผู้ใดไม่ผ่านการประเมินผลการทดลองงาน ก็ให้สัญญาจ้างสิ้นสุด หรือให้ผู้นั้นพ้นจากการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย

ทั้งนี้ ในบางมหาวิทยาลัยอาจกำหนดวิธีการทดลองงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัยสายวิชาการกับสายปฏิบัติการหรือสายสนับสนุนให้มีความแตกต่างกันได้ เช่น ในบางมหาวิทยาลัยกำหนดให้บุคลากรสายวิชาการทดลองงานอย่างน้อย 1 ภาคการศึกษา แต่บุคลากรสายปฏิบัติการหรือสายสนับสนุนต้องทดลองงานอย่างน้อย 6 เดือน หรือในบางมหาวิทยาลัยกำหนดให้บุคลากรสายปฏิบัติการหรือสายสนับสนุน จะต้องทดลองปฏิบัติงานและเข้าร่วมการปฐมนิเทศและฝึกอบรมของมหาวิทยาลัย ส่วนบุคลากรสายวิชาการเพียงต้องเข้าร่วมการปฐมนิเทศและฝึกอบรมของมหาวิทยาลัยเท่านั้น

3.1.6 แบบและระยะเวลาของสัญญา

จากการพิจารณาข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในเรื่องของสัญญาจ้างบุคลากรในมหาวิทยาลัย พบว่าข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มิได้กำหนดแบบของสัญญาเอาไว้อย่างชัดเจน โดยในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยอาจมิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแบบของสัญญาเอาไว้เลย หรืออาจกำหนดให้ไปกำหนดรูปแบบของสัญญาโดยให้อำนาจอธิการบดีออกเป็นประกาศของมหาวิทยาลัย หรืออาจให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้ จะได้พิจารณาถึงรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยประเภทต่าง ๆ ในหัวข้อ 3.2 ต่อไป

สำหรับข้อพิจารณาประเด็นระยะเวลาของสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย จากการศึกษาข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยประเภทต่าง ๆ พบว่าการกำหนดระยะเวลาของสัญญาจ้างของแต่ละมหาวิทยาลัยมีความหลากหลายเป็นอย่างมาก กล่าวคือแต่ละมหาวิทยาลัยก็จะกำหนดระยะเวลาของสัญญาไว้ตามที่มหาวิทยาลัยนั้นเห็นสมควร โดยอาจกำหนดเงื่อนไขของสัญญาในแต่ละระยะได้ด้วย เช่น การทำตำแหน่งทางวิชาการ ดังนั้น ระยะเวลาสัญญาจ้างบุคลากรของแต่ละมหาวิทยาลัยจึงมีลักษณะเฉพาะเป็นอย่างมาก ซึ่งความแตกต่างในเรื่องระยะเวลาของสัญญานี้เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ส่งผลต่อสถานภาพและภาระงานที่บุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างมากเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ จากการศึกษาระยะเวลาของสัญญาจ้างบุคลากรในมหาวิทยาลัยของคณะผู้วิจัย พบว่ามีการกำหนดระยะเวลาของสัญญาไว้ในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) กำหนดระยะเวลาของสัญญาจนถึงอายุของบุคลากรผู้นั้นครบเกษียณอายุราชการ กล่าวคือเป็นการทำสัญญาจ้างสัญญาเดียวโดยมีผลถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แต่ก็ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นรอบระยะเวลา ซึ่งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มักจะไม่กำหนดระยะเวลาสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยในลักษณะนี้ เพื่อที่จะสามารถบริหารบุคคลให้บุคลากรปฏิบัติงานให้กับมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยจากการศึกษาข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยประเภทต่าง ๆ ที่คณะผู้วิจัยนำมาประกอบการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ พบว่ามีเพียงมหาวิทยาลัยเดียวเท่านั้นที่กำหนดระยะเวลาสัญญาตามแนวทางนี้

2) กำหนดระยะเวลาแตกต่างกันไปในแต่ละสัญญา โดยมีสัญญาหนึ่งที่กำหนดระยะเวลาของสัญญาจนถึงอายุของบุคลากรผู้นั้นครบเกษียณอายุราชการ กล่าวคือการกำหนดระยะเวลาของสัญญาในแต่ละสัญญาเอาไว้แตกต่างกัน เช่น สัญญาแรกมีระยะเวลา 2 ปี สัญญาที่ 2 มีระยะเวลา 3 ปี สัญญาที่ 3 มีระยะเวลา 5 หรือ 10 ปี โดยให้มีสัญญาซึ่งถือเป็นสัญญาสุดท้าย ที่มีกำหนดระยะเวลาสัญญาจนถึงอายุของบุคลากรผู้นั้นครบเกษียณอายุราชการ

ทั้งนี้ ในแต่ละสัญญาอาจมีการกำหนดเงื่อนไขในการต่อสัญญาเอาไว้ เช่น จะต้องได้รับผลการประเมินการปฏิบัติงานในระดับดี หรือจะต้องได้ตำแหน่งทางวิชาการภายในระยะเวลาของสัญญา แต่โดยส่วนใหญ่จะกำหนดเอาไว้สูงสุดถึงตำแหน่งรองศาสตราจารย์

อนึ่ง ในบางมหาวิทยาลัยอาจกำหนดระยะเวลาสัญญาไว้โดยใช้ตำแหน่งทางวิชาการเป็นเกณฑ์ ว่าเป็นสัญญาจ้างอาจารย์ สัญญาจ้างผู้ช่วยศาสตราจารย์ หรือสัญญาจ้างรองศาสตราจารย์ โดยระยะเวลาในแต่ละสัญญาก็จะแตกต่างกันไป และหากยังไม่ได้ตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น ก็จะมีการขยายเวลาสัญญาได้ตามที่กำหนด เช่น สามารถขยายระยะเวลาสัญญาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละ 3 ปี เป็นต้น

3) กำหนดระยะเวลาของสัญญาในระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง และสามารถต่อสัญญาได้จนบุคลากรผู้นั้นอายุครบเกษียณอายุราชการ กล่าวคือการกำหนดระยะเวลาของสัญญาไว้เป็นระยะเวลาที่แน่นอนระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง เช่น กำหนดให้สัญญาจ้างมีอายุ 3 ปี โดยเมื่อครบอายุสัญญาจ้างแต่ละสัญญา หากมีการต่อสัญญาจ้าง ก็จะใช้ระยะเวลา 3 ปี เท่าเดิมไปเรื่อย ๆ จนกว่าบุคลากรผู้นั้นจะมีอายุครบเกษียณอายุราชการ ซึ่งการกำหนดระยะเวลาในแต่ละสัญญาไว้เช่นนี้ ทำให้บุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยอาจรู้สึกไม่มีความมั่นคงในวิชาชีพ เพราะจะต้องมีการประเมินเพื่อต่อสัญญาเมื่อครบระยะเวลาในแต่ละสัญญาไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะเกษียณอายุราชการ

4) กำหนดให้อำนาจแก่อธิการบดีหรือคณะกรรมการบริหารงานบุคคลไปกำหนดระยะเวลาของสัญญาจ้างไว้ในประกาศหรือระเบียบของมหาวิทยาลัย หรืออาจไม่มีการกำหนดเรื่องระยะเวลาของสัญญาจ้างเอาไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล กล่าวคือไม่มีการกำหนดเรื่องระยะเวลาของสัญญาจ้างเอาไว้ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยอย่างชัดเจน แต่อาจให้อำนาจแก่อธิการบดีหรือคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในการกำหนด

ระยะเวลาของสัญญาจ้าง โดยอาจออกเป็นประกาศหรือระเบียบของมหาวิทยาลัย หรืออาจเป็นกรณีที่ไม่ได้กำหนด ระยะเวลาของสัญญาจ้างเอาไว้ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเลย ซึ่งความไม่ชัดเจนและให้อำนาจสิทธิขาดแก่ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยในการกำหนดระยะเวลาของสัญญาจ้างในลักษณะนี้ ย่อมทำให้เกิดความไม่ชัดเจน แน่นนอนและความไม่มั่นคงต่อสถานภาพของบุคลากรภายใต้สัญญาจ้างเป็นอย่างมาก

3.1.7 เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม ค่าตอบแทนอื่น ๆ

การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม หรือค่าตอบแทนอื่น ๆ ของบุคลากร ตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ นั้น จากการศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่าในแต่ละมหาวิทยาลัยกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ในแนวทางเดียวกัน คือให้เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม รวมตลอดจนค่าตอบแทนอื่นของบุคลากรตามสัญญาจ้าง เป็นไปตามอัตราที่กำหนดไว้ในประกาศของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพื่อให้แต่ละมหาวิทยาลัยสามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนต่าง ๆ ของบุคลากรตามสัญญาจ้างได้อย่างเหมาะสมกับความ ต้องการและสถานภาพทางการคลังของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม การให้แต่ละมหาวิทยาลัยสามารถกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม หรือค่าตอบแทนอื่น ๆ ของบุคลากรตามสัญญาจ้างได้เอง ย่อมทำให้เกิดความแตกต่างกันของค่าตอบแทนในลักษณะต่าง ๆ ที่บุคลากรตามสัญญาจ้างของแต่ละมหาวิทยาลัยจะได้รับทั้งที่ปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกัน ซึ่งส่งผลทั้งต่อบุคลากรตามสัญญาจ้างต่างมหาวิทยาลัยที่อาจรู้สึกว่าได้รับค่าตอบแทนที่ไม่เท่าเทียมกัน และส่งผลต่อมหาวิทยาลัยเองที่อาจไม่สามารถจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเพราะค่าตอบแทนที่ไม่จูงใจหรือน้อยกว่ามหาวิทยาลัยอื่น

3.1.7 สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ วันลา และการพัฒนาบุคลากร

ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้กำหนดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของบุคลากรภายใต้สัญญาจ้างของแต่ละมหาวิทยาลัยไว้หลายประการ เช่น สวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล เงินช่วยเหลือเกี่ยวกับการศึกษาบุตร เงินช่วยเหลือและเงินสงเคราะห์กรณีบุคลากรถึงแก่กรรม เงินช่วยเหลือกรณีที่ได้รับอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน การประกันอุบัติเหตุในระหว่างปฏิบัติหน้าที่พิเศษหรือนอกสถานที่ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคม เงินกู้ และสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ อย่างไรก็ตาม แต่ละมหาวิทยาลัยอาจกำหนดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์มากน้อยแตกต่างกันไปตามความจำเป็นและสถานภาพทางการคลังของแต่ละมหาวิทยาลัย

สำหรับการกำหนดวันลาของบุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัย ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้กำหนดวันลาของบุคลากรตามสัญญาจ้างเอาไว้อย่างหลากหลาย เช่น ลากิจ ลาพักผ่อนประจำปี ลาป่วย ลาคลอบบุตร ลาเพื่อดูแลบุตรและภรรยาหลังคลอดบุตร ลาอุปสมบท ลาไปประกอบพิธีฮัจญ์ ลาไปปฏิบัติธรรม ลาเข้ารับการตรวจเลือกหรือเข้ารับการเตรียมพล ลาติดตามคู่สมรส ลาเพื่อการเรียนรู้

และการพัฒนาบุคลากร หรือการลาประเภทอื่นตามที่กำหนด โดยแต่ละมหาวิทยาลัยอาจกำหนดวันลาแตกต่างกันไปเช่นเดียวกับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์

ส่วนการพัฒนาบุคลากรนั้น ในทุกมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน ว่าต้องจัดให้บุคลากรตามสัญญาจ้างได้รับการพัฒนาอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อให้มีความรู้ความสามารถ สมรรถนะ ทักษะ และทัศนคติที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ โดยอาจดำเนินการเพื่อพัฒนาบุคลากร เช่น การศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน การปฏิบัติงานวิจัย การเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ การปฏิบัติงานบริการทางวิชาการ การแลกเปลี่ยนอาจารย์หรือนักวิชาการ การปฏิบัติงานในองค์กรระหว่างประเทศ การไปปฏิบัติงานอื่นใดที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาบุคลากร ทั้งนี้ เช่นเดียวกับสวัสดิการ สิทธิประโยชน์ และวันลา ในแต่ละมหาวิทยาลัยจะกำหนดการดำเนินการเพื่อพัฒนาบุคลากรไว้แตกต่างกัน โดยมีการศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน การปฏิบัติงานวิจัย การเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ การปฏิบัติงานบริการทางวิชาการ ที่เป็นการดำเนินการเพื่อพัฒนาบุคลากรขึ้นพื้นฐานที่เกือบทุกมหาวิทยาลัยที่นำมาศึกษามีร่วมกัน

3.1.8 การประเมินผลการปฏิบัติงาน

บุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยจะต้องผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามรอบเวลา ซึ่งตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบปี ซึ่งอาจมีการประเมินผลการปฏิบัติงานหนึ่งหรือสองรอบต่อปีตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับฯ โดยผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน จะถูกนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้

- 1) การพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
- 2) การพิจารณาความดีความชอบและการเลื่อนเงินเดือนประจำปี
- 3) การพิจารณาให้ค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงานนอกเหนือจากเงินเดือน หรือให้รางวัลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบุคคล
- 4) การพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่
- 5) การพิจารณาต่อหรือขยายอายุสัญญาการปฏิบัติงาน
- 6) การพิจารณาในเรื่องอื่น ๆ ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด

ทั้งนี้ จากการพิจารณาหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ พบว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในแนวทางที่แตกต่างกัน โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดให้การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรตามสัญญาจ้าง อันเป็นการมอบอำนาจให้กับฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยไปกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับระเบียบ หรือประกาศที่อธิการบดี หรือคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนด

2) กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลไว้อย่างชัดเจน เช่น รอบระยะเวลาการประเมิน วัตถุประสงค์ของการประเมิน การแจ้งการประเมิน หลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมิน การใช้ประโยชน์จากผลการประเมิน การกำหนดแบบการประเมิน การตั้งคณะกรรมการประเมิน ภาระงาน ผลผลิต หรือคุณภาพของงานที่ประเมิน ระดับผลการประเมิน เป็นต้น โดยรายละเอียดของหลักเกณฑ์ที่กำหนดนั้นก็จะมีน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ ในหลายมหาวิทยาลัยยังได้กำหนดหลักการพิจารณาในการประเมินผลการปฏิบัติงานเอาไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลด้วย เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรม เช่น จะต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสมกับตำแหน่ง ปริมาณงาน คุณภาพของงาน ความประพฤติ การรักษาวินัย สภาพความแตกต่างกันของแต่ละส่วนงาน ความแตกต่างกันของตำแหน่งงาน คุณลักษณะส่วนบุคคล ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน ผลผลิตและผลลัพธ์ของส่วนงานตามภาระงานที่ได้รับมอบหมาย หรือการพัฒนาของส่วนงาน มาประกอบการพิจารณาด้วย โดยในแต่ละมหาวิทยาลัยจะกำหนดหลักการดังกล่าวในรายละเอียดที่แตกต่างกันไป

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงาน และหลักการพิจารณาในการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลนี้ จะเป็นกรอบการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ให้เกินไปโดยอำเภอใจ อันจะช่วยคุ้มครองให้บุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยในการที่จะได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์การประเมินที่กำหนดเอาไว้ และสามารถโต้แย้งผลการประเมินได้หากการประเมินมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ข้างต้น

3.1.9 วินัยและการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

บุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยก็เป็นเช่นเดียวกับผู้ปฏิบัติงานให้หน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ที่จะต้องรักษาวินัยในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่แต่ละมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ โดยในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยไว้ใน 3 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น ข้อปฏิบัติและข้อห้าม การกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง โทษทางวินัย และกระบวนการดำเนินการทางวินัย เป็นต้น

2) การกำหนดให้วินัยและการดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยว่าด้วยการนั้น

3) การให้นำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายอื่นหรือขององค์กรอื่นมาใช้โดยอนุโลม เช่น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาให้นำหลักเกณฑ์ของและวิธีปฏิบัติของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มาใช้โดยอนุโลม เป็นต้น

สำหรับการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ หากบุคลากรตามสัญญาจ้างเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการถูกลดโทษทางวินัย หรือมีเหตุคับข้องใจอันเนื่องมาจากคำสั่งหรือการกระทำของผู้บังคับบัญชา ก็สามารถดำเนินการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

3.1.10 การพ้นจากการเป็นบุคลากร

ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการพ้นจากการเป็นบุคลากรไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดเหตุต่าง ๆ ในการพ้นจากการเป็นบุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยไว้หลายเหตุด้วยกัน โดยสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1) เหตุการพ้นจากการเป็นบุคลากรอันเกิดจากตัวบุคลากรผู้นั้นเอง เช่น ตาย ลาออก ถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ถูกสั่งให้ออกเพราะขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ละทิ้งงานโดยไม่มีเหตุอันควร หย่อนความสามารถ ถูกจำคุก อายุครบเกษียณราชการเมื่ออายุ 60 ปี บริบูรณ์ เป็นต้น

2) เหตุการพ้นจากการเป็นบุคลากรอันเกิดจากสัญญาและการปฏิบัติงานตามสัญญา เช่น สิ้นสุดสัญญา การปฏิบัติงานหรือสัญญาจ้างและไม่ได้รับการต่อสัญญา ถูกยกเลิกสัญญาจ้าง ไม่ผ่านการประเมินผลการทดลองงานหรือผลการปฏิบัติงาน ไม่ได้รับการขึ้นเงินเดือนติดต่อกัน 2 รอบการประเมิน เป็นต้น ซึ่งเหตุในกลุ่มนี้จะสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกำหนดภาระงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงานตามข้อ 3.1.8 ของบุคลากรผู้นั้น

3) เหตุอื่น ๆ เช่น มีการเลิกหรือยุบเลิกส่วนงานหรือตำแหน่งที่บุคลากรผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ หรือเหตุอื่นตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด

3.1.11 การเกษียณอายุ และการต่ออายุงาน

การกำหนดหลักเกณฑ์การเกษียณอายุของบุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัย ถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของแต่ละมหาวิทยาลัย ทั้งในลักษณะที่แยกออกมาเป็นหมวดหนึ่งต่างหากอย่างชัดเจน และในลักษณะที่เป็นการกำหนดเรื่องการเกษียณอายุไว้ในข้อต่าง ๆ ของข้อบังคับ โดยระบุไว้ในแนวทางเดียวกันว่าหากบุคลากรมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ในปีงบประมาณใด ให้ถือว่าเกษียณอายุและต้องออกจากการเป็นบุคลากรเมื่อสิ้นปีงบประมาณของปีที่ย่างครบหกสิบปีบริบูรณ์

ส่วนหลักเกณฑ์การต่ออายุงานนั้น หลายมหาวิทยาลัยกำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้ว่าในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งและเป็นประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยอาจพิจารณาต่ออายุให้กับบุคลากรที่ต้องเกษียณปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ โดยแต่ละมหาวิทยาลัยอาจกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดไว้แตกต่างกัน เช่น อาจสามารถต่ออายุได้จนบุคลากรผู้นั้นมีอายุครบ 65 ปี หรือ 70 ปี หรือบางมหาวิทยาลัยกำหนดให้ต่ออายุได้เฉพาะบุคลากรสายบริหารเท่านั้น หรือกรณีบุคลากรสายวิชาการสามารถต่ออายุให้กับบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์เท่านั้น

ทั้งนี้ หากเป็นกรณีของข้าราชการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ได้ออก “ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และ

เงื่อนไขการต่อเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2557” เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข รวมถึงคุณสมบัติของข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับการต่อเวลาราชการ³⁰ เช่น ต้องดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ มีภาระงานตามมาตรฐานภาระงานขั้นต่ำในฐานะอาจารย์ผู้สอน และมีผลงานวิชาการย้อนหลัง 3 ปี จนถึงวันสิ้นปีงบประมาณของปี ที่เกษียณอายุราชการ และคุณสมบัติอื่นที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด ซึ่งแม้ประกาศดังกล่าวจะใช้บังคับกับเฉพาะแต่ข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น แต่หลายมหาวิทยาลัย³¹ก็นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมากำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณาต่ออายุงานของบุคลากรตามสัญญาจ้าง (พนักงานมหาวิทยาลัย) สายวิชาการด้วยเช่นกัน

3.1.12 ค่าชดเชย

ในกฎหมายจัดตั้งของหลายมหาวิทยาลัยจะกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่า กิจกรรมของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของบุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้จึงไม่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว รวมทั้งในกรณีที่บุคลากรตามสัญญาจ้างพ้นสภาพจากการเป็นบุคลากร ก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าชดเชยเพื่อการเลิกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในบางมหาวิทยาลัยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ที่พ้นสภาพจากการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยด้วย ทั้งในรูปแบบที่กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของมหาวิทยาลัย และการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล โดยแต่ละมหาวิทยาลัยจะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้แตกต่างกัน ดังนี้

1) **เหตุแห่งการพ้นสภาพที่มีสิทธิได้รับค่าชดเชย** บางมหาวิทยาลัยกำหนดให้บุคลากรที่พ้นสภาพมีสิทธิได้รับเงินชดเชยทุกกรณี เว้นแต่กรณีที่มีเหตุไม่ได้รับค่าชดเชยตามที่กำหนดไว้ บางมหาวิทยาลัยกำหนดว่าต้องเป็นการพ้นสภาพเนื่องจาก ตาย เกษียณอายุ หรือได้รับอนุญาตให้ลาออกเพราะตามนโยบายลดขนาดกำลังคนเท่านั้น จึงจะมีสิทธิได้รับค่าชดเชย แต่บางมหาวิทยาลัยกลับกำหนดว่าบุคลากรที่พ้นสภาพจากเหตุอื่นที่มีใช้เพราะตายหรือลาออกมีสิทธิได้รับเงินชดเชย เป็นต้น

2) **อัตราและวิธีการคิดค่าชดเชย** การคิดอัตราค่าชดเชยจะพิจารณาจากระยะเวลาปฏิบัติงานของบุคลากรผู้นั้นว่าจะมีสิทธิได้ค่าชดเชยเท่าใด เช่น เมื่อปฏิบัติงานติดต่อกันครบ 120 วันแต่ไม่ครบหนึ่งปี ให้ได้รับ

³⁰ ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการต่อเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2557 ข้อ 5

³¹ เช่น ประกาศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการต่ออายุงานของพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ สังกัดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2565

ค่าชดเชยเท่ากับเงินเดือนจำนวนหนึ่งเดือน หรือเมื่อปฏิบัติงานติดต่อกันครบ 6 ปี แต่ไม่ครบ 10 ปี ให้ได้รับค่าชดเชยเท่ากับเงินเดือนจำนวน 8 เดือน เป็นต้น

3.1.13 บทสรุป

จากการศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดข้อกำหนดในการบริหารสัญญาในข้อบังคับการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยประเภทต่าง ๆ ทั้ง 3 กลุ่ม กล่าวคือ มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ได้สังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พบว่าความแตกต่างของสถานะของมหาวิทยาลัยในแต่ละประเภทนั้น ไม่ได้ส่งผลทำให้การกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาไว้ในข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยแต่ละประเภทแตกต่างกันแต่อย่างใด เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 65/1 ได้กำหนดให้อำนาจแก่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งไปกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้เอง โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของพนักงานของแต่ละมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ได้สังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จึงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ

จากการศึกษาหลักเกณฑ์การบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภทข้างต้น สามารถสรุปรูปแบบในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาตามข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในภาพรวม กล่าวคือ ในแง่โครงสร้างหรือหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ พบว่าข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยทั้งหลายจะเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคลากร ตำแหน่ง ภาระงาน การจ้าง การบรรจุแต่งตั้ง การทดลองงาน แบบและระยะเวลาของสัญญาเงินเดือนหรือค่าตอบแทนต่าง ๆ สวัสดิการ วันหยุดวันลา การพัฒนาบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงาน วินัย และการรักษาวินัย การอุทธรณ์ร้องทุกข์ การพ้นจากการเป็นบุคลากร การเกษียณอายุและการต่ออายุงาน และค่าชดเชย แต่หากพิจารณาในรายละเอียดของแต่ละหลักเกณฑ์ในข้อบังคับหรือข้อกำหนดในสัญญา ก็จะมี ความแตกต่างกันไปในแต่ละมหาวิทยาลัย เช่น ในเรื่องระยะเวลาของสัญญาจ้าง พบว่ามหาวิทยาลัยที่นำมาศึกษาทั้งหมด ไม่มีมหาวิทยาลัยไหนเลยที่กำหนดเอาไว้เหมือนกันหรือในลักษณะเดียวกัน ซึ่งก็เป็นไปตามหลักการของกฎหมายที่ต้องการให้แต่ละมหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารงานพนักงานมหาวิทยาลัยของตน แต่ก็อาจก่อให้เกิดความหลากหลายของหลักเกณฑ์การบริหารสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย ทำให้บุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยได้รับการปฏิบัติตามสัญญาที่แตกต่างกัน แม้ว่าจะปฏิบัติงานในรูปแบบเดียวกัน

นอกจากนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์บางข้อในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยยังใช้วิธีการมอบอำนาจให้กับฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย กล่าวคืออธิการบดีหรือคณะกรรมการบริหารงานบุคคลไปกำหนดหลักเกณฑ์นั้นขึ้นเองอีก

ทอดหนึ่ง เช่น ในบางมหาวิทยาลัยกำหนดให้มาตรฐานการกำหนดตำแหน่งหรือภาระงานของบุคลากรตามสัญญาจ้าง ให้เป็นไปตามประกาศของมหาวิทยาลัย เป็นต้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยสามารถกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อตอบสนองและสอดคล้องกับนโยบายการบริหารมหาวิทยาลัยของตน แต่ในอีกด้านหนึ่งก็อาจสร้างความไม่ชัดเจนแน่นอนให้กับหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลในเรื่องนั้นมากขึ้นไปอีก

3.2 การศึกษาหลักเกณฑ์การบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาและวิเคราะห์หลักเกณฑ์ในการบริหารสัญญาจ้างของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา โดยเน้นการเปรียบเทียบเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยประเภทต่าง ๆ ทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงานอิสระ เพื่อให้เห็นถึงจุดร่วมที่เป็นมาตรฐานกลางและความแตกต่างที่สะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย

การศึกษาในครั้งนี้จะครอบคลุมประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสัญญาจ้าง เช่น การกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ การปฏิบัติตามภาระหน้าที่ การค้าประกัน การทดลองปฏิบัติงาน และการระงับข้อพิพาท โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถนำไปปรับใช้ในการพัฒนาระบบการบริหารสัญญาจ้างของสถาบันอุดมศึกษาในภาพรวมให้มีความยุติธรรม โปร่งใส และสอดคล้องกับบริบทขององค์กรและบุคลากร รายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1 ชื่อสัญญาและข้อตกลงทั่วไป

ชื่อสัญญาและข้อตกลงทั่วไปในสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา เป็นส่วนที่กำหนดโครงสร้างพื้นฐานและความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างมหาวิทยาลัยในฐานะผู้ว่าจ้างและบุคลากรในฐานะลูกจ้าง เนื้อหาในหัวข้อนี้มีรายละเอียดสำคัญ เช่น ชื่อคู่สัญญา ระบุชัดเจนว่ามหาวิทยาลัยในนามหน่วยงานรัฐหรือเอกชนใดเป็นผู้ว่าจ้าง และชื่อบุคลากรผู้รับจ้าง ตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง หน่วยงานหรือสังกัดที่ต้องปฏิบัติงาน เช่น คณะ วิทยาลัย หรือสำนักต่าง ๆ รวมถึงระบุขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน อาทิ งานสอน งานวิจัย หรือภารกิจพิเศษเฉพาะ และระยะเวลาการจ้าง เช่น การจ้างระยะสั้น 1 ปี หรือการจ้างต่อเนื่องแบบมีเงื่อนไข ทั้งนี้ สัญญาจะอ้างอิงถึงข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมในอนาคต เพื่อปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

จากการศึกษาเปรียบเทียบสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยหลายแห่ง พบว่า แม้จะมีกรอบโครงสร้างที่คล้ายคลึงกัน แต่มีความแตกต่างในรายละเอียด เช่น บางมหาวิทยาลัยระบุระยะเวลาจ้างสำหรับบุคลากรสายวิชาการเป็นแบบ 1 ปี และให้สิทธิในการต่อสัญญาขึ้นอยู่กับผลการประเมิน แต่ในกรณีอีกมหาวิทยาลัยหนึ่ง การจ้างงานบุคลากรสายวิชาการที่ผ่านเกณฑ์การประเมินอาจได้รับการเสนอชื่อเข้าสู่ระบบการจ้างงานต่อเนื่องโดยไม่

กำหนดระยะเวลาตายตัว ในขณะที่บางมหาวิทยาลัยจะระบุระยะเวลาจ้างแบบ 2 ปีสำหรับบุคลากรสายสนับสนุน โดยเน้นการประเมินผลในทุก 6 เดือน เพื่อพิจารณาต่อสัญญา

นอกจากนี้ ยังพบว่าบางมหาวิทยาลัยมีการระบุว่าข้อกำหนดในสัญญาจ้างอาจถูกแก้ไขเพิ่มเติมได้ หากมีการปรับเปลี่ยนข้อบังคับมหาวิทยาลัย ซึ่งแม้จะสร้างความยืดหยุ่นให้แก่ผู้ว่าจ้าง แต่ก็อาจก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในสถานภาพของบุคลากร โดยเฉพาะในกรณีที่เงื่อนไขเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่กระทบต่อสิทธิ เช่น การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ตัวอย่างเช่น เพิ่มภาระงานให้แก่บุคลากร ปรับลดค่าตอบแทนเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการ หรือกำหนดระยะเวลาตามสัญญาให้สั้นลงและเพิ่มหลักเกณฑ์ในการประเมินการปฏิบัติให้สูงขึ้น ดังนั้น การกำหนดเนื้อหาในส่วน “ข้อสัญญาและข้อตกลงทั่วไป” จึงควรมีความชัดเจนและรัดกุม โดยระบุขอบเขตและเงื่อนไขที่ครบถ้วน เช่น ในกรณีของบางมหาวิทยาลัยที่กำหนดให้สัญญาระบุขอบเขตงานที่บุคลากรต้องรับผิดชอบในรายละเอียด เช่น ชั่วโมงการสอนต่อสัปดาห์ จำนวนงานวิจัยที่ต้องส่ง จำนวนเงินทุนวิจัยที่ได้รับต้องมาจากแหล่งทุนภายนอก และเป้าหมายในการบริการวิชาการ พร้อมทั้งอ้างอิงข้อบังคับที่เกี่ยวข้องในลักษณะเฉพาะ เพื่อป้องกันข้อพิพาทในทางปฏิบัติ

3.2.2 ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์

ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่กำหนดในสัญญาจ้างบุคลากรในมหาวิทยาลัยเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างแรงจูงใจและรักษาคุณภาพของบุคลากร โดยในสัญญาจ้างมักกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าตอบแทนเพิ่มเติม และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ อย่างชัดเจน อัตราเงินเดือนเริ่มต้นมักระบุเป็นจำนวนที่แน่นอน พร้อมการจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มเติม เช่น เงินประจำตำแหน่ง เงินพิเศษ หรือค่าตอบแทนอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับข้อบังคับมหาวิทยาลัย โดยการจ่ายค่าตอบแทนทั้งหมดจะต้องเป็นไปตามระเบียบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย และอยู่ในรูปแบบการจ่ายรายเดือน

1) **การจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น** มหาวิทยาลัยกำหนดอัตราเงินเดือนเริ่มต้นในสัญญา พร้อมทั้งระบุวิธีการจ่าย เช่น การจ่ายในวันทำการสุดท้ายของเดือน การหักเงินสมทบต่าง ๆ เช่น ภาษี ณ ที่จ่าย เงินประกันสังคม และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ข้อกำหนดนี้สร้างความชัดเจนในเรื่องหน้าที่ของบุคลากรต่อการรับผิดชอบในการะภาษีและค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล

2) **สิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง** สิทธิประโยชน์ในสัญญาจ้างมักรวมถึงประกันสุขภาพโดยการใช้สิทธิประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคมสวัสดิการสำหรับการศึกษาต่อหรือฝึกอบรม และวันหยุดพักผ่อนมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยรัฐอาจเพิ่มสิทธิประโยชน์พิเศษเพื่อจูงใจบุคลากร เช่น ค่าเดินทางเพิ่มเติมสำหรับการปฏิบัติงานนอกพื้นที่ หรือโบนัสตามผลการปฏิบัติงาน

3) **ความแตกต่างในระบบค่าตอบแทน** จากการศึกษาพบว่า ในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ หากเป็นบุคลากรตามสัญญาจ้างที่จ้างจากเงินงบประมาณแผ่นดิน จะมีการกำหนดกรอบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ – ขั้นสูงเอาไว้ ซึ่งมหาวิทยาลัยจะต้องจ่ายค่าจ้างตามอัตราที่กำหนดนั้น ส่วนกรณีบุคลากรตามสัญญาจ้างที่จ้างจาก

เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดกรอบอัตราค่าจ้างได้เอง ส่วนสิทธิประโยชน์ยังแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความพร้อมของมหาวิทยาลัย เช่น บางมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในขณะที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความยืดหยุ่นในการกำหนดค่าตอบแทนและสวัสดิการให้เหมาะสมกับความต้องการและสถานการณ์การแข่งขันในตลาดแรงงาน อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างดังกล่าวอาจสร้างความรู้สึกไม่เท่าเทียมในหมู่บุคลากร และส่งผลต่อขวัญกำลังใจในงาน

ดังนั้น การกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของบุคลากรของมหาวิทยาลัยในสัญญาจ้างจึงควรพิจารณาให้เกิดความสมดุลระหว่างการสร้างความมั่นคงในหน้าที่และการเปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่เหมาะสมและสามารถดึงดูดบุคคลที่มีศักยภาพให้เข้ามาเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในระบบการบริหารบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา

3.2.3 ภาระหน้าที่และการปฏิบัติงาน

ภาระหน้าที่และการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างบุคลากรในมหาวิทยาลัย ถือเป็นหัวใจสำคัญที่แสดงถึงขอบเขตความรับผิดชอบของบุคลากรในฐานะผู้ปฏิบัติงาน โดยทั่วไปสัญญามักกำหนดภาระหน้าที่หลักที่บุคลากรต้องรับผิดชอบใน 4 ด้าน ได้แก่ การสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม นอกจากนี้ อาจรวมถึงหน้าที่อื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายตามความจำเป็นของมหาวิทยาลัย ตัวอย่างเช่น อาจารย์ที่สังกัดในคณะวิทยาศาสตร์อาจมีหน้าที่หลักในการสอนรายวิชาในระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษา พร้อมทั้งต้องทำวิจัยที่สอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัย หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอาจรับผิดชอบงานธุรการในส่วนงานวิจัยและประสานงานโครงการระดับชาติ

การปฏิบัติงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัยมักเชื่อมโยงกับเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานที่กำหนดเป็นระยะ ซึ่งมหาวิทยาลัยจะพิจารณาผลการปฏิบัติงานของบุคลากรจากตัวชี้วัด เช่น จำนวนผลงานวิจัยที่ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการ การได้รับทุนวิจัย หรือผลการประเมินจากนักศึกษาในด้านการสอน หากบุคลากรผ่านการประเมินในระดับดี อาจได้รับการต่อสัญญา เพิ่มค่าตอบแทน หรือพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง เช่น จากตำแหน่งอาจารย์เป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ หรือจากตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์เป็นรองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินในระยะเวลาที่กำหนด เช่น ไม่สามารถส่งผลงานวิจัยตามเงื่อนไขในระยะเวลา 3 ปี อาจทำให้บุคลากรสิ้นสุดสัญญาจ้าง

นอกจากนี้ สัญญายังมักระบุถึงความยืดหยุ่นในหน้าที่ เช่น การโยกย้ายงานหรือปรับเปลี่ยนสถานที่ปฏิบัติงาน ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินอาจได้รับมอบหมายให้ไปช่วยงานในส่วนอื่น เช่น ฝ่ายทะเบียน ในช่วงที่มีปริมาณงานสูง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ดังกล่าวควรมีระยะเวลาที่เหมาะสมและต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน้าที่หลักของบุคลากร

ในกรณีที่บุคลากรละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม เช่น ขาดงานเกิน 15 วันโดยไม่มีเหตุผลที่สมควร หรือปฏิบัติงานล่าช้าจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อโครงการสำคัญ สัญญาจ้างมักจะระบุให้

มหาวิทยาลัยมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ทันที ซึ่งแสดงถึงมาตรฐานที่มหาวิทยาลัยคาดหวังจากบุคลากร การกำหนดภาระหน้าที่และการปฏิบัติงานในสัญญาจึงควรมีความชัดเจน โปร่งใส และสมดุระหว่างความยืดหยุ่นของมหาวิทยาลัยและความมั่นคงในหน้าที่ของบุคลากร เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและความยุติธรรมในการบริหารงาน

3.2.4 การทดลองปฏิบัติงาน

การทดลองปฏิบัติงานเป็นขั้นตอนสำคัญที่ระบุไว้ในสัญญาจ้างบุคลากรในมหาวิทยาลัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินความเหมาะสมของบุคลากรต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายก่อนที่จะได้รับการบรรจุอย่างเต็มตัว ระยะเวลาการทดลองปฏิบัติงานที่กำหนดในสัญญามักอยู่ระหว่าง 6 เดือนถึง 1 ปี ขึ้นอยู่กับนโยบายของมหาวิทยาลัย โดยในช่วงทดลองงาน บุคลากรต้องปฏิบัติตามขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดในสัญญาอย่างเคร่งครัด และผ่านเกณฑ์การประเมินในระดับที่น่าพึงพอใจ

ตัวอย่างการกำหนดการทดลองปฏิบัติงาน เช่น สัญญาของมหาวิทยาลัยอาจจะระบุให้มีการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงาน 2 ครั้ง ครั้งแรกประเมินในช่วง 3 เดือนแรกเพื่อวิเคราะห์ความสามารถเบื้องต้น และครั้งที่สองก่อนสิ้นสุดระยะทดลองงานเพื่อประเมินผลรวม หากบุคลากรผ่านเกณฑ์ทั้งสองครั้ง จะได้รับการบรรจุเป็นบุคลากรประจำตามข้อบังคับมหาวิทยาลัย แต่หากไม่ผ่านการประเมิน มหาวิทยาลัยมีสิทธิบอกเลิกสัญญาโดยไม่ต้องรับผิดชอบค่าเสียหายเพิ่มเติม

กระบวนการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานอาจพิจารณาจากหลายปัจจัย เช่น คุณภาพการสอนในกรณีของอาจารย์ ความสามารถในการจัดการงานและปฏิบัติตามกำหนดเวลาในกรณีของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือความสามารถในการประสานงานและทำงานร่วมกับทีม ทั้งนี้ ผลการประเมินถือเป็นที่สุดตามที่คณะกรรมการประเมินของมหาวิทยาลัยกำหนด

อย่างไรก็ตาม การกำหนดเงื่อนไขการทดลองปฏิบัติงานที่ไม่ชัดเจน เช่น การไม่ระบุเกณฑ์การประเมินที่แน่นอน หรือการขยายระยะเวลาดทดลองงานเกินกว่า 1 ปี อาจทำให้บุคลากรรู้สึกไม่มั่นคงในหน้าที่และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงาน ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขการทดลองปฏิบัติงานจึงควรชัดเจน เป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและแรงจูงใจให้กับบุคลากร รวมถึงป้องกันข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญา

3.2.5 การประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นส่วนสำคัญในสัญญาจ้างบุคลากรในมหาวิทยาลัย ซึ่งใช้เป็นกลไกในการวัดผลการทำงานของบุคลากรตามขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในสัญญา ผลการประเมินนี้มีผลโดยตรงต่อการต่อสัญญา การเลื่อนตำแหน่ง หรือการปรับเพิ่มค่าตอบแทน ทั้งนี้ กระบวนการประเมินผลมักดำเนินการในลักษณะ

ประจำปี โดยพิจารณาจากเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น การปฏิบัติงานในเชิงปริมาณและคุณภาพ ความสามารถในการปฏิบัติตามกำหนดเวลา รวมถึงการปฏิบัติตามระเบียบและจรรยาบรรณของมหาวิทยาลัย

ตัวอย่างการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ระบุในสัญญาจ้าง เช่น บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งอาจารย์ต้องมีผลการประเมินที่ได้คะแนนไม่น้อยกว่า 80 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนนในแต่ละปีงบประมาณ โดยการประเมินจะพิจารณาจากองค์ประกอบหลัก ได้แก่

- 1) การสอน เช่น จำนวนชั่วโมงสอนในภาคการศึกษา การได้รับผลตอบรับที่ดีจากนักศึกษา
- 2) การวิจัย เช่น การตีพิมพ์บทความในวารสารที่อยู่ในฐานข้อมูลระดับนานาชาติ (เช่น Scopus หรือ Web of Science) อย่างน้อย 1 ชิ้นในรอบการประเมิน
- 3) การบริการวิชาการ เช่น การจัดอบรมให้กับหน่วยงานภายนอกอย่างน้อย 2 ครั้งต่อปี
- 4) การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เช่น การเข้าร่วมโครงการที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 1 โครงการในรอบปี

ในกรณีที่บุคลากรได้รับผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดติดต่อกัน 2 ปีงบประมาณ มหาวิทยาลัยอาจกำหนดให้สัญญาจ้างสิ้นสุดลงแม้จะยังมีระยะเวลาสัญญาเหลืออยู่ ทั้งนี้ การประเมินผลต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร และมีคณะกรรมการประเมินเป็นผู้พิจารณาผลอย่างโปร่งใส

การกำหนดกระบวนการและเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนช่วยสร้างความโปร่งใสและความยุติธรรมในระบบการบริหารงานบุคคล อย่างไรก็ตาม หากเกณฑ์การประเมินมีความซับซ้อนหรือไม่สอดคล้องกับลักษณะงาน อาจทำให้บุคลากรรู้สึกไม่พึงพอใจและส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในการทำงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาจึงควรมีความสมดุลระหว่างความต้องการของมหาวิทยาลัยและความเหมาะสมต่อหน้าที่ของบุคลากร

3.2.6 ทรัพย์สินทางปัญญา

ทรัพย์สินทางปัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัยถือเป็นประเด็นสำคัญที่มักระบุไว้ในสัญญาจ้าง โดยทั่วไป สัญญามักกำหนดให้ทรัพย์สินทางปัญญา เช่น สิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ หรือผลงานวิจัยที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรของมหาวิทยาลัย เช่น เงินทุนสนับสนุน เครื่องมือวิจัย หรือข้อมูลในความดูแลของมหาวิทยาลัย เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย บุคลากรผู้สร้างสรรค์ผลงานมีหน้าที่รายงานและถ่ายโอนสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญานั้นแก่มหาวิทยาลัย

ตัวอย่างในกรณีของสิทธิบัตร อาจารย์ในสัญญาว่า หากบุคลากรพัฒนานวัตกรรมหรือสิ่งประดิษฐ์ใหม่ในระหว่างการทำงาน เช่น อุปกรณ์การแพทย์ หรือกระบวนการผลิตใหม่ ๆ มหาวิทยาลัยจะถือครองสิทธิบัตรในฐานะเจ้าของร่วมกับบุคลากร ในขณะที่บุคลากรมีสิทธิได้รับส่วนแบ่งจากผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตามสัดส่วนที่มหาวิทยาลัยกำหนด เช่น ร้อยละ 70 เป็นของมหาวิทยาลัย และอีกร้อยละ 30 เป็นของบุคลากร

สำหรับลิขสิทธิ์ เช่น หนังสือเรียนหรือเอกสารประกอบการสอน สัญญาอาจจะระบุว่า หากบุคลากรพัฒนาผลงานดังกล่าวโดยได้รับเงินทุนสนับสนุนจากมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจะถือครองลิขสิทธิ์ในผลงานดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม บุคลากรอาจได้รับอนุญาตให้ใช้ผลงานนั้นในเชิงวิชาการได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของมหาวิทยาลัย โดยมีกรณีที่มีข้อพิพาท เช่น บุคลากรอ้างว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญาที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้ใช้ทรัพยากรของมหาวิทยาลัย หรือสร้างขึ้นนอกเวลางาน มหาวิทยาลัยอาจต้องมีการพิสูจน์ผ่านหลักฐานการใช้ทรัพยากรหรือสัญญาระบุเงื่อนไขอย่างชัดเจน เพื่อลดความคลุมเครือและข้อพิพาทในอนาคต

ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาในสัญญาจ้างควรระบุรายละเอียดให้ชัดเจน เช่น การแบ่งผลประโยชน์ การถ่ายโอนสิทธิ และการใช้ทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อป้องกันข้อพิพาทและสร้างความยุติธรรมทั้งสำหรับมหาวิทยาลัยและบุคลากร ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนางานวิจัยและนวัตกรรมในสถาบันอุดมศึกษา

3.2.7 การสิ้นสุดสัญญา

การสิ้นสุดสัญญาจ้างเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ระบุในสัญญาบุคลากรของมหาวิทยาลัย ซึ่งกำหนดสถานการณ์และเงื่อนไขที่ทำให้ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างมหาวิทยาลัยและบุคลากรยุติลง โดยทั่วไป สัญญาจ้างมักระบุเหตุแห่งการสิ้นสุดสัญญาเป็นข้อกำหนดหลัก เช่น การครบกำหนดระยะเวลาการจ้าง การลาออก การบอกเลิกสัญญาโดยมหาวิทยาลัย การเกษียณอายุ หรือเหตุอื่นที่เกี่ยวข้องกับความไม่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน

ตัวอย่างเงื่อนไขการสิ้นสุดสัญญาในกรณีที่ครบกำหนดระยะเวลาจ้าง เช่น สัญญาจ้างอาจจะระบุให้การสิ้นสุดสัญญาเกิดขึ้นในวันที่ครบกำหนด 1 ปี หากไม่มีการต่อสัญญา โดยมหาวิทยาลัยสามารถต่อสัญญาได้ตามเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงาน หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง แต่ในกรณีที่บุคลากรต้องการลาออก สัญญาอาจกำหนดให้ยื่นหนังสือแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 60 วัน ก่อนเปิดภาคการศึกษาถัดไป ทั้งนี้ หากบุคลากรละทิ้งงานก่อนระยะเวลาที่กำหนด อาจต้องเสียค่าปรับ เช่น ค่าชดเชยรายวันจนกว่ามหาวิทยาลัยจะหาผู้ปฏิบัติงานทดแทน

กรณีการบอกเลิกสัญญาโดยมหาวิทยาลัย เช่น บุคลากรไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานติดต่อกัน 2 ครั้ง หรือมีพฤติกรรมทุจริตต่อหน้าที่ การฝ่าฝืนกฎระเบียบที่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อมหาวิทยาลัย สัญญาจ้างมักจะระบุให้มหาวิทยาลัยสามารถยกเลิกสัญญาได้ทันทีโดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย และบุคลากรต้องคืนทรัพย์สินหรือปฏิบัติตามข้อกำหนดในการสิ้นสุดสัญญาทันที นอกจากนี้ การสิ้นสุดสัญญาอาจเกิดจากเหตุการณ์อื่น เช่น การยุบเลิกตำแหน่ง การล้มละลายของบุคลากร หรือปัญหาสุขภาพที่ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน ซึ่งในกรณีดังกล่าว สัญญาจ้างอาจจะระบุเงื่อนไขเฉพาะสำหรับการชดเชยหรือการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้อง

3.2.8 การค้ำประกัน

การค้ำประกันในสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นกลไกที่ใช้ในการสร้างความมั่นใจว่าบุคลากรจะปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อมหาวิทยาลัย ในกรณีที่บุคลากรละเมิดสัญญาหรือไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ ผู้ค้ำประกันหรือหลักทรัพย์ค้ำประกันจะเป็นหลักประกันในการชดเชย

ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าประกันในแต่ละมหาวิทยาลัยอาจแตกต่างกัน แต่มีจุดร่วมสำคัญคือ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ค้าประกันหรือหลักทรัพย์ที่สามารถใช้ค้าประกันได้

ในบางมหาวิทยาลัยสัญญาจ้างระบุว่าผู้ค้าประกันต้องเป็นบุคคลที่ใกล้ชิด เช่น บิดา มารดา หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน โดยไม่ต้องใช้หลักทรัพย์เป็นประกัน หากไม่มีบุคคลดังกล่าว บุคคลที่จะทำหน้าที่ค้าประกันได้ ต้องเป็นข้าราชการที่มีคุณวุฒิปริญญาตรีขึ้นไป และได้รับการบรรจุมาไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีสถานภาพเทียบเท่าโดยไม่ต้องแสดงหลักทรัพย์ หากไม่สามารถหาผู้ค้าประกันตามเกณฑ์ดังกล่าวได้ บุคลากรสามารถใช้ทรัพย์สิน เช่น ที่ดิน บ้าน หรืออาคารชุด ที่มีมูลค่าไม่น้อยกว่าที่มหาวิทยาลัยกำหนดเป็นหลักประกันแทน

ตัวอย่างจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในบางมหาวิทยาลัยอาจมีการกำหนดเงื่อนไขการค้าประกันที่ยืดหยุ่นกว่า โดยอนุญาตให้ใช้ทรัพย์สินของตนเองเป็นหลักประกันได้ในกรณีที่ไม่สามารถหาผู้ค้าประกันได้ ทั้งนี้ มูลค่าของทรัพย์สินที่ใช้ค้าประกันต้องเพียงพอและได้รับการประเมินอย่างเป็นธรรม เพื่อหลีกเลี่ยงความลำบากเกินสมควรแก่บุคลากร หรือในบางมหาวิทยาลัยยังมีการกำหนดให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานที่มีความเสี่ยงสูง เช่น งานในห้องปฏิบัติการ หรือโครงการที่ได้รับทุนสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ต้องมีการค้าประกันเพิ่มเติมเพื่อป้องกันความเสี่ยงในลักษณะเฉพาะ

การจัดทำสัญญาค้าประกันมักต้องติดอากรแสตมป์ เช่น ตัวจริงติดอากรแสตมป์ 10 บาท และสำเนาติดอากรแสตมป์ 5 บาท เพื่อให้เอกสารมีผลทางกฎหมาย นอกจากนี้ สัญญามักระบุให้บุคลากรต้องจัดหาผู้ค้าประกันรายใหม่ในกรณีที่ผู้ค้าประกันเดิมเสียชีวิต หรือไม่มีคุณสมบัติตรงตามข้อกำหนด หากไม่สามารถจัดหาผู้ค้าประกันใหม่ได้ มหาวิทยาลัยมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างได้ทันที

อย่างไรก็ตาม การค้าประกันในบางมหาวิทยาลัยอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่บุคลากร เช่น การกำหนดเงื่อนไขที่ซับซ้อนหรือมูลค่าทรัพย์สินที่สูงเกินไป อาจส่งผลให้บุคลากรบางรายไม่สามารถปฏิบัติตามได้ ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขการค้าประกันควรมีความสมเหตุสมผล ยืดหยุ่น และคำนึงถึงความเป็นธรรมทั้งต่อมหาวิทยาลัยและบุคลากร เพื่อสร้างความมั่นคงในความสัมพันธ์ทางสัญญาและป้องกันข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น

3.2.9 ข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยและจรรยาบรรณ

ข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยและจรรยาบรรณในสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นส่วนสำคัญที่เน้นย้ำถึงความประพฤติและความรับผิดชอบของบุคลากรในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาระดับสูง มาตรฐานดังกล่าวไม่ได้มีเพียงเพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคลากรเท่านั้น แต่ยังเป็นแนวทางในการเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของมหาวิทยาลัย และการดำเนินงานที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

โดยทั่วไป สัญญาจ้างมักกำหนดให้บุคลากรปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เช่น ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล และข้อกำหนดเกี่ยวกับการรักษาความลับของมหาวิทยาลัย ตัวอย่างเช่น บุคลากรจะต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และหลีกเลี่ยงการกระทำที่อาจนำมาซึ่ง

ความเสียหายต่อชื่อเสียงของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ยังต้องรักษาความลับของข้อมูลภายใน เช่น ข้อมูลวิจัย ข้อมูลทางการเงิน หรือข้อมูลส่วนบุคคลของนักศึกษาและเพื่อนร่วมงาน

ในบางกรณี สัญญาจ้างระบุโทษของการฝ่าฝืนวินัยและจรรยาบรรณอย่างชัดเจน ตัวอย่างจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น บางมหาวิทยาลัยอาจระบุว่าการฝ่าฝืนจรรยาบรรณ เช่น การมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย การรับสินบน หรือการละทิ้งหน้าที่ราชการ จะนำไปสู่การเลิกจ้างทันทีโดยไม่มีการจ่ายค่าชดเชย ขณะที่บางมหาวิทยาลัยอาจเน้นโทษทางวินัยในรูปแบบของการตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน หรือปลดออกตามขั้นตอนที่ระบุในกฎหมายราชการพลเรือน นอกจากนี้ ข้อกำหนดในสัญญายังอาจระบุให้บุคลากรต้องเข้ารับการอบรมหรือพัฒนาจรรยาบรรณในสายงานอย่างสม่ำเสมอ เช่น การอบรมด้านจริยธรรมในการวิจัย หรือการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรมีความตระหนักและปฏิบัติตามมาตรฐานทางจรรยาบรรณที่สูงขึ้น

3.2.10 การแก้ไขและระงับข้อพิพาท

การแก้ไขและระงับข้อพิพาทในสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นกระบวนการสำคัญที่กำหนดวิธีการจัดการกรณีเกิดความขัดแย้งระหว่างคู่สัญญา ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากการปฏิบัติงาน การตีความข้อกำหนดในสัญญา หรือการบังคับใช้เงื่อนไขต่าง ๆ โดยสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยมักระบุขั้นตอนที่ชัดเจนเพื่อให้การแก้ไขปัญหานั้นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ขั้นตอนการแก้ไขข้อพิพาทในสัญญาของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีทั้งการแก้ไขสัญญา การไกล่เกลี่ย การร้องเรียนภายในองค์กร และการระงับข้อพิพาทในศาล ในกรณีของการแก้ไขสัญญา หลายมหาวิทยาลัย เช่น บางมหาวิทยาลัยจะกำหนดให้การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญาต้องดำเนินการด้วยความยินยอมของทั้งสองฝ่ายและจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อป้องกันความเข้าใจผิด นอกจากนี้ สัญญามักระบุว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายใหม่ เงื่อนไขในสัญญาจะถูกปรับให้สอดคล้องกับข้อบังคับที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยอัตโนมัติ ซึ่งช่วยลดความจำเป็นในการทำสัญญาใหม่ทุกครั้งที่มีกฎหมายเปลี่ยนแปลง

สำหรับกรณีเกิดข้อพิพาทที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยตรงระหว่างคู่สัญญา มหาวิทยาลัยบางแห่งจะระบุให้คู่สัญญาเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรืออนุญาโตตุลาการก่อนดำเนินคดีในศาล เพื่อช่วยลดความล่าช้าและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม หากไม่สามารถตกลงกันได้ ในขั้นตอนนี้ สัญญามักกำหนดให้ข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองที่มีเขตอำนาจในพื้นที่ที่มหาวิทยาลัยตั้งอยู่ ซึ่งช่วยเพิ่มความชัดเจนในกระบวนการทางกฎหมาย

นอกจากนี้ สัญญาจ้างของบางวิทยาลัยบางแห่งจะระบุถึงกลไกการระงับข้อพิพาทภายใน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่รวบรวมหลักฐานและออกคำวินิจฉัยที่ถือเป็นที่สุด ซึ่งช่วยให้การจัดการข้อพิพาทในองค์กรเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและลดความจำเป็นในการพึ่งพากระบวนการทางศาล ในขณะเดียวกัน

บางมหาวิทยาลัยอนุญาตให้บุคลากรที่ไม่พึงพอใจกับการตัดสินใจภายในองค์กรสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเพื่อพิจารณา โดยผลการพิจารณานั้นจะถือเป็นที่สุด

3.2.11 บทลงโทษและการชดเชยค่าเสียหาย

บทลงโทษและการชดเชยค่าเสียหายในสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยมีบทบาทสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมและสร้างความรับผิดชอบในหน้าที่ของบุคลากร โดยทั่วไป สัญญามักระบุกรณีที่บุคลากรฝ่าฝืนระเบียบหรือสัญญา เช่น การละเมิดจรรยาบรรณ การปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ หรือการสร้าง ความเสียหายต่อมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเกิดจากเจตนาหรือความประมาท ผลที่ตามมาอาจเป็นการยกเลิกสัญญาจ้าง การชดเชยค่าเสียหาย หรือบทลงโทษทางวินัย

ตัวอย่างเช่น บางมหาวิทยาลัยกำหนดว่าหากบุคลากรไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามเกณฑ์ที่กำหนดติดต่อกัน 2 รอบปีงบประมาณ หรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ระบุไว้ในสัญญา บุคลากรจะถูกบอกเลิกสัญญาจ้างโดยทันที นอกจากนี้ หากมีความเสียหายเกิดขึ้น เช่น งานล่าช้าจนส่งผลกระทบต่อโครงการหรือชื่อเสียงของมหาวิทยาลัย บุคลากรต้องรับผิดชอบค่าเสียหาย เช่น ค่าปรับตามที่ระบุในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย หรือในบางมหาวิทยาลัยจะเพิ่มความชัดเจนในกรณีการชดเชยค่าเสียหายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย เช่น การทำให้เครื่องมือวิจัยหรือทรัพย์สินอื่น ๆ เสียหาย บุคลากรต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการซ่อมหรือเปลี่ยนใหม่ตามราคาตลาด นอกจากนี้ หากการฝ่าฝืนกฎระเบียบส่งผลให้มหาวิทยาลัยสูญเสียโอกาสในด้านทุนสนับสนุนหรือความร่วมมือกับองค์กรภายนอก บุคลากรจะต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นตามที่คณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยมหาวิทยาลัยกำหนด

นอกจากนี้ ในบางมหาวิทยาลัย สัญญาจ้างอาจจะระบุว่าหากบุคลากรละทิ้งหน้าที่โดยไม่ได้รับอนุญาตติดต่อกันเกิน 15 วัน หรือกระทำการที่เป็นการทุจริต เช่น การรับผลประโยชน์ทับซ้อนจากโครงการวิจัยหรือการจัดซื้อจัดจ้าง บุคลากรจะถูกลงโทษด้วยการเลิกจ้างทันที และอาจต้องชดเชยค่าเสียหายเพิ่มเติม เช่น ค่าเสียหายที่เกิดจากการยกเลิกสัญญากับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม ในบางมหาวิทยาลัยได้กำหนดกระบวนการสอบสวนและพิจารณาโทษไว้ในสัญญาอย่างรัดกุม โดยมีคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและให้โอกาสบุคลากรชี้แจงก่อนที่จะกำหนดบทลงโทษหรือประเมินมูลค่าความเสียหาย ดังนั้น บทลงโทษและการชดเชยค่าเสียหายในสัญญาจ้างบุคลากรจึงมีบทบาทสำคัญในการสร้างระเบียบวินัยและป้องกันข้อพิพาทในอนาคต ทั้งนี้ ควรกำหนดเงื่อนไขให้สมเหตุสมผลและคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย เพื่อรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างมหาวิทยาลัยและบุคลากร และส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงในระบบการบริหารงานบุคคล

3.2.12 ข้อกำหนดเพิ่มเติม

ข้อกำหนดเพิ่มเติมในสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยถูกออกแบบมาเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นและความชัดเจนในความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยและบุคลากร โดยเนื้อหาของข้อกำหนดเหล่านี้มักเป็นเงื่อนไขเฉพาะที่เสริมจากหัวข้อหลักในสัญญา เพื่อรองรับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และช่วยลดความเสี่ยงของข้อพิพาท ตัวอย่างข้อกำหนดเพิ่มเติมที่พบในสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งและหน้าที่ การคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย การลาออกก่อนครบกำหนดสัญญา และการคุ้มครองบุคลากรในกรณีที่ปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยง

ตัวอย่างเช่น ในบางมหาวิทยาลัยระบุไว้ในสัญญาจ้างว่า มหาวิทยาลัยมีสิทธิปรับเปลี่ยนตำแหน่งหรือหน้าที่ของบุคลากรได้ตามความจำเป็น โดยต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน ทั้งนี้ บุคลากรต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีการเรียกร้องค่าชดเชย นอกจากนี้ บางมหาวิทยาลัยเพิ่มข้อกำหนดในกรณีที่บุคลากรลาออกก่อนครบกำหนดสัญญา โดยระบุให้บุคลากรต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น ค่าใช้จ่ายในการอบรมหรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนที่มหาวิทยาลัยใช้ในตัวบุคลากร บางมหาวิทยาลัยเพิ่มข้อกำหนดในกรณีที่บุคลากรปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยง เช่น การทำวิจัยในห้องปฏิบัติการ โดยมหาวิทยาลัยจะจัดหาประกันภัยเพิ่มเติมให้ครอบคลุมความเสี่ยงในระหว่างช่วงเวลาดังกล่าว

นอกจากนี้ ในบางมหาวิทยาลัยยังให้ความสำคัญกับการคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย โดยระบุในสัญญาว่าบุคลากรมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลทรัพย์สินที่ได้รับมอบหมาย หากเกิดความเสียหาย บุคลากรต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายตามมูลค่าทรัพย์สิน หรือดำเนินการซ่อมแซมให้กลับสู่สภาพเดิม ในขณะเดียวกัน บางมหาวิทยาลัยเพิ่มข้อกำหนดในกรณีที่บุคลากรต้องปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น การทำวิจัยร่วมกับองค์กรต่างชาติ โดยกำหนดให้บุคลากรต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

3.2.13 บทสรุป

สัญญาจ้างบุคลากรในมหาวิทยาลัยกำหนดรายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับชื่อคู่สัญญา ตำแหน่งงาน ขอบเขตหน้าที่ และระยะเวลาการจ้างงาน รวมถึงค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่พึงได้รับ บุคลากรต้องปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ที่ระบุไว้ เช่น การสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และการปฏิบัติงานอื่นตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด โดยมีการทดลองปฏิบัติงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานตามระเบียบที่กำหนด อีกทั้งทรัพย์สินทางปัญญาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย และบุคลากรต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการรักษาความลับและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ การสิ้นสุดสัญญาจ้างเกิดขึ้นเมื่อครบกำหนดระยะเวลา มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา หรือเกิดเหตุที่กำหนดไว้ตามระเบียบของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยอาจกำหนดให้บุคลากรจัดหาผู้ค้ำประกันหรือวางหลักทรัพย์ค้ำประกันเพื่อเป็นหลักประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีเกิดข้อพิพาทให้ดำเนินการตามกลไกที่กำหนดไว้ในสัญญา เช่น กรณีพนักงานฝ่าฝืนสัญญาไม่ร้ายแรงมหาวิทยาลัยจะแจ้งเตือนเป็นหนังสือ หรือพนักงานกระทำผิดสัญญามหาวิทยาลัยจะตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง หากมีมูลจึงจะตั้งคณะกรรมการสอบวินัยไม่ร้ายแรงหรือร้ายแรงแล้วแต่กรณี หากพนักงานไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะกรรมการสอบวินัยไม่ร้ายแรงหรือร้ายแรง สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในหน่วยงานและยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ หากพนักงานกระทำความผิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายมหาวิทยาลัยมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการละเมิดสัญญาจ้างหรือดำเนินการตามที่กฎหมายและข้อบังคับกำหนดไว้

บทที่ 4

การศึกษาข้อพิพาทและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา

ในบทนี้จะเป็นการรวบรวมข้อมูลข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา จากคำวินิจฉัยของศาล ทั้งข้อพิพาทในคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงสาเหตุของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นว่าเกิดขึ้นในลักษณะใดบ้าง รวมถึงการรวบรวมปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ผู้บริหารมหาวิทยาลัย พนักงานมหาวิทยาลัยประเภทต่าง ๆ ผู้ทรงคุณวุฒิ ตุลาการศาลปกครองหรือผู้พิพากษา ศาลยุติธรรม และผู้ปฏิบัติงานในสำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เพื่อให้ทราบถึง ปัญหาการปฏิบัติตามสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากผู้เกี่ยวข้อง และนำไปประกอบการวิเคราะห์ เพื่อหาแนวปฏิบัติที่ดีในการปรับปรุง พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาต่อไป

4.1 การศึกษาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาล

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นใน ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง รวมทั้งข้อพิพาทที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเพื่อพิจารณาว่าข้อพิพาทดังกล่าวสุดท้ายแล้วต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลใด³² เพื่อวิเคราะห์สาเหตุของข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

4.1.1 ข้อพิพาทในคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการจัดตั้งศาลปกครอง ขึ้นมาแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมเพื่อวินิจฉัยคดีปกครอง ทำให้ประเทศไทยเปลี่ยนจากระบบศาลเดียวที่มีศาล ยุติธรรมเพียงศาลเดียวที่มีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดี มาเป็นระบบศาลคู่ ทั้งนี้ เมื่อมีการจัดตั้งศาล ปกครองขึ้นแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมอาจเกิดปัญหาคือ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ข้อพิพาทนั้นจะอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของศาลใด โดยอาจมีกรณีเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ ศาลแต่ละศาลต่างเห็นว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอยู่ในเขตอำนาจ

³² ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยได้พิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่ขึ้นสู่การพิจารณา ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยการศึกษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาลในการวินิจฉัยว่าการโต้แย้งสัญญาจ้างบุคลากรมหาวิทยาลัยนั้น จะต้องขึ้นสู่ศาลใด โดยพิจารณาจากลักษณะของ สัญญานั้น และสามารถพิจารณาถึงเหตุแห่งข้อพิพาทนั้นเพื่อนำไปประกอบการวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 5 โดยเป็นการวิเคราะห์ต่อ ขยายจากที่ได้กล่าวในหัวข้อ 2.3.2 ที่กล่าวโดยสรุปเพียงว่าการเสนอคดีต่อศาลเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่เป็น สัญญาทางปกครองนั้นจะขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองเท่านั้น

ของตน หรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของตน³³ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” มีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร และมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา โดยในปัจจุบัน เป็นไปตามมาตรา 192 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยประธานศาลฎีกา เป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ

ในช่วงแรก ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษานั้นยังมีปัญหาว่าสัญญานั้นจะมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานที่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม หรือเป็นสัญญาทางปกครอง ที่จะต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง จึงได้มีการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษานั้นจะต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลใด โดยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในกรณีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษานั้น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะวินิจฉัยว่าสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา มีลักษณะเป็น “สัญญาทางปกครอง” ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง เนื่องจากสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์เป็นการให้บุคคลเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่าง คู่สัญญาจึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน

ทั้งนี้ แม้ว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะเป็นเพียงคำวินิจฉัยที่ชี้ว่าศาลใดจะมีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทนั้น ๆ เท่านั้น แต่ก็พอจะทำให้เห็นถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่เกิดขึ้น โดยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่วินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา แสดงให้เห็นถึงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการเลิกจ้างโดยไม่มีความผิดและไม่เป็นธรรมต่อบุคลากร และการไม่ปฏิบัติตามสัญญาและกฎระเบียบ ข้อบังคับ ดังต่อไปนี้

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 81/2559 โจทก์ยื่นฟ้องมหาวิทยาลัย จ. จำเลย ต่อศาลแรงงานกลางว่าสถาบัน ศ. ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้ข้อบังคับของจำเลย จ้างโจทก์เข้าทำงานเป็นพนักงานธุรการทั่วไป ได้รับค่าจ้างอัตราสุดท้ายเดือนละ 21,000 บาท ต่อมาจำเลยให้โจทก์เขียนใบลาออกโดยอ้างว่าหน่วยงานจะปิดตัวลง โดยโจทก์ไม่ได้สมัครใจลาออก จึงถือว่าจำเลยเลิกจ้างโจทก์โดยโจทก์ไม่ได้กระทำความผิดและเป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายและโจทก์ไม่ประสงค์จะทำงานกับจำเลยอีกต่อไป ขอให้บังคับจำเลย

³³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, องค์การชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล <<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=246>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2567.

ชำระค่าเสียหายเป็นเงิน 756,000 บาทพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า สัญญาที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำเลย ว่าจ้างโจทก์ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานธุรการทั่วไป เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์เป็นการให้โจทก์เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของจำเลย ความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์และจำเลยจึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 29/2559 โจทก์ยื่นฟ้องมหาวิทยาลัย ศ. จำเลย ต่อศาลแรงงานกลาง ว่าจำเลยจ้างโจทก์ทำงานเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป และมีการต่อสัญญาจ้างตลอดมา รวม 4 ฉบับ โดยในการทำสัญญาจ้าง จำเลยไม่ปฏิบัติตามสัญญาและระเบียบว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยของจำเลยที่กำหนดว่าเมื่อมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเห็นว่า เป็นผู้มีความสามารถเหมาะสมในการปฏิบัติงานหลังครบสัญญาจ้างจะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานประจำ โดยจำเลยให้โจทก์ทำสัญญาจ้างมีกำหนด 5 ปี โจทก์ยอมลงลายมือชื่อในสัญญาจ้างด้วยความจำใจเพราะโจทก์อยู่ภายใต้อำนาจครอบงำของจำเลย สัญญาจ้างที่ไม่บรรจุแต่งตั้งโจทก์เป็นพนักงานประจำตามสัญญาและระเบียบของมหาวิทยาลัยจึงเป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ต่อมาจำเลยได้มีคำสั่งให้โจทก์พ้นจากราชการ เนื่องจากสิ้นสุดสัญญาจ้าง การกระทำของจำเลยเป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม และเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า สัญญาที่จำเลยซึ่งเป็นสถานศึกษาของรัฐว่าจ้างโจทก์ให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการให้โจทก์เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของจำเลย ความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์และจำเลยจึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 27/2559 ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องมหาวิทยาลัย ก. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อศาลปกครองกลาง ความว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งกระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้จ้างผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งอาจารย์ประจำหลักสูตรสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศและเป็นหัวหน้างานเว็บไซต์ตามสัญญาจ้างพนักงาน

มหาวิทยาลัยเงินรายได้ ในตำแหน่งอาจารย์ มีกำหนดระยะเวลา 1 ปี และได้ต่อสัญญา ครั้งที่ 2 ต่อมาเมื่อครบกำหนดสัญญาจ้างครั้งที่ 2 ผู้ฟ้องคดียังคงปฏิบัติหน้าที่เดิมโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังคงจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีมาโดยตลอด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคล เรื่องการกำหนดระยะเวลาการจ้างและรูปแบบสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ก. โดย ประกาศดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งกระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องดำเนินการจัดทำสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีให้เป็นไปตามประกาศดังกล่าว โดยสัญญาต้องมีกำหนดระยะเวลา 3 ปี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีผ่านการทำงานตามสัญญาจ้างมาแล้ว 2 ครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งยกเลิกการจ้างผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่าผลการประเมินของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามเกณฑ์การประเมิน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และมีหนังสือร้องเรียนถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อขอความเป็นธรรมกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีหนังสือแจ้งสิ้นสุดระยะเวลาการจ้างผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีอำนาจกระทำได้อีกหรือขอขอบำนาจ และกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ดำเนินการจัดทำสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีตามประกาศดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นการเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำการโดยไม่มีอำนาจกระทำได้อีกหรือขอขอบำนาจ และเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ต้องขาดรายได้และเสียสิทธิต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับตามกฎหมายและตามสวัสดิการ

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นสถานศึกษาในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัยและมีฐานะเป็นกรม จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาในการจัดการเรียนการสอนและการวิจัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งอาจารย์ประจำ สัญญานี้จึงเป็นสัญญาเพื่อจัดหาบุคคลมาดำเนินการบริการสาธารณะด้านการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินงานหรือร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ตามนิยามสัญญาทางปกครองของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลิกจ้างหรือสิ้นสุดระยะเวลาจ้างโดยไม่ปฏิบัติตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

4.1.2 ข้อพิพาทในศาลยุติธรรม

ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อก่อนหน้าว่าสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงไม่พบข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาโดยตรงที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยพบว่ามีความผิดที่มี

การฟ้องร้องกันตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่มีฐานมาจากการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่สามารถทำให้เห็นถึงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจประเมินผลงานโดยมิชอบ และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2893/2563 ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2893/2563 คดีนี้โจทก์ทั้งสองซึ่งเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยฟ้องกล่าวหาว่า จำเลยทั้งสองซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัย ข. ให้เป็นคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการของผู้ฟ้องคดี ได้ใช้ดุลพินิจประเมินผลงานโจทก์ทั้งสองโดยมิชอบด้วยหน้าที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เป็นเหตุให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหาย ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า มหาวิทยาลัย ข. เป็นองค์กรมหาชนอิสระที่แยกออกจากระบบราชการ ไม่ได้เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงหรือทบวงของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ยังมีได้กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ขณะที่การปฏิบัติหน้าที่ของจำเลยทั้งสองซึ่งได้รับมอบหมายจากสภามหาวิทยาลัยในการพิจารณาประเมินผลงานของโจทก์ทั้งสองซึ่งเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ก็เป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติฯ อันเป็นเรื่องของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยซึ่งมีความเป็นอิสระแตกต่างหากจากระบบราชการเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศในทางวิชาการ การทำหน้าที่ของจำเลยทั้งสองในฐานะคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ จึงหาใช่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งในหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินอันจะทำให้จำเลยทั้งสองเป็นผู้ซึ่ง "ปฏิบัติหน้าที่ราชการ" ที่จะเข้าอยู่ในความหมายของ "เจ้าพนักงาน" ตามประมวลกฎหมายอาญาตามบทนิยามดังกล่าว จำเลยทั้งสองจึงไม่อาจกระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ดังที่โจทก์ทั้งสองฟ้องกล่าวหาได้

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว แม้ว่าประเด็นหลักของคดีจะไม่ใช่ว่าข้อพิพาทตามสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาก็ตาม แต่ก็ยังเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของผู้บริหารสัญญาในการประเมินผลการปฏิบัติงานของโจทก์ แล้วโจทก์เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีนำเรื่องดังกล่าวมาฟ้องเป็นคดีการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นการสะท้อนถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยมิชอบและไม่เป็นไปตามกฎหมายได้เช่นเดียวกัน

4.1.3 ข้อพิพาทในศาลปกครอง

สัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษานั้นมีลักษณะเป็น “สัญญาทางปกครอง” เนื่องจากเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์เป็นการให้บุคคลเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ดังนั้น ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากการพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นในศาลปกครอง คณะผู้วิจัยพบว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นนั้นอาจเกิดขึ้นได้ใน 3 ลักษณะ กล่าวคือ 1) ข้อพิพาทก่อนการเกิดสัญญา 2) ข้อพิพาทในการบริหารสัญญา และ 3) ข้อพิพาทหลังการสิ้นสุดสัญญา อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในศาลปกครองในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญกับข้อพิพาทในการบริหารสัญญา ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้น “ในระหว่างสัญญา” เป็นหลัก โดยสามารถแบ่งลักษณะของข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

4.1.3.1 ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลิกสัญญา การไม่ต่อสัญญา หรือการเลิกจ้าง

ข้อพิพาทในกลุ่มนี้เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่มหาวิทยาลัยได้มีการเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญา หรือเลิกจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา โดยส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาแล้วปรากฏว่าไม่ผ่านเกณฑ์หรือไม่เหมาะสมที่จะได้รับการจ้างต่อโดยฝ่ายบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญา หรือเลิกจ้าง จะโต้แย้งว่าฝ่ายมหาวิทยาลัยไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ มีอคติกลั่นแกล้งบุคลากรผู้นั้น หรือการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ดังต่อไปนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 256/2554 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นนางานมหาวิทยาลัยในตำแหน่งนักประชาสัมพันธ์ หลังจากนั้นได้มีการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานในรอบ 6 เดือน โดยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ฟ้องคดีมีความรู้ความสามารถ ความประพฤติรวมทั้งความรับผิดชอบต่อหน้าที่ไม่เหมาะสม เห็นสมควรขยายเวลาทดลองปฏิบัติงานจนถึงวันสิ้นสุดสัญญาจ้าง โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งขยายเวลาทดลองปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ทราบว่าต้องถูกออกจากการงาน เนื่องจากคณะกรรมการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่การงานดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคณะกรรมการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยของผู้ฟ้องคดี และการให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเป็นไปโดยไม่ชอบ จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาล

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่การงาน และอธิการบดีให้พ้นจากการงานโดยไม่จ้างต่อ จึงเป็นกรณีที่สัญญาจ้างทำงานระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีสิ้นสุดลง และผู้ถูกฟ้องคดีไม่ประสงค์จะต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งการจะต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องพิจารณาดำเนินการ ศาลไม่มีอำนาจที่จะไปบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต่อสัญญาให้กับผู้ฟ้องคดีได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.78/2554 ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าสัญญาจ้างฉบับปัจจุบันกำลังจะสิ้นสุดลง และไม่ประสงค์จะต่อสัญญากับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การไม่ต่อสัญญาจ้างดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ โดยในขณะ

การแจ้งไม่ต่อสัญญาผู้ฟ้องคดีมีภาระงานสอนในรายวิชาต่าง ๆ มากมาย เป็นการใช้ดุลพินิจโดยเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และเป็นการกระทำโดยไม่มีเหตุผล ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จงใจกลั่นแกล้ง ไม่สุจริต จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การจะต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ คำขอของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 276/2554 ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องอธิการบดีมหาวิทยาลัย ร. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รักษาการคณบดีวิทยาลัยแพทย์แผนไทยและแพทย์ทางเลือก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และมหาวิทยาลัย ร. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยผู้ฟ้องคดีบรรยายฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผ่านการเลือกสรรเข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ทำสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีมีกำหนดระยะเวลาการจ้างตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2550 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2551 ต่อมาผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบปี พ.ศ. 2551 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีออกไปอีก 1 ปี หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีอยู่ในระดับที่ควรแก้ไขปรับปรุงอย่างยิ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงไม่อาจต่อสัญญาจ้างที่จะสิ้นสุดลง ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อีกต่อไป ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าการประเมินและการไม่ต่อสัญญาจ้างต่อไปดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นไปตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัย โดยไม่ได้มอบหมายหน้าที่การงานหรือแสดงหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนดำเนินการและวิธีวัดประเมินผล จึงขอให้ศาลปกครองได้โปรดมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่ต่อสัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีใหม่ ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับปฏิบัติหน้าที่ตามเดิม และชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การใช้ดุลพินิจเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีนั้นมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่เป็นการใช้สิทธิเลิกจ้างตามสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาจ้างที่แน่นอน ดังนั้น เมื่อสัญญาสิ้นสุดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่จะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายในหน่วยงาน ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ ศาลจึงไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย เพราะหากศาลมีคำสั่งเช่นนั้นก็จะมีผลเป็นการบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ต้องต่อสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีโดยปริยาย ดังนั้น คำขอของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตาม มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

คำพิพากษาศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขแดงที่ 44/2555 ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในตำแหน่งอาจารย์ สังกัดคณะรัฐศาสตร์ โดยในการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจะทำ

การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มค่าจ้างประจำปีให้แก่ผู้ฟ้องคดีปีละ 2 ครั้ง ต่อมาในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มค่าจ้างประจำปี 2551 ครึ่งปีหลัง คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีและมีมติเห็นควรยุติการจ้าง เนื่องจากเหตุผลความจำเป็นด้านงบประมาณและภารกิจของหน่วยงาน คณะบดีคณะรัฐศาสตร์ในฐานะผู้บังคับบัญชาเห็นด้วยจึงได้ประเมินให้ยุติการจ้างผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อรับทราบผลการประเมินและขอให้ทบทวนผลการประเมินในแบบประเมิน และมีหนังสือถึงคณะบดีคณะรัฐศาสตร์ขอให้เพิกถอนความเห็นยุติการจ้าง คณะรัฐศาสตร์จึงได้ส่งผลการประเมินที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ทบทวนการประเมินไปให้อธิการบดีพิจารณา ต่อมาที่ปรึกษากฎหมายได้มีหนังสือให้ความเห็นว่า การจะเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีต้องเป็นไปตามข้อ 29 ของข้อบังคับสภามหาวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานฯ แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำการใดๆ อันเข้าเงื่อนไขข้อ 29 การเลิกจ้างก่อนครบสัญญาจ้างโดยอ้างเหตุผลความจำเป็นด้านงบประมาณและภารกิจของหน่วยงานย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิการบดีจึงได้เขียนในท้ายหนังสือว่า การจะจ้างหรือเลิกจ้างเป็นอำนาจของคณะ กรณียของผู้ฟ้องคดีซึ่งคณะมีมติให้เลิกจ้างนั้นจะต้องเลิกจ้างเมื่อหมดสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปและได้เข้ารับการประเมินเพื่อเพิ่มค่าจ้างประจำปี ซึ่งคณะกรรมการประเมินการเพิ่มค่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยรายผู้ฟ้องคดีมีมติเพิ่มค่าจ้างประจำปีครึ่งปีแรก ให้แก่ผู้ฟ้องคดีร้อยละ 3 คณะรัฐศาสตร์จึงได้มีหนังสือแจ้งผลการประเมินรายผู้ฟ้องคดีให้อธิการบดีพิจารณา อธิการบดีได้เขียนในหนังสือว่ามติดังกล่าวล่าช้าเกินไปและขัดต่อมติเดิมของคณะรัฐศาสตร์ที่ให้อธิการบดีเลิกสัญญาจ้าง และขณะนี้มหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดีไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ประเมินผลการปฏิบัติงานและเพิ่มค่าจ้างประจำปีครึ่งปีหลัง และประจำครึ่งปีแรกของอีกปีหนึ่ง ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเอกสารขอรับการประเมินถูกต้องและมีผลการปฏิบัติงานที่จะได้รับการปรับค่าจ้างประจำปีเพิ่มนั้น เป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างและข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานฯ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ศาลปกครองอุบลราชธานีวินิจฉัยว่า สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย อ. กำหนดว่า “พนักงานจะต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัด และจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของผู้ว่าจ้าง ทั้งที่ใช้อยู่ในวันทำสัญญานี้และจะมีประกาศขึ้นใหม่ และถือว่ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาฉบับนี้” ข้อสัญญาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีเช่นกัน ซึ่งในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มค่าจ้างในรายผู้ฟ้องคดี ประจำปี 2551 ครึ่งปีหลัง แม้คณะรัฐศาสตร์จะประเมินให้ยุติการจ้าง แต่เมื่ออธิการบดีมหาวิทยาลัย อ. มิได้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามผลการประเมินของคณะรัฐศาสตร์ และคณะรัฐศาสตร์ยังคงให้ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่เป็นอาจารย์สอนหนังสือแก่นักศึกษาและทำหน้าที่อื่น ๆ ต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานเมื่อครบรอบการประเมินต่อไป ดังนั้น การที่คณะรัฐศาสตร์และอธิการบดีไม่ประเมินผลการปฏิบัติงานและเพิ่มค่าจ้างประจำปี

2551 ครึ่งปีหลัง ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีผลการปฏิบัติงานสอนหนังสือและงานอื่นๆ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้น จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติผิดสัญญาจ้าง ประกอบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานฯ ส่วนการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มค่าจ้างประจำปี 2552 ครึ่งปีแรก เมื่อในช่วงระยะเวลาตามรอบการประเมิน อธิการบดียังมิได้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามข้อเสนอของคณะรัฐศาสตร์ที่ให้อธิการบดีพิจารณาการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มค่าจ้างประจำปี 2551 ครึ่งปีหลัง และผู้ฟ้องคดียังคงทำหน้าที่เป็นอาจารย์สอนหนังสือแก่นักศึกษาและทำหน้าที่อื่นๆ ตามที่คณะรัฐศาสตร์มอบหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานในช่วงระยะเวลานั้นเพื่อปรับเพิ่มค่าจ้างประจำปี 2552 ครึ่งปีแรก โดยคณะกรรมการประเมินการเพิ่มค่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยรายผู้ฟ้องคดีมีมติเพิ่มค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีร้อยละ 3 ของเงินเดือนพื้นฐาน การที่อธิการบดีมหาวิทยาลัย อ. ได้เขียนในหนังสือแจ้งผลการประเมินว่ามติดังกล่าวล่าช้าเกินไป และขัดต่อมติเดิมของคณะรัฐศาสตร์ที่ให้อธิการบดีเลิกสัญญาจ้างและขณะนั้นมหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดีไปแล้ว อันมีผลเป็นการปฏิเสธไม่เพิ่มค่าจ้างประจำปี 2552 ครึ่งปีแรก ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีผลการปฏิบัติงานสอนหนังสือและอื่น ๆ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้น จึงเป็นการผิดสัญญาจ้างประกอบกับข้อบังคับสภามหาวิทยาลัย อ. ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานฯ ด้วยเช่นกัน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 56/2559 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ ตามสัญญาจ้างปฏิบัติหน้าที่ราชการของพนักงานมหาวิทยาลัย (สายวิชาการ) ต่อมาระหว่างการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้เสนอข้อมูลต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้พิจารณามิมีมติกลับไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี โดยมีสาเหตุมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นประธานกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 รวมถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ซึ่งเป็นกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 โกรธเคืองผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล ระยะเวลาดำเนินการจ้างผู้ฟ้องคดียังไม่สิ้นสุดลง ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะคู่สัญญากับผู้ฟ้องคดียังมิได้แจ้งการไม่ต่อสัญญาจ้างหรือบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด กรณีจึงถือไม่ได้ว่ามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะพิจารณาต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ย่อมเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 พิจารณาต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้เป็นไปตามกฎหมายโดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ได้รับผลกระทบไม่ต่อสัญญาจ้าง จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ บ.61/2559 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นพนักงานเงินรายได้ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยได้รับการต่อสัญญาจ้างคราวละ 1 ปี เรื่อยมา ต่อมาได้รับการต่อสัญญาจ้างเพียง 6 เดือน และให้สิ้นสุดสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงได้ร้องทุกข์ และคณะกรรมการพิจารณาเรื่องทุกข์ เห็นว่าการไม่ต่อสัญญาจ้างเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบจึงมีมติให้เพิกถอนการไม่ต่อสัญญาจ้าง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณาต่อสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่ต่อสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ศาลปกครองสงขลาวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่อสัญญาจ้างให้พนักงานมหาวิทยาลัยรายอื่น 5 คน เป็นจำนวน 1 ปี แต่ต่อสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพียง 6 เดือน ทั้งที่ผลการประเมินอยู่ในระดับดี เป็นการใช้ดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและการไม่นำผลการปฏิบัติงานมาพิจารณาต่อสัญญาจ้าง เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของมหาวิทยาลัยและการไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ประจำมหาวิทยาลัย จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามข้อบังคับ กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ บ.229/2559 ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย สายการสอนตำแหน่งอาจารย์ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดี แจ้งเรื่องการไม่ต่อสัญญาจ้าง โดยให้เหตุผลว่าไม่ประสงค์จะต่อสัญญากับผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การไม่ต่อสัญญาผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ว่าต้องต่อสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา 5 ปี โดยผู้ฟ้องคดีได้ผลการประเมินการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ดีมาตลอด

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า แม้ว่าสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีจะมีการระบุเวลาสิ้นสุดของสัญญาเอาไว้ แต่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การต่อสัญญาเอาไว้ว่าให้เป็นตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ด้วย โดยผู้ฟ้องคดีต้องเข้ารับการประเมินการปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนด โดยหลักเกณฑ์การต่อสัญญาพนักงานมหาวิทยาลัยนั้น กำหนดให้ต้องนำผลการประเมินการปฏิบัติงานมาประกอบการพิจารณาด้วย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมิได้มีดุลพินิจตามอำเภอใจว่าจะต่อสัญญาหรือไม่ต่อสัญญาก็ได้ แต่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ด้วย เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับผลการประเมินการปฏิบัติงานในระดับดีมาก และได้รับการขึ้นเงินเดือนมาโดยตลอด หากผู้ฟ้องคดีได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานก่อนก็จะมีสิทธิได้รับการต่อสัญญาไปจนอายุ 60 ปีบริบูรณ์ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ต่อสัญญาผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กล่าวคือ ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีก่อน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะคู่สัญญาของผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและข้อกำหนดในสัญญาจ้างฯ

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ บ.7/2563 ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ปฏิบัติงานเป็นพนักงานประจำตามสัญญา ในตำแหน่งอาจารย์ สังกัดคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ เริ่มปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2553 และได้รับการต่อสัญญาตามข้อ 20 วรรคหนึ่ง (1) ของ

ข้อบังคับสภามหาวิทยาลัย ก. ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างคราวละ 1 ปี รวม 3 ครั้ง รวมเป็นเวลา 3 ปี 9 เดือน โดยผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเดือน เดือนละ 19,810 โดยปฏิบัติหน้าที่เรื่อยมา จนถึงวันที่ 25 มิถุนายน 2557 ซึ่งเป็นวันครบกำหนดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือเวียนแจ้งรายชื่อพนักงานมหาวิทยาลัย จำนวน 18 ราย ที่สิ้นสุดสัญญาจ้างและขอให้แจ้ง พนักงานมหาวิทยาลัยผู้มีรายชื่อทราบผลแห่งการสิ้นสุดสัญญาจ้างและหากพนักงานมหาวิทยาลัยมีความประสงค์ที่จะขอต่อสัญญาจ้าง ให้ติดต่อแจ้งความประสงค์ในการขอต่อสัญญาจ้างตามแบบฟอร์มของผู้ถูกฟ้องคดีด้วยตนเอง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์ขอรับการพิจารณาต่อสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย แต่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยอธิการบดี ได้สั่งการว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ประสงค์ที่จะทำสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดยอมทำให้ผู้ฟ้องคดีเสื่อมเสียชื่อเสียง หมดความน่าเชื่อถือในสังคม และได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเข้ากรณีที่ให้อำนาจอธิการบดีฯ มีอำนาจเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีได้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยของผู้ถูกฟ้องคดี การที่อธิการบดีไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี โดยอ้างระยะเวลาตามสัญญาจ้างสิ้นสุดลง โดยไม่เข้าเหตุที่อธิการบดีจะมีอำนาจในการเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับดังกล่าว จึงเป็นการเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

4.1.3.2 ข้อพิพาทเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือน

ข้อพิพาทในกลุ่มนี้เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่มหาวิทยาลัยได้มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน อาจเป็นการประเมินประจำปี หรือประจำปีแรกหรือครั้งปีหลัง แล้วบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาผู้เข้ารับการประเมินไม่พอใจผลการประเมินและอัตราเงินเดือนที่เพิ่มขึ้น โดยอ้างเหตุว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น ไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ มีอคติในการประเมิน หลักเกณฑ์การประเมินไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน หรือการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ 19/2555 ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการวิทยาศาสตร์และเครื่องมือกลาง อีกตำแหน่งหนึ่ง ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งเพิ่มค่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยประจำปีโดยเพิ่มค่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีร้อยละ 3.9 ซึ่งไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานใช้อคติในการประเมิน โดยกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินไม่สอดคล้องกับปริมาณงานของผู้ฟ้องคดี รวมถึงมีการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการมากเกินไปในการประเมินคุณภาพงาน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ศาลปกครองสงขลาวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานชุดใหม่กำหนดด้านคุณภาพงานของคณะกรรมการประเมินชุดเดิมมากำหนดให้คะแนนกับผู้ฟ้องคดี

โดยมิได้แจกแจงคะแนนแต่อย่างใด เมื่อคณะกรรมการประเมินชุดเดิมได้กำหนดคะแนนด้านคุณภาพงานของผู้ฟ้องคดี คือ 1. งานบริหาร 2. งานสอน 3. งานวิจัยและผลงานทางวิชาการ 4. งานบริการวิชาการ 5. งานพิเศษอื่น ๆ ซึ่งไม่ตรงกับการประเมินผู้ฟ้องคดีแบบสายอาจารย์ จึงไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีและไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ประเมินพนักงานที่ประเมินแบบสายอาจารย์คนอื่นๆ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่เพิ่มค่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีร้อยละ 3.9 เปอร์เซนต์ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ 28/2557 ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอาจารย์ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่เพิ่มค่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีเพียงร้อยละ 2.5 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคณะกรรมการประเมินฯ ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นธรรมและไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าว และเพิกถอนมติของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสงขลาวินิจฉัยว่า ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่เพิ่มค่าจ้างเฉพาะรายผู้ฟ้องคดีร้อยละ 2.5 เป็นการพิจารณาข้อเท็จจริงจากผลการประเมินของคณะกรรมการประเมินซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การประเมิน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้อีกทั้งข้อเท็จจริงในสำนวนคดี ก็ไม่ปรากฏให้เห็นถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทั้งในส่วนของการพิจารณาทางปกครองก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะออกคำสั่งดังกล่าว และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่มีเหตุที่ศาลจะมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ บ.25/2560 ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นไปตามประกาศมหาวิทยาลัยเรื่องหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยประจำฯ เนื่องจากต้องทำการประเมินผลการปฏิบัติงานล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน ก่อนครบรอบการประเมินในวันที่ 30 มิถุนายน 2560 ไม่ให้คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ (คณาจารย์ประจำ) เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงาน และใช้หลักเกณฑ์การประเมินโดยไม่ชอบ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองเชียงใหม่วินิจฉัยว่า วันที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีและเป็นวันเดียวกันกับวันที่ฟ้องคดีต่อศาล ยังไม่แน่นอนว่ามีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานแล้วหรือไม่ อีกทั้งผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการประเมินผลการปฏิบัติงานว่าผ่านเกณฑ์การประเมินหรือไม่ และได้คะแนนเท่าใด และแม้ว่าในเวลาต่อมาหากมีการประเมินผลการปฏิบัติงานแล้ว แต่เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคล เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนผลการประเมินดังกล่าวได้ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ได้รับแจ้งผลการประเมินจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ประกอบ

กับผลการประเมินดังกล่าวเป็นเพียงข้อมูลที่จะนำไปใช้ประกอบการพิจารณาปรับอัตราเงินเดือนประจำปีหรือพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนพิเศษตามผลงาน หรือสิ่งเล็กลงผู้ฟ้องคดีกรณีที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนด หรือกรณีที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินแต่ยังไม่ถูกสั่งเลิกจ้างก็ต้องเข้าสู่กระบวนการพัฒนาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่มหาวิทยาลัยกำหนดต่อไป ซึ่งเป็นการดำเนินการและการบริหารจัดการภายในของมหาวิทยาลัย จึงยังมิได้มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่ตามสัญญาจ้างในทันที ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ 3/2565 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งไม่เพิ่มเงินเดือนประจำปีงบประมาณให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย ต่อมาคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ได้มีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แก้ไขคำสั่งดังกล่าวให้ถูกต้องครบถ้วน เนื่องจากยังไม่มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งแก้ไขคำสั่งเดิม โดยระบุเหตุผลเพิ่มเติมว่า ผู้ฟ้องคดีถูกลดโทษตัดเงินเดือนและผลการประเมินการปฏิบัติงานอยู่ในระดับต้องปรับปรุง จึงไม่มีสิทธิเพิ่มเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นผลมาจากคณบดี คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจไม่สนใจในการจัดทำแผนข้อตกลงการปฏิบัติงานเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีภาระงานสอนเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด และคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานฯ บางรายมีเหตุขัดแย้งกับผู้ฟ้องคดีมาก่อนผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องทุกข์เกี่ยวกับคำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยอีกครั้ง แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ศาลปกครองสงขลาวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีวิธีการหรือแนวทางดำเนินการในหลายแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับภาระงานด้านการสอน ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีดำเนินการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกับบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นย่อมได้รับการแก้ไขหรือมีทางออกร่วมกันได้ แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องขอให้จ่ายภาระงานสอน แต่เมื่อได้รับการชี้แจงและเสนอแนะแนวทางแก้ไข ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ดำเนินการแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้มีการประเมินผลงานโดยไม่มีการกำหนดภาระงานสอน ร้อยละ 45 และให้นับปริมาณงานทั้งงานสอน งานวิจัย และงานบริการวิชาการ รวมกันได้ทั้งหมดนั้น คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจได้เสนอขอยกเว้นการปฏิบัติตามมาตรฐานภาระงานขั้นต่ำของผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่คณะกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคลประจำมหาวิทยาลัย ได้มีมติไม่เห็นชอบ เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์สังกัดคณะที่มีการจัดการเรียนการสอนตามปกติ การยกเว้นภาระงานสอนตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กำหนด ไม่สามารถกระทำได้ด้วยอาจส่งผลกระทบต่อจัดการเรียนการสอนในภาพรวมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แสดงให้เห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีการเรียนการสอนตามมาตรฐานภาระงานขั้นต่ำส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น การที่

คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีแล้วมีมติว่า ผู้ฟ้องคดีมีผลการประเมินการปฏิบัติงานไม่ถึงร้อยละ 60 อยู่ในระดับต้องปรับปรุง ส่งผลทำให้ไม่มีสิทธิเพิ่มเงินเดือน จึงเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยชอบตามประกาศเรื่องมาตรฐานภาระงานขั้นต่ำของคณาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยฯ และประกาศเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของพนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยฯ แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นำผลการประเมินของคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานฯ มาใช้ในการพิจารณาไม่เพิ่มเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าในรอบการประเมินประจำปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ 5 เป็นเวลา 2 เดือน อันเป็นการลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาเพิ่มเงินเดือนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น คำสั่งที่ไม่เพิ่มเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยระบุเหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษตัดเงินเดือนและผลการประเมินการปฏิบัติงานอยู่ในระดับต้องปรับปรุง จึงขัดด้วยกฎหมายและสัญญาแล้ว

4.1.4 การวิเคราะห์สาเหตุของข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

จากการศึกษาข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ที่เกิดขึ้นในคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง คณะผู้วิจัยพบว่าข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ทั้ง 3 องค์การนั้น มีเพียง 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการเลิกสัญญา การไม่ต่อสัญญา หรือการเลิกจ้าง และข้อพิพาทเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือน ซึ่งเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อสถานภาพและการเจริญเติบโตในตำแหน่งหน้าที่ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ที่ขึ้นอยู่กับการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างโดยผู้มีอำนาจในการพิจารณาประเมิน ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานตามรอบระยะเวลา คณบดี หรืออธิการบดี โดยข้อโต้แย้งของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญา หรือเลิกจ้าง หรือไม่พอใจผลการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือน ปรากฏตามเหตุดังต่อไปนี้

1) การไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กรณีนี้เป็นกรณีที่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาเห็นว่าตนถูกเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญา เลิกจ้าง หรือประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือนโดยไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญา หรือไม่เป็นไปตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ซึ่งจะแปรผันไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแบบของสัญญาของแต่ละมหาวิทยาลัย เนื่องจากแต่ละมหาวิทยาลัยสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลในรูปแบบสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย รวมทั้งแบบสัญญาจ้างได้เอง ตามที่กล่าวแล้วในบทที่ 3 ซึ่งศาลก็จะวินิจฉัยว่าผู้มีอำนาจใช้อำนาจในการเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญา เลิกจ้าง หรือประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของมหาวิทยาลัยหรือไม่ เช่น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจในการเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญา หรือเลิกจ้าง หรือไม่ หรือมีการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานไว้อย่างไร เป็นต้น อัน

ทำให้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และรูปแบบสัญญาที่กำหนดในแต่ละมหาวิทยาลัย จะมีผลต่อการควบคุมตรวจสอบในกรณีนี้เป็นอย่างมาก เพราะหากกฎหมายเหล่านั้นไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจใดไว้เป็นการเฉพาะ การบริหารสัญญาจ้างบุคลากรซึ่งเป็นการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ก็จะเป็นอำนาจดุลพินิจของมหาวิทยาลัยในการบริหารงานบุคคลโดยพิจารณาจากความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ ศาลย่อมไม่สามารถเข้าไปก้าวก้าวการใช้อำนาจดังกล่าวของมหาวิทยาลัยได้

2) **การไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ** กรณีนี้เป็นกรณีที่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาเห็นว่าตนถูกเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญา เลิกจ้าง หรือประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือนโดยไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน เช่น อาจทำให้ผู้ถูกประเมินมีภาระงานไม่เพียงพอที่จะได้รับการต่อสัญญา หรือเลื่อนเงินเดือน เป็นต้น

3) **การมีอคติหรือกลั่นแกล้งบุคลากรผู้นั้น** กรณีนี้เป็นกรณีที่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาเห็นว่าตนถูกเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญา เลิกจ้าง หรือประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือน โดยผู้ที่มีอคติต่อตนหรือประเมินโดยกลั่นแกล้งตน เช่น ผู้รับการประเมินอาจเคยมีปัญหาข้อขัดแย้งกับกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงาน หรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตัดสินใจในการเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญา เลิกจ้าง หรือพิจารณาผลการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือน

4) **การกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินไม่สอดคล้องกับงาน** กรณีนี้เป็นกรณีที่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาเห็นว่าตนถูกเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญา เลิกจ้าง หรือประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือนโดยหลักเกณฑ์การประเมินไม่สอดคล้องกับงานที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติจริง เช่น หากบุคลากรผู้รับการประเมินมีทั้งภาระการสอนและการบริหาร แต่กลับนำภาระงานด้านการสอนหรือด้านการบริหารมาใช้ในการประเมินเพียงด้านเดียว ทำให้ภาระงานที่ถูกประเมินไม่สะท้อนกับภาระงานจริงของผู้ถูกประเมิน

5) **การใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ** กรณีนี้เป็นกรณีที่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาเห็นว่าตนถูกเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญา เลิกจ้าง หรือประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือน โดยผู้ประเมินหรือผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ทั้งในกรณีที่บุคลากรรู้สึกว่าได้ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจดังกล่าว หรือเป็นกรณีที่เห็นว่ามี การเปิดให้ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจได้มากจนเกินไป เช่น กรณีที่ไม่เข้าเหตุที่จะให้อำนาจในการเลิกจ้างได้แต่ผู้มีอำนาจกลับสั่งให้เลิกจ้าง หรือกรณีที่บุคลากรได้รับผลการประเมินการปฏิบัติงานในระดับดีมาโดยตลอด แต่กลับพิจารณาเลิกจ้าง เป็นต้น

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากข้อโต้แย้งการใช้อำนาจเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญา เลิกจ้าง หรือประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้ง 5 เหตุ ดังกล่าว ล้วนแล้วแต่เป็นข้อโต้แย้งที่มีลักษณะเป็นการโต้ “การตัดสินใจ” ในการใช้อำนาจหรือการประเมินผลของผู้มีอำนาจในการเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญา เลิกจ้าง หรือประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งสิ้น ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็น “อำนาจดุลพินิจ” ของมหาวิทยาลัยในการบริหารงานบุคคลของตน ดังนั้น การวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญา เลิกจ้าง หรือประเมินผลการปฏิบัติงาน ของศาล ก็จะพิจารณา

จากสัญญาจ้าง และกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ว่าผู้มีอำนาจได้ใช้อำนาจตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับนั้นหรือไม่ โดยหากการใช้อำนาจนั้นไม่เป็นไปตามสัญญาจ้าง หรือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ก็จะวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น

การปฏิเสธไม่เพิ่มค่าจ้างประจำปี 2552 ครึ่งปีแรกให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีผลการปฏิบัติงานสอนหนังสือและอื่น ๆ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้น จึงเป็นการผิดสัญญาจ้างประกอบกับข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานฯ (คำพิพากษาศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขแดงที่ 44/2555)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่อสัญญาจ้างให้พนักงานมหาวิทยาลัยรายอื่น 5 คน เป็นจำนวน 1 ปี แต่ต่อสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพียง 6 เดือน ทั้งที่ผลการประเมินอยู่ในระดับดี เป็นการใช้ดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและการไม่นำผลการปฏิบัติงานมาพิจารณาต่อสัญญาจ้าง ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของมหาวิทยาลัยและไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามข้อบังคับ (คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ บ.61/2559)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ต่อสัญญาผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้ดำเนินการตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กล่าวคือประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีก่อน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะคู่สัญญาของผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและข้อกำหนดในสัญญาจ้างฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ บ.229/2559)

เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเข้ากรณีที่จะให้อำนาจอธิการบดีฯ มีอำนาจเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีได้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยของผู้ถูกฟ้องคดี การที่อธิการบดีฯ ไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีโดยอ้างระยะเวลาตามสัญญาจ้างสิ้นสุดลง โดยไม่เข้าเหตุที่อธิการบดีจะมีอำนาจในการเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับดังกล่าว จึงเป็นการเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ บ.7/2563)

เมื่อคณะกรรมการประเมินชุดเดิมได้กำหนดคะแนนด้านคุณภาพงานของผู้ฟ้องคดีไม่ตรงกับการประเมินผู้ฟ้องคดีแบบสายอาจารย์ จึงไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีและไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ประเมินพนักงานที่ประเมินแบบสายอาจารย์คนอื่นๆ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่เพิ่มค่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีร้อยละ 3.9 เปอร์เซ็นต์ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ 19/2555)

ในทางกลับกัน หากศาลเห็นว่าการใช้อำนาจเลิกสัญญา ไม่ต่อสัญญา เลิกจ้าง หรือประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นไปตามที่กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดไว้แล้ว ศาลก็จะไม่เข้าไปก้าวก่ายอำนาจของมหาวิทยาลัยในการบริหารงานบุคคลของบุคลากรตามสัญญาจ้าง โดยให้เป็นดุลพินิจของมหาวิทยาลัยในการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว เช่น

การจะต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องพิจารณา ดำเนินการ ศาลไม่มีอำนาจที่จะไปบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต่อสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 256/2554)

การจะต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 78/2554)

เมื่อสัญญาสิ้นสุดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่จะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายในหน่วยงาน ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ ศาลจึงไม่อาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย เพราะหากศาลมีคำสั่งเช่นนั้นก็จะมีผลเป็นการบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ต้องต่อสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีโดยปริยาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 276/2554)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะพิจารณาต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ย่อมเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 56/2559)

ดังนั้น จากการพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าการกำหนดรูปแบบของสัญญาจ้าง และกฎระเบียบ ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสัญญาจ้างบุคลากร มีความสำคัญและส่งผลโดยตรงกับสถานะ ความมั่นคง และความก้าวหน้าในอาชีพการงานของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากสัญญา กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของมหาวิทยาลัย มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน แน่นนอน สมเหตุสมผล และสามารถให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมกับบุคลากรภายใต้สัญญาจ้าง ก็จะส่งผลให้บุคลากรภายใต้สัญญาจ้างได้รับความคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในสัญญา กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับนั่นเอง และหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ศาลก็จะสามารถวินิจฉัยและให้ความเป็นธรรมแก่ทั้งฝ่ายบุคลากรภายใต้สัญญา และฝ่ายมหาวิทยาลัย ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับนั้นได้ แต่หากสัญญา กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ กำหนดไว้เป็นหลักการกว้าง ๆ และไม่กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ความคุ้มครองแก่บุคลากรภายใต้สัญญาเท่าที่ควร หรือกำหนดหลักเกณฑ์โดยยึดประโยชน์ของมหาวิทยาลัยแต่เพียงฝ่ายเดียว บุคลากรภายใต้สัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยก็จะไม่มั่นคงและไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร รวมทั้งศาลเองก็ไม่สามารถให้ความเป็นธรรมแก่บุคลากรภายใต้สัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยเกินไปกว่าที่สัญญา กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับกำหนดไว้ด้วย เพราะต้องจำกัดอำนาจของตนเพื่อมิให้เป็นการไปก้าวล่วงอำนาจและการใช้ดุลพินิจของมหาวิทยาลัยด้วย

4.2 การศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา จากการเก็บข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมประเด็นปัญหาและข้อสังเกตต่อการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสัญญาจ้างของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ เพื่อนำปัญหาและข้อสังเกตที่ได้จากการเก็บข้อมูลไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยในบทที่ 5 โดยสามารถสรุปผลการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในกลุ่มต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

4.2.1 บุคลากรตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษา (พนักงานมหาลัย)

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมประเด็นปัญหาและข้อสังเกตต่อการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสัญญาจ้างของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคลากรตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษา (พนักงานมหาวิทยาลัย) ทั้งบุคลากรสายวิชาการและสายสนับสนุนวิชาการ โดยสามารถสรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ดังต่อไปนี้

1) บุคลากรตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

ภาพรวมลักษณะสัญญาจ้างบุคลากรของแต่ละมหาวิทยาลัยนั้นเป็นไปตามบริบทของการบริหารของผู้บริหารแต่ละมหาลัย ทั้งนี้หากการออก กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ เป็นไปตามนโยบายของบริบทการบริหาร ก็จะทำให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากไม่เป็นไปตาม กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ จึงเป็นผลให้เกิดปัญหาขึ้น เช่น การให้สิทธิประโยชน์ไม่คุ้มค่า

ทั้งนี้ ปัญหาจากความเป็นอิสระในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้นมีหลายประการที่สำคัญคือปัญหาในการพิจารณาว่าจะต่อหรือไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับบุคลากรตามสัญญาจ้าง ซึ่งไม่เอื้อประโยชน์ต่อบุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยเท่าที่ควร รวมถึงค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่แตกต่างกับข้าราชการเป็นอย่างมาก เช่น ข้าราชการหรือพนักงานราชการในปัจจุบันมีการปรับฐานเงินเดือนขึ้นแล้ว แต่บุคลากรตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษายังไม่ปรับฐานเงินเดือนขึ้น ซึ่งตามหลักการควรจะได้เงินเดือนมากกว่าข้าราชการหรือพนักงานราชการ 1.5 หรือ 1.7 เท่า แต่ก็ยังไม่เป็นเช่นนั้น

สำหรับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของบุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัย สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของบุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัย ค่อนข้างไม่ดีถ้าเทียบกับข้าราชการ และถูกละเลยอย่างมาก ไม่มีบำเหน็จ ไม่มีบำนาญ ได้เพียงสิทธิตามประกันสังคมเท่านั้น โดยปรากฏว่ามีหลายมหาวิทยาลัยที่แทบจะไม่มีสวัสดิการให้แก่บุคลากรตามสัญญาจ้างเลย ค่าตอบแทนพิเศษหรือค่าชดเชยก็เช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ ความอิสระของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการจ้างบุคลากรตามสัญญาจ้างนั้นเป็นสิ่งที่ดี ถ้าหากผู้บริหารมีธรรมาภิบาล และเห็นถึงความเหลื่อมล้ำ

คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ สวัสดิการของบุคลากรมหาวิทยาลัย โดยกำหนดกฎเกณฑ์ให้เป็นธรรม ก็จะเป็นผลดี ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับว่าผู้บริหารของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งว่าจะมีธรรมาภิบาลในการบริหารงานมากเพียงใด

ในประเด็นเรื่องการพิจารณาว่าจะต่อหรือไม่ต่อสัญญากับบุคลากร ในบางครั้ง เกณฑ์การประเมินของบุคลากร อยู่ในเกณฑ์ที่ดี แต่มหาวิทยาลัยอาจไม่ต่อสัญญาก็ได้ โดยหากต้องย้ายไปทำงานในสถาบันอุดมศึกษาแห่งใหม่ เงินเดือนก็ต้องเริ่มต้นใหม่ แม้ว่าจะเคยทำงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เก่าและมีเงินเดือนไปถึงกว่า 50,000 บาทแล้ว แต่ต้องมาเริ่มรับเงินเดือนประมาณ 20,000 บาทใหม่ ซึ่งต่างจากข้าราชการที่ไม่ว่าจะย้ายไปดำรงตำแหน่งที่ใด สวัสดิการ ฐานเงินเดือนก็จะเป็นตามเดิม นอกจากนั้นการไม่ต่อสัญญาจ้างก็ไม่มีกฎหมายคุ้มครองบุคลากร จึงไม่มีหลักประกันความมั่นคงในชีวิต และทำให้เรื่องนี้อยู่ในมือผู้บริหารว่าจะตัดสินใจในทางใดก็ได้ เมื่อความมั่นคงทางชีวิตขึ้นอยู่กับการบริหารของผู้บริหาร เป็นผลให้บุคลากรไม่กล้าแสดงความคิดเห็น และขาดอิสระในทางวิชาการ

อนึ่ง ในปัจจุบันอาจต้องปรับแนวคิดว่า ผู้ขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยคือบุคลากรตามสัญญาจ้างไม่ใช่ข้าราชการ ซึ่งอนาคตจะไม่มีข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาอีกต่อไป จะเหลือแต่บุคลากรตามสัญญาจ้าง และหากสวัสดิการไม่ดีก็ส่งผลถึงระบบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในอนาคต ทั้งนี้ พนักงานมหาวิทยาลัยที่เป็นอาจารย์อาจต้องไปทำงานที่อื่น ไม่ว่าจะหางานเพิ่มเช่นงาน วิจัยเพื่อทำ ตำแหน่งทางวิชาการมากขึ้นเพื่อหารายได้และสร้างความมั่นคงในชีวิต ซึ่งจะส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาและตัวนักศึกษาที่อาจเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะเมื่อบุคลากรทางการศึกษาไม่มั่นคง ไม่มีสวัสดิการ ก็ต้องหาความมั่นคงตามพื้นฐานของมนุษย์ นอกจากนี้ยังอาจเปิดโอกาสให้มีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้ง่ายด้วย

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้คือควรมีการกำหนดเกณฑ์กลางของสัญญาจ้างบุคลากร และกำหนดสวัสดิการให้ชัดเจน เช่น อาจจะต้องมีสัญญามาตรฐาน หรือมีกองทุนช่วยเหลือบุคลากร เป็นต้น โดยควรมีเกณฑ์กลางเพื่อกำหนดสิทธิพื้นฐานให้กับบุคลากร ค่ามาตรฐาน มิเช่นนั้นจะเป็นปัญหาอย่างที่กำลังมาข้างต้น

นอกจากนี้ ควรมีกฎหมายกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานในการคุ้มครองบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งใช้ร่วมกัน และให้บุคลากรตามสัญญาจ้างของสถาบันอุดมศึกษามีบทบาทในการร่วมร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย ซึ่งทางเครือข่ายสภาอาจารย์ทั่วประเทศ เคยมีการผลักดันในเรื่องนี้ถึงคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ด้วยเช่นกัน แต่เรื่องยังคงค้างพิจารณาอยู่และไม่ถูกผลักดันเท่าที่ควร รวมทั้งต้องการให้แก้ไขเรื่องธรรมาภิบาลในการใช้ดุลพินิจในการบริหารสัญญาจ้างของผู้บริหาร

2) บุคลากรตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษาสายสนับสนุนวิชาการ

ตามปกติระยะเวลาของสัญญาจ้างจะตกลงจ้างเป็นรายปี เช่น 1 ปี 3 ปี 5 ปี และเป็นสัญญายาวตลอดชีพ หากเป็นสัญญาพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ (อาจารย์) จะแตกต่างกัน โดยการต่อสัญญาจะมีเงื่อนไขหลายเรื่อง เช่นมีทั้ง ต้องได้ตำแหน่งทางวิชาการ เช่น ผศ. หรือ รศ. เพื่อจะได้ต่อสัญญา และมีหลักเกณฑ์การประเมินอยู่ทุก ๆ ปี หากไม่ผ่านเกณฑ์ก็จะมีการประเมินอีกครั้งว่าสมควรจะได้รับการต่อสัญญาหรือไม่

ทั้งนี้ส่วนตัวเห็นว่าไม่มีปัญหากับหลักเกณฑ์การประเมินในปัจจุบัน และเห็นด้วยว่าควรมีการประเมินในทุกๆ ปี เพื่อให้บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาตื่นตัว พัฒนาตนเอง และเป็นผลดีต่อมหาวิทยาลัยที่ได้บุคลากรที่มีคุณภาพ ทั้งนี้หากไม่มีการประเมินจะเป็นผลให้ไม่รู้ว่าตลอดระยะเวลาที่ทำงานบุคลากรทำงานได้มีคุณภาพหรือไม่อย่างไรก็ตาม ในอีกแง่หนึ่งก็เป็นการสร้างความกดดันในการทำงานให้กับบุคลากรเช่นเดียวกัน

สำหรับเรื่องสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่มหาวิทยาลัยมอบให้ คิดว่าอยู่ในระดับที่พอรับได้

ส่วนเรื่องข้อกำหนดเกณฑ์กลางมาตรฐานสำหรับข้อบังคับการบริหารงานบุคคลหรือสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย เห็นว่าการจะกำหนดเกณฑ์กลางมาตรฐานสัญญาจ้างบุคลากรควรขึ้นอยู่กับรายได้ของมหาวิทยาลัย และแนวคิดของผู้บริหารมหาวิทยาลัยว่านโยบายขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยไปในทิศทางใด

4.2.2 ผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมประเด็นปัญหาและข้อสังเกตต่อการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสัญญาจ้างของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ อดีตผู้บริหารมหาวิทยาลัย โดยสามารถสรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ดังต่อไปนี้

การกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ และมีการกำหนดให้ต้องได้รับตำแหน่งทางวิชาการตามระยะเวลาสัญญาที่กำหนด ก็เพื่อที่จะให้คนของมหาวิทยาลัยนั้นมีคุณภาพสามารถปฏิบัติตามภารกิจที่มอบหมายได้ และยกระดับมหาวิทยาลัยให้ได้รับระดับที่ดีในการจัดอันดับของมหาวิทยาลัย

สำหรับประเด็นเรื่องภาระงาน หากมหาวิทยาลัยให้ค่าตอบแทนที่ดีกว่าที่อื่น ๆ ก็ควรมีสวัสดิการที่กำหนดภาระงานที่มากกว่าและมาตรฐานสูงกว่า ทั้งนี้เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีผลงานและได้รับการจัดอันดับที่ดีและมีชื่อเสียงมากขึ้น

ส่วนการที่มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลและการบริหารสัญญาจ้างได้เองโดยอิสระนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง และสอดคล้องกับการส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยมีความอิสระในการบริหารงาน โดยหากมีการเสนอให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อให้มหาวิทยาลัยไปกำหนดตาม คิดว่ามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ไม่น่าจะเห็นด้วย เพราะทุกมหาวิทยาลัยย่อมต้องการความเป็นอิสระในการบริหารงาน โดยหากต้องการที่จะเสนอให้มหาวิทยาลัยกำหนดหลักเกณฑ์ตามมาตรฐานที่ควรจะมี การจัดทำข้อเสนอแนะ หรือกำหนดแนวทางการจัดทำข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลหรือการบริหารสัญญาจ้าง ให้มหาวิทยาลัยนำไปประกอบการพิจารณาในการร่างข้อบังคับฯ น่าจะเป็นวิธีที่เหมาะสม

4.2.3 ตลาการศาลปกครอง

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมประเด็นปัญหาและข้อสังเกตต่อการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสัญญาจ้างของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกตลาการศาลปกครอง โดยสามารถสรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ดังต่อไปนี้

หลักการทั่วไปของศาลปกครองในการพิจารณาเรื่องสัญญาในลักษณะการจ้างบุคลากรมาปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้น การจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาหรือการจ้างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีลักษณะเช่นเดียวกัน คือศาลปกครองจะตีความว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อมีข้อพิพาทเรื่องสัญญาก็จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ทั้งนี้ ลักษณะที่ศาลปกครองใช้ในการตีความว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในมหาวิทยาลัยนั้นจะอยู่ในประเภทคดีใด ซึ่งการตีความดังกล่าวจะมีผลต่อการตั้งประเด็นในการวินิจฉัยคดีแบ่งเป็นสองส่วนดังนี้

1) สัญญาที่มีกำหนดระยะเวลา เช่น จ้าง 1 ปี จ้าง 3 ปี เป็นต้น หากข้อพิพาทเกิดเมื่อครบตามสัญญาจ้างแล้ว เช่น กรณีที่มหาวิทยาลัยไม่จ้างต่อ และมีการนำมาฟ้องขอให้จ้างต่อหรือให้จ่ายค่าชดเชย ศาลปกครองจะพิจารณาว่าเป็นข้อพิพาทในประเด็นความรับผิดชอบทางละเมิดจากการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ คือการละเลยไม่ต่อสัญญาให้ โดยหากสัญญาไม่มีการกำหนดเงื่อนไขว่าจะมีการว่าจ้างต่อ และไม่มีกฎหมายกำหนดว่าให้ต้องจ้างต่อ ศาลปกครองจะกำหนดให้เป็นคดีประเภทความรับผิดชอบทางละเมิดจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่

2) กรณีข้อพิพาทเกิดขึ้นในระหว่างที่สัญญาใช้บังคับ เช่น การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาเพื่อเลื่อนเงินเดือน หรือไม่เลื่อนเงินเดือน หรือเลื่อนเงินเดือนขึ้นน้อย หรือไม่ได้รับการไม่เลื่อนตำแหน่ง หรือไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน การถูกลงโทษทางวินัย หรือการถูกเลิกจ้างไม่เป็นธรรม ข้อพิพาทกลุ่มนี้ศาลปกครองจะวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยศาลจะวินิจฉัยบนพื้นฐานตามข้อสัญญา ทั้งนี้บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาต้องอยู่ภายใต้กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ที่มหาวิทยาลัยนั้น ๆ กำหนดด้วย

ในประเด็นความหลากหลายของข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของแต่ละสถาบันอุดมศึกษานั้น ข้อดีคือการที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจสถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการออกข้อบังคับต่าง ๆ ได้เอง ก็ทำให้สถาบันอุดมศึกษาได้วางหลักให้เหมาะสมแก่สถานะทางการเงิน สภาพการดำเนินงาน ภารกิจ นโยบาย ของแต่ละสถาบัน แต่จะมีข้อเสียคือการที่เมื่อสถาบันอุดมศึกษามีดุลพินิจมากก็อาจทำให้การบริหารสัญญาจ้างเป็นไปตามอำเภอใจของผู้บริหาร จึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์กลางในเรื่องสำคัญ ๆ ไว้เพื่อเป็นหลักประกันให้กับความมั่นคงทางอาชีพ และความเป็นอิสระทางวิชาการ แต่ในเรื่องการกำหนดภาระงานให้สอดคล้องกับค่าตอบแทนก็ให้เป็นดุลพินิจของสถาบัน

ทั้งนี้ สัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษานั้นเป็นสัญญาทางปกครองที่จะมีหลักประกันน้อยกว่าสัญญาในทางกฎหมายแรงงาน เช่น การเลิกจ้าง สัญญาทางปกครองบุคลากรสถาบันอุดมศึกษา ไม่มีกฎหมายคุ้มครองอย่างสัญญาในทางกฎหมายแรงงาน หากนำคดีมาฟ้องศาล ศาลมักจะยกฟ้อง ไม่ว่าสัญญาจ้างบุคลากรใน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือในสถาบันอุดมศึกษา และไม่มีหลักประกันความมั่นคงในอาชีพ รวมถึงเรื่องค่าชดเชย หากในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาไม่มีกำหนดไว้ หากมหาวิทยาลัยไม่ให้ค่าชดเชยก็ชอบด้วยกฎหมาย

4.2.4 ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมประเด็นปัญหาและข้อสังเกตต่อการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสัญญาจ้างของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกิจของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเดิม) โดยสามารถสรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างไว้ใน มาตรา 65/1 ว่าเป็นอำนาจของแต่ละมหาวิทยาลัย

สำนักงานปลัดฯ มีการได้รับแจ้งประเด็นปัญหาจากสัญญาจ้างบุคลากรอยู่บ้าง เช่น กรณีทำสัญญาจ้างไปแล้วมีทดลองงาน โดยมีปัญหาตรงที่เมื่อครบเวลาทดลองงาน กลับไม่มีการประเมินทดลองงานแต่กลับไม่ให้ผู้นั้นผ่านการทดลองงาน ทำให้ไม่เป็นธรรมกับผู้นั้น

ทั้งนี้ ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของบุคลากรตามสัญญาจ้างของแต่ละมหาวิทยาลัยนั้นมีความแตกต่างกันและมีมาตรฐานไม่เท่ากัน โดยเฉพาะเรื่องสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก เช่น ค่าตอบแทน ค่าตอบแทนพิเศษ ซึ่งหากค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของมหาวิทยาลัยไหนดี ก็จะสามารถดึงดูดคนที่มีคุณภาพให้เข้ามาทำงานกับมหาวิทยาลัยแห่งนั้นได้ ส่งผลต่อคุณภาพของบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่คนเก่ง ๆ จะกระจุกตัวอยู่กับมหาวิทยาลัยที่กำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของมหาวิทยาลัยไว้สูงกว่า

สำหรับกรณีการกำหนดภาระงาน หากจะกำหนดภาระงานที่มากและมีมาตรฐานสูง ก็ควรจะกำหนดค่าตอบแทนให้สูงสอดคล้องกับภาระงานนั้นด้วย และควรกำหนดภาระงานให้เหมาะสมกับสาขาวิชา เช่น การต้องเผยแพร่ผลงานในระดับนานาชาติ ที่บางสาขาวิชาทำได้ยากกว่า ทั้งนี้ การกำหนดค่าตอบแทนที่สูงมาก ๆ ก็จะทำให้มหาวิทยาลัยที่มีศักยภาพทางการเงินแตกต่างจากมหาวิทยาลัยที่มีข้อจำกัดมากกว่า

อนึ่ง ส่วนตัวเห็นว่าในตอนี้ในระบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยข้าราชการจะลดลงเรื่อย ๆ จนหมดไป และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัยจะเข้ามาแทนที่ ดังนั้น เพื่อจูงใจให้คนเข้ามาทำงานกับมหาวิทยาลัยเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา จึงควรกำหนดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ดี และอาจกำหนดให้สูงกว่าข้าราชการก็ได้

สำหรับประเด็นมาตรฐานของการบริหารงานบุคคลของบุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยนั้น หากมีก็จะช่วยลดความแตกต่างกันของมหาวิทยาลัยได้ ซึ่งส่วนกลางน่าจะออกมาตราฐานกลางในเรื่องนี้ได้ หรืออาจมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาฯ เพื่อกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมา

โดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานดังกล่าว หรืออาจกำหนดเพิ่มอำนาจให้รัฐมนตรี หรือ ก.พ.อ. ในการกำหนดมาตรฐานการก็ได้ ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีการเสนอร่างกฎหมายบริหารงานบุคคลบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่รวมบุคลากรทุกประเภท เช่น ข้าราชการ หรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไว้ด้วยกัน แต่ผลักดันไม่สำเร็จจึงไม่ได้ประกาศใช้

บทที่ 5

การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวข้องกับการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย

การจ้างบุคลากรในมหาวิทยาลัยนับเป็นกระบวนการสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนภารกิจทางวิชาการและความยั่งยืนของระบบการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ทั้งนี้ การบริหารงานบุคคลภายใต้กรอบนโยบายและสัญญาจ้างที่มีอยู่ในปัจจุบันยังคงประสบกับข้อจำกัดและอุปสรรคหลายประการซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างและความท้าทายทางการบริหารที่สมควรได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน โดยการวิเคราะห์ปัญหาในบทนี้จะครอบคลุมประเด็นหลักที่เกี่ยวข้องกับการจ้างบุคลากร ซึ่งรวมถึงประเด็นความอิสระในการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้าง อันนำมาซึ่งความหลากหลายของการกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารสัญญาจ้างของบุคลากรตามสัญญาจ้างในแต่ละมหาวิทยาลัย อันก่อให้เกิดมาตรฐานที่แตกต่างกันระหว่างบุคลากรตามสัญญาจ้างในมหาวิทยาลัย การกำหนดข้อสัญญาที่เป็นภาระเกินสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการผลิตผลงานทางวิชาการที่อาจไม่สอดคล้องกับทรัพยากรสนับสนุน ระยะเวลาของสัญญาจ้างที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในสถานภาพของตำแหน่งงานของบุคลากรผู้นั้น ตลอดจนการเลิกจ้างและการจ่ายค่าชดเชยในกรณีสิ้นสุดสัญญา ซึ่งต้องดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายและหลักการที่เป็นธรรม

ในบทนี้ จะได้วิเคราะห์ในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย โดยพิจารณาจากการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสัญญาจ้างและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามบทที่ 3 และบทที่ 4 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งต่อบุคลากรและต่อระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยรวม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอเชิงนโยบายที่เหมาะสมและเป็นแนวทางในการยกระดับมาตรฐานการจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถพิจารณาในรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

5.1 ความอิสระในการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้าง ที่ทำให้เกิดความหลากหลายไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ดังที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 65/1 ได้กำหนดให้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัยนั้น ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัยนั้น อันเป็นการมอบอำนาจให้สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งในการออกข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานสถาบันอุดมศึกษา ที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยนั่นเองโดยอิสระ จึงทำให้ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้าง รวมถึงลักษณะของสัญญาจ้างของแต่ละมหาวิทยาลัยมีความแตกต่างกัน

ในด้านหนึ่ง การให้อิสระแก่มหาวิทยาลัยในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของบุคลากรสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างของตนเองได้ ย่อมส่งผลดีต่อการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่สามารถเลือกวิธีการในการบริหารงานบุคคล รวมทั้งกำหนดค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ของบุคลากรสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างของตนเองได้อย่างเหมาะสมกับความต้องการและสถานภาพทางการเงินของแต่ละมหาวิทยาลัยได้

แต่ในอีกด้านหนึ่ง บุคลากรสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างในแต่ละมหาวิทยาลัยก็จะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลภายใต้สัญญาที่แตกต่างกัน จากดุลพินิจและความอิสระในการออก ข้อบังคับและแนวปฏิบัติภายในของแต่ละมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับบริบทและภารกิจเฉพาะ และอาจส่งผลต่อสถานภาพและทำให้เกิดความหลากหลายในการบริหารงานบุคคลบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันและสร้างความไม่เท่าเทียมในระบบโดยรวม³⁴ โดยมหาวิทยาลัยอาจใช้อำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรที่สร้างภาระให้กับบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างค่อนข้างมาก ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในอาชีพกับบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้าง เนื่องจากอาจถูกประเมินไม่ต่อสัญญาได้ทุกเมื่อ เนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้ได้

จากการศึกษาเปรียบเทียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาภายใต้สัญญาจ้าง และรูปแบบสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ปรากฏตามเนื้อความในบทที่ 3 พบว่าการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารสัญญาจ้างในข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัย และรูปแบบสัญญาของมหาวิทยาลัย แม้ว่าจะมีโครงสร้างของข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ในทำนองเดียวกัน โดยในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคลากร ตำแหน่ง ภาระงาน การจ้าง การบรรจุแต่งตั้ง การทดลองงาน แบบและระยะเวลาของสัญญา เงินเดือนหรือค่าตอบแทนต่าง ๆ สวัสดิการ วันหยุดวันลา การพัฒนาบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงาน วินัยและการรักษาวินัย การอุทธรณ์ร้องทุกข์ การพ้นจากการเป็นบุคลากร การเกษียณอายุและการต่ออายุงาน และค่าชดเชยส่วนในแบบสัญญาจ้างบุคลากร จะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับข้อกำหนดทั่วไป ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ภาระหน้าที่และการปฏิบัติงาน การทดลองปฏิบัติงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การสิ้นสุดสัญญา การค้าประกันวินัยและจรรยาบรรณ การแก้ไขข้อพิพาท บทลงโทษและค่าเสียหาย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในรายละเอียดของแต่ละหลักเกณฑ์ในข้อบังคับหรือข้อกำหนดในสัญญา ก็จะมี ความแตกต่างกันไปในแต่ละมหาวิทยาลัย

ตัวอย่างหนึ่งที่เห็นได้ชัดคือ ความแตกต่างในเรื่องเงื่อนไขสิทธิประโยชน์ที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง เช่น สิทธิวันลาพักผ่อน การเบิกค่ารักษาพยาบาล หรือเงินอุดหนุนด้านงานวิจัย ซึ่งในบางมหาวิทยาลัยมีการกำหนดสิทธิ

³⁴ เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล และวิภาดา ชัยรัตน์, 'ข้อแตกต่างของมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ' 69

ที่ครอบคลุมและเป็นประโยชน์ต่อบุคลากรมากกว่า ขณะที่บางแห่งกลับมีข้อจำกัดที่ไม่สอดคล้องกับภาระงานหรือความเหมาะสมของตำแหน่ง นอกจากนี้ หลักเกณฑ์และกระบวนการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ ก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละมหาวิทยาลัย โดยบางแห่งกำหนดขั้นตอนและเกณฑ์ที่ชัดเจน แต่บางแห่งอาจมีความไม่ชัดเจนหรือขาดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐาน จนทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างบุคลากรที่ปฏิบัติงานอย่างเดียวกันในต่างมหาวิทยาลัย³⁵

หรือในกรณีการจ่ายค่าชดเชยการพ้นจากการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย ที่บางมหาวิทยาลัยกำหนดให้บุคลากรผู้พ้นจากการเป็นบุคลากรนั้นได้รับค่าชดเชยในอัตราที่เทียบเท่ากับลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน แต่ในบางมหาวิทยาลัยกลับให้อย่างจำกัด เช่น ให้เฉพาะกรณีที่ผู้นั้นตายหรือเกษียณอายุ (แต่ในบางมหาวิทยาลัยกลับไม่ให้ค่าชดเชยกับบุคลากรกลุ่มนี้) หรือให้เฉพาะกรณีที่มหาวิทยาลัยมีส่วนที่ทำให้ผู้นั้นพ้นสภาพด้วย เช่น กรณีมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนงานแล้วต้องมีการยุบเลิกตำแหน่งจึงไม่จ้างบุคลากรผู้นั้นต่อ หรือต้องเป็นกรณีที่ผู้นั้นหย่อนความสามารถแต่ไม่ถึงกับเป็นเหตุเลิกจ้างได้แล้วมหาวิทยาลัยให้ออก หรืออาจไม่ให้ค่าชดเชยการพ้นจากการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยเลยก็ได้

ทั้งนี้ นอกจากหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของแต่ละมหาวิทยาลัยจะแตกต่างกันแล้ว การกำหนดหลักเกณฑ์บางข้อยังใช้วิธีการมอบอำนาจให้กับฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย กล่าวคืออธิการบดีหรือคณะกรรมการบริหารงานบุคคลไปกำหนดหลักเกณฑ์นั้นขึ้นเองอีกทอดหนึ่ง เช่น ในบางมหาวิทยาลัยกำหนดให้มาตรฐานการกำหนดตำแหน่งหรือภาระงานของบุคลากรตามสัญญาจ้าง ให้เป็นไปตามประกาศของมหาวิทยาลัย การมอบให้ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยไปกำหนดหลักเกณฑ์ได้เอง นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเช่นนี้ ในด้านหนึ่งก็เป็นไปเพื่อให้ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยสามารถกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อตอบสนองความต้องการด้านกำลังคนของมหาวิทยาลัยได้อย่างสอดคล้องกับนโยบายการบริหารมหาวิทยาลัยของตน แต่ในอีกด้านหนึ่งก็จะยิ่งสร้างความไม่ชัดเจนแน่นอนให้การต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลในเรื่องนั้น และสร้างความรู้สึกลังเลในความมั่นคงทางอาชีพการงานของบุคลากรผู้นั้นมากขึ้นไปอีก

แม้ความอิสระดังกล่าวจะถือเป็นข้อได้เปรียบในการให้อำนาจมหาวิทยาลัยจัดการทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับความต้องการและบริบทเฉพาะของตนเอง แต่ในภาพรวมกลับส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลในระดับประเทศ กล่าวคือ ความหลากหลายที่ไม่มีมาตรฐานกลางอาจเป็นเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งส่งผลให้บางมหาวิทยาลัยสามารถรักษาหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมและตรวจสอบได้ ในขณะที่บางแห่งอาจขาดระบบที่โปร่งใสและเป็นธรรม นำไปสู่ความไม่มั่นคงในสถานภาพของบุคลากรภายใต้สัญญาจ้างและปัญหาเชิงโครงสร้าง

³⁵ เพิ่งอ้าง 100-105.

กรณีจึงเป็นเรื่องที่วามหาวิทยาลัยนั้นให้ความสำคัญกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลของบุคลากรภายใต้สัญญาจ้างของตนให้ได้รับความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพมากเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องนำมาซึ่งน้ำหนักระหว่างผลการปฏิบัติงานที่มหาวิทยาลัยต้องการเพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยให้ก้าวไปข้างหน้า และทัดเทียมกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ หากมหาวิทยาลัยกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของบุคลากรตามสัญญาจ้างอย่างเป็นธรรมและได้รับความคุ้มครอง สิทธิประโยชน์ ความมั่นคงทางอาชีพ และเรื่องอื่น ๆ มากพอ บุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยนั้นก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสบายใจว่าตนมีความมั่นคงทางอาชีพ และได้รับการดูแลในเรื่องสวัสดิการต่าง ๆ มากพอสมควร แต่หากข้อบังคับของมหาวิทยาลัยใดกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจากบุคคลไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่ชัดเจน และไม่ได้ประกันความเป็นธรรมและให้ความมั่นคงทางอาชีพที่มากพอ บุคลากรในมหาวิทยาลัยนั้นก็ไม่สามารถมั่นใจได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้กับมหาวิทยาลัยจะมีความมั่นคงแน่นอน เพราะไม่มีหลักประกันในสายอาชีพของบุคลากรผู้นั้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาแนวคำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา พบว่าศาลปกครองนั้นจะใช้ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลบุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยมาใช้เป็น “เกณฑ์” สำคัญในการพิจารณาว่ามีการดำเนินการที่ผิดสัญญาหรือผิดข้อกำหนดของมหาวิทยาลัยหรือไม่ ซึ่งหากข้อบังคับของมหาวิทยาลัยถูกกำหนดไว้แบบไม่ชัดเจน คลุมเครือหรือไม่ได้มีเนื้อหาที่คุ้มครองบุคลากรตามสัญญาจ้าง ศาลย่อมไม่มีข้อกำหนดตามกฎหมายที่จะนำมาใช้พิจารณาเพื่อคุ้มครองบุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยได้ และต้องปล่อยให้เป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัยในการบริหารงานบุคคลของตน ดังนั้น การที่บุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยจะได้รับความคุ้มครองจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองมากเพียงใดนั้น จะสัมพันธ์กับข้อบังคับของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ อย่างใกล้ชิด กล่าวคือ หากข้อบังคับของมหาวิทยาลัยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นธรรม และมีข้อกำหนดที่คุ้มครองบุคลากรตามสัญญาจ้างอย่างครอบคลุมมากเท่าใด ศาลปกครองก็สามารถที่จะหยิบยกหลักเกณฑ์เหล่านั้นมาวินิจฉัยเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยมากเท่านั้น

ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของบุคลากรตามสัญญาจ้างที่แตกต่างกัน ยังส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีศักยภาพสูง โดยบุคลากรเหล่านี้มักเลือกเข้าทำงานกับมหาวิทยาลัยที่เสนอสิทธิประโยชน์และเงื่อนไขการจ้างที่เหมาะสมและเป็นธรรมกว่า ซึ่งอาจทำให้บางสถาบันที่ขาดมาตรการสนับสนุนที่เพียงพอประสบปัญหาในการสรรหาและรักษาบุคลากรคุณภาพเข้าสู่ระบบ

ต่อปัญหาในข้อนี้ การแก้ไขปัญหาคือความหลากหลายและความไม่เป็นมาตรฐานดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายที่สร้างสมดุลระหว่างความอิสระในการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยกับการมีมาตรฐานกลางที่อย่างน้อยทุกมหาวิทยาลัยต้องมีส่วนร่วมเพื่อให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำให้กับบุคลากรของมหาวิทยาลัยภายใต้สัญญาจ้าง โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิประโยชน์ของบุคลากร หลักเกณฑ์การเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ และมาตรฐานการประเมินผลการปฏิบัติงาน มาตรฐานกลางดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม (Equity) ต่อบุคลากร

พร้อมทั้งรักษาความยืดหยุ่นในการบริหารงานบุคคลให้แก่มหาวิทยาลัย เพื่อให้เกิดระบบที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยรวม

5.2 การกำหนดข้อกำหนดที่เป็นภาระเกินสมควรในสัญญา

การบริหารงานบุคคลภายใต้สัญญาจ้างงานของบุคลากรมหาวิทยาลัยมักปรากฏเงื่อนไขหรือข้อผูกพันที่อาจเป็นการสร้างภาระเกินสมควร หรือกำหนดภารกิจและหน้าที่ที่อาจไม่เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงของการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งทางวิชาการ การผลิตผลงานทางวิชาการ หรือการตีพิมพ์บทความในวารสารวิชาการที่มีมาตรฐานสูง เช่น ฐานข้อมูล Scopus หรือวารสารที่มีค่าความน่าเชื่อถือระดับสูง (Impact Factor) ซึ่งสัญญาดังกล่าวมักกำหนดเงื่อนไขอย่างเข้มงวด โดยขาดการพิจารณาถึงปัจจัยแวดล้อม เช่น ทรัพยากรสนับสนุนที่มหาวิทยาลัยมีให้ หรือข้อจำกัดในด้านเวลาและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ส่งผลให้บุคลากรเผชิญกับภาระหน้าที่ที่เกินกว่าศักยภาพที่แท้จริง

ในบางมหาวิทยาลัยได้กำหนดให้การดำรงตำแหน่งทางวิชาการในระดับต่าง ๆ ไว้เป็นเงื่อนไขในการต่อสัญญาจ้าง เช่น การระบุในสัญญาจ้างว่าบุคลากรต้องดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น เช่น การเลื่อนตำแหน่งจากผู้ช่วยศาสตราจารย์เป็นรองศาสตราจารย์ภายในระยะเวลาที่จำกัด เช่น 4 ถึง 5 ปี หรือเมื่อครบกำหนดระยะเวลาสัญญาใดสัญญาหนึ่ง บุคลากรสายวิชาการตามสัญญาจ้างจะต้องได้ตำแหน่งทางวิชาการตามที่กำหนด มิเช่นนั้นอาจถูกพิจารณาไม่ต่อสัญญาได้ โดยบุคลากรสายวิชาการต้องได้ตำแหน่งทางวิชาการอย่างน้อยในระดับรองศาสตราจารย์ จึงจะถือว่ามีความมั่นคงในการที่จะไม่ถูกพิจารณาไม่ต่อสัญญาเพราะเหตุไม่สามารถได้รับตำแหน่งทางวิชาการตามที่กำหนดไว้ ซึ่งเงื่อนไขนี้ก็สร้างความกดดันแก่บุคลากรสายวิชาการตามสัญญาจ้างเป็นอย่างมาก เพราะจะต้องรีบทำตำแหน่งทางวิชาการให้ทันระยะเวลาสัญญาของตน ซึ่งอาจไปกระทบต่อการทำหน้าที่อื่น ๆ ของบุคลากรสายวิชาการผู้นั้น เช่น การสอน การบริการวิชาการ หรือการบริการสังคม อันเป็นภารกิจที่สำคัญของมหาวิทยาลัยได้ เนื่องจากต้องให้ความสำคัญกับการทำผลงานทางวิชาการเพื่อขอตำแหน่งทางวิชาการให้ทันกำหนดระยะเวลาสัญญาเพื่อที่จะได้รับการต่อสัญญาไปเสีย

นอกจากนี้ ในบางมหาวิทยาลัยได้กำหนดภาระงานในการผลิตผลงานทางวิชาการที่สร้างภาระให้กับบุคลากรสายวิชาการเป็นอย่างมาก เช่น การกำหนดให้บุคลากรที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกต้องตีพิมพ์บทความในวารสารวิชาการที่อยู่ในฐานข้อมูล Scopus Tier 1 อย่างน้อย 1 ฉบับ หรือสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทต้องตีพิมพ์บทความใน Scopus Tier 2 อย่างน้อย 1 ฉบับ เงื่อนไขดังกล่าวเป็นการกำหนดมาตรฐานที่ตายตัวโดยไม่คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของสาขาวิชา ซึ่งบางสาขาวิชาไม่ได้มีธรรมเนียมปฏิบัติหรือความจำเป็นที่จะต้องตีพิมพ์ผลงานในวารสารระดับนานาชาติ นอกจากนี้ ยังไม่คำนึงถึงทรัพยากรที่ช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานดังกล่าว เช่น ทุนสนับสนุนงานวิจัย การเข้าถึงฐานข้อมูลวิชาการ หรือการให้คำปรึกษาจาก

ผู้เชี่ยวชาญที่เหมาะสม³⁶ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวแม้จะมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมศักยภาพทางวิชาการ แต่หากขาดการจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็น อาทิ การลดภาระงานสอน การจัดหาแหล่งทุนวิจัย หรือการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการ ย่อมทำให้บุคลากรประสบกับแรงกดดันและอาจไม่สามารถบรรลุข้อผูกพันตามสัญญาได้

อนึ่ง เงื่อนไขสัญญาในด้านภาระงานที่เข้มงวดดังกล่าว อาจเป็นการสร้างภาระเกินสมควรให้แก่บุคลากรตามสัญญาจ้าง และอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรดังกล่าวได้ เช่น อาจสร้างความตึงเครียดและแรงกดดันในการปฏิบัติงานและอาจลดทอนคุณภาพของผลงานวิชาการเนื่องจากเน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ หรือการสูญเสียแรงจูงใจในการทำงาน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาในการรักษาและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของมหาวิทยาลัยให้มีคุณภาพต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกำหนดภาระงานให้กับบุคลากรตามสัญญาจ้างในบางกรณีอาจเป็นการสร้างภาระให้กับบุคลากรตามสัญญาจ้างอยู่มากก็ตาม แต่ในทางกลับกัน มหาวิทยาลัยก็มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรฐานการทำงานและภาระงานของบุคลากรของมหาวิทยาลัยเพื่อให้มหาวิทยาลัยมีคุณภาพ เช่น การกำหนดให้ต้องทำตำแหน่งวิชาการภายในเวลาที่ปี การกำหนดให้ต้องมีผลงานวิชาการปีละกี่เรื่อง และต้องตีพิมพ์ในฐานข้อมูลใด ภาระงานเหล่านี้จะช่วยพัฒนาคุณภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยโดยรวมและทำให้มหาวิทยาลัยมีชื่อเสียงและมีความโดดเด่นมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การกำหนดภาระงานให้กับบุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยจึงต้องมีการพิจารณาอย่างรอบด้าน และกำหนดภาระงานของบุคลากรให้ได้สัดส่วนกันระหว่างความต้องการของมหาวิทยาลัยในการพัฒนาคุณภาพในด้านต่าง ๆ และภาระที่บุคลากรแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบ

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรมีการพิจารณาทบทวนเงื่อนไขในสัญญาจ้างให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยคำนึงถึงความต้องการของมหาวิทยาลัย ความเหมาะสมของภาระงานที่บุคลากรต้องรับผิดชอบ ในสัดส่วนที่สอดคล้องกับทรัพยากรที่ได้รับการสนับสนุนและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามภาระงานที่กำหนด นอกจากนี้ สมควรกำหนดมาตรฐานกลางที่ยึดหยุ่นในการกำหนดเงื่อนไข โดยควรคำนึงถึงความหลากหลายของลักษณะงานในแต่ละสาขาวิชา ซึ่งจะเป็นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและการบรรลุเป้าหมายทางวิชาการของมหาวิทยาลัยอย่างยั่งยืน โดยยังคงไว้ซึ่งความเหมาะสมและเป็นธรรมในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล

5.3 ระยะเวลาในแต่ละสัญญา

ระยะเวลาของสัญญาจ้างงานในมหาวิทยาลัยเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่และความคาดหวังอันชอบธรรม (Legitimate expectation) ของบุคลากรในการปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานในลักษณะสัญญาจ้าง โดยทั่วไปสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยมักถูกกำหนดไว้ใน

³⁶ โปรตดู นรา หัตถสิน และวิริยญา ชูราชิ, ‘การวิเคราะห์ปัจจัยจูงใจในการตีพิมพ์ผลงานวิชาการของอาจารย์: ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี’ (รายงานการศึกษาเสนอต่อกองทุนวิจัยมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2557).

ระยะเวลาสั้น เช่น 2 ปี หรือ 4 ปี ซึ่งสัญญาประเภทดังกล่าวสะท้อนถึงความไม่มั่นคงของสถานภาพการจ้างงานของบุคลากร เพราะการพิจารณาต่อสัญญามักผูกโยงกับ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และดุลพินิจของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ การดำรงอยู่ของสัญญาระยะสั้นที่ปราศจากมาตรการรองรับที่เหมาะสมย่อมก่อให้เกิดผลกระทบเชิงระบบ และเป็นเหตุให้เกิดความไม่แน่นอนหลายประการ ได้แก่ 1) ความกังวลในความไม่มั่นคงในสถานภาพการจ้างงาน เพราะว่าบุคลากรที่ปฏิบัติงานภายใต้สัญญาระยะสั้นย่อมต้องแบกรับภาระความกดดันที่ไม่สมเหตุสมผล อันเกิดจากความไม่แน่นอนเกี่ยวกับสถานภาพการจ้างหลังสิ้นสุดสัญญา ส่งผลให้เกิดความวิตกกังวลเกี่ยวกับอนาคตของตนเอง 2) การขาดแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองในระยะยาว กล่าวคือการจ้างงานที่ปราศจากความมั่นคงอาจเป็นเหตุให้บุคลากรขาดแรงจูงใจในการมุ่งมั่นพัฒนาตนเอง และลดทอนคุณภาพของการสร้างสรรค์ผลงานวิชาการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการวิจัยเชิงลึก และ 3) ผลกระทบต่อการดึงดูดและรักษาบุคลากรที่มีศักยภาพ ซึ่งสัญญาจ้างที่มีลักษณะชั่วคราวและขาดความมั่นคงอาจทำให้บุคลากรที่มีคุณภาพและความสามารถสูงหลีกเลี่ยงการเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย และหันไปเลือกหน่วยงานที่มีความมั่นคงกว่า

ตัวอย่างในทางปฏิบัติปรากฏว่า มหาวิทยาลัยบางแห่งกำหนดสัญญาจ้างให้มีระยะเวลา 3 ปี และต้องเข้ารับการพิจารณาเพื่อต่อสัญญาไปตลอดเมื่อสิ้นระยะเวลา 3 ปี ดังกล่าว จนเกษียณอายุราชการ โดยระบุชัดเจนว่าการต่อสัญญาจะขึ้นอยู่กับผลการประเมินตามเกณฑ์ที่กำหนด เช่น การจัดทำผลงานวิชาการ การวิจัย หรือการตีพิมพ์บทความให้สอดคล้องกับข้อบังคับที่ระบุไว้ หากบุคลากรไม่สามารถบรรลุเงื่อนไขดังกล่าวได้ อาจส่งผลให้ไม่สามารถต่อสัญญาออกไปได้ อีกทั้งในบางกรณี ตำแหน่งที่อยู่ภายใต้การจ้างงานลักษณะชั่วคราวหรือมีเงื่อนไขพิเศษ เช่น ตำแหน่งนักวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากทุนภายนอก มักจะต้องพึ่งพาการต่ออายุของโครงการเป็นหลัก ซึ่งสร้างภาระความไม่แน่นอนต่ออนาคตทางวิชาชีพ

อนึ่ง การกำหนดระยะเวลาสัญญาจ้างงานที่สั้นเกินสมควร และไม่มอบสัญญาระยะยาวให้กับบุคลากรตามสัญญาจ้าง มักเกิดจากความพยายามของมหาวิทยาลัยในการสร้างกลไกการควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความจำเป็นขององค์กรได้อย่างยืดหยุ่น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักความได้สัดส่วน (Proportionality)³⁷ กล่าวคือ ระยะเวลาของสัญญาจ้างต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะงาน หน้าที่ความรับผิดชอบ และระยะเวลาที่จำเป็นในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการจ้างงาน ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยต้องไม่ใช้การกำหนดสัญญาระยะสั้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิของบุคลากรโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร หรือเป็นการสร้างความไม่มั่นคงทางอาชีพโดยไม่จำเป็น

³⁷ วุฒิชัย จิตตานุ, การบังคับใช้หลักการสัดส่วน (Principle of Proportionality) ในการคุ้มครองสิทธิปัจเจกชน '8 วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 2549, 41-44.

ในขณะเดียวกัน มหาวิทยาลัยควรคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อความมั่นคงในสถานภาพการจ้างงานและสิทธิอันชอบธรรมของบุคลากรในการทำงานที่ต่อเนื่องและมั่นคง การสร้างสมดุลดังกล่าวจำเป็นต้องมีมาตรการเชิงนโยบายที่สอดคล้องกับหลักการแห่งความได้สัดส่วน เช่น การกำหนดสัญญาระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับบุคลากรที่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส หรือการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาต่อสัญญา เพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่แน่นอนและแรงกดดันที่เกินสมควรต่อบุคลากร ทั้งนี้ การรักษาสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรบุคคลกับหลักประกันความมั่นคงของบุคลากรจะช่วยสร้างระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ยุติธรรม และเป็นที่ยอมรับในระยะยาว³⁸

คณะผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่าทางแก้ไขที่เหมาะสม ควรมีการกำหนดระยะเวลาของสัญญาจ้างให้เหมาะสมกับลักษณะงาน เช่น สัญญาระยะเวลา 5 ปี หรือการพิจารณาให้สัญญาระยะเวลาแก่บุคลากรตามสัญญาจ้างเมื่อครบเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่ง เช่น เมื่อบุคลากรผ่านเกณฑ์การประเมินที่เป็นธรรมและชัดเจน นอกจากนี้มหาวิทยาลัยควรพัฒนากลไกการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ยึดหลัก ความโปร่งใส ความเป็นธรรม และปราศจากอคติ เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในสถานภาพการจ้างงานและลดความกังวลเกี่ยวกับความไม่มั่นคงของบุคลากรในการทำงานระยะยาว ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนการบริหารงานบุคคลในระบบอุดมศึกษาให้มีความยั่งยืนและสอดคล้องกับหลักการบริหารงานอย่างมีธรรมาภิบาล

5.4 การเลิกจ้างและการจ่ายค่าชดเชยบุคลากรของมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้าง

การเลิกจ้างและการจ่ายค่าชดเชยเมื่อพ้นจากความเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยถือเป็นประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในหน้าที่การงานและสิทธิในการได้รับการเยียวยาตามสมควรของบุคลากรในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ดังที่คณะผู้วิจัยได้อธิบายไปแล้วว่ามหาวิทยาลัยมีอิสระในการกำหนดระเบียบและนโยบายของตนเอง แต่การเลิกจ้างและการกำหนดค่าชดเชยต้องดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายและหลักการที่เป็นธรรมด้วย เพื่อป้องกันข้อพิพาท สร้างความเป็นธรรม และรักษาความน่าเชื่อถือขององค์กร โดยการวิเคราะห์ในหัวข้อนี้จะครอบคลุมถึงปัญหาและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างสมดุลระหว่างสิทธิของบุคลากรและเป้าหมายขององค์กร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.4.1 เหตุในการเลิกจ้างและไม่ต่ออายุสัญญา

จากการศึกษาข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลและสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในบทที่ 3 พบว่าข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของได้กำหนดเหตุการณ์เลิกจ้างไว้หลายกรณี ทั้งในกรณีที่เกิดจากเหตุส่วนตัวของบุคลากรตามสัญญาจ้างผู้จ้างเอง เช่น การถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ถูกสั่งให้ออกเพราะขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ละทิ้งงานโดยไม่มีเหตุอันควร หย่อนความสามารถ ถูกจำคุก หรือเป็นกรณีเลิกจ้างกรณีที่เกิดจากข้อกำหนดในสัญญา เช่น การสิ้นสุดสัญญาการปฏิบัติงานหรือสัญญาจ้างและไม่ได้รับการต่อสัญญา

³⁸ เฟื่องอ้อ.

ถูกยกเลิกสัญญาจ้าง ไม่ผ่านการประเมินผลการทดลองงานหรือผลการปฏิบัติงาน ไม่ได้รับการขึ้นเงินเดือนติดต่อกัน 2 รอบการประเมิน เป็นต้น

หากพิจารณากรณีเลิกจ้างกรณีที่เกิดจากข้อกำหนดในสัญญา เหตุเลิกจ้างในกลุ่มนี้จะสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกำหนดภาระงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรผู้นั้น ซึ่งทั้งหลักเกณฑ์ในการกำหนดภาระงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานแตกต่างกันไปในแต่ละมหาวิทยาลัย ทำให้บุคลากรในแต่ละมหาวิทยาลัยอาจถูกเลิกจ้างได้ในขอบเขตที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังสร้างความไม่มั่นคงและความกดดันให้กับบุคลากรภายใต้สัญญาจ้างในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับมหาวิทยาลัย เนื่องจากต้องพยายามปฏิบัติหน้าที่ตามภาระงานที่มหาวิทยาลัยกำหนด เพื่อให้ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานและได้รับการต่อสัญญา

นอกจากนี้ ในการพิจารณาข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ยังพบว่ามีเพียงบางมหาวิทยาลัยเท่านั้นที่กำหนดหลักประกันในการได้รับการต่อสัญญาของบุคลากรตามสัญญาจ้างเอาไว้ กล่าวคือเป็นการกำหนดเหตุในการไม่ต่อสัญญาจ้างเอาไว้ว่ามหาวิทยาลัยจะไม่ต่อสัญญาให้กับบุคลากรผู้นั้นหากเข้าเหตุในการไม่ต่อสัญญาที่กำหนด ซึ่งเท่ากับเป็นการกำหนดว่าหากมิได้เข้าเหตุในการไม่ต่อสัญญากับบุคลากรตามสัญญาจ้างผู้ใด มหาวิทยาลัยต้องต่อสัญญาจ้างกับผู้นั้น ทั้งนี้ ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง ในคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ บ.7/2563 ที่วินิจฉัยว่า “เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเข้ากรณีที่จะให้อำนาจอธิการบดีฯ มีอำนาจเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยของผู้ถูกฟ้องคดี การที่อธิการบดีฯ ไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี โดยอ้างระยะเวลาตามสัญญาจ้างสิ้นสุดลง โดยไม่เข้าเหตุที่อธิการบดีจะมีอำนาจในการเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับดังกล่าว จึงเป็นการเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งการมีหลักเกณฑ์ในแนวทางดังกล่าวกำหนดเอาไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยก็จะช่วยสร้างความมั่นใจให้กับบุคลากรตามสัญญาจ้างได้ในระดับหนึ่ง ว่าหากไม่ได้เป็นกรณีที่ตนเข้ากรณีที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการไม่ต่อสัญญากับตนได้ ตนย่อมได้รับการต่อสัญญาจ้าง อันจะทำให้บุคลากรตามสัญญาจ้างรู้สึกได้รับความมั่นคงในอาชีพของตนมากยิ่งขึ้น

5.4.2 การเยียวยาบุคลากรของมหาวิทยาลัยกรณีเลิกจ้างและไม่ต่ออายุสัญญา

การเลิกจ้างหรือการไม่ต่ออายุสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา เป็นอำนาจที่หน่วยงานสามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามระเบียบและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างหรือข้อบังคับภายในมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าวควรจะต้องกระทำโดยมีเหตุผลอันสมควร และสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) และหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจตามดุลพินิจที่ปราศจากหลักเกณฑ์หรือความเป็นธรรม

กรณีการสิ้นสุดสัญญาจ้างโดยไม่ต่ออายุ กล่าวคือ การสิ้นสุดสัญญาตามระยะเวลาที่กำหนดไว้โดยอัตโนมัติ ซึ่งเป็นสิทธิของหน่วยงานนายจ้างตามขอบเขตอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ อย่างไรก็ตาม การกระทำการดังกล่าวไม่ควรเป็นไปโดยพลการและควรมีเหตุผลรองรับ เช่น การสิ้นสุดโครงการ การไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงาน หรือ

การลดความจำเป็นในตำแหน่งดังกล่าว การไม่ต่อสัญญาจ้างควรดำเนินการภายใต้การแจ้งให้ทราบล่วงหน้าที่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถเตรียมการรองรับสถานการณ์การสิ้นสุดการจ้างงาน ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นธรรมในการจ้างงาน

แม้ว่าในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะมีได้กำหนดให้กฎหมายแรงงานมีผลบังคับใช้กับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย แต่หลักการว่าด้วยมาตรฐานแรงงานที่เป็นธรรมซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็เป็นแนวทางแนวปฏิบัติที่มหาวิทยาลัยพึงนำมาประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเลิกจ้างก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคลากร เช่น การจ่ายค่าชดเชยตามระยะเวลาการทำงานหรือการชดเชยค่าเสียหายให้กับบุคลากรที่ถูกเลิกจ้าง

กรณีการเลิกจ้างก่อนครบกำหนดสัญญา มหาวิทยาลัยจะต้องมีเหตุผลอันสมควรและชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินการดังกล่าว เช่น การฝ่าฝืนเงื่อนไขสำคัญของสัญญาจ้าง หรือการกระทำผิดร้ายแรง หากไม่มีเหตุอันสมควร มหาวิทยาลัยควรต้องมีการเยียวยาให้กับบุคลากรผู้นั้นโดยอาจเป็นการจ่ายค่าชดเชย โดยอาจคำนึงถึงระยะเวลาการทำงานที่เหลืออยู่ในสัญญาหรือสิทธิประโยชน์อื่นตามความเหมาะสม

ดังนั้น เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเลิกจ้างหรือการไม่ต่ออายุสัญญา มหาวิทยาลัยควรกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการเยียวยาอย่างชัดเจนและเป็นธรรม เช่น การจ่ายค่าชดเชยตามอายุงาน การให้เงินช่วยเหลือในระยะเปลี่ยนผ่าน หรือการสนับสนุนให้บุคลากรสามารถหางานใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในระบบการบริหารงานบุคคล และลดข้อพิพาทที่อาจนำไปสู่การฟ้องร้องซึ่งกระทบต่อภาพลักษณ์และเสถียรภาพของมหาวิทยาลัยในระยะยาว

5.4.3 การจ่ายค่าเสียหายหรือค่าชดเชย

ดังที่กล่าวแล้วว่าในกฎหมายจัดตั้งของหลายมหาวิทยาลัยจะกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่า กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ดังนั้น ในกรณีที่บุคลากรตามสัญญาจ้างพ้นสภาพจากการเป็นบุคลากร ก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าชดเชยเพื่อการเลิกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในบางมหาวิทยาลัยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ที่พ้นสภาพจากการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยด้วย โดยแต่ละมหาวิทยาลัยจะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้แตกต่างกัน เช่น เหตุแห่งการพ้นสภาพที่มีสิทธิได้รับค่าชดเชย บางมหาวิทยาลัยกำหนดให้บุคลากรที่พ้นสภาพมีสิทธิได้รับเงินชดเชยทุกกรณี เว้นแต่กรณีที่มิได้มีเหตุไม่ได้รับค่าชดเชยตามที่กำหนดไว้ บางมหาวิทยาลัยกำหนดว่าต้องเป็นการพ้นสภาพเนื่องจาก ตาย เกษียณอายุ หรือได้รับอนุญาตให้ลาออกเพราะตามนโยบายลดขนาดกำลังคนเท่านั้นจึงจะมีสิทธิได้รับค่าชดเชย แต่บางมหาวิทยาลัยกลับกำหนดว่าบุคลากรที่พ้นสภาพจากเหตุอื่นที่มีไข้เพราะตายหรือลาออกมีสิทธิได้รับเงินชดเชย เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดอัตราและวิธีการคิดค่าชดเชย มักจะพิจารณาจากระยะเวลาปฏิบัติงานของบุคลากรผู้นั้น

ทั้งนี้ ค่าชดเชยคือสิ่งที่มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ต้องชดเชยบุคลากรในกรณีที่มีการสิ้นสุดสัญญาจ้าง โดยมักเกิดขึ้นเมื่อมีการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งสัญญาจ้าง หรือข้อบังคับและระเบียบปฏิบัติภายในที่หน่วยงานกำหนดขึ้น ทั้งนี้ การจ่ายค่าชดเชยควรเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักการที่เป็นธรรม เพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจที่อาจขัดต่อสิทธิแรงงานของบุคลากร และเพื่อรักษาความเป็นธรรมในระบบการจ้างงาน ดังนี้

1) กรณีการจ่ายค่าชดเชยจากการเลิกจ้างก่อนครบกำหนดสัญญาในกรณีที่มีการบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนระยะเวลาที่กำหนดไว้ มหาวิทยาลัยในฐานะผู้ว่าจ้างย่อมต้องรับผิดชอบชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นตามเงื่อนไขแห่งสัญญา หรือหากไม่มีการกำหนดไว้ ควรพิจารณาให้มีการชดเชยให้กับบุคลากรที่ถูกเลิกจ้างโดยนำมาตรการตามกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ อาทิ การจ่ายค่าชดเชยในกรณีที่การเลิกจ้างไม่เป็นไปตามเหตุอันสมควรหรือไม่มีความผิดร้ายแรง ซึ่งอาจรวมถึงการจ่ายค่าชดเชยตามสัดส่วนของระยะเวลาที่เหลือในสัญญาจ้าง หรือการชดเชยค่าเสียหายเพิ่มเติมตามดุลพินิจที่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น การชดเชยเป็นเงินเดือนจำนวนเท่าๆกับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของสัญญาจ้างเพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น

2) กรณีการจ่ายค่าชดเชยเมื่อครบกำหนดสัญญาแต่ไม่ต่อสัญญาจ้าง หากสัญญาจ้างสิ้นสุดลงตามกำหนดระยะเวลาและมหาวิทยาลัยเลือกที่จะไม่ต่อสัญญา แม้ตามหลักกฎหมายแรงงาน มหาวิทยาลัยจะไม่อยู่ภายใต้ภาระผูกพันที่จะต้องจ่ายค่าชดเชย แต่ในทางปฏิบัติ กรณีดังกล่าวอาจสร้างความคาดหวังอันชอบธรรมให้แก่บุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานภาครัฐที่มีธรรมเนียมปฏิบัติในการต่อสัญญาจ้างเป็นระยะเวลาต่อเนื่อง การสิ้นสุดสัญญาโดยไม่ต่ออายุอาจก่อให้เกิดความเสียหายจากการคาดหวังที่ไม่ได้รับการตอบสนอง ในกรณีนี้ มหาวิทยาลัยอาจพิจารณาจ่ายเงินเยียวยาเพื่อบรรเทาความเสียหาย เช่น เงินชดเชยสำหรับการเปลี่ยนผ่านการทำงาน หรือการสนับสนุนในรูปแบบอื่น เช่น การจัดหางานใหม่หรือการให้เงินช่วยเหลือระยะสั้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและป้องกันข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น มหาวิทยาลัยควรจัดทำแนวปฏิบัติที่มีความชัดเจนและโปร่งใสในการจ่ายค่าชดเชยในกรณีต่าง ๆ โดยคำนึงถึงปัจจัยสำคัญได้แก่ระยะเวลาการทำงาน ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสิ้นสุดสัญญาจ้าง และความสมดุลระหว่างสิทธิของบุคลากรกับความจำเป็นในการบริหารจัดการขององค์กร การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม เช่น การชดเชยตามสัดส่วนของอายุงาน หรือการกำหนดเงินเยียวยาเฉพาะกรณี จะช่วยทำให้เกิดความเป็นธรรม ลดความเสี่ยงในการเกิดข้อพิพาท และสร้างความเชื่อมั่นในระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปอย่างยุติธรรมได้

ทั้งนี้ จากการที่คณะผู้วิจัยจะได้ดำเนินการวิเคราะห์ปัญหาทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาหลักของการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัย คือการที่ข้อบังคับการบริหารงานบุคคล รวมถึงรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยนั้นมีความหลากหลาย และไม่มีมาตรฐานกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว เนื่องจากมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารสัญญาจ้าง

บุคลากรได้เอง จึงทำให้หลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลของบุคลากรตามสัญญาจ้างไม่เป็นเอกภาพและมีมาตรฐานที่แตกต่างกันไปในแต่ละแห่ง

อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาข้อบังคับการบริหารงานบุคคลและรูปแบบสัญญาจ้างมีความหลากหลาย และมีมาตรฐานที่แตกต่างกันแล้ว ปัญหาการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารมหาวิทยาลัย รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจผิดในสถานะของตนเองของบุคลากรตามสัญญาจ้าง (พนักงานมหาวิทยาลัย) ที่มักนำตนเองไปเปรียบเทียบกับบุคลากรที่เป็นข้าราชการ ว่าจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่ต้องเทียบเท่ากับข้าราชการ ก็เป็นปัญหาที่ทำให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรของมหาวิทยาลัยเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน

ในลำดับต่อไปคณะผู้วิจัยจะได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยจะได้นำเสนอเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุง พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้การดำเนินการเกี่ยวกับ สัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ไว้ในบทที่ 6 ข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุง พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ต่อไป

บทที่ 6

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุง พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้กับ การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา

ในปัจจุบันบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้มีเฉพาะประเภทที่เป็นข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เท่านั้น แต่ยังมีบุคลากรอีกประเภทหนึ่งที่สำคัญและจะมาแทนที่บุคลากรประเภทข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้กับประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถประเมินประสิทธิภาพในการทำงานได้เสมอตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ บุคลากรประเภทดังกล่าวคือ “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ให้คำนิยามไว้ว่าเป็น “บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา” ดังนั้น พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ที่เรียกกันว่าพนักงานมหาวิทยาลัยจึงอยู่ภายใต้สัญญาจ้าง ไม่เหมือนกับข้าราชการที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง

สัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษานั้นมีสถานะเป็นสัญญาทางปกครอง ที่ฝ่ายรัฐหรือมหาวิทยาลัยสามารถกำหนดเงื่อนไขพิเศษหรือใช้อำนาจเหนือกับคู่สัญญาได้ ทั้งนี้ การบริหารงานบุคคลของบุคลากรมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้าง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ให้อำนาจแก่มหาวิทยาลัยของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ในการไปกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของ “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” ซึ่งอยู่ภายใต้สัญญาจ้างได้เองโดยอิสระ ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 65/1 ความว่า

“การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา”

ดังนั้น การบริหารงานบุคคล และการบริหารสัญญาจ้างของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นไปเช่นไรก็จะขึ้นอยู่กับข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดขึ้น ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลและรูปแบบสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ พบว่ามีความหลากหลายแตกต่างกันไป ทั้งในเรื่องค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ ระยะเวลาของสัญญา การประเมินผลการปฏิบัติงาน

การพ้นจากการเป็นบุคลากร หรือค่าชดเชย อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานะการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย ตามสัญญาจ้างทั้งสิ้น

ทั้งนี้ จากการพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของศาลยุติธรรมและ ศาลปกครอง รวมถึงการรวบรวมประเด็นจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัย พบว่าสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษามีปัญหาและข้อพิจารณาที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ คือ

1) ความอิสระในการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้าง ที่ทำให้เกิดความหลากหลาย ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

2) การกำหนดข้อกำหนดที่เป็นภาระเกินสมควรในสัญญา

3) ระยะเวลาในแต่ละสัญญา และ

4) การเลิกจ้างและค่าชดเชยบุคลากรของมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้าง ทั้งกรณีเหตุในการเลิกจ้างและไม่ต่ออายุสัญญา การเหี่ยวหายบุคลากรของมหาวิทยาลัยกรณีเลิกจ้างและไม่ต่ออายุสัญญา และการจ่ายค่าเสียหาย หรือค่าชดเชย

ปัญหาและข้อพิจารณาทั้ง 4 ประการนี้ ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพ ความมั่นคง และการได้รับความคุ้มครองของบุคลากรตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษาทั้งสิ้น

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้อย่างเป็นรูปธรรม คณะผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุง พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ใน 3 ส่วน กล่าวคือ 1) ข้อเสนอในเชิงหลักการในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา 2) ข้อเสนอในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัย และ 3) ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในมหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้³⁹

6.1 ข้อเสนอในเชิงหลักการในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา

บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้าง หรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นเกิดขึ้นจากนโยบายการลดอัตรากำลังข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาลง โดยไม่จัดสรรอัตราข้าราชการและลูกจ้างประจำใหม่ให้กับสถาบันอุดมศึกษา และให้สถาบันอุดมศึกษาจัดจ้างพนักงานโดยใช้สัญญาจ้างทดแทนอัตราข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่เกษียณอายุโดยใช้งบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจัดสรรให้เป็นเงินอุดหนุน โดยให้ได้รับ

³⁹ ดังที่กล่าวไปแล้วว่าการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษานั้นอาจพิจารณาได้เป็น 3 ช่วงเวลา กล่าวคือ 1) ก่อนการเกิดสัญญา 2) ในระหว่างสัญญา (การบริหารสัญญา) และ 3) หลังการสิ้นสุดสัญญา ซึ่งในการศึกษาตามโครงการนี้ มุ่งเน้นไปที่การศึกษาปัญหาและข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารสัญญา ที่เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา “ในระหว่างสัญญา” ดังนั้น ข้อเสนอเชิงนโยบายฯ ของคณะผู้วิจัยทั้ง 3 ส่วนข้างต้น จึงเน้นไปที่ข้อเสนอเชิงนโยบายในการบริหารสัญญาที่อยู่ในระหว่างสัญญาจ้างเป็นหลัก

ค่าตอบแทนในอัตราที่สูงกว่าอัตราเงินเดือนของข้าราชการบรรจุ เพื่อให้อิสระแก่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งในการบริหารเงินเดือนให้กับพนักงานมหาวิทยาลัย

หากพิจารณาวัตถุประสงค์ของการมีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นผลมาจากความพยายามลดจำนวนข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาลง เนื่องจากการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการต่อคนนั้นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการจ่ายเงินเดือนและให้สวัสดิการต่าง ๆ รวมทั้งยังต้องผูกพันให้ข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่กับสถาบันอุดมศึกษาไปจนถึงเกษียณอายุราชการหากผู้นั้นไม่ได้ถูกให้ออกหรือไล่ออก ซึ่งสร้างภาระทางการคลังในระยะยาวให้กับรัฐเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ สถาบันอุดมศึกษา还不能กำหนดมาตรการให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอได้อย่างเต็มที่ เพราะแม้จะมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือนก็ตาม แต่หากปฏิบัติงานไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ก็เพียงแต่ได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนน้อยหรือไม่ได้เลื่อนเงินเดือนเท่านั้น ไม่ได้ส่งผลต่อสถานะของข้าราชการผู้นั้นแต่อย่างใด กล่าวคือ หากข้าราชการผู้นั้นทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม หรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ก็ทำได้เพียงแต่ไม่เลื่อนเงินเดือนให้เท่านั้น แต่ก็ยังต้องให้ปฏิบัติงานกับหน่วยงานไปจนข้าราชการผู้นั้นอายุครบเกษียณ

ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดให้มีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาขึ้น เพื่อทดแทนข้าราชการที่เกษียณอายุราชการไป และให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถมีทางเลือกใหม่ในการจ้างบุคลากรให้เข้ามาปฏิบัติงานกับสถาบันอุดมศึกษานั้นโดยสามารถกำหนดให้บุคลากรมีศักยภาพสอดคล้องกับภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาด้วย โดยให้อำนาจแก่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งให้เป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ การประเมินผลการปฏิบัติงาน ระยะเวลาของสัญญาจ้างและการต่อสัญญา รวมถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบุคคลและบริหารสัญญาจ้างพนักงานได้เอง เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งสามารถจ้างและบริหารพนักงานตามความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ โดยหลักการบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จึงควรปล่อยให้ใช่อิสระของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งในการกำหนดให้เป็นไปตามความเหมาะสมและความต้องการของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น ว่าต้องการมีบุคลากรตามสัญญาจ้างที่มีคุณสมบัติอย่างไร คาดหวังผลการปฏิบัติงานจากบุคลากรผู้นั้นเพียงใด มีหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการอย่างไร โดยสามารถกำหนดค่าตอบแทนรวมถึงสวัสดิการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสิ่งที่สถาบันอุดมศึกษาเรียกร้องจากพนักงานผู้นั้น

นอกจากนี้ เมื่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นเกิดขึ้นเพื่อ “ทดแทน” ข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา สถานะ ความมั่นคง การประเมินผลการปฏิบัติงาน และค่าตอบแทน ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ย่อมจะไม่เท่ากันกับข้าราชการ เพราะไม่เช่นนั้นก็ไม่จำเป็นที่จะต้องมีบุคลากรในมหาวิทยาลัยประเภทพนักงานที่มีความสัมพันธ์ตามสัญญา แยกออกมาต่างหากจากข้าราชการ โดยทั้งข้าราชการและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ก็จะมีข้อเด่นข้อด้อยแตกต่างกันไป แม้ว่าโดยส่วนใหญ่สถานะและสวัสดิการของข้าราชการจะดีกว่าพนักงาน เช่น

ความมั่นคงในอาชีพที่อยู่ปฏิบัติงานได้จนเกษียณอายุ หรือการเบิกค่ารักษาพยาบาลให้ตนเองและครอบครัวได้ หรือมีเงินบำเหน็จบำนาญหลังเกษียณ แต่ในบางเรื่องพนักงานก็ดีกว่าข้าราชการเช่นกัน เช่น เงินเดือน หรือค่าตอบแทนอื่น ๆ ที่มากกว่าข้าราชการ ดังนั้น การกำหนดสวัสดิการในบางเรื่อง การกำหนดภาระงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือนหรือต่อสัญญาจ้าง หรือแม้แต่ความมั่นคงในอาชีพของพนักงาน ย่อมไม่สามารถที่จะกำหนดให้เท่ากับหรือเหมือนกับข้าราชการได้ เพราะพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาถูกสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่ต่างจากข้าราชการนั่นเอง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะมีสถานะที่ไม่เหมือนข้าราชการ โดยมีความมั่นคงทางอาชีพและสวัสดิการบางเรื่องที่น้อยกว่าข้าราชการ รวมทั้งการบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และการกำหนดหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น อัตราเงินเดือน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ การประเมินผลการปฏิบัติงาน ระยะเวลาของสัญญาจ้างและการต่อสัญญา ควรเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถบริหารพนักงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับภารกิจของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ รวมทั้งในกฎหมายจัดตั้งของสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่ง จะกำหนดให้การบริหารงานบุคคลพนักงานตามสัญญาจ้างไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีความจำเป็นในการคุ้มครองพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเสียเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้อยู่ภายใต้สัญญาจ้างอันเป็นสัญญาทางปกครองที่ให้พนักงานผู้นั้นเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง กล่าวคือเป็นผู้ร่วมจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวม ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของผู้ใดผู้หนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาก็ควรได้รับความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองด้วย แม้ว่าอาจไม่ได้มีความมั่นคงและมีสวัสดิการในบางเรื่องที่ดีเท่ากับข้าราชการ แต่ก็ต้องได้รับความคุ้มครองให้มีความมั่นคงในอาชีพและสวัสดิการที่ดีพอสมควร รวมทั้งมีหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือน หรือการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้างว่าจะไม่เป็นไปตามอำเภอใจของผู้บริหารที่อาจเกิดการกลั่นแกล้งหรือสร้างความไม่เป็นธรรมในการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานผู้นั้นได้ เพื่อให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยไม่ต้องกังวลในเรื่องอื่น โดยเฉพาะเรื่องความมั่นคงทางอาชีพมากนัก และในอีกด้านหนึ่ง หากพนักงานในสถาบัน อุดมศึกษาแห่งใดมีความมั่นคงและสวัสดิการที่ไม่ดี ก็ย่อมไม่สามารถดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถ

กล่าวโดยสรุป ตามหลักการและข้อพิจารณาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นอันเป็นข้อเสนอในเชิงหลักการในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งในด้านของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และในด้านของสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา เพื่อความเข้าใจร่วมกันในสภาพการณ์หรือ “ธรรมชาติ” ของความเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และหลักการอันเป็นข้อพิจารณาในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ดังนี้

ในด้านของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ก็ต้องเข้าใจว่าสถานะของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ตนดำรงอยู่นั้นย่อมจะไม่เทียบเท่ากับข้าราชการ และไม่สามารถเรียกร้องให้ได้รับความมั่นคงทางอาชีพ รวมถึงสวัสดิการต่าง ๆ เทียบเท่ากับข้าราชการได้ เพราะข้าราชการและพนักงานตามสัญญาจ้างถูกสร้างมาด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน

ส่วนในด้านของสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษานั้น ในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการบริหารงานบุคคล การกำหนดรูปแบบสัญญา และการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาควรคำนึงถึงการให้หลักประกันและความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งหลักประกันด้านความเป็นธรรมในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือน หรือการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้าง ควบคู่ไปกับการบริหารบุคลากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาด้วย

คณะผู้วิจัยเห็นว่า หากสถาบันอุดมศึกษาทั้งหลายและผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการในการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาตามที่ได้เสนอไปข้างต้น จะทำให้สามารถดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างถูกต้อง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และสามารถสร้างความสมดุลระหว่างการบริการจัดการโดยอิสระของสถาบันอุดมศึกษา กับการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาตามสัญญาจ้างได้อย่างเหมาะสมด้วย

6.2 ข้อเสนอในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

คณะผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเพื่อปรับปรุง พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ดังต่อไปนี้

6.2.1 การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีธรรมาภิบาล

มหาวิทยาลัยจะต้องบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีธรรมาภิบาล มีความยุติธรรม โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ และสามารถตรวจสอบการบริหารสัญญาจ้าง เช่น การกำหนดภาระงานหรือการประเมินผลการปฏิบัติงาน ได้ในทุกขั้นตอน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาและข้อสงสัยในการบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีธรรมาภิบาล โดยพิจารณาจากประเด็นที่เป็นเหตุแห่งการเกิดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในบทที่ 4 และการวิเคราะห์ปัญหาในบทที่ 5 ดังต่อไปนี้

1) สถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติตามสัญญาจ้าง หรือปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด หากสัญญาจ้างหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของบุคลากรตามสัญญาจ้างกำหนดไว้อย่างไร มหาวิทยาลัยก็ต้องดำเนินการตามที่ข้อสัญญาหรือข้อบังคับนั้นกำหนดไว้ เพราะนอกจากที่

บุคลากรจะต้องปฏิบัติตามสัญญาและข้อบังคับต่าง ๆ อย่างเคร่งครัดแล้ว มหาวิทยาลัยในฐานะผู้ว่าจ้างก็ต้องผูกพันตนและปฏิบัติตามข้อสัญญาและข้อกำหนดที่กำหนดไว้ในข้อบังคับต่าง ๆ อย่างเคร่งครัดด้วยเช่นเดียวกัน โดยแม้ว่ามหาวิทยาลัยจะมีอำนาจในการออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของบุคลากรตามสัญญาจ้างและแบบสัญญาจ้างด้วยตนเอง แต่มหาวิทยาลัยก็ต้องผูกพันและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตนกำหนดขึ้นด้วย เช่น หากข้อบังคับกำหนดว่าหากบุคลากรตามสัญญาจ้างได้รับผลการประเมินในระดับดี 3 รอบการประเมินติดต่อกัน มีสิทธิได้รับการต่อสัญญา มหาวิทยาลัยก็ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์นั้น จะใช้ดุลพินิจเอาหลักเกณฑ์อื่นมาเป็นเงื่อนไขในการต่อสัญญาอีกไม่ได้ หรือหากการประเมินผลการปฏิบัติงานให้พิจารณาจากการสอน การทำวิจัย และการบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยจะนำเอาเกณฑ์การประเมินอื่นมาประกอบการพิจารณาในประเมินผลการปฏิบัติงานและให้ผู้นั้นมีผลการประเมินที่ต่ำลงไม่ได้

2) การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยบุคลากรภายใต้สัญญาจ้างจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลในมาตรฐานเดียวกัน การกำหนดภาระงานต่าง ๆ ให้กับบุคลากรในประเภทและระดับเดียวกันต้องไม่แตกต่างกัน การประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องประเมินโดยใช้มาตรฐานเดียวกัน ไม่นำอคติหรือความขัดแย้งส่วนตัวมาทำให้มีผลกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน เช่น หากบุคลากรผู้หนึ่งมีผลการประเมินการปฏิบัติงานในระดับเดียวกับบุคลากรคนอื่น ๆ ก็ต้องได้รับการประเมินเพื่อเลื่อนเงินเดือนในอัตราที่เท่ากับผู้อื่นด้วย

3) การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่มีการกลั่นแกล้งหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคลากรตามสัญญาจ้าง ข้อเสนอในข้อนี้จะสอดคล้องกับข้อเสนอที่ 2 การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะต้องมีความเป็นกลางในการดำเนินการตามสัญญาจ้าง และต้องไม่ใช้อคติมากลั่นแกล้งหรือปฏิบัติกับบุคลากรตามสัญญาจ้างอย่างไม่เป็นธรรม เช่น การไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติอันส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติงานให้ครบตามภาระงานได้ หรือการมอบหมายงานอื่นที่ไม่ใช่งานตามภาระงานจนทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานตามภาระงานได้อย่างเต็มที่ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินไม่สอดคล้องกับงานผู้นั้นได้ปฏิบัติจริง เช่น หากบุคลากรผู้นั้นมีทั้งภาระการสอนและการบริหาร แต่กลับนำภาระงานด้านการสอนเพียงด้านเดียวมาใช้ในการประเมิน ทำให้ภาระงานไม่สะท้อนกับงานที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง

4) การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาต้องคำนึงถึงสถานภาพ ความมั่นคงในการปฏิบัติงาน และความเป็นธรรมต่อบุคลากรตามสัญญาจ้างด้วย โดยการกำหนดภาระงานที่ดี การประเมินผลการปฏิบัติงานที่ดี การพิจารณาเพื่อต่อสัญญาก็ดี มหาวิทยาลัยควรต้องคำนึงถึงสถานภาพและความมั่นคงของบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้างด้วย โดยแม้ว่าสถานภาพและความมั่นคงของบุคลากรตามสัญญาจ้างนั้นจะไม่เท่ากันกับข้าราชการก็ตาม แต่ก็ควรต้องมีความมั่นคงพอสมควรและเป็นธรรมกับบุคลากรผู้นั้นด้วย เช่น หากมีการกำหนดภาระงานที่มากกว่าปกติ บุคลากรผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นก็ควรได้รับค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับภาระงานที่ตนได้รับด้วย หรือการได้รับการเลื่อนเงินเดือนหากบุคลากรผู้นั้นมีผลการปฏิบัติงานที่ดี หรือการได้รับการต่อสัญญาจ้าง

หากสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามเกณฑ์การประเมินและเป็นที่พอใจ แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะมีสิทธิในการไม่ต่อสัญญากับผู้นั้นก็ตาม และไม่นำระยะเวลาตามสัญญาจ้างมาบีบบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการได้สำเร็จภายในกำหนดเวลานั้นเพื่อที่จะได้รับการต่อสัญญา เช่น การกำหนดให้บุคลากรสายวิชาการต้องได้ตำแหน่งทางวิชาการภายในระยะเวลาสัญญา มิฉะนั้นจะไม่ได้รับการต่อสัญญา เป็นต้น ทั้งนี้ หากมีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้ควรจะเป็นการกำหนดเวลาในรูปแบบการเร่งรัดให้ดำเนินการขอตำแหน่งทางวิชาการเท่านั้น

นอกจากนี้ การกำหนดภาระงานต่าง ๆ ไม่ควรกำหนดภาระงานที่อาจสร้างภาระต่อบุคลากรทั้งในสายวิชาการและสายสนับสนุนวิชาการมากเกินไป หรือไม่เหมาะสมกับบุคลากรในกลุ่มนั้น โดยเฉพาะบุคลากรสายวิชาการ เช่น การกำหนดให้ต้องได้รับตำแหน่งทางวิชาการในระดับรองศาสตราจารย์ ที่สร้างความกดดันให้กับบุคลากรสายวิชาการเป็นจำนวนมาก อาจพิจารณากำหนดเพียงการได้รับตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์เท่านั้น หรือการกำหนดให้ต้องมีการตีพิมพ์บทความในวารสารวิชาการที่อยู่ในฐานข้อมูล Scopus Tier 1 หรือ Tier 2 ซึ่งจะต้องดำเนินการในหลายขั้นตอนโดยบางขั้นตอนอาจมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม และบุคลากรสายวิชาการในสายสังคมศาสตร์อาจมีข้อเสียเปรียบหรือข้อจำกัดในการเผยแพร่บทความในวารสารวิชาการตามฐานข้อมูลดังกล่าวที่มากกว่าสายวิทยาศาสตร์ด้วย

6.2.2 การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมไว้ในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ให้อำนาจแก่มหาวิทยาลัยของรัฐ ในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งอยู่ภายใต้สัญญาจ้างได้เองโดยอิสระ อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยควรพิจารณาความสมดุลระหว่างหลักการสองหลักการด้วยกัน คือ หลักความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในการบริหารจัดการหรือการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา กับหลักความเป็นธรรมแก่ผู้ปฏิบัติงานให้กับสถาบันการศึกษา การที่มหาวิทยาลัยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใด ๆ ก็ตามในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลก็จะต้องคำนึงถึงหลักการทั้งสองประการให้ได้สัดส่วนกัน ทั้งนี้ เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่เสมอ และสามารถคุ้มครองและสร้างหลักประกันในการปฏิบัติงานและความมั่นคงในวิชาชีพหรืออาชีพให้กับบุคลากรของมหาวิทยาลัยไปพร้อม ๆ กัน

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการหลักเกณฑ์ที่ควรกำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อบุคลากรตามสัญญาจ้าง และการบริหารงานบุคคลของบุคลากรตามสัญญาจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

1) **หลักการทั่วไปในการกำหนดกฎเกณฑ์** การกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาจ้างบุคลากรไว้ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยนั้น ควรกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ให้ชัดเจน และหลีกเลี่ยงการมอบอำนาจให้กับฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยไปกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนั้น ๆ อีกทอดหนึ่ง หากไม่จำเป็น กล่าวคือการกำหนดให้อธิการบดีหรือคณะกรรมการบริหารงานบุคคลไปกำหนดหลักเกณฑ์นั้น

ขึ้นเอง เพราะจะทำให้เกิดความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ง่ายไปตามนโยบายของฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยในแต่ละสมัย

อย่างไรก็ตาม อาจมีหลักเกณฑ์บางเรื่องที่จะต้องให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยในการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารมหาวิทยาลัยของในขณะนั้น เช่น การกำหนดภาระงานในแต่ละปีงบประมาณ ที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการในแต่ละปีงบประมาณ ในกรณีดังกล่าว ควรมีการกำหนดกรอบหรือหลักการเบื้องต้นในการกำหนดหลักเกณฑ์นั้น ๆ ไว้ในข้อบังคับ เพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนั้น ๆ ของฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย

2) **ภาระงาน** การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับภาระงานของบุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยนั้น อาจไม่สามารถกำหนดในรายละเอียดทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาระงานของบุคลากรตามสัญญาจ้างได้ เนื่องจากมหาวิทยาลัยอาจมีความจำเป็นในการที่จะปรับเปลี่ยนภาระงานของบุคลากรให้เหมาะสมกับทิศทางและเรื่องที่มหาวิทยาลัยนั้นให้ความสำคัญในช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง หรือเป็นการกำหนดภาระงานสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของบุคลากร แต่อย่างไรก็ตาม ควรมีการกำหนดกรอบการกำหนดภาระงานเอาไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยใช้เป็นหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการกำหนดภาระงาน เช่น งานที่จะนำมากำหนดเป็นภาระงานของบุคลากรในแต่ละประเภท เช่น การสอน การทำวิจัย การเผยแพร่บทความ การบริการวิชาการ สำหรับบุคลากรสายวิชาการ หรือผลการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบ การพัฒนางาน การจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน การพัฒนาตนเอง ของบุคลากรสายสนับสนุน เป็นต้น เพื่อให้บุคลากรตามสัญญาจ้างในแต่ละประเภทได้ทราบในเบื้องต้นว่างานที่จะถูกกำหนดให้เป็นภาระงานให้ปฏิบัตินั้นมีอะไรบ้าง ในเบื้องต้น และเป็นกรอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยให้กำหนดประเภทของงานตามภาระงานที่กำหนดไว้ในข้อบังคับเท่านั้น โดยหากจะกำหนดงานอื่นเป็นภาระงานเพิ่มเติมจะต้องมีเหตุผลพิเศษในการกำหนด

3) **การทดลองงาน** ควรกำหนดให้มีความชัดเจนในเรื่องของระยะเวลาการทดลองงาน ภาระงานที่ได้รับมอบหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อประเมินการทดลองงาน รวมถึงระดับคะแนนที่จะผ่านการทดลองงานและมีสิทธิทำสัญญาจ้างเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยต่อไป

4) **แบบและระยะเวลาของสัญญา** การกำหนดแบบสัญญาจ้างบุคลากรควรกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าองค์ประกอบของสัญญาจ้างบุคลากรนั้นจะกำหนดเรื่องใดไว้บ้าง โดยจะต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับอย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดเงื่อนไขในสัญญาของฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดในสัญญาจะต้องมีความเป็นธรรมกับบุคลากรด้วย

สำหรับเรื่องระยะเวลาของสัญญา ควรกำหนดเป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง เช่น สัญญามีระยะ 3 ปี ต่อเนื่องไป 3 สัญญา หรืออาจจะเพิ่มระยะเวลาไปตามลำดับ เช่น สัญญาแรก 2 ปี สัญญาที่สอง 3 ปี สัญญาที่สาม 5 ปี ก็ได้ แต่หลังจากช่วงเวลาดังกล่าวควรกำหนดให้ระยะเวลาของสัญญายาวไปจน

บุคลากรผู้นั้นเกษียณอายุราชการ เพื่อให้บุคลากรมีความมั่นคงในการปฏิบัติงานเมื่อได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่มาแล้ว ระยะเวลาหนึ่ง มิใช่ต้องกังวลเรื่องการต่อสัญญาไปจนอายุครบเกษียณ

5) **เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม ค่าตอบแทนอื่น ๆ** ควรกำหนดอัตราเงินเดือนและเพดานอัตราเงินเดือนเอาไว้อย่างชัดเจน และควรกำหนดให้มีการจ่ายเงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม หรือค่าตอบแทนอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับภาระงานที่มหาวิทยาลัยมอบให้กับบุคลากรในตำแหน่งนั้น ๆ เพื่อให้ค่าตอบแทนที่บุคลากรตามสัญญาจ้างได้รับสอดคล้องกับงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ

6) **สวัสดิการและสิทธิประโยชน์** มหาวิทยาลัยควรกำหนดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ให้กับบุคลากรตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยให้ครอบคลุมสวัสดิการและสิทธิประโยชน์พื้นฐานที่บุคลากรควรจะได้รับ เช่น สวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล เงินช่วยเหลือและเงินสงเคราะห์กรณีบุคลากรถึงแก่กรรม เงินช่วยเหลือหรือการประกันอุบัติเหตุกรณีที่ได้รับอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน เงินช่วยเหลือเกี่ยวกับการศึกษาบุตร การมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคม เงินกู้ รวมถึงสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ตามที่มหาวิทยาลัยเห็นสมควรและความสามารถทางการคลังของมหาวิทยาลัย

7) **การประเมินผลการปฏิบัติงาน** มหาวิทยาลัยควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรของมหาวิทยาลัยไว้อย่างชัดเจนว่ามีเกณฑ์การประเมินอย่างไร ในการประเมินผลการปฏิบัติงานพิจารณาในเรื่องใดประกอบกันบ้าง เช่น ผลการปฏิบัติงานตามภาระงาน ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน การพัฒนาองค์กร การพัฒนาตนเอง ความประพฤติ เป็นต้น เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ของผู้มีอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยผู้นั้นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

8) **การพิจารณาเพื่อต่อสัญญาจ้าง** ในข้อบังคับการบริหารงานบุคคลควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาในการต่อสัญญาจ้างอย่างชัดเจน โดยควรกำหนดเงื่อนไขทั้งในด้านบุคลากรที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ดี และสมควรได้รับการต่อสัญญา และในด้านของมหาวิทยาลัย โดยการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของมหาวิทยาลัยในการไม่ต่อสัญญาจ้างว่าจะต้องเข้าเหตุที่กำหนดไว้เท่านั้นมหาวิทยาลัยจึงจะมีอำนาจในการไม่ต่อสัญญาได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการกำหนดว่าหากมิได้เข้าเหตุในการไม่ต่อสัญญากับบุคลากรตามสัญญาจ้างผู้ใด มหาวิทยาลัยต้องต่อสัญญาจ้างกับผู้นั้น เพื่อเป็นหลักประกันในการได้รับการต่อสัญญาของบุคลากรตามสัญญาจ้าง และสร้างความมั่นใจให้กับบุคลากรตามสัญญาจ้าง ว่าหากไม่ได้เป็นกรณีที่ตนเข้ากรณีที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการไม่ต่อสัญญากับตนได้ ตนย่อมได้รับการต่อสัญญาจ้าง ทั้งนี้ ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง ในคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ บ.7/2563 ที่วินิจฉัยว่า “เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเข้ากรณีที่ให้อำนาจอธิการบดีฯ มีอำนาจเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีได้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยของผู้ถูกฟ้องคดี การที่อธิการบดีฯ ไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี โดยอ้างระยะเวลาตามสัญญาจ้างสิ้นสุดลง โดยไม่เข้าเหตุที่อธิการบดีฯ จะมีอำนาจในการเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับดังกล่าว จึงเป็นการเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

อันจะส่งผลให้หากบุคลากรตามสัญญาจ้างนั้นปฏิบัติหน้าที่ได้ดีและครบเงื่อนไขในการมีสิทธิได้รับการต่อสัญญาจ้างแล้ว โดยหลักมหาวิทยาลัยต้องต่อสัญญาจ้างให้กับบุคลากรผู้นั้น เว้นแต่จะมีเหตุที่มหาวิทยาลัยสามารถไม่ต่อสัญญาจ้างตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับได้เท่านั้น มหาวิทยาลัยจึงจะไม่ต่อสัญญาจ้างได้

9) **การกำหนดค่าชดเชย** มหาวิทยาลัยควรกำหนดให้มีการจ่ายค่าชดเชยในกรณีที่บุคลากรตามสัญญาจ้างต้องพ้นจากการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย สำหรับกรณีที่บุคลากรผู้นั้นต้องพ้นจากการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยด้วยเหตุที่เกิดจากความต้องการของมหาวิทยาลัยและไม่ใช่ความผิดของบุคลากรนั่นเอง เช่น มีการยุบเลิกหน่วยงาน มหาวิทยาลัยมีนโยบายลดขนาดกำลังคน มีการยกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดระยะเวลาสัญญา การเลิกจ้างเพราะเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยปกติได้ เจ็บป่วยจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยสม่ำเสมอ โดยอาจพิจารณาจากระยะเวลาที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติงานกับมหาวิทยาลัยมาหรือคิดจากระยะเวลาสัญญาที่เหลืออยู่ก็ได้

สำหรับการจ่ายค่าชดเชยกรณีไม่ได้รับการต่อสัญญาหรือเกษียณอายุราชการนั้น อาจขึ้นอยู่กับความสามารถทางด้านการคลังของแต่ละมหาวิทยาลัย โดยหากมหาวิทยาลัยใดสามารถที่จะจ่ายค่าชดเชยสำหรับบุคลากรในกลุ่มนี้ได้ก็ควรจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยด้วย โดยวิธีการคิดค่าชดเชยอาจนำเอาหลักเกณฑ์การคำนวณค่าชดเชยการออกจากงานตามกฎหมายแรงงานมาพิจารณาปรับใช้ได้

6.3 ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในมหาวิทยาลัย

คณะผู้วิจัยขอนำเสนอข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในมหาวิทยาลัย เพื่อปรับปรุง พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้กับการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ดังต่อไปนี้

6.3.1 การกำหนดหลักการทั่วไปในการบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา

เพื่อเป็นการกำหนดกรอบในการบริหารงานบุคคลและการบริหารสัญญาจ้างของบุคลากรในมหาวิทยาลัย จึงอาจกำหนดหลักการในการดำเนินการดังกล่าวเอาไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 9 การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยการกำหนดหลักการกว้าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาจ้างเอาไว้ในทำนองว่า “การบริหารจัดการรวมถึงการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการจ้างและการบริหารสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะต้องพิจารณาถึงการบริการจัดการโดยอิสระของสถาบันอุดมศึกษา กับการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาตามสัญญาจ้าง ให้ได้สัดส่วนอย่างสมดุล” เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางให้มหาวิทยาลัยคำนึงถึงในการบริหารงานบุคคลและการบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาก็ได้

6.3.2 การกำหนด “มาตรฐานกลาง” ในการบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของระบบการบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยคือการที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ให้อำนาจแก่มหาวิทยาลัยของรัฐ ในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งอยู่ภายใต้สัญญาจ้างได้เองโดยอิสระ ทำให้การบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษานั้นมีความหลากหลายและไม่มีมาตรฐานกลาง ทำให้บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีความมั่นคงในการปฏิบัติงาน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ และความคุ้มครองที่ไม่เท่ากัน โดยแปรผันไปตามข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของบุคลากรตามสัญญาจ้างที่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งกำหนดขึ้นเอง

ด้วยเหตุนี้ จึงมีแนวคิดให้มีการกำหนด “มาตรฐานกลาง” สำหรับการบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้อย่างน้อยบุคลากรตามสัญญาจ้างที่อยู่ต่างมหาวิทยาลัยกัน จะอยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาจ้าง และได้รับความคุ้มครองอย่างน้อยตามมาตรฐานขั้นต่ำหรือมาตรฐานกลางที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ หากพิจารณาระบบการบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาจ้างของบุคลากรของรัฐประเภทอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับบุคลากรตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษา หรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 อย่าง “พนักงานราชการ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ที่เป็นบุคลากรของรัฐที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างเช่นเดียวกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น หากพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 จะเห็นได้ว่าระเบียบดังกล่าวที่เป็น “กฎหมายกลาง” ในการบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาของพนักงานราชการ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารพนักงานราชการในหลายประการ เช่น

- ประเภทของพนักงานราชการ
- การกำหนดตำแหน่ง
- คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ระยะเวลาของสัญญา
- ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์
- การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- วินัยและการรักษาวินัย
- การสิ้นสุดสัญญาจ้าง

นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวยังกำหนดให้มี “คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ” โดยกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารพนักงานราชการอีกหลายประการ เช่น

- กำหนดแผนงานและแนวทางปฏิบัติรวมทั้งเสนอแนะส่วนราชการในการปรับปรุงหรือแก้ไขระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารพนักงานราชการเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้
- กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสรรหาและการเลือกสรรบุคคลเพื่อจ้างเป็นพนักงานราชการ รวมทั้งแบบสัญญาจ้าง
- กำหนดกลุ่มงานและลักษณะงานในกลุ่มงาน และคุณสมบัติเฉพาะของกลุ่มงานของพนักงานราชการ
- กำหนดอัตราค่าตอบแทนและวางแนวทางการกำหนดสิทธิประโยชน์อื่นของพนักงานราชการ
- กำหนดมาตรฐานการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ
- ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับระเบียบนี้

จากการศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 จะเห็นได้ว่า ระเบียบดังกล่าวได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการบริหารพนักงานราชการ ทั้งการกำหนดไว้ในระเบียบโดยตรง และการกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ ซึ่งแทบจะครอบคลุมในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารพนักงานราชการ โดยที่ส่วนราชการต่าง ๆ ก็จะนำหลักเกณฑ์เหล่านี้ไปใช้ในการบริหารพนักงานราชการของตนเอง ดังนั้น การบริหารพนักงานราชการของส่วนราชการทั้งหลายจึงไม่ประสบปัญหาความหลากหลายและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันเหมือนดังเช่นพนักงานในมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นมุ่งที่จะให้มหาวิทยาลัยจ้างบุคคลเพื่อมาปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเพื่อทดแทนข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา โดยมอบอิสระในการบริหารงานบุคคลและบริหารสัญญาจ้างให้กับมหาวิทยาลัยอย่างเต็มที่ โดยกำหนดให้อำนาจแก่มหาวิทยาลัยให้ไปออกข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของตนเอง ดังนั้น หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานกลางในการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในทำนองเดียวกับพนักงานราชการ ก็ต้องคำนึงถึงความอิสระในการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งด้วย

ทั้งนี้ มาตรฐานกลางในการบริหารบุคลากรตามสัญญาจ้างหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น องค์กรใดควรจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานดังกล่าว ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า มีทางเลือกดังต่อไปนี้

- 1) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลมหาวิทยาลัย เป็นผู้กำหนดมาตรฐานกลางดังกล่าวโดยออกเป็นประกาศกระทรวง
- 2) ให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ที่เป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มีหน้าที่ในการควบคุมกำกับและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ให้เป็นผู้กำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นบุคลากรอีกประเภทหนึ่งที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

เดียวกันด้วย โดยเมื่อวันใดที่ข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาหมดไปและเหลือแต่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ก็ให้ กพอ. เปลี่ยนมาเป็นผู้ดูแลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแทน

3) กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางในการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยอาจกำหนดองค์ประกอบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 หมวด 9 การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การมีคณะกรรมการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นใหม่เพื่อมาดูแลและกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้มหาวิทยาลัยนำไปใช้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารบุคลากรตามสัญญาจ้างของตนน่าจะเป็นตัวเลือกที่เหมาะสมที่สุด เพราะจะเป็นการกำหนดมาตรฐานโดยคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาโดยตรง ไม่มีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิมอาจขัดกับอำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้นใหม่นี้ และไม่มีส่วนได้เสียกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น

อนึ่ง มาตรฐานกลางที่จะกำหนดดังกล่าวนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อรักษาความเป็นอิสระในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย มาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงไม่ควรเป็นมาตรฐานในลักษณะที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกลางดังกล่าวอย่างเคร่งครัด แต่ควรเป็นการกำหนดมาตรฐานที่มีลักษณะเป็น “มาตรฐานขั้นต่ำ” ที่มหาวิทยาลัยทุกแห่งจะต้องนำมากำหนดไว้ในข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของบุคลากรตามสัญญาจ้างของสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง หรือเป็นหลักการหรือกรอบในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อให้บุคลากรตามสัญญาจ้างของสถาบันอุดมศึกษาจะได้รับความคุ้มครองตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยอย่างน้อยตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ เช่น

- **การกำหนดภาระงาน** อาจกำหนดมาตรฐานการกำหนดภาระงานว่าบุคลากรประเภทใดจะต้องกำหนดภาระงานโดยพิจารณาจากเรื่องใดบ้าง โดยอาจกำหนดหลักการว่าจะต้องไม่เป็นการสร้างภาระแก่บุคลากรเกินสมควรด้วยก็ได้

- **การกำหนดแบบและระยะเวลาของสัญญา** อาจกำหนดแบบสัญญากลางว่าจะต้องกำหนดข้อกำหนดใดไว้ในสัญญาจ้างบ้าง และกำหนดแนวทางการกำหนดระยะเวลาของสัญญาจ้างแต่ละสัญญา โดยกำหนดให้มีสัญญาระยะยาวจนเกษียณอายุราชการด้วยเมื่อปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแล้วระยะหนึ่ง

- **การกำหนดค่าตอบแทนและสวัสดิการ** อาจกำหนดอัตราค่าตอบแทนให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี คือ เพิ่มขึ้นจากอัตราข้าราชการแรกบรรจุ 1.7 เท่า สำหรับพนักงานสายวิชาการ และ 1.5 เท่า สำหรับพนักงานสายสนับสนุนวิชาการ และกำหนดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ขั้นต่ำที่มหาวิทยาลัยทุกแห่งต้องมีให้กับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

- **การประเมินผลการปฏิบัติงาน** อาจกำหนดมาตรฐานการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นธรรม โดยอาจกำหนดว่ามหาวิทยาลัยต้องพิจารณาในเรื่องใดบ้างเพื่อประกอบการประเมิน เช่น ผลการปฏิบัติงานตามภาระงาน ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน การพัฒนาองค์กร การพัฒนาตนเอง ความประพฤติ เป็นต้น

- **การพิจารณาเพื่อต่อสัญญาจ้าง** อาจกำหนดเงื่อนไขทั้งในด้านบุคลากรที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ดี และสมควรได้รับการต่อสัญญา และในด้านของมหาวิทยาลัยโดยการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของมหาวิทยาลัยในการไม่ต่อสัญญาจ้างว่า จะต้องเข้าเหตุที่กำหนดไว้เท่านั้นมหาวิทยาลัยจึงจะมีอำนาจในการไม่ต่อสัญญาได้

- **การกำหนดค่าชดเชย** อาจกำหนดแนวทางในการกำหนดให้มีการจ่ายค่าชดเชยของมหาวิทยาลัยในกรณีที่บุคลากรตามสัญญาจ้างต้องพ้นจากการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ควรกำหนดให้มีการจ่ายค่าชดเชยให้กับบุคลากรผู้นั้นต้องพ้นจากการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยด้วยเหตุที่เกิดจากความต้องการของมหาวิทยาลัยและไม่ใช่ความผิดของบุคลากรนั้น โดยอาจพิจารณาจากระยะเวลาที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติงานกับมหาวิทยาลัยมาหรือคิดจากระยะเวลาสัญญาที่เหลืออยู่ก็ได้

ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางดังกล่าวให้คำนึงถึงการบริการจัดการโดยอิสระของสถาบันอุดมศึกษา กับการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาตามสัญญาจ้าง ให้ได้สัดส่วนกันด้วย

6.3.3 การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นโดยเฉพาะ

เพื่อให้การแก้ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา กล่าวคือ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งปรับปรุง พัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้การดำเนินงานดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจมีการพิจารณาเพื่อให้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาขึ้น โดยเฉพาะ เพื่อกำหนดสถานะ ประเภท และหลักเกณฑ์วิธีการในการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไว้อย่างชัดเจนและเป็นเอกเทศจากกฎหมายอื่น อันจะทำให้สถานะของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีความชัดเจนและมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น และสามารถออกแบบรูปแบบการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างอิสระ และสร้างความสมดุลระหว่างบริการจัดการโดยอิสระของสถาบันอุดมศึกษา กับการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาตามสัญญาจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีความพยายามดำเนินการเสนอร่างกฎหมายใหม่เป็นการเฉพาะด้วยเช่นเดียวกัน โดยเสนอเป็น “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.” ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภท ทั้งข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง แต่ยังไม่สามารถผลักดันให้มีการเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาประกาศใช้เป็นกฎหมายได้สำเร็จ

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่า การดำเนินการเพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นใหม่นี้ ควรเป็นทางเลือกสุดท้ายในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้าง

บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา โดยหากสามารถแก้ปัญหาได้โดยใช้วิธีการดังที่เสนอไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ได้ ก็ควรใช้มาตรการดังกล่าวเสียก่อน หากยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จึงค่อยมาพิจารณาให้มีการตรากฎหมายในเรื่องนี้ โดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อที่จะไม่ต้องมีการออกกฎหมายใหม่มาโดยไม่จำเป็น ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

บรรณานุกรม

หนังสือ

เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 23 วิญญูชน 2559)

_____, การดำเนินคดีในศาลแรงงาน (วิญญูชน 2546)

ขรรค์เพชร ชายทวีป, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (วิญญูชน 2565).

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (จรัสการพิมพ์ 2540).

ชาญชัย แสวงศักดิ์ , คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 14, วิญญูชน 2564)

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, ประมวลกฎหมายอาญาฉบับอ้างอิง (พิมพ์ครั้งที่ 44, วิญญูชน 2564)

นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5 วิญญูชน 2556)

มานิตย์ วงเสรี, หลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมัน (พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักงานศาลปกครอง 2546)

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ , กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า 2554).

_____, วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2549).

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง (กรุงเทพ : วิญญูชน 2562).

_____, ประมวลคำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง 2566).

วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, ‘ย่อหลักกฎหมายแรงงานตาม พ.ร.บ. คุ่มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม โดย พ.ร.บ. คุ่มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553 พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวข้อง’, (พิมพ์ครั้งที่ 24, นิติธรรม, 2556)

สมคิด เลิศไพฑูรย์, ‘คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ’, (โรงพิมพ์เดือนตุลา: 2562)

อักษราทร จุฬารัตน , ประมวลกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3, สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง 2547).

อำพน เจริญชีวินทร์, คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 8, นิติธรรม, 2567)

บทความ

วุฒิชัย จิตตานุ, การบังคับใช้หลักการสัดส่วน (Principle of Proportionality) ในการคุ้มครองสิทธิปัจเจกชน' 8 วารสารศาลรัฐธรรมนูญ.

โกดิน พลกุล, 'แนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยย่อ' 1 วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย.

ภัสวรรณ อุซุงค์อมร, 'ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง' 2 วารสารวิชาการศาลปกครอง.

เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล และวิกานดา ชัยรัตน์, 'ข้อแตกต่างของมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ' 69 1 รัฐสภาสาร.

วิทยานิพนธ์

กัลยณัฐ พรหมนอก, 'การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556).

ประเทือง ช่างสลัก, 'ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทตามสัญญาให้ทุนการศึกษาข้าราชการ สัญญาจ้างพนักงานราชการและลูกจ้างของรัฐ' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2553).

วชิระ ปากดีสี, 'ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2554).

สิริพันธ์ พลรบ, 'คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2532).

เสาวนีย์ มณีวงศ์, 'ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐศึกษากรณีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559).

เอกสารอื่น

นรา หัตถสิน และวิริยญา ชูราชิ, 'การวิเคราะห์ปัจจัยจูงใจในการตีพิมพ์ผลงานวิชาการของอาจารย์: ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี' (รายงานวิจัยเสนอต่อกองทุนวิจัยมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2557).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ‘เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง’ (บทความนำเสนอต่อที่ประชุมวิชาการ เรื่อง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) 2540.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ, ‘รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัด สมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน’ (รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันคลังสมองของชาติ, 2563)

--, ‘รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานของ มหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา’ (รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันคลัง สมองของชาติ, 2565).

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

ธรรมนิตย์ สุ่มันตกุล, ‘ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย’ (กันยายน 2548) <<https://www.krisdika.go.th/data/activity/act67.htm>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2567.

นันทวัฒน์ บรมานันท์, องค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่และหว่างศาล <<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=246>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2567.

ยงยุทธ อนุกุล, ‘คดีปกครองฝรั่งเศสเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล’ <<https://admincourt.go.th>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2567.

วิษุวัช ตันมี, ความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการ <<https://www.krisdika.go.th/data/activity/act13497.pdf>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2567.

ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, ‘หลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง’ <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Oldnews/00_web/00_file/filecenter050856.pdf> สืบค้นเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2567.

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 114/2545 เรื่อง เงินชดเชยของพนักงานมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีซึ่งเกษียณอายุ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 737/2550 เรื่อง การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของ พนักงานมหาวิทยาลัย

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 631/2554 เรื่อง สิทธิในการได้รับสวัสดิการจากทางราชการ ของข้าราชการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1449/2561 เรื่อง การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการ พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 109/2562 เรื่อง การนับระยะเวลาการปฏิบัติงานเพื่อ คำนวณค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยแม่โจ้

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 727/2554 เรื่อง การเป็นคู่กรณีและการคัดค้าน คณะกรรมการประเมินผลงานทั้งคณะ.

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องเสร็จที่ 898/2554 เรื่องการแต่งตั้งบุคคลที่เสียชีวิตแล้ว เป็นอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา.

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องเสร็จที่ 566/2555 เรื่อง การประเมินวิทยฐานะครูชำนาญการ กรณี อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาลพบุรีเขต 2.

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1913/2558 เรื่อง ผู้มีอำนาจตั้งคณะกรรมการ สอบสวนวินัยแก่อธิการบดีซึ่งพ้นวาระการดำรงตำแหน่งอธิการบดีพร้อมกับเกษียณอายุราชการและการลงลายมือ ชื่อในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.).

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 101/2559 เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางกรณีการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา.

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 377/2560 เรื่อง ปัญหาความเป็นกลางของ คณะกรรมการในคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์: กรณีกรรมการฝ่ายลูกจ้างเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ที่ คณะกรรมการฯ จะพิจารณาให้ความเห็นชอบให้รับบัญชีโครงสร้างอัตราเงินเดือนและปรับเปลี่ยนเงินเดือน พนักงาน.

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 381/2560 เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางเกี่ยวกับกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง.

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1097/2560 เรื่องการคัดค้านกรรมการใน คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย.

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 132/2562 เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางกรณีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์.

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 87/2563 เรื่อง ความเป็นกลางของ สภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในการพิจารณาทางปกครองกรณีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งคณบดี คณะบริหารธุรกิจ.

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องเสร็จที่ 356/2565 เรื่องการพิจารณาคัดเลือกผู้สมควร ดำรงตำแหน่งอธิการบดีโดยสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่: กรณีกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เคยทำหน้าที่ใน คณะกรรมการสรรหาอธิการบดี.

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 27/2559

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 29/2559

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 81/2559

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 144/2560

คำพิพากษา

คำพิพากษาศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2893/2563

คำพิพากษาศาลปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1320/2564

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1321/2564

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 88/2565 (ประชุมใหญ่)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2544

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 256/2554

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 276/2554

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 522/2554

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.78/2554

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 828/2555

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1005/2556

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 221/2557

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 56/2559

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ บ.229/2559

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ บ.7/2563

คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ 19/2555

คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ 28/2557

คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ บ.61/2559

คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ 3/2565

คำพิพากษาศาลปกครองอุบลราชธานี คดีหมายเลขแดงที่ 44/2555

คำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานี คดีหมายเลขดำที่ 46/2563

คำสั่งศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ บ.25/2560