

บทที่ 4

ศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และของรัฐสภา

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในสาระสำคัญหลายประการในชั้นพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และในชั้นพิจารณาของรัฐสภาที่ได้มีการพิจารณาแก้ไขในสาระสำคัญบางประการ จึงสมควรศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาทั้ง 3 องค์กรดังกล่าว เพื่อหาแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่แตกต่างกันออกไป ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ

4.1 วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ทั้ง 3 ฉบับมีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระบางส่วนที่เหมือนกัน และบางส่วนที่แตกต่างกัน ซึ่งผู้เขียนจะได้ศึกษาเปรียบเทียบและเสนอความคิดเห็นเฉพาะในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ได้แก่ องค์กรกลางบริหารงานบุคคล องค์กรบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา การดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร การขยายเวลาเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีตำแหน่งวิชาการ การกำหนดตำแหน่ง การบรรจุและการแต่งตั้ง สถานโทษทางวินัย และการอุทธรณ์โทษทางวินัย (รายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา อยู่ในภาคผนวก)

4.1.1 องค์กรกลางบริหารงานบุคคล

ในส่วนขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลนี้ ผู้เขียนจะศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบเฉพาะเรื่องโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง และอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางเท่านั้น

4.1.1.1 โครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง

1) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง ตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มาตรา 7 ใช้ชื่อว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือเรียกชื่อโดยย่อว่า "ก.ม." มีโครงสร้างคณะกรรมการ ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 16 คน แต่ไม่เกิน 20 คน ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ* เป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ** เลขาธิการสภาการศึกษา*** เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการโดยการแต่งตั้งแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้และความเชี่ยวชาญใน

* เดิมตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาใช้ชื่อว่า "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม" ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 แต่เนื่องจากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ปรับปรุงแก้ไขชื่อ "กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม" เป็น "กระทรวงศึกษาธิการ" ฉะนั้น เพื่อมิให้เกิดความสับสนในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอใช้ชื่อ "กระทรวงศึกษาธิการ" แทน.

** เรื่องเดียวกัน.

*** เดิมตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาใช้ชื่อว่า "เลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม" ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 33 แต่เนื่องจากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ปรับปรุงแก้ไขชื่อสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม" เป็น "สภาการศึกษา" ฉะนั้น เพื่อมิให้เกิดความสับสนในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอใช้ชื่อ "สภาการศึกษา" แทน.

สาขาวิชาต่าง ๆ จำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 12 คน และได้กำหนดคุณสมบัติของ กรรมการดังกล่าวไว้ในร่างมาตรา 8 ว่าจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงาน บุคคล ด้านกฎหมาย ด้านบริหารจัดการภาครัฐ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงาน บุคคลของ ก.ม. ซึ่งมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์หรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ โดยต้องเป็น หรือเคยเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไปไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และประเภทที่สอง กรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคล ได้แก่ ผู้แทนอธิการบดีของ สถาบันอุดมศึกษา 1 คน และผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา 1 คน

2) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง ตามร่างของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 12 ใช้ชื่อว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา หรือเรียกชื่อโดยย่อว่า “ก.พ.อ.” มีโครงสร้างคณะกรรมการประกอบด้วย สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 18 คนแต่ไม่เกิน 20 คน ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นกรรมการและ เลขาธิการ กรรมการโดยการแต่งตั้งแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 10 คน โดยต้องดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ หรือไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเป็นผู้บริหารจากภาคเอกชนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานเป็น ที่ประจักษ์ และไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงาน บุคคล ด้านกฎหมาย หรือด้านการบริหารจัดการภาครัฐ ประเภทที่สอง กรรมการที่เป็นผู้แทน คณะบุคคล ได้แก่ ผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา 2 คน ผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา 2 คน และผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา 2 คน และได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะ กาลเกี่ยวกับประเภทผู้แทนคณะบุคคล ได้แก่ กรรมการที่เป็นผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการที่เป็นผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการที่เป็นผู้แทนข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา ให้อีก 2 มาตรา ได้แก่ ตามมาตรา 69 และมาตรา 70 โดยมาตรา 69 มี สาระสำคัญดังนี้ ในระหว่างที่ยังมีมหาวิทยาลัยซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและยังเป็นส่วน ราชการอยู่ในวันที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานี้ใช้บังคับไม่ น้อยกว่า 5 แห่ง ให้กรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคล ประกอบด้วย กรรมการซึ่งนายกสภา สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล หรือสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันคัดเลือกกันเอง 2 คน กรรมการซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยคัดเลือกกันเอง 2 คน กรรมการซึ่งอธิการบดีสถาบันราชภัฏ

อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล หรืออธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันคัดเลือกกันเอง 2 คน กรรมการซึ่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยคัดเลือกกันเอง 2 คน กรรมการซึ่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล หรือสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันคัดเลือกกันเอง 2 คน กรรมการซึ่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยคัดเลือกกันเอง 2 คน โดยในการคัดเลือกกรรมการที่เป็นผู้แทนข้าราชการในแต่ละกลุ่มดังกล่าว ให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งคัดเลือกผู้แทนสถาบันละ 1 คน และให้ผู้แทนข้าราชการซึ่งได้รับคัดเลือกในแต่ละกลุ่มประชุมและเลือกกันเองให้เหลือกลุ่มละ 2 คน เป็นกรรมการ และตามมาตรา 70 มีสาระสำคัญดังนี้ ในกรณีที่มีมหาวิทยาลัยตามมาตรา 69 มีน้อยกว่า 5 แห่ง ให้กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนอธิการบดีมหาวิทยาลัย และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ้นจากตำแหน่งในสิ้นปีที่มีมหาวิทยาลัยน้อยกว่า 5 แห่ง และให้กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนนายกสภาสถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล หรือสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนอธิการบดีสถาบันราชภัฏ อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล หรืออธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล หรือสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ

3) ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง ตามร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มาตรา 11 ใช้ชื่อว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือเรียกโดยย่อว่า "ก.พ.อ." มีโครงสร้างคณะกรรมการประกอบด้วย สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 18 คน แต่ไม่เกิน 20 คน ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการ โดยการแต่งตั้ง แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 10 คน โดยต้องดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเป็นผู้บริหารจากภาคเอกชนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานเป็นที่ประจักษ์ และไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย หรือด้านการบริหารจัดการภาครัฐ ประเภทที่สอง กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนคณะบุคคล ได้แก่ ผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา 2 คน ผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา 2 คน และผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา 2 คน และได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับโครงสร้าง

กรรมการที่เป็นผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการที่เป็นผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการที่เป็นผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ใช้อีก 2 มาตรา ได้แก่ มาตรา 67 และมาตรา 68 โดยมาตรา 67 มีสาระสำคัญดังนี้ ในระหว่างที่ยังมีมหาวิทยาลัยซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและยังเป็นส่วนราชการอยู่ในวันที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานี้ใช้บังคับไม่น้อยกว่า 5 แห่ง ให้กรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคล ประกอบด้วย กรรมการซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันคัดเลือกกันเอง 2 คน กรรมการซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยคัดเลือกกันเอง 2 คน กรรมการซึ่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และอธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันคัดเลือกกันเอง 2 คน กรรมการซึ่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยคัดเลือกกันเอง 2 คน กรรมการซึ่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันคัดเลือกกันเอง 2 คน กรรมการซึ่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยคัดเลือกกันเอง 2 คน โดยในการคัดเลือกกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการในแต่ละกลุ่มดังกล่าว ให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งคัดเลือกผู้แทนสถาบันละ 1 คน และให้ผู้แทนข้าราชการซึ่งได้รับคัดเลือกในแต่ละกลุ่มประชุมและเลือกกันเองให้เหลือกลุ่มละ 2 คนเป็นกรรมการ และตามมาตรา 68 มีสาระสำคัญดังนี้ ในกรณีที่มหาวิทยาลัยตามมาตรา 67 มีน้อยกว่า 5 แห่ง ให้กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนอธิการบดีมหาวิทยาลัย และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ้นจากตำแหน่งในสิ้นปีที่มีมหาวิทยาลัยน้อยกว่า 5 แห่ง และให้กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนนายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และอธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ

วิเคราะห์เปรียบเทียบ

คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ใช้ชื่อว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือเรียกโดยย่อว่า "ก.ม." แต่เนื่องจากร่างกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งหมดที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ได้แก่ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน

ซึ่งในชั้นพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เปลี่ยนคำว่า “มหาวิทยาลัย” เป็น “สถาบันอุดมศึกษา” เพื่อให้ครอบคลุมสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดดังกล่าว โดยใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.พ.อ.” และตามร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ได้ใช้ชื่อเรียกเช่นเดียวกับร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉะนั้น เพื่อมิให้เกิดความสับสน ผู้เขียนจึงขอใช้ชื่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางดังกล่าวว่า “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” เรียกชื่อย่อว่า “ก.พ.อ.” และขอใช้คำว่า “สถาบันอุดมศึกษา” แทนคำว่า “มหาวิทยาลัย” ในกรณีที่มีความถึงสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งหมด ยกเว้นกรณีที่เป็นบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น เพื่อเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ทำหน้าที่วางนโยบายและมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น การพิจารณาดำเน่งทางวิชาการ การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่บุคคลซึ่งจะเข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะต้องเป็นบุคคลที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและมีความชอบธรรมในการเข้ามาทำหน้าที่ในคณะกรรมการชุดดังกล่าว ดังนั้น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจึงต้องประกอบด้วยตัวแทนของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นผู้แทนจากหน่วยงาน ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนคณะบุคคลที่มาจากสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้การวางนโยบาย มาตรฐาน และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเกิดความรอบคอบ เป็นธรรม ซึ่งจะส่งผลให้เกิดสัมฤทธิ์ผลต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอย่างแท้จริง

องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 16 คน แต่ไม่เกิน 20 คน ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 18 คน แต่ไม่เกิน 20 คน และร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา บัญญัติไว้เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ

ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 18 คน แต่ไม่เกิน 20 คน โดยร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ มีองค์ประกอบของคณะกรรมการ ดังนี้

1. ประธาน ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน

2. กรรมการโดยตำแหน่ง ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 5 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนในร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา กำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 3 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ

3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 12 คน สำหรับร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ได้ปรับลดจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็น จำนวนไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 10 คน

4. กรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคล ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กำหนดให้มีผู้แทนคณะบุคคล จำนวน 2 คน ได้แก่ ผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 1 คน และผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 1 คน ส่วนร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ได้เพิ่มจำนวนกรรมการที่มาจากผู้แทนคณะบุคคลอีกจำนวน 4 คน ได้แก่ ผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 1 คน ผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 1 คน และผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 2 คน รวมเป็นจำนวน 6 คน จำแนกเป็นผู้แทนคณะบุคคล ได้แก่ ผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 2 คน ผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 2 คน และผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 2 คน

การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยให้มีสมาชิกในคณะกรรมการ ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการโดยการแต่งตั้งจากผู้แทนคณะบุคคล ซึ่งมีรูปแบบกรรมการเป็นแบบไตรภาคี นับเป็นรูปแบบที่นิยมใช้กันอยู่ทั่วไปในการจัดโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง เพื่อให้เกิดความหลากหลายในการแสดงความคิดเห็น และเป็นตัวแทนนำเสนอกฎเกณฑ์ของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งเป็นการถ่วงดุลอำนาจของกรรมการแต่ละฝ่าย เมื่อพิจารณาโครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ผู้เขียนมีความเห็นดังนี้

ประธาน ตามร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานนั้น มีความเหมาะสมดีแล้ว เนื่องจากตามข้อ 3 ของกฎทบทวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2520)¹ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมแทน เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมีภารกิจที่สำคัญอื่นที่ต้องปฏิบัติอยู่เป็นจำนวนมาก ฉะนั้น ตามร่างกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานี้ จึงเป็นการสมควรที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นรัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นองค์กรที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อีกทั้งรัฐมนตรีสามารถเชื่อมโยงกับฝ่ายนโยบายและฝ่ายการเมืองตลอดจนสามารถผลักดันนโยบายที่สำคัญได้

ส่วนการกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งนั้น เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่ต้องมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนใน

¹ กฎทบทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2520), ข้อ 3 บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า “ก.ม.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน...

สถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้ความเห็น คำแนะนำที่สำคัญและจำเป็นในด้านต่าง ๆ ตามที่หน่วยงานนั้น ๆ รับผิดชอบ ซึ่งการกำหนดให้กรรมการโดยตำแหน่งมาจากหน่วยงานใดนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นที่มีความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาด้วย เมื่อพิจารณากรรมการโดยตำแหน่งของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการ ก.พ. และเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้เลขาธิการสภาการศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ร่วมเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ยังไม่เหมาะสมและไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดไว้ เนื่องจากทั้งสองตำแหน่งดังกล่าวไม่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแต่อย่างใด และเห็นว่าตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ที่ได้ตัดกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ เลขาธิการสภาการศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ออกนั้น เหมาะสมแล้ว

สำหรับในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 12 คน โดยได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ² ไว้ กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย ด้านบริหารจัดการภาครัฐ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคล ซึ่งมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ หรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับโดยต้องเป็นหรือเคยเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไปไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมด ส่วนร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ทั้งสองฉบับมีสาระสำคัญเป็นอย่างเดียวกัน โดยได้ลดจำนวนสูงสุดของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิลงเหลือไม่เกิน

² ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มาตรา 8.

10 คน และได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ³ ไว้ว่าจะต้องดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเป็นผู้บริหารจากภาคเอกชนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย หรือด้านการบริหารจัดการภาครัฐ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมด จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มีความแตกต่างกับร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านว่าจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านใดด้านหนึ่ง ได้แก่ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย ด้านบริหารจัดการภาครัฐ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคล โดยในจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งทั้งหมดจะต้องเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไปไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาแล้วเห็นว่า จะต้องมีการผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ ที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไปอย่างน้อย 4 คน แต่ไม่เกิน 6 คน แต่ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ที่กำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่าจะต้องดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเป็นผู้บริหารจากภาคเอกชนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย หรือด้านการบริหารจัดการภาครัฐ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมด จากบทบัญญัติดังกล่าวอาจไม่มีบุคคลที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีเข้ามาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เนื่องจากตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาไม่ได้กำหนดบังคับไว้ว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไปไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดอย่างเช่นร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา อาจทำให้

³ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 12 วรรคสอง ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ... ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มาตรา 11 วรรคสอง.

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาจากผู้บริหารจากภาคเอกชนทั้งหมด เพราะตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาได้เปิดช่องไว้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ยังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากหากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาจากผู้บริหารจากภาคเอกชนทั้งหมด โดยไม่มีผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นบุคคลซึ่งดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือไม่ต่ำกว่าอธิบดี อาจเป็นปัญหาในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เพราะสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒินี้มีจำนวนครึ่งหนึ่งหรือเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และผู้บริหารจากภาคเอกชนเป็นบุคคลภายนอกสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ทราบปัญหาและความต้องการของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาอย่างแท้จริง อาจทำให้การกำหนดนโยบายของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่ตรงกับลักษณะงานของสถาบันอุดมศึกษาและความต้องการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และให้การกำหนดนโยบายของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปด้วยความล่าช้า เนื่องจากความไม่เข้าใจในระบบการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาอย่างชัดเจน อีกทั้งในการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลนั้นจะมีส่วนหนึ่งที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิชาการ ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้บริหารจากภาคเอกชนอาจไม่สามารถให้ความเห็นเชิงวิชาการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าในการกำหนดโครงสร้างของกรรมการทรงคุณวุฒินี้ควรให้มีจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากบุคคลซึ่งดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไปไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

สำหรับในส่วนของกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนคณะบุคคลนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ประกอบด้วย กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาจำนวน 1 คน กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจำนวน 1 คน ส่วนร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างเดียวกัน โดยกำหนดไว้ในบททั่วไปให้มีกรรมการที่แต่งตั้งจากผู้แทนคณะบุคคล 6 คน ซึ่งได้เพิ่มเติมจำนวนกรรมการที่แต่งตั้งจากผู้แทนคณะบุคคลจากร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา อีกจำนวน 4 คน รวมเป็นจำนวน 6 คน ได้แก่ ผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา เพิ่มเติมอีก 1 คน ผู้แทน

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เพิ่มเติมอีก 1 คน และได้กำหนดให้มีกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา 2 คน ผู้เขียนเห็นว่า กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนคณะบุคคล ตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษายังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากมีสัดส่วนของจำนวนกรรมการน้อยเกินไปไม่เหมาะสมกับจำนวนสถาบันอุดมศึกษาที่มีอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ได้แก่ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มีจำนวน 20 แห่ง มหาวิทยาลัยราชภัฏ จำนวน 41 แห่ง สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล จำนวน 1 แห่ง และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน จำนวน 1 แห่ง ทำให้ไม่อาจจะสะท้อนทัศนคติและความเห็นได้หลากหลายและกว้างขวาง อีกทั้งมีผู้แทนคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาไม่ครอบคลุมทุกฝ่าย แต่สำหรับร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มีความเหมาะสมดีทั้งโครงสร้างของกรรมการและสัดส่วนจำนวนกรรมการ เนื่องจากมีผู้แทนจากคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องในสถาบันอุดมศึกษาทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายกำหนดนโยบาย ฝ่ายบริหาร และฝ่ายบุคลากร แต่การกำหนดให้กรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้แทนคณะบุคคลที่มาจากสถาบันอุดมศึกษาใด จะต้องพิจารณาเชื่อมโยงกับโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในส่วนของกรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคลตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลประกอบด้วย ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับโครงสร้างของกรรมการดังกล่าวโดยถือเอาจำนวนมหาวิทยาลัยซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและยังเป็นส่วนราชการอยู่ในวันที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาใช้บังคับมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในส่วนของกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยแบ่งเป็น 2 กรณี ดังนี้

1. กรณีที่มีมหาวิทยาลัยซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและยังเป็นส่วนราชการอยู่ในวันที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาใช้บังคับไม่น้อยกว่า 5 แห่ง ให้กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย กรรมการซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันคัดเลือกกันเอง 2 คน กรรมการซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยคัดเลือกกันเอง 2 คน กรรมการซึ่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล

และอธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันคัดเลือกกันเอง 2 คน กรรมการซึ่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยคัดเลือกกันเอง 2 คน กรรมการซึ่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยราชภัฏสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันคัดเลือกกันเอง 2 คน และกรรมการซึ่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยคัดเลือกกันเอง 2 คน โดยวิธีการคัดเลือกกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการในแต่ละกลุ่มดังกล่าว ให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งคัดเลือกผู้แทนสถาบันละ 1 คน และให้ผู้แทนข้าราชการซึ่งได้รับคัดเลือกในแต่ละกลุ่มประชุมและเลือกกันเองให้เหลือกลุ่มละ 2 คน เป็นกรรมการ

2. กรณีที่มีมหาวิทยาลัยซึ่งเดิมอยู่ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและยังเป็นส่วนราชการอยู่ในวันที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาใช้บังคับน้อยกว่า 5 แห่ง กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนอธิการบดีมหาวิทยาลัย และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จะต้องพ้นจากตำแหน่งในสิ้นปีที่มีมหาวิทยาลัยน้อยกว่า 5 แห่ง โดยจะเหลือเพียงกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนนายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และอธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนครบวาระ

ผู้เขียนเห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ได้กำหนดโครงสร้างและจำนวนกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนคณะบุคคลตามบทบัญญัติในบทเฉพาะกาล โดยให้ขึ้นอยู่กับจำนวนของมหาวิทยาลัยซึ่งเดิมอยู่ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและยังเป็นส่วนราชการนั้น ผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่ยังมีมหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่า 5 แห่ง ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ได้กำหนดโครงสร้างของกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนคณะบุคคลได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากกำหนดให้มีผู้แทนคณะบุคคลที่มาจากกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาที่เกี่ยวข้องได้ครอบคลุม สำหรับกรณีที่มีมหาวิทยาลัยเหลือน้อยกว่า 5 แห่ง อันเนื่องมาจากมหาวิทยาลัยดังกล่าวได้ปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งมิได้เป็นส่วนราชการอีกต่อไป ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับได้กำหนดให้กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนอธิการบดีมหาวิทยาลัย และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ้นจากตำแหน่งใน

สิ้นปีที่มีมหาวิทยาลัยน้อยกว่า 5 แห่ง โดยให้กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนนายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน จำนวน 2 คน กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และอธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน จำนวน 2 คน และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน จำนวน 2 คน ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนครบวาระ ซึ่งหมายความว่า ภายหลังจากนั้น กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนคณะบุคคลตามร่างมาตรา 12 (4) ซึ่งเป็นบททั่วไป จะมีเฉพาะแต่กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนที่มาจากสถาบันอุดมศึกษาในส่วนของมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดที่มาของกรรมการที่ผู้แทนคณะบุคคลดังกล่าวตามมาตรา 12 (4) ยังไม่เหมาะสม เนื่องจากถึงแม้ว่ามหาวิทยาลัยที่ยังเป็นส่วนราชการซึ่งเดิมอยู่ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยจะปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจนเหลือน้อยกว่า 5 แห่งก็ตาม แต่ในหลักการของการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นมิได้บังคับใช้ข้าราชการในมหาวิทยาลัยทุกคนต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย แต่ยังคงให้สิทธิข้าราชการในมหาวิทยาลัยที่จะยังคงสถานภาพข้าราชการไว้ การปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยจะเป็นไปโดยความสมัครใจของข้าราชการผู้นั้น ซึ่งเป็นที่คาดหมายกันว่าจะมีข้าราชการในมหาวิทยาลัยดังกล่าวเป็นจำนวนมากที่ไม่สมัครใจปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย ตามที่มาตรา 12 (4) ประกอบมาตรา 70 ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และมาตรา 12 (4) ประกอบมาตรา 68 ตามร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา กำหนดให้มีผู้แทนคณะบุคคลเฉพาะแต่ผู้แทนในมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน จึงไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่มีผู้แทนคณะบุคคลที่มาจากมหาวิทยาลัยซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและยังเป็นส่วนราชการเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อันอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอในหัวข้อ 4.2.1 ต่อไป

วิธีการได้มาซึ่งกรรมการที่ผู้แทนคณะบุคคลและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา⁴ กำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของ

⁴ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มาตรา 7 วรรคสี่ และวรรคห้า.

กรรมการดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ม. โดยในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น กำหนดให้ได้มาด้วยวิธีการสรรหาโดยให้มีคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้ทำหน้าที่สรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เขียนเห็นว่ามีเหมาะสมดี เพราะตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นตำแหน่งที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถและความเชี่ยวชาญของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในการให้ทัศนะและความเห็นในเชิงวิชาการ ความเห็นดังกล่าวถือว่ามี ความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา ซึ่งวิธีการสรรหาเป็นรูปแบบที่คำนึงถึงศักยภาพของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่ง เป็นสำคัญ แต่หากใช้วิธีการเลือกตั้งอาจทำให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญไม่ตรงกับเป้าหมายภารกิจของตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามที่กำหนดไว้ ถึงแม้ว่า วิธีการเลือกตั้งเป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ตาม แต่มีข้อเสียกล่าวคือ ผู้สมัครจะทำการแข่งขันโดยวิธีการหาเสียงขอคะแนน นิยมจากผู้ใช้สิทธิลงคะแนน หากผู้สมัครคนใดซึ่งมีความรู้ความสามารถน้อยแต่มีฐานเสียงมากก็มีโอกาสได้รับเลือกตั้งมากกว่าผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกว่าแต่มีฐานเสียง สันับสนุนน้อยกว่า การใช้วิธีการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามวัตถุประสงค์ ในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จึงเป็นวิธีการที่เหมาะสมมากที่สุดในการได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

สำหรับการได้มาซึ่งกรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคลและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา⁵ และตามร่างพระราชบัญญัติที่ ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา⁶ ได้กำหนดไว้เป็นอย่างเดียวกัน กล่าวคือ มิได้กำหนด รายละเอียดในการได้มาซึ่งกรรมการดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติโดยให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ มอบหมายให้ฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลนั้น เป็นสิ่งที่เหมาะสมดี เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่กำหนดหลักการสำคัญ ๆ เท่านั้น ส่วนรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ควรเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดได้เองเพื่อให้เกิดความ

⁵ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 12 วรรคสี่.

⁶ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ที่ผ่าน ความเห็นชอบของรัฐสภา มาตรา 11 วรรคสี่.

คล่องตัว ยืดหยุ่น เหมาะสมกับสภาวการณ์ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการบริหารได้อย่างแท้จริง สำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการได้มาซึ่งกรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคลและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น ในส่วนของกรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคล ได้แก่ ผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา และผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้เขียนเห็นว่าควรใช้วิธีให้คัดเลือกกันเอง เพื่อให้ได้ผู้แทนที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดจากกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ส่วนผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาควรให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละสถาบัน คัดเลือกผู้แทนสถาบันละ 1 คน หลังจากนั้นให้ผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละสถาบันมาคัดเลือกกันเอง เนื่องจากกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นตัวแทนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด จึงควรให้ข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษามีส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวแทนของตน สำหรับการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นควรใช้วิธีการสรรหาโดยให้มีคณะกรรมการสรรหาขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่สรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังความเห็นตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในวิธีการได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

4.1.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง

1) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มาตรา 11 มีสาระสำคัญดังนี้ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และเกี่ยวกับค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมากหรือจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลที่ยังไม่เหมาะสม กำหนดนโยบายและวางแผนอัตรากำลัง ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการ และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคล พิจารณาวินิจฉัยตีความปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ส่งเสริม สนับสนุน ประสานงาน ให้คำปรึกษาแนะนำชี้แจงด้านงานบริหารงานบุคคลแก่มหาวิทยาลัย กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคล รายงานและเสนอแนะรัฐมนตรีกรณีที่น่าปรากฏว่ามหาวิทยาลัยไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติโดยขัดหรือแย้งกับแนวทางที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พิจารณารับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตร หรือคุณวุฒิอย่างอื่น กำหนดมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณ ส่งเสริมหรือสนับสนุนการจัดให้มีรางวัลเชิดชูเกียรติแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ควบคุมการเกษียณอายุและแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดของข้าราชการพลเรือน

ในมหาวิทยาลัย วางหลักเกณฑ์และจัดระบบทะเบียนประวัติ และส่งเสริมการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่น ตลอดจนปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น

2) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางตามร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 15 มีสาระสำคัญดังนี้ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้รับค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่น ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ ออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ กำหนดกรอบอัตรากำลัง และอัตราส่วนสูงสุดของวงเงินที่จะพึงใช้เพื่อการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละสถาบัน กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กำหนดอัตราค่าตอบแทนให้กับนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง พิจารณารับรองคุณสมบัติของ ผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือคุณวุฒิอย่างอื่น และกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ ตามกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3) ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง ตามร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มาตรา 14 บัญญัติไว้เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีสาระสำคัญดังนี้ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้รับค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางใน

การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดกรอบอัตรากำลัง และอัตราส่วนสูงสุดของวงเงินที่จะพึงใช้เพื่อการบริหารงานบุคคลของ สถาบันอุดมศึกษาแต่ละสถาบัน กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กำหนดอัตราค่าตอบแทนให้กับนายกสภา สถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง พิจารณารับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตร หรือคุณวุฒิอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทนที่ควรได้รับ และระดับตำแหน่งที่ควรแต่งตั้ง กำหนดมาตรฐานของจรรยาบรรณที่มี ในสถาบันอุดมศึกษา ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ ตามกฎหมายอื่น หรือตามที่ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

วิเคราะห์เปรียบเทียบ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง ตามร่างพระราชบัญญัติ ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา กำหนดไว้เป็นมาตราหนึ่งในร่าง พระราชบัญญัติอย่างชัดเจน โดยร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างดีเหมือนกัน ซึ่งร่าง พระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ มีสาระสำคัญส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน โดยให้อำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาตัดสินวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษาอยู่ในอำนาจของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง คณะกรรมการบริหารงานบุคคล กลางมีหน้าที่เพียงวางนโยบายและออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งนำไปปฏิบัติ โดยคณะกรรมการ บริหารงานบุคคลกลางจะทำการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษา แต่ร่าง พระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษามีความแตกต่างกับร่างพระราชบัญญัติของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา บาง ประการ โดยร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางไว้มากกว่าร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา และร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา กล่าวคือ นอกจากมีอำนาจ หน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลแล้วยังมี อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเกษียณอายุและการแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิด

ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา วางหลักเกณฑ์และจัดระบบทะเบียนประวัติ และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ของร่างพระราชบัญญัติแล้ว เห็นว่าได้กำหนดให้ ก.ม.ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแทบทุกเรื่อง เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษานำไปปฏิบัติโดยเคร่งครัด โดยมีให้สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจนำไปออกรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของสถาบันแต่ละแห่ง

ผู้เขียนเห็นว่า ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นนิติบุคคล สามารถดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีหลักการที่จะกระจายอำนาจการบริหารจัดการการอุดมศึกษาไปยังสถาบันอุดมศึกษาของรัฐโดยตรง โดยกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคล และให้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการสถานศึกษาในด้านต่าง ๆ ที่เป็นของตนเอง ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับได้บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินกิจการได้โดยอิสระ คล่องตัว เป็นไปตามหลักการของมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางมีอำนาจหน้าที่เพียงแต่กำหนดนโยบายและวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเท่านั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มีความเหมาะสมมากกว่าร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เพราะตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาถึงแม้จะได้บัญญัติเป็นไปตามหลักการของมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่ก็เป็นเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางมีอำนาจหน้าที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมากเกินไป ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรให้อิสระแก่สถาบันอุดมศึกษาในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ได้เอง เพื่อให้การกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เหมาะสมกับสภาพการณ์และลักษณะของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ซึ่งจะก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังสอดคล้องกับแนวคิด หลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาด้วย



4.1.2 องค์การบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา

1) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

องค์การบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ตามมาตรา 14 กำหนดให้มีคณะกรรมการประจำทุกมหาวิทยาลัยจำนวน 3 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลประจำมหาวิทยาลัย คณะกรรมการวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย และคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการประจำมหาวิทยาลัย โดยได้กำหนดโครงสร้าง องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประจำมหาวิทยาลัยทั้ง 3 ชุด ดังนี้

(1) คณะกรรมการบริหารงานบุคคลประจำมหาวิทยาลัย มีโครงสร้างและองค์ประกอบ ตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มาตรา 15 ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 10 คน มีกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 1 คน คืออธิการบดี เป็นประธาน กรรมการโดยการแต่งตั้ง 9 คน ได้แก่ ผู้แทนผู้บริหารระดับคณบดี ผู้อำนวยการวิทยาลัย ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าเลือกกันเองจำนวน 6 คน และผู้ทรงคุณวุฒิภายในหรือภายนอกที่ไม่เป็น ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในสถาบันนั้น จำนวน 3 คน และมีรองอธิการบดีคนหนึ่งเป็นเลขานุการ สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลประจำมหาวิทยาลัย ได้กำหนดไว้ในมาตรา 17 มีสาระสำคัญ ดังนี้ กำหนดนโยบายและวางแผนอัตรากำลังของข้าราชการในมหาวิทยาลัย ออกระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยกำหนด การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา และพัฒนาข้าราชการให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในมหาวิทยาลัย ส่งเสริมให้มีระบบการสร้างขวัญและกำลังใจ จัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับอื่น พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการให้ออกจากราชการ และจัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการของมหาวิทยาลัย ตลอดจนรายงานการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการต่อคณะกรรมการวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย หรือ ก.ม. กำหนด

(2) คณะกรรมการวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยมีโครงสร้างและองค์ประกอบ ตามร่างสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มาตรา 18 ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 10 คน ซึ่งเป็นกรรมการโดยการแต่งตั้งทั้งหมด ได้แก่ กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน ผู้แทนผู้บริหารระดับคณบดี ผู้อำนวยการวิทยาลัย ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการ

สำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า เลือกกันเอง จำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 8 คน ซึ่งจะต้องเป็นบุคคลภายนอกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และมีข้าราชการของมหาวิทยาลัยคนหนึ่งเป็นเลขานุการ สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินัย อุตธรรม และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย ได้กำหนดไว้ในมาตรา 20 มีสาระสำคัญดังนี้ พิจารณาเรื่องมาตรฐานการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัย การร้องทุกข์ ตามกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และข้อบังคับที่ ก.ม. กำหนด

(3) คณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการประจำมหาวิทยาลัย มี โครงสร้างและองค์ประกอบ ตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มาตรา 21 ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน แต่ไม่เกิน 13 คน ซึ่งเป็นกรรมการโดยการแต่งตั้งทั้งหมด ได้แก่ กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีตำแหน่ง วิชาการ⁷ จำนวนไม่น้อยกว่า 6 คน แต่ไม่เกิน 12 คน และมีข้าราชการของมหาวิทยาลัยคนหนึ่ง เป็นเลขานุการ สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการประจำ มหาวิทยาลัย ได้กำหนดไว้ในมาตรา 23 มีสาระสำคัญดังนี้ พิจารณาเกี่ยวกับการกำหนด ตำแหน่งทางวิชาการ การวินิจฉัยเกี่ยวกับการอุทธรณ์ตำแหน่งทางวิชาการ และการเทียบ ตำแหน่งทางวิชาการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ม. กำหนด

2) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

องค์การบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ตามร่างของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา มิได้กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่เป็นการเฉพาะในแต่ละด้าน แต่กำหนดให้การบริหารงานบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษาโดยกำหนด ไว้ในตามมาตรา 18 มีสาระสำคัญดังนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล วินัยและการ รักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการ พิจารณาตำแหน่งวิชาการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่ง ข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่ขัดหรือแย้งกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด

⁷ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ของสำนักงาน ปฏิรูปการศึกษา, มาตรา 22.

3) ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

องค์กรบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ตามร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มิได้กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่เป็นการเฉพาะในแต่ละด้าน โดยกำหนดให้การบริหารงานบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษาเช่นเดียวกับร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกำหนดไว้ในมาตรา 17 มีสาระสำคัญดังนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่ขัดหรือแย้งกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด

วิเคราะห์เปรียบเทียบ

องค์กรบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กำหนดไว้แตกต่างกับร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาที่กำหนดไว้เป็นอย่างเดียวกัน กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยให้มีคณะกรรมการประจำสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง จำนวน 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลประจำสถาบันอุดมศึกษา มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและวางแผนอัตรากำลังในสถาบันอุดมศึกษา ออกกฎระเบียบและดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คณะกรรมการวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ประจำสถาบันอุดมศึกษา มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องมาตรฐานการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ และคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการประจำสถาบันอุดมศึกษา มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งทางวิชาการ การวินิจฉัยเกี่ยวกับการอุทธรณ์ตำแหน่งทางวิชาการ และการเทียบตำแหน่งทางวิชาการ ส่วนตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภามิได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะในแต่ละด้านอย่างเช่นร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา แต่กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง โดย

ให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจหน้าที่กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ การบรรจุและแต่งตั้ง จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ซึ่งข้อบังคับที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดจะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางกำหนดด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจากตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไว้ว่าให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ และจากแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาที่มุ่งเน้นให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นความอิสระเบ็ดเสร็จในการกำหนดและการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยสถาบันอุดมศึกษาสามารถบริหารงานบุคคลได้เสร็จสิ้นภายในองค์การบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเองโดยมีตมมือองค์กรภายนอกสถาบันอุดมศึกษามาควบคุมการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาที่กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง โดยให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจหน้าที่กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ภายในสถาบันอุดมศึกษานั้น เหมาะสมดีแล้ว เพราะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และเป็นไปตามแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าเนื่องจากโดยทั่วไปแล้วสภาสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาโดยการกำหนดนโยบาย วางระเบียบ และออกข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมิได้เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา หากให้สภาสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมิได้มีความเชี่ยวชาญหรือชำนาญในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการในเรื่องดังกล่าว อาจทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์และนำเสนอในหัวข้อ 4.2.2 ต่อไป

4.1.3 การดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร

1) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

ตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มิได้กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไปดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารและหลักเกณฑ์การรับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งไปดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารไว้

2) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไปดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ตามร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 28 มีสาระสำคัญดังนี้ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งวิชาการผู้ใดไปดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารในตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ให้ทำหน้าที่งานด้านการบริหารเต็มเวลาและให้เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับอยู่เดิม และให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งสำหรับตำแหน่งประเภทผู้บริหารดังกล่าว โดยให้อธิการบดีได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเท่ากับอัตราสูงสุดของอธิบดีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เว้นแต่เงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในตำแหน่งวิชาการจะมีอัตราสูงสุดสูงกว่าอัตราดังกล่าวอยู่แล้ว ก็ให้ได้รับเงินในอัตราสูงสุดของเงินนั้น สำหรับตำแหน่งวิชาการนั้น สำหรับตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี และหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเท่ากับอัตราสูงสุดของรองอธิบดี ให้ผู้ช่วยอธิการบดี และรองคณบดี ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด และเมื่อผู้บริหารซึ่งมาจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งวิชาการพ้นจากตำแหน่งประเภทผู้บริหารแล้ว ให้สถาบันอุดมศึกษาสั่งให้ผู้นั้นกลับไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งวิชาการเดิมและให้รับเงินเดือนตามตำแหน่งวิชาการนั้นในชั้นที่เคยได้รับอยู่ก่อนไปดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร และให้ปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นปีละหนึ่งขั้น

3) ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

การให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไปดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ตามร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มาตรา 26 มีสาระสำคัญ ดังนี้ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดไปดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารในตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ให้ได้รับ

เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีเมื่อได้รับเงินเดือนถึงขั้นสูงสุดของตำแหน่งรองศาสตราจารย์ขึ้นไป ในขณะที่ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ให้ได้รับเงินเดือนจนถึงขั้นสูงสุดของตำแหน่งศาสตราจารย์ได้ ให้ผู้ช่วยอธิการบดีและรองคณบดีหรือรองหัวหน้าหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าคณะได้รับเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง เมื่อข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ไปดำรงตำแหน่งผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งประเภทผู้บริหารแล้ว ให้ผู้นั้นกลับไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเดิมและได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งนั้นในขั้นที่ได้รับอยู่ในขณะที่พ้นตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ซึ่งการได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารนี้ไม่ตัดสิทธิข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งวิชาการในการได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทวิชาการตามตำแหน่งวิชาการที่ตนครองอยู่

วิเคราะห์เปรียบเทียบ

ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษามีได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไปดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารไว้ ส่วนร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้บัญญัติเพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งวิชาการที่ไปดำรงตำแหน่งผู้บริหารในตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หรือหัวหน้าหน่วยงานระดับคณะ ให้ทำหน้าที่ด้านบริหารอย่างเต็มเวลาและให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับอยู่เดิมในตำแหน่งวิชาการที่ตนครองอยู่ โดยให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งสำหรับตำแหน่งผู้บริหารกล่าวคือ อธิการบดีได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเท่ากับอัตราสูงสุดของตำแหน่งอธิบดี เว้นแต่เงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในตำแหน่งวิชาการมีอัตราสูงสุดสูงกว่าอัตราสูงสุดของตำแหน่งอธิบดี ก็ให้ได้รับเงินเดือนในอัตราสูงสุดของตำแหน่งวิชาการนั้น สำหรับรองอธิการบดีและคณบดีให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเท่ากับรองอธิบดี ส่วนผู้ช่วยอธิการบดีและรองคณบดีให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนดและเมื่อพ้นจากตำแหน่งประเภทผู้บริหารแล้วให้กลับไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งวิชาการเดิมและให้ได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งวิชาการนั้นในขั้นที่เคยได้รับอยู่ก่อนไปดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารโดยให้ปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นปีละ 1 ขั้นของการไปดำรงตำแหน่งผู้บริหาร สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาได้เพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับการให้ข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาที่ไปดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร โดยให้ข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภททั้งสายวิชาการและสายทั่วไป และได้แก้ไขหลักการเรื่องการรับเงินเดือนและเงินประจำ

ตำแหน่งของผู้ที่ไปดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารโดยกำหนดให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง แต่สำหรับอธิการบดีที่มีตำแหน่งทางวิชาการระดับรองศาสตราจารย์และรับเงินเดือนขั้นสูงสุดของตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ก็ให้ได้รับเงินเดือนจนถึงขั้นสูงสุดของตำแหน่งศาสตราจารย์ และให้ผู้ช่วยอธิการบดีและรองคณบดีหรือรองหัวหน้าหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าคณะได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง กล่าวคือได้ตัดหลักการของร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของอธิการบดีที่ให้ได้รับเท่ากับอัตราสูงสุดของตำแหน่งอธิบดี และหลักการเกี่ยวกับการได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของรองอธิการบดีและคณบดีที่ให้ได้รับเท่ากับอัตราสูงสุดของตำแหน่งรองอธิบดีออก และได้ปรับหลักการเกี่ยวกับการรับเงินเดือนเมื่อพ้นจากตำแหน่งประเภทผู้บริหารใหม่ โดยให้ผู้นั้นกลับไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเดิมและให้ได้รับเงินเดือนในขั้นที่ได้รับอยู่ในขณะที่พ้นจากตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ซึ่งแตกต่างกับร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ให้ได้รับเงินเดือนในขั้นที่เคยได้รับอยู่ก่อนไปดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร อีกทั้งได้เพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับการรับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งวิชาการซึ่งมาดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร โดยให้มีสิทธิรับเงินประจำตำแหน่งได้ 2 ทาง กล่าวคือ ให้มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหาร และเงินประจำตำแหน่งวิชาการตามตำแหน่งวิชาการที่ผู้นั้นครองอยู่ด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า ตามหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ที่กำหนดให้ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการซึ่งมาทำหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารอีกตำแหน่งหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งได้ 2 ทาง กล่าวคือ ให้มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหาร และเงินประจำตำแหน่งวิชาการตามตำแหน่งวิชาการที่ผู้นั้นครองอยู่ด้วยนั้น มีความเหมาะสมดี เนื่องจากตำแหน่งผู้บริหารในสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี รองคณบดี ฯลฯ เป็นตำแหน่งที่มีวิธีการได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งแตกต่างจากตำแหน่งอธิบดีของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา เช่น การสรรหา การเลือกตั้ง จึงอาจได้ผู้ที่มีตำแหน่งวิชาการมาดำรงตำแหน่งทางบริหารอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งบุคคลดังกล่าวยังคงมีภาระหน้าที่ในตำแหน่งวิชาการที่จะต้องปฏิบัติอยู่เช่นเดิม ทำให้มีภาระงานเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า การที่กำหนดให้ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งวิชาการซึ่งมาทำหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารอีกตำแหน่งหนึ่งมีสิทธิได้รับทั้งเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหาร และเงินประจำตำแหน่งวิชาการตามตำแหน่งวิชาการที่ผู้นั้นครองอยู่ด้วยนั้น

จึงมีความเหมาะสมดีแล้ว สำหรับหลักการที่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งวิชาการซึ่งมาทำหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารได้รับเงินเดือนสูงขึ้นนั้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว แต่เห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารที่จะได้รับเงินเดือนสูงขึ้นนั้น ยังไม่เหมาะสม เนื่องจากมีผู้บริหารเพียงบางกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากหลักการดังกล่าว โดยไม่ครอบคลุมไปถึงผู้บริหารอื่นที่เหมาะสมด้วย ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอในหัวข้อ 4.2.3 ต่อไป

4.1.4 การขยายเวลาเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งวิชาการ

1) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

ตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษามีได้กำหนดเกี่ยวกับการขยายเวลาการเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งวิชาการไว้

2) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การขยายเวลาการเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งวิชาการ ตามร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 20 มีสาระสำคัญดังนี้ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีตำแหน่งวิชาการตั้งแต่ระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไป เมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในสิ้นปีงบประมาณ อาจได้รับราชการเพื่อทำหน้าที่สอนหรือวิจัยต่อไปได้ จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์

3) ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

การขยายเวลาการเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งวิชาการ ตามร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มาตรา 19 มีสาระสำคัญดังนี้ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีตำแหน่งวิชาการระดับศาสตราจารย์ หรือระดับรองศาสตราจารย์ซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่า เมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในสิ้นปีงบประมาณ อาจได้รับราชการเพื่อทำหน้าที่สอนหรือวิจัยต่อไปได้ จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ และได้กำหนดยกเว้นคุณสมบัติที่ให้รองศาสตราจารย์ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่าไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 72 มีสาระสำคัญดังนี้ ภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มิให้นำมาตรา 19 มาใช้บังคับและให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีตำแหน่ง

ตั้งแต่ระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไป เมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในสิ้นปีงบประมาณ อาจให้รับราชการเพื่อทำหน้าที่สอนหรือวิจัยต่อไปได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์

วิเคราะห์เปรียบเทียบ

ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษามีได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการขยายเวลาการเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งวิชาการไว้ ส่วนร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับการขยายเวลาการเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งวิชาการ โดยให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งวิชาการตั้งแต่ระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไป เมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์อาจได้รับการขยายเวลาราชการเพื่อทำหน้าที่สอนหรือวิจัยต่อไปได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการขยายเวลาการเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งวิชาการจากเดิม 60 ปีบริบูรณ์ เป็น 65 ปีบริบูรณ์ไว้เช่นกัน แต่มีสาระสำคัญแตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ ได้เพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับการขยายเวลาการเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งวิชาการระดับรองศาสตราจารย์ โดยกำหนดให้ต้องมีคุณวุฒิระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่าด้วย และได้กำหนดในบทเฉพาะกาลยกเว้นหลักการเรื่องคุณวุฒิของรองศาสตราจารย์ ที่ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกดังกล่าว มิให้นำมาใช้บังคับภายในระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้เขียนเห็นด้วยกับหลักการตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ที่ให้มีการขยายเวลาการเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งวิชาการ เนื่องจากปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัยที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เป็นอย่างมาก หากผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือรองศาสตราจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งถือเป็นบุคลากรที่มีประสบการณ์และผลงานการสอนและวิจัยระดับสูงต้องเกษียณอายุราชการออกไปอีก ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพและมาตรฐานของระบบการเรียนการสอนและการวิจัยในสถาบันอุดมศึกษา อีกทั้งยัง

ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการผ่อนคลายนโยบายการณิชาตคนคนบุคลากรดังกล่าวที่สถาบันอุดมศึกษาประสบอยู่ในปัจจุบัน การให้มีการขยายเวลาเกษียณอายุราชการออกไปจากเดิม 60 ปี เป็น 65 ปี จึงเป็นหลักการที่เหมาะสม แต่ทั้งนี้ควรกำหนดให้การขยายเวลาการเกษียณอายุราชการดังกล่าวมีผลบังคับใช้เฉพาะช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น ไม่ควรเปิดกว้างโดยไม่มีการจำกัดระยะเวลา เพราะจะเป็นการจูงใจให้ข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาไม่ประสงค์ที่จะปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นการไม่สนองต่อนโยบายปรับเปลี่ยนสถานภาพสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการไปเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ และอาจเป็นภาระของรัฐในอนาคตซึ่งจะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ค่อนข้างสูงและเป็นระยะเวลายาวนาน เพราะสภาพความเป็นข้าราชการของผู้ที่ได้รับการขยายเวลาการเกษียณอายุราชการจะขยายออกไปอีก สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น บำเหน็จ บำนาญ ของผู้นั้นก็จะตามไปด้วย

4.1.5 การกำหนดตำแหน่ง การบรรจุ และการแต่งตั้ง

4.1.5.1 การกำหนดตำแหน่ง

1) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

การกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มาตรา 34 มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย แบ่งประเภทของตำแหน่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

ก. ตำแหน่งวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัย ได้แก่ ตำแหน่ง ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์

ข. ตำแหน่งสนับสนุนวิชาการ อธิการ และวิชาชีพ ได้แก่ ตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานอธิการบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง เลขานุการคณะ หรือตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าตามที่ ก.พ.อ. กำหนด ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะตามที่ ก.พ.อ. กำหนด และตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

2) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 19 มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แบ่งประเภทของตำแหน่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่

ก. ตำแหน่งวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัย หรือทำหน้าที่วิจัย โดยเฉพาะ ได้แก่ ตำแหน่งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ หรือตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

ข. ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากอง ตามที่ ก.พ.อ. กำหนด รองคณบดีหรือรองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

ค. ตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ตามที่ ก.พ.อ.กำหนด

3) ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

การกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มาตรา 18 มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีดังนี้

ก. ตำแหน่งวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัย หรือทำหน้าที่วิจัย โดยเฉพาะ ได้แก่ ตำแหน่งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ หรือตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

ข. ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดี หรือรองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

ค. ตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

วิเคราะห์เปรียบเทียบ

การกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดให้ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มี 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง ตำแหน่งวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและ

วิจัย โดยมีตำแหน่งย่อยในประเภทดังกล่าวดังนี้คือ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ ประเภทที่สอง ตำแหน่งสนับสนุนวิชาการ อธิการ และวิชาชีพ แบ่งได้ 3 ประเภทย่อยคือ ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้กำหนดให้มีตำแหน่งในประเภท ผู้บริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานอธิการบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง เลขานุการคณะหรือตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะ และตำแหน่งประเภทอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด ส่วนร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เพิ่มเติมประเภทตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นอีก 1 ประเภท คือตำแหน่งประเภทผู้บริหาร รวมเป็น 3 ประเภท โดยกำหนดให้มีตำแหน่งในประเภทผู้บริหาร ได้แก่ ตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ได้กำหนดประเภทตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไว้ 3 ประเภทเช่นเดียวกับร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และได้กำหนดตำแหน่งย่อยในแต่ละประเภทไว้เช่นเดียวกับร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ยกเว้นตำแหน่งประเภทผู้บริหารได้เพิ่มเติมตำแหน่งที่ทำหน้าที่บริหารเพิ่มอีก 1 ตำแหน่งคือ ตำแหน่งผู้ช่วยอธิการบดี ผู้เขียนเห็นว่าตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาที่กำหนดให้ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามี 2 ประเภท มีความเหมาะสมเนื่องจากตำแหน่งประเภทผู้บริหาร อาทิ ตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดี ฯลฯ นั้น เป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ซึ่งบุคคลที่มาทำหน้าที่บริหารดังกล่าวส่วนใหญ่ได้มาจากข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งวิชาการซึ่งเป็นตำแหน่งที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งวิชาการนั้น และการทำหน้าที่บริหารดังกล่าวเป็นการชั่วคราวโดยกำหนดเป็นวาระ เมื่อพ้นจากตำแหน่งบริหารแล้วก็จะกลับไปปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งวิชาการเดิมที่ตนครองอยู่ก่อนที่จะไปทำหน้าที่ในตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ประกอบกับตำแหน่งประเภทผู้บริหารดังกล่าวมิใช่ตำแหน่งที่มีการกำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และไม่มีกำหนดอัตราไว้ ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่ครองตำแหน่งในอัตราเดิมตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งในสายผู้สอนหรือสายสนับสนุนซึ่งมิได้พ้นจากตำแหน่งเดิมเพียงแต่มาทำหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารเท่านั้น

4.1.5.2 การบรรจุและการแต่งตั้ง

1) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

การบรรจุและการแต่งตั้ง ตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มาตรา 47 มีสาระสำคัญดังนี้ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งให้อธิการบดีโดยอนุมัติ ก.บ.ม. เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง เว้นแต่การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์ ให้เสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีรายงานนายกรัฐมนตรี นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและการถอดถอนออกจากตำแหน่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ม. กำหนด

2) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การบรรจุและการแต่งตั้ง ตามร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 30 มีสาระสำคัญดังนี้ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งให้อธิการบดีเป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง เว้นแต่การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์ ให้รัฐมนตรีนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและการให้พ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด

3) ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

การบรรจุและการแต่งตั้ง ตามร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มาตรา 28 มีสาระสำคัญดังนี้ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งให้อธิการบดีเป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง เว้นแต่การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์ ให้รัฐมนตรีนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและการให้พ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด

วิเคราะห์เปรียบเทียบ

ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้กำหนดให้การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ตั้งแต่ระดับ 9 ลงมา ให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยต้องเป็นไปตามมติของ ก.บ.ม. ซึ่งเป็นองค์การบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา เว้นแต่ในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์ เป็นหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่จะต้องเสนอต่อรัฐมนตรีให้รายงานนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9 ลงมาโดยมิต้องสั่งตามมติขององค์การบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ส่วนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์มีหลักการแต่งตั้งเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กล่าวคือ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการนำเสนอ นายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้เขียนเห็นว่าร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มีความเหมาะสม เนื่องจากเห็นว่าในการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9 ลงมานั้น ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของผู้บังคับบัญชาซึ่ง ก็คือ อธิการบดี เหมือนดังเช่นการบรรจุและการแต่งตั้งของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยไม่จำเป็นต้องให้ผ่านการพิจารณาและเห็นชอบจากองค์การบริหารงานบุคคลภายในสถาบันอุดมศึกษาอีก เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล

4.1.6 สถานโทษทางวินัย

1) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

สถานโทษทางวินัย ตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มาตรา 94 วรรคสอง มีสาระสำคัญดังนี้ โทษทางวินัยมี 4 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ งดการเลื่อนขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

2) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สถานโทษทางวินัย ตามร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 50 มีสาระสำคัญดังนี้ โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

3) ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

สถานโทษทางวินัย ตามร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ตามมาตรา 48 มีสาระสำคัญเช่นเดียวกันกับร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้ โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

วิเคราะห์เปรียบเทียบ

สถานโทษทางวินัย ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กำหนดไว้ 4 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ งดการเลื่อนขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ซึ่งสถานโทษดังกล่าวแบ่งเป็นระดับการทำความผิดวินัย 2 ระดับ กล่าวคือ ระดับความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และระดับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยโทษภาคทัณฑ์และโทษงดการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นโทษสำหรับการทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง โทษปลดออกและโทษไล่ออกเป็นโทษสำหรับการทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ส่วนการกำหนดสถานโทษทางวินัยตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา กำหนดไว้เป็นอย่างเดียวกันโดยกำหนดสถานโทษไว้ 5 สถาน ได้แก่ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก โดยโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน เป็นโทษสำหรับการทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ส่วนโทษปลดออก และไล่ออก เป็นโทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวมีสถานโทษทางวินัยกรณีทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงแตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา โดยร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาได้ตัดโทษงดการเลื่อนขั้นเงินเดือนออก และได้เพิ่มเติมโทษตัดเงินเดือน และโทษลดขั้นเงินเดือน ส่วนโทษสำหรับการทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับกำหนดไว้เป็นอย่างเดียวกัน ผู้เขียนเห็นว่าตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาที่กำหนดให้มีโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงเพียง 2 สถาน คือ โทษภาคทัณฑ์ และโทษงดการเลื่อนขั้นเงินเดือน มีความเหมาะสมดี และเห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ที่กำหนดโทษวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน นั้น โทษลดขั้นเงินเดือน ยังเป็นโทษที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากเป็นโทษที่กระทบกับฐานะทางการเงินของผู้ถูกลงโทษมากเกินไป และสร้างความเดือนร้อนให้แก่ผู้ถูกลงโทษที่มีฐานะเงินเดือนต่ำ แต่หากกำหนดให้มีสถานโทษระดับตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน แล้ว ก็ไม่ควรนำหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือนตามข้อ 7 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 มาใช้บังคับอีก

กฎ ก.พ.ดังกล่าวเป็นกฎที่ ก.ม. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ได้นำมาใช้โดยอนุโลม^๘ ในข้อ 7 ของกฎ ก.พ. ดังกล่าวกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งจะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งในแต่ละครั้ง นอกจากจะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดแล้ว ยังต้องเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ว่า ในครึ่งปีที่แล้วมาจนถึงวันออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนต้องไม่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ ฉะนั้น หากข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยและถูกสั่งลงโทษตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนแล้ว ข้าราชการผู้นั้นจะมิได้รับการพิจารณาให้เลื่อนขั้นเงินเดือนในครึ่งปีที่แล้วมาจนถึงวันออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน ผู้เขียนเห็นว่าหากสถาบันอุดมศึกษาได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเหมือนดังเช่นที่กำหนดในกฎ ก.พ. ดังกล่าวอีก ก็จะเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมเนื่องจากขัดกับหลักการของกฎหมายที่ว่าบุคคลไม่ควรได้รับโทษถึงสองครั้งในการกระทำผิดครั้งเดียว

4.1.7 การอุทธรณ์

1) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยทั้งโทษร้ายแรงและโทษไม่ร้ายแรงนั้น ตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มาตรา 117 มีสาระสำคัญดังนี้ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ งดการเลื่อนขั้นเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ได้ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบคำสั่งโดยให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่อธิการบดีเป็นผู้ถูกลงโทษให้อุทธรณ์ต่อ ก.ม.

2) ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การอุทธรณ์ ตามร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บัญญัติกรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 63 มีสาระสำคัญดังนี้ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาได้ภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่ง สำหรับกรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงนั้นไม่ได้กำหนดสิทธิอุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองไว้ แต่ได้กำหนดให้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ในมาตรา 64 มีสาระสำคัญดังนี้ ข้าราชการพลเรือนใน

^๘ กฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวน ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2539) ข้อ 10.

สถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

3) ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

การอุทธรณ์ ตามร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา บัญญัติไว้ 2 กรณี เช่นเดียวกับร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 61 มีสาระสำคัญเช่นเดียวกันกับร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง สำหรับกรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 62 มีสาระสำคัญดังนี้ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.อ. ได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และให้ ก.พ.อ. พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของ ก.พ.อ. ซึ่งต้องไม่เกิน 90 วัน ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือในกรณีที่ ก.พ.อ. มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดดังกล่าว ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

วิเคราะห์เปรียบเทียบ

การอุทธรณ์ ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทั้งกรณีวินัยอย่างร้ายแรงและกรณีวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาทุกระดับตำแหน่งให้อุทธรณ์ต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครององค์กรเดียวกัน โดยกำหนดให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ประจำสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ยกเว้นการอุทธรณ์ของอธิการบดีให้อุทธรณ์ต่อองค์กรกลางบริหารงานบุคคล คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ส่วนร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กำหนดให้อุทธรณ์ต่อองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ไว้แตกต่างกับร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กล่าวคือ กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครอง โดยให้อุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา สำหรับกรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ คำสั่งลงโทษปลดออก และไล่ออกจากราชการ ไม่ได้กำหนดสิทธิอุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองไว้ โดยกำหนดให้

ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ส่วนการอุทธรณ์ตามร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภากำหนดให้ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยทั้งที่ร้ายแรงและไม่ร้ายแรงต้องอุทธรณ์ต่อองค์การภายในฝ่ายปกครองก่อนจึงจะสามารถนำคดีไปฟ้องศาลปกครองได้ โดยให้อุทธรณ์ 2 ลักษณะ กล่าวคือ กรณีคำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดขั้นเงินเดือน กำหนดให้อุทธรณ์ต่อองค์การภายในฝ่ายปกครองคือสถาบันอุดมศึกษาเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสำหรับกรณีคำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ คำสั่งลงโทษปลดออก และไล่ออกกำหนดให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ภายใน 30 วัน ผู้เขียนเห็นว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังมีความไม่เหมาะสมเนื่องจากไม่ได้กำหนดระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ ซึ่งระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนี้เป็นระบบทบทวน ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองเอง เพื่อให้มีการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายในเบื้องต้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงเห็นว่าตามที่ได้กำหนดระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ในร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภานั้น มีความเหมาะสมดี สำหรับองค์การภายในฝ่ายปกครองใดที่มีความเหมาะสมในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในหัวข้อ 4.2.4 ต่อไป

4.2 ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

จากการศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ผู้เขียนเห็นว่าตามร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับยังมีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาเพื่อปรับปรุงแก้ไขดังต่อไปนี้

4.2.1 ปัญหาความไม่เหมาะสมในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่วางนโยบายและมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางนั้นเกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งที่อยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ได้แก่ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ดังนั้น การกำหนดบุคคลที่จะมาเป็นตัวแทนของสถาบันอุดมศึกษาในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงควรให้สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวได้เสนอตัวแทนของตนเพื่อเข้ามาสะท้อนทัศนคติและความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียม

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ที่ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคล จำแนกตามร่างแต่ละฉบับได้ดังนี้

1. ร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มีกรรมการรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 16 คน แต่ไม่เกิน 20 คน จำแนกเป็น

1.1 กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
- ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- เลขาธิการสภาการศึกษา
- เลขาธิการการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน
- เลขาธิการ ก.พ.
- เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา

1.2 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 12 คน

1.3 กรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคล จำนวน 2 คน

- ผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา 1 คน
- ผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา 1 คน

2. ร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภากำหนดไว้เป็นอย่างเดียวกัน กล่าวคือ มีกรรมการรวมทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 18 คน แต่ไม่เกิน 20 คน จำแนกเป็น

- 2.1 กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
 - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 - เลขาธิการ ก.พ.
 - เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา
- 2.2 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 10 คน
- 2.3 กรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคล จำนวน 6 คน
 - ผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา 2 คน
 - ผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา 2 คน
 - ผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา 2 คน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบไตรภาคี ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคล มีความเหมาะสมดี เพราะครอบคลุมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งฝ่ายที่เป็นตัวแทนของฝ่ายปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนของสถาบันอุดมศึกษา แต่การกำหนดองค์ประกอบของกรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคลนั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่เหมาะสมทั้งในกลุ่มของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และในกลุ่มของมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ดังนี้

1. ความไม่เหมาะสมของกลุ่มมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ตามมาตรา 12 ของร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และมาตรา 11 ของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ประกอบด้วย ผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา 2 คน ผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา 2 คน และผู้แทนข้าราชการสถาบันอุดมศึกษา 2 คน โดยให้ผู้แทนคณะบุคคลดังกล่าวคัดเลือกมาจากมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน โดยมีให้

คัดเลือกมาจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยด้วยนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ยังไม่มีความเหมาะสม เพราะการถือเอาจำนวนมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยมาเป็นตัวกำหนดองค์ประกอบของกรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคลนี้ จะเป็นปัญหาในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากเป็นการสร้างความไม่เสมอภาคให้กับข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กล่าวคือ ตามบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้มีผู้แทนจากคณะบุคคลแบ่งตามสถาบันอุดมศึกษาได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และกลุ่มของมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน โดยให้มีผู้แทนคณะบุคคลที่มาจากผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้แทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา และผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ประเภทละ 2 คน แต่เมื่อพิจารณาจำนวนข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งหมดที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา* ได้แก่ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน เห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยจำนวน 20 แห่ง มีข้าราชการเป็นจำนวนรวมกัน 43,759 คน และมีข้าราชการสังกัดมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับอีกจำนวน 413 คน รวมข้าราชการในมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนทั้งสิ้น 44,172 คน สำหรับในมหาวิทยาลัยราชภัฏ 41 แห่ง มีข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมจำนวน 7,518 คน สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล มีข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมจำนวน 5,089 คน และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันมีข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมจำนวน 68 คน เมื่อรวมจำนวนข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญของมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันเข้าด้วยกันแล้วมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 12,675 คน แต่เมื่อพิจารณาจำนวนรวมของข้าราชการในมหาวิทยาลัยทั้งหมดแล้วมีมากกว่าจำนวนรวมของข้าราชการในมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน อยู่จำนวน 31,497 คน หรือเป็นสัดส่วนมากกว่าถึง 3 เท่า ตามที่ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา กำหนดให้กรณีมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ

* รายละเอียดจำนวนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่เดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย จำนวนข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญในมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน อยู่ในภาคผนวก

ซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเมื่อได้ปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจนเหลือน้อยกว่า 5 แห่ง ก็ให้ผู้แทนคณะบุคคลที่มาจากกลุ่มมหาวิทยาลัยดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งกรรมการ และให้องค์ประกอบของกรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคลมีเพียงผู้แทนจากกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน เท่านั้น โดยมีได้มีผู้แทนคณะบุคคลจากกลุ่มมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด การกำหนดดังกล่าวไม่มีความเหมาะสม เพราะเป็นการลัดกัน กล่าวคือ แม้ว่ามหาวิทยาลัยที่ยังเป็นส่วนราชการซึ่งเดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยจะปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจนเหลือน้อยกว่า 5 แห่งก็ตาม แต่ในมหาวิทยาลัยที่ได้ปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ยังคงมีบุคคลซึ่งมีสถานภาพเป็นข้าราชการอยู่อีก เนื่องจากตามหลักการของการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นมิได้บังคับให้ข้าราชการในมหาวิทยาลัยทุกคนต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย แต่ยังคงให้สิทธิข้าราชการในมหาวิทยาลัยที่จะยังคงสถานภาพข้าราชการไว้ การปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยจะเป็นไปโดยความสมัครใจของข้าราชการผู้นั้น ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะมีข้าราชการในมหาวิทยาลัยดังกล่าวเป็นจำนวนมากที่ไม่สมัครใจปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย จึงได้มีมติของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 4 ในการประชุมเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2546⁹ ว่าภายใน 10 ปีแรกจะต้องมีข้าราชการในมหาวิทยาลัยดังกล่าวปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของข้าราชการทั้งหมดของแต่ละมหาวิทยาลัย ดังนั้น หากมหาวิทยาลัยซึ่งเดิมเป็นส่วนราชการสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ทั้ง 20 แห่ง ได้ปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหมด และยังคงมีข้าราชการจำนวนร้อยละ 25 ของจำนวนข้าราชการทั้งหมดในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ไม่สมัครใจปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานแล้ว เมื่อนำจำนวนของข้าราชการในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่เหลืออยู่ร้อยละ 25 นี้มารวมกัน จะมีจำนวนทั้งสิ้น 10,932 คน รวมกับข้าราชการในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีธบุรี อีกจำนวน 413 คน รวมเป็นข้าราชการทั้งสิ้น 11,345 คน และหากเปรียบเทียบกับจำนวนข้าราชการของมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ซึ่งมีจำนวนรวมกัน 12,675 คน เห็นได้ว่าจำนวนข้าราชการที่เหลืออยู่ในมหาวิทยาลัยที่ได้ปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับมีจำนวนใกล้เคียงกับจำนวนรวมของข้าราชการในมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบัน

⁹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505(คกก.4)/654 ลงวันที่ 24 ธันวาคม

เทคโนโลยีปทุมวัน ฉะนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา จึงไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม เพราะเป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ทำให้การกำหนดนโยบายของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางไม่สามารถสะท้อนทัศนคติและความคิดเห็นจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างแท้จริงและครอบคลุม ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดสัดส่วนกรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคลนั้น ควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของข้าราชการที่ยังมีอยู่ในมหาวิทยาลัยด้วย

2. ความไม่เหมาะสมของกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ตามที่กำหนดให้กรรมการที่เป็นผู้แทนของนายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน คัดเลือกกันเอง 2 คน กรรมการที่เป็นผู้แทนของอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน คัดเลือกกันเอง 2 คน และกรรมการที่เป็นผู้แทนของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน คัดเลือกกันเอง 2 คนนั้น เมื่อพิจารณาจำนวนมหาวิทยาลัยราชภัฏที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งมีจำนวนถึง 41 แห่ง สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน มีจำนวน 1 แห่ง สำหรับสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลแม้ว่าจะมีจำนวนวิทยาเขตมากถึง 35 วิทยาเขต แต่โดยสถานภาพทางกฎหมายแล้วถือเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพียง 1 แห่ง หากให้มีการคัดเลือกผู้แทนคณะบุคคลทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวโดยถือเอาจำนวนของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมาเป็นตัวกำหนดแล้ว ผลการคัดเลือกกรรมการที่เป็นผู้แทนคณะบุคคลทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว ก็จะมีแต่เฉพาะผู้แทนคณะบุคคลที่มาจากมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยอาจไม่มีผู้แทนที่มาจากสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลและจากสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันเลย เนื่องจากมหาวิทยาลัยราชภัฏมีจำนวนมากถึง 41 แห่ง ในขณะที่สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลและสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน มีเพียงสถาบันละ 1 แห่ง เมื่อมีการคัดเลือกผู้แทนคณะบุคคลในแต่ละประเภท ผู้แทนที่มาจากมหาวิทยาลัยราชภัฏย่อมที่จะเลือกบุคคลที่มาจากสถาบันในกลุ่มของตนเอง และเป็นที่น่าแน่นอนว่ากรรมการซึ่งเป็นผู้แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 2 คน กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนอธิการบดี จำนวน 2 คน และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 2 คน นั้น จะเป็นผู้แทนที่มาจากมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้งหมด แต่เมื่อพิจารณาจำนวนข้าราชการในมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล แล้วเห็นว่าจำนวนข้าราชการในสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลที่มีอยู่ถึง 5,089 คน มิได้มีจำนวนแตกต่างมากนักจากจำนวนข้าราชการในมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งมีอยู่ 7,518 คน แต่กลับไม่มีผู้แทนของสถาบัน

เทคโนโลยีราชมงคลเข้ามาเป็นกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนคณะบุคคลเลย ผู้เขียนจึงเห็นว่า การถือเอาจำนวนสถาบันมาเป็นตัวกำหนดนี้ ย่อมขัดต่อหลักความเป็นธรรมและหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งจะเป็นการสร้างควมไม่พอใจและเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่ผู้บริหารและข้าราชการระหว่างสถาบันอุดมศึกษาในอนาคตได้

4.2.2 ปัญหาความไม่เหมาะสมขององค์การบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา

การบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาตามร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ กำหนดให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาที่แตกต่างกัน จำแนกตามร่างแต่ละฉบับ ได้ดังนี้

1. ร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาทุกเรื่องเสร็จสิ้นที่สถาบันอุดมศึกษา โดยให้มีคณะกรรมการประจำสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 3 คณะ เป็นผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้แก่

- คณะกรรมการบริหารงานบุคคล
- คณะกรรมการวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์
- คณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ

2. ร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาทุกเรื่องเสร็จสิ้นที่สถาบันอุดมศึกษา โดยให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

3. ร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเกือบทุกเรื่องเสร็จสิ้นที่สถาบันอุดมศึกษา โดยให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ยกเว้นกรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง และกรณีอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ตามร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ได้กำหนดให้มีองค์กรที่พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

ร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดให้มีองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจำนวน 3 องค์กรขึ้นในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทุกเรื่องของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยให้เสร็จสิ้นที่สถาบันอุดมศึกษา ส่วนร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทุกเรื่องให้เสร็จสิ้นที่สภาสถาบันอุดมศึกษาโดยมิได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก ไล่ออก และการสั่งให้ออกจากราชการต่อฝ่ายปกครองไว้โดยให้มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง สำหรับร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภานั้น กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ยกเว้นเฉพาะเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงและเรื่องอุทธรณ์กรณีให้ออกจากราชการให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ผู้เขียนเห็นว่าตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในเรื่องต่าง ๆ เสร็จสิ้นที่สถาบันอุดมศึกษานั้น ผู้เขียนเห็นด้วยในหลักการตามร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว โดยเห็นว่าการให้อิสระกับสถาบันอุดมศึกษาในการดำเนินกิจการต่าง ๆ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเองโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษา สอดคล้องกับมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา สำหรับร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ที่ได้กำหนดให้การบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่เสร็จสิ้นที่สถาบันอุดมศึกษา โดยให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลดังกล่าว และให้การบริหารงานบุคคลบางเรื่อง ได้แก่ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง และการอุทธรณ์กรณีให้ออกจากราชการ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางนั้น ยังไม่สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของการจัดระบบการศึกษาของชาติ โดยเห็นว่าควรกำหนดให้การบริหารงานบุคคลทุกเรื่องเสร็จสิ้นที่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง และให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้กำกับดูแลในเรื่องนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลเท่านั้น และเห็นว่าตามที่ได้กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้น ยังไม่เหมาะสม เนื่องจากสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษา และมีหน้าที่กำหนดนโยบาย วางระเบียบ และออกข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของ

สถาบันอุดมศึกษาดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 2.2 และสภาสถาบันอุดมศึกษามีเรื่องต่าง ๆ ที่จะต้องพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมาก หากให้สภาสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมิได้มีความเชี่ยวชาญหรือชำนาญในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษามาดำเนินการในเรื่องดังกล่าวทั้งหมดทุกเรื่อง อาจก่อให้เกิดความล่าช้าและส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาได้ โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษาและให้มีองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขึ้น เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาเป็นการเฉพาะ

4.2.3 ปัญหาการดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร

ตามร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กำหนดเกี่ยวกับการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไปดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี รองคณบดี และผู้ช่วยอธิการบดี โดยกำหนดให้ข้าราชการที่มีตำแหน่งวิชาการและมาทำหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารดังกล่าวไม่ต้องปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาการโดยให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งบริหารเต็มเวลา และให้ังได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับในตำแหน่งวิชาการ และให้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งสำหรับตำแหน่งประเภทผู้บริหาร และให้ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งเท่ากับอัตราสูงสุดของตำแหน่งอธิบดี หากผู้ที่เคยได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งวิชาการสูงกว่าตำแหน่งอธิบดีก็ให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งวิชาการเดิมที่เคยได้รับ สำหรับรองอธิการบดีและคณบดีให้ได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งสูงสุดของรองอธิบดี ส่วนผู้ช่วยอธิการบดีและรองคณบดีให้เป็นไปตามที่ ก.พ.อ.กำหนด และเมื่อพ้นวาระของผู้บริหารแล้วต้องกลับไปปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งวิชาการ โดยให้ได้รับเงินเดือนเพิ่มปีละ 1 ขั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังมีความไม่เหมาะสม เนื่องจากการกำหนดให้ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งวิชาการที่มาทำหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารดังกล่าวต้องทำหน้าที่บริหารอย่างเต็มเวลาและพ้นจากตำแหน่งวิชาการ อาจทำให้เสียสิทธิในการขอตำแหน่งวิชาการในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งบริหาร ซึ่งการกำหนดดังกล่าวไม่เป็นการจูงใจให้ผู้ดำรงตำแหน่งวิชาการที่มีความสามารถทางบริหารเข้ามารับตำแหน่งบริหารนี้ สำหรับการรับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของรองอธิการบดี คณบดี และหัวหน้าหน่วยงานที่มีฐานเทียบเท่าคณะ ที่กำหนดให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเท่ากับอัตราสูงสุดของตำแหน่งรองอธิบดีนั้น ผู้เขียนเห็นว่า จะเกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมสำหรับผู้มีตำแหน่งวิชาการที่มาดำรงตำแหน่งบริหารดังกล่าว กล่าวคือ หากผู้นั้นเป็นผู้ดำรงศาสตราจารย์ ระดับ 10 หรือ ระดับ 11 ซึ่งได้รับเงินเดือนในตำแหน่ง

วิชาการที่สูงกว่าเงินเดือนในอัตราสูงสุดของตำแหน่งรองอธิบดี เมื่อมาดำรงตำแหน่งรองอธิบดี คณบดี หรือหัวหน้าหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ก็จะต้องรับเงินเดือนในอัตราสูงสุดของตำแหน่งรองอธิบดี ซึ่งเป็นอัตราที่น้อยกว่าที่เคยได้รับในตำแหน่งวิชาการที่ตนครองอยู่ เนื่องจากตำแหน่งศาสตราจารย์ ระดับ 10 และ ระดับ 11 มีอันดับเงินเดือนสูงกว่าตำแหน่งรองอธิบดีซึ่งรับเงินเดือนในอันดับ 9 จึงเห็นว่าควรกำหนดครณียกเว้นสำหรับผู้ที่ได้รับเงินเดือนในตำแหน่งวิชาการที่มีอัตราสูงสุดสูงกว่าอัตราของรองอธิบดี ก็ให้ได้รับเงินเดือนในอัตราสูงสุดของเงินนั้นสำหรับตำแหน่งวิชาการซึ่งเป็นครณียกเว้นเช่นเดียวกับตำแหน่งอธิการบดีด้วย

ส่วนการกำหนดให้ข้าราชการที่มีตำแหน่งวิชาการและมาทำหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารได้รับเงินเดือนในอัตราเดียว โดยไม่มีการเลื่อนเงินเดือนในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร แต่เมื่อพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารแล้วให้กลับไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งวิชาการเดิมและรับเงินเดือนตามตำแหน่งวิชาการนั้นในขั้นที่เคยได้รับอยู่ก่อนไปดำรงตำแหน่งผู้บริหาร โดยให้ปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นปีละ 1 ขั้นตามจำนวนปีที่ไปดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่เหมาะสม เนื่องจากการทำหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาต้องใช้ความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินและงบประมาณ และอื่น ๆ อีกทั้งต้องมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบสูง การกำหนดให้ปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นหลังจากกลับไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งวิชาการเดิมเพียงปีละ 1 ขั้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม เนื่องจากการปรับอัตราเงินเดือนในแต่ละปี ควรพิจารณาตามผลงานที่ได้ปฏิบัติ หากมีผลงานดีเด่นก็ควรได้ปรับอัตราเงินเดือนมากกว่า 1 ขั้นได้

เมื่อร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ตัดหลักการเกี่ยวกับการรับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของอธิการบดี ที่ให้ได้รับเท่ากับอัตราสูงสุดของตำแหน่งอธิบดี และหลักการเกี่ยวกับการรับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของรองอธิการบดีและคณบดีที่ให้ได้รับเท่ากับอัตราสูงสุดของตำแหน่งรองอธิบดี ออก โดยได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารดังกล่าวให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ยกเว้นผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีที่มีตำแหน่งวิชาการระดับรองศาสตราจารย์และรับเงินเดือนขั้นสูงสุดของตำแหน่งรองศาสตราจารย์ก็ให้ได้รับเงินเดือนจนถึงขั้นสูงสุดของตำแหน่งศาสตราจารย์ได้ ผู้เขียนเห็นว่า ตามร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาได้แก้ไขหลักการเกี่ยวกับการรับเงินเดือนของตำแหน่งผู้บริหารดังกล่าว มิได้แก้ไขปัญหาเรื่องการรับเงินเดือนของผู้บริหารตามที่กำหนดไว้ในร่างของสำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกาแต่อย่างใด แต่ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการรับเงินเดือนของผู้บริหาร กล่าวคือ การกำหนดให้อธิการบดีที่มีตำแหน่งทางวิชาการระดับรองศาสตราจารย์และรับเงินเดือนขั้นสูงสุดของตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ให้ได้รับเงินเดือนจนถึงขั้นสูงสุดของตำแหน่งศาสตราจารย์นั้น ยังไม่เหมาะสม เนื่องจากตำแหน่งอธิการบดีของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นตำแหน่งที่มีวิธีการได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งแตกต่างจากตำแหน่งอธิบดีของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง เช่น การสรรหา การเลือกตั้ง จึงอาจได้ผู้มาดำรงตำแหน่งอธิการบดีที่มีตำแหน่งวิชาการอื่น ๆ เช่น ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หรืออาจารย์ เป็นต้น ซึ่งการกำหนดหลักการให้ได้รับเงินเดือนสูงขึ้นนี้ ควรเป็นไปตามหลักความเสมอภาค การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีที่มีตำแหน่งวิชาการเฉพาะรองศาสตราจารย์และรับเงินเดือนถึงขั้นสูงสุดของตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ให้ได้รับเงินเดือนถึงขั้นสูงสุดของตำแหน่งศาสตราจารย์ได้นั้น ไม่เป็นธรรมต่อผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีที่มีตำแหน่งทางวิชาการในระดับอื่น ได้แก่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ ถือเป็นการเลือกปฏิบัติและอาจก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่อธิการบดีได้ ซึ่งหลักการเกี่ยวกับการให้ผู้ดำรงตำแหน่งวิชาการที่มาทำหน้าที่อธิการบดีได้รับเงินเดือนสูงขึ้นนี้ ควรเป็นการให้ในฐานะที่มาบริหารสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเป็นการจูงใจและตอบแทนในการอุทิศทุ่มเทให้กับงานบริหารสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากตำแหน่งอธิการบดีเป็นตำแหน่งที่มีภารกิจด้านบริหารทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพมาก และต้องใช้เวลารับผิดชอบสูง โดยจะต้องทำหน้าที่บริหาร ทั้งด้านวิชาการ ด้านบริหารงานบุคคล ด้านการเงินและงบประมาณ ด้านบริหารงานทั่วไป และอื่น ๆ อีกมาก จึงควรใช้หลักการนี้กับอธิการบดีทุกคน ไม่ว่าจะผู้นั้นจะมีตำแหน่งวิชาการระดับใด และเห็นว่าควรนำหลักการดังกล่าวไปใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีด้วย เนื่องจากรองอธิการบดีเป็นตำแหน่งที่รองจากอธิการบดี ซึ่งต้องรับภาระหน้าที่ในการบริหารทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพไม่แตกต่างจากอธิการบดีมากนัก จึงเห็นว่ารองอธิการบดีควรได้รับเงินเดือนสูงขึ้นเช่นเดียวกับอธิการบดีด้วย ทั้งนี้ การให้รองอธิการบดีได้รับเงินเดือนสูงขึ้นนี้ควรให้เฉพาะกรณีกับผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งผู้บริหารจากเงินงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเท่านั้น เพื่อมิให้เป็นภาระทางด้านงบประมาณแก่รัฐมากเกินไปจนเกินไป หากสถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งรองอธิการบดีมากมายหลายตำแหน่ง

4.2.4 ปัญหาการอุทธรณ์กรณีถูกสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและกรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ

คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและคำสั่งให้ออกจากราชการ เป็นคำสั่งทางปกครอง¹⁰ ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ของข้าราชการผู้ได้รับคำสั่ง เช่น สิทธิในการรับเงินเดือน สวัสดิการ และค่าตอบแทนต่าง ๆ หน้าที่ในการปฏิบัติราชการในตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจรัฐที่อาจมีทั้งถูกต้อง (เกิดประโยชน์) และผิดพลาด (เสียประโยชน์) ซึ่งอาจเกิดจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจและการใช้อำนาจอย่างบิดเบือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีข้อความคิดในการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งเป็นหลักที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยเป็นธรรมทั้งต่อเอกชนแต่ละคนอันเป็นสมาชิกของรัฐ (individual interest) และเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน (ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ของรัฐ – public interest เพราะรัฐประกอบด้วยประชาชน) ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครองทั้งประโยชน์เอกชนและประโยชน์มหาชน และในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองขัดกันก็ต้องคุ้มครองให้เกิดดุลยภาพที่เป็นธรรม¹¹ โดยการให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นอุทธรณ์หรือโต้แย้งการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัด “กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง” มีทั้งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการโต้แย้งโดยนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง อันเป็นองค์กรอิสระภายนอกเพื่อแก้ไขเยียวยาทุกข์ที่ฝ่ายปกครองก่อให้เกิดแก่เอกชน¹² โดยในฝ่ายปกครองก็จะมี การเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในฝ่ายปกครองเพื่อเป็นมาตรการเบื้องต้นในการเยียวยาทุกข์ให้แก่ประชาชนก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดี

¹⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, 2540), หน้า 25-26.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 367.

ปกครอง ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะในส่วนของกรอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เท่านั้น

ลักษณะของการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในฝ่ายปกครอง¹³ การเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในฝ่ายปกครองเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน และจัดระบบการควบคุมตรวจสอบ ขอบเขตอำนาจ ระยะเวลาในการพิจารณา ตลอดจนผลการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่ามีข้อยุติและมีผลเป็นประการใด โดยผู้เดือดร้อนหรือเสียหายอาจร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่หรือองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นต้นเหตุแห่งการร้องเรียนนั้น หรืออาจเป็นการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ หรือองค์กรฝ่ายปกครองดังกล่าว หรืออาจเป็นการร้องเรียนต่อผู้ซึ่งไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาโดยตรงแต่เป็นผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นต้นเหตุแห่งการร้องเรียนดังกล่าว ซึ่งมีเหตุแห่งการร้องเรียนอันเนื่องมาจากทั้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายและความไม่เหมาะสม โดยผู้ร้องเรียนสามารถอ้างข้ออ้างได้อย่างกว้างขวาง ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและข้ออ้างอื่น ๆ ได้ เช่น อ้างหลักมนุษยธรรม หรือขอความปรานีให้ตนได้รับการผ่อนผันเป็นกรณีพิเศษได้ การร้องเรียนดังกล่าวมีทั้งการร้องเรียนกรณีที่ไม่ใช่ข้อจำกัดด้านเงื่อนไข รูปแบบ และอายุความ และกรณีที่มีเงื่อนไข รูปแบบ และอายุความ ซึ่งผลของการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในฝ่ายปกครองจะนำไปสู่นิติกรรมทางปกครองหรือนิติกรรมทางตุลาการ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่หรือองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีคำสั่งซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองว่าตนยืนยันนิติกรรมทางปกครองที่ถูกร้องเรียนไว้ตามเดิม ยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ซึ่งผู้ร้องเรียนอาจนำไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้ทบทวนตรวจสอบได้อีก

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง เป็นขั้นตอนหลังจากการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเมื่อผู้รับคำสั่งเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่พอใจในคำสั่งดังกล่าว ก็ร้องขอให้มีการพิจารณาทบทวนเพื่อให้มีการเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ร้อง โดยอาจขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งนั่นเอง

¹³ สรุปลความจาก ชาญชัย แสงวงศ์ดี, "เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522," วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 ตอน 2 (สิงหาคม 2531) : 656-657.

หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้น หรือองค์กรอื่น เช่น คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น เป็นผู้พิจารณาดำเนินการ¹⁴ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองสรุปได้ดังนี้¹⁵

ประการแรก ในแง่ของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง การอุทธรณ์นั้นเป็น มาตรการเยียวยาทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในกรณีที่ไม่พอใจต่อ คำสั่งทางปกครอง จึงได้อุทธรณ์เพื่อให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครองดังกล่าว การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ประการที่สอง ในแง่ของฝ่ายปกครอง การเปิดโอกาสให้อุทธรณ์คำสั่งทาง ปกครองเพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสรับรู้และแก้ไขการสั่งการที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยตนเอง การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการในการตรวจสอบและแก้ไขความบกพร่องหรือผิดพลาด ของฝ่ายปกครองเพื่อให้การบริหารงานของรัฐมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม ในแง่ของการดำเนินคดีในศาล การเปิดโอกาสให้อุทธรณ์นั้น เพื่อให้คดีที่ขึ้นสู่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมีลักษณะข้อพิพาทที่เด่นชัดขึ้น และมีผลเป็นการลด จำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาล เนื่องจากข้อพิพาทบางเรื่องอาจจะดับลงในชั้นอุทธรณ์นี้ การอุทธรณ์จึง เป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการบริหารงานยุติธรรมทางปกครองที่ดี

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ซึ่งจะมีผลทาง กฎหมายที่แตกต่างกัน คือ (1) การอุทธรณ์บังคับ และ (2) การอุทธรณ์เมื่อเลือก ซึ่งลักษณะ และผลของอุทธรณ์ 2 ประเภทนี้จะแตกต่างกัน ในกรณีของ “การอุทธรณ์บังคับ” นั้น เป็นกรณีที่ กำหนดว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งที่มีการบังคับให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนนั้นก่อน ไม่เช่นนั้นจะนำคดี ไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองไม่ได้ แต่ในกรณีของ “การอุทธรณ์เมื่อเลือก” จะเป็นการบังคับว่าจะต้องผ่านขั้นตอนการอุทธรณ์ประเภทนี้หรือไม่ก็ได้แล้วแต่คู่กรณีจะเลือก โดยอาจอุทธรณ์ก็ได้หรือไม่อุทธรณ์แต่นำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง โดยตรงก็ได้¹⁶

¹⁴ ฤทัย หงส์ศิริ, “นิติกรรมทางปกครอง,” คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543), หน้า 372.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

¹⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Justice Process),” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 15 ตอน 2 (สิงหาคม 2539) : 21.

ตามร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาที่กำหนดให้มีระบบอุทธรณ์บังคับ โดยมี คณะกรรมการวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันอุดมศึกษา เป็นองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะ ด้านเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันอุดมศึกษานั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีความเหมาะสมดี เพราะสอดคล้องกับหลักการที่จะให้สถาบันอุดมศึกษา มีความ เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลและการจัดการที่เป็นของตนเองตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2542 และหลักการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา ส่วนร่างของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาที่ไม่ได้กำหนดสิทธิอุทธรณ์กรณีลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงและสิทธิอุทธรณ์ กรณีสั่งให้ออกจากราชการต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครองไว้ โดยให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ตามมาตรา 64 นั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่มีความ เหมาะสม เนื่องจากเมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือมีคำสั่งให้ ข้าราชการออกจากราชการแล้ว ควรให้ข้าราชการนั้นได้มีโอกาสอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครอง เพื่อให้ ฝ่ายปกครองได้ทบทวนตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวทั้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายและความ เหมาะสมในเรื่องมาตรฐานโทษกรณีที่เป็นคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการ สั่งให้ออกจากราชการ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้มีระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ เนื่องจากระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองถือเป็นหลักประกันเบื้องต้นในการโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว ของผู้ได้คำสั่งทางปกครอง เพราะหากองค์กรฝ่ายปกครองที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์เห็นว่า การใช้ ดุลพินิจในการสั่งลงโทษไม่เหมาะสม ก็สามารถสั่งให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวก ยุติธรรมให้แก่ผู้อุทธรณ์ แต่หากไม่ได้กำหนดระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ภายในฝ่ายปกครอง ไว้ โดยให้ผู้ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง ศาลปกครองมี อำนาจที่จะพิจารณาได้เฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่สามารถพิจารณาเรื่อง ความเหมาะสมหรือการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้ กล่าวคือ หากให้มีระบบอุทธรณ์ภายใน ฝ่ายปกครอง และองค์กรที่พิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำความผิดตามที่ถูกลงโทษ แต่เห็นว่าโทษที่ได้รับหนักเกินไปไม่เหมาะสมกับพฤติการณ์ที่กระทำผิด ก็สามารถเปลี่ยนแปลง แก้ไขสถานโทษให้ลดน้อยลงได้ แต่หากไม่ได้กำหนดให้มีระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ โดยให้ผู้ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการนำคดีไปฟ้องศาลปกครองได้เลยนั้น หากศาล ปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้นั้นได้กระทำความผิด แต่เห็นว่าโทษที่ได้รับหนักเกินไปไม่เหมาะสม กับพฤติการณ์ที่กระทำผิด ก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขสถานโทษให้ลดน้อยลงให้เหมาะสมได้ เนื่องจากศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาเรื่องการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งการไม่ กำหนดให้มีระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้นั้นจะเป็นผลร้ายต่อผู้ถูกลงโทษและผู้ถูกสั่งให้ ออกจากราชการเป็นอย่างมาก และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษได้ อีกทั้งการ

กำหนดให้มีระบบอุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองจะเป็นการกลั่นกรอง ทำให้คดีไปสู่ศาลปกครองลดน้อยลง และไม่เป็นปัญหาให้เกิดคดีชั้นศาลอีกทางหนึ่งซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อองค์กรฝ่ายปกครอง

เมื่อร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาและผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ได้มีการแก้ไข เรื่องเกี่ยวกับการอุทธรณ์กรณีลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงและกรณีสั่งให้ออกจากราชการ โดยกำหนดให้มีระบบอุทธรณ์บังคับภายในต่อฝ่ายปกครองกรณีถูกลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงและกรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ด้วย โดยให้ผู้ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง ผู้เขียนเห็นว่า ตามร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ยังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 มุ่งเน้นให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษานั้น ตามที่ร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง จึงไม่สอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของการจัดการศึกษาชาติ ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางควรเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เฉพาะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคล การกำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น สำหรับการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาควรให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นในสถาบันอุดมศึกษา จึงเห็นว่าควรให้ผู้ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการอุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับข้อเท็จจริงย่อมมีความเข้าใจในข้อเท็จจริงมากกว่า อีกทั้งสอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ด้วย

4.2.5 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการสำหรับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพข้าราชการที่อยู่ในระบบบริหารงานบุคคลของ ก.ค. และระบบ ก.พ. เข้าสู่การบริหารงานบุคคลของ ก.ม. (ระบบใหม่) และได้กำหนดระยะเวลาการปรับเปลี่ยนสถานภาพไว้ในบทเฉพาะกาล แต่ตามร่าง

พระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาที่กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเกือบทุกเรื่องเสร็จสิ้นที่สถาบันอุดมศึกษาโดยให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยไม่มีมาตรการรองรับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้กับสถาบันอุดมศึกษาที่จะเข้ามาสู่ระบบบริหารงานบุคคลระบบใหม่ ผู้เขียนเห็นว่าในระยะเริ่มแรกที่กฎหมายใช้บังคับซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน อาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการต่อสถาบันอุดมศึกษาทั้งที่เดิมอยู่ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยราชภัฏสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ที่เดิมอยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้ยังขาดความพร้อมที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลดังกล่าว ซึ่งอาจจำแนกปัญหาได้ ดังนี้

4.2.5.1 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การจำแนกตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่ง การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง ฯลฯ ตามที่ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาได้กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นผู้กำหนดกรอบอัตรากำลัง และอัตราส่วนสูงสุดของวงเงินให้แก่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง และให้สถาบันอุดมศึกษาไปกำหนดกรอบตำแหน่ง อันดับเงินเดือนของตำแหน่งภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ.กำหนด รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา เช่น การพิจารณาโทษทางวินัย การอุทธรณ์โทษวินัยไม่ร้ายแรง และการร้องทุกข์กรณีคับข้องใจ เป็นผลให้สถาบันอุดมศึกษาต้องดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ และจัดทำกรอบตำแหน่ง อันดับเงินเดือนของตำแหน่ง ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่ง และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง รวมทั้งพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งในส่วนของสถาบันอุดมศึกษาที่เดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยอาจมีปัญหาในการดำเนินงานอยู่บ้าง เนื่องจากแต่เดิมการดำเนินการบางกรณี เช่น การกำหนดตำแหน่งที่ต่ำกว่าระดับ 10 การเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือการพิจารณาเรื่องทางวินัย เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย กรณีการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์โทษวินัยไม่ร้ายแรง และเรื่องร้องทุกข์ที่เกิดความคับข้องใจ ก็มี อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณา แต่มีบางกรณี ได้แก่ การพิจารณากำหนดตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ ระดับ 10 และผู้ชำนาญการระดับ 10 การพิจารณากรณีอุทธรณ์โทษวินัยอย่างร้ายแรงและกรณีสั่งให้ออกจากราชการเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ม.

สำหรับในส่วนของสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) ได้แก่ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล มหาวิทยาลัยราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน นั้น ในส่วนของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) มีการบริหารจัดการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย จึงอาจมีปัญหาไม่มากนัก แต่สำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งเดิมเป็นส่วนราชการภายในสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏและไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นกองหนึ่งในสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในมหาวิทยาลัยราชภัฏ (เดิม) ทั้งหมดจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ ซึ่งแต่เดิมมหาวิทยาลัยราชภัฏไม่เคยดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในมหาวิทยาลัยราชภัฏ แต่ต้องมาเป็นผู้ดำเนินการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ เอง อาจก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลดังกล่าวในระยะเริ่มแรกของการบังคับใช้กฎหมายซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน เนื่องจากมหาวิทยาลัยราชภัฏยังขาดความรู้ความเข้าใจ ทักษะ และประสบการณ์ จึงไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการในเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในมหาวิทยาลัยราชภัฏได้ทันที่ ส่วนสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันซึ่งเดิมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่เป็นส่วนราชการภายในกรมอาชีวศึกษาก็อาจมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในลักษณะทำนองเดียวกันกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ

4.2.5.2 ปัญหาด้านการกำหนดตำแหน่งวิชาการ ตามร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ กำหนดให้การพิจารณาเกี่ยวกับตำแหน่งวิชาการทุกเรื่องให้เสร็จสิ้นที่สถาบันอุดมศึกษา โดยร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการประจำมหาวิทยาลัย หรือ "ก.ว.ม." ส่วนร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภากำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา บทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาต่อสถาบันอุดมศึกษาทั้งที่เดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ในการพิจารณากำหนดตำแหน่งวิชาการ เนื่องจากโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ก.ม. ได้มอบอำนาจการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดตำแหน่งวิชาการเกือบทุกเรื่องให้ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยพิจารณาดำเนินการ ได้แก่ ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ เว้นแต่การกำหนดตำแหน่งศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ ระดับ 11 ก.ม. ยังเป็นผู้พิจารณาดำเนินการเอง ซึ่งในสถาบันอุดมศึกษาที่เดิมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย อาจมีปัญหาในการ

พิจารณาตำแหน่งศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ ระดับ 11 เนื่องจากเป็นเรื่องที่สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวยังไม่เคยปฏิบัติ สำหรับในส่วนของมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) นั้น การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดตำแหน่งวิชาการส่วนใหญ่ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) จะมีบางเรื่องที่ ก.ค. ได้มอบอำนาจให้ อ.ก.ค. กรมทำหน้าที่แทน เช่น การพิจารณาตำแหน่งอาจารย์ 1, 2 การพิจารณาตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ เป็นต้น ซึ่งในมหาวิทยาลัยราชภัฏ (เดิม) มี อ.ก.ค. สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏทำหน้าที่แทน ส่วนในสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันมี อ.ก.ค. กรมอาชีวศึกษาทำหน้าที่แทน กรณีนี้อาจเป็นปัญหาอย่างมากสำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ที่ไม่เคยดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการพิจารณากำหนดตำแหน่งวิชาการมาก่อน เมื่อไม่มีมาตรการรองรับ อาจทำให้การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ต้องหยุดชะงัก หรืออาจเกิดความล่าช้า ผิดพลาดได้ สำหรับในสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลนั้น เนื่องจากสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) จึงมี อ.ก.ค. สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลทำหน้าที่แทน ดังนั้น หากกฎหมายใช้บังคับแล้วสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลอาจต้องใช้เวลาระยะหนึ่งในการปรับตัว เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และวิธีการต่าง ๆ ในการพิจารณากำหนดตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ ระดับ 11

จากประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว มีผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ด้านองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณา สถาบันอุดมศึกษายังขาดความพร้อมขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งในสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล อาจมีปัญหาอยู่บ้างในระยะเริ่มแรกที่กฎหมายใช้บังคับ อาจเกิดความล่าช้าในการดำเนินการเพียงบางกรณี เนื่องจากเดิมสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้เคยพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลบางเรื่องดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สำหรับในมหาวิทยาลัยราชภัฏ (เดิม) และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ไม่เคยมีองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อีกทั้งบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติก็ได้กำหนดให้มีองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาที่ยังไม่มีความพร้อมเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน

2) ด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ยังขาดความรู้ความเข้าใจ ทักษะ และประสบการณ์ ในการดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งอาจต้องใช้เวลาระยะหนึ่งในการปรับตัวเข้าสู่ระบบการบริหารงานบุคคลรูปแบบใหม่นี้.

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ได้เสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน 2547 เป็นต้นมา



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย