



การพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมของสัญญาจ้างแรงงานในงานทางวิชาการ

โดย

นัทกาญจน์ โชติกมาศ

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

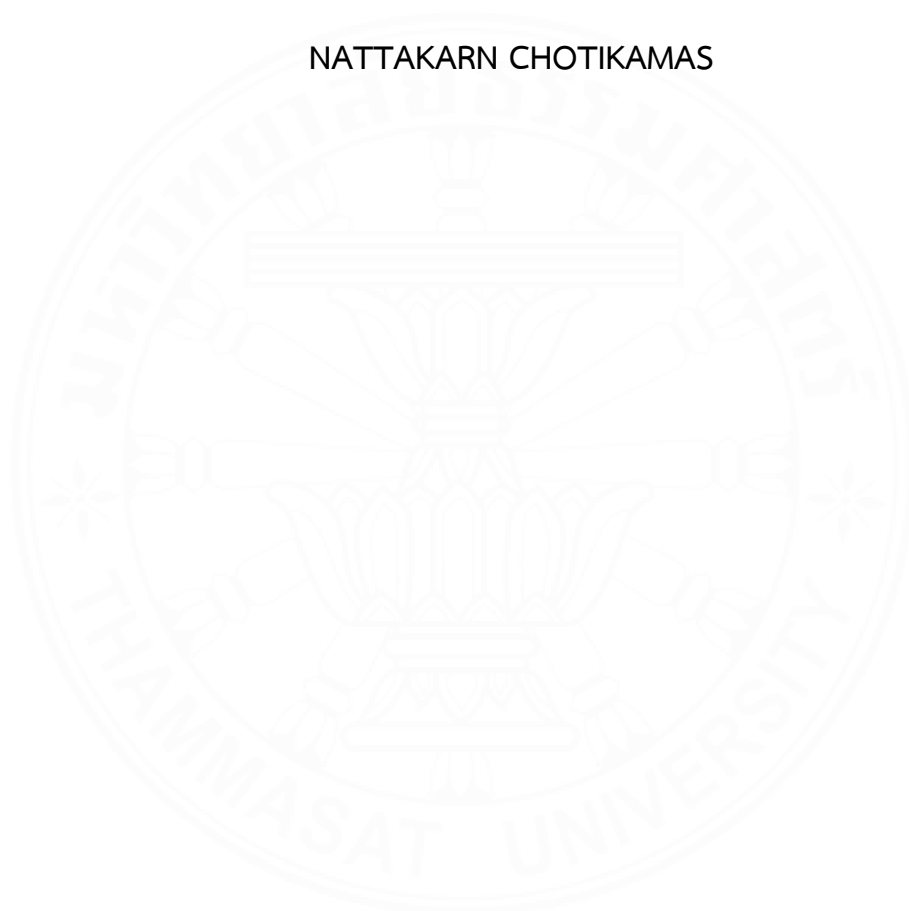
ปีการศึกษา 2564

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

DEVELOPING APPROPRIATE MODELS FOR ACADEMIC
EMPLOYMENT CONTRACTS

BY

NATTAKARN CHOTIKAMAS



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE
REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

PUBLIC LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2021

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นัทกาญจน์ โชติกมาศ

เรื่อง

การพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมของสัญญาจ้างแรงงานในงานทางวิชาการ

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2565

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



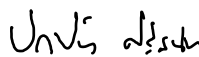
(รองศาสตราจารย์ ดร. นิรมัย พิศแข มั่นจิตร)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร. ปกป้อง ศรีสนิท)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	การพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมของสัญญาจ้างแรงงาน ในงานทางวิชาการ
ชื่อผู้เขียน	นันทกาญจน์ โชติกมาศ
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	รองศาสตราจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์
ปีการศึกษา	2564

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ส่งผลกระทบต่อระบบบริหารงานบุคคลของบุคลากรในงานทางวิชาการเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของอาจารย์ จากเดิมที่อาจารย์มีสถานะเป็นข้าราชการไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่ภายใต้สัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน แต่กลับไม่มีกฎเกณฑ์กลางที่บังคับใช้กับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ทำให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งกำหนดระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย หรือรูปแบบการจ้างของบุคคลที่จะเข้ามาปฏิบัติงานในทางวิชาการแตกต่างกัน ไม่มีการกำหนดรายละเอียดของสภาพการจ้างและการทำงานเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำไว้อย่างชัดเจน

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้จึงทำการศึกษาถึงโครงสร้างและสถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การบริหารงานบุคคล สถานะของบุคลากรในงานทางวิชาการ และรูปแบบการจ้างแรงงานในงานทางวิชาการ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี จากการศึกษาแสดงให้เห็นถึงประเด็นปัญหาของระบบกฎหมายไทย ได้แก่ ปัญหาการไม่มีกฎเกณฑ์กลางในการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ปัญหาการไม่มีรูปแบบการจ้างงานที่เหมาะสมสำหรับบุคลากรในงานทางวิชาการที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ และปัญหาการกำหนดสถานะทางกฎหมายของอาจารย์กับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ด้วยเหตุนี้ แม้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีอิสระในการดำเนินภารกิจ มีระบบบริหารจัดการของตนเองแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถนำมหาวิทยาลัยไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ และแก้ไขปัญหาด้านแคลนอาจารย์มหาวิทยาลัยในปัจจุบันได้

ผู้เขียนเห็นว่า ในปัจจุบันระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยจึงยังไม่ใช่วิธีระบบที่สามารถดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถให้เข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์ได้ จึงเสนอให้มีกฎเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการจ้างงานบุคลากรในงานทางวิชาการ รวมถึงกำหนดรูปแบบสัญญาจ้างแรงงานที่เหมาะสมสำหรับบุคลากรในงานทางวิชาการ ทั้งช่วงเริ่มต้นของเส้นทางการเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์ จนกระทั่งเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ในปัจจุบัน และเป็นการให้ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการแก่อาจารย์

คำสำคัญ: สัญญาจ้างแรงงาน, อาจารย์, มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ



Independent Study Title	DEVELOPING APPROPRIATE MODELS FOR ACADEMIC EMPLOYMENT CONTRACTS
Author	Nattakarn Chotikamas
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Public Law Law Thammasat University
Independent Study Advisor	Associate Professor Torpong Kittiyapunpong, Ph.D.
Academic Year	2021

ABSTRACT

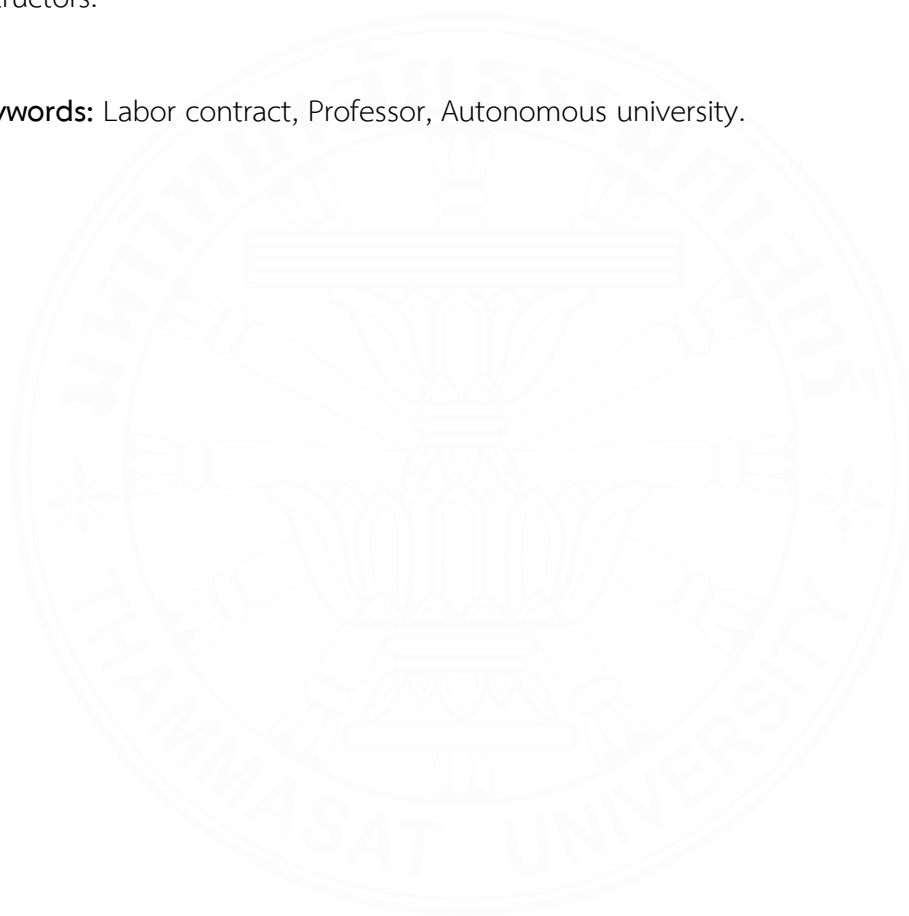
Government or autonomous university status greatly affects academic personnel management systems, especially in terms of different legal status of professors. Formerly civil servants, professors became university employees under fixed-term employment contract. In addition, no unified rules exist for university establishment laws. Each autonomous university determines its protocol for university professors or academic worker employment model in diverse fields. Nor are minimum terms of employment and working conditions clearly defined.

This independent research studied the structure and status of autonomous universities, personnel management, and academic personnel status. An international comparative legal study was made of academic employment models in France and Germany.

Results were that the Thai legal system offers many problems, including a lack of unified autonomous university personnel management rules; unsuitable academic personnel employment recruitment models; and determining legal status of professors to protect academic freedom. Therefore, although autonomous universities are free to pursue educational goals through independent management systems, they cannot achieve academic excellence, resulting in a current shortage of skilled and qualified professors.

These finding suggest that current university personnel management systems fail to attract knowledgeable people to academic work. To resolve this issue, a unified personnel management rule should determine minimum standards for academic personnel employment. Employment contracts should be formulated suitably for academic personnel from the start of tenure track hiring through promotion to resolve the present shortage of professors and protect individual academic freedom for instructors.

Keywords: Labor contract, Professor, Autonomous university.



กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้เกิดขึ้นและประสบความสำเร็จได้ ด้วยความกรุณาเป็นอย่างสูงจากรองศาสตราจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ ผู้เขียนขอขอบพระคุณที่ท่านให้ความกรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระของผู้เขียน โดยให้คำปรึกษาแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนเสมอมา และมอบความเมตตาให้ผู้เขียนเป็นอย่างยิ่ง หากเปรียบเทียบการศึกษาค้นคว้าเป็นกระบวนการฝึกฝนและฝึกจิตใจอย่างหนึ่ง ท่านเป็นผู้สนับสนุนผู้เขียนในทุกขั้นตอนของการฝึกฝนนี้

ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร. นิรมัย พิศแข มั่นจิตร ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ ที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะและความเห็นต่าง ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์สำหรับการปรับปรุงผลงานให้สมบูรณ์เป็นอย่างมาก ในระหว่างที่ทำงานเขียนฉบับนี้ ผู้เขียนยังระลึกถึงคำสอนของท่านที่ว่า ความสำเร็จใด ที่ไม่ต้องใช้ความพยายาม และ ยากแต่เป็นไปได้ คำกล่าวที่แม้จะเป็นประโยคธรรมดา แต่กลับเป็นสิ่งที่ผู้เขียนนำมาใช้เป็นแรงผลักดันให้แก่ผู้เขียนได้เสมอมา

ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดา มารดา น้องสาว และน้องชาย สมาชิกครอบครัวอันเป็นที่รักของผู้เขียนที่ให้การสนับสนุนในทุกด้านและทุกช่วงเวลาที่คุณเขียนต้องการเป็นอย่างดีมาโดยตลอด โดยเป็นแรงใจที่สำคัญระหว่างทำการศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้อยู่เสมอ ทำให้ผู้เขียนมีความเชื่อมั่นในตนเองและมีความกล้าที่จะกระทำต่อไปจนกระทั่งสามารถทำการศึกษาสำเร็จ อีกทั้งขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน รวมทั้งกัลยาณมิตรทั้งหลายของผู้เขียนที่ให้การสนับสนุนในระหว่างที่ผู้เขียนกำลังทำการศึกษา ให้กำลังใจและรับฟังทุกปัญหาในชีวิตของผู้เขียนเสมอมา

ผู้เขียนหวังว่าการค้นคว้าอิสระฉบับนี้คงมีประโยชน์แก่ผู้อ่านไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง และยินดีอย่างยิ่งหากผู้อ่านสามารถนำองค์ความรู้ที่ได้ปรากฏในการศึกษานี้ไปพัฒนาและก่อให้เกิดความก้าวหน้าในงานทางวิชาการต่อไป หากงานเขียนนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นัทกาญจน์ โชติกมาศ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 สมมุติฐานของการศึกษา	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.5 ระเบียบวิธีการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 แนวคิดและพัฒนากาการการบริหารงานบุคลากรในงานทางวิชาการในมหาวิทยาลัยของรัฐ	8
2.1 หลักการสำคัญของการอุดมศึกษา	8
2.1.1 ความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจ	8
2.1.2 เสรีภาพทางวิชาการ	10
2.2 มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ	15
2.2.1 โครงสร้างและสถานภาพของมหาวิทยาลัย	16
2.2.2 การบริหารงานบุคคล	17
2.2.3 สถานะทางกฎหมายของบุคลากรในงานทางวิชาการ	21
2.2.3.1 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	22
2.2.3.2 พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา	24
2.2.4 การเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้าง	26

2.3 มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ	28
2.3.1 พัฒนาการในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	28
2.3.2 โครงสร้างและสถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	33
2.3.3 การบริหารงานบุคคล	35
2.3.4 สถานะทางกฎหมายของบุคลากรในงานทางวิชาการ	38
2.3.4.1 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	38
2.3.4.2 พนักงานมหาวิทยาลัย	38
2.3.5 การเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้าง	40
บทที่ 3 รูปแบบการจ้างกับสถานะของบุคลากรในงานทางวิชาการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	53
3.1 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย : ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	53
3.1.1 โครงสร้างและสถานภาพของมหาวิทยาลัย	53
3.1.2 การบริหารงานบุคคล	57
3.1.3 สถานะทางกฎหมายของบุคลากรในงานทางวิชาการ	60
3.1.3.1 บุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ	60
(1) นักศึกษาปริญญาเอก	60
(2) ผู้ช่วยสอน	67
3.1.3.2 บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ	69
(1) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	70
(2) พนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ	70
3.1.4 การเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้าง	74
3.2 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศฝรั่งเศส	77
3.2.1 โครงสร้างและสถานภาพของมหาวิทยาลัย	78
3.2.2 การบริหารงานบุคคล	83
3.2.3 สถานะทางกฎหมายของบุคลากรในงานทางวิชาการ	85
3.2.3.1 บุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ	85
(1) นักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้าง	85
(2) ผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราว	93
3.2.3.2 บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ	95
(1) อาจารย์ผู้บรรยาย	95

(2) ศาสตราจารย์ประจำ	96
3.2.4 การเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้าง	98
3.2.4.1 การจ้างงานในตำแหน่งชั่วคราว	99
3.2.4.2 การจ้างงานในตำแหน่งถาวร	101
3.3 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย	103
3.3.1 โครงสร้างและสถานภาพของมหาวิทยาลัย	103
3.3.2 การบริหารงานบุคคล	105
3.3.3 สถานะทางกฎหมายของบุคลากรในงานทางวิชาการ	105
3.3.3.1 บุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ	106
(1) ผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราว	106
(2) ผู้ช่วยงานทางวิชาการ	108
3.3.3.2 บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ	108
(1) อนุศาสตราจารย์	109
(2) ศาสตราจารย์	109
3.3.4 การเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้าง	110
3.3.4.1 การจ้างงานในตำแหน่งชั่วคราว	110
3.3.4.2 การจ้างงานในตำแหน่งถาวร	115
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการจ้างงานบุคลากรในงานทางวิชาการ ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย	121
4.1 ปัญหาการไม่มีกฎเกณฑ์กลางในการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	121
4.2 ปัญหาการไม่มีรูปแบบการจ้างงานที่เหมาะสมสำหรับบุคลากรในงานทางวิชาการ ที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	126
4.3 ปัญหาการกำหนดสถานะทางกฎหมายของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ	129
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	135
5.1 บทสรุป	135
5.2 ข้อเสนอแนะ	137

บรรณานุกรม

150

ประวัติผู้เขียน

156



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เดิมมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาโดยตรงจากรัฐ การดำเนินงานตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยจึงต้องยึดโยงอยู่กับระบบราชการ โดยมีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ของราชการที่รัฐใช้บังคับแก่ส่วนราชการอื่นๆ อย่างเข้มงวด ด้วยลักษณะของระบบราชการที่มีข้อจำกัดสูง และมีกระบวนการหลากหลายขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน เนื่องจากการใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่ราชการ แบ่งสายการบังคับบัญชาระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น¹ ทำให้ระบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในด้านการบริหารองค์กร บริหารงานบุคคล งานวิชาการ หรือการเงินและทรัพย์สิน ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบราชการดังกล่าวจะต้องใช้ระยะเวลานาน ไม่มีความคล่องตัว และไม่ตอบสนองต่อลักษณะภารกิจทางวิชาการของมหาวิทยาลัยที่ต้องการความอิสระทางวิชาการในการจัดการการเรียนการสอน การวิจัย หรือสร้างนวัตกรรม อีกทั้ง การที่อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลในระบบราชการที่มีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนเช่นเดียวกันกับที่รัฐใช้บังคับแก่บุคลากรในสายงานอื่น ๆ มีกระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง และมีรูปแบบการจ้างงานเพียงมาตรฐานเดียว ไม่สามารถกำหนดให้พิเศษแตกต่างไปจากบุคลากรในส่วนราชการทั่วไปได้ การบริหารงานบุคคลภายใต้ระบบราชการเช่นนี้จึงไม่สามารถดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถ เข้ามาร่วมงานกับมหาวิทยาลัย และไม่สามารถรักษาบุคลากรในงานทางวิชาการให้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยต่อไปได้ เกิดปัญหาขาดแคลนอาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่เป้าหมายความเป็นเลิศทางวิชาการ จึงเกิดการระดมความคิดเห็นในกลุ่มนักวิชาการขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้สามารถบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการได้ นำไปสู่การเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐอีกต่อไป โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินภารกิจได้อย่างอิสระ พัฒนาระบบบริหารและการจัดการของตนเองที่มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ โดยเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้

¹ สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้ว, *มหาวิทยาลัยไทย : พัฒนาการ มหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559) 128.

การกำกับดูแลของรัฐผ่านทางสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้น ๆ การดำเนินงานและการตัดสินใจส่วนใหญ่จะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย ตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติบัญญัติรับรองไว้²

แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษาได้บัญญัติรับรองสถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไว้ โดยกำหนดเพียงหลักการสำคัญของมหาวิทยาลัยไว้อย่างกว้างเท่านั้น โดยในเรื่องระบบบริหารงานบุคคลสำหรับบุคลากรในงานทางวิชาการซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการกิจกรรมของมหาวิทยาลัย ซึ่งได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่กลับไม่มีกฎเกณฑ์กลางที่นำมาใช้บังคับในการบัญญัติกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง ส่งผลให้สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดระบบบริหารงานบุคคลได้อย่างอิสระ ในปัจจุบันระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง จึงเป็นไปตามข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัย เกิดปัญหาว่าเมื่อไม่มีกฎเกณฑ์กลางที่จะนำมาใช้บังคับในระบบการบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งก็จะกำหนดระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยหรือรูปแบบการจ้างของบุคคลที่จะเข้ามาปฏิบัติงานในทางวิชาการแตกต่างกัน และไม่มีข้อกำหนดรายละเอียดของสภาพการจ้างและการทำงานเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำไว้อย่างชัดเจน

อีกทั้ง ปรากฏว่าระบบบริหารงานบุคคลดังกล่าวมิได้กำหนดให้ครอบคลุมไปถึงบุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งเป็นผู้ที่มีแนวโน้มที่จะเข้าสู่เส้นทางในการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย ทั้งที่จริงแล้วจุดเริ่มต้นดังกล่าวมีความสำคัญอย่างมากในการที่มหาวิทยาลัยจะได้บุคคลเข้ามาทำงานเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้ที่มีความสำคัญเกี่ยวเนื่องกับภารกิจทางวิชาการของมหาวิทยาลัยโดยตรง และเป็นอาชีพที่ต้องการผู้ที่มีความรู้และมีคุณสมบัติสูง จึงควรต้องมีระบบบริหารงานบุคคลที่สามารถดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถเพื่อเข้าร่วมงานกับมหาวิทยาลัยเห็นได้ชัดเมื่อปัจจุบันมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มักจะเปิดรับสมัครบุคคลที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอกเพื่อคัดเลือกและบรรจุเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัย ระบบการเข้าสู่เส้นทางในการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยในปัจจุบัน จึงมีใช้ระบบที่ส่งเสริมและดึงดูดให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้พัฒนาเข้าสู่เส้นทางอาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยได้อย่างแท้จริง แต่กลับเป็นการผลักภาระด้านค่าใช้จ่ายในการศึกษาระดับปริญญาเอกให้นักศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ โดยที่มหาวิทยาลัยกำหนดคุณสมบัติว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกเท่านั้นที่จะเป็นอาจารย์ได้ ทำให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถแต่ขาดทุนทรัพย์ในการศึกษาในระดับปริญญาเอก ไม่สามารถเข้าสู่เส้นทางในการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยได้ การที่ระบบกฎหมายไทยไม่มีกฎเกณฑ์กลางในการบริหารงานบุคคลที่มา

² พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36.

รองรับผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีความมุ่งมั่นที่จะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยให้สามารถเข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยได้อย่างชัดเจน จึงยอมส่งผลให้บุคคลขาดความเชื่อมั่นในการเข้าสู่เส้นทางอาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย และจำนวนผู้ที่สนใจจะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยจึงลดน้อยลง เกิดปัญหาขาดแคลนอาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งทำหน้าที่ด้านการสอนและกิจกรรมทางวิชาการอันเป็นภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย ก็ยอมส่งผลกระทบต่อคุณภาพในการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ ยังทำให้กลุ่มบุคลากรในงานทางวิชาการซึ่งอยู่ในช่วงเริ่มต้นที่จะเข้าสู่เส้นทางอาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย และเป็นบุคคลที่ได้ปฏิบัติงานในทางวิชาการตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย แต่กลับไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายที่พึงจะได้รับ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือข้อบังคับที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัยไม่ได้กำหนดครอบคลุมไว้ดังที่ปรากฏในกรณีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้แก่ กลุ่มบุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการและมีแนวโน้มจะเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยในอนาคต ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ช่วยสอน (Teaching Assistant) และกลุ่มนักศึกษาปริญญาเอก แต่มหาวิทยาลัยยังไม่สามารถบรรจุและให้ตำแหน่งทางวิชาการแก่บุคคลดังกล่าวให้เป็นอาจารย์ในสถานะพนักงานมหาวิทยาลัยได้ ในปัจจุบันจึงเป็นเพียงลักษณะการให้ทุนการศึกษาโดยมหาวิทยาลัยเท่านั้น ทั้งที่หากพิจารณาจากข้อตกลงและเงื่อนไขการรับทุนแล้ว ล้วนแต่เป็นการกำหนดเงื่อนไขสภาพการจ้างและการทำงานให้แก่บุคลากรในงานทางวิชาการอย่างหนึ่ง เกิดปัญหาว่าในปัจจุบันจึงยังไม่ปรากฏรูปแบบการจ้างงานที่เหมาะสมสำหรับบุคลากรในงานทางวิชาการกลุ่มนี้ การกระทำเหล่านี้นยอมส่งผลกระทบต่อการให้ความคุ้มครองในการทำงานแก่กลุ่มผู้มีความรู้ความสามารถทางวิชาการ ทำให้บุคคลดังกล่าวมีความสนใจจะเข้าสู่เส้นทางอาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยในอนาคตมีแนวโน้มลดน้อยลง เนื่องจากถูกมองว่าระบบการเข้าสู่เส้นทางอาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยนั้นไม่มีระบบที่ชัดเจน และไม่มีความมั่นคง

ปัญหาประการต่อมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาโดยตรงจากรัฐ มีการดำเนินงานที่ต้องยึดโยงอยู่กับระบบราชการที่มีระเบียบกฎเกณฑ์กลาง ไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น ถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายความเป็นเลิศทางวิชาการได้ โดยไม่ต้องยึดติดอยู่ภายใต้กรอบการดำเนินงานในระบบราชการ โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคล หากมหาวิทยาลัยยังคงเป็นส่วนราชการอยู่ อาจารย์มหาวิทยาลัยก็จะมีสถานะเป็นข้าราชการ ต้องใช้ระบบบัญชีเงินเดือนแบบเดียวกับข้าราชการสายงานอื่น ๆ ไม่สามารถกำหนดให้แตกต่างกันได้ โดยไม่ได้พิจารณาถึงความแตกต่างในแต่ละสายงานของบุคลากร ทั้งที่ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยต้องการผู้ที่มีคุณวุฒิและความสามารถสูง การบริหารงานบุคคลแบบระบบราชการจึงใช้ไม่ได้กับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ส่งผลให้มหาวิทยาลัยประสบ

ปัญหาขาดแคลนอาจารย์ที่มีคุณภาพ จึงเป็นที่มาของเปลี่ยนแปลงสถานะของอาจารย์มหาวิทยาลัย ซึ่งก็คือ อาจารย์มหาวิทยาลัยจะต้องไม่มีสถานะเป็นข้าราชการ เนื่องจากหากมีสถานะเป็นข้าราชการ ก็จะต้องใช้กฎเกณฑ์กลางโดยไม่มีข้อยกเว้น³ ประกอบกับนโยบายในการลดอัตราข้าราชการของรัฐบาลในขณะนั้น ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การกระจายอำนาจให้แก่สภามหาวิทยาลัยในการกำหนดระบบบริหารงานบุคคลของตนเองขึ้นอย่างอิสระ พร้อมกับเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของอาจารย์มหาวิทยาลัย จากเดิมอาจารย์มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นข้าราชการซึ่งสามารถรองตำแหน่งของตนได้ตลอดจนกระทั่งเกษียณอายุ มีหลักประกันว่าจะไม่ถูกทำให้พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุผลส่วนตัว อันไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ไปเป็นสถานะพนักงานมหาวิทยาลัยภายใต้รูปแบบของสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน มีการประเมินผลงานเพื่อต่อสัญญาจ้างเป็นระยะ ๆ ตามที่สภามหาวิทยาลัยได้วางกฎเกณฑ์ไว้ อาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจึงอาจพ้นจากตำแหน่งโดยการสิ้นสุดการจ้างได้ง่ายกว่าอาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการ ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดให้อาจารย์มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย เมื่อพิจารณาจากหลักประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพของอาจารย์แล้ว จึงอาจส่งผลต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์⁴ ซึ่งหลักเสรีภาพทางวิชาการนี้เป็นหลักการสำคัญที่จะนำมหาวิทยาลัยไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการได้⁵ และเป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้⁶ จึงเป็นประเด็นที่น่าศึกษาว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะสามารถให้สถานะข้าราชการแก่อาจารย์ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ไม่ได้มีสถานภาพเป็นส่วนราชการ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่พิจารณาจากแง่ของหลักประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพได้หรือไม่ โดยศึกษาเปรียบเทียบผ่านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานบุคลากรในงานทางวิชาการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี

ด้วยเหตุผลข้างต้น ผู้เขียนจึงสนใจที่จะศึกษาว่า โครงสร้างและสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐ การบริหารงานบุคคล สถานะของบุคลากรในงานทางวิชาการ และรูปแบบการจ้างแรงงานในงานทางวิชาการ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเกิดปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง

³ วิจิตร ศรีสอ้าน, *มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในทัศนะ ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน* (มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ 2552) 77-78.

⁴ ปัทมสุตา วรสาร, 'สิทธิในเสรีภาพทางวิชาการ: ศึกษารัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559) 115-116.

⁵ วิจิตร ศรีสอ้าน, *หลักการอุดมศึกษา* (วัฒนาพานิช 2518) 45-46.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 34 วรรคสอง.

ให้ได้มาซึ่งแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รวมไปถึงมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการซึ่งอยู่ในระหว่างเตรียมความพร้อมเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในอนาคต จึงจำเป็นจะต้องคำนึงถึงรูปแบบการจ้างงานสำหรับบุคลากรในงานทางวิชาการด้วยเช่นกัน เพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการเข้าสู่ตำแหน่งการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย และกำหนดรูปแบบการจ้างงานที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มบุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ แต่มีแนวโน้มจะเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยในอนาคต รวมถึงการกำหนดสถานะทางกฎหมายของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาระบบการเข้าสู่เส้นทางอาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น รวมถึงรูปแบบการจ้างและสถานะทางกฎหมายที่เหมาะสมกับบุคลากรในงานทางวิชาการในแต่ละช่วงเวลาของเส้นทางการเป็นอาจารย์ เพื่อดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถให้เข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย และคงรักษามูลค่าการที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการของมหาวิทยาลัยไว้ในระบบต่อไปได้ โดยเฉพาะการให้ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการแก่อาจารย์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำมหาวิทยาลัยบรรลุเป้าหมายความเป็นเลิศทางวิชาการได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด พัฒนาการ รูปแบบของมหาวิทยาลัยของรัฐ โครงสร้างและสถานภาพของมหาวิทยาลัย การบริหารงานบุคคล สถานะทางกฎหมายของบุคลากรในงานทางวิชาการ ระบบการเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้างในมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการและที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และรูปแบบการจ้างงานสำหรับกลุ่มบุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ แต่มีแนวโน้มที่จะเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันยังไม่มีกฎเกณฑ์กลางที่จะนำมาบังคับใช้ในการบริหารงานบุคคล ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และไม่ปรากฏรูปแบบการจ้างงานสำหรับกลุ่มบุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการและมีแนวโน้มจะเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยในอนาคต และการกำหนดสถานะทางกฎหมายของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในปัจจุบันอาจยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งศึกษาเฉพาะสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สถานะทางกฎหมายของบุคลากรในงานทางวิชาการ รูปแบบการจ้างงานสำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติงานทางวิชาการในทางด้านกฎหมายหรือด้านสังคมศาสตร์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของไทย โดยยกกรณีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นหลัก จำกัดความคำว่า งานทางวิชาการ ที่กล่าวถึงในการศึกษานี้ ให้อ้างอิงถึง งานเกี่ยวกับการสอน การศึกษา การอบรม และการวิจัยค้นคว้าในสาขาวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง การให้คำปรึกษา แนะนำ แก่นิสิตนักศึกษา

1.5 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ ใช้วิธีการศึกษาวิจัยทางนิติศาสตร์จากการเก็บรวบรวมข้อมูลหนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานส่วนบุคคล งานวิจัย บทความทางวิชาการ รายงาน คู่มือหรือเอกสารที่ออกโดยหน่วยงานต่าง ๆ แนวคำวินิจฉัยของศาล รวมทั้งกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งข้อมูลจากเว็บไซต์ทางการศึกษา เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อตอบปัญหาเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคล สถานะทางกฎหมายของบุคลากรในงานทางวิชาการ รูปแบบการจ้างงานบุคลากรในงานทางวิชาการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางในการพัฒนารูปแบบการจ้างงานบุคลากรในงานทางวิชาการที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด พัฒนาการ รูปแบบของมหาวิทยาลัยของรัฐ โครงสร้าง และสถานภาพของมหาวิทยาลัย การบริหารงานบุคคล สถานะทางกฎหมายของบุคลากรในงานทางวิชาการ ระบบการเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้างในมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการ และที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ

1.6.2 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และรูปแบบการจ้างงานสำหรับกลุ่มบุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการและมีแนวโน้มจะเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงสถานะทางกฎหมายของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ



บทที่ 2

แนวคิดและพัฒนาการบริหารงานบุคลากรในงานทางวิชาการ ในมหาวิทยาลัยของรัฐ

2.1 หลักการสำคัญของการอุดมศึกษา

วิจิตร ศรีสอ้าน ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของการอุดมศึกษาที่จะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการกิจให้บรรลุเป้าหมายความเป็นเลิศทางวิชาการ (Academic Excellence) ทางด้านการสอนการวิจัย บริการทางวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุงสร้างสรรค์ศิลปะและวัฒนธรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินงานอยู่บนพื้นฐานของหลักการสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจ (Autonomy) และเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom)¹

2.1.1 ความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจ

ความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจ (Autonomy) หมายถึง ความรับผิดชอบในการดำเนินการภายในของมหาวิทยาลัย โดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก กล่าวคือ ให้มหาวิทยาลัยตัดสินใจและดำเนินการเรื่องภายในต่าง ๆ สิ้นสุดลงในระดับมหาวิทยาลัยให้มากที่สุด ในลักษณะของการปกครองตนเอง (Self - Government) มหาวิทยาลัยจะต้องมีความสามารถในการจัดการตนเองในด้านที่สำคัญ ทั้งในเรื่องของการกำหนดและควบคุมมาตรฐานการศึกษา การคัดเลือกผู้เข้าศึกษา การบริหารบุคลากร และการบริหารการเงิน การให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการดำเนินการกิจนั้น มิใช่เป็นการให้อิสระแก่มหาวิทยาลัยแต่อย่างใด แต่เป็นการส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้มากขึ้น²

ศาสตราจารย์ André de LAUBDERE นักกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส ได้กล่าวไว้ว่า การที่มหาวิทยาลัยจะเป็นอิสระได้อย่างแท้จริง ก็ต่อเมื่อมหาวิทยาลัยได้รับหลักประกันพื้นฐานจากรัฐ

¹ วิจิตร ศรีสอ้าน, หลักการอุดมศึกษา (วัฒนาพานิช 2518) 45-46.

² เพ็งอ้ง 46-47.

4 ประการด้วยกัน ได้แก่ ความเป็นอิสระในการจัดองค์กร ความเป็นอิสระในการบริหารงาน ความเป็นอิสระในทางการเงิน และความเป็นอิสระทางวิชาการ³

1) ความเป็นอิสระในการจัดองค์กร (*l'autonomie statutaire*) หมายความว่า มหาวิทยาลัยจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเอง และสามารถกำหนดรูปแบบขององค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งมีอำนาจจัดตั้งและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นได้ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งมหาวิทยาลัยต้องกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ทางมหาชนประเภทหนึ่ง ซึ่งจำต้องมีกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อกำหนดการจัดตั้ง และกำหนดวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยเสมอ ความเป็นอิสระในการจัดองค์กรในที่นี้จึงหมายความว่าความเป็นอิสระในการจัดแบ่งส่วนงานและจัดองค์กรภายในของมหาวิทยาลัย รวมถึงการกำหนดสถานะ ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้น โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับอำนาจขององค์กรภายนอก รวมถึงการกำหนดภารกิจที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนของมหาวิทยาลัยขึ้นภายในกรอบวัตถุประสงค์กว้าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่รัฐตราขึ้นเท่านั้น

2) ความเป็นอิสระในการบริหารงาน (*l'autonomie administrative*) มุ่งเน้นที่ความสามารถบริหารกิจการได้ด้วยตนเองในรูปแบบคณะกรรมการของมหาวิทยาลัยที่มาจากประชาคมมหาวิทยาลัยนั้น ๆ โดยมีลักษณะการบริหารงานที่เป็นการตัดสินใจร่วมกัน และไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้มีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัยอาจมีสิทธิใช้อำนาจยับยั้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีอำนาจดูแลโดยทั่วไปให้การตัดสินใจของคณะกรรมการของมหาวิทยาลัยเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือแนวนโยบายแห่งรัฐได้กำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนี้ บทบัญญัติของกฎหมายจะต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีหน้าที่บริหารมหาวิทยาลัยไว้ในลักษณะอย่างกว้าง และใช้ถ้อยคำที่กำหนดให้มีอำนาจอย่างทั่วไป มิใช่การกำหนดอำนาจหน้าที่ในลักษณะการพรรณนาถึงอำนาจหน้าที่เป็นเรื่อง ๆ (*énumérative*) ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจขององค์กรเพียงเฉพาะเท่าที่ระบุไว้เท่านั้น

3) ความเป็นอิสระในทางการเงิน (*l'autonomie financière*) ถือเป็นหัวใจสำคัญของหลักประกันความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย กล่าวคือ มหาวิทยาลัยจะต้องได้รับการสนับสนุนในทางการเงินจากรัฐ และกำหนดเงื่อนไขในการจ่ายเงินเหล่านั้นด้วยความคล่องตัว หากเป็นกรณี

³ André de LAUBADÈRE, *La loi d'orientation de l'enseignement supérieur et l'autonomie des universités* (AJDA 1969) 3-13. อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์, 'มหาวิทยาลัยไทยในรูปองค์กรมหาชนอิสระ : กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี' ใน หนังสือรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ 2535) 432-435.

เงินรายได้ส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัยมาจากเงินอุดหนุนของรัฐ ระดับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการให้และการใช้จ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าวว่าอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐมากเพียงใด และเงินดังกล่าวมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนที่ให้มาเป็นก้อน (Block grant) หรือให้มาโดยมีการกำหนดแผนการใช้จ่ายมาด้วยล่วงหน้าแล้ว และขึ้นอยู่กับว่าการควบคุมการใช้จ่ายเงินนั้นเป็นการควบคุมก่อนจ่าย โดยการตรวจสอบเพื่อขออนุมัติ หรือเป็นเพียงการตรวจสอบความถูกต้องภายหลังจากที่ได้มีการจ่ายเงินไปแล้ว หากปรากฏว่า เงินที่ได้รับจากรัฐมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนที่ให้มาเป็นก้อน คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารมหาวิทยาลัยย่อมต้องวางแผนการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ และอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในเรื่องวิธีการงบประมาณเช่นเดียวกับที่องค์กรเจ้าหน้าที่ทางปกครองอื่น ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติอีก

4) ความเป็นอิสระทางวิชาการ (l'autonomie pédagogique) โดยธรรมชาติแห่งการกำเนิดขึ้นขององค์กรในรูปมหาวิทยาลัย เสรีภาพทางวิชาการเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่มาพร้อม ๆ กับการเกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยในประเทศตะวันตกมาโดยตลอด ดังนั้น องค์กรมหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการกำหนดเนื้อหาของหลักสูตรที่มีการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย กำหนดวิธีการในการเรียนการสอนวางเงื่อนไขในการทดสอบความรู้ของผู้ศึกษา และมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการอนุมัติปริญญาให้แก่บุคคลที่ตนเห็นสมควรให้ปริญญา รวมถึงการกำหนดเนื้อหาและขอบเขตของการค้นคว้าวิจัยต่าง ๆ และการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณาจารย์ผู้สอนในมหาวิทยาลัยอีกด้วย

เหตุผลประการสำคัญที่มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ เนื่องมาจากมหาวิทยาลัยมีหน้าที่หลักในการสร้างสรรค์วงจรความก้าวหน้าทางวิชาการ และใช้ผลของความก้าวหน้าทางวิชาการนั้นเสริมสร้างสติปัญญาแก่บุคคลให้เป็นผู้มีความคิดอิสระ หากมหาวิทยาลัยต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองอื่นแล้ว มหาวิทยาลัยก็อาจจะตกเป็นเครื่องมือให้ทำการสอนและวิจัยในลักษณะที่สอดคล้องกับนโยบายและความต้องการของอำนาจควบคุมบังคับบัญชานั้น จนทำให้ขาดเสรีภาพทางวิชาการในการแสวงหาความรู้และความจริงให้เกิดความมั่งคั่งทางวิชาการได้อย่างแท้จริง⁴

2.1.2 เสรีภาพทางวิชาการ

เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) หมายถึง เสรีภาพของคณาจารย์และนิสิตนักศึกษา ในการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการ ทั้งด้านการเรียนการสอน และการวิจัยค้นคว้า เพื่อส่งเสริมให้คณาจารย์และนิสิตนักศึกษาสามารถปฏิบัติภารกิจตามบทบาทและหน้าที่ที่พึงกระทำ

⁴ วิจิตร ศรีสอ้าน, *หลักการอุดมศึกษา* (เชิงอรรถ 1) 48.

ได้เต็มที่ ถือเป็นการให้หลักประกันทางด้านวิชาการอย่างหนึ่ง เสรีภาพทางวิชาการอาจจำแนกออกเป็น 2 ประเภท⁵ ดังนี้

ประเภทแรก คือ เสรีภาพทางวิชาการระดับบุคคล เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์กับผู้ร่วมงาน นิสิตนักศึกษา และมหาวิทยาลัยที่อาจารย์นั้นสังกัดอยู่ มุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมให้บุคลากรทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามลักษณะงานของมหาวิทยาลัย มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสำคัญของมหาวิทยาลัย เพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ และใช้ความก้าวหน้าทางวิชาการตอบสนองความต้องการของสังคม⁶ และมีความหมายครอบคลุมถึงการพ้นจากสภาพการถูกกีดกันหรือจำกัดโอกาสและสิทธิอันเนื่องมาจากการเลือกปฏิบัติ มีสิทธิและเสรีภาพในการสอนตามหลักการและข้อเท็จจริง ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการเขียน การพูด ตีพิมพ์เผยแพร่ทางวิชาการ หรือการวิจัยค้นคว้า และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบของมหาวิทยาลัยที่ปราศจากเหตุผล รวมถึงไม่ต้องหวั่นเกรงว่าจะถูกขัดขวางจากฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย หรือสถาบันภายนอกเนื่องมาจากการแสดงความคิดเห็นดังกล่าว⁷

ส่วนเสรีภาพทางวิชาการอีกประเภทหนึ่ง คือ เสรีภาพทางวิชาการระดับสถาบัน เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน เช่น ระหว่างมหาวิทยาลัย กับรัฐบาล หรือกับสถาบันอื่น ๆ ของสังคม เสรีภาพทางวิชาการประเภทนี้มุ่งส่งเสริมการดำเนินการกิจของมหาวิทยาลัยให้มีความเป็นอิสระ โดยเฉพาะงานด้านวิชาการ เช่น เสรีภาพในการกำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา เสรีภาพในการรับนักศึกษา เสรีภาพทางการสอน รวมถึงเสรีภาพในการกำหนดแนวทางการพัฒนามหาวิทยาลัย⁸ เสรีภาพทางวิชาการระดับสถาบันนี้ จึงเป็นหลักประกันที่มหาวิทยาลัยจะต้องให้การยืนยันและรักษาหลักการนี้ไว้ และเป็นหลักการที่จะต้องได้รับการเชื่อถือและรับรองจากสถาบันอื่น ๆ โดยเฉพาะรัฐ⁹

ในระบบกฎหมายไทยปรากฏบัญญัติที่เกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการ รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ความว่า

⁵ เฟิงอ้าง 48-51.

⁶ เฟิงอ้าง 51.

⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 'เสรีภาพทางวิชาการ' (2530) 27 วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 787, 787.

⁸ วิจิตร ศรีสอาน, *หลักการอุดมศึกษา* (เชิงอรรถ 1) 51-53.

⁹ สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ตั้งแก้ว, *มหาวิทยาลัยไทย : พัฒนาการ มหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559) 41.

มาตรา 34 วรรคสอง เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นว่า กฎหมายไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น เมื่อสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการนี้พัฒนามาจากการคิดค้นคว้าของมนุษย์ จึงเป็นสิทธิที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์และเกิดขึ้นมาพร้อมกับมนุษย์ มีสถานะเป็นสิทธิมนุษยชน ทำให้บุคคลทุกคนย่อมสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการได้ อย่างไรก็ตาม บุคคลใดที่อ้างว่าเป็นผู้ทรงสิทธิทางวิชาการ จะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าการกระทำของตนเป็นการกระทำทางวิชาการ กล่าวคือ บุคคลทุกคนสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการได้ แต่บุคคลที่จะใช้สิทธิได้ต้องเป็นทำงานทางวิชาการหรือปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการ¹⁰

อีกทั้ง การใช้สิทธิดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หมายความว่า การใช้สิทธิเสรีภาพทางวิชาการที่ขัดต่อหน้าที่พลเมือง หรือขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐ จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่กำหนดเงื่อนไขให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิ หรือกำหนดเงื่อนไขพิเศษให้รัฐสามารถจำกัดสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการ เพียงแต่เป็นการกำหนดขอบเขตของสิทธิที่รัฐจะให้ความคุ้มครองไว้¹¹

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นผู้ทรงสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการอย่างแท้จริง เนื่องจากหน้าที่หลักของอาจารย์มหาวิทยาลัยเกี่ยวข้องกับการสอนและกิจกรรมทางด้านทางวิชาการ เป็นการแสวงหาความรู้และความรู้ใหม่หรือพัฒนาต่อยอดเพิ่มเติมจากความรู้เดิม ด้วยระเบียบวิธีการทางวิชาการอย่างเป็นระบบ และมีเหตุผลสนับสนุนในงานวิชาการของตน โดยมีวัตถุประสงค์ของการทำงานทางวิชาการ คือ การรับรู้และเข้าใจสิ่งที่ถูกต้องแท้จริง อาจารย์มหาวิทยาลัยจึงต้องมีอิสระในการแสวงหาความรู้หรือการศึกษาค้นคว้า เพื่อให้ความรู้ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้านั้นมีความถูกต้อง มีเหตุผล ปราศจากอคติและมีความเป็นกลางมากที่สุด¹²

เมื่อภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยคือหน้าที่ในการจัดการศึกษา การวิจัยและการสร้างนวัตกรรม การบริการวิชาการแก่สังคม และการทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม¹³

¹⁰ ภัทรสุดา วรสาร, 'สิทธิในเสรีภาพทางวิชาการ: ศึกษารัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559) 44.

¹¹ เพิ่งอ้าง 95-96.

¹² เพิ่งอ้าง 45-46.

¹³ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 9.

ทั้งมหาวิทยาลัยและอาจารย์มหาวิทยาลัยจึงเกี่ยวเนื่องกับการใช้เสรีภาพทางวิชาการอย่างปฏิเสธไม่ได้ การจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างพื้นฐานของการพัฒนา กำลังคนของประเทศและขับเคลื่อนประเทศ จึงต้องวางกรอบนโยบายการจัดการที่จะทำให้ การอุดมศึกษาของประเทศเป็นไปอย่างมีคุณภาพและมาตรฐานที่สามารถแข่งขันในระดับโลกได้ เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ มหาวิทยาลัยมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีความเป็นอิสระทางวิชาการ พัฒนาผู้เรียนให้ เกิดองค์ความรู้ทางวิชาการที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อสร้างความเป็น เลิศทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษาดังกล่าวจึงกำหนดหลักการในการจัดการอุดมศึกษา ของมหาวิทยาลัยทุกแห่ง ประกอบด้วย หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักเสรีภาพทางวิชาการ หลักความเป็นอิสระ หลักความเสมอภาค หลักธรรมาภิบาล¹⁴

จะเห็นได้ว่า หลักการในการจัดการอุดมศึกษาที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการสำคัญของการอุดมศึกษาดังที่ได้กล่าวไปแล้ว 2 ประการก็คือ หลักเสรีภาพทางวิชาการและหลักความเป็นอิสระ มีใจความดังต่อไปนี้

มาตรา 14 เสรีภาพทางวิชาการในการศึกษาวิจัย ในการเรียนการสอน และการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการตามหลักวิชา ย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้ เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หน้าที่ของปวงชนชาวไทย และศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของผู้อื่น

การปิดกั้น คุณคาม ครอบงำ หรือจำกัดการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำได้

ให้สถาบันอุดมศึกษาจัดให้มีกลไกที่เหมาะสมในการประกัน การให้ความ ช่วยเหลือ และความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ใช้เสรีภาพตามมาตรา¹⁵

มาตรา 15 สถาบันอุดมศึกษาย่อมมีอิสระในการจัดการเรียนการสอน การศึกษาวิจัย การบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การเงิน งบประมาณ และทรัพย์สิน โดยมีมาตรการที่มี ประสิทธิภาพในการป้องกันและขจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาและ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษา

¹⁴ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 9 (1)(2)(3)(4)(5).

¹⁵ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 14.

การควบคุมและกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาจะกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ ของประชาชนหรือประเทศเป็นส่วนรวม และเท่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น¹⁶

เมื่อพิจารณาหลักการสำคัญของหลักการอุดมศึกษา ทั้งความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจ และเสรีภาพทางวิชาการ จะเห็นได้ว่า หลักการทั้งสองประการมีความเกี่ยวโยงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นความเป็นอิสระในการบริหารและวิชาการ เสรีภาพทางวิชาการจะเกิดขึ้นอย่างเต็มที่ได้ จะต้องอาศัยความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจ¹⁷ ด้วยเหตุนี้ รูปแบบของมหาวิทยาลัย และความสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัยกับรัฐ จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของการอุดมศึกษาทั้งสองประการด้วย¹⁸

ผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าจะระบบกฎหมายไทยจะบัญญัติรับรองเสรีภาพทางวิชาการโดยปรากฏในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย โดยมีใจความสำคัญที่คล้ายคลึงก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม การจะให้เสรีภาพทางวิชาการได้รับการยืนยันและรักษาไว้อย่างแท้จริง โดยมีใช่เป็นเพียงการกล่าวถึงอย่างนามธรรมและไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริง หัวใจสำคัญของเสรีภาพทางวิชาการจึงไม่ได้อยู่เพียงแค่การมีบทบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวเท่านั้น แต่จะต้องได้รับหลักประกันที่ยืนยันว่าการใช้เสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยจะได้รับความคุ้มครองโดยมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริงอีกด้วย ด้วยเสรีภาพทางวิชาการเป็นหลักสำคัญอย่างยิ่งของการอุดมศึกษา เนื่องจากเป็นลักษณะเฉพาะของการจัดทำภารกิจด้านการอุดมศึกษาที่แตกต่างไปจากภารกิจของรัฐด้านอื่น และเช่นเดียวกันกับหลักความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจ ก็มีใช้การให้อภิสิทธิ์แก่มหาวิทยาลัยแต่อย่างใด แต่เป็นการวางเงื่อนไขพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้ทำภารกิจของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มหาวิทยาลัยจึงมีหน้าที่ในการใช้เสรีภาพเหล่านี้อย่างรับผิดชอบในฐานะที่เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง¹⁹ ผู้เขียนเห็นว่า วิธีการที่จะนำมหาวิทยาลัยไปสู่เป้าหมายความเป็นเลิศทางวิชาการได้นั้น จะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญของการอุดมศึกษาทั้งสองประการที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงต่อเนื่องกัน การที่มหาวิทยาลัยต้องมีอิสระในการดำเนินการก็เพื่อไม่ให้นักมหาวิทยาลัยต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาใด ๆ ที่เข้ามาครอบงำจนทำให้

¹⁶ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 15.

¹⁷ CESCR, *General Comment No.13: The Right to Education* (Art.13) para.40. อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดิงแก้ว (เชิงอรรถ 9) 43-44.

¹⁸ สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดิงแก้ว (เชิงอรรถ 9) 44.

¹⁹ เพิ่งอ้าง 43.

ขาดเสรีภาพทางวิชาการในการสร้างสรรค์จรรโลงผลงานทางด้านวิชาการซึ่งเป็นภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย และผู้ที่ตกเป็นเครื่องมือภายใต้อำนาจดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ อาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานทางวิชาการโดยตรง ฉะนั้น จึงสมควรต้องให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการดำเนินการกิจและในขณะเดียวกันมหาวิทยาลัยก็ต้องให้หลักประกันว่าเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยจะได้รับความคุ้มครองด้วย ในประเด็นนี้สามารถกระทำให้เห็นได้ชัดในรูปแบบของการให้ความคุ้มครองในการทำงานของอาจารย์มหาวิทยาลัยด้วยกลไกที่เหมาะสมที่กำหนดโดยมหาวิทยาลัย หากอาจารย์มหาวิทยาลัยใช้เสรีภาพทางวิชาการเป็นไปตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องรับรองไว้แล้ว อาจารย์มหาวิทยาลัยก็ควรได้รับหลักประกันว่าจะไม่กระทบต่อความมั่นคงในการประกอบอาชีพหรือสถานะการเป็นอาจารย์ของตน หากการอุดมศึกษาของไทยสามารถกระทำได้เช่นนี้ ก็ย่อมนามมหาวิทยาลัยไปสู่เป้าหมายความเป็นเลิศทางวิชาการได้อย่างแท้จริง

สำหรับการจัดการอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้บัญญัติให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล โดยอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐก็ได้²⁰ เนื่องมาจากการจัดการศึกษาเป็นบริการสาธารณะซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องดูแลรับผิดชอบและจัดการให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ รวมถึงตอบสนองต่อความต้องการของสังคม แต่ด้วยลักษณะของการจัดการศึกษาเป็นบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีได้มุ่งเน้นการหารายได้หรือแสวงหากำไร รัฐจึงอาจเป็นผู้ดำเนินการเองโดยจัดองค์กรของรัฐในรูปแบบที่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐอาจกระจายอำนาจให้นิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐได้ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชน หรืออาจให้เอกชนเข้ามาดำเนินการบางส่วนแทนรัฐหรือเสริมรัฐก็ได้²¹ เมื่อพิจารณาจากรูปแบบของมหาวิทยาลัยของรัฐไทยในปัจจุบัน การศึกษาในบทนี้ผู้เขียนจึงขอแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ

2.2 มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

มหาวิทยาลัยถือเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อสังคมในการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ให้มีความรู้ความสามารถ แม้ภารกิจด้านการศึกษาจะถือเป็นภารกิจรองของรัฐก็ตาม แต่รัฐยังคงต้อง

²⁰ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 35/1 วรรคหนึ่ง.

²¹ ชาญชัย แสงวงศ์, *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการศึกษา* (วิญญูชน 2560) 19.

ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและประเทศ

2.2.1 โครงสร้างและสถานภาพของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐโดยตรง โดยอาจมีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม เช่นเดียวกันกับส่วนราชการอื่น ๆ หรือไม่มีฐานะดังกล่าวก็ตาม การดำเนินการกิจของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการนั้นอาจจะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับที่รัฐใช้บังคับแก่ส่วนราชการอื่น ๆ หรือรัฐอาจกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อใช้กับกิจการของมหาวิทยาลัย หรือรัฐอาจให้อำนาจมหาวิทยาลัยกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเองก็ได้²²

ในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการโดยบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยรามคำแหง²³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช²⁴ มหาวิทยาลัยนเรศวร²⁵ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี²⁶ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์²⁷ มหาวิทยาลัยนครพนม²⁸ มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์²⁹ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม³⁰ สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน³¹ มหาวิทยาลัยราชภัฏ³² มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล³³ สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์³⁴ สถาบันวิทยาลัยชุมชน³⁵ เป็นต้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

²² สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้ว (เชิงอรรถ 9) 109-110.

²³ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2541.

²⁴ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2521.

²⁵ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. 2533.

²⁶ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2533.

²⁷ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ. 2558.

²⁸ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. 2548.

²⁹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ พ.ศ. 2548.

³⁰ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. 2537.

³¹ พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน พ.ศ. 2547.

³² พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547.

³³ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548.

³⁴ พระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ พ.ศ. 2550.

³⁵ พระราชบัญญัติสถาบันวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2558.

มาตรา 21³⁶ ยังบัญญัติรับรองให้หน่วยงานที่เป็นส่วนราชการซึ่งจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรือเทียบเท่า สามารถจัดการศึกษาเฉพาะทางตามความต้องการและความชำนาญของหน่วยงานนั้นได้ ได้แก่ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า โรงเรียนนายเรือ โรงเรียนนายเรืออากาศ รวมทั้งวิทยาลัยในสังกัดสถาบันราชชนก สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น³⁷

การดำเนินการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการนั้นจะเป็นไปตามแนวทางและนโยบายของรัฐที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนด ซึ่งจะสอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง³⁸ โดยให้สภาอุดมศึกษาไปดำเนินการเท่าที่ไม่ขัดกับแนวทางหรือหลักการตามมติของสภามหาวิทยาลัย เหตุที่มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการจะต้องดำเนินการตามกรอบนโยบายทางด้านการศึกษากำหนดโดยรัฐ เนื่องมาจากการกำหนดโครงสร้างของหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณและอัตรากำลังบุคลากรจากรัฐ³⁹

2.2.2 การบริหารงานบุคคล

เดิมการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยก่อนที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับนั้น จะแยกกันอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง และหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง จึงมีองค์กรบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบอยู่หลายองค์กร และมีระบบบริหารที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย อยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ส่วนข้าราชการครูในสถาบันอุดมศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ อยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล คือ คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.)

³⁶ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 21 กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ อาจจัดการศึกษาเฉพาะทางตามความต้องการและความชำนาญของหน่วยงานนั้นได้ โดยคำนึงถึงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

³⁷ สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้ว (เชิงอรรถ 9) 114.

³⁸ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 35/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562.

³⁹ สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้ว (เชิงอรรถ 9) 224-225.

ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในสถาบันอุดมศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ อยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล⁴⁰

ต่อมา มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษาอบรมของชาติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁴¹ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้มีการปฏิรูปการศึกษาด้วยการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทั้งระบบในทุกระดับการศึกษาทุกประเภททั่วประเทศ จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา⁴² ดำเนินการจัดโครงสร้างองค์กร จัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งการยกฐานะและปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว ตลอดจนกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว⁴³

จนกระทั่ง สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาจะต้องมารวมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ แต่ปรากฏว่าข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) และ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสามัญ (ก.พ.) ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น ในเวลาต่อมา จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 รวมเข้ามอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกันเพื่อให้ระบบบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเสมอภาคเป็นเอกเทศ และตอบสนองต่อภารกิจ โดยให้คำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการและวิชาชีพ จึงกำหนดให้ “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” เรียกโดยย่อว่า ก.พ.อ. เป็นองค์กรกลางทำหน้าที่บริหารงานบุคคลแก่บุคลากรที่มีสถานะเป็นข้าราชการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เป็นประธาน และกำหนดให้ผู้ที่จะเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ หรือไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเป็นผู้บริหารจากภาคเอกชนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานเป็นที่ประจักษ์และ

⁴⁰ สุวรรณ โปธิชนะพันธ์, ‘ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2547) 44.

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 81.

⁴² พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 75.

⁴³ วรวิทย์ วสันตสารกร, ‘สำนักงานปฏิรูปการศึกษา’ (2544) 24 วารสารสารานุกรมศึกษาศาสตร์ 60, 60-61.

ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย หรือด้านการบริหารจัดการภาครัฐ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาสองคน อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาสองคน และผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสองคน ร่วมเป็นกรรมการอีกด้วย⁴⁴

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายการบริหารงานบุคคล กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ และพิจารณาตำแหน่งวิชาการเพื่อเป็นแนวทางให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินการ รวมทั้งออกกฎ ก.พ.อ. ระเบียบ หรือข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดกรอบอัตรากำลัง ติดตามการประเมินผลการบริหารงานบุคคล และการกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสม เป็นต้น⁴⁵

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดกฎเกณฑ์กลางเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคลของบุคลากรที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดลักษณะ ระดับตำแหน่ง ค่าตอบแทน และกรอบอัตรากำลังบุคลากรที่เหมาะสมต่อภารกิจของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยที่เงินเดือนและค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะถูกรัฐจัดสรรให้ผ่านงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี ฉะนั้น หากกฎเกณฑ์กลางที่รัฐกำหนดไว้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ขึ้น เช่น การปรับเปลี่ยนเงินเดือน การปรับฐานเงินเดือน หรือเงินประจำตำแหน่งในระดับประเทศ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงในระบบราชการดังกล่าวก็ย่อมส่งผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาด้วยเช่นกัน⁴⁶ กล่าวได้ว่า ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ อยู่ภายใต้ระบบราชการจึงมีมาตรฐานการจ้างงานเพียงมาตรฐานเดียวที่เป็นกฎเกณฑ์กลางบังคับใช้กับข้าราชการในทุก ๆ กระทรวง ทบวง กรม ไม่ว่าจะเป็นปฏิบัติงานอย่างไรหรือในท้องที่ใด การบริหารงานบุคคลในระบบราชการจะให้ความสำคัญกับความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของข้าราชการที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์อย่างเดียวกัน ทำให้ไม่สามารถกำหนดเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่สูงกว่าส่วนราชการอื่นสำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติในระดับเดียวกันได้ เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในระบบราชการ และทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ⁴⁷

⁴⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 11.

⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 14.

⁴⁶ สุรพล นิตไกรพจน์ และกฤตินี ดิงแก้ว (เชิงอรรถ 9) 227-228.

⁴⁷ เพิ่งอ้าง 132-133.

ประเด็นเรื่องการกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทนของอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นข้าราชการ วิจิตร ศรีสอาน ได้กล่าวไว้ว่า มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการส่วนใหญ่จะใช้กฎระเบียบแบบเดียวกัน โดยใช้บัญชีเงินเดือนที่เหมือนกับข้าราชการสายงานอื่น ๆ โดยมีได้พิจารณาถึงความแตกต่างในแต่ละสายงานของบุคลากร ทั้งที่ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยต้องการผู้ที่มีคุณวุฒิและความสามารถสูง บุคลากรในกลุ่มนี้จึงควรได้รับค่าตอบแทนที่แข่งขันได้กับหน่วยงานเอกชน⁴⁸

ในปัจจุบันอาจารย์ที่ปฏิบัติงานสอนในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการมิได้มีเฉพาะอาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น แต่ยังมีบุคลากรอีกประเภทหนึ่งที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เกิดขึ้นเนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2542 ยุบเลิกอัตราข้าราชการประเภทต่าง ๆ จากผลการเกษียณอายุปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 โดยกำหนดให้จ้างพนักงานทดแทนเท่ากับจำนวนอัตราข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่เกษียณอายุในปีงบประมาณนั้นๆ จนกว่ามหาวิทยาลัยจะปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในปี พ.ศ.2545⁴⁹

อาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์กลางเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากำหนดไว้ แต่จะขึ้นอยู่กับระบบการบริหารงานบุคคลตามข้อบังคับที่ออกโดยสภาสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล⁵⁰

ไม่ว่าระบบการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการจะเป็นไปตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากำหนด หรือตามข้อบังคับที่ออกโดยสภาสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นก็ตาม ระบบการบริหารงานบุคคลจะต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสอง⁵¹

⁴⁸ วิจิตร ศรีสอาน, *มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในทัศนะ ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอาน* (มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ 2552) 77-78.

⁴⁹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการดำเนินการของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เกี่ยวกับอัตราที่ยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 (12 ตุลาคม 2542).

⁵⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 65/1.

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสอง.

บัญญัติไว้ ระเบียบหรือข้อบังคับที่ใช้กับบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นอย่างน้อยจะต้องมีเครื่องมือที่ใช้ตรวจสอบไม่ให้เกิดการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ กระบวนการแต่งตั้ง หรือการพิจารณาผลงานโดยมิชอบ

ระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นระบบบริหารงานบุคคลที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นธรรมในการคัดเลือก แต่งตั้งและการให้สิ่งตอบแทนแก่บุคคลตามผลงาน และความสามารถของบุคคลเป็นหลัก ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการ⁵² ดังนี้

1) หลักความเสมอภาค (Equal of opportunity) หมายความว่า การเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันแก่บุคคลทั้งการเข้าสู่ตำแหน่งการเป็นข้าราชการและในระหว่างการเป็นข้าราชการ เป็นหลักการที่มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดตามหลักประชาธิปไตยที่ให้สิทธิเสมอภาคแก่บุคคลภายในขอบเขตที่กฎหมายรับรองไว้ ในกระบวนการบริหารงานบุคคลจึงต้องพิจารณาให้สิทธิแก่บุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกันอย่างเท่าเทียมกัน

2) หลักความสามารถ (Competence) คือ การยึดถือความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติงาน โดยคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่มากที่สุด

3) หลักความมั่นคง (Security of tenure) เป็นหลักประกันให้แก่บุคคลว่าจะได้รับการคุ้มครองโดยไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือพ้นจากตำแหน่งโดยปราศจากความผิดหรือไม่มีเหตุอันควร เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความมั่นคงถาวรในอาชีพ โดยไม่ต้องกังวลหรือเกรงว่าจะกระทบต่ออาชีพการงานของตน ตรงไปตรงมาที่ประพฤติตนตามระเบียบแบบแผนของราชการ

4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) หมายความว่า การไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงกิจการงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการประจำสามารถปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลอย่างสุดความสามารถ โดยไม่คำนึงถึงว่ารัฐบาลที่เข้ามาบริหารจะมีนโยบายทางการเมืองอย่างไร เพื่อให้เกิดความสม่ำเสมอในการปฏิบัติราชการ

การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมข้างต้น ย่อมเป็นหลักประกันให้ทั้งผู้ที่ต้องการจะเข้าสู่ตำแหน่งและผู้ที่ปฏิบัติงานว่าจะได้รับการปฏิบัติภายใต้มาตรฐานเดียวกันอย่างเสมอภาคกันตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจตามอำเภอใจของผู้ใด

2.2.3 สถานะทางกฎหมายของบุคลากรในงานทางวิชาการ

มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการจะประกอบไปด้วยมีบุคลากรทางวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการสอนและกิจกรรมทางวิชาการอยู่ 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือน

⁵² จุมพล หนีมพานิช และคณะ, *การบริหารงานบุคคลภาครัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 15, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2545) 19-20.

ในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา บุคลากรทั้งสองประเภทต่างก็มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการได้เช่นเดียวกัน

2.2.3.1 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

บุคลากรในงานทางวิชาการประเภทข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เป็นผู้ที่ได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา⁵³ บุคลากรที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัย จะดำรงตำแหน่งวิชาการ⁵⁴ ได้แก่ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้เข้ารับราชการในตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นอำนาจของอธิการบดี เว้นแต่การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ จะต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด⁵⁵ และการส่งให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการ จะต้องมิเหตุตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย⁵⁶ ได้แก่ ตาย พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญราชการ ลาออก หรือถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ถูกสั่งให้ออกด้วยเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 57⁵⁷ หรือ

⁵³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4.

⁵⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 18 (ก).

⁵⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 28.

⁵⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 55.

⁵⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

มาตรา 57 วรรคหนึ่ง ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดมีกรณีดังต่อไปนี้ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 28 หรือสภาสถาบันอุดมศึกษาสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน

- (1) เจ็บป่วยจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ
- (2) สมควรไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ
- (3) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 7 (ก) (1) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 (ข) (1) (2) (5) หรือ (6)
- (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 7 (ก) (3) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 (ข) (4)
- (5) หย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- (6) มีการเลิกหรือยุบหน่วยงานหรือตำแหน่งที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาปฏิบัติหน้าที่หรือดำรงอยู่ เว้นแต่ทางราชการยังมีความจำเป็นที่จะให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป
- (7) ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการได้

การไปรับราชการทหาร⁵⁸ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากนิติสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์กับมหาวิทยาลัยของรัฐเกิดขึ้นจากคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง และอาจสิ้นสุดลงด้วยเหตุประการใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อปรากฏว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งข้าราชการที่กำหนดไว้ในมาตรา 55 มาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 จะเห็นว่า นอกเหนือจากการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุการตาย รับราชการทหาร การขาดคุณสมบัติทั่วไปและมีลักษณะต้องห้าม หรือเหตุอื่นใดที่เป็นความประสงค์ส่วนตัวของอาจารย์แล้ว อาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาย่อมสามารถครองตำแหน่งได้จนกระทั่งเกษียณอายุราชการ สถานะการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจึงถือเป็นหลักประกันความมั่นคงถาวรในอาชีพอย่างหนึ่งว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยจะไม่ถูกทำให้พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุผลส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานแต่อย่างใด

นอกจากนี้ แม้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัย การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ก็ตาม แต่ข้อบังคับดังกล่าวต้องไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด หรือที่ ก.อ.ร. กำหนด⁵⁹ จะเห็นว่า แม้ว่าระบบกฎหมายจะให้อิสระแก่สภาสถาบันอุดมศึกษาในการออกข้อบังคับก็ตาม แต่ข้อบังคับดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานหรือเกณฑ์กลางที่รัฐกำหนดไว้เป็นแนวทางสำหรับเรื่องนั้น ๆ

อีกทั้ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.)⁶⁰ ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการกลางวินิจฉัยอุทธรณ์กรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก⁶¹ และวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์กรณีข้าราชการผู้ใดเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจเนื่องจากการกระทำหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา⁶²

(8) ถูกจำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(9) ถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแต่ผลการสอบสวนไม่อาจลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ แต่สภาสถาบันอุดมศึกษามีมติว่าถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

⁵⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 58.

⁵⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 17.

⁶⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 17/1.

⁶¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 62.

⁶² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 63.

รวมถึงออกข้อบังคับเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ดังกล่าว⁶³ โดยหากผู้ขึ้นยังไม่พอใจต่อผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ผู้ขึ้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะเห็นได้ว่ากระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงที่อาจนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งของอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นข้าราชการได้นั้น จะต้องมีการพิจารณาตรวจสอบโดยคณะกรรมการกลางอีกชั้นหนึ่ง อีกทั้งหากข้าราชการผู้ขึ้นไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น การมีคำสั่งให้อาจารย์มหาวิทยาลัยที่เป็นข้าราชการพ้นจากตำแหน่งจึงมิใช่เรื่องที่กระทำได้ง่าย เนื่องจากมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องโดยคณะกรรมการกลางและศาลปกครองที่มีความเป็นกลางในการพิจารณา

2.2.3.2 พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

ในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติยุบเลิกอัตราข้าราชการประเภทต่าง ๆ จากผลการเกษียณอายุปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 และอนุมัติหลักการให้ทบวงมหาวิทยาลัย (ต่อมาเปลี่ยนเป็น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ⁶⁴ ในปัจจุบัน คือ สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม⁶⁵) ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการจ้างพนักงานทดแทนเท่ากับจำนวนอัตราข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่เกษียณอายุในปีงบประมาณนั้นๆ จนกว่ามหาวิทยาลัยจะปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในปี พ.ศ. 2545 โดยให้ได้รับอัตราเงินเดือนในอัตราที่มากกว่าข้าราชการเพิ่มขึ้น 1.7 เท่า⁶⁶

ในระยะแรกเมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้เริ่มว่าจ้างบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานในสถานะพนักงานในมหาวิทยาลัยตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีไม่เป็นการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แต่ในขณะนั้นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กลับไม่มีบทบัญญัติที่มารับรองสถานะทางกฎหมายของพนักงานในมหาวิทยาลัย และไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงระบบการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานในมหาวิทยาลัยที่ชัดเจน จึงนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เพื่อรองรับสถานะทางกฎหมายของบุคคลดังกล่าว โดยกำหนดให้มีสถานะเป็น “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา”

⁶³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 17/4.

⁶⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง.

⁶⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 35 วรรคหนึ่ง.

⁶⁶ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการดำเนินการของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เกี่ยวกับอัตราที่ยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 (เชิงอรรถ 49).

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา หมายความว่า บุคลากรซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้าง โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา⁶⁷ บุคลากรที่มีสถานะเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ทำหน้าที่สอนและวิจัย ได้เช่นเดียวกับบุคลากรประเภทข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา⁶⁸

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ปรากฏเพียงบทบัญญัติที่นำมาบังคับใช้กับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในหมวด 9 เป็นเรื่องของการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา อยู่เพียง 2 มาตรา คือ มาตรา 65/1 มาตรา 65/2 โดยบทบัญญัตินี้กำหนดให้เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตำแหน่งระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา⁶⁹ จะเห็นได้ว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษากับมหาวิทยาลัยจึงอยู่ในรูปแบบของสัญญาจ้าง แม้ว่าจะสามารถดำรงตำแหน่งทางวิชาการได้เช่นเดียวกับอาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากรูปแบบการจ้างจะพบว่า อาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะมีกำหนดเวลาจ้างงานตามสัญญาจ้างเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสภาอุดมศึกษาแต่ละแห่ง และสัญญาจ้างดังกล่าวก็ย่อมสิ้นสุดลงด้วยเหตุครบกำหนดเวลาตามที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง ส่งผลให้อาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา แม้จะปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ แต่จะมีนิติสัมพันธ์ในฐานะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการมีบุคลากรทางวิชาการทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการสอนและกิจกรรมทางวิชาการอยู่ 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา บุคลากรทั้งสองประเภทมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ได้เช่นเดียวกัน สำหรับความแตกต่างเรื่องสถานะทางกฎหมายของบุคลากรทั้งสองประเภทที่เห็นได้อย่างชัดเจน พบว่า อาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการจะอยู่ภายใต้ระเบียบที่เป็นมาตรฐานกลางออกโดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการ

⁶⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4.

⁶⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 65/2 วรรคหนึ่ง.

⁶⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 65/1.

บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการโดยเฉพาะ และเป็นกฎเกณฑ์กลางที่ใช้บังคับแก่อาจารย์มหาวิทยาลัยที่เป็นข้าราชการในมหาวิทยาลัยทุกแห่ง แตกต่างจากอาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จะต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับที่ออกโดยสภาอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยที่อาจารย์ผู้นั้นปฏิบัติงานอยู่เป็นการเฉพาะ โดยที่ข้อบังคับดังกล่าวอาจแตกต่างจากมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ก็ได้ รวมทั้งไม่จำเป็นต้องอ้างอิงหรือเปรียบเทียบกับกฎเกณฑ์กลางที่บังคับใช้กับอาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาเปรียบเทียบแต่อย่างใด

2.2.4 การเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้าง

การเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้างของบุคลากรในงานทางวิชาการที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเสมอภาค เป็นเอกเทศ และสอดคล้องกับภารกิจโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการและวิชาชีพ

โดยปกติแล้วการเข้าสู่ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จะดำเนินการโดยวิธีการสอบแข่งขัน เว้นแต่มีกรณีพิเศษเพื่อประโยชน์ของสถาบันอุดมศึกษาก็จะดำเนินการโดยใช้วิธีการคัดเลือกก็ได้ และให้บรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ตามลำดับที่ในบัญชี หรือจากผู้ได้รับคัดเลือก โดยข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่กำหนดหลักสูตร วิธีการสอบแข่งขัน เกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชี และการยกเลิกบัญชี สภาสถาบันอุดมศึกษาจะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากำหนด โดยจะต้องคำนึงถึงความเที่ยงธรรม โอกาสที่บุคคลทั่วไปจะเข้ารับการคัดเลือก และประโยชน์สูงสุดที่สถาบันอุดมศึกษาจะได้รับอีกด้วย⁷⁰

สำหรับอัตราเงินเดือนจะมีอัตราค่าตอบแทนเป็นเกณฑ์กลางที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กำหนดเงินเดือนขั้นสูงขั้นต่ำของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้เกิดความเหมาะสม เป็นธรรม และได้มาตรฐาน ซึ่งจะแบ่งบัญชีเงินเดือนออกตามประเภทของตำแหน่งทางวิชาการ⁷¹

ในปัจจุบันอาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีจำนวนลดน้อยลง เนื่องมาจากบุคลากรดังกล่าวได้เกษียณอายุราชการ แต่เมื่อมีอัตราตำแหน่งว่างลง

⁷⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 22.

⁷¹ กฎ ก.พ.อ. ว่าด้วยการกำหนดบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560.

จากการเกษียณอายุดังกล่าว มหาวิทยาลัยก็ไม่ได้มีการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้มีสถานะเป็นข้าราชการอีกต่อไป แต่จะเป็นการจ้างงานโดยกำหนดให้มีสถานะเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ตามนโยบายของรัฐ ส่งผลให้อาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะกลายมาเป็นกลุ่มบุคลากรประเภทหลักในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ จึงเป็นที่แน่ชัดว่าในอนาคตรูปแบบการจ้างอาจารย์มหาวิทยาลัยภายใต้สัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนจะกลายมาเป็นรูปแบบหลักในการจ้างอาจารย์มหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา

สำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้างของบุคลากรในงานทางวิชาการที่มีสถานะเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จะใช้ระบบสัญญาจ้างโดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนมาจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น โดยมีระบบการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากการงาน การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา

ในประเด็นสถานะของอาจารย์มหาวิทยาลัยที่อยู่ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้าง มีผู้ให้ความเห็นว่า การกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้แก่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นผู้มีอำนาจโดยตรง มีความเสี่ยงอย่างมากเนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีมาตรฐานในการจัดการระบบบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลต่อความเชื่อมั่นของบุคลากรที่มีต่อความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงาน โดยเฉพาะสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาอันสั้นเพียง 1-3 ปี บุคลากรจึงต้องเอาใจผู้บริหารเพื่อให้ได้รับการต่อสัญญาจ้างในครั้งต่อไป อีกทั้ง การได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ที่น้อยกว่ากลุ่มข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เหตุดังกล่าวย่อมส่งผลเสียต่อคุณภาพทางการศึกษาในอนาคตได้⁷²

ผู้เขียนเห็นว่า ในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระในการจัดการบริหารงานบุคคลสำหรับอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ เป็นผลมาจากการที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดแนวทางให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินกิจการได้อย่างเป็นอิสระมากขึ้น แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการก็ตาม เพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดสำคัญของหลักการอุดมศึกษาที่จะต้องประกอบไปด้วยหลักความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจและหลักเสรีภาพทางวิชาการนั่นเอง ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการในปัจจุบันจึงเป็นอิสระมากขึ้น

⁷² วิทยา นพมาศ, ‘ปัญหาทางกฎหมายของสัญญาจ้างบุคลากรทางการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยตาปี 2552) 123.

2.3 มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยถือเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาบุคลากรของประเทศ การพัฒนาระบบบริหารงานของมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัว รัฐจึงต้องให้ความสำคัญต่องานนี้ถึงเรื่องดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยสามารถรองรับกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และสามารถบรรลุเป้าหมายความเป็นเลิศทางวิชาการได้ จึงนำไปสู่การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัยขึ้น

2.3.1 พัฒนาการในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ จะอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐ มีการดำเนินงานที่ยึดโยงอยู่กับกฎเกณฑ์และระเบียบของระบบราชการโดยเคร่งครัด จึงเป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยซึ่งไม่ตอบสนองต่อลักษณะภารกิจของมหาวิทยาลัยที่ต้องการความเป็นอิสระและคล่องตัวสูง ทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการได้ อีกทั้ง การที่ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบราชการ มีการกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทนเพียงมาตรฐานเดียว ไม่สามารถกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนให้แตกต่างไปจากส่วนราชการอื่นได้ เนื่องจากบุคลากรยังมีสถานะเป็นข้าราชการอยู่ หากมีการแก้ไขก็จะกระทบไปถึงส่วนราชการอื่นด้วย การบริหารงานบุคคลภายใต้ระบบราชการจึงไม่สามารถดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาร่วมงานกับมหาวิทยาลัย และไม่สามารถรักษาบุคลากรให้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยต่อไปได้ เกิดปัญหาการขาดแคลนอาจารย์⁷³

จากปัญหาข้อจำกัดในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และความพยายามที่ต้องการจะพัฒนามหาวิทยาลัยให้มีมาตรฐานทางวิชาการ นำมาสู่การเสวนาระดมความคิดเห็นในหมู่นักวิชาการเพื่อแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัยขึ้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2507 -2513 เกิดขึ้นครั้งแรกในชื่อ “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล” เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการที่นักวิชาการเสนอ และมอบหมายให้สภาการศึกษาแห่งชาติศึกษารายละเอียด จนเกิดเป็นแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญโดยสรุปคือ ให้มีคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของรัฐมนตรี ทำหน้าที่ประสานงานภายนอกระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ และสนับสนุนความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพและ

⁷³ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, *หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 2, ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบถือและการพิมพ์ 2545) 1-2.

ความเป็นเลิศทางวิชาการ และการอำนวยความสะดวก มีนโยบายการบริหารงานบุคคลที่สามารถคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมเข้ามาทำงานในมหาวิทยาลัย และส่งเสริมให้ได้ใช้ความรู้ความสามารถปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ โดยได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสม ส่วนการบริหารจัดการด้านการเงิน จะต้องมียุทธศาสตร์หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีความคล่องตัวในการบริหารงาน โดยมุ่งเน้นให้บรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการอย่างมีประสิทธิภาพ แต่แนวคิดดังกล่าวก็ถูกชะลอไว้เนื่องจากมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย อีกทั้งสภาพบริหารคณะปฏิวัติในฐานะคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นยังไม่พร้อมที่จะให้ดำเนินการปรับปรุงการบริหารมหาวิทยาลัยตามแนวทางดังกล่าว⁷⁴

ความพยายามในการพัฒนาระบบบริหารงานของมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพ และเป็นอิสระจากระบบราชการ เกิดขึ้นอีกครั้งช่วงการปฏิรูปการศึกษาใน พ.ศ. 2517 เมื่อมีการนำแนวคิดดังกล่าวกำหนดเป็นแนวทางการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยให้มหาวิทยาลัยเป็นระบบอิสระ ไม่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 3-4 เป็นช่วงเวลาเตรียมการเพื่อออกจากระบบราชการ และให้เปลี่ยนสภาพเป็นระบบอิสระในช่วงเริ่มต้นของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติในระยะที่ 5 ส่วนการประสานงานระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย ให้เปลี่ยนเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย ต่อมาในปี พ.ศ. 2530 ทบวงมหาวิทยาลัยจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2533-2547) มีนโยบายในการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่รูปแบบที่มีทั้งเป็นส่วนราชการและไม่เป็นส่วนราชการอยู่ในสถาบันเดียวกัน จนถึงรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามความพร้อมและศักยภาพของแต่ละมหาวิทยาลัย ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะจัดตั้งใหม่ ให้อยู่ในรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ⁷⁵

จนกระทั่งในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2541 ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ได้วางเงื่อนไขการกู้เงินแก่รัฐบาลโดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยอิสระ หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ. 2545⁷⁶ จึงเป็นที่มาของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2541 เห็นชอบในหลักการตามที่กระทรวงการคลังนำเสนอ ในหนังสือแสดง

⁷⁴ สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้ว (เชิงอรรถ 9) 147-149.

⁷⁵ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ (สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย 2536) 4 อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้ว (เชิงอรรถ 9) 150-151.

⁷⁶ Asian Development Bank, *Report and recommendation of the president to the board of directors on a proposed loan to the Kingdom of Thailand for the higher education development project* (pdf,1999) 29 อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้ว (เชิงอรรถ 9) 153.

เจตจำนงในกรอบนโยบายเพื่อพัฒนาในด้านการศึกษาจากเงินกู้ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย โดยรัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน ภายในปีงบประมาณ 2545⁷⁷ แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถดำเนินการตามเจตจำนงดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษาก็ได้บัญญัติ รับรองสถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไว้ คือ กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษา ระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล สามารถจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ และ ให้ดำเนินกิจการได้โดยอิสระ พัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยการ จัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ ทำให้การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในปัจจุบันจึงปรากฏทั้งรูปแบบที่เป็นส่วนราชการ และเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ จากนั้นรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้เกิดขึ้น เป็นรูปธรรมมากขึ้น เมื่อคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ในการประชุม ครั้งที่ 2/2564 เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2546 มีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติและทบวงมหาวิทยาลัยร่วมประมวลประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิรูปอุดมศึกษา ให้เกิด ความชัดเจนในเรื่องของระบบ ทิศทาง และวิธีการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยที่จะเปลี่ยน สถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและ ททบวงมหาวิทยาลัย จึงได้มีการจัดประชุมหารือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และบุคลากรของมหาวิทยาลัย โดยมีความเห็นว่า ควรให้มีการกำหนดหลักการกลางไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทุกฉบับ⁷⁸

จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 และเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2547 เห็นชอบกำหนดหลักการกลางที่จะบัญญัติในร่างกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐทุกฉบับ⁷⁹ เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ควบคู่กับความรับผิดชอบในการดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัย อย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ มีความเชื่อมโยง

⁷⁷ สมบัติ นพรัก, ทิศทางของบัณฑิตวิทยาลัยภายใต้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ใน กมลพรรณ แสงมหาชัย (บรรณาธิการ) รูปแบบของมหาวิทยาลัยในอนาคตกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล (สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย 2545) 52-53.

⁷⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่จะออกนอกระบบ 2546 1-3 <https://resolution.soc.go.th/?prep_id=99193953> สืบค้นเมื่อ 7 มิถุนายน 2565.

⁷⁹ สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้ว (เชิงอรรถ 9) 153-154.

กับนโยบายของรัฐบาล โดยรัฐสามารถกำกับดูแล และตรวจสอบได้โดยกลไกของรัฐ หลักการกลางดังกล่าวมีสาระสำคัญ⁸⁰ ดังนี้

1) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล ที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ รมณตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในจำนวนที่เพียงพอที่จำเป็นต่อการประกันคุณภาพการศึกษา

2) การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ทั้งการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริหารวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม ต้องมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของสังคม นโยบายของรัฐบาล และแผนการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ การผลิตบัณฑิตต้องให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ

3) ความคล่องตัวของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกลไกของสภามหาวิทยาลัย ที่จะกำหนดระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารจัดการในเรื่องต่างๆ ได้เอง ภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง

4) สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย กำหนดให้องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยจะต้องมาจากบุคคลภายนอกมากกว่าบุคคลภายใน และกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มาจากบุคคลภายนอก 1 คน ซึ่งจะต้องสรรหาจากรายชื่อที่คณะกรรมการอุดมศึกษาเสนอ โดยการบริหารมหาวิทยาลัยให้อธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด มีหน้าที่บริหารมหาวิทยาลัยภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีต้องเป็นกระบวนการที่โปร่งใส ไม่ใช้วิธีการเลือกตั้ง แต่ให้ใช้วิธีการสรรหาตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

5) การบริหารมหาวิทยาลัยให้ใช้หลักบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ในการออกระเบียบ ข้อบังคับและแนวทางในการดำเนินกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย

6) การบริหารงานบุคคล เมื่อเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐแล้ว ข้าราชการและลูกจ้างประจำของมหาวิทยาลัยสามารถเลือกสถานภาพได้ตามความสมัครใจ หากสมัครใจเปลี่ยนสถานภาพภายหลังกฎหมายใช้บังคับก็จะมีสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และให้คงสิทธิการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและสิทธิประโยชน์อื่นตามที่รัฐกำหนด ซึ่งการบริหารงานบุคคลให้ตราเป็นข้อบังคับ โดยมีองค์กรบริหารงานบุคคลที่บุคลากรมีส่วนร่วมยึดหลักการบริหารในระบบคุณธรรม

⁸⁰ เพิ่งอ้าง 155-158.

(Merit System) มีระบบการประเมินผลการทำงานของบุคลากรที่โปร่งใส และสถานภาพของบุคลากร

7) งบประมาณและทรัพย์สิน ให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยเป็นจำนวนที่เพียงพอ เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและการประกันคุณภาพศึกษา โดยให้ถือว่าเป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย กรณีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายและมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

มหาวิทยาลัยสามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ รวมทั้งอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย โดยให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้จัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้และรายได้ที่เกิดขึ้นให้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยต้องมีระบบบริหารการเงินและระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพ โดยไม่ขัดแย้งกับมาตรฐานและนโยบายการบัญชีที่รัฐกำหนด การจ่ายเงินต้องทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัย และมีกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย

8) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ให้สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างส่วนงานภายในมหาวิทยาลัย และระหว่างสถาบันการศึกษา ชุมชน สถานประกอบการ และหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

9) การบริหารงานวิชาการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ โดยให้การดำเนินการเสรีสิ่งหนึ่งที่สภามหาวิทยาลัยมากที่สุด ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานทางวิชาการที่รัฐกำหนด โดยให้สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการทำวิจัย และนำผลงานวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ชุมชน และประเทศชาติ

10) การกำกับ ตรวจสอบ ให้มีการกำกับ ตรวจสอบโดยกลไกภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย โดยการกำกับ ตรวจสอบภายใน ให้สภามหาวิทยาลัยวางระเบียบและกลไกเพื่อควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยให้ประชาคมในมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วม ส่วนการกำกับตรวจสอบภายนอก ให้กระทำโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กลไกงบประมาณ นโยบายของรัฐบาล และระบบการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไป

ซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย

หลักการกลางตามมติคณะรัฐมนตรีข้างต้นได้นำมาบัญญัติอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกฉบับนับแต่นั้นเป็นต้นมา

2.3.2 โครงสร้างและสถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องมีหลักการทางกฎหมายตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 บัญญัติให้การรับรองไว้ ดังนี้

มาตรา 36 ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทางตามมาตรา 21

ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ

จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถพิจารณากำหนดองค์ประกอบทางกฎหมายที่สำคัญของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐออกได้เป็น 5 ประการ⁸¹ ดังต่อไปนี้

- 1) การเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ
- 2) การมีสถานะเป็นองค์การมหาชน
- 3) การได้รับงบประมาณจากรัฐในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป
- 4) การมีความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะกำกับดูแล
- 5) การมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดและเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการ

กล่าวโดยสรุปว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐ ไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการ ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐไม่อยู่ในลักษณะของการบังคับบัญชาอีกต่อไป การดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือระเบียบทางราชการเช่นเดียวกับที่รัฐใช้บังคับแก่ส่วนราชการอื่น ๆ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงสามารถดำเนินภารกิจตามกฎหมายหรือระเบียบที่มหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นเองได้ตามที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยบัญญัติให้อำนาจไว้ โดยที่การตัดสินใจส่วนใหญ่จะสิ้นสุดลงที่สภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัย

⁸¹ เพิ่งอ้าง 166-207.

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะจากการจัดตั้งมหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตั้งแต่เมื่อเริ่มจัดตั้ง และมหาวิทยาลัยของรัฐที่ได้เปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตั้งแต่เมื่อเริ่มจัดตั้ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี⁸² มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์⁸³ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย⁸⁴ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย⁸⁵ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง⁸⁶ สถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนา⁸⁷ ราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์⁸⁸ ในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยของรัฐที่ได้เปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล⁸⁹ มหาวิทยาลัยบูรพา⁹⁰ มหาวิทยาลัยทักษิณ⁹¹ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย⁹² มหาวิทยาลัยเชียงใหม่⁹³ มหาวิทยาลัยพะเยา⁹⁴ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์⁹⁵ มหาวิทยาลัยขอนแก่น⁹⁶ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์⁹⁷

⁸² พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533.

⁸³ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535.

⁸⁴ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540.

⁸⁵ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540.

⁸⁶ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541.

⁸⁷ พระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนา พ.ศ. 2555.

⁸⁸ พระราชบัญญัติราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ พ.ศ. 2559.

⁸⁹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550.

⁹⁰ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550.

⁹¹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551.

⁹² พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551.

⁹³ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551.

⁹⁴ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2553.

⁹⁵ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558.

⁹⁶ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558.

⁹⁷ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558.

มหาวิทยาลัยสวนดุสิต⁹⁸ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ⁹⁹ มหาวิทยาลัยศิลปากร¹⁰⁰ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์¹⁰¹ มหาวิทยาลัยแม่โจ้¹⁰² เป็นต้น

เมื่อมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่อยู่ภายใต้ลักษณะของการบังคับบัญชาของรัฐ การบริหารจัดการโครงสร้างขององค์กรจึงเป็นอิสระและมีความคล่องตัวอย่างมาก โดยที่มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดรูปแบบของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัยได้เอง รวมถึงเกิดความเป็นอิสระทางวิชาการที่สามารถกำหนดรูปแบบการจัดการศึกษาภายในมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขการรับผู้เรียนและผู้สอนได้ ความเป็นอิสระทางด้านการบริหารงานที่การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ จะกระทำผ่านทางรูปแบบของคณะกรรมการ และความเป็นอิสระทางด้านการเงินที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบของราชการ แต่จะเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐอยู่¹⁰³ นอกจากนี้ยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานบุคคลซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องของนิติสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับอาจารย์ที่มีผลต่อสถานะทางกฎหมายของอาจารย์ ซึ่งเป็นปัจจัยที่อาจส่งผลต่อการใช้สิทธิในเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัย¹⁰⁴

2.3.3 การบริหารงานบุคคล

หลักการในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีแนวทางโดยสรุปดังนี้ กำหนดให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัย โดยให้ได้รับเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนตามหลักเกณฑ์การประเมินและตามบัญชีเงินเดือน รวมทั้งสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เป็นไปตามที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนด ในช่วงเวลาของการปรับเปลี่ยนและถ่ายโอนระบบจะมีการประเมินศักยภาพบุคคลเพื่อบรรจุเข้าเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย โดยให้แต่ละมหาวิทยาลัยสามารถกำหนดเกณฑ์และแนวทางดังกล่าวขึ้นเองได้¹⁰⁵ ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวเป็นเพียงหลักการทั่วไปเท่านั้น ส่วนรายละเอียดของพระราชบัญญัติจัดตั้ง

⁹⁸ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558.

⁹⁹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559.

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2559.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2559.

¹⁰² พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2560.

¹⁰³ สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้ว (เชิงอรรถ 9) 161-164.

¹⁰⁴ ภัทรสุดา วรสาร (เชิงอรรถ 10) 104-105.

¹⁰⁵ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, *หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ* (เชิงอรรถ 73) 6-7.

มหาวิทยาลัยหรือข้อบังคับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย อาจมีความแตกต่างกันได้ตามปรัชญา และแนวคิดของแต่ละมหาวิทยาลัย¹⁰⁶

ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะเป็นไปตามข้อบังคับ ที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยที่สภามหาวิทยาลัยอาจกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้น คณะหนึ่ง หรือที่เรียกว่า คณะกรรมการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน บริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยและงานพัฒนาบุคลากรของมหาวิทยาลัย รวมถึงการ กำหนดแบบสัญญาทดลองปฏิบัติงาน สัญญาปฏิบัติงาน การอนุมัติบรรจุพนักงานมหาวิทยาลัย การพิจารณาโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง เป็นต้น¹⁰⁷

จะเห็นได้ว่า การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะเป็นไปตาม กฎหมายจัดตั้งของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งโดยเฉพาะ มหาวิทยาลัยจึงมีอิสระอย่างมากที่จะสร้าง ระบบบริหารงานบุคคลของตนเอง โดยที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งไม่จำเป็นต้องกำหนดกฎเกณฑ์หรือ ข้อปฏิบัติให้เป็นอย่างเดียวกัน และไม่ต้องนำกฎเกณฑ์ของส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยอื่น ๆ มาเปรียบเทียบกับหรืออ้างอิง ทำให้ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงอาจมี ค่าตอบแทนที่สูงกว่า มีความมั่นคงน้อยกว่า หรือนำสัญญาจ้างงานมาใช้ได้ เว้นแต่กรณีมีข้อกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น กรณีการเปลี่ยน สถานภาพของบุคลากรจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเดิมไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่อาจต้องมีหลักประกันความมั่นคงและได้รับการปฏิบัติที่ไม่ด้อยไปกว่าที่เคยเป็นอยู่เดิมนั่นเอง¹⁰⁸ โดยที่กฎหมายจัดตั้งของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอาจกำหนดให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่ตกอยู่ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ได้¹⁰⁹ นอกจากนี้ กฎหมาย จัดตั้งมหาวิทยาลัยก็อาจกำหนดให้พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานได้¹¹⁰

¹⁰⁶ เพิ่งอ้าง 13.

¹⁰⁷ ตัวอย่างเช่น ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 11 และข้อ 12.

¹⁰⁸ สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้ว (เชิงอรธ 9) 288.

¹⁰⁹ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558

มาตรา 13 กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

¹¹⁰ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

มาตรา 12 กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อย กว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

วิจิตร ศรีสอ้าน ได้กล่าวว่า ประเทศที่ให้มหาวิทยาลัยเป็นระบบอิสระนั้น ส่งผลให้มหาวิทยาลัยมีระบบบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากระบบราชการ มีการจัดระบบบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับลักษณะงานของมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดอัตราเงินเดือน การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การวางแผนมาตรฐานการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการและการรักษาวินัย เป็นต้น ความมุ่งหมายที่ให้มหาวิทยาลัยมีการบริหารจัดการที่เป็นอิสระนั้นก็เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดึงดูดนักวิชาการชั้นดีเข้าสู่ระบบและรักษาไว้ได้ โดยที่ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยสามารถแข่งขันกับหน่วยงานอื่น ๆ ได้¹¹¹ ซึ่งสอดคล้องกับความคาดหวังของนิสิตนักศึกษาซึ่งเป็นผู้รับบริการโดยตรงจากมหาวิทยาลัย โดยสรุปได้ว่า เมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการปรับเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คุณภาพของอาจารย์มีแนวโน้มที่จะดีขึ้น เนื่องจากมหาวิทยาลัยสามารถจัดหาบุคลากรที่มีคุณภาพจากการจ้างด้วยค่าตอบแทนที่เหมาะสม และมีการประเมินผลงานอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดแรงจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาร่วมงาน และสร้างแรงผลักดันในการปรับปรุงพัฒนาศักยภาพให้แก่บุคลากรที่มีแนวโน้มจะไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนด¹¹² อย่างไรก็ตาม การที่อาจารย์มหาวิทยาลัยมีสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย อยู่ภายใต้สัญญาจ้างที่มีการประเมินตามระยะเวลาที่กำหนด ควรต้องคำนึงถึงความเที่ยงตรงของผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินอาจารย์เหล่านั้นด้วย¹¹³

ผู้เขียนเห็นว่า หัวใจสำคัญในการที่มหาวิทยาลัยจะวางกฎเกณฑ์ใดที่กระทบต่ออาจารย์มหาวิทยาลัยนั้น มหาวิทยาลัยจะต้องให้ความสำคัญและกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะสามารถจูงใจและพัฒนาบุคลากรในงานทางวิชาการอย่างเหมาะสมเสียก่อน เนื่องจากบุคลากรดังกล่าวเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการผลิตบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพต่อประเทศ อีกทั้ง เมื่อพิจารณาหลักการสำคัญที่ให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความเป็นอิสระและความคล่องตัวมากขึ้น โดยเฉพาะด้านระบบบริหารงานบุคคล เป้าหมายหนึ่งก็เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรในงานทางวิชาการซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพทางวิชาการของนิสิตนักศึกษาในมหาวิทยาลัยต่อไป

¹¹¹ วิจิตร ศรีสอ้าน, 'อุดมการณ์ของมหาวิทยาลัย' (2534) 167 อุดมศึกษาอนุสาร 9, 13.

¹¹² ดุจดเดือน ทองคณารักษ์, 'ความคาดหวังและข้อเสนอแนะของนิสิตนักศึกษาต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือนอกระบบราชการ' ใน ประภัสสร ดาเวสเศรษฐ์ (บรรณาธิการ) *ความคาดหวังและข้อเสนอแนะของนิสิตนักศึกษาต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือนอกระบบราชการ* (ภาพพิมพ์ 2545) 5.

¹¹³ นลินี มาระวงษา, 'ความคาดหวังและข้อเสนอแนะของนิสิตนักศึกษาต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือนอกระบบราชการ' ใน ประภัสสร ดาเวสเศรษฐ์ (บรรณาธิการ) *ความคาดหวังและข้อเสนอแนะของนิสิตนักศึกษาต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือนอกระบบราชการ* (ภาพพิมพ์ 2545) 38.

2.3.4 สถานะทางกฎหมายของบุคลากรในงานทางวิชาการ

เมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงได้มีการปรับเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของบุคลากรที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

2.3.4.1 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นบุคลากรที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการตั้งแต่แรก แต่เมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้เปลี่ยนสถานภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การมหาชน จึงได้มีการปรับเปลี่ยนสถานะของบุคคลดังกล่าว จากเดิมที่เป็นข้าราชการมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดขึ้น ในช่วงแรกของการเปลี่ยนผ่านได้กำหนดให้บุคคลดังกล่าวสามารถแสดงเจตจำนงในการเปลี่ยนแปลงสถานะของตนได้ อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยก็ยังคงเปิดโอกาสให้แก่บุคลากรที่มีสถานะเป็นข้าราชการและมีความประสงค์จะดำรงตำแหน่งอยู่ในสถานะข้าราชการเช่นเดิมได้แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะได้เปลี่ยนแปลงสถานภาพไปแล้วก็ตาม ทั้งนี้ ในปัจจุบันบุคลากรในงานทางวิชาการที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาภายในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นมีจำนวนลดน้อยลง เนื่องจากในขณะเดียวกันกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยและข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของแต่ละมหาวิทยาลัยก็ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยแต่งตั้งเข้าทำงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพิ่มเติมขึ้นแต่อย่างใด¹¹⁴

2.3.4.2 พนักงานมหาวิทยาลัย

ภายหลังจากที่รัฐมีนโยบายในการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นองค์การมหาชน และรัฐมีนโยบายปรับลดจำนวนข้าราชการ และกำหนดให้มหาวิทยาลัยที่ได้ก่อตั้งขึ้นในภายหลังมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ บุคลากรที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย จึงเกิดขึ้นมาจาก 2 กรณีด้วยกัน ได้แก่ กรณีแรก คือ ผู้ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เมื่อเริ่มจัดตั้ง กรณีที่สอง คือ ผู้ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ แต่ภายหลังมหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

¹¹⁴ กัลยณัฐ พรหมนอก, ‘การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556) 91-97.

และบุคคลดังกล่าวได้สมัครใจเปลี่ยนสถานะจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

โดยทั่วไปแล้วพนักงานมหาวิทยาลัยจะแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ บุคลากรที่ปฏิบัติด้านการสอนและการวิจัย และบุคลากรที่ปฏิบัติงานสนับสนุนและช่วยเหลือ โดยที่ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของแต่ละมหาวิทยาลัย อาจแบ่งประเภทของพนักงานมหาวิทยาลัยออกเป็นกี่ประเภทก็ได้ และอาจจะมีชื่อเรียกประเภทที่แตกต่างกันในแต่ละมหาวิทยาลัยอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 13 แบ่งประเภทพนักงานมหาวิทยาลัยออกเป็น 2 ประเภท คือ พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ และพนักงานมหาวิทยาลัยสายปฏิบัติการ

อย่างไรก็ตาม พนักงานมหาวิทยาลัยที่เป็นบุคลากรในงานทางวิชาการ หรือที่มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มักกำหนดให้มีชื่อเรียกว่า พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ¹¹⁵ โดยที่แต่ละมหาวิทยาลัยก็จะมีแบ่งประเภทหรือกลุ่มของพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จะแบ่งพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ ออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มคณาจารย์ กลุ่มอาจารย์สาธิต และกลุ่มนักวิจัย โดยกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ กลุ่มคณาจารย์ประจำ และกลุ่มนักวิจัย จะต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่า¹¹⁶ พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการกลุ่มคณาจารย์ประจำจะมีดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ดังนี้ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ โดยที่การแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางวิชาการดังกล่าวให้เป็นตามข้อบังคับมหาวิทยาลัย¹¹⁷ การปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการกลุ่มคณาจารย์ประจำ จะมีสองลักษณะ คือ คณาจารย์ประจำซึ่งปฏิบัติงานเต็มเวลาที่มีภาระงานตามเกณฑ์ขั้นต่ำที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด และคณาจารย์ประจำซึ่งปฏิบัติงานบางเวลาที่มีภาระงานน้อยกว่าเกณฑ์ภาระงานขั้นต่ำที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด¹¹⁸ โดยที่คณาจารย์ประจำทั้งสองลักษณะจะมีระยะเวลาของสัญญาจ้างงานและเงื่อนไขการต่อสัญญาจ้างที่แตกต่างกัน และอาจพ้นสภาพการเป็นพนักงาน

¹¹⁵ ตัวอย่างเช่น ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 13 (1).

¹¹⁶ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 27.

¹¹⁷ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 28.

¹¹⁸ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 30.

มหาวิทยาลัยได้ เมื่อระยะเวลาตามสัญญาปฏิบัติงานสิ้นสุดลง ไม่ผ่านการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงาน หรือถูกเลิกสัญญาปฏิบัติงาน¹¹⁹

จะเห็นว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับอาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจะเป็นไปตามสัญญาจ้าง โดยมีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างภายใต้ข้อบังคับที่กำหนดขึ้นโดยสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอย่างเป็นอิสระ

2.3.5 การเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้าง

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความเป็นอิสระและความคล่องตัวมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารงานบุคคล สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยขึ้นใช้เป็นการเฉพาะ ทำให้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้างของบุคลากรในงานทางวิชาการที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยที่ใช้ในแต่ละมหาวิทยาลัยจึงมีความแตกต่างกัน โดยที่ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีจำนวนหลายแห่ง ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาเป็นไปอย่างถูกต้องและมีรายละเอียดครบถ้วน ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างข้อบังคับ ประกาศ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้างของพนักงานมหาวิทยาลัย ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาในหัวข้อนี้

การเข้าสู่ตำแหน่งของบุคลากรในงานทางวิชาการ หรือที่มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ มักเรียกว่า พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ¹²⁰ ก่อนที่จะเริ่มต้นดำเนินการสรรหาและคัดเลือกพนักงานมหาวิทยาลัย ส่วนงานมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตรวจสอบอัตราว่างและงบประมาณสำหรับการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยตำแหน่งนั้น โดยจะต้องคำนึงถึงแผนและกรอบอัตรากำลังที่ได้รับอนุมัติ¹²¹

โดยที่คณะจะเป็นผู้รับผิดชอบการสรรหาและคัดเลือกพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการในสังกัด กำหนดให้คณะกรรมการการบริหารคณะแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกอาจารย์เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือก วิธีการสรรหา หลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือก¹²² สำหรับการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับการคัดเลือกเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

¹¹⁹ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 92.

¹²⁰ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 13 (1).

¹²¹ ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วย การสรรหา คัดเลือก บรรจุ และแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2561 ข้อ 7.

¹²² ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วย การสรรหา คัดเลือก บรรจุ และแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2561 ข้อ 10 วรรคหนึ่งและวรรคสอง.

สภายวิชาการ โดยระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วย การสรรหา คัดเลือก บรรจุ และแต่งตั้ง
พนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 22561 กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการดังต่อไปนี้

ข้อ 11 ในการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับคัดเลือกเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย
สภายวิชาการอาจได้มาจากบุคคลดังต่อไปนี้

- (1) บุคคลที่ได้รับทุนการศึกษาจากมหาวิทยาลัย
- (2) บุคคลที่ได้รับทุนการศึกษาจากรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ
หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานหรือองค์กรอื่นใดที่คณะกรรมการนโยบายบุคลากร
สภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กำหนด
- (3) บุคคลที่กำลังศึกษาระดับชั้นปริญญาเอกหรือบุคคลที่มีคุณสมบัติ
หรือประสบการณ์หรือมีความเชี่ยวชาญดีเด่นเป็นพิเศษ

(4) บุคคลทั่วไป

ข้อ 12 ในการสรรหาและคัดเลือกจากบุคคลตามข้อ 11 นอกจากกรณีที่
ระเบียบนี้กำหนดวิธีการสรรหาและคัดเลือกไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ให้ใช้วิธีดังต่อไปนี้

- (1) เปิดรับสมัครเป็นการทั่วไป
- (2) วิธีอื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายบุคลากร สภาจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย กำหนด

ข้อ 13 สำหรับบุคคลที่ได้รับทุนการศึกษาจากมหาวิทยาลัยตาม
ข้อ 11 (1) ให้ส่วนงานกำหนดอัตราสำหรับบุคคลนั้นไว้ก่อนล่วงหน้าและเมื่อบุคคลนั้นสำเร็จ
การศึกษามาแล้ว ให้ขอบรรจุบุคคลนั้นเข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยโดยให้ถือว่ากระบวนการ
สรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อรับทุนการศึกษาเป็นกระบวนการสรรหาและคัดเลือกพนักงาน
มหาวิทยาลัยตามระเบียบนี้

ข้อ 14 ในการคัดเลือกบุคคลที่ได้รับทุนการศึกษาจากรัฐบาลไทย
รัฐบาลต่างประเทศ หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานหรือองค์กรอื่นใดตามข้อ 11 (2) และ
ประสงค์จะปฏิบัติงานที่มหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติงานเพื่อขอใช้ทุนหรือไม่ก็ตาม
หากบุคคลนั้นมีคุณสมบัติครบถ้วนตรงตามความต้องการของคณะ ให้คณะกรรมการคัดเลือก
อาจารย์ดำเนินการวัดความรู้เฉพาะสาขา ประเมินความสามารถในการถ่ายทอดและนำเสนอ
ผลงานทางวิชาการ ประเมินคุณลักษณะและความเหมาะสมการเป็นอาจารย์ของมหาวิทยาลัย
และสัมภาษณ์

ข้อ 15 ในการคัดเลือกบุคคลที่กำลังศึกษาระดับชั้นปริญญาเอกหรือ
บุคคลที่มีคุณสมบัติหรือประสบการณ์หรือมีความเชี่ยวชาญดีเด่นเป็นพิเศษตามข้อ 11 (3)
ซึ่งตรงตามความต้องการของคณะ ให้คณะกรรมการคัดเลือกอาจารย์พิจารณาประวัติและ

คุณสมบัติของบุคคลนั้นก่อนดำเนินการประเมินความสามารถในการถ่ายทอดและนำเสนอผลงานทางวิชาการ ประเมินคุณลักษณะและความเหมาะสมการเป็นอาจารย์ของมหาวิทยาลัย และสัมภาษณ์

ข้อ 16 ในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลทั่วไปตามข้อ 11 (4) ให้คณะกรรมการคัดเลือกอาจารย์กำหนดคุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือก หลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือก ก่อนเปิดรับสมัครเป็นการทั่วไป โดยจัดทำเป็นประกาศคณะ

การเปิดรับสมัครบุคคลเพื่อเข้ารับการคัดเลือกให้กระทำอย่างกว้างขวาง เป็นระยะเวลาอย่างน้อยสัปดาห์วัน

ในการคัดเลือกบุคคลทั่วไป ให้ดำเนินการดังนี้

- (1) ประเมินความรู้ภาษาไทยที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้น
- (2) ประเมินความรู้ภาษาอังกฤษหรือภาษาต่างประเทศอื่น
- (3) ประเมินความรู้เฉพาะสาขา
- (4) ประเมินความสามารถในการถ่ายทอดหรือนำเสนอผลงานทางวิชาการ
- (5) ประเมินคุณลักษณะและความเหมาะสมการเป็นอาจารย์ของมหาวิทยาลัย
- (6) สัมภาษณ์

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในระเบียบดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า แม้ว่าจะเป็ยบ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วย การสรรหา คัดเลือก บรรจุ และแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2561 จะกำหนดให้สามารถสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับคัดเลือกเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ โดยอาจได้มาจากทั้งบุคคลที่ได้รับทุนการศึกษาจากมหาวิทยาลัย หรือจากหน่วยงานอื่น บุคคลที่กำลังศึกษาระดับชั้นปริญญาเอก หรือบุคคลทั่วไปก็ตาม แต่ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 27 ได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะของพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ กลุ่มคณาจารย์ประจำ และกลุ่มนักวิจัย จะต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาเอก หรือเทียบเท่า¹²³ จึงกล่าวได้ว่า บุคคลที่จะเข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์ที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่า แต่ไม่ปรากฏว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้บัญญัติครอบคลุมไปถึงนักศึกษาระดับปริญญาเอกซึ่งเป็นบุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ แต่เป็นผู้ที่มีแนวโน้มที่จะเข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยแต่อย่างใด

หลังจากผ่านกระบวนการสรรหาและคัดเลือกตามหลักเกณฑ์และวิธีการข้างต้นแล้ว อธิการบดีจะเป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัย โดยลงนามในสัญญาปฏิบัติงานของ

¹²³ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 27.

พนักงานมหาวิทยาลัย¹²⁴ ทั้งนี้ พนักงานมหาวิทยาลัยจะต้องทำสัญญาทดลองปฏิบัติงานมีระยะเวลาหนึ่งปี เว้นแต่พนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติหน้าที่เดิมอยู่ก่อนแล้วตามสัญญาปฏิบัติงานฉบับก่อน อย่างไรก็ตาม ในระหว่างเวลาทดลองปฏิบัติงาน มหาวิทยาลัยอาจพิจารณายกเลิกสัญญาทดลองปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสม หรืออาจมีมติยกเว้นการทดลองปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยรายหนึ่งรายใดได้¹²⁵

การปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการกลุ่มคณาจารย์ประจำ จะมีสองลักษณะ คือ คณาจารย์ประจำซึ่งปฏิบัติงานเต็มเวลาที่มีภาระงานตามเกณฑ์ขั้นต่ำที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด และคณาจารย์ประจำซึ่งปฏิบัติงานบางเวลาที่มีภาระงานน้อยกว่าเกณฑ์ภาระงานขั้นต่ำที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด¹²⁶ โดยที่คณาจารย์ประจำทั้งสองลักษณะจะมีระยะเวลาของสัญญาจ้างงานและเงื่อนไขการต่อสัญญาจ้างที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

การแต่งตั้งบุคคลให้ปฏิบัติงานเต็มเวลาในตำแหน่งอาจารย์ สัญญาปฏิบัติงานจะมีกำหนดเวลาจ้างเป็นเวลา 3 ปี เมื่อครบระยะเวลาดังกล่าว หากอาจารย์ยังไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น ก็จะได้รับ การต่อสัญญาปฏิบัติงานได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง แต่ละครั้งมีระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี เมื่อครบระยะเวลาที่ได้รับการต่อสัญญาปฏิบัติงานสิ้นสุดลง หากอาจารย์ผู้นั้นยังไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น ก็จะถูกพิจารณาไม่ต่อสัญญาหรือเลิกสัญญาปฏิบัติงาน ย้ายตำแหน่ง หรือดำเนินการอื่นตามที่เห็นสมควร¹²⁷

สำหรับการแต่งตั้งบุคคลให้ปฏิบัติงานเต็มเวลาในตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ สัญญาปฏิบัติงานจะมีกำหนดเวลาจ้างเป็นเวลา 5 ปี เมื่อครบระยะเวลาดังกล่าว หากอาจารย์ยังไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น ก็จะได้รับ การต่อสัญญาปฏิบัติงานได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง แต่ละครั้งมีระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี เมื่อครบระยะเวลาที่ได้รับการต่อสัญญาปฏิบัติงานสิ้นสุดลง หากอาจารย์ผู้นั้นยังไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น ก็จะถูกพิจารณาไม่ต่อสัญญาหรือเลิกสัญญาปฏิบัติงาน ย้ายตำแหน่ง หรือดำเนินการอื่นตามที่เห็นสมควร¹²⁸

จะเห็นได้ว่า ลักษณะของสัญญาปฏิบัติงานเต็มเวลาในตำแหน่งอาจารย์และผู้ช่วยศาสตราจารย์ เป็นการทำสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาจ้างงานที่แน่นอน กล่าวคือ เป็นกรณีการจ้างงานที่มีกำหนดเวลาสิ้นสุดโดยเป็นไปตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง โดยบังคับให้อาจารย์

¹²⁴ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 18.

¹²⁵ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 20.

¹²⁶ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 30.

¹²⁷ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 31.

¹²⁸ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 32.

หรือผู้ช่วยศาสตราจารย์จะต้องทำผลงานทางวิชาการเพื่อให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น มิเช่นนั้นอาจารย์หรือผู้ช่วยศาสตราจารย์ผู้นั้นก็จะถูกพิจารณาไม่ต่อสัญญาหรือเลิกสัญญาปฏิบัติงานได้

ส่วนการแต่งตั้งบุคคลให้ปฏิบัติงานเต็มเวลาในตำแหน่งรองศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์ จะมีลักษณะของระยะเวลาในสัญญาปฏิบัติงานที่แตกต่างจากตำแหน่งอาจารย์หรือผู้ช่วยศาสตราจารย์ คือ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานเต็มเวลาในตำแหน่งรองศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์ สัญญาปฏิบัติงานจะมีกำหนดเวลาจนถึงวันสุดท้ายของปีบัญชีที่บุคคลนั้นมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ อีกทั้ง มหาวิทยาลัยอาจต่อสัญญาของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ที่ต้องเกษียณอายุต่อไปจนบุคคลนั้นมีอายุครบ 65 ปี เพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัย¹²⁹

สำหรับการแต่งตั้งคณาจารย์ประจำซึ่งปฏิบัติงานบางเวลา จะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติเป็นการเฉพาะรายโดยคณะกรรมการบริหาร อีกทั้ง ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัย¹³⁰ การทำสัญญาปฏิบัติงานบางเวลาจะมีกำหนดเวลาจ้างที่แตกต่างกันในแต่ละตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ ตำแหน่งอาจารย์ ให้ทำสัญญามีระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์และรองศาสตราจารย์ ให้ทำสัญญามีระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ส่วนตำแหน่งศาสตราจารย์ ให้ทำสัญญามีระยะเวลาไม่เกิน 7 ปี ทั้งนี้ เมื่อครบอายุตามสัญญาดังกล่าว อาจได้รับการต่อสัญญาได้อีกตามระยะเวลาที่กำหนด¹³¹

จะเห็นได้ว่า การจัดการระบบบริหารงานบุคคลข้างต้น จะเป็นระบบที่เริ่มต้นด้วยสัญญาจ้างที่ให้บุคคลอยู่ในสภาพภาพทดลองงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ต่อมาเมื่อมีการประเมินหรือได้เลื่อนตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้นหรือมีผลงานตามเกณฑ์ที่กำหนด จนเกิดความแน่ใจว่าบุคคลดังกล่าวมีความเหมาะสมก็จะให้ได้รับสถานภาพประจำ ลักษณะของระบบการบริหารงานบุคคลดังกล่าว เป็นระบบสถานภาพประจำ หรือที่เรียกว่า Tenure System เมื่อบุคคลนั้นได้รับสัญญาจ้างที่เป็นสถานภาพประจำแล้ว ก็จะสามารถดำรงตำแหน่งได้ไปจนกระทั่งเกษียณอายุ¹³²

ในประเด็นเรื่องที่ทำให้มีการต่ออายุสัญญาจ้างสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ที่เกษียณอายุแล้วนั้น วิจิตร ศรีสอาน มีข้อสังเกตว่า แนวคิดเพื่อการแก้ไขปัญหาคณาจารย์ที่มีคุณภาพให้มีปริมาณเพียงพอ โดยเฉพาะอาจารย์ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอก

¹²⁹ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 33.

¹³⁰ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 34.

¹³¹ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557 ข้อ 35.

¹³² วิจิตร ศรีสอาน, มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในทัศนะ ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอาน (เชิงอรรถ 48) 125.

หรือดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือรองศาสตราจารย์นั้น เนื่องจากมหาวิทยาลัยไม่สามารถสรรหาอาจารย์จากที่อื่นได้ และเพื่อประโยชน์ในการรักษาบุคลากรที่มีความสามารถและมีประสบการณ์สูงแต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในลักษณะนี้เป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงกับสาเหตุที่แท้จริง โดย วิจิตร ศรีสอาน เห็นว่า การแก้ปัญหาคาดแคลนอาจารย์ที่ถูกต้องคือ การที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องจัดระบบบริหารงานบุคคลให้สามารถดึงดูดและรักษาผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้มาร่วมงานกับมหาวิทยาลัย และจะต้องให้ความมั่นใจ มั่นคง และความก้าวหน้ากับบุคลากรของมหาวิทยาลัยด้วย¹³³

สถานการณ์ในปัจจุบันมีการวิจารณ์ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับอาจารย์มหาวิทยาลัยภายหลังการเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายของอาจารย์มหาวิทยาลัย รวมทั้งรูปแบบการจ้างงานอาจารย์มหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนไป จากเดิมอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นข้าราชการจะสามารถดำรงตำแหน่งได้ไปจนกว่าจะเกษียณอายุ แต่เมื่ออาจารย์มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย อาจารย์มหาวิทยาลัยจึงต้องผูกพันอยู่ภายใต้สัญญาจ้างงานที่มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในสัญญาจ้างเป็นไปตามที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดขึ้น มีผู้ให้ความเห็นไว้ว่า ภายหลังการปรับเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของอาจารย์มหาวิทยาลัยจากข้าราชการไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นการจ้างงานในรูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาในการจ้างคราวละ 3 – 5 ปี ต้องมีการประเมินผลงานเพื่อต่อสัญญาจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่มหาวิทยาลัยกำหนด ทำให้เกิดความกังวลในกลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยว่าอาจไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง หากปรากฏว่าตนมีพฤติกรรมต่อต้านระบบหรือเห็นต่างจากผู้บริหาร จนเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยที่ลดลง แตกต่างจากในอดีตที่อาจารย์มีสถานะเป็นข้าราชการซึ่งมีเสรีภาพทางวิชาการมาก¹³⁴ อีกทั้งมหาวิทยาลัยบางแห่งอาจอาศัยข้อกำหนดเวลาสิ้นสุดสัญญาจ้างเป็นเหตุในการไม่ต่อสัญญาจ้างอย่างไม่เป็นธรรม โดยไม่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลแรงงานได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้บัญญัติไว้ อาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจึงพ้นจากตำแหน่งได้ง่ายกว่าอาจารย์ที่เป็นข้าราชการ¹³⁵

¹³³ เฟิงอ้าง 122-123.

¹³⁴ กิจการ พรหมมา และลลิตกร พรหมมา, *อาจารย์มหาวิทยาลัย* (พิมพ์ครั้งที่ 2, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2559) 405.

¹³⁵ สุทัศน์ ภูมิภาค, ‘ชีวิตบนเส้นด้ายของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย ถูกไล่ออกง่าย ๆ ด้วยमुख “ไม่ต่อสัญญา” ’ (ครูอัพเดดดอทคอม, 24 กุมภาพันธ์ 2562) <<https://www.kruupdate.com/ชีวิตบนเส้นด้ายของ-อาจา/>> สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2565.

ประเด็นเรื่องการกำหนดสถานะทางกฎหมายของอาจารย์มหาวิทยาลัยในรูปแบบใดที่จะเป็นการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยมากที่สุด ได้มีการอภิปรายกันในประเทศเยอรมนี โดยประเด็นที่ผู้อภิปรายใช้ในการหาคำตอบ คือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจ้างอาจารย์มหาวิทยาลัยภายใต้สัญญาจ้างแรงงาน โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) จำนวน 2 มาตรา ได้แก่

บทบัญญัติในมาตรา 5 วรรคสาม บัญญัติว่า “ศิลปะและวิชาการ การวิจัยและการสอนย่อมเป็นอิสระ เสรีภาพในการสอนไม่หลุดพ้นจากหน้าที่ในการให้ความรักดีต่อรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองเสรีภาพในการวิจัยและการสอนของอาจารย์มหาวิทยาลัย และก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐในการให้ความคุ้มครองและไม่ก้าวล่วงเข้าไปในพรมแดนแห่งเสรีภาพดังกล่าวโดยไม่ชอบ และบทบัญญัติในมาตรา 33 วรรคสี่ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจหน้าที่ที่เป็นการใช้อำนาจเหนืออื่นนั้น โดยหลักแล้วจะต้องมอบให้แก่บุคลากรของหน่วยงานราชการสาธารณะ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับรัฐตามกฎหมายมหาชน และเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่ต้องรักดีต่อรัฐ” เป็นบทบัญญัติในเรื่องเงื่อนไขการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายข้าราชการ (Beamtenrechtlicher Funktionsvorbehalt) ที่เรียกว่า บุคคลที่ใช้อำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเหนือหรืออำนาจบังคับการฝ่ายเดียวนั้น จะต้องเป็นบุคลากรของหน่วยงานราชการ และมีความสัมพันธ์กับรัฐตามกฎหมายมหาชน และเป็นความสัมพันธ์ที่ต้องมีความรักดีต่อรัฐ ซึ่งหมายความว่า ข้าราชการ (Der Beamte) นั้นเอง ในกรณีนี้จึงมีการตั้งคำถามว่า หากมีการจ้างอาจารย์มหาวิทยาลัยภายใต้รูปแบบของสัญญาจ้างแรงงานแล้ว ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับอาจารย์ตามสัญญาจ้างดังกล่าว จะกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยหรือไม่ และการให้อาจารย์ตามสัญญาจ้างดังกล่าวนี้ทำหน้าที่ในการสอนและการวิจัยนั้น เป็นการใช้อำนาจเหนือหรืออำนาจบังคับการฝ่ายเดียวหรือไม่ เนื่องจากหากเป็นการใช้อำนาจเหนือหรืออำนาจบังคับการฝ่ายเดียวแล้ว การกำหนดให้อาจารย์มหาวิทยาลัยผูกพันอยู่กับสัญญาจ้าง ย่อมเป็นการขัดกับมาตรา 33 วรรคสี่ แห่งกฎหมายพื้นฐาน¹³⁶

นักวิชาการในเยอรมนีส่วนใหญ่มีความเห็นไปในแนวทางว่า รัฐธรรมนูญเยอรมนีหรือกฎหมายพื้นฐานเรียกร้องให้ต้องมีการแต่งตั้งอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของอาจารย์มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะภารกิจด้านการสอนและการสอบเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของนักศึกษาได้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้สอนและผู้เรียนจึงเป็นความสัมพันธ์ที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่าย ดังนั้น จึงต้องถือว่างานในทางวิชาการของ

¹³⁶ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ‘อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องเป็นข้าราชการ: การอภิปรายปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสถานะลูกจ้างของอาจารย์มหาวิทยาลัยในเยอรมนี’ (2557) 4 วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 772, 774-775.

อาจารย์ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเหนือ จะต้องมอบให้แก่อาจารย์ซึ่งเป็นข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรา 33 วรรคสี่ กฎหมายพื้นฐาน ได้กำหนดข้อยกเว้นหลักการดังกล่าวไว้ เห็นได้จากเนื้อความของบทบัญญัติว่า “โดยหลักแล้ว” จะต้องแต่งตั้งให้ข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการใช้อำนาจเหนือหรืออำนาจบังคับการฝ่ายเดียว แสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดข้อยกเว้นไว้ให้แก่บุคคลที่ไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการก็สามารถใช้อำนาจเหนือได้เช่นกัน ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงสามารถจ้างอาจารย์ในสถานะลูกจ้างได้ แต่จะต้องกระทำเฉพาะในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้นเท่านั้น กล่าวคือ มหาวิทยาลัยยังคงมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องบรรจุแต่งตั้งอาจารย์ในสถานะข้าราชการอยู่ เมื่อพิจารณาเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว นักวิชาการส่วนใหญ่จึงเห็นว่า โดยผลของมาตรา 33 วรรคสี่ ของกฎหมายพื้นฐาน เรียกร้องให้มีการแต่งตั้งอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการ¹³⁷

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นบทบัญญัติเรื่องเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญนั้น เรียกร้องให้มีการแต่งตั้งอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการหรือให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพ กลับเป็นความเห็นทางวิชาการที่ยังขัดกับเนื้อหาของคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนี ที่วางหลักไว้ว่า “ผู้ทรงเสรีภาพทางวิชาการนั้นหมายความว่าบุคคลทุกคนที่ประกอบอาชีพทางวิชาการหรือที่ต้องการที่จะประกอบอาชีพทางวิชาการ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า บุคคลทุกคนสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการได้ แม้ว่าโดยหลักแล้วอาจารย์มหาวิทยาลัยจะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความเป็นไปได้มากที่สุดที่จะใช้เสรีภาพทางวิชาการก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่าบุคคลที่ประกอบอาชีพอื่น ๆ จะไม่สามารถมีและใช้เสรีภาพทางวิชาการได้ นอกจากนี้ ความเห็นของเสียงส่วนใหญ่ทางวิชาการในประเด็นที่ว่า การแต่งตั้งอาจารย์มหาวิทยาลัยให้เป็นข้าราชการเท่านั้นที่จะสามารถประกันความมั่นคงในการทำงานให้กับอาจารย์ได้นั้น ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาลงวันที่ 17.12.1953 ว่า

ถึงแม้ว่าบทบัญญัติเรื่องเสรีภาพทางวิชาการในกฎหมายพื้นฐานนั้น จะได้รับรองความเป็นอิสระของอาจารย์มหาวิทยาลัยในการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการ ด้วยการกำหนดไว้ในกฎหมายข้าราชการมหาวิทยาลัยให้อาจารย์มีอิสระมากกว่าข้าราชการประเภทอื่น ๆ ก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม อาจารย์มหาวิทยาลัยก็ยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายข้าราชการอยู่นั่นเอง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจารย์มหาวิทยาลัยนั้นไม่อาจอ้างบทบัญญัติเรื่องเสรีภาพทางวิชาการตามมาตรา 5 วรรคสาม กฎหมายพื้นฐาน เพื่อใช้สิทธิดังกล่าว

¹³⁷ เพิ่งอ้าง 789-790.

ในตำแหน่งอาจารย์ได้โดยไม่มีข้อจำกัดและไม่สามารถใช้เสรีภาพในประการดังกล่าวเรียกร้องให้ตนเองอยู่ในตำแหน่งอาจารย์ได้โดยไม่มีข้อจำกัดด้านเวลา¹³⁸

จากคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งอาจารย์มหาวิทยาลัยให้เป็นข้าราชการแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะประกันความมั่นคงในการทำงานในตำแหน่งให้กับอาจารย์มหาวิทยาลัยที่เป็นข้าราชการได้อย่างเด็ดขาดนั่นเอง

สำหรับประเด็นการกำหนดสถานะทางกฎหมายของอาจารย์มหาวิทยาลัยของไทย ในรูปแบบใดที่จะเป็นการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการได้มากที่สุด เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 34 วรรคสอง¹³⁹ ซึ่งได้บัญญัติรับรองเสรีภาพทางวิชาการไว้เช่นเดียวกับกฎหมายพื้นฐานของเยอรมนี แต่กลับไม่ปรากฏบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเป็นการใช้อำนาจเหนือหรืออำนาจบังคับการฝ่ายเดียวจะต้องเป็นข้าราชการเท่านั้น โดยที่มาตรา 34 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อาจตีความได้เพียงว่า บุคคลทุกคนสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการได้ แต่จะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นการกระทำในงานทางวิชาการ แม้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นบุคคลกลุ่มที่มีลักษณะงานใกล้เคียงที่สุด แต่ก็ไม่สามารถตีความสรุปได้ว่า บุคคลกลุ่มดังกล่าวจะต้องมีสถานะเป็นข้าราชการหรือไม่¹⁴⁰

การแสวงหาว่าสถานะทางกฎหมายใดที่จะเหมาะสมต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยในบริบทของประเทศไทยมากที่สุด มีผู้ให้ความเห็นไว้โดยพิจารณาจากเกณฑ์ความมั่นคงในการประกอบอาชีพระหว่างอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นข้าราชการกับพนักงานมหาวิทยาลัย โดยสรุปได้ดังนี้¹⁴¹

กรณีอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นข้าราชการ การปฏิบัติหน้าที่ราชการจะคงมีอยู่ตลอดจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ โดยไม่อาจพ้นจากตำแหน่งได้ด้วยเหตุผลที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งการออกจากราชการหรือการสิ้นสุดของสถานะการเป็นข้าราชการจะมีเหตุที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนแน่นอน ซึ่งจะเกิดขึ้นต่อเมื่อข้าราชการผู้นั้นตาย หรือพ้นจากราชการ

¹³⁸ เฟ้งอ้าง 790-791.

¹³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 34 วรรคสอง เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น

¹⁴⁰ ภัทรสุดา วรสาร (เชิงอรรถ 10) 114.

¹⁴¹ เฟ้งอ้าง 114-116.

ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือได้รับอนุญาตให้ลาออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุตามที่กฎหมายกำหนด หรือถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกเนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง¹⁴² โดยที่การออกจากราชการด้วยโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้นก็มีเรื่องที่จะกระทำโดยง่าย แต่จะต้องดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอนและกระบวนการตรวจสอบความผิดโดยผู้บังคับบัญชาหลายลำดับชั้น และต้องปรากฏพยานหลักฐานที่แน่ชัดว่ามีมูลความผิดจริง จึงจะลงโทษทางวินัยข้าราชการได้ จึงเป็นหลักประกันว่าการสิ้นสุดของสถานะการเป็นข้าราชการจะไม่ได้เป็นไปตามอำเภอใจของผู้บังคับบัญชา ดังนั้น ผู้ที่มีสถานะเป็นข้าราชการจึงมีความมั่นคงในตำแหน่งสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถของตน และก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ไปตามลำดับขั้นและระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลการประเมินต่อสัญญาจ้าง หรือกังวลว่าการสร้างผลงานทางวิชาการหรือการเสนอความเห็นทางวิชาการของตนจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในหน้าที่การงานของตนหรือไม่

แตกต่างกับกรณีอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ระยะเวลาการปฏิบัติงานจะอยู่ภายใต้สัญญาที่มีกำหนดเวลาแน่นอนเป็นรายปีที่มีระยะเวลาสั้น ไม่ต่อเนื่องตลอดจนเกษียณอายุเหมือนกับข้าราชการ การต่อสัญญาพนักงานมหาวิทยาลัย การขึ้นเงินเดือน หรือผลประโยชน์อื่นใด จะพิจารณาจากผลการประเมินการปฏิบัติงานเป็นหลัก ทำให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งทำหน้าที่ในการประเมินอาจใช้วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมการทำงานของอาจารย์มหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามนโยบายของมหาวิทยาลัยหรือตามความประสงค์ของผู้บังคับบัญชา แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะให้พนักงานมหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่ได้อิสระ โดยใช้ระบบสัญญาและการประเมินผลเป็นเครื่องมือที่ใช้ผลักดันให้อาจารย์มหาวิทยาลัยพัฒนาตนเอง และแก้ไขปัญหาคณาครที่ไม่มีประสิทธิภาพ แต่ระบบการประเมินดังกล่าวก็ย่อมเป็นการจำกัดกรอบการทำงานของอาจารย์มหาวิทยาลัยให้จำเป็นต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การประเมินที่กำหนดไว้มากกว่าการศึกษาเพื่อแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ หรือสร้างสรรค์งานวิชาการที่เป็นไปความสนใจของตน และจะต้องระมัดระวังในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง

¹⁴² พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

มาตรา 55 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- (3) ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- (4) ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 57 หรือมาตรา 58
- (5) ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

เพื่อไม่ให้กระทบต่อผลการประเมินอันเป็นเงื่อนไขที่มหาวิทยาลัยอาจใช้เป็นเหตุในการไม่ต่อสัญญาและเลิกสัญญาจ้างได้ การที่พนักงานมหาวิทยาลัยไม่มีหลักประกันการทำงานตลอดอายุราชการเหมือนกับข้าราชการ จึงไม่มีหลักประกันว่าการสิ้นสุดของสัญญาจ้างจะไม่ได้เป็นไปตามอำเภอใจของผู้บังคับบัญชา ทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยไม่มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ เนื่องจากมีความไม่แน่นอนว่าจะได้รับการต่อสัญญาจ้างต่อไปหรือไม่ ด้วยเหตุนี้การทำงานภายใต้ความกดดันดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อความอิสระในการทำงานทางวิชาการ ทำให้อาจารย์ไม่สามารถปฏิบัติงานในฐานะนักวิชาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันส่งผลต่อเสรีภาพทางวิชาการของพนักงานมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ อาจทำให้บุคลากรที่จะเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยลดน้อยลง และเกิดปัญหาการขาดแคลนนักวิชาการรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถอีกด้วย¹⁴³

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเด็นว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยที่เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานนั้นไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการ เนื่องจากอาจถูกเลิกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานได้นั้น ประเด็นดังกล่าวได้มีการอภิปรายในเยอรมนีไว้เช่นกัน โดยข้อโต้แย้งต่อความเห็นดังกล่าวได้อธิบายไว้ว่า การถูกเลิกจ้างได้ยาก (Unkündbarkeit) นั้น ไม่ใช่สิทธิพิเศษของข้าราชการซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพแต่อย่างใด เนื่องจากหลักการเลิกจ้างได้ยากดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้กับความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานในระบบกฎหมายแรงงานด้วยเช่นกัน โดยปรากฏอยู่ในบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

บทบัญญัติมาตรา 53 (2) ของสัญญาร่วมเจรจาต่อรองของลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ (Bundesangestelltentarifvertrag; BAT)¹⁴⁴ บัญญัติว่า “ลูกจ้างในหน่วยงานราชการที่อยู่ภายใต้ผลบังคับใช้ของสัญญาร่วมเจรจาต่อรองฉบับนี้ไม่อาจถูกเลิกจ้างได้เมื่อลูกจ้างนั้นได้มีความสัมพันธ์ในทางจ้างแรงงานกับหน่วยงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี” และบทบัญญัติมาตรา 34 (2) ของสัญญาร่วมเจรจาต่อรองสำหรับหน่วยงานของรัฐ (Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst; TVöD) กับบทบัญญัติมาตรา 34 (2) ของสัญญาร่วมเจรจาต่อรองในหน่วยงานของรัฐในมลรัฐ (Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder; TV-L) ซึ่งบัญญัติว่า “ลูกจ้างที่มีอายุตั้งแต่ 40 ปีขึ้นไป และมีความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานกับหน่วยงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี จะถูกเลิกสัญญาจ้างแรงงานได้ก็ต่อเมื่อนายจ้างมีเหตุเลิกจ้างกรณีพิเศษเท่านั้น” บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า หลักการเลิกจ้างได้ยากหรือสถานะพิเศษเกี่ยวกับการเลิกจ้างนั้นมีอยู่

¹⁴³ ภัทรสุดา วรสาร (เชิงอรรถ 10) 116.

¹⁴⁴ กฎหมายฉบับดังกล่าวต่อมาถูกยกเลิกโดยผลของการประกาศใช้ กฎหมายว่าด้วยการทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรองในหน่วยงานของรัฐ (Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst) ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2005.

ในระบบกฎหมายแรงงานด้วย ซึ่งหมายความว่า “นายจ้างได้สูญเสียสิทธิในการเลิกสัญญาจ้างแรงงานในกรณีปกติไป และลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างได้ยากนั้นอาจถูกเลิกจ้างได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุผลพิเศษเท่านั้น” จึงพิสูจน์ให้เห็นว่า หลักการเลิกจ้างได้ยากดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานด้วยเช่นกัน มิใช่เป็นสิทธิพิเศษที่มอบให้เฉพาะบุคคลที่เป็นข้าราชการเท่านั้น นอกจากนั้น อาจารย์มหาวิทยาลัยที่เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานนั้น ยังได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองการเลิกจ้าง (Kündigungsschutzgesetz; KSchG) โดยวางหลักไว้ 3 ประการว่า “การเลิกจ้างที่ชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง การเลิกจ้างที่มีเหตุเลิกจ้างอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ 1. เหตุเลิกจ้างที่เกี่ยวกับตัวบุคคลผู้เป็นลูกจ้าง 2. เหตุเลิกจ้างที่เกี่ยวกับการกระทำของลูกจ้าง และ 3. เหตุเลิกจ้างที่เกี่ยวกับความจำเป็นของสถานประกอบการของนายจ้าง” ส่งผลให้การเลิกจ้างอาจารย์มหาวิทยาลัยที่เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน และเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองจากบทบัญญัติเรื่องเสรีภาพทางวิชาการตามมาตรา 5 วรรคสาม ของกฎหมายพื้นฐาน จึงไม่ใช่เรื่องที่สามารถทำได้โดยง่ายแต่อย่างใด¹⁴⁵ ฉะนั้น จากการศึกษาระบบกฎหมายข้าราชการและระบบกฎหมายแรงงานของเยอรมนี จึงสรุปได้ว่า อาจารย์มหาวิทยาลัยที่เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานนั้นมีเสรีภาพทางวิชาการเช่นเดียวกับอาจารย์ที่เป็นข้าราชการ โดยในการใช้เสรีภาพทางวิชาการนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสถานะการเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของอาจารย์มหาวิทยาลัยแต่อย่างใด แต่ด้วยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเยอรมนี โดยผลของมาตรา 33 วรรคสี่ กฎหมายพื้นฐาน จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่โดยหลักแล้วมหาวิทยาลัยจะต้องแต่งตั้งอาจารย์มหาวิทยาลัยให้เป็นข้าราชการ¹⁴⁶

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัย กลับไม่ปรากฏหลักการถูกเลิกจ้างได้ยากไว้ อีกทั้งกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐส่วนใหญ่ก็จะบัญญัติให้กิจการของมหาวิทยาลัยทั้งหลายไม่ตกอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ พนักงานมหาวิทยาลัยจึงไม่ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับลูกจ้างในระบบกฎหมายแรงงานที่สามารถรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพ เพื่อต่อรองกับผู้บังคับบัญชาได้ เห็นได้ว่า พนักงานมหาวิทยาลัยจึงยังไม่มีหลักประกันความมั่นคงภายใต้ระบบสัญญาจ้างอย่างเช่นในระบบกฎหมายเยอรมนี ดังนั้น ในบริบทประเทศไทย เมื่อพิจารณาจากความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมให้เกิดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และกิจกรรมทางวิชาการ ควรกำหนดให้อาจารย์มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นข้าราชการ จึงจะ

¹⁴⁵ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ‘อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องเป็นข้าราชการ: การอภิปรายปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสถานะลูกจ้างของอาจารย์มหาวิทยาลัยในเยอรมนี’ (เชิงอรรถ 136) 791-792.

¹⁴⁶ เพิ่งอ้าง 794.

เหมาะสมต่อการประกันความเป็นอิสระในการทำงานและคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัย¹⁴⁷

ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับความเห็นข้างต้น เมื่อพิจารณาจากความพยายามที่ต้องการผลักดันให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความเป็นอิสระและมีเสรีภาพทางวิชาการที่มากขึ้น การแก้ไขปัญหาเรื่องข้อจำกัดในระบบการบริหารงานบุคคล ก็เพื่อให้มหาวิทยาลัยไม่ต้องยึดติดอยู่กับระเบียบหรือกฎเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในระบบราชการซึ่งไม่สามารถดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถเข้าสู่เส้นทางความเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย และเพื่อให้เกิดเสรีภาพทางวิชาการที่จะนำมหาวิทยาลัยไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการได้อย่างแท้จริง แต่สถานการณ์ในปัจจุบันกลับปรากฏว่า ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาจารย์มหาวิทยาลัยได้ การที่อาจารย์มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน มีการประเมินผลงานเพื่อต่อสัญญาจ้างเป็นระยะ ๆ ตามที่สภามหาวิทยาลัยวางกฎเกณฑ์ไว้ ทำให้เกิดความกังวลว่าจะได้รับการต่อสัญญาจ้างหรือไม่ การทำงานภายใต้ภาวะกดดันจากความไม่แน่นอนของการต่อสัญญาจ้าง ทำให้อาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจึงอาจพ้นจากตำแหน่งโดยการสิ้นสุดการจ้างได้ง่ายกว่าอาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการซึ่งสามารถครองตำแหน่งได้ตลอดจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ เมื่อพิจารณาจากหลักประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพของอาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งอยู่ในสถานะข้าราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัยเปรียบเทียบกัน ในบริบทของประเทศไทย อาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นข้าราชการ จึงมีหลักประกันความเป็นอิสระในการทำงานและได้รับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการมากกว่าอาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย เมื่อปรากฏว่าในปัจจุบันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดให้อาจารย์มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย แต่เมื่อพิจารณาจากหลักประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพของอาจารย์แล้ว จึงอาจส่งผลต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ จึงเกิดปัญหาว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะสามารถให้สถานะการเป็นข้าราชการแก่อาจารย์ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ไม่ได้มีสถานภาพเป็นส่วนราชการ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่พิจารณาจากแง่ของหลักประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพได้หรือไม่

¹⁴⁷ ภัทรสุดา วรสาร (เชิงอรรถ 10) 116.

บทที่ 3

รูปแบบการจ้างกับสถานะของบุคลากรในงานทางวิชาการ ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

3.1 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย: ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้เปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อระบบบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจ้างกับสถานะทางกฎหมายของบุคลากรในงานทางวิชาการ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งได้กำหนดไว้อย่างแตกต่างกัน นอกจากนี้ยังอาจทำให้กลุ่มบุคลากรในงานทางวิชาการบางประเภทไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายที่พึงจะได้รับ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือข้อบังคับที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัยไม่ได้กำหนดครอบคลุมไว้ เมื่อในปัจจุบันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีจำนวนหลายแห่ง เพื่อให้การศึกษาเป็นไปอย่างถูกต้องและมีรายละเอียดครบถ้วน จึงขอศึกษากรณีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นหลัก

3.1.1 โครงสร้างและสถานภาพของมหาวิทยาลัย

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชไปเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในพุทธศักราช 2475 ด้วยความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาประชาชนให้เข้าใจระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นที่มาของการก่อตั้ง “มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง” เพื่อเผยแพร่ความรู้ทางด้านการเมืองและการปกครองแก่ประชาชน ให้เกิดความเข้าใจและพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองจัดตั้งขึ้นในพุทธศักราช 2477 โดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476¹ ด้วยการยกฐานะโรงเรียนกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย รวมทั้งการโอนคณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาขึ้นต่อมหาวิทยาลัยนี้ด้วย² โดยให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคล อาจมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินค่าเล่าเรียน ค่าสอบไล่และ

¹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 50 ตอนที่ 1007).

² วิจิตร ศรีสอ้าน, *หลักการอุดมศึกษา* (วัฒนาพานิช 2518) 22-24.

ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัย และเงินค่าบำรุงของนักเรียนเก่า³ เงินที่มหาวิทยาลัยได้รับจากรัฐบาลเป็นเงินอุดหนุนจึงแสดงถึงความเป็นอิสระของความเป็นนิติบุคคลของมหาวิทยาลัยในระดับสูงแตกต่างจากส่วนราชการธรรมดาทั่วไป ในระยะแรกมหาวิทยาลัยมีหน้าที่จัดการศึกษาวิชากฎหมาย วิชาการเมือง วิชาเศรษฐการ และบรรดาวิชาอื่น ๆ อันเกี่ยวกับธรรมชาติและการเมือง⁴ การเกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองนั้น อาจถือว่าเป็นรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (มหาวิทยาลัยนอกระบบ) แห่งแรก⁵ เนื่องจากมีสถานะเป็นเพียงนิติบุคคลที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ ไม่เป็นส่วนราชการมาตั้งแต่แรก อีกทั้งยังมิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง หรือกรมใด อีกด้วย จนกระทั่งในปีพุทธศักราช 2495 เป็นช่วงที่กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองต้องการที่จะควบคุมอำนาจในการดูแลการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยอันเป็นศูนย์รวมของความรู้สมัยใหม่ จึงได้มีการตรากฎหมายเปลี่ยนแปลงสถานะของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้กลับเข้ามาสู่การเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ⁶

ต่อมา รัฐได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยรูปแบบใหม่ ภายใต้การรับรองโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษา วางแนวทางในการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการพัฒนาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ แต่อยู่ในกำกับของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัว โดยมีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 กำหนดให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายอื่น⁷ ส่งผลให้การบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จึงมีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากกว่าในช่วงที่มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการที่มีอยู่เดิม

³ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 มาตรา 7.

⁴ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 มาตรา 4.

⁵ ส่วนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมีลักษณะเป็นองค์การมหาชนอิสระแห่งแรกของไทย ที่ได้รับการยอมรับรูปแบบในการจัดแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชนอย่างชัดเจน จากการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533

⁶ สุรพล นิตไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้ว, *มหาวิทยาลัยไทย : พัฒนาการ มหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559) 222.

⁷ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 5.

เมื่อปณิธานสูงสุดของมหาวิทยาลัยคือ การบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จึงวางแนวทางให้มหาวิทยาลัยบริหารจัดการภารกิจของมหาวิทยาลัย โดยยึดหลักการสำคัญ⁸ ได้แก่ เสรีภาพทางวิชาการ ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ความเป็นเลิศทางวิชาการมีมาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการอันเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ ความมีคุณธรรมและจริยธรรม การนำความรู้สู่สังคม ความรับผิดชอบต่อชุมชน สังคม และประเทศชาติ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารงานที่มีธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยและนักศึกษา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

โครงสร้างของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งมีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับและควบคุม⁹ การบริหารงานของมหาวิทยาลัยจะมีอธิการบดี¹⁰ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด¹¹ โดยมีสภาอาจารย์ที่เลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย¹² ทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่สภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีในการบริหารกิจการทั้งปวงของมหาวิทยาลัย รวมทั้งส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างมหาวิทยาลัยกับคณาจารย์ประจำ และระหว่างคณาจารย์ประจำด้วยกัน¹³

สำหรับการตัดสินใจเรื่องการบริหารกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะสิ้นสุดลงที่สภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัย อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยจะเป็นการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย¹⁴ โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย เพื่อวางกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ตัวอย่างเช่น ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล การบริหารการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการอนุมัติการจัดตั้ง การรวม หรือยุบเลิกส่วนงานของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

สภามหาวิทยาลัย จะประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจากทั้งภายในมหาวิทยาลัยและบุคคลภายนอก ดังนี้¹⁵

⁸ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 7 และมาตรา 8.

⁹ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562 มาตรา 14.

¹⁰ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 37.

¹¹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 35.

¹² พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 31.

¹³ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 32 (1)(2).

¹⁴ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 23.

¹⁵ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 20.

มาตรา 20 ให้มีสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

- (1) นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
- (2) อธิการบดี นายกสมาคมธรรมศาสตร์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ประธานสภาอาจารย์และประธานสภาพนักงานมหาวิทยาลัย
- (3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งคนจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี
- (4) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสองคนจากผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี และ หัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ และวิทยาลัย
- (5) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งคนจากผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสถาบัน และสำนัก
- (6) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสองคนจากคณาจารย์ประจำ ผู้ซึ่งทำการสอนในมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งตาม (2) (3) (4) และ (5)
- (7) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งคนจากพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนวิชาการ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี และมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งตาม (2) (3) (4) และ (5)
- (8) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบห้าคน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกโดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (2) (3) (4) (5) (6) และ (7)

จะเห็นว่า องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยจะประกอบไปด้วยคณะกรรมการที่มาจากบุคคลภายนอกมากกว่าภายในมหาวิทยาลัย ในประเด็นนี้ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ มีข้อสังเกตว่า การกำหนดองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยไทยที่กำหนดให้มีบุคคลภายนอกเป็นเสียงข้างมากในสภามหาวิทยาลัย การที่บุคคลภายนอกได้รับแต่งตั้งและมีเสียงข้างมากในสภามหาวิทยาลัยนั้น ในทางข้อเท็จจริงบุคคลดังกล่าวอาจไม่ใช่ผู้ที่มีความรู้ในเรื่องทางวิชาการโดยตรง รวมถึงไม่จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบในเสรีภาพทางวิชาการโดยตรงของกลุ่มคณาจารย์ จึงอาจส่งผลให้การตัดสินใจหรือ

มีมติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทางวิชาการที่อยู่ในอำนาจของสภามหาวิทยาลัยอาจมีปัญหาว่าขัดต่อเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยได้¹⁶

ผู้เขียนเห็นด้วยกับข้อสังเกตดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากการกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการที่มาจากบุคคลภายนอกที่มีจำนวนมากกว่าบุคคลภายในมหาวิทยาลัย อีกทั้งคณะกรรมการที่มาจากบุคคลภายในส่วนใหญ่ก็เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย มิใช่มาจากคณาจารย์หรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานทางวิชาการเป็นหลัก จึงส่งผลต่อการให้ความเห็นชอบหรือลงมติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวทางหรือนโยบายทางวิชาการของมหาวิทยาลัยนั้นอาจเป็นการตัดสินใจที่เกิดจากเสียงข้างมากของบุคคลภายนอกและบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทางวิชาการโดยตรงได้ โดยเฉพาะอำนาจในการอนุมัติหลักสูตร การศึกษาและการเปิดสอน รวมทั้งการปรับปรุง การยุบรวม หรือการยกเลิกหลักสูตรการศึกษา¹⁷ ในขณะที่คณาจารย์ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานทางวิชาการอันเป็นภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยโดยตรง แต่กลับไม่สามารถมีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือตัดสินใจเพื่อกำหนดแนวทางที่เกี่ยวกับการเรียน การสอน หรือการวิจัยของตนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น หากมีการอาศัยอำนาจดังกล่าวเข้ามาแทรกแซง การเรียนการสอนของคณาจารย์ก็อาจส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยได้นั่นเอง

3.1.2 การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลภายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์กระทำผ่านรูปแบบของคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย มีชื่อเรียกว่า คณะกรรมการบริหารบุคคล (ก.บ.ค.) โดยมีองค์ประกอบเป็นไปตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559 ดังนี้

ข้อ 5 องค์ประกอบคณะกรรมการบริหารงานบุคคล

ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล เรียกโดยย่อว่า ก.บ.ค. ที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง ประกอบด้วย

(1) กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่สภามหาวิทยาลัยเป็นประธานกรรมการ

(2) อธิการบดีเป็นรองประธานกรรมการ

¹⁶ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ‘การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ - การปรับใช้ประสิทธิภาพของประเทศไทยในประเศไทย’ (รายงานการศึกษาวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) 210.

¹⁷ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 23 (11)

(3) รองอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมายคนหนึ่งเป็นกรรมการ

(4) กรรมการจำนวนสองคนที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีหรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะหรือวิทยาลัยซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากคณบดีและหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะหรือวิทยาลัย

(5) กรรมการจำนวนหนึ่งคนที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันผู้อำนวยการสำนัก หรือ หัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสถาบันหรือสำนักซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากผู้อำนวยการ สถาบันหรือสำนัก และหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสถาบันหรือสำนัก

(6) กรรมการจำนวนหนึ่งคนที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานที่มีหน้าที่หลักด้านการให้บริการและสนับสนุนการศึกษาและที่มีหน้าที่สนับสนุนมหาวิทยาลัยเพื่อความเป็นเลิศ หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานที่อธิการบดีมอบหมาย¹⁸

(7) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์จำนวนไม่น้อยกว่าสองคน แต่ไม่เกินห้าคนที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งโดยข้อเสนอของอธิการบดี

ให้รองอธิการบดีที่รับผิดชอบงานบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้ช่วยอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมายคนหนึ่งและผู้อำนวยการกองทรัพยากรมนุษย์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ และในกรณีที่เห็นสมควรอธิการบดีอาจแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย จำนวนหนึ่งคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้¹⁹

คณะกรรมการบริหารบุคคล (ก.บ.ค.) มีอำนาจหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนงานการบริหารบุคคลเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาอนุมัติ²⁰ และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัย ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนงานการบริหารบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยอนุมัติ²¹ รวมถึง

1) กำหนดประเภทตำแหน่ง ชื่อตำแหน่ง มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของพนักงานมหาวิทยาลัย

¹⁸ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ข้อ 3.

¹⁹ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ข้อ 3.

²⁰ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559 ข้อ 8.

²¹ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559 ข้อ 9.

- 2) กำหนดบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนพิเศษทางวิชาการ ค่าตอบแทนพิเศษทางวิชาชีพ เงินเพิ่ม และค่าตอบแทนอื่นของพนักงานมหาวิทยาลัย
 - 3) กำหนดกรอบอัตรากำลังผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยของแต่ละส่วนงาน รวมทั้งการพิจารณา เกลี่ยอัตรากำลังผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยระหว่างส่วนงาน
 - 4) พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข และมาตรฐาน ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย
 - 5) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากงานตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้ หรือข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งให้พนักงานมหาวิทยาลัยออกจากงาน รวมตลอดถึงการกำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินการทางวินัย
 - 6) กำกับ ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนงานการ บริหารงานบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยอนุมัติ
 - 7) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือมอบหมายให้บุคคลพิจารณาดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด
 - 8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่สภามหาวิทยาลัยหรืออธิการบดีมอบหมาย
- ตัวอย่างเช่น ประกาศชื่อตำแหน่งและมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ²² ประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ²³ ประกาศอัตรากำลังขั้นต่ำขั้นสูงของบัญชีพนักงานมหาวิทยาลัย²⁴ สำหรับการพิจารณาเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการจะมีคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวิชาการ ทำหน้าที่พิจารณาการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการเพื่อเสนอสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยประธานและกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์²⁵

²² ประกาศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ชื่อตำแหน่งและมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ พ.ศ. 2564.

²³ ประกาศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ พ.ศ. 2562.

²⁴ ประกาศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง อัตรากำลังขั้นต่ำขั้นสูงของบัญชีพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2563 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2564.

²⁵ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง.

3.1.3 สถานะทางกฎหมายของบุคลากรในงานทางวิชาการ

บุคลากรในงานทางวิชาการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการสอนและการวิจัย รวมถึงกิจกรรมทางวิชาการอื่น ๆ ตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นั้น ไม่ได้มีเพียงแต่บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการเท่านั้น แต่ยังมีกลุ่มบุคลากรที่ปฏิบัติงานในงานทางวิชาการ แต่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการอีกด้วย

3.1.3.1 บุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ

บุคลากรในงานทางวิชาการที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการถือว่าเป็นบุคลากรซึ่งอยู่ในช่วงเริ่มต้นของระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย โดยส่วนใหญ่มักเป็นกลุ่มบุคลากรที่มีความมุ่งมั่นจะพัฒนาตนเองเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการต่อไป

(1) นักศึกษาปริญญาเอก

การศึกษาในระดับปริญญาเอกแตกต่างจากการศึกษาในระดับปริญญาตรีและปริญญาโทเป็นอย่างมาก กล่าวคือ การศึกษาในระดับปริญญาตรีมีจุดประสงค์เพื่อให้นักศึกษามีความรู้พื้นฐานทั่วไปที่กว้างพอที่จะครอบคลุมเนื้อหาในศาสตร์สาขาวิชาที่เรียน เมื่อสำเร็จการศึกษาจะสามารถนำความรู้นั้นไปใช้เป็นพื้นฐานในการทำงานต่อไป ส่วนการศึกษาในระดับปริญญาโทต้องการให้นักศึกษาได้เรียนรู้ความรู้เฉพาะทางในสาขาวิชาของตน เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการทำงานหรืออาจจะทำในอนาคต ส่วนการศึกษาในระดับปริญญาเอกนั้นมีจุดประสงค์ที่แตกต่างออกไปโดยมุ่งเน้นให้นักศึกษาได้คิด พัฒนา หรือสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม จึงเกี่ยวข้องกับ การทำวิจัยเป็นหลัก และเป็นเรื่องเฉพาะที่ลึกซึ้งมาก ๆ เพียงเรื่องเดียว ผู้ที่ศึกษาในระดับปริญญาเอกเพื่อนำความรู้ที่ได้ไปต่อยอดในการทำงาน ส่วนใหญ่จึงเป็นบุคคลที่อยู่ในสายอาชีพทางการศึกษา และการทำวิจัยเป็นหลักนั่นเอง²⁶ นอกจากนี้ เหตุผลสำคัญที่จูงใจให้บุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกก็คือ คุณวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาเอกเป็นหนึ่งในคุณสมบัติเฉพาะสำคัญสำหรับผู้ที่ต้องการจะเข้าสู่เส้นทางอาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย กล่าวคือ ผู้ที่ต้องการจะเป็นอาจารย์ผู้สอนในระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอกนั้น จำเป็นต้องมีคุณวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาเอกจึงจะสามารถเป็นที่ปรึกษาให้แก่นักศึกษาในการทำวิทยานิพนธ์ได้ เป็นต้น²⁷ กล่าวได้ว่า การศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกจึงนับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญสำหรับผู้ที่ต้องการจะเข้าสู่เส้นทางอาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยหรือนักวิชาการต่อไป

²⁶ เสกศักดิ์ อัสวะวิสิทธิ์ชัย, *ทำอย่างไรถึงจะเรียนจบปริญญาโทและเอก* (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2553) 32-34.

²⁷ จำเนียร จวงตระกูล, *เรียนปริญญาเอกอย่างไรให้สำเร็จตามเป้าหมาย : คู่มือสำหรับนักศึกษาปริญญาเอกหรือผู้ประสงค์จะเรียนปริญญาเอกและผู้สนใจทั่วไป* (ศูนย์กฎหมายธุรกิจอินเตอร์เนชันแนล 2550) 11.

การศึกษาในระดับปริญญาเอกในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จะมุ่งเน้นให้นักศึกษาร่างงานวิจัยที่เรียกว่า การทำวิทยานิพนธ์ (dissertation) การศึกษาในแต่ละหลักสูตรจะมีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดการศึกษาของแต่ละศาสตร์สาขาวิชาที่แตกต่างกัน เพื่อให้การศึกษาในหัวข้อนี้เป็นไปอย่างถูกต้อง ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตเป็นแนวทางในการศึกษาในหัวข้อนี้

หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (Doctor of Law Program) เป็นหลักสูตรที่มีความเข้มข้นทางวิชาการในระดับสูง เพื่อผลิตนักวิชาการหรือวิชาชีพที่มีความรู้ความสามารถระดับสูงในสาขานิติศาสตร์ และนำความรู้ที่ได้ไปใช้ในการประกอบอาชีพทางนิติศาสตร์ ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาของชาติ และปรัชญาของมหาวิทยาลัยในเรื่องความเป็นเลิศทางวิชาการ ความคาดหวังต่อบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาในหลักสูตรนี้คือ จะต้องมีความรู้ความสามารถและมาตรฐานทางวิชาการและวิชาชีพทัดเทียมกับผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาชั้นนำของต่างประเทศ รวมทั้ง สามารถแสวงหาความรู้ใหม่และทันสมัย ตลอดจนนำความรู้ที่ได้ไปช่วยแก้ไขปัญหากฎหมายและพัฒนากฎหมายให้กับสังคมและประเทศชาติ²⁸

การเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์จะเปิดรับสมัครสอบในช่วงประมาณเดือนธันวาคมจนถึงเดือนเมษายน ในจำนวนประมาณปีการศึกษาละ 20 คน หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาเอกจะเป็นไปตามประกาศรับสมัครของมหาวิทยาลัยประจำปีการศึกษานั้น²⁹ ซึ่งจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับการรับสมัครสอบคัดเลือก ได้แก่ สาขาที่เปิดรับสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร จำนวนที่รับ วิธีการสมัครสอบ รายละเอียดเกี่ยวกับหัวข้อวิทยานิพนธ์ที่นำเสนอ หลักฐานประกอบการรับสมัคร การสอบคัดเลือก หลักเกณฑ์ในการคัดเลือก รวมถึงค่าใช้จ่ายในการศึกษาตลอดหลักสูตร

ผู้สมัครเข้าสอบคัดเลือกในหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต จะต้องมีความสมบูรณ์ทั้งไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยและตามประกาศรับสมัครเข้าศึกษากำหนดไว้ โดยจะต้องสำเร็จการศึกษาระดับนิติศาสตรมหาบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์หรือมหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง ไม่เป็นผู้ป่วยหรืออยู่ในสภาวะที่จะเป็นอุปสรรคร้ายแรงต่อการศึกษา และไม่เป็นผู้ประพฤติผิดศีลธรรมอันดีหรือมีพฤติกรรมเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง และไม่เคยถูกตัดชื่อออกจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นเพราะมีความผิดทางวินัย ภายในระยะเวลา

²⁸ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คู่มือนักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต 2564 48 <<http://www.law.tu.ac.th/blog/คู่มือนักศึกษาระดับบัณฑิต>> สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2565.

²⁹ ตัวอย่างเช่น ประกาศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง การรับสมัครบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2565.

10 ปี ก่อนการสมัครเข้าเป็นนักศึกษา³⁰ อีกทั้งมีผลการสอบภาษาอังกฤษตามที่กำหนด และจะต้องมีความรู้ภาษาต่างประเทศในระดับที่สามารถศึกษาค้นคว้าตามหัวข้อที่เสนอจากตำราต่างประเทศด้วยตนเองได้³¹ ผู้สมัครจะต้องทำการสอบความรู้เกี่ยวกับข้อเสนอวิทยานิพนธ์ตามหัวข้อวิทยานิพนธ์ที่ผู้สมัครประสงค์จะทำในระดับปริญญาเอก โดยดำเนินการสอบดังกล่าวโดยคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะนิติศาสตร์ เมื่อคณะกรรมการมีมติว่าบุคคลใดจะเป็นผู้มีสิทธิเข้าศึกษาต่อ ผู้ที่ได้รับคัดเลือกจะต้องขึ้นทะเบียนเป็นนักศึกษาและปฏิบัติตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งนี้ เมื่อนักศึกษาอยู่ระหว่างศึกษาในหลักสูตรของมหาวิทยาลัย จะเข้าศึกษาในอีกหลักสูตรของมหาวิทยาลัยมิได้ เว้นแต่การศึกษาในหลักสูตรเดิมจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาในหลักสูตรที่จะเข้าศึกษา³²

โครงสร้างหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มีจำนวนหน่วยกิตรวมตลอดหลักสูตร 48 หน่วยกิต และมีระยะเวลาการศึกษาตลอดหลักสูตร อย่างน้อย 4 ภาคการศึกษาปกติ³³ และอย่างมากไม่เกิน 10 ภาคการศึกษาปกติ กำหนดให้ศึกษาในรายวิชา ระเบียบวิธีวิจัยทางนิติศาสตร์ (Methodology of Legal Research) และรายวิชา สัมมนา ดุษฎีบัณฑิต (Dissertation Seminar) โดยไม่นับหน่วยกิต ทำให้รายวิชาที่นักศึกษาจะต้องใช้เวลาในการศึกษามากที่สุดก็คือ ดุษฎีนิพนธ์ (Dissertation) เป็นจำนวน 48 หน่วยกิต นอกจากนั้น นักศึกษาจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการสำเร็จการศึกษา โดยจะต้องสอบผ่านภาษาต่างประเทศ และผลงานดุษฎีนิพนธ์ของนักศึกษาจะต้องได้รับการตีพิมพ์ในวารสารระดับชาติหรือนานาชาติ อย่างน้อย 2 ครั้ง³⁴

³⁰ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2561

ข้อ 22 นักศึกษาต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

- (1) สำเร็จการศึกษาขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดหลักสูตร
- (2) ไม่เป็นผู้ป่วยหรืออยู่ในสภาวะที่จะเป็นอุปสรรคร้ายแรงต่อการศึกษา
- (3) ไม่เป็นผู้ประพฤติผิดศีลธรรมอันดีหรือมีพฤติกรรมเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง
- (4) ต้องไม่เคยถูกคัดชื่อออกจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นเพราะมีความผิดทางวินัย ภายในระยะเวลา 10 ปี ก่อนการสมัครเข้าเป็นนักศึกษา

นอกจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง ผู้ซึ่งจะเข้าศึกษาในหลักสูตรการศึกษาใด ต้องมีคุณสมบัติเฉพาะตามข้อกำหนดหลักสูตรที่เข้าศึกษาและตามประกาศมหาวิทยาลัยว่าด้วยการรับเข้าศึกษาด้วย

³¹ ประกาศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง การรับสมัครบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2565 ข้อ 2.

³² ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2561 ข้อ 24.

³³ แผนการศึกษาในหนึ่งปีการศึกษาจะประกอบด้วย สองภาคการศึกษา คือ ภาคการศึกษาที่ 1 และภาคการศึกษาที่ 2

³⁴ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คู่มือให้นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา 2564 48-49 <<http://www.law.tu.ac.th/blog/คู่มือให้นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา/>> สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2565.

จะเห็นว่า การศึกษาตลอดหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต จึงมีระยะเวลาศึกษาอย่างน้อย 2 ปี และอย่างมากไม่เกิน 5 ปี นอกจากนักศึกษาจะต้องมุ่งมั่นในการทำดุษฎีบัณฑิต และเงื่อนไขที่มหาวิทยาลัยกำหนดแล้ว ในเรื่องค่าใช้จ่ายในการศึกษาตลอดหลักสูตรก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่นักศึกษาต้องคำนึงถึง เนื่องจากเป็นค่าใช้จ่ายที่มีจำนวนสูง ดังต่อไปนี้ กรณีนักศึกษาไทย มีค่าใช้จ่ายเป็นเงินประมาณ 350,000 บาท ส่วนนักศึกษาต่างชาติ เป็นเงินประมาณ 500,000 บาท³⁵ ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นเพียงการประมาณการค่าใช้จ่ายสำหรับกรณีที่นักศึกษาสามารถสำเร็จการศึกษาตามแผนการศึกษาเท่านั้น หากไม่สามารถสำเร็จการศึกษาตามแผนการศึกษาได้ นักศึกษาก็จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการศึกษาที่เพิ่มมากขึ้นตามจำนวนภาคการศึกษา

อย่างไรก็ดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำวิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ และการค้นคว้าอิสระที่สามารถตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการหรือสิ่งตีพิมพ์ทางวิชาการ หรือเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมที่รายงานการประชุม (Proceeding)³⁶ ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยจึงได้มีการสนับสนุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการศึกษาให้แก่ศึกษาหลักสูตรปริญญาเอก ในรูปแบบของการให้ทุนปริญญาเอก ตัวอย่างเช่น

การให้ทุนสนับสนุนได้แก่ ทุนปริญญาเอก เพื่อการวิจัย โดยมหาวิทยาลัยจะออกประกาศเพื่อเปิดรับสมัครนักศึกษาหลักสูตรปริญญาเอกเพื่อขอรับทุนในแต่ละปีการศึกษา³⁷ กำหนดจำนวนการให้ทุนไว้ไม่เกิน 30 ทุน ซึ่งประกอบด้วยค่าใช้จ่ายรายเดือน อัตราเดือนละ 15,000 บาท โดยจ่ายเป็นครั้ง ๆ ละ 6 เดือน และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปเสนอผลงานวิชาการ ต่างประเทศ จำนวน 1 ครั้ง เหนมาจ่ายเป็นเงิน 30,000 บาท โดยผู้สมัครที่เป็นนักศึกษาปริญญาเอกที่รับนักศึกษาที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาโท มีระยะเวลารับทุนไม่เกิน 3 ปีการศึกษา หรือไม่เกิน 6 ภาคการศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยผู้ที่จะมีสิทธิสมัครขอรับทุนจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 1) เป็นนักศึกษาหลักสูตรปริญญาเอก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อายุไม่เกิน 40 ปี นับถึงวันที่ประกาศปิดรับสมัคร
- 2) จะต้องได้รับการคัดเลือกจากอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งเป็นผู้พิจารณาด้วยตนเอง โดยถือเป็นผู้ดูแลพินิจของอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์เป็นเกณฑ์

³⁵ ประกาศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง การรับสมัครบุคคลเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2565 ข้อ 9.

³⁶ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2564.

³⁷ ประกาศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง เปิดรับสมัครทุนปริญญาเอก เพื่อการวิจัย ประจำปีการศึกษา 2565.

3) ผู้สมัครขอรับทุนที่ได้รับทุนปริญญาเอก เพื่อการวิจัย จะต้องไม่รับทุนการศึกษาทุนผู้ช่วยสอน หรือทุนวิจัยอื่นใด เช่น ทุนวิจัย นักศึกษาศึกษาบัณฑิต ทุนการศึกษาในการทำวิจัย ทุน สวทช. ทุนโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก (คปก.) และทุนตามที่คณะ/หน่วยงานกำหนด ยกเว้น ทุนส่งเสริมการวิจัย ความเป็นนานาชาติและการศึกษา (ทุนเต็มจำนวน) ที่กองบริหารงานวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ

4) ผู้สมัครขอรับทุนจะต้องสามารถทำงานวิจัยตามแผนงานร่วมกับอาจารย์ที่ปรึกษาหลักตลอดช่วงการรับทุนอย่างเต็มเวลา (Full Time) กรณีที่เป็นผู้มีงานทำแล้วต้องมีหนังสือรับรองจากหน่วยงานต้นสังกัดอนุมัติให้ลาศึกษาต่อและทำงานวิจัยได้เต็มเวลา และตลอดเวลาที่ได้รับทุนปริญญาเอก เพื่อการวิจัย

การเบิกจ่ายเงินทุนให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับทุนดังกล่าว ก็ต่อเมื่อนักศึกษาส่งรายงานความก้าวหน้าในแต่ละภาคการศึกษา ภายในระยะเวลา 2 เดือน หลังปิดภาคการศึกษา และหากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด จะถือว่าไม่ประสงค์ขอรับทุนในภาคการศึกษานั้น ๆ

นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยสามารถระงับทุนของผู้มีสิทธิได้รับทุนได้ในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เมื่อพ้นสภาพการเป็นนักศึกษา ลาพักการศึกษา (ระงับทุนเฉพาะภาคการศึกษาที่ลาพักการศึกษา) ถูกลงโทษทางวินัย ขอรับทุนอื่น หรือไม่ประสงค์รับทุนนี้ต่อไป ไม่ส่งรายงานความก้าวหน้าการทำวิจัยเพื่อวิทยานิพนธ์ ภายใน 2 เดือนหลังปิดภาคการศึกษา (ระงับทุนเฉพาะภาคการศึกษานั้น) ได้คะแนนเฉลี่ยต่ำกว่า 3.25 ยกเว้นผู้มีสิทธิได้รับทุนที่ศึกษาในหลักสูตรที่ไม่มี การลงทะเบียนเรียน สิ้นสุดระยะเวลาการศึกษาตามหลักสูตร อาจารย์ที่ปรึกษาผู้รับผิดชอบโครงการ เห็นสมควรให้ยกเลิกการให้ทุนต่อไปหรือคณะกรรมการพิจารณาทุนระดับบัณฑิตศึกษา พิจารณาประเมินผลแล้วไม่สมควรให้ทุนต่อ หรือคณะกรรมการพิจารณาทุนระดับบัณฑิตศึกษาพิจารณาแล้ว เห็นสมควรให้ระงับทุนนอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น

จากข้อกำหนดและเงื่อนไขในการรับทุนปริญญาเอกข้างต้น จะเห็นว่า นักศึกษาหลักสูตรปริญญาเอก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จะต้องอุทิศเวลาให้แก่การทำงานวิจัยตลอดช่วงการรับทุนอย่างเต็มเวลา และหากเป็นผู้ที่มีงานทำแล้วก็ต้องมีหนังสือรับรองจากหน่วยงานต้นสังกัดอนุมัติให้ลาศึกษาต่อและทำงานวิจัยได้เต็มเวลา และตลอดเวลาที่ได้รับทุนอีกด้วย อีกทั้งเมื่อได้รับทุนปริญญาเอกแล้ว ก็จะต้องไม่รับทุนการศึกษาอื่น ๆ อีก ผู้เขียนเห็นว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้นักศึกษาปริญญาเอกจึงไม่สามารถทำงานประจำอื่น ๆ ไปด้วยได้ในขณะที่รับทุนปริญญาเอก ส่งผลให้นักศึกษาปริญญาเอกจะได้รับค่าตอบแทนเพื่อใช้ในการดำรงชีพมาจากการรับทุนปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยเป็นหลัก เมื่อพิจารณาเงื่อนไขการเบิกจ่ายทุนจะเห็นว่า นักศึกษาปริญญาเอกจะต้องรายงานความก้าวหน้าในการทำงานวิจัยตามหลักเกณฑ์ที่มหาวิทยาลัยกำหนด

และหากนักศึกษาไม่ส่งรายงานความก้าวหน้าการทำวิจัยเพื่อวิทยานิพนธ์ ภายใน 2 เดือน หลังปิดภาคการศึกษา มหาวิทยาลัยก็สามารถที่จะระงับทุนดังกล่าวได้

เมื่อพิจารณาจากลักษณะข้อกำหนดและเงื่อนไขการรับทุนปริญญาเอกของนักศึกษาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า สถานะของนักศึกษาปริญญาเอกภายใต้รูปแบบของการให้ทุนปริญญาเอกนั้น เปรียบเสมือนกับสถานะความเป็นลูกจ้างในระบบกฎหมายแรงงาน ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน³⁸ และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์³⁹ กล่าวคือ การที่นักศึกษาปริญญาเอกตกลงทำงานวิจัย แม้จะเป็นผลมาจากนักศึกษาปริญญาเอกได้สมัครใจเข้าลงทะเบียนกับมหาวิทยาลัยก็ตาม แต่การจะต้องส่งรายงานความก้าวหน้าของการทำวิจัย เพื่อขอเบิกทุนปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัย ประกอบกับการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเบิกจ่ายทุนเพื่อตอบแทนการทำงานวิจัยเพื่อวิทยานิพนธ์ และข้อกำหนดว่านักศึกษาผู้รับทุนจะต้องสามารถทำงานวิจัยตามแผนงานร่วมกับอาจารย์ที่ปรึกษาหลักตลอดช่วงการรับทุนอย่างเต็มเวลา อีกทั้ง มหาวิทยาลัยจะเบิกจ่ายทุนให้เมื่อนักศึกษารายงานความก้าวหน้าในการทำวิจัยเท่านั้น จึงเสมือนเป็นการกำหนดสภาพการจ้าง⁴⁰ ให้แก่นักศึกษาปริญญาเอก

โดยผู้ที่เป็นลูกจ้างในระบบกฎหมายแรงงานจะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ โดยที่กฎหมายทั้งสองฉบับเป็นการที่รัฐได้วางกฎเกณฑ์กลางกำหนดสภาพการจ้างและการทำงานซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างงานของลูกจ้างไว้ นายจ้างมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น โดยไม่สามารถปฏิบัติแก่ลูกจ้างให้ต่ำกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ แต่สามารถปฏิบัติให้สูงกว่าที่กฎหมายบัญญัติหรือเป็นคุณแก่ลูกจ้างมากกว่าได้เพื่อเป็นการดึงดูดให้ลูกจ้างสนใจที่จะเข้ามาร่วมทำงานด้วย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการกำหนดชั่วโมงการทำงาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ออกโดยคณะกรรมการค่าจ้าง

³⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

มาตรา 5 “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

³⁹ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

มาตรา 5 “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง

⁴⁰ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

มาตรา 5 “สภาพการจ้าง” หมายความว่า เงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง หรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงาน

แต่กลับปรากฏว่า การให้ความคุ้มครองในการทำงานแก่นักศึกษาปริญญาเอก มีเพียงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายเป็นรายเดือนเพื่อตอบแทนการทำงานวิจัยเท่านั้น โดยไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ที่ลูกจ้างในระบบกฎหมายแรงงานได้รับ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าข้อบังคับหรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยได้กำหนดครอบคลุมไปถึงนักศึกษาปริญญาเอกซึ่งถือเป็นบุคลากรในงานทางวิชาการอย่างหนึ่ง ในปัจจุบันระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยจึงไม่ปรากฏรูปแบบการจ้างงานที่ครอบคลุมสำหรับบุคคลกลุ่มนี้

แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะสนับสนุนนักศึกษาปริญญาเอกโดยการมอบทุนการศึกษาให้นักศึกษาก็ตาม แต่ผู้เขียนกลับเห็นว่า ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยยังคงมองว่าการศึกษาต่อระดับปริญญาเอกนั้น เป็นเพียงการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นที่ขึ้นไปเพื่อประโยชน์ของนักศึกษาเท่านั้น แต่ความจริงแล้วการศึกษาในระดับปริญญาเอกไม่ใช่เพียงเพื่อประโยชน์ของนักศึกษาทั้งหมด แต่ควรจะต้องพิจารณาด้วยว่า ภายหลังจากที่นักศึกษาสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกแล้วนั้น เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า ผู้ที่เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกส่วนใหญ่เมื่อสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกแล้วมักต้องการจะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยหรือนักวิชาการ

ผู้เขียนเห็นว่า การศึกษาปริญญาเอกในระบบการศึกษาของไทย จึงเป็นรูปแบบการศึกษาที่มหาวิทยาลัยยังไม่ได้ให้การสนับสนุนผู้ที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ในช่วงระยะเวลาการศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของเส้นทางการเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย การที่มหาวิทยาลัยให้การสนับสนุนนักศึกษาปริญญาเอกในรูปแบบของการทุนการศึกษา จึงอาจยังไม่เพียงพอสำหรับการคุ้มครองความมั่นคงในการทำงาน อีกทั้ง การที่ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไม่ได้มีกฎเกณฑ์ที่มารองรับบุคคลกลุ่มนี้เพื่อกำหนดเส้นทางในการพัฒนาให้ผู้ที่มีแนวโน้มจะเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย โดยได้รับหลักประกันความมั่นคงในระดับที่เพียงพอต่อการทำงานและการดำรงชีพ ดังนั้น แม้วาระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยจะมีความเป็นอิสระและคล่องตัวสูง เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดที่เป็นกฎเกณฑ์กลางมาบังคับใช้กับระบบบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยก็ตาม แต่ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยก็ยังไม่สามารถดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถให้เข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยได้

ฉะนั้น หากมองภาพนักศึกษาปริญญาเอกจัดทำวิทยานิพนธ์ซึ่งเป็นงานด้านการวิจัยซึ่งเป็นการกิจหนึ่งของมหาวิทยาลัย จะพบว่า นักศึกษาปริญญาเอกนั้นถือเป็นบุคลากรในงานทางวิชาการดังเช่นเดียวกับบุคลากรประเภทอื่น ๆ ที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย เพียงแต่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ แต่กลับไม่ปรากฏรูปแบบการจ้างงานที่ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลดังกล่าวอย่างเหมาะสมและชัดเจน ในปัจจุบันเป็นเพียงลักษณะของการให้ทุนการศึกษาเท่านั้น เมื่อปัจจุบันมหาวิทยาลัยมักจะเปิดรับสมัครบุคคลที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอก เพื่อคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัย ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยในปัจจุบันจึงมิใช่ระบบที่เป็นการ

พัฒนาให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถได้เข้าสู่วิชาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยได้อย่างแท้จริง แต่กลับเป็นการผลักภาระด้านค่าใช้จ่ายในการศึกษาระดับปริญญาเอกให้นักศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ และการกำหนดคุณสมบัติว่าบุคคลที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกเท่านั้นที่จะเป็นอาจารย์ได้ ทำให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถแต่ขาดทุนทรัพย์ในการศึกษา เข้าถึงการศึกษาในระดับปริญญาเอก ได้ยากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะสนใจเข้าสู่เส้นทางในการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยลดน้อยลง

นอกจากนี้ ผู้ที่ต้องการจะเข้าสู่เส้นทางเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย และ ได้ตัดสินใจเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกด้วยทุนทรัพย์ของตนเอง เนื่องจากการสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกเป็นคุณสมบัติสำคัญที่มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มีระบุไว้ในประกาศรับสมัครอาจารย์มหาวิทยาลัยในปัจจุบัน นักศึกษาปริญญาเอกอาจประสบปัญหาความไม่มั่นใจว่าเมื่อได้ตัดสินใจศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก และเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการศึกษาที่มีจำนวนสูงด้วยตนเองแล้ว บุคคลนั้นจะมีสิทธิได้รับคัดเลือกเข้าเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยอย่างไร เนื่องจากในปัจจุบันระบบการเข้าสู่เส้นทางอาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยนั้นเป็นไปตามที่ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งกำหนดขึ้นอย่างอิสระ ในปัจจุบันผู้ที่มีความรู้ความสามารถจึงมีความสนใจจะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยลดน้อยลง เนื่องจากมองว่าระบบการเข้าเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยไม่มีความชัดเจน และยังไม่ได้รับการคุ้มครองในการทำงาน ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนอาจารย์มหาวิทยาลัย และย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยของไทยในที่สุด เมื่อระบบบริหารงานบุคคลที่ออกแบบโดยมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งยังไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง หากให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง กำหนดเส้นทางในการเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยอย่างอิสระโดยที่ไม่มีกฎเกณฑ์กลาง มากำหนดรายละเอียดขั้นต่ำ ก็จะทำให้เกิดความไม่แน่นอนของระบบการเข้าสู่เส้นทางในการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาระบบการเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้างงานบุคลากรในงานทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

(2) ผู้ช่วยสอน

การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาค้นคว้าในระดับสูง จึงมีความพยายามที่จะเปิดโอกาสและส่งเสริมให้นักศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอกที่กำลังศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยได้มีประสบการณ์ในการทำงานในทางวิชาการ โดยเฉพาะงานทางด้านการสอนและการวิจัย จึงได้มอบทุนการศึกษาให้แก่นักศึกษา พร้อมกำหนดขอบเขตหน้าที่และเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานนั้น ทั้งนี้ ผู้ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้ช่วยสอน (Teaching Assistant) อาจมีได้ทั้งบุคคลที่กำลังศึกษาในระดับปริญญาเอกหรือไม่ก็ได้ ตัวอย่างเช่น

ลักษณะการให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาปริญญาโทและปริญญาเอก เพื่อช่วยอาจารย์ทำงาน ที่เรียกว่า “ทุนผู้ช่วยอาจารย์”⁴¹ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ให้นักศึกษา มีประสบการณ์ในการทำงานค้นคว้าทางวิชาการอย่างใกล้ชิดกับอาจารย์ในสาขาที่ตนศึกษาและ สามารถสำเร็จการศึกษาได้ภายในกำหนด มหาวิทยาลัยได้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของ ผู้รับทุนดังกล่าวว่า ผู้รับทุนจะต้องเป็นนักศึกษาปริญญาโทและปริญญาเอก เป็นผู้ยังไม่ได้ทำงาน เต็มเวลา รวมถึงผู้ที่อาจารย์ประสงค์จะให้ทำงานต่อจะพิจารณาเป็นพิเศษ กำหนดวิธีการคัดเลือก โดยให้อาจารย์ที่ประสงค์จะมีผู้ช่วยอาจารย์เป็นผู้คัดเลือกนักศึกษาด้วยตนเอง นอกจากนี้ ยังกำหนด เงื่อนไขของการให้ทุนไว้ โดยกำหนดให้นักศึกษาจะต้องทำงานที่ได้รับมอบหมายจากอาจารย์ จำนวน 48 ชั่วโมงต่อเดือนที่ได้รับทุน และจะมีการประเมินผลการทำงานทุกสิ้นเดือน หากไม่ผ่านการ ประเมินผลมหาวิทยาลัยก็จะยกเลิกการให้ทุนดังกล่าว สำหรับอัตราค่าตอบแทนกำหนดให้เป็นเงิน จำนวนทุนละ 4,000 บาทต่อเดือน แต่หากนักศึกษาทำงานไม่ครบตามจำนวนชั่วโมงที่กำหนดไว้ ก็จะถูกหักเงินในอัตราจำนวน 80 บาทต่อชั่วโมง เว้นแต่ไม่ใช่ความผิดของนักศึกษา

นอกจากทุนผู้ช่วยอาจารย์ข้างต้น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ยังมีการให้ ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาปริญญาโทและปริญญาเอกอีกรูปแบบหนึ่ง ที่เรียกว่า “ทุนผู้ช่วยสอน”⁴² โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา⁴³ ให้มีประสบการณ์ในการทำหน้าที่ ผู้ช่วยสอน ผู้มีสิทธิ์ได้รับทุนนี้จะต้องมีคุณสมบัติเป็นนักศึกษาปริญญาโทและนักศึกษาปริญญาเอกซึ่ง ลงทะเบียนมาแล้วจำนวน 6 หน่วยกิต กำหนดคะแนนเฉลี่ยสะสม และต้องผ่านความเห็นชอบจาก อาจารย์ที่ปรึกษา โดยจะได้รับทุนเป็นเงินจำนวน 20,000 บาทต่อภาคการศึกษา มีวิธีการคัดเลือกโดย ให้คณะกรรมการพิจารณาทุนผู้ช่วยสอนเป็นผู้พิจารณา มีขอบเขตในการปฏิบัติงานกลุ่มประเภทวิชาที่ ต้องช่วยสอน ไม่น้อยกว่าจำนวน 50 ชั่วโมงต่อภาคการศึกษา พร้อมทั้งให้ปฏิบัติหน้าที่และกำหนด ภาระงานที่จะได้รับมอบหมาย เช่น การสืบค้นเนื้อหาวิชาการ เป็นผู้บรรยายทบทวน ช่วยเตรียมและ ควบคุมการปฏิบัติงานในห้องปฏิบัติการ ช่วยตรวจการบ้าน ให้คำปรึกษาแก่นักศึกษานอกเวลาสอน หรือเป็นแอดมินช่วยเหลือการสอนในระบบ Gen Next Academy หรือทำหน้าที่ “ผู้ช่วยอาจารย์

⁴¹ ประกาศคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ทุนผู้ช่วยอาจารย์สำหรับนักศึกษาระดับ บัณฑิตศึกษา ประจำปีการศึกษา 2564.

⁴² ประกาศคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง รับสมัครทุนผู้ช่วยสอน ประจำปีการศึกษา 2563 (ภาคการศึกษาที่ 1).

⁴³ ระเบียบมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยกองทุนการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2554 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ข้อ 6 (2).

ผู้รับผิดชอบวิชา” หรือ “ผู้ช่วยกิจกรรมกลุ่ม” ตามระเบียบที่มหาวิทยาลัยกำหนด⁴⁴ และยังกำหนดหลักเกณฑ์การระงับทุนของนักศึกษาไว้ในกรณีที่นักศึกษาพ้นสภาพนักศึกษาถูกลงโทษทางวินัย ลาพักการศึกษา ไม่ประสงค์รับทุนผู้ช่วยสอน ไม่ส่งรายงานผลการปฏิบัติงาน คณะหรือหน่วยงาน/คณะกรรมการพิจารณาทุนเห็นควรให้ระงับทุนอีกด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากข้อตกลงและเงื่อนไขการรับทุนที่กำหนดให้ผู้รับทุนจะต้องปฏิบัติหน้าที่และภาระงานตามที่ได้รับมอบหมาย พบว่า ขอบข่ายการปฏิบัติงานส่วนใหญ่จะเป็นงานด้านการสอนและทางวิชาการซึ่งถือเป็นการดำเนินงานตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย อีกทั้งลักษณะของการให้ทุนก็เป็นไปเพื่อการตอบแทนการทำงานแก่ผู้รับทุนเมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย เห็นได้ว่า ข้อตกลงและเงื่อนไขการรับทุนการให้ทุนทั้งสองรูปแบบข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นข้อกำหนดในเรื่องลักษณะงานที่ปฏิบัติ การกำหนดเวลาการทำงาน หน้าที่ความรับผิดชอบ อัตราค่าตอบแทน ล้วนถือเป็นการกำหนดเงื่อนไขสภาพการจ้างและการทำงานให้แก่บุคลากรในงานทางวิชาการอย่างหนึ่ง แต่กลับไม่ปรากฏว่ากฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์หรือกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้กำหนดสถานะทางกฎหมายและรูปแบบการจ้างงานของบุคลการดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ในปัจจุบันการจ้างงานกลุ่มบุคลการดังกล่าวจึงเป็นเพียงลักษณะของการให้ทุนการศึกษาเท่านั้น

ฉะนั้น การที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังไม่มีรูปแบบการจ้างงานที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มบุคลการที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ แต่เป็นผู้ที่มีแนวโน้มจะเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยในอนาคต เพื่อพัฒนาและสนับสนุนให้เข้าสู่เส้นทางอาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยได้อย่างเป็นรูปธรรม และได้รับความคุ้มครองในขณะที่ทำงานให้แก่มหาวิทยาลัยในแง่ของความมั่นคงในการประกอบอาชีพ การกระทำเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางวิชาการและทำให้แนวโน้มที่บุคคลดังกล่าวจะให้ความสนใจเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยในอนาคตจึงมีจำนวนลดน้อยลง เนื่องจากถูกมองว่าระบบการเข้าสู่อาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยนั้นไม่มีความชัดเจน ไม่มั่นคง และไม่ได้ถูกวัดด้วยความเสมอภาคอย่างแท้จริง

3.1.3.2 บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ

บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นั้นประกอบไปด้วยบุคลากรที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และ

⁴⁴ ระเบียบมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการจัดการเรียนการสอนและการจ่ายค่าตอบแทนสำหรับวิชาศึกษาทั่วไป พ.ศ. 2561.

เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

(1) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ในอดีตมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ บุคลากรในทางวิชาการของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในขณะนั้นจึงมีสถานะเป็นข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 ที่มีเจตนารมณ์สำคัญในการเปลี่ยนแปลงสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัว พระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ออนข้าราชการของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 มาเป็นข้าราชการของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547⁴⁵ บุคลากรประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเป็นคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย โดยมีตำแหน่งทางวิชาการ ดังต่อไปนี้ 1) ศาสตราจารย์ 2) รองศาสตราจารย์ 3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ 4) อาจารย์ สำหรับศาสตราจารย์นั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย นอกจากนี้ สภามหาวิทยาลัยอาจกำหนดให้มีตำแหน่งทางวิชาการที่เรียกชื่ออย่างอื่นอีกได้ โดยทำเป็นข้อบังคับของมหาวิทยาลัยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย⁴⁶

(2) พนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ

การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แบ่งประเภทของพนักงานมหาวิทยาลัยทั้งที่จ้างด้วยงบประมาณแผ่นดิน และเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยหรือส่วนงานสังกัดมหาวิทยาลัย ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ และพนักงานสายสนับสนุนสายวิชาการ⁴⁷

สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ จะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังต่อไปนี้ ประเภทแรก คือ คณาจารย์ประจำ มีตำแหน่งทางวิชาการ ดังต่อไปนี้ ศาสตราจารย์

⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4.

⁴⁶ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 70 วรรคสอง และวรรคสาม.

⁴⁷ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2558 ข้อ 14.

รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ ประเภทที่สอง คือ นักวิจัย และประเภทที่สาม พนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการอื่น ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยโดยข้อเสนอของ คณะกรรมการการบริหารบุคคลกำหนด ตัวอย่างเช่น ครูกระบวนการ อาจารย์ช่วยสอน เป็นต้น

พนักงานมหาวิทยาลัยในแต่ละตำแหน่งจะต้องมีชื่อและมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการจัดจำแนกประเภท และสายงานของตำแหน่ง หน้าที่ และความรับผิดชอบ ลักษณะงานที่ปฏิบัติ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องมี เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะกรรมการบริหารบุคคลได้ออกประกาศมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ⁴⁸ ตามมติในการประชุมครั้งที่ 1/2563 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2563 จัดจำแนกตำแหน่ง ประเภทสายวิชาการ ในสายงานสอนและวิจัย แบ่งออกเป็น 4 ตำแหน่ง ดังนี้

1) คณาจารย์ประจำ ซึ่งมีลักษณะงานครอบคลุมถึงตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเรียนการสอน การศึกษา การอบรม และการวิจัยค้นคว้าในสาขาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง การให้คำปรึกษา แนะนำ แก่นิสิตนักศึกษา การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม และปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตำแหน่งในสายงานนี้มีชื่อและระดับตำแหน่ง แบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ โดยมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ดังนี้

1.1) ศาสตราจารย์ จะต้องดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์มาแล้ว ไม่น้อยกว่า 2 ปี มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในการสอน มีผลงานทางวิชาการ โดยผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด

1.2) รองศาสตราจารย์ จะต้องดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์มาแล้ว ไม่น้อยกว่า 2 ปี มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในการสอน มีผลงานทางวิชาการ โดยผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด

1.3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ แบ่งออกเป็น 2 กรณี

1.3.1) ต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอาจารย์ และได้ดำรงตำแหน่งอาจารย์มาแล้ว ไม่น้อยกว่า 1 ปี และผ่านการประเมินทดลองการปฏิบัติงานแล้ว มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในการสอน มีผลงานทางวิชาการ โดยผ่านการประเมิน

⁴⁸ ประกาศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ชื่อตำแหน่งและมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ พ.ศ. 2564.

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด

1.3.2) ต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอาจารย์ตามบทเฉพาะกาล และได้ดำรงตำแหน่งอาจารย์มาแล้ว ไม่น้อยกว่า 6 ปี สำหรับอาจารย์ที่มีคุณวุฒิปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือไม่น้อยกว่า 4 ปี สำหรับอาจารย์ที่มีคุณวุฒิปริญญาโทหรือเทียบเท่า โดยผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด

1.4) อาจารย์ แบ่งออกเป็น 2 กรณี

1.4.1) ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่าในสาขาวิชาที่ตรงหรือเกี่ยวข้องกับสาขาที่จะมอบหมายให้สอนหรือทำวิจัย หรือ

1.4.2) ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทและอยู่ระหว่างศึกษาระดับปริญญาเอก ได้ผ่านการสอบวัดคุณสมบัติและได้รับอนุมัติให้ทำดุษฎีนิพนธ์แล้ว (Ph.D. Candidate) และผ่านการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีสรรหาพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด

ทั้งนี้ สำหรับผู้ที่บรรจุโดยใช้วุฒิปริญญาตรีหรือปริญญาโท ก่อนที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ออกประกาศมหาวิทยาลัยฯ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ พ.ศ. ๒๕๖๒ และคณะกรรมการบริหารบุคคล (ก.บ.ค.) มีมติกำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนี้ ให้ยังคงดำรงตำแหน่งอาจารย์ต่อไปได้

2) นักวิจัย เป็นสายงานที่ครอบคลุมถึงตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการวิเคราะห์ วิจัย ซึ่งมีลักษณะงานที่ ปฏิบัติเกี่ยวกับการศึกษา ค้นคว้า ทดลอง ทดสอบวิเคราะห์ เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ การเผยแพร่ ความรู้และการแก้ปัญหาต่าง ๆ ทางการศึกษา วิทยาศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจ การเมือง เป็นต้น หรืออาจช่วย การเรียนการสอน การให้คำปรึกษา แนะนำแก่นักศึกษา การให้บริการแก่สังคม และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย ตำแหน่งในสายงานนี้มีชื่อและระดับตำแหน่ง แบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับเชี่ยวชาญพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ ระดับชำนาญการ และระดับปฏิบัติการ

3) ครูกระบวนการ เป็นสายงานที่ครอบคลุมถึงตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปฏิบัติงานทางวิชาการ การจัดการศึกษา การอบรม และ การวิจัยค้นคว้าในสาขาวิชาการและวิชาชีพ การให้คำปรึกษานักเรียน การบริการทางวิชาการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม และ ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตำแหน่งในสายงานนี้มีชื่อและระดับตำแหน่ง แบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับเชี่ยวชาญพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ ระดับชำนาญการ และระดับปฏิบัติการ

4) อาจารย์ช่วยสอน มีลักษณะงานสอนวิชาการหรือวิชาชีพในสาขาวิชาต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย คำนวณวิจัยทางวิชาการ เป็นที่ปรึกษาของนิสิตนักศึกษาทางด้านวิชาการและกิจกรรมนักศึกษา ให้บริการทางวิชาการสังคม ทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง คือ จะต้องได้รับวุฒิปริญญาโทหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ในสาขาวิชาที่มีการสอนในสถาบันอุดมศึกษาและเป็นสาขาขาดแคลนและมีความจำเป็น ซึ่งไม่สามารถหาผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในมาตรฐานกำหนด ตำแหน่งอาจารย์ได้ ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการบริหารบุคคลและการคัดเลือก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่มหาวิทยาลัยกำหนด โดยมีเงื่อนไขต้องศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นภายใน 2 ปี นับตั้งผ่านการประเมินทดลองงาน

ในประเด็นคุณสมบัติตำแหน่งของอาจารย์ดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การกำหนดมาตรฐานกำหนดคุณสมบัติของอาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปัจจุบันนี้มีข้อกำหนดคุณสมบัติเฉพาะที่เป็นเกณฑ์ขั้นต่ำของวุฒิการศึกษาที่ผู้ันจะต้องได้รับเป็นคุณสมบัติที่มีลักษณะสูงขึ้น กล่าวคือ เมื่อพิจารณาจากมาตรฐานกำหนดตำแหน่งพนักงานมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กำหนดตำแหน่งเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2562 กำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอาจารย์ไว้ 2 ประการ คือ จะต้องเป็นผู้ได้รับปริญญาโท หรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ในสาขาที่มีการสอนในสถาบันอุดมศึกษา ประการหนึ่ง หรือ เป็นผู้ได้รับปริญญาเอก หรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่านี้ในสาขาที่มีการสอนในสถาบันอุดมศึกษา อีกประการหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากข้อกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของอาจารย์ในปัจจุบันที่มีเกณฑ์ขั้นต่ำของวุฒิการศึกษาไว้ว่า จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับปริญญาโทและอยู่ระหว่างศึกษาระดับปริญญาเอก ได้ผ่านการสอบวัดคุณสมบัติและได้รับอนุมัติให้ทำดุษฎีนิพนธ์แล้ว (Ph.D. Candidate) อีกทั้ง ประกอบกับการนำคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับปริญญาโทมากำหนดเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอาจารย์ช่วยสอน ส่งผลให้ในปัจจุบันผู้ที่ต้องการจะเข้าสู่เส้นทางอาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย หากไม่ได้เป็นผู้ที่อยู่ในสถานะของ Ph.D. Candidate ก็จะต้องเริ่มต้นการเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยในตำแหน่งอาจารย์ผู้ช่วยสอนซึ่งตำแหน่งดังกล่าวถูกบังคับโดยเงื่อนไขที่จะต้องศึกษาต่อในระดับสูงขึ้นภายใน 2 ปีนับผ่านการทดลองงาน

มีข้อสังเกตว่า แม้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จะได้จัดสรรงบประมาณจากเงินรายได้ประจำปีทุกปี เพื่อเป็นการสนับสนุนทุนศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกแก่อาจารย์ประจำ โดยค่าใช้จ่ายที่ผู้รับทุนจะได้รับจะแบ่งออกตามลักษณะประเภทของทุนการศึกษาทั้งในต่างประเทศและในประเทศ แต่ทุนการศึกษาดังกล่าวได้จำกัดคุณสมบัติเฉพาะของผู้รับทุนเอาไว้ โดยจะมอบให้

เฉพาะผู้ที่เป็นอาจารย์ประจำเท่านั้น ไม่รวมถึงอาจารย์ผู้ช่วยสอนแต่อย่างใด⁴⁹ จากการศึกษาระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงไม่พบว่ามีกฎเกณฑ์ใดที่รองรับหรือให้การสนับสนุนกลุ่มบุคคลดังกล่าวเพื่อพัฒนาตนเองให้มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามที่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้อย่างเป็นรูปธรรม

3.1.4 การเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้าง

การเข้าสู่ตำแหน่งการเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปัจจุบันกำหนดให้มีสถานะทางกฎหมายเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย อยู่ภายใต้บังคับของข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหาบุคคล รวมถึงการทำสัญญาจ้างของพนักงานมหาวิทยาลัย ทั้งในส่วนของพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการและสายสนับสนุนวิชาการ เพื่อเข้าปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จะเป็นไปตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด ทั้งนี้ กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์⁵⁰

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ ประเภทคณาจารย์ประจำ จะเป็นไปตามประกาศของมหาวิทยาลัย⁵¹ โดยการพิจารณาคัดเลือกบุคคลจะมีเกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติ⁵² ดังต่อไปนี้

- 1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก หรือเทียบเท่า ในสาขาวิชาที่ตรงกับสาขาที่จะมอบหมายให้สอนหรือทำวิจัย หรืออยู่ระหว่างศึกษาระดับปริญญาเอก โดยผ่านการสอบประมวลผล Ph.D. Candidate แล้ว
- 2) มีวิทยานิพนธ์ หรือมีประสบการณ์ปฏิบัติงานในสาขาวิชาที่จะมอบหมายให้สอนหรือทำวิจัย และ
- 3) สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) รับรอง

⁴⁹ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การบรรจุและแต่งตั้ง การทำสัญญาจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน 2561 21-23. <http://hrfs.person.tu.ac.th/hrtuweb/content/new_emp/files/support/คู่มือพนักงาน.pdf> สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2564.

⁵⁰ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 13.

⁵¹ ประกาศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ พ.ศ.2562.

⁵² ประกาศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ พ.ศ.2562 ข้อ 17.

จะเห็นว่า การเข้าสู่ตำแหน่งการเป็นอาจารย์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จะเริ่มต้นที่ตำแหน่งอาจารย์ โดยผู้ที่จะมีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณวุฒิปริญญาเอก หรืออยู่ระหว่างศึกษาระดับปริญญาเอก โดยผ่านการสอบประมวลผล Ph.D. Candidate แล้ว ฉะนั้น เกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งที่จำเป็นสำหรับผู้ที่ต้องการจะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย คือ จำเป็นต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกนั่นเอง

เมื่อได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการแล้ว จะต้องทดลองปฏิบัติงานเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งภาคการศึกษา แต่ไม่เกินหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง เมื่อทดลองปฏิบัติงานมาแล้วเป็นเวลาสามเดือน จะมีการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานโดยผู้บังคับบัญชา โดยก่อนที่จะครบกำหนดเวลาทดลองปฏิบัติงาน ไม่น้อยกว่า 30 วัน จะมีการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานโดยผู้บังคับบัญชา หากปรากฏผลว่าผ่านการประเมิน ก็จะได้รับการทำงานปฏิบัติงาน แต่หากไม่ผ่านการประเมินดังกล่าว ผู้นั้นก็จะพ้นจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย เว้นแต่กรณีผลการประเมินยังมีข้อที่สามารถปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนาได้ ผู้บังคับบัญชาก็อาจพิจารณาสั่งขยายระยะเวลาการทดลองปฏิบัติงานออกไปอีกเป็นเวลา ไม่เกินสามเดือนก็ได้⁵³

เมื่อปรากฏผลว่าผ่านการประเมินในกระบวนการทดลองปฏิบัติงานแล้ว ในระยะแรกของการทำสัญญาการปฏิบัติงาน จะอยู่ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาจ้างที่แน่นอน และจะมีการประเมินผลจนกระทั่งได้รับการทำสัญญาจ้างจนกระทั่งเกษียณอายุ โดยมีระยะเวลาสัญญาการปฏิบัติงาน แบ่งออกเป็น 5 ช่วงระยะเวลาสัญญา⁵⁴ ดังนี้

- 1) สัญญาการทดลองปฏิบัติงาน
- 2) สัญญาระยะที่หนึ่ง มีกำหนดเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ผ่านการทดลองปฏิบัติงาน
- 3) สัญญาระยะที่สอง มีกำหนดเวลา 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันสิ้นสุดสัญญา ระยะที่หนึ่ง
- 4) สัญญาระยะที่สาม มีกำหนดเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันสิ้นสุดสัญญา ระยะที่สอง
- 5) สัญญาระยะที่สี่ นับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันสิ้นสุดสัญญา ระยะที่สามจนถึงวันที่ต้องเกษียณอายุ

⁵³ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559 ข้อ 32.

⁵⁴ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ.2559 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ข้อ 33.

การทำสัญญาการปฏิบัติงานดังกล่าว ให้ทำต่อเนื่องกันตามอายุสัญญา และพนักงานมหาวิทยาลัยที่จะได้รับการทำสัญญาในแต่ละระยะเวลาของสัญญา⁵⁵ จะต้องมีคุณสมบัติและผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่อธิการบดีโดยข้อเสนอของคณะกรรมการบริหารบุคคลกำหนด

เห็นได้ว่า รูปแบบการจ้างงานของอาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นระบบสัญญาจ้างที่จะต้องมีการประเมินตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง ก่อนจะได้รับสถานภาพการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจนถึงวันที่เกษียณอายุ โดยไม่ต้องมีการทำสัญญาจ้างอีก อย่างไรก็ตาม แม้จะได้รับการทำจ้างในสัญญาระยะที่สี่ไปจนถึงวันที่เกษียณอายุ อันเป็นสัญญาจ้างที่ไม่มีกำหนดเวลาก็ตาม แต่การทำสัญญาจ้างดังกล่าวก็มีใช้การจ้างในรูปแบบเดียวกับอาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการ กล่าวคือ แม้อาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจะได้รับการว่าจ้างต่อไปได้จนกว่าจะเกษียณอายุก็ตาม แต่ในช่วงเริ่มต้นที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาก็ไม่ได้มีหลักประกันว่าสัญญาจ้างอาจารย์จะไม่สิ้นสุดลงด้วยเหตุอื่น ๆ⁵⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ประโยชน์จากการประเมินผลการปฏิบัติงาน⁵⁷ หรือข้อกำหนดในการทำผลงานวิชาการเพื่อเป็นเหตุให้อาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง

จากการศึกษา ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ถูกพิจารณาและกำหนดโดยสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปรากฏว่า ในปัจจุบันการเริ่มต้นเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้ที่จะมีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณวุฒิปริญญาเอก หรืออยู่ระหว่างศึกษาระดับปริญญาเอก (Ph.D. Candidate) แล้วเท่านั้น ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยจึงกำหนดเส้นทางการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยที่เริ่มต้นจากตำแหน่งอาจารย์

⁵⁵ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559 ข้อ 34.

⁵⁶ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559

ข้อ 53 ประเภทของการออกทั่วไป

พนักงานมหาวิทยาลัย ออกจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ลาออกโดยความเห็นชอบของอธิการบดีตามนโยบายลดขนาดกำลังคน
- (4) ถูกสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัย
- (5) ถูกสั่งให้ออกเพราะขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ตามข้อ 45
- (6) ถูกสั่งให้ออก ตามข้อ 55
- (7) สิ้นสุดสัญญาการปฏิบัติงาน หรือสัญญาจ้างและไม่ได้รับการต่อสัญญา

⁵⁷ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559 ข้อ 44.

เป็นหลัก แล้วจึงค่อยพัฒนาไปในตำแหน่งที่สูงขึ้น แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้ว บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการสอนและกิจกรรมทางวิชาการไม่ได้มีเพียงผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่ยังมีกลุ่มบุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่ง ได้แก่ กลุ่มนักศึกษาปริญญาเอก และกลุ่มผู้ช่วยสอน ซึ่งข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยยังกำหนดไม่ครอบคลุมไปถึงระบบการเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้างบุคลากรในงานทางวิชาการกลุ่มนี้ จึงทำให้กลุ่มบุคลากรดังกล่าวไม่มีสถานะทางกฎหมายที่กฎหมายบัญญัติให้การรับรองไว้อย่างชัดเจน เป็นผลมาจากการที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษาไม่ได้กำหนดเกณฑ์กลางในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไว้ ทำให้ระบบการเข้าสู่เส้นทางความเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยจึงไม่มีเอกภาพและไม่มีความแน่นอน

อีกทั้งเมื่อพิจารณาลักษณะของรูปแบบการให้ทุนแก่บุคลากรกลุ่มดังกล่าวเปรียบเทียบกับรูปแบบการจ้างงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างงานแล้ว พบว่า รูปแบบการให้ทุนการศึกษานั้นได้กำหนดสภาพการจ้างและการทำงานไว้เช่นเดียวกับการทำสัญญาจ้างลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่กลับไม่ได้มีการนำกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาบังคับใช้ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้บัญญัติยกเว้นไว้ ดังนั้น เมื่อการบริหารงานบุคคลตามกรณีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย ยังไม่ปรากฏกฎเกณฑ์กลางที่นำมาใช้กับการบริหารงานบุคคลเพื่อกำหนดสภาพการจ้างและการทำงานขั้นต่ำที่ชัดเจน รวมถึงรูปแบบการจ้างบุคลากรในงานทางวิชาการที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการให้ได้รับความคุ้มครองเพื่อเป็นหลักประกันในการทำงานอย่างเพียงพอ ปัจจุบันจึงเป็นระบบที่ไม่สามารถดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถให้เข้าสู่เส้นทางความเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยได้ เกิดปัญหาการขาดแคลนอาจารย์มหาวิทยาลัยเรื่อยมา การศึกษาถึงรูปแบบการจ้างและสถานะของบุคลากรในงานทางวิชาการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศ จึงอาจทำให้พบรูปแบบของสัญญาจ้างแรงงานในงานทางวิชาการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยได้

3.2 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศฝรั่งเศส

ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับว่ามีการแบ่งแยกนิติบุคคลมหาชนออกจากนิติบุคคลเอกชนอย่างเป็นระบบ มีการพัฒนารูปแบบในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยนำรูปแบบขององค์การมหาชนอิสระมาใช้กับมหาวิทยาลัย เพื่อให้สามารถตอบสนองและรองรับความเป็นอิสระแก่มหาวิทยาลัย

3.2.1 โครงสร้างและสถานภาพของมหาวิทยาลัย

ในระยะแรกการบริหารการศึกษาของประเทศฝรั่งเศสเป็นแบบศูนย์รวมอำนาจ (Centralization) อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาล อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานทางการศึกษาจึงต้องได้รับอนุญาตจากส่วนกลางทั้งหมด โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้บริหารการศึกษา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ตรวจราชการ และสภาคณะที่ปรึกษาช่วยบริหารงาน⁵⁸

ต่อมา ประเทศฝรั่งเศสได้มีความพยายามปรับปรุงกลไกของระบบราชการ โดยให้องค์กรของรัฐในรูปแบบใหม่สามารถบริหารงานและรับผิดชอบภารกิจได้อย่างคล่องตัวและมีความเป็นอิสระมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เข้าใจถึงสถานภาพของมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส จำเป็นต้องเข้าใจถึงโครงสร้างระบบหน่วยงานทางปกครองของรัฐ รวมถึงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่มีการแบ่งแยกนิติบุคคลมหาชนออกจากนิติบุคคลเอกชนอย่างเป็นระบบ รัฐสามารถเลือกรูปแบบในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ 2 รูปแบบ⁵⁹ คือ การจัดทำโดยองค์การของรัฐ และการจัดทำโดยองค์การมหาชน

รูปแบบแรก การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การของรัฐ (régie) เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐ (une collectivité publique) เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยตรง จะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นการกระทำโดยการใช้เงินค่าใช้จ่าย บุคลากร และทรัพย์สินที่เป็นของรัฐเองในการจัดทำองค์การของรัฐ เฉพาะรัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้นที่สามารถตั้งหน่วยงานประเภทนี้ขึ้นมาจัดทำบริการสาธารณะได้ องค์การของรัฐสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ องค์การของรัฐแบบทั่วไป และองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ

ประเภทที่หนึ่ง คือ องค์การของรัฐแบบทั่วไป (les régions simples) ได้แก่ องค์การของรัฐในส่วนกลางซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยฝ่ายปกครอง ด้วยการจัดทำกฎกระทรวง (arrêté ministériel) หรือจัดทำโดยรัฐกฤษฎีกา (décret) เพื่อตอบสนองการให้บริการสาธารณะบางประเภท และองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivité locale) สามารถจัดตั้งองค์การของตนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ตนได้ โดยผ่านทางสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (organe délibérant) เป็นผู้มีอำนาจ

⁵⁸ ธงชัย สมบูรณ์, *การศึกษาของประเศยุโรป (Education in European Countries)* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2549) 46-47.

⁵⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 5, วิญญูชน 2560) 81-85.

ในการก่อตั้งองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีมติให้จัดตั้งองค์การขึ้น จากนั้นฝ่ายบริหาร (organe exécutif) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะเป็นผู้ดำเนินการต่อ⁶⁰

ประเภทที่สอง คือ องค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ (les régions locales autonomes) เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายเทศบาล (Code des Communes) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งองค์การของตนเองที่เป็นอิสระขึ้นมา เพื่อแยกการจัดทำบริการสาธารณะออกไปจากระบบบริหารปกติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะอย่างคล่องตัว และมีอิสระในการดำเนินงาน

สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบที่สอง คือ การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การมหาชน (l'Établissement Public) หรือที่แปลเป็นภาษาไทยว่า “องค์การมหาชนอิสระ” หรืออาจมีบางท่านเรียกว่า “องค์การมหาชน”⁶¹ หรือ “องค์การสาธารณะ”⁶² องค์การมหาชนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่แยกออกมาจากนิติบุคคลรัฐ (Etat) หรือนิติบุคคลที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivité Territoriales) ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ⁶³ การมีสภาพเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะนั้น ทำให้้องค์การมหาชนสามารถดำเนินกิจการได้ด้วยตนเอง มีบุคลากร ทรัพย์สิน และระเบียบวิธีงบประมาณของตนเอง และวางกฎเกณฑ์ทั่วไปเพื่อใช้บังคับกับบุคคลและผู้ให้บริการสาธารณะของตนได้ รวมทั้งยังมีอำนาจพิเศษซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง ได้แก่ อำนาจในการเวนคืนทรัพย์สินเพื่อนำมาใช้ในกิจการขององค์การ หรือการไม่นำกระบวนการตามกฎหมายเอกชนในเรื่องล้มละลายมาใช้บังคับกับทรัพย์สินขององค์การซึ่งถือเป็นทรัพย์สินสาธารณะ⁶⁴

ศาสตราจารย์ Vedel และ Delvolve ได้อธิบายถึงองค์ประกอบขององค์การมหาชนอิสระจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ⁶⁵ ดังนี้

⁶⁰ Alain-Serge MESCHERIAKOFF, *Droit des services publics* (PUF Paris 1991) 315-317 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์ (เชิงอรรถ 59) 82.

⁶¹ โกคิน พลกุล, ‘นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส’ (2530) 6 วารสารกฎหมายปกครอง 280, 309.

⁶² อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2523) 88.

⁶³ Jean RIVERO, *Droit Administratif*. Dalloz (Paris 1985) 496 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์ (เชิงอรรถ 59) 83.

⁶⁴ เพิ่งอ้าง 84.

⁶⁵ Vedel et Delvolve, *Droit Administratif* (Presses universitaires de France 1984) 996-1000 อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน* (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. 2543) 110-111.

ประการแรก องค์การมหาชนอิสระจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ และส่วนราชการทั้งหลายภายใต้รัฐ และแยกต่างหากไปจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมทำให้ องค์การมหาชนอิสระสามารถมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง มีระบบบัญชีและงบประมาณเป็นเอกเทศ ของตนเองแยกต่างหากจากส่วนราชการทั้งหลาย ตลอดจนมีอำนาจบริหารจัดการกิจการของตนได้ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาปกติของระบบราชการ

ประการที่สอง องค์การมหาชนอิสระจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน กล่าวคือ องค์การมหาชนอิสระจะต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างของอำนาจมหาชน ทำให้้องค์การมหาชน อิสระสามารถมีสิทธิพิเศษและมีอำนาจบังคับบางประการเหนือประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ การเป็น องค์การในภาคมหาชนมีผลทำให้้องค์การมหาชนอิสระต้องอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลขององค์กรของรัฐ องค์กรใดองค์กรหนึ่งตามที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งด้วย อีกทั้งหากเกิดข้อพิพาทขึ้นจากการปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ ก็จะต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรเหล่านี้

ประการที่สาม องค์การมหาชนอิสระจะมีภารกิจในการดำเนินกิจการที่เป็น บริการสาธารณะเฉพาะด้าน โดยมีขอบเขตจำกัดและไม่ครอบคลุมทั่วไป ซึ่งแตกต่างกับอำนาจหน้าที่ ของรัฐหรือภารกิจส่วนราชการทั่วไป องค์การมหาชนอิสระจะได้รับอำนาจหน้าที่เฉพาะกิจกรรม บางประเภทหรือดำเนินภารกิจที่เป็นบริการสาธารณะเฉพาะด้านเท่านั้น จึงไม่มีอำนาจดำเนินภารกิจอื่น ที่นอกเหนือไปจากกฎหมายจัดตั้งได้กำหนดไว้โดยเฉพาะสำหรับองค์กรนั้น ด้วยเหตุนี้ ทำให้องค์กร ในภาคมหาชนอื่นก็ย่อมไม่มีอำนาจก้าวล่วงไปปฏิบัติภารกิจที่ได้มีการมอบหมายไว้แล้วแก่องค์การ มหาชนอิสระนั้นด้วยเช่นกัน

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระแยกจากรัฐหรือองค์การปกครอง ท้องถิ่น มาจากเหตุผลความจำเป็นในแง่ต่าง ๆ ดังนี้⁶⁶

1) เหตุผลในแง่วัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่จัดทำ เนื่องจากกิจกรรมในทาง วิชาการหรือศิลปะมักต้องการความเป็นอิสระ และหลักประกันในการเรียนการสอนที่รัฐจะไม่เข้าไป แทรกแซง องค์กรที่มักจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนอิสระ ได้แก่ มหาวิทยาลัย วิทยาลัย ศูนย์ภาษา หรือศูนย์ศิลปะแห่งชาติ โดยเฉพาะการรวมกลุ่มกันทางวิชาชีพซึ่งมักเป็นปัญหาทางเทคนิค เช่น สภาหอการค้า รวมถึงกิจกรรมที่มีลักษณะชั่วคราว เช่น การก่อสร้างพิพิธภัณฑ์การจัดแสดงสินค้า ระดับชาติ ก็จะก่อตั้งองค์การมหาชนอิสระองค์การหนึ่งขึ้นมารับผิดชอบ เป็นต้น

⁶⁶ françois GAZIER, 'Etude sur les établissements publics réflexions sur les catégories et les spécificités des établissements publics nationaux' (1984-1985) 36 E.D.C.E. , 42-47 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 'ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ' (2532) 4 วารสารนิติศาสตร์ 59, 62-63.

2) เหตุผลในแง่ระบบบัญชีและงบประมาณ เนื่องจากระบบบัญชีและงบประมาณที่ใช้ในหน่วยงานของรัฐนั้นมีลักษณะที่ไม่ยืดหยุ่น ไม่สามารถปรับสภาพให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือมิได้คาดการณ์ไว้ก่อนได้ การจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระจึงมีเป้าหมายเพื่อให้องค์การนั้นสามารถใช้ระบบบัญชีและงบประมาณที่มีความยืดหยุ่น ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดในทุกกรณี เช่น ห้องทดลองหนึ่งสามารถซื้อเครื่องมือในกรณีที่จำเป็นได้ แม้ไม่ได้ตั้งรายการนี้ไว้ในงบประมาณก็ตาม ซึ่งหากเป็นกรณีของรัฐแล้ว จะกระทำเช่นนี้ไม่ได้เลย

3) เหตุผลในแง่ความสัมพันธ์กับรัฐ เป็นไปในลักษณะผู้ถูกควบคุมกำกับกับผู้ควบคุมกำกับ มิใช่ผู้ได้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา องค์การมหาชนอิสระในกรณีนี้จึงอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐที่เรียกว่า อำนาจควบคุมกำกับ (la tutelle administrative)

4) เหตุผลในแง่ประโยชน์ของบุคลากรในองค์การมหาชนอิสระ เนื่องจากสามารถสรรหาบุคลากรที่ตรงกับความต้องการ สอดคล้องกับลักษณะขององค์การหรือกิจกรรมบางประเภทได้ดีกว่าในระบบราชการที่เป็นการเลื่อนตำแหน่งหรือระบบอาวุโส นอกจากนี้ บุคลากรในองค์การมหาชนอิสระก็จะได้รับผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนมากกว่าบุคลากรในระบบราชการอีกด้วย

กล่าวได้ว่า การนำรูปแบบการจัดองค์กรในรูปแบบองค์การมหาชนอิสระ (établissement public) มาใช้กับมหาวิทยาลัย จึงสามารถตอบสนองและรองรับความประสงค์ในการให้ความเป็นอิสระแก่มหาวิทยาลัยมากที่สุด การที่มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรของรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้ระบบบริหารราชการทั่วไปดังเช่นส่วนราชการอื่น ๆ อีกทั้ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ ในขณะที่ส่วนราชการอื่น ๆ มิได้มีฐานะเช่นนั้น จึงเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มหาวิทยาลัยสามารถเป็นอิสระได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ เมื่อมหาวิทยาลัยมีฐานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลเอกเทศ ก็ย่อมไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกนิติบุคคลหนึ่งต่างหากด้วย ในขณะที่ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์การของรัฐและไม่มีความเป็นนิติบุคคลของตนเองโดยเอกเทศ ก็ย่อมจำต้องอยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชาตามกฎหมายของกลไกปกติของรัฐนั่นเอง⁶⁷

การรับรองสถานภาพของมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศสปรากฏในประมวลกฎหมายการศึกษา (Code of Education) ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นด้วยวิธีการรวบรวมบทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ไว้เป็นหมวดหมู่ (Codification à Droit Constant) สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้รวบรวมไว้ในส่วนที่ 3 (Troisième Partie) ซึ่งอาจบัญญัติขึ้นโดยรัฐบัญญัติ รัฐกำหนด รัฐกฎหมาย หรือกฎกระทรวง โดยที่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง การแบ่งส่วน และ

⁶⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, ‘มหาวิทยาลัยไทยในรูปองค์การมหาชนอิสระ : กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี’ ใน หนังสือรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ 2535) 438.

การบริหารองค์กรมหาวิทยาลัย จะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายการศึกษา บรรพ 7 สถาบันการศึกษา ระดับสูง (Livre VII : Les établissements d'enseignement supérieur) ลักษณะ 1 องค์การมหาชน อิสระด้านวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และอาชีพ (Titre Ier : Les établissements Publics à Caractère Scientifique, Culturel et Professionnel) หมวด 2 มหาวิทยาลัย (Le Universités)⁶⁸

ประมวลกฎหมายการศึกษาได้มีการรับรองสถานภาพของมหาวิทยาลัยฝรั่งเศส ปรากฏในมาตรา L711-2 บัญญัติว่า

ลักษณะนี้กำหนดหลักการซึ่งใช้บังคับกับการจัดระเบียบและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การมหาชนอิสระด้านวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และอาชีพ ซึ่งได้แก่มหาวิทยาลัย โดยให้ถือว่าสถาบันโพลิเทคนิคแห่งชาติเป็นมหาวิทยาลัยด้วย โรงเรียนและสถาบันภายนอก โรงเรียนธรรมดาชั้นสูง โรงเรียนฝรั่งเศส ณ ต่างประเทศ และสถาบันขนาดใหญ่ โดยรายการและการจัดเข้าหมวดขององค์การมหาชนอิสระด้านวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และอาชีพกำหนดให้กำหนดขึ้นโดยรัฐกฤษฎีกา⁶⁹

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดให้มหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส มีสถานภาพเป็นองค์การมหาชนอิสระทางด้านวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรมและอาชีพ (Les Etablissements Public a Caractere Scientifique, Culturel et Professionnel) โดยได้รับมอบหมายภารกิจให้รับผิดชอบกิจกรรมในทางวิทยาศาสตร์การวิจัย การศึกษาและการส่งเสริมวัฒนธรรมเป็นหลัก⁷⁰ เมื่อเป็นองค์การมหาชน ส่งผลให้มหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศสแยกเป็นนิติบุคคลออกมา ไม่อยู่ภายใต้ระบบบริหารราชการทั่วไป โดยมีคณะกรรมการบริหาร และที่ประชุมใหญ่กำหนดนโยบาย และมีอิสระในการบริหารทั้งด้านบุคลากรและด้านอื่น ๆ การเปิดให้บุคลากรภายใน นักศึกษา และบุคลากรภายนอกได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นไปตามประมวลกฎหมายการศึกษา⁷¹ ทำให้มีการจัดการองค์การ การบริหารทรัพย์สิน และบริหารงานบุคคลด้วยตนเอง มหาวิทยาลัยจึงสามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สิน มีแหล่งที่มาของรายได้เป็นของตนเอง และมีงบประมาณเป็นอิสระอีกด้วย⁷²

⁶⁸ กัลยณัฐ พรหมนอก, ‘การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556) 115.

⁶⁹ Code of Education Article L711-2 อ้างถึงใน กัลยณัฐ พรหมนอก (เชิงอรรถ 68) 116.

⁷⁰ สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน* (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. 2543) 114.

⁷¹ Code of Education Article L717-1 อ้างถึงใน กัลยณัฐ พรหมนอก (เชิงอรรถ 68) 110.

⁷² กัลยณัฐ พรหมนอก (เชิงอรรถ 68) 116.

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยฝรั่งเศสไม่ได้หมายความว่า มหาวิทยาลัยฝรั่งเศสจะเป็นอิสระโดยปลอดจากการควบคุมใด ๆ โดยสิ้นเชิง ในลักษณะที่เรียกว่า *indépendent* ไม่ แต่จะต้องอยู่ในขอบเขตที่เรียกว่า *autonomie* กล่าวคือ เป็นอิสระภายในขอบเขตของกฎหมายจัดตั้ง และภายในกรอบวัตถุประสงค์และภารกิจที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งเป็นการให้หลักประกันโดยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยจากรัฐว่า รัฐจะมีก้าล่วงเข้ามาทำลายวิถีชีวิตอิสระอันเป็นปรัชญาพื้นฐานของมหาวิทยาลัย และในขณะเดียวกันกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยก็ย่อมป้องกันมิให้มหาวิทยาลัยใช้ประโยชน์จากความเป็นอิสระดังกล่าวนี้จนเกินขอบเขต ก้าล่วงไปในเขตแดนของกิจกรรมสาธารณะด้านอื่น ๆ ที่รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลดำเนินการอยู่ด้วยเช่นกัน⁷³ จะเห็นว่า แม้ว่าระบบกฎหมายฝรั่งเศสบัญญัติรับรองให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนแยกต่างหากจากรัฐ ด้วยความมุ่งหมายสำคัญคือ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระจากรัฐในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้มีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวสอดคล้องกับภารกิจของมหาวิทยาลัยก็ตาม แต่ความเป็นอิสระเช่นนั้นยังคงต้องมีการกำกับดูแลจากรัฐในบางประการเพื่อไม่ให้มหาวิทยาลัยอาศัยความเป็นอิสระนั้นจนเกินขอบวัตถุประสงค์และภารกิจที่กฎหมายให้อำนาจไว้

3.2.2 การบริหารงานบุคคล

เมื่อประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 12-13 เป็นระยะที่เริ่มมีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรก ๆ ขึ้นในประเทศฝรั่งเศส เช่น มหาวิทยาลัยปารีส (Paris) แนวคิดของมหาวิทยาลัยในขณะนั้นให้ความสำคัญไปที่คณาจารย์หรือนักวิชาการ โดยถือว่าบุคลากรดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้มหาวิทยาลัยเป็นศูนย์รวมความคิดทางวิชาการได้ มหาวิทยาลัยจึงมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาคณาจารย์หรือนักวิชาการก่อนสิ่งอื่นใด⁷⁴

การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศสบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายการศึกษา (Code of Education) ด้วยการแยกระหว่างบุคลากรที่มีฐานะเป็นอาจารย์-นักวิจัยมหาวิทยาลัย (*Enseignants – Chercheurs*) ออกจากราชการทั่วไปตามมาตรา L952-6 วรรค 4⁷⁵ โดยที่อาจารย์ – นักวิจัย หรืออาจารย์มหาวิทยาลัยของรัฐ (*les enseignants – chercheurs et les enseignants*) สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ ศาสตราจารย์ประจำ

⁷³ สุรพล นิธิไกรพนธ์, หนังสือรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม (เชิงอรรถ 67) 439.

⁷⁴ วิจิตร ศรีสอ้าน, *หลักการอุดมศึกษา* (เชิงอรรถ 2) 8.

⁷⁵ Code of Education Article L952-6 alinea 4 อ้างถึงใน กัลยณัฐ พรหมนอก (เชิงอรรถ 68) 110.

(Professeur des universités) และ อาจารย์ผู้บรรยาย (Maître de conférences)⁷⁶ โดยผู้สอนมหาวิทยาลัยจะได้รับหลักประกันความเป็นอิสระและเสรีภาพในทางวิชาการรับรองไว้ในประมวลกฎหมายการศึกษา มาตรา L952-2 บัญญัติว่า

อาจารย์-นักวิจัย อาจารย์ และนักวิจัย มีอิสระภาพโดยบริบูรณ์และมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติหน้าที่การสอนและการวิจัย ภายใต้บังคับของหลักภาวะวิสัยหรือคุณสมบัติของบุคคลสามารถตัดสินใจโดยไม่ใช้ความชอบส่วนตัว (Objectivité) และหลักความใจกว้างหรือสภาวะที่ยอมรับว่าบุคคลอื่นมีวิธีคิดและวิธีการใช้ชีวิตที่แตกต่างไปจากของตนเอง (Tolérance) โดยสอดคล้องกับธรรมเนียมปฏิบัติของมหาวิทยาลัยและบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายการศึกษา และมีส่วนร่วมในการบริหารบุคคลของงานบุคลากรผู้สอน⁷⁷

การแต่งตั้งหรือคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ระบบการสอนในมหาวิทยาลัย จะมีวิธีการดำเนินการที่แตกต่างกันในแต่ละสาขาวิชา แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งผู้สอนในระดับใดก็ตาม จะต้องผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมของคณะกรรมการซึ่งมาจากการสอนในมหาวิทยาลัยที่อยู่ในระดับไม่ต่ำกว่าระดับที่ต้องการบรรจุแต่งตั้งเสียก่อน ตัวอย่างเช่น การแต่งตั้งอาจารย์-นักวิจัยจะต้องผ่านการรับรองคุณสมบัติ (Qualification)⁷⁸ และการเข้าสู่ตำแหน่ง (Recrutement)⁷⁹

สำหรับการลงโทษทางวินัยอาจารย์-นักวิจัย บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายการศึกษา (Code of Education) มาตรา L952-7 กำหนดว่า

คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนอิสระด้านวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และอาชีพ จัดตั้งเป็นองค์คณะด้านวินัย (Section Disciplinaire) เพื่อวินิจฉัยด้านวินัยของอาจารย์-นักวิจัย และผู้ทำการสอนอื่น ๆ องค์คณะด้านวินัยประกอบด้วยกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งโดยผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของกลุ่มอาจารย์-นักวิจัย และกลุ่มผู้ทำการสอนอื่น ๆ จำนวนผู้แทนสอดคล้องกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในการวินิจฉัยแต่ละกรณี องค์คณะที่วินิจฉัยต้องประกอบด้วยกรรมการที่มีตำแหน่งสูงกว่าหรือเท่ากับบุคคลที่ถูกส่งตัวมาป้องกันหน้าคณะ และกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนจากกลุ่มบุคลากรประเภท

⁷⁶ เจตน์ สดาวรศิลป์พร, ‘สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย : ประสบการณ์ของประเทศไทยและสาธารณรัฐฝรั่งเศส’ (2549) 2 วารสารวิชาการศาลปกครอง 62, 84.

⁷⁷ Code of Education Article L952-2 อ้างถึงใน กัลยณัฐ พรหมนอก (เชิงอรธ 68) 110.

⁷⁸ Code of Education Article L952-6 alinea 1 อ้างถึงใน กัลยณัฐ พรหมนอก (เชิงอรธ 68) 110.

⁷⁹ Code of Education Article L952-6 alinea 2 อ้างถึงใน กัลยณัฐ พรหมนอก (เชิงอรธ 68) 110.

เดียวกับบุคคลที่ถูกส่งตัวมาเบื้องหน้าคณะ โทษที่กำหนดโดยองค์คณะด้านวินัยไม่เป็นอุปสรรคต่อการส่งตัวอาจารย์ด้วยความผิดเดียวกันไปยังศาลหรือคณะอื่นที่มีอำนาจวินิจฉัยตามข้อบังคับของสภาวิชาชีพ⁸⁰

หากเป็นการลงโทษทางวินัยอาจารย์-นักวิจัย และบุคลากรด้านการสอนของสถาบันการศึกษาระดับสูง ประมวลกฎหมายการศึกษา มาตรา L952-8 กำหนดว่า

โทษทางวินัยที่อาจสั่งให้บังคับใช้แก่อาจารย์-นักวิจัย และบุคลากรด้านการสอนของสถาบันการศึกษาระดับสูง ได้แก่ การต่าหนิติเตียน การเลื่อนขั้นช้าลงเป็นระยะเวลาไม่เกินกว่าสองปี การลดขั้น การห้ามไม่ให้เข้าสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นเป็นระยะเวลาไม่เกินกว่าสองปี การห้ามมิให้ทำการสอนหรือทำการวิจัย หรือทำการสอนหรือการวิจัยบางประเภทในองค์กรมหาชนนั้น หรือในทุก ๆ องค์กรมหาชนด้านการสอนระดับสูงเป็นเวลาไม่เกินกว่าห้าปี ร่วมด้วยการงดจ่ายค่าตอบแทนครึ่งหนึ่งหรือทั้งหมด การบังคับให้เกษียณอายุ หรือการเพิกถอนตำแหน่งอาจารย์ โดยผู้ที่ได้รับโทษข้อที่ 6 หรือข้อที่ 7 อาจได้รับโทษเสริมเป็นการห้ามมิให้ทำกิจกรรมใด ๆ ในสถาบันการศึกษาของรัฐหรือเอกชนแห่งหนึ่งแห่งใดในช่วงเวลาหนึ่งหรือตลอดไป⁸¹

3.2.3 สถานะทางกฎหมายของบุคลากรในงานทางวิชาการ

ระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศสสามารถจำแนกประเภทของบุคลากรในงานทางวิชาการออกได้เป็น 2 ช่วงเวลาด้วยกัน ได้แก่ บุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ และบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งกลุ่มบุคลากรทั้งสองประเภtdังกล่าวต่างก็ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายในบริบทที่แตกต่างกัน

3.2.3.1 บุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ

บุคลากรประเภทที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการจัดเป็นกลุ่มบุคลากรซึ่งอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการโดยจะได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายและได้รับการจ้างงานในระดับที่เหมาะสมแก่การทำงานในระยะเริ่มต้น

(1) นักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้าง

นักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้าง (Doctorants contractuels) เป็นรูปแบบการทำสัญญาจ้างที่มีการกำหนดเวลาไว้ล่วงหน้า ที่เรียกว่า Contrat à durée déterminée (CDD) เป็นรูปแบบในการสนับสนุนนักศึกษาที่กำลังศึกษาระดับปริญญาเอกให้สามารถทำหน้าที่ในการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการค่าจ้างที่เหมาะสมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการ

⁸⁰ Code of Education Article L952-7 อ้างถึงใน กัลยณัฐ พรหมนอก (เชิงอรธ 68) 111.

⁸¹ Code of Education Article L952-8 อ้างถึงใน กัลยณัฐ พรหมนอก (เชิงอรธ 68) 111-112.

ครองชีพระหว่างการศึกษาระดับปริญญาเอก สถานะของนักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างได้รับการรับรองไว้ใน รัฐกฤษฎีกา ที่ 2009-464 ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 2009⁸² ว่าด้วยนักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างจากสถาบันการศึกษาระดับสูงหรือสถาบันการวิจัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการฝึกอบรมการวิจัย และเตรียมความพร้อมในด้านกิจกรรมด้านการวิจัย (activités de recherche) กิจกรรมทางเศรษฐกิจ (activités de l'économie) การศึกษา (enseignement) และทางวัฒนธรรม (culture) ให้แก่นักศึกษาปริญญาเอกผ่านสัญญาที่เรียกว่า "สัญญาจ้างปริญญาเอก" โดยเปิดรับสมัครนักศึกษาที่ลงทะเบียนเพื่อเตรียมปริญญาเอกเข้าทำสัญญาจ้าง ส่วนการสรรหาและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของนักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างจะดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกาฉบับนี้⁸³ โดยจะได้รับคัดเลือกจากองค์การมหาชน (les établissements publics) ในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้⁸⁴

- องค์การมหาชนทางด้านวิทยาศาสตร์ (caractère scientifique)
- องค์การมหาชนทางด้านวัฒนธรรมและวิชาชีพ (culturel et professionnel)
- องค์การมหาชนทางปกครองทางการศึกษาระดับสูง (les établissements publics administratifs d'enseignement supérieur)
- องค์การมหาชนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (les établissements publics scientifiques et technologiques)
- องค์การมหาชนอื่น ๆ ที่มีภารกิจทางการศึกษาระดับสูงและการวิจัย (les autres établissements publics administratifs dont les statuts prévoient une mission d'enseignement supérieur ou de recherche)

การทำสัญญาจ้างปริญญาเอกภายใต้รัฐกฤษฎีกาดังกล่าวจะกลายเป็นลายลักษณ์อักษร ระบุวันสิ้นสุดสัญญา และกิจกรรมที่จะมอบหมายให้นักศึกษาปริญญาเอกต้องปฏิบัติภายใต้สัญญาจ้างปริญญาเอก ลักษณะของกิจกรรมและจำนวนระยะเวลาของกิจกรรมนั้นสามารถแก้ไขได้ในภายหลังตามที่ผู้อำนวยการสถาบันและอาจารย์ควบคุมวิทยานิพนธ์เห็นสมควร

⁸² Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche.

⁸³ Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche article 1.

⁸⁴ Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche article 2.

รัฐภูฏานดังกล่าวยังได้กำหนดเวลาจ้างงานเป็นเวลา 3 ปี โดยอาจกำหนดให้มีระยะเวลาทดลองงานเป็นเวลา 2 เดือน ในระหว่างช่วงทดลองงานนี้คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยกเลิกสัญญาได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย หรือแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และสัญญาปริญญาเอกนั้นก็สิ้นสุดลงทันทีหากไม่มีการลงทะเบียนเรียนระดับปริญญาเอก⁸⁵

ทั้งนี้ หากการไม่ต่อสัญญาปริญญาเอกเกิดขึ้นจากฝ่ายองค์กรเอง การไม่ต่อสัญญาดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดและหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยตามที่บัญญัติไว้ในบทที่ 2 ของ XI และ XII แห่งรัฐภูฏาน ที่ 86-83 ลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1986 ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ใช้บังคับกับพนักงานประเภทไร้ยศ (Agent Non Titulaires de l'Etat) ซึ่งเป็นลูกจ้างโดยอาศัยสัญญาจ้างตามกฎหมายมหาชน (les contractuels de droit public)⁸⁶ รัฐภูฏานดังกล่าวได้กำหนดเหตุแห่งการเลิกจ้างไว้หลายประการ ตัวอย่างเช่น เหตุไร้ความสามารถทางวิชาชีพ⁸⁷ หรือลูกจ้างได้ปฏิเสธการแก้ไขในสาระสำคัญของสัญญาตามที่ฝ่ายองค์กรเสนอ⁸⁸ เป็นต้น และเมื่อฝ่ายองค์กรตัดสินใจที่จะเลิกจ้างก่อนครบกำหนดสิ้นสุดสัญญาจ้างที่ระบุไว้ ฝ่ายองค์กรจะต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบก่อนล่วงหน้าตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้⁸⁹ และจะต้องระบุเหตุในการเลิกจ้างและวันสิ้นสุดสัญญาจ้างให้ทราบด้วย⁹⁰

นอกจากนี้ รวมถึงการกำหนดไปถึงข้อห้ามในการเลิกจ้างไว้ในกรณีที่ลูกจ้างมีการรับรองทางแพทย์ในการคลอดบุตร การลาเพื่อคลอดบุตร หรือการลาเพื่อรับบุตรบุญธรรมภายในช่วงระยะเวลา 4 สัปดาห์หลังจากที่ใบรับรองดังกล่าวหมดอายุ ทั้งนี้ หากได้รับแจ้งการเลิกจ้างก่อนที่จะมีการสังเกตว่าได้ตั้งครรภ์จากแพทย์ ก็สามารถแสดงหลักฐานใบรับรองแพทย์ภายใน 15 วันนับแต่ได้รับแจ้งการเลิกจ้าง และให้การเลิกจ้างดังกล่าวนั้นถูกยกเลิกไป แต่หากเป็นกรณีที่

⁸⁵ Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche article 3.

⁸⁶ Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat.

⁸⁷ Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat article 45-2.

⁸⁸ Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat article 45-3.

⁸⁹ Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat article 46.

⁹⁰ Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat article 47-1.

การเลิกจ้างเกิดจากเหตุลงโทษทางวินัยหรือเหตุอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการตั้งครุฑ หรือการคลอดบุตร ก็ไม่สามารถยกเหตุดังกล่าวมาบังคับใช้เพื่อยกเลิกการเลิกจ้างนั้นได้⁹¹ และกำหนดกฎเกณฑ์ เงื่อนไขในการจ่ายค่าชดเชยการเลิกจ้าง หลักเกณฑ์การคำนวณค่าชดเชย และอัตราค่าชดเชยไว้ใน มาตรา 51 ถึงมาตรา 55 แห่งรัฐกฤษฎีกาเดียวกัน⁹²

ระยะเวลาทำงานของนักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างบัญญัติไว้ใน รัฐกฤษฎีกา ที่ 2009-464 ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 2009 มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเวลาทำงาน ที่มีประสิทธิภาพประจำปีของนักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างไว้⁹³ โดยให้นำความในรัฐกฤษฎีกา ที่ 2000 – 815 ลงวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 2000⁹⁴ ที่เกี่ยวข้องกับการและลดเวลาการทำงาน ในราชการพลเรือนและในศาลยุติธรรมมาบังคับใช้ โดยกำหนดเวลาทำงานที่มีประสิทธิภาพไว้ที่ จำนวน 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และเวลาทำงานประจำปีที่มีประสิทธิภาพสูงสุดจำนวน 1,607 ชั่วโมง ต่อปี⁹⁵ และในช่วงเวลาทำงานนั้นลูกจ้าง (les agents) จะต้องอยู่ภายในบังคับของนายจ้าง (employeur) และต้องปฏิบัติตามคำสั่งนายจ้าง โดยไม่สามารถประกอบอาชีพส่วนตัวได้ อย่างอิสระ⁹⁶ และในการทำงานจะต้องเคารพหลักประกันขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น การกำหนดชั่วโมงเวลาทำงานประจำวันจะต้องไม่เกินจำนวน 10 ชั่วโมง ระยะเวลาในวันทำงานสูงสุด ไว้ที่จำนวน 12 ชั่วโมง โดยให้มีเวลาพักอย่างน้อยจำนวน 20 นาที กำหนดให้มีวันหยุดประจำปีสัปดาห์ ซึ่งรวมวันอาทิตย์อยู่ด้วย เป็นต้น เว้นแต่จะมีสถานการณ์พิเศษตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เป็น ข้อยกเว้นเท่านั้น⁹⁷

⁹¹ Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat article 49.

⁹² Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat article 51 - article 55.

⁹³ Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche article 4.

⁹⁴ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

⁹⁵ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature article 1.

⁹⁶ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature article 2.

⁹⁷ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature article 3.

โดยที่รัฐกฤษฎีกา ที่ 2009-464 ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 2009 บัญญัติขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาปริญญาเอกไว้ กำหนดให้บริการของนักศึกษาปริญญาเอก อาจอุทิศเวลาให้เฉพาะกับกิจกรรมการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมปริญญาเอกก็ได้ หรืออาจรวมถึง กิจกรรมเสริมนอกเหนือจากกิจกรรมการวิจัยก็สามารถกระทำได้เช่นกัน นอกจากนี้ รัฐกฤษฎีกา ดังกล่าวยังได้กำหนดรายละเอียดของระยะเวลาที่สามารถกระทำได้ในกิจกรรมเสริมไว้ ได้แก่

- การกิจด้านการสอนและการศึกษาต่อเนื่อง (mission d'enseignement, y compris dans le domaine de la formation continue) จำนวนไม่เกิน 1 ใน 3 ของบริการการสอน ตามที่กฎหมายกำหนด

- การกิจด้านเผยแพร่ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมถึงส่งเสริม ผลงานวิจัย (mission dans les domaines de la diffusion de l'information scientifique et technique et de la valorisation des résultats de la recherche) จำนวนไม่เกิน 32 วันทำการต่อปี

- การกิจผู้เชี่ยวชาญที่ดำเนินการในบริษัท หน่วยงานท้องถิ่น องค์การมหาชนทางปกครอง สมาคมหรือมูลนิธิ (mission d'expertise effectuée dans une entreprise, une collectivité territoriale, une administration, un établissement public, une association ou une fondation) จำนวนไม่เกิน 32 วันทำการ

ทั้งนี้ ระยะเวลารวมของกิจกรรมเสริมจากกิจกรรมการวิจัยที่มอบหมาย ให้นักศึกษาปริญญาเอกภายใต้กรอบสัญญาจ้างจะต้องไม่เกิน 1 ใน 6 ของระยะเวลาทำงานประจำปี ที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกาที่ 2000 – 815 ลงวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 2000 ข้างต้น⁹⁸ กล่าวได้ว่า ภายใต้ สัญญาจ้างปริญญาเอกนี้รัฐกฤษฎีกาจึงเปิดโอกาสให้นักศึกษาปริญญาเอกสามารถทำกิจกรรมการวิจัย ได้จำนวน 5 ใน 6 ของเวลาทำงานประจำปีนั่นเอง การมีส่วนร่วมในการทดสอบความรู้และการสอบ ที่เกี่ยวข้องกับการสอนของตนนั้นจะไม่ก่อให้เกิดค่าตอบแทนเพิ่มเติมหรือลดภาระหน้าที่ในการ ให้บริการตามที่ได้ระบุไว้ในสัญญาปริญญาเอก⁹⁹

สัญญาจ้างปริญญาเอกนี้สามารถขยายระยะเวลาการจ้างได้จำนวน 2 ครั้ง โดยมีระยะเวลาสูงสุดเป็นเวลา 1 ปี และเมื่อปรากฏว่านักศึกษาตามสัญญาปริญญาเอก อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายแรงงานกำหนดไว้ สัญญาปริญญาเอกก็อาจขยายระยะเวลาได้

⁹⁸ Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche article 5.

⁹⁹ Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche article 5-1.

อีกเป็นเวลา 1 ปี¹⁰⁰ หรือหากในระหว่างการดำเนินการตามสัญญาปริญญาเอก นักศึกษาปริญญาเอกได้รับประโยชน์จากการลาคลอดบุตร การลาเพื่อรับบุตรบุญธรรม การลาป่วยติดต่อกันเป็นเวลาเกิน 4 เดือน หรือการลาเป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือนหลังจากเกิดอุบัติเหตุจากการทำงานหรือการลาอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ระยะเวลาของสัญญาปริญญาเอกก็อาจขยายออกไปได้เท่ากับระยะเวลาที่นักศึกษาปริญญาเอกได้รับผลประโยชน์ แต่จะขยายระยะเวลาสูงสุดได้ไม่เกิน 12 เดือน โดยที่ระยะเวลาสะสมของส่วนขยายที่ได้รับภายใต้สัญญาปริญญาเอกจะต้องไม่เกิน 1 ปี¹⁰¹ นอกจากนี้ นักศึกษาปริญญาเอกอาจได้รับประโยชน์จากการลาโดยไม่ได้รับค่าจ้างเป็นเวลาสูงสุด 1 ปีอีกด้วย¹⁰² อนึ่ง ภายใต้การขยายระยะเวลาในสัญญาปริญญาเอก ระยะเวลาทั้งหมดในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างจะมีระยะเวลาไม่เกิน 4 ปี สำหรับในสถาบันหนึ่งแห่ง¹⁰³ และแม้ว่าจะมีการขยายระยะเวลาของสัญญาปริญญาเอกด้วยเหตุตามมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 8-1 ระยะเวลาของสัญญาปริญญาเอกจะต้องไม่เกินจำนวน 6 ปี¹⁰⁴

ในส่วนของการกำหนดค่าตอบแทนขั้นต่ำสำหรับการให้บริการของนักศึกษาปริญญาเอกจะถูกกำหนดโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาระดับสูง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการวิจัย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงงบประมาณ¹⁰⁵ ซึ่งจะถูกกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ลงวันที่ 29 สิงหาคม ค.ศ. 2016 เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนของนักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาปริญญาเอก¹⁰⁶ โดยกำหนดให้นักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้าง

¹⁰⁰ Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche article 7.

¹⁰¹ Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche article 8.

¹⁰² Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche article 8-1.

¹⁰³ Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche article 9.

¹⁰⁴ Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche article 9-1.

¹⁰⁵ Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche article 12.

¹⁰⁶ Arrêté du 29 août 2016 fixant le montant de la rémunération du doctorant contractuel.

ได้รับค่าตอบแทนขั้นต่ำรายเดือนจำนวน 1,758 ยูโร¹⁰⁷ และกรณีที่นักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างได้รวมกิจกรรมเสริมเข้ากับกิจกรรมการวิจัยนั้น กฎกระทรวงดังกล่าวจึงได้กำหนดการจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มเติมประจำปีโดยกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 1989 เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างสำหรับชั่วโมงเพิ่มเติม¹⁰⁸ ส่งผลให้ในแต่ละชั่วโมงของภารกิจด้านการสอนของนักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างจะได้รับค่าตอบแทนตามระยะเวลาจริง ดังต่อไปนี้ สำหรับบทบัญญัติทั่วไปในการบรรยาย (Cours) จำนวน 61.35 ยูโร สัมมนากลุ่มย่อย (Travaux dirigés) จำนวน 40.91 ยูโร และสอนภาคปฏิบัติ (Travaux pratiques) จำนวน 27.26 ยูโร ส่วนกรณีหลักสูตรกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และบริหาร (Cours de capacité des disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion) นักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างจะได้รับค่าตอบแทนในอัตราร้อยละ 60 ของค่าตอบแทนสำหรับบทบัญญัติทั่วไป¹⁰⁹ ส่วนค่าตอบแทนในแต่ละวันทำงานที่นักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างได้อุทิศให้กับกิจกรรมภารกิจด้านการเป็นผู้เชี่ยวชาญ และภารกิจด้านการเผยแพร่ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และเทคนิครวมถึงส่งเสริมผลงานวิจัย จะได้รับค่าตอบแทนอย่างน้อยจำนวน 2 เท่าของอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 ทั้งนี้ ค่าตอบแทนเพิ่มเติมจะจ่ายให้แก่ นักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างมีกำหนดเดือนละ 1 ครั้ง¹¹⁰

ในประเด็นการกำหนดเวลาที่แน่นอนของสัญญาจ้างปริญญาเอก ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้กำหนดเวลาในการจ้างและการขยายระยะเวลาการจ้างที่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนไว้ ส่งผลให้การปฏิบัติงานของนักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างดังกล่าวสิ้นสุดลงตามระยะเวลาที่ระบุไว้ในสัญญา แม้ว่าจะมีกรณีเหตุจำเป็นที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถขยายระยะเวลาของสัญญาจ้างได้ก็ตาม แต่กฎหมายก็ได้กำหนดขอบเขตระยะเวลาที่สามารถขยายได้สูงสุดเอาไว้ด้วยเช่นกัน เมื่อได้กำหนดไว้ชัดเจนโดยบทบัญญัติของกฎหมายเช่นนี้แล้ว มหาวิทยาลัยย่อมสามารถคาดการณ์ปริมาณของนักศึกษาปริญญาเอกที่จะสำเร็จการศึกษาและมีความพร้อมจะได้รับการพัฒนาเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยอย่างแน่นอน เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนอาจารย์หรือปัญหาที่ไม่สามารถดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์ดังเช่น

¹⁰⁷ Arrêté du 29 août 2016 fixant le montant de la rémunération du doctorant contractuel article 1.

¹⁰⁸ Arrêté du 6 novembre 1989 fixant les taux de rémunération des heures complémentaires.

¹⁰⁹ Arrêté du 6 novembre 1989 fixant les taux de rémunération des heures complémentaires article 1.

¹¹⁰ Arrêté du 29 août 2016 fixant le montant de la rémunération du doctorant contractuel article 2.

สถานการณ์ในปัจจุบันที่มหาวิทยาลัยไทยกำลังประสบปัญหาอยู่ นอกจากนี้สิ่งสำคัญของการกำหนดเวลาที่แน่นอนในการสิ้นสุดของสัญญาจ้าง หากเป็นกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับการทำสัญญาจ้างปริญญาเอกไม่สามารถสำเร็จการศึกษาได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือปฏิบัติไม่ตรงตามข้อสัญญาที่กำหนด เมื่อสัญญาจ้างดังกล่าวสิ้นสุดลง ก็ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้แก่บุคคลอื่นที่มีความประสงค์จะเข้าสู่ระบบของสัญญาจ้างปริญญาเอกต่อไป ดังนั้น การกำหนดสภาพการจ้างงานในรูปแบบของสัญญาจ้างปริญญาเอกที่มีกำหนดเวลาแน่นอน จึงเป็นระบบที่สามารถกระจายโอกาสให้แก่ นักศึกษาคนอื่น ๆ อีกด้วย และการที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีกฎเกณฑ์กลางกำหนดสภาพการจ้างและการทำงานสำหรับนักศึกษาปริญญาเอกไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมเป็นการให้ความคุ้มครองการทำงานของนักศึกษาปริญญาเอกให้สามารถปฏิบัติงานในสถานะลูกจ้างของมหาวิทยาลัยในขณะเดียวกันก็สามารถศึกษาปริญญาเอกในมหาวิทยาลัยไปด้วย ถือเป็นหลักประกันความมั่นคงในอาชีพให้แก่ นักศึกษาปริญญาเอกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อีกทั้ง การที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสสร้างรูปแบบสัญญาจ้างสำหรับนักศึกษาปริญญาเอกขึ้น โดยให้เป็นสัญญาจ้างงานในงานทางวิชาการซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพการจ้างขั้นต่ำ อัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำ พร้อมทั้งสวัสดิการด้านสังคม เพื่อเป็นการสนับสนุนการศึกษาและค่าใช้จ่ายในการครองชีพ เป็นระยะเวลา 3 ปี ให้แก่นักศึกษาปริญญาเอก ดำเนินการในรูปแบบของสัญญาจ้างงานตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด การให้ความคุ้มครองและการให้สิทธิประโยชน์แก่นักศึกษาในขณะที่กำลังศึกษาในระดับปริญญาเอกภายใต้สัญญาจ้าง จึงเสมือนเป็นการประกอบอาชีพอย่างหนึ่งที่มีสถานะดังเช่นลูกจ้าง ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย และเป็นการวางระบบสำหรับบุคคลที่มีความมุ่งมั่นจะเข้าสู่สถานะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ระบบการจ้างนักศึกษาปริญญาเอกภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอนในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ถือเป็นจุดเริ่มต้นของเส้นทางความก้าวหน้าในการสายอาชีพ หรือที่เรียกว่า Career Path ซึ่งหมายถึง เส้นทางความก้าวหน้าในการทำงานที่น่าจะไปสู่ตำแหน่งสำคัญของหน่วยงาน โดยแสดงให้เห็นถึงข้อกำหนดในการสั่งสมประสบการณ์และผลงานในแต่ละตำแหน่ง เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาไปสู่การครองตำแหน่งที่สูงขึ้น¹¹¹ เมื่อมีการกำหนดระบบของเส้นทางก้าวหน้าในสายอาชีพแล้ว บุคลากรก็จะทราบว่าตนเองสามารถเติบโตหรือเลื่อนไปดำรงตำแหน่งใดในระดับที่สูงขึ้น และจะต้องพัฒนาตนเองให้มีคุณสมบัติเฉพาะ และประสบการณ์ในการทำงานอย่างไรเพื่อจะก้าวไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น¹¹²

¹¹¹ สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ., *การวางแผนทางก้าวหน้าในสายอาชีพ* (บริษัท อัทธรรุญ ครีเอทีฟ จำกัด 2556) 8.

¹¹² เพิ่งอ้าง 9.

จึงเห็นว่า ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ตำแหน่งนักศึกษาปริญญาเอก ตามสัญญาจ้างเป็นจุดเริ่มต้นของเส้นทางความก้าวหน้าในการทำงานของอาชีวอาจารย์มหาวิทยาลัย โดยให้นักศึกษาปริญญาเอกส่งสมประสบการณ์ในด้านการสอนและกิจกรรมทางวิชาการอื่น ๆ ในระหว่างที่กำลังศึกษาปริญญาเอกไปด้วย การจ้างงานนักศึกษาปริญญาเอกจึงเป็นการจ้างงาน บุคลากรในงานทางวิชาการในตำแหน่งเริ่มต้น เมื่อนักศึกษาสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกแล้ว ก็จะก้าวหน้าไปสู่ตำแหน่งถัดไปที่สูงขึ้น การสร้างระบบเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีวอาจารย์ มหาวิทยาลัย โดยให้เริ่มต้นตั้งแต่การศึกษาในระดับปริญญาเอก จึงเป็นประโยชน์กับการบริหารงาน บุคคลของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นสิ่งที่สามารถจูงใจและรักษาให้กลุ่มบุคลากรที่มี ศักยภาพสูงและมีแนวโน้มจะเข้าสู่เส้นทางในการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย เกิดแรงจูงใจและพัฒนา ตนเองเพื่อขึ้นสู่ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยอย่างเป็นระบบได้อย่างชัดเจน

(2) ผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราว

ผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราว (Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche หรือ ATER) เป็นตำแหน่งที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ใน รัฐกฤษฎีกา ที่ 88-654 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 1988 เรื่อง การรับสมัครผู้ช่วยการสอนและ การวิจัยชั่วคราวในองค์การมหาชนทางด้านการศึกษาระดับสูง โดยที่องค์การมหาชนทางด้านการศึกษา ระดับสูง (Les établissements publics d'enseignement supérieur) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาระดับสูง (ministre chargé de l'enseignement supérieur) อาจทำสัญญาจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่รัฐกฤษฎีกากำหนด โดยให้ปฏิบัติงานในตำแหน่ง ผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราวเป็นสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอนได้¹¹³ การดำเนินการ สรรหาผู้ดำรงตำแหน่งจะเป็นอำนาจหน้าที่ของประธาน (président) หรือผู้อำนวยการ (directeur) ขององค์การมหาชนทางด้านการศึกษาระดับสูง โดยการทำสัญญาจ้างบุคลากรในตำแหน่งดังกล่าว จะอยู่ภายใต้รูปแบบของสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาจ้างที่แน่นอน การกำหนดเวลาการจ้างในแต่ละ สัญญาอาจมีความแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับสถานะและคุณสมบัติของผู้สมัครแต่ละราย และอาจมี การต่อสัญญาจ้างได้เป็นคราวๆ ไป แต่จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ภายใต้ รัฐกฤษฎีกาเดียวกันจะกำหนดเวลาของสัญญาจ้างขั้นสูงสุดไว้ รวมถึงวาระการดำรงตำแหน่งด้วย¹¹⁴

¹¹³ Décret n° 88-654 du 7 mai 1988 relatif au recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche dans les établissements publics d'enseignement supérieur article 1.

¹¹⁴ Décret n° 88-654 du 7 mai 1988 relatif au recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche dans les établissements publics d'enseignement supérieur article 3.

รัฐกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสามารถสมัครในตำแหน่งผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราวไว้หลายประการด้วยกัน โดยผู้สมัครจะต้องอยู่ในสถานะใดสถานะหนึ่งตามที่รัฐกฤษฎีกากำหนดไว้เป็นเงื่อนไขของผู้สมัคร¹¹⁵ รัฐกฤษฎีกาฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้แก่นักศึกษาที่กำลังศึกษาระดับปริญญาเอกแต่ยังไม่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก ซึ่งได้รับการรับรองจากคณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ว่าสามารถสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ได้ภายในระยะเวลา 1 ปี¹¹⁶ นอกจากนี้ผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกหรือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ดูแลการวิจัยที่สนใจเข้าร่วมการแข่งขันเพื่อการสรรหาในสถาบันการศึกษาระดับสูง¹¹⁷ ก็สามารถเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกในการทำสัญญาจ้างประเภทนี้ได้เช่นกัน และหากเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งก็จะมีกำหนดเวลาจ้างงานไม่เกิน 1 ปี และสามารถต่อสัญญาจ้างได้อีกหนึ่งครั้งเป็นระยะเวลา 1 ปี¹¹⁸ ผู้ที่จะสมัครในตำแหน่งผู้ช่วยการสอนและการวิจัยชั่วคราว จึงมักจะลงสมัครตำแหน่งดังกล่าวนี้ในช่วงปีสุดท้ายของการศึกษาระดับปริญญาเอก¹¹⁹

ผู้ช่วยการสอนและการวิจัยชั่วคราวจะมีขอบเขตการปฏิบัติงานเป็นหลักตามที่รัฐกฤษฎีกากำหนดไว้ ดังต่อไปนี้ กำหนดให้มีชั่วโมงการบรรยาย (cours) จำนวน 128 ชั่วโมง สัมมนากลุ่มย่อย (dirigés) จำนวน 192 ชั่วโมง และการสอนภาคปฏิบัติ (pratiques) จำนวน 228 ชั่วโมง ทั้งนี้ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจกรรมการสอนในการมีส่วนร่วมในการทดสอบความรู้ (contrôle des connaissances) และการสอบ (examens) จะไม่ก่อให้เกิดค่าตอบแทนเพิ่มเติมหรือไปลดภาระหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามที่ได้กำหนดไว้เป็นหลักข้างต้นได้ ทั้งนี้

¹¹⁵ Décret n° 88-654 du 7 mai 1988 relatif au recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche dans les établissements publics d'enseignement supérieur article 2.

¹¹⁶ Décret n° 88-654 du 7 mai 1988 relatif au recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche dans les établissements publics d'enseignement supérieur article 2 5°.

¹¹⁷ Décret n° 88-654 du 7 mai 1988 relatif au recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche dans les établissements publics d'enseignement supérieur article 2 6°.

¹¹⁸ Décret n° 88-654 du 7 mai 1988 relatif au recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche dans les établissements publics d'enseignement supérieur article 7-1.

¹¹⁹ Academic Positions, 'French Academic Job Titles Explained' (Academic Positions) <<https://academicpositions.com/career-advice/french-academic-job-titles-explained>> สืบค้นเมื่อ 24 พฤษภาคม 2564.

ผู้ช่วยการสอนและการวิจัยชั่วคราวอาจขอปฏิบัติงานนอกเวลาได้ตามจำนวนชั่วโมงที่รัฐกฤษฎีกากำหนดไว้ และยังได้รับค่าตอบแทนสำหรับการปฏิบัติงานนอกเวลานั้นด้วย¹²⁰

รัฐกฤษฎีกาดังกล่าวยังได้กำหนดอัตราค่าตอบแทนแก่ผู้ช่วยการสอนและการวิจัยชั่วคราวในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งไว้ โดยอ้างอิงจากอัตราค่าตอบแทนเดียวกับที่กำหนดโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงงบประมาณ (Ministre chargé du budget) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาระดับสูง (Ministre chargé de l'enseignement supérieur) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการบริการสาธารณะ (Ministre chargé de la fonction publique)¹²¹

3.2.3.2 บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ

ระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้กำหนดสถานะทางกฎหมายของบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการแตกต่างจากกลุ่มบุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ เนื่องจากบุคลากรทั้งสองกลุ่มดังกล่าวมีความต้องการหลักประกันในการทำงานและเสรีภาพทางวิชาการในระดับที่แตกต่างกัน

(1) อาจารย์ผู้บรรยาย

ตำแหน่งอาจารย์ผู้บรรยาย (Maître de conférences หรือ MCF) เป็นหนึ่งในประเภทของอาจารย์ - นักวิจัย (Enseignants – Chercheurs) ได้แก่ ผู้มีหน้าที่ด้านการสอน แบ่งออกเป็น ศาสตราจารย์ประจำ (Professeur) และอาจารย์ผู้บรรยาย (Maître de conférences) โดยจะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการสอบแข่งขันระดับชาติเพื่อเข้ารับราชการเป็นบุคลากรของรัฐ มีสิทธิและหน้าที่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ได้แก่ ประมวลกฎหมายการศึกษา มาตรา L951-2 กำหนดว่า รัฐบัญญัติฉบับที่ 84-16 วันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะที่เกี่ยวข้องกับงานราชการ ใช้บังคับกับองค์การมหาชนอิสระด้านวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และอาชีพ¹²² และประมวลกฎหมายการศึกษา มาตรา L952-6 วรรคสี่ กำหนดให้ อาจารย์-นักวิจัย (Enseignants – Chercheurs) มีสถานะเป็นข้าราชการ (Fonctionnaire d'état)¹²³ การเลื่อนขั้นอาจารย์ผู้บรรยาย แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ระดับปกติ (Class Normale) ซึ่งแบ่งออกเป็น 9 ขั้น และนอกกระด

¹²⁰ Décret n° 88-654 du 7 mai 1988 relatif au recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche dans les établissements publics d'enseignement supérieur article 10.

¹²¹ Décret n° 88-654 du 7 mai 1988 relatif au recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche dans les établissements publics d'enseignement supérieur article 11.

¹²² Code of Education Article L951-2 อ้างถึงใน กัลยณัฐ พรหมนอก (เชิงอรธ 68) 117.

¹²³ Code of Education Article L952-6 alinéa 4 อ้างถึงใน กัลยณัฐ พรหมนอก (เชิงอรธ 68) 117.

(Hors Classe) แบ่งออกเป็น 6 ชั้น¹²⁴ โดยจะได้รับค่าตอบแทนในอัตราตามที่กฎหมายระดับชาติ (National Legislation) กำหนด ซึ่งในแต่ละระดับก็จะสอดคล้องกับความอาวุโสของอาจารย์¹²⁵ ดังนั้น ค่าตอบแทนของอาจารย์ผู้บรรยายในแต่ละมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศสหรือต่างสาขาวิชา จึงจะไม่มี ความแตกต่างกันแต่อย่างใด¹²⁶

(2) ศาสตราจารย์ประจำ

ศาสตราจารย์ประจำ (Professeur des universités) เป็นตำแหน่ง ที่จัดอยู่ในประเภทของอาจารย์ – นักวิจัย (Enseignants - Chercheurs) ซึ่งถือเป็นตำแหน่ง ทางวิชาการสูงสุดในมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่รับผิดชอบการสอน โดยที่ประมวลกฎหมายการศึกษา (Code de l'Éducation) มาตรา L952-6 วรรค 4 บัญญัติรับรองให้อาจารย์ – นักวิจัย (Enseignants - Chercheurs) มีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการ (Fonctionnaire d'état) บุคคลจะเข้าสู่ การดำรงตำแหน่งประเภทนี้ได้จะต้องผ่านการสอบแข่งขันระดับชาติเพื่อเข้ารับบรรจุเป็นบุคลากรของรัฐ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายการศึกษา¹²⁷

การเลื่อนขั้นของตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับที่สอง (Seconde Classe) แบ่งออกเป็น 6 ชั้น ระดับที่ 1 (Première Classe) แบ่งออกเป็น 3 ชั้น และระดับพิเศษ (Classe Exceptionnelle) แบ่งออกเป็น 2 ชั้น โดยที่การเลื่อน ตำแหน่งจะเริ่มต้นจากระดับที่ 2 ไปสู่ระดับที่ 1 จากนั้นจึงขึ้นสู่ระดับพิเศษ ระดับทั้งหลายเหล่านี้ ส่งผลต่อจำนวนค่าตอบแทนของบุคลากร สำหรับการเลื่อนขั้นจะเป็นไปโดยอัตโนมัติตามความอาวุโส ส่วนการเลื่อนระดับนั้นจะเป็นไปตามความสมัครใจ ทั้งอาจารย์ผู้บรรยายและศาสตราจารย์ประจำ ที่ย้ายไปประจำต่างจังหวัดอาจได้เลื่อนขั้นเป็นพิเศษ¹²⁸

ในประเด็นสถานะทางกฎหมายของอาจารย์ – นักวิจัย (Enseignants - Chercheurs) ได้แก่ บุคลากรผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำ (Professeur) และอาจารย์ ผู้บรรยาย (Maître de conférences) มีข้อพิจารณาว่า แม้มหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศสจะมี

¹²⁴ กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก (เชิงอรรถ 68) 118.

¹²⁵ Emploi-Collectivites, 'Salaire maître de conférences' (Emploi-Collectivites) <<https://www.emploi-collectivites.fr/grille-indiciaire-etat-maitre-conferences/0/5141>> สืบค้นเมื่อ 24 พฤษภาคม 2564.

¹²⁶ Academic Positions, 'PhD, Postdoc, and Professor Salaries in France' (Academic Positions) <<https://academicpositions.be/career-advice/professor-salaries-in-france>> สืบค้นเมื่อ 24 พฤษภาคม 2564.

¹²⁷ กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก (เชิงอรรถ 68) 117.

¹²⁸ เพ็งอ้าง 118.

สถานภาพเป็นองค์การมหาชนอิสระแยกออกจากรัฐ ไม่อยู่ภายใต้ระบบบริหารราชการทั่วไป แต่กลับปรากฏว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยของรัฐยังคงมีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการ ในขณะที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ เป็นองค์การมหาชนเช่นเดียวกัน แต่ในปัจจุบันอาจารย์มหาวิทยาลัยกลับมีสถานะเป็นเพียงลูกจ้างตามสัญญาจ้างเท่านั้น โดยไม่สามารถมีสถานะเป็นข้าราชการได้อีกต่อไป ซึ่งเป็นผลโดยตรงมาจากการแปรสภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั่นเอง ผู้เขียนเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพของมหาวิทยาลัยกับสถานะทางกฎหมายของอาจารย์มหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส เมื่อพิจารณาจากสถานภาพของมหาวิทยาลัยและสถานะของอาจารย์-นักวิจัยที่เป็นข้าราชการแล้ว เห็นได้ชัดว่า แม้ว่ามหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศสจะมีสถานะเป็นองค์การมหาชน มีความเป็นอิสระแยกจากรัฐแล้วก็ตาม แต่อาจารย์-นักวิจัย ยังสามารถมีสถานะเป็นข้าราชการได้อยู่ จึงอาจสรุปได้ว่า สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศฝรั่งเศสที่เป็นองค์การมหาชนอิสระ ไม่จำเป็นต้องผูกพันกับสถานะทางกฎหมายของอาจารย์มหาวิทยาลัยที่เป็นข้าราชการแต่อย่างใด อาจารย์มหาวิทยาลัยยังคงสามารถมีสถานะเป็นข้าราชการได้ แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะไม่มีสถานภาพเป็นส่วนราชการแล้วก็ตาม

นอกจากการกำหนดให้อาจารย์มีสถานะเป็นข้าราชการแล้ว ระบบกฎหมายฝรั่งเศสยังให้ความสำคัญกับหลักประกันความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยอีกด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ¹²⁹ ดังนี้

1) การกำหนดระบบเข้าสู่ตำแหน่ง

การบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งผู้สอนในระดับใดก็ตาม บุคคลดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมของคณะกรรมการกลางว่าด้วยบุคลากรผู้สอนในมหาวิทยาลัย ซึ่งมาจากผู้สอนในมหาวิทยาลัยในระดับไม่ต่ำกว่าระดับของผู้ที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งนั้นเสียก่อน ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจึงจะดำเนินการต่อไปได้ เมื่อระบบการคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการดังกล่าวก่อน กฎหมายฝรั่งเศสจึงให้ความสำคัญกับองค์ประกอบของคณะกรรมการกลางฯ เห็นได้จาก รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1977 จึงกำหนดให้คณะกรรมการกลางฯ ประกอบด้วย ตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของผู้สอนในมหาวิทยาลัย และมาจากผู้บริหารในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีองค์ประกอบจำนวนเท่า ๆ กัน

¹²⁹ André de LAUBADÈRE, *Traité de droit administratif Tome 3* (Troisième édition, L.G.D.J. 1978) 287-297 อ้างถึงใน จิตพงศ์ พัฒนาศิริ, 'แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2538) 59-60.

ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในการเสนอให้มีการแก้ไข ปรับปรุง กฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงที่เทียบเท่า

2) การเลื่อนตำแหน่ง

การเลื่อนตำแหน่งของผู้สอนในมหาวิทยาลัยได้รับการรับรองไว้ในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1972 กำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษากิจการมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่เป็นกรรมการที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในการพิจารณาข้อเท็จจริงเฉพาะรายเกี่ยวกับการแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นหรือการเลื่อนตำแหน่งของผู้สอน รวมถึงผู้สอนในระดับศาสตราจารย์ และกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัย หากเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว รัฐมนตรีจะต้องขอความเห็นจากคณะกรรมการก่อนเสมอ

3) การดำเนินการทางวินัย

ระบบกฎหมายฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้สอนในมหาวิทยาลัยไว้อย่างชัดเจน เห็นได้จากขั้นตอนแต่งตั้งและโยกย้ายนั้นจะต้องกระทำโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสียและยังต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติก่อน

สำหรับการดำเนินการทางวินัย รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 1968 ได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงอำนาจในการกล่าวโทษ จากเดิมที่เป็นอำนาจของผู้บริหารการศึกษาไปเป็นอำนาจของประธานมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นตำแหน่งที่มาจากศาสตราจารย์ และกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณาโทษทางวินัย โดยให้สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มาจากระบบการเลือกตั้งตัวแทนจากผู้สอนในมหาวิทยาลัยเป็นองค์ประกอบสำคัญ อีกทั้งการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวยังอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายจากสถาบันตุลาการศาลปกครองอีกด้วย เพื่อเป็นการรับรองถึงความเป็นอิสระของผู้ทำการสอนและทำการวิจัยในสถาบันการศึกษาชั้นสูง

4) การกำหนดบัญญัติรับรองให้อาจารย์เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ในการเป็นคณะกรรมการในการคัดเลือกและแต่งตั้ง การบรรจุ การเลื่อนชั้นและเลื่อนตำแหน่ง การวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติงาน และการดำเนินการทางวินัย

3.2.4 การเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้าง

การเข้าสู่การเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในการสายอาชีพ (Career Path) เริ่มตั้งแต่การศึกษาในระดับปริญญาเอกจนกระทั่งได้รับตำแหน่งทางวิชาการซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการในมหาวิทยาลัย

3.2.4.1 การจ้างงานในตำแหน่งชั่วคราว

เริ่มต้นด้วยการศึกษาในระดับปริญญาเอกที่เป็นการศึกษาในระดับสูง การสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอกถือเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นอย่างมาก สำหรับผู้ที่ต้องการจะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยในตำแหน่งถาวร ซึ่งจะได้รับสถานะเป็นข้าราชการในมหาวิทยาลัย เพื่อเป็นการส่งเสริมการฝึกอบรมด้านการวิจัยของนักศึกษาปริญญาเอก และเตรียมความพร้อมในด้านกิจกรรมทางวิชาการ ระบบกฎหมายฝรั่งเศสจึงกำหนดรูปแบบสัญญาจ้างสำหรับนักศึกษาปริญญาเอกขึ้น โดยรับรองสถานะของนักศึกษาปริญญาเอกไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่ 2009-464 ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 2009¹³⁰ การเข้าสู่ระบบสัญญาจ้างปริญญาเอกจะเริ่มขึ้นจากการเปิดรับสมัครนักศึกษาที่ลงทะเบียนเพื่อเตรียมปริญญาเอกเข้าทำสัญญาจ้างปริญญาเอก¹³¹ โดยนักศึกษาจะได้รับคัดเลือกจากองค์การมหาชน (les établissements publics) ในด้านต่าง ๆ¹³² กำหนดให้สัญญาจ้างปริญญาเอกจะต้องมีผลบังคับใช้ในปีถัดจากการลงทะเบียนปริญญาเอกครั้งแรก สัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาจ้างแน่นอนเป็นเวลา 3 ปี สัญญาจ้างปริญญาเอกนี้อาจขยายระยะเวลาการจ้างได้จำนวน 2 ครั้ง โดยมีระยะเวลาสูงสุดเป็นเวลา 1 ปี และอาจกำหนดให้มีการทดลองงานเป็นเวลา 2 เดือน ในระหว่างช่วงทดลองงานนี้คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยกเลิกสัญญาได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย หรือแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ทั้งนี้ หากไม่มีการลงทะเบียนปริญญาเอก สัญญาจ้างปริญญาเอกก็จะสิ้นสุดลงทันที¹³³ เนื่องจากการลงทะเบียนปริญญาเอกนั้นถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการรักษาความเชื่อมโยงของสัญญา¹³⁴ ภายใต้รูปแบบการทำสัญญาจ้างปริญญาเอกยังกำหนดเวลาทำงานที่เหมาะสม

¹³⁰ Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche.

¹³¹ Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche article 1.

¹³² Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche article 2.

¹³³ Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche article 3.

¹³⁴ Ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse, 'Doctorants contractuels' (education.gouv.fr) <<https://www.education.gouv.fr/bo/2009/47/esrh0927264c.htm>> สืบค้นเมื่อ 23 เมษายน 2565.

ของนักศึกษาปริญญาเอกไว้จำนวน 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และสูงสุดจำนวน 1,607 ชั่วโมงต่อปี¹³⁵ โดยนักศึกษาปริญญาเอกจะได้รับค่าตอบแทนขั้นต่ำรายเดือนจำนวน 1,758 ยูโร¹³⁶

จะเห็นว่า วัตถุประสงค์หลักในการกำหนดหลักเกณฑ์ของสัญญาจ้างปริญญาเอกขึ้น เนื่องจากต้องการให้มีกรอบสัญญาจ้างปริญญาเอกที่เป็นมาตรฐาน เป็นการบูรณาการกิจกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมปริญญาเอก รวมถึงกิจกรรมเสริมต่าง ๆ กำหนดค่าตอบแทนขั้นต่ำ และเป็นการให้หลักประกันคุ้มครองทางสังคมภายใต้รัฐกฤษฎีกา ที่ 86-83 ลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1986 เช่น เหตุแห่งการเลิกจ้าง หรือการจ่ายค่าชดเชย เป็นต้น¹³⁷

ต่อมา เมื่อนักศึกษาสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกแล้วได้เข้าทำงานในทางวิชาการซึ่งเป็นตำแหน่งชั่วคราว รัฐกฤษฎีกา ที่ 88-654 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 1988¹³⁸ จึงได้บัญญัติรับรองสถานะของผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราว (Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche; A.T.E.R.) เป็นรูปแบบการจ้างงานแบบที่มีกำหนดเวลาแน่นอน โดยที่รัฐกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งไว้อย่างหลากหลาย แต่เพื่อให้การศึกษาในหัวข้อนี้เป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นระบบอย่างชัดเจน ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างคุณสมบัติของผู้ที่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราว ได้แก่

1) เป็นผู้ที่ลงทะเบียนปริญญาเอก และยังไม่สำเร็จการศึกษา แต่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ว่าสามารถสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ได้ภายในระยะเวลา 1 ปี¹³⁹

2) ผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก¹⁴⁰

¹³⁵ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature article 1.

¹³⁶ Arrêté du 29 août 2016 fixant le montant de la rémunération du doctorant contractuel article 1.

¹³⁷ Ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse (เชิงอรธ 134).

¹³⁸ Décret n° 88-654 du 7 mai 1988 relatif au recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche dans les établissements publics d'enseignement supérieur.

¹³⁹ Décret n° 88-654 du 7 mai 1988 relatif au recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche dans les établissements publics d'enseignement supérieur article 2 5°.

¹⁴⁰ Décret n° 88-654 du 7 mai 1988 relatif au recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche dans les établissements publics d'enseignement supérieur article 2 6°.

สำหรับผู้ที่มิคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้น เมื่อได้รับการคัดเลือกให้เข้าสู่ตำแหน่งนี้แล้ว ข้อตกลงในสัญญาจ้างก็จะมีกำหนดเวลาจ้างไม่เกิน 1 ปี และอาจต่อสัญญาจ้างได้อีกหนึ่งครั้ง เป็นระยะเวลา 1 ปี¹⁴¹

ผู้เขียนเห็นว่า การจ้างงานบุคลากรทางวิชาการในตำแหน่งชั่วคราว ได้แก่ การจ้างงานนักศึกษาปริญญาเอก และผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราว (ATER) จึงเป็นกรณีที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้กำหนดให้การจ้างงานสำหรับบุคลากรทางวิชาการตำแหน่งชั่วคราว ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน ถือเสมือนเป็นหนึ่งในเส้นทางความก้าวหน้าของอาชีพในการเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัย และเป็นระบบที่เตรียมความพร้อมให้แก่บุคคลเพื่อไปเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย รูปแบบการจ้างงานดังกล่าวจึงเป็นระบบที่มารองรับผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีความมุ่งมั่นจะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย โดยให้มิคุณสมบัติเป็นไปตามความต้องการของมหาวิทยาลัย การที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสกำหนดหลักเกณฑ์ของสัญญาจ้างปริญญาเอกเป็นกรอบสัญญาจ้างที่มีมาตรฐานเดียวกัน จึงย่อมทำให้ระบบการเข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและมีความแน่นอน คาดหมายได้ว่าเมื่อสำเร็จการศึกษาปริญญาเอกแล้วจะเข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์อย่างไร

นอกจากนี้ ยังเป็นการให้ความคุ้มครองแก่บุคลากรในงานทางวิชาการ ด้วยระบบกฎหมายแรงงานภายใต้รูปแบบการทำสัญญาจ้างอย่างชัดเจน ดังนั้น แม้ว่ามหาวิทยาลัยยังไม่สามารถจ้างบุคลากรกลุ่มนี้ในตำแหน่งถาวรซึ่งต้องให้สถานะเป็นข้าราชการได้ แต่เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรกลุ่มนี้มีหลักประกันในการทำงานที่เพียงพอ และดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถให้เข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย ระบบกฎหมายฝรั่งเศสจึงกำหนดให้มีสถานะเป็นลูกจ้างภายใต้ตามสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนของมหาวิทยาลัย และพัฒนาให้บุคคลมีประสบการณ์ทางวิชาการเพื่อเข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยในระดับที่สูงขึ้นต่อไป

3.2.4.2 การจ้างงานในตำแหน่งถาวร

การจ้างงานในตำแหน่งถาวรจะเป็นรูปแบบการจ้างสำหรับอาจารย์ - นักวิจัย (Enseignants - Chercheurs) ได้แก่ ผู้ที่ปฏิบัติงานสอน แบ่งออกเป็น ศาสตราจารย์ประจำ (Professeur) และอาจารย์ผู้บรรยาย (Maître de conférences) โดยอาจารย์ที่มีตำแหน่งถาวรจะมีสถานะเป็นข้าราชการในมหาวิทยาลัยของรัฐ นอกจากนี้ ยังอยู่ภายใต้รัฐกฤษฎีกาที่ 84-431 ลงวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 1984 เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ใช้บังคับกับอาจารย์ - นักวิจัย และการกำหนดสถานะพิเศษของศาสตราจารย์ประจำและอาจารย์ผู้บรรยาย และยังคงอยู่ภายใต้

¹⁴¹ Décret n° 88-654 du 7 mai 1988 relatif au recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche dans les établissements publics d'enseignement supérieur article 7-1.

ประมวลกฎหมายการศึกษา (Code de l'Education) บทบัญญัติบรรพ 9 ลักษณะที่ 5 ว่าด้วยบุคลากรทางการศึกษา¹⁴²

ขั้นตอนการเข้าสู่ตำแหน่งหรือการขึ้นทะเบียนรายชื่อผู้มีคุณสมบัติจะเป็นศาสตราจารย์ประจำ (Professeur) และอาจารย์ผู้บรรยาย (Maître de conférences) กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 2018¹⁴³ โดยผู้สมัครจะต้องเป็นผู้ผ่านการรับรองตรวจสอบคุณสมบัติโดยสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ (Conseil national des universités; CNU) ซึ่งเป็นองค์กรที่ดูแลด้านกระบวนการการจ้างงาน เพื่อพิจารณาว่าผู้สมัครมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะสมัครเข้ารับตำแหน่งทางวิชาการในมหาวิทยาลัยหรือไม่ โดยจะเปิดให้ลงทะเบียนตามช่วงเวลาที่ประกาศเผยแพร่ในทุกปีผ่านช่องทางเรียกว่า GALAXIE¹⁴⁴

สำหรับผู้ที่มีคุณสมบัตินั้นในรายการตำแหน่งอาจารย์ผู้บรรยายจะต้องมีคุณสมบัติหลัก คือ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก ส่วนผู้ที่สมัครเพื่อเข้าร่วมรายชื่อคุณสมบัติในการทำหน้าที่ศาสตราจารย์ประจำ จะต้องมีความสำคัญคือ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการทำวิจัยโดยตรง (Etre titulaire de l'habilitation à diriger des recherches)¹⁴⁵

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอาจารย์ผู้บรรยายสามารถเลื่อนตำแหน่งไปสู่ระดับที่สูงขึ้นได้ซึ่งก็คือ ตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำ (Professeur) โดยผู้สมัครจำเป็นต้องผ่านการทำผลงานทางวิชาการที่เรียกว่า habilitation หรือ agrégation ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้บุคลากรในงานทางวิชาการที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งอาจารย์ผู้บรรยาย (MCF) ได้มีโอกาสให้คำปรึกษาแก่นักศึกษาระดับปริญญาเอกก่อน เมื่อได้รับการรับรองตรวจสอบคุณสมบัติโดยสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติแล้วผู้สมัครจึงจะสามารถลงสมัครเข้ารับตำแหน่งศาสตราจารย์ต่อไปได้¹⁴⁶ ทั้งนี้ การทำผลงานทาง

¹⁴² Décret n°84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences.

¹⁴³ Arrêté du 11 juillet 2018 relatif à la procédure d'inscription sur les listes de qualification aux fonctions de maître de conférences ou de professeur des universités.

¹⁴⁴ Arrêté du 11 juillet 2018 relatif à la procédure d'inscription sur les listes de qualification aux fonctions de maître de conférences ou de professeur des universités article 7.

¹⁴⁵ Arrêté du 11 juillet 2018 relatif à la procédure d'inscription sur les listes de qualification aux fonctions de maître de conférences ou de professeur des universités article 2 1°.

¹⁴⁶ Academic Positions, 'French Academic Job Titles Explained' (เชิงอรธ 119).

วิชาการ (habilitation) จะมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับแต่ละสาขา¹⁴⁷ จึงกล่าวได้ว่า การสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอกถือเป็นเงื่อนไขประการสำคัญในการเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยในตำแหน่งถาวรที่มีสถานะเป็นข้าราชการ เมื่อได้รับการแต่งตั้งให้มีสถานะเป็นข้าราชการแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์-นักวิจัย มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานกิจกรรมอย่างน้อยเป็นเวลาทุก 5 ปี และเมื่อบุคคลดังกล่าวเป็นผู้สมัครรับการเลื่อนตำแหน่ง รายงานกิจกรรมทั้งหมดก็จะถูกส่งไปยังสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ¹⁴⁸ ทั้งนี้ รายงานกิจกรรมดังกล่าวเป็นเพียงการติดตามตรวจสอบอาชีพของอาจารย์-นักวิจัย ในแง่ของการสนับสนุนทางวิชาชีพเท่านั้น โดยจะดำเนินการภายหลังจากที่บุคคลดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งครั้งแรกมาแล้วเป็นเวลา 5 ปี¹⁴⁹

3.3 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีถือเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงและได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติว่าเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางด้านนวัตกรรมและการวิจัย โดยเฉพาะในสาขาวิทยาศาสตร์และการแพทย์ งานด้านวิชาการและการวิจัยของประเทศเยอรมนีจึงล้วนเป็นที่มาจากระดับมหาวิทยาลัย

3.3.1 โครงสร้างและสถานภาพของมหาวิทยาลัย

เมื่อประมาณปี ค.ศ. 1809 ฮัมโบลด์ท์ (Wilhelm von Humboldt) ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยเบอร์ลิน (University of Berlin) ขึ้นในประเทศเยอรมนี แนวความคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมนีได้มุ่งเน้นไปที่การศึกษาด้านปรัชญาและวิทยาศาสตร์การวิจัย บัณฑิตศึกษา และเสรีภาพทางวิชาการของคณาจารย์ และนักศึกษาเป็นพิเศษ¹⁵⁰ จุดมุ่งหมายของ

¹⁴⁷ European University Institute, 'France, Academic Career Structure' (EUI) <<https://www.eui.eu/programmesandfellowships/academiccareersobservatory/academiccareersbycountry/france>> สืบค้นเมื่อ 24 พฤษภาคม 2564.

¹⁴⁸ Décret n°84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences article 7-1.

¹⁴⁹ Décret n°84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences article 18-1.

¹⁵⁰ Clark Kerr, *The Uses of the University* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 1964) 11 อ้างถึงใน วิจิตร ศรีสอาน, *หลักการอุดมศึกษา* (เชิงอรรถ 2) 10.

มหาวิทยาลัยจึงครอบคลุมไปถึงการค้นคว้า วิจัย และใช้ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และวิทยาการแขนงต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของชีวิตและสังคม ถือเป็นต้นแบบของมหาวิทยาลัยสมัยใหม่¹⁵¹

ระบบกฎหมายเยอรมนีกำหนดสถานภาพของมหาวิทยาลัยไว้ในกฎหมายอุดมศึกษาระดับสหพันธ์ ที่เรียกว่า กฎหมายกรอบการอุดมศึกษา (Hochschulrahmengesetz; HRG) ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายกลาง ที่กำหนดกรอบในการจัดการอุดมศึกษาในแต่ละมลรัฐ โดยแม้ว่าแต่ละมลรัฐจะมีดุลพินิจในการกำหนดรูปแบบการบริหารงานมหาวิทยาลัยอย่างเป็นทางการเป็นอิสระก็ตาม หากกฎหมายกรอบการศึกษาของสหพันธ์ได้บัญญัติเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ และไม่ได้เปิดโอกาสให้เป็นดุลพินิจของมลรัฐแล้วนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐจะบัญญัติกฎหมายอุดมศึกษาของมลรัฐ (Landeshochschulgesetz) ให้แตกต่างไปจากที่กฎหมายกรอบการอุดมศึกษาบัญญัติไว้ไม่ได้¹⁵² โดยที่บทบัญญัติในมาตรา 58 วรรค 1 กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรปกครองตนเองตามกฎหมายมหาชน (Körperschaften des öffentlichen Rechts) และขณะเดียวกันก็มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐด้วย (Staatliche Einrichtung) ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ มีข้อสังเกตว่า ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมนีอาจจัดตั้งขึ้นในรูปแบบทางกฎหมายอย่างอื่นที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐได้อีกด้วย เช่น การจัดตั้งในรูปแบบของมูลนิธิ ได้แก่มหาวิทยาลัยเกิททิงเงน (Stiftungsuniversität Göttingen) มหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมนีจึงมีลักษณะที่เทียบเคียงได้กับองค์การมหาชนในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายไทย แต่อาจมีรายละเอียดที่กำหนดลักษณะการเป็นองค์กรของรัฐที่แตกต่างกันในแต่ละระบบกฎหมาย¹⁵³

เดิมโครงสร้างบริหารงานมหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมนีจะมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารงานสูงสุด โดยมีกลุ่มคณาจารย์มหาวิทยาลัย ได้แก่ ศาสตราจารย์ประจำ อาจารย์ที่รอตแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์ รวมถึงอาจารย์อัตราจ้าง จึงเป็นการบริหารงานมหาวิทยาลัยโดยกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น จนกระทั่งในทศวรรษที่ 1970 ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยขึ้น เป็นการนำหลักการที่สำคัญของการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกกลุ่มในมหาวิทยาลัย (Gruppenuniversität) โดยการใช้โครงสร้างการบริหารงานโดยองค์กรกลุ่ม (Kollegialorgan) ทำให้

¹⁵¹ นิชาพัชร มณีรัตน์, 'สถานะทางกฎหมายของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2542) 96.

¹⁵² ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, 'อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องเป็นข้าราชการ: การอภิปรายปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสถานะลูกจ้างของอาจารย์มหาวิทยาลัยในเยอรมนี' (2557) 4 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 772, 776.

¹⁵³ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, 'การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ - การปรับใช้ประสบการณ์ของประเทศเยอรมนีในประเทศไทย' (เชิงจรด 16) 51-52.

สภามหาวิทยาลัยประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวแทนของผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำ
ตัวแทนของบุคลากรประเภทผู้ช่วยวิชาการและนักวิจัย รวมถึงตัวแทนนักศึกษา¹⁵⁴

การบริหารงานของแต่ละมหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมนีนั้น กฎหมายว่าด้วยการ
การอุดมศึกษาของแต่ละมลรัฐ (Landeshochschulgesetze) จะกำหนดรายละเอียดของการ
บริหาร การจัดโครงสร้างมหาวิทยาลัย และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยไว้เพื่อใช้บังคับกับ
มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่ตั้งอยู่ในมลรัฐนั้น ๆ และมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ตราระเบียบพื้นฐานของ
มหาวิทยาลัย (Grundordnung) กำหนดรายละเอียดการบริหารงานให้สอดคล้องกับที่กฎหมายกลาง
ของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้ ระบบกฎหมายเยอรมนีจึงมีความแตกต่างจากระบบกฎหมายไทย
ซึ่งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะตรากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ¹⁵⁵

3.3.2 การบริหารงานบุคคล

ภายหลังการปฏิรูปกฎหมายกรอบการอุดมศึกษา (Hochschulrahmengesetz;
HRG) ซึ่งเป็นกฎหมายระดับสหพันธ์ในระบบกฎหมายเยอรมนี ในปี ค.ศ. 1998 ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติ
ของมลรัฐต่าง ๆ มีอิสระในการกำหนดโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย และลดอำนาจหน้าที่ของ
สภามหาวิทยาลัยและคณะกรรมการประจำคณะลง ตัวอย่างเช่น ในกฎหมายอุดมศึกษาของมลรัฐ
Baden-Württemberg มีข้อสังเกตว่า ผู้บริหารมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอธิการบดีมีอำนาจมากขึ้น
ครอบคลุมกิจการเกือบทั้งหมดของมหาวิทยาลัยและสามารถตัดสินใจได้ในแทบทุกเรื่องโดยไม่ต้องขอ
ความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัยอีก มีข้อสำคัญที่เกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคล ได้แก่ การมีมติ
ในเรื่องแผนงานด้านการวิจัยและการพัฒนานักวิชาการรุ่นใหม่ และการตราระเบียบพื้นฐานของ
มหาวิทยาลัย เป็นต้น ระบบบริหารงานของมหาวิทยาลัยจึงมีลักษณะเป็นลำดับขั้นการบังคับบัญชา
มากยิ่งขึ้น¹⁵⁶

3.3.3 สถานะทางกฎหมายของบุคลากรในงานทางวิชาการ

ระบบกฎหมายประเทศเยอรมนีได้กำหนดระบบการพัฒนาเข้าสู่อาชีพการเป็น
อาจารย์มหาวิทยาลัย ออกเป็น 2 ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงเริ่มต้นสำหรับบุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่ง
ทางวิชาการ และภายหลังจากที่บุคลากรได้รับการพัฒนาให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น

¹⁵⁴ เฟิงอ้าง 56-57.

¹⁵⁵ เฟิงอ้าง 67.

¹⁵⁶ ต่อพวงศ์ กิตติยานุพงศ์, ‘การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่
- การปรับใช้ประสบการณ์ของประเทศเยอรมนีในประเทศไทย’ (2563) 3 วารสารนิติศาสตร์ 390, 406 – 407.

3.3.3.1 บุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ

มหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมนีได้กำหนดระบบการฝึกฝนผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางวิชาการให้มีประสบการณ์ในด้านที่สนใจและพัฒนาให้เข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย

(1) ผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราว

ผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราว (Wissenschaftliche Hilfskraft) เป็นตำแหน่งของบุคลากรทางวิชาการที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในการสอนและการทำวิจัย เหมาะสำหรับนักศึกษาที่ลงทะเบียนกับมหาวิทยาลัยที่มีประสงค์จะมีรายได้ในขณะที่กำลังศึกษาในมหาวิทยาลัย และเป็นการสร้างโอกาสให้แก่นักศึกษาให้มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในสาขาที่ตนเองสนใจ ตำแหน่งผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราวจึงอาจเป็นบุคคลที่มีสองสถานะในขณะเดียวกันได้ กล่าวคือ เมื่อได้ลงทะเบียนเป็นนักศึกษาที่มหาวิทยาลัย และได้รับการว่าจ้างเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้าง โดยจะต้องปฏิบัติงานภายใต้คำสั่งของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง ในระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนีได้รับรองตำแหน่งผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราวภายใต้บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายอุดมศึกษาของมลรัฐ (Landeshochschulgesetz- LHG) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ในมลรัฐนั้น ทำให้อัตราค่าตอบแทนของผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราวจึงขึ้นอยู่กับมลรัฐที่มหาวิทยาลัยนั้นตั้งอยู่

ตำแหน่งผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราวสามารถจำแนกออกตามระดับวุฒิการศึกษาของผู้ปฏิบัติงาน แบ่งออกเป็น 3 ลำดับชั้น¹⁵⁷ ดังนี้

- 1) ขั้นต้น เป็นกลุ่มบุคคลที่ยังไม่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญา (Studierende ohne Studienabschluss)
- 2) ขั้นกลาง เป็นกลุ่มนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี (Studierende mit einem ersten Studienabschluss)
- 3) ขั้นสูงสุด ได้แก่ กลุ่มผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราวที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาจากวิทยาลัยทางวิทยาศาสตร์ (Wissenschaftliche Hilfskräfte mit abgeschlossener wissenschaftlicher Hochschulbildung) หรือจบหลักสูตรที่มีการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย

¹⁵⁷ Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Studentische und wissenschaftliche Hilfskräfte an Hochschulen 2018 1 3 <https://www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Hochschule_und_Forschung/Broschueren_und_Ratgeber/RatgeberSHK-WHK_A5_web.pdf> สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2565.

แต่ดำเนินการจัดสอบปลายภาคโดยคณะกรรมการสอบของรัฐ (Staatsexamen) ตัวอย่างเช่น ด้านการแพทย์ ทันตแพทย์ สัตวแพทย์ แพทยศาสตร์ กฎหมาย เคมีอาหาร เป็นต้น

ผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราวในมหาวิทยาลัยจะได้รับการว่าจ้างในรูปแบบสัญญาจ้างเป็นการชั่วคราว มีกำหนดเวลาสิ้นสุดการจ้างตามที่ระบุไว้ในสัญญา¹⁵⁸ การจ้างงานเช่นนี้จึงเป็นสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาจ้างแน่นอน ตัวอย่างเช่น

ในรัฐ Baden-Württemberg ได้บัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์การจ้างงานในตำแหน่งดังกล่าวไว้ในกฎหมายอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยในรัฐ Baden-Württemberg (Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg) ซึ่งเป็นกฎหมายอุดมศึกษาของมลรัฐ (Landeshochschulgesetz - LHG) มาตรา 57¹⁵⁹ กำหนดให้ มหาวิทยาลัยสามารถจ้างบุคคลที่มีวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาตรีเป็นผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราวได้ โดยเปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยสามารถทำสัญญาจ้างงานกับบุคคลดังกล่าวได้เป็นระยะเวลาสูงสุดจำนวน 6 ปี ซึ่งลักษณะการจ้างดังกล่าวถือเป็นสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน

จะเห็นได้ว่า นักศึกษาของมหาวิทยาลัยที่ได้รับการว่าจ้างให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราวจะได้รับความคุ้มครองและรับรองสถานะทางกฎหมายไว้ แม้ว่าการกำหนดค่าตอบแทนให้แก่นักศึกษาซึ่งเป็นลูกจ้างของมหาวิทยาลัยในแต่ละมลรัฐในประเทศเยอรมนีจะแตกต่างกันออกไปก็ตาม แต่ก็เป็นหลักประกันให้นักศึกษาที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งนี้ว่าจะได้รับการคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้

¹⁵⁸ เพิ่งอ้าง 18.

¹⁵⁹ Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg. (Landeshochschulgesetz - LHG). Vom 1. Januar 2005 § 57

“ Personen mit einem ersten Hochschulabschluss können als wissenschaftliche Hilfskraft eingestellt werden. Als studentische Hilfskraft kann eingestellt werden, wer an einer Hochschule in einem Studiengang immatrikuliert ist; das Beschäftigungsverhältnis ist spätestens mit der Exmatrikulation aufzulösen. Die Beschäftigung ist bis zur Dauer von sechs Jahren zulässig und erfolgt in befristeten privatrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen mit weniger als der Hälfte der durchschnittlichen regelmäßigen Arbeitszeit einer oder eines Tarifbeschäftigten des Landes. Wissenschaftliche sowie studentische Hilfskräfte üben Hilfstätigkeiten für Forschung und Lehre aus und unterstützen Studierende in Tutorien. Wissenschaftlichen Hilfskräften, die ihre Hilfstätigkeiten überwiegend im Bereich der Lehre erfüllen, kann das Dekanat die Bezeichnung »Lehrassistentin« oder »Lehrassistent« verleihen.”

(2) ผู้ช่วยงานทางวิชาการ

กลุ่มผู้ช่วยงานทางวิชาการ (Die wissenschaftlichen Mitarbeiter) หรือที่ในทางกฎหมายอุดมศึกษาเรียกว่า กลุ่มโครงสร้างชั้นกลางทางวิชาการ (Akademischer Mittelbau) เป็นกลุ่มบุคคลที่รับผิดชอบกิจกรรมเกี่ยวกับการสอนและการวิจัย บุคคลกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่เข้ามาแบ่งเบาภาระด้านการสอนและการวิจัยของผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ ได้แก่ การช่วยเตรียมงานต่าง ๆ ทำหน้าที่รวบรวมหรือค้นคว้าวรรณกรรมตามที่ศาสตราจารย์มอบหมาย ในทางวิชาการจึงสรุปได้ว่า ผู้ช่วยงานทางวิชาการไม่มีเสรีภาพทางวิชาการ เนื่องจากต้องทำงานภายใต้คำสั่งและอำนาจบังคับบัญชาของอาจารย์มหาวิทยาลัย โดยปัจจุบันมีข้อสรุปทางตำราว่า บุคลากรในกลุ่มนี้ประกอบด้วยบุคคลสองประเภท ได้แก่ อนุศาสตราจารย์ (Juniorprofessor) และ ผู้ช่วยงานทางวิชาการ (Wissenschaftlicher Mitarbeiter) อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้ช่วยงานทางวิชาการ จะได้รับการทำสัญญาจ้างงานตามกฎหมายที่เรียกว่า “กฎหมายกำหนดเวลาการจ้างงานทางวิชาการ” (Wissenschaftszeitvertragsgesetz) ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษสำหรับการจ้างงานลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานในทางวิชาการ โดยจะได้รับการจ้างงานใน 2 ช่วงเวลา ได้แก่ ขณะที่กำลังศึกษาระดับปริญญาเอก และภายหลังจากสำเร็จการศึกษาปริญญาเอก¹⁶⁰

ผู้เขียนเห็นว่า การที่มหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมนีระบบตำแหน่ง ผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราวและผู้ช่วยงานทางวิชาการ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดเป็นระบบการฝึกฝนนักศึกษาให้มีประสบการณ์ในด้านที่สนใจและและพัฒนานักศึกษาผู้มีความรู้ความสามารถทางวิชาการให้เข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์ โดยที่มีกฎหมายรองรับสถานะการเป็นลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในทางวิชาการให้แก่มหาวิทยาลัย โดยถือว่าบุคคลดังกล่าวมีสถานะเป็นทั้งนักศึกษาที่กำลังศึกษากับมหาวิทยาลัย และเป็นลูกจ้างของมหาวิทยาลัยด้วย จึงต้องได้รับความคุ้มครองด้านสภาพการจ้างและการทำงาน รวมถึงกำหนดค่าตอบแทนในการทำงานเช่นเดียวกันกับบุคคลที่ทำงานในลักษณะอื่น

3.3.3.2 บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ

กฎหมายกรอบการอุดมศึกษาได้บัญญัติรับรองสถานะของอาจารย์มหาวิทยาลัย โดยให้หมายรวมถึงศาสตราจารย์ และอนุศาสตราจารย์ เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการสอนและการวิจัย

¹⁶⁰ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ‘เสรีภาพทางวิชาการในระบบกฎหมายเยอรมัน’ (2550) 3 วารสารนิติศาสตร์ 548, 560-561.

(1) อนุศาสตราจารย์

แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้อนุศาสตราจารย์ (Juniorprofessor) เป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย และสามารถทำหน้าที่ด้านการสอนและการวิจัยอย่างอิสระก็ตาม¹⁶¹ แต่เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของงานที่อนุศาสตราจารย์รับผิดชอบแล้ว ในทางวิชาการจึงมีความเห็นแตกต่างว่า ตำแหน่งอนุศาสตราจารย์เป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่สร้างคุณวุฒิให้สูงขึ้น (Qualifikationsamt) อนุศาสตราจารย์จึงถือเป็นกลุ่มบุคลากรที่ในทางกฎหมายอุดมศึกษาเรียกว่า กลุ่มโครงสร้างชั้นกลางทางวิชาการ (Akademischer Mittelbau) เช่นเดียวกับผู้ช่วยงานทางวิชาการ (Wissenschaftlicher Mitarbeiter) หน้าที่สำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งอนุศาสตราจารย์จึงต้องปฏิบัติหน้าที่สอนและวิจัยตามที่คณะวิชาหรือมหาวิทยาลัยกำหนด และอีกประการหนึ่งคือ มีหน้าที่ในการสร้างคุณวุฒิที่สูงขึ้นให้กับตนเอง แม้ว่าจะยังไม่ได้ข้อสรุปทางวิชาการอย่างชัดเจนว่า อนุศาสตราจารย์สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระโดยแท้หรือไม่ หรือมีเสรีภาพทางวิชาการหรือไม่ เมื่อพิจารณาในแง่การปฏิบัติหน้าที่ของอนุศาสตราจารย์ โดยเฉพาะการสร้างคุณวุฒิที่สูงขึ้น ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การดูแล (Betreuung) ของผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ที่สามารถออกคำสั่งหรือใช้อำนาจบังคับบัญชาในเนื้อหาของการสอนและการวิจัยได้ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่า อนุศาสตราจารย์มีเสรีภาพทางวิชาการอย่างสมบูรณ์¹⁶²

(2) ศาสตราจารย์

ศาสตราจารย์ (Professor) บัญญัติไว้ในกฎหมายกรอบการอุดมศึกษา (Hochschulrahmengesetz) มาตรา 42 ว่า อาจารย์มหาวิทยาลัยหมายความว่าศาสตราจารย์ (Professor) และอนุศาสตราจารย์ (Juniorprofessor) เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการสอนและการวิจัย โดยที่อาจารย์มหาวิทยาลัยจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตลอดชีพในระดับ C3 และ C4 (ปัจจุบันคือ ระดับ W2 และ W3) เนื่องจากในประเทศเยอรมนีมีแนวคิดว่าการแต่งตั้งอาจารย์ให้มีสถานะเป็นข้าราชการถือเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยได้ จึงทำให้อาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการไม่ต้องตกอยู่ภายใต้คำสั่งของผู้ใดผู้หนึ่ง และไม่สามารถถูกโยกย้ายหรือให้ไปช่วยราชการที่อื่นได้ ดังนั้น ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ได้จึงต้องมีความรู้ความสามารถเป็นพิเศษ ผ่านความรู้ระดับปริญญาเอก (Promotion) และผ่านการทำผลงานทางวิชาการเพื่อเข้ารับการแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์ (Habilitation)¹⁶³

¹⁶¹ Hochschulrahmengesetz (HRG) § 43.

¹⁶² ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, 'เสรีภาพทางวิชาการในระบบกฎหมายเยอรมัน' (เชิงอรรถ 160) 560-561.

¹⁶³ เพิ่งอ้าง 559-560.

ผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์จะมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการสอนและการวิจัยในมหาวิทยาลัยอย่างอิสระ¹⁶⁴ รวมถึงมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของมหาวิทยาลัย¹⁶⁵

สำหรับค่าตอบแทนรายเดือนจะขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ ในขณะที่อนุศาสตราจารย์จะได้รับค่าตอบแทนในระดับ W1 แต่สำหรับศาสตราจารย์จะได้รับค่าตอบแทนในระดับ W2 หรือ W3 และยังสามารถได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นตามหน้าที่ที่รับผิดชอบเป็นพิเศษ ค่าตอบแทนพิเศษจากผลงาน ค่าเบี้ยเลี้ยงการสอนและการวิจัย เบี้ยเลี้ยงครอบครัว เป็นต้น¹⁶⁶

3.3.4 การเข้าสู่ตำแหน่งและรูปแบบการจ้าง

ระบบกฎหมายเยอรมนีมีระบบการพัฒนาเข้าสู่อาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย โดยมีแนวคิดในการเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางวิชาการได้พัฒนาเข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยจนกระทั่งได้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น

3.3.4.1 การจ้างงานในตำแหน่งชั่วคราว

จุดเริ่มต้นของเส้นทางที่จะเข้าสู่อาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมนี ส่วนใหญ่มักเกิดจากนักศึกษาที่กำลังศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยต้องการสั่งสมประสบการณ์ในงานสอนหรืองานวิจัยด้านที่ตนให้ความสนใจ พร้อมกับการสร้างรายได้ให้แก่ตนเอง ในขณะที่กำลังศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัย การเริ่มต้นด้วยตำแหน่งผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราว (Wissenschaftliche Hilfskraft) เป็นตำแหน่งที่ได้รับความนิยมอย่างมากสำหรับนักศึกษาในประเทศเยอรมนี รวมถึงนักศึกษาต่างประเทศที่กำลังศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมนีอีกด้วย ผู้ที่สนใจจะสมัครงานในตำแหน่งผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราวจะต้องติดตามประกาศรับสมัครซึ่งจะมีการเผยแพร่เป็นสาธารณะ เช่น ทางเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัย แต่อย่างไรก็ตาม อาจมีบางกรณีที่อาจารย์หรือนักวิจัยจะสอบถามนักศึกษาเป็นการเฉพาะรายบุคคลว่านักศึกษามีความสนใจที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งดังกล่าวหรือไม่¹⁶⁷

¹⁶⁴ Hochschulrahmengesetz (HRG)

§ 43 Die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer nehmen die ihrer Hochschule jeweils obliegenden Aufgaben in Wissenschaft und Kunst, Forschung, Lehre und Weiterbildung in ihren Fächern nach näherer Ausgestaltung ihres Dienstverhältnisses selbständig wahr.

¹⁶⁵ Research in Germany, ‘Professorship’ (Research in Germany) <<http://www.research-in-germany.org/en/your-goal/advanced-research/career-options-and-dual-careers/professorship.html>> สืบค้นเมื่อ 14 เมษายน 2565.

¹⁶⁶ เพิ่งอ้าง.

¹⁶⁷ Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Studentische und wissenschaftliche Hilfskräfte an Hochschulen (เชิงอรรถ 157) 16.

ข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราวจะทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาก็ได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยหลักฐาน (Nachweisgesetz; NachwG) มาตรา 2¹⁶⁸ กำหนดให้ นายจ้างมีหน้าที่ต้องจัดทำเงื่อนไขสัญญาจ้างงานเป็นลายลักษณ์อักษร และมอบให้แก่ลูกจ้างภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันเริ่มต้นการจ้างงาน ต้องมีรายการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ ข้อมูลเกี่ยวกับคู่สัญญา วันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดของสัญญาจ้าง สถานที่ทำงาน รายละเอียดของงาน หน้าที่ความรับผิดชอบ ชั่วโมงการทำงาน ค่าตอบแทน วันหยุดพักผ่อนประจำปี เป็นต้น โดยปกติแล้วผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราวมักเป็นการทำสัญญาจ้างชั่วคราว ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับลูกจ้างจึงจะสิ้นสุดตามวันที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง

ทั้งนี้ เฉพาะแต่ในมหาวิทยาลัยในรัฐเบอร์ลิน หากเป็นการจ้างลูกจ้างที่เป็นนักศึกษา (Studentische Beschäftigte) มหาวิทยาลัยจะต้องผูกพันตามข้อตกลงร่วมหรือ

¹⁶⁸ Nachweisgesetz; NachwG § 2

(1) Der Arbeitgeber hat spätestens einen Monat nach dem vereinbarten Beginn des Arbeitsverhältnisses die wesentlichen Vertragsbedingungen schriftlich niederzulegen, die Niederschrift zu unterzeichnen und dem Arbeitnehmer auszuhändigen. 2 In die Niederschrift sind mindestens aufzunehmen:

1. der Name und die Anschrift der Vertragsparteien,
2. der Zeitpunkt des Beginns des Arbeitsverhältnisses,
3. bei befristeten Arbeitsverhältnissen: die vorhersehbare Dauer des Arbeitsverhältnisses,
4. der Arbeitsort oder, falls der Arbeitnehmer nicht nur an einem bestimmten Arbeitsort tätig sein soll, ein Hinweis darauf, daß der Arbeitnehmer an verschiedenen Orten beschäftigt werden kann,
5. eine kurze Charakterisierung oder Beschreibung der vom Arbeitnehmer zu leistenden Tätigkeit,
6. die Zusammensetzung und die Höhe des Arbeitsentgelts einschließlich der Zuschläge, der Zulagen, Prämien und Sonderzahlungen sowie anderer Bestandteile des Arbeitsentgelts und deren Fälligkeit,
7. die vereinbarte Arbeitszeit,
8. die Dauer des jährlichen Erholungsurlaubs,
9. die Fristen für die Kündigung des Arbeitsverhältnisses,
10. ein in allgemeiner Form gehaltener Hinweis auf die Tarifverträge, Betriebs- oder Dienstvereinbarungen, die auf das Arbeitsverhältnis anzuwenden sind.

ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งเป็นเงื่อนไขของสัญญาจ้างอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงร่วมสำหรับการบริการสาธารณะของรัฐ Berlin (Berliner Tarifvertrag) ซึ่งใช้สำหรับการควบคุมสภาพการทำงานที่จำเป็น ได้กำหนดชั่วโมงทำงานขั้นต่ำไว้จำนวน 40 ชั่วโมงต่อเดือน และไม่เกิน 80 ชั่วโมงต่อเดือน หรือในกฎหมายอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยในรัฐ Berlin (Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin; BerlHG) กำหนดให้สัญญาจ้างมีกำหนดเวลาสองปี¹⁶⁹

ตั้งแต่ช่วงเดือนมีนาคม ค.ศ. 2007 ระบบกฎหมายเยอรมนีได้กำหนดกฎเกณฑ์กลางเพื่อใช้บังคับกับสัญญาจ้างงานที่มีกำหนดเวลาแน่นอนในการศึกษาระดับสูงและการวิจัยขึ้นเป็นการเฉพาะ ที่เรียกว่า Wissenschaftszeitvertragsgesetz (WissZeitVG) บทบัญญัติที่กล่าวไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ได้เคยถูกกำหนดไว้รวมอยู่ในกฎหมายกรอบการอุดมศึกษา (Hochschulrahmengesetz)¹⁷⁰ กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาจ้างงานที่มีกำหนดเวลาแน่นอนฉบับนี้ใช้บังคับกับผู้ช่วยงานทางวิชาการ (Die wissenschaftlichen Mitarbeiter) กำหนดให้ผู้ช่วยงานทางวิชาการมีหน้าที่ช่วยงานผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ในการรวบรวมหรือค้นคว้าวรรณกรรม การเตรียมงานต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากศาสตราจารย์ รวมถึงการเข้าสอนในบางวิชาด้วย¹⁷¹

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ระยะเวลาการจ้างตามกฎหมายกำหนดเวลาการจ้างงานทางวิชาการ (Wissenschaftszeitvertragsgesetz; WissZeitVG) ได้กำหนดเวลาจ้างในขณะที่นักศึกษาระดับปริญญาเอกยังไม่สำเร็จการศึกษาปริญญาเอก จะมีระยะเวลาการจ้างจำกัดไว้ไม่เกิน 6 ปี¹⁷² และเมื่อนักศึกษาสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกแล้วนั้นก็จะมีภาระการจ้างหลังสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกโดยจำกัดไว้สูงสุดไม่เกิน 6 ปี และเมื่อรวมระยะเวลาในการจ้างงานทั้งสองช่วงเวลาเข้าด้วยกัน นักศึกษาระดับปริญญาเอกจะได้รับการจ้างงานรวม 12 ปี ทั้งนี้ หากเป็นการศึกษาระดับปริญญาเอกในสาขาการแพทย์ กฎหมายจะกำหนดเวลาการจ้างในขณะที่นักศึกษาระดับปริญญาเอกยังไม่สำเร็จการศึกษาปริญญาเอก จำกัดไว้สูงสุดไม่เกิน 9 ปี¹⁷³ และเช่นเดียวกันเมื่อนักศึกษาสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก จะมีการจ้างหลังสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก

¹⁶⁹ Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Studentische und wissenschaftliche Hilfskräfte an Hochschulen (เชิงอรรถ 157) 17.

¹⁷⁰ Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, A Guide Fixed-Term Contracts in Higher Education and Research 2019 7 <<https://www.gew.de/index.php?elD=dumpFile&t=f&f=89240&token=8481dd2d5d9862908996908aa6ac0a546a6f9227=&Fixed-term-contracts-web.pdf>> สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2564.

¹⁷¹ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ‘เสรีภาพทางวิชาการในระบบกฎหมายเยอรมัน’ (เชิงอรรถ 160) 561.

¹⁷² Wissenschaftszeitvertragsgesetz § 2 paragraph 1 sentence 1.

¹⁷³ Wissenschaftszeitvertragsgesetz § 2 paragraph 1 sentence 2.

จำกัดไว้สูงที่สุดไม่เกิน 6 ปี รวมระยะเวลาการจ้างงานทั้งสิ้น 15 ปี แต่หากเป็นกรณีได้รับทุนสนับสนุนตำแหน่งของตนจากบุคคลภายนอก สัญญาจ้างก็อาจจะต่อเนื่องต่อไปได้

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดลักษณะพิเศษของสัญญาจ้างไว้ในกรณีที่นักศึกษาระดับปริญญาเอกสามารถสำเร็จการศึกษาได้เร็วกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้สัญญา หรือที่เรียกกันว่า “กฎโบนัส” เกิดขึ้นเมื่อนักศึกษาปริญญาเอกสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกโดยใช้ระยะเวลาในการศึกษาน้อยกว่า 6 ปี หรือน้อยกว่า 9 ปีในสาขาการแพทย์ กฎหมายกำหนดให้เพิ่มระยะเวลาของการจ้างงานหลังจากที่นักศึกษาสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก โดยขยายระยะเวลาของสัญญาจ้างออกไปตามระยะเวลาที่เหลืออยู่จากช่วงระยะเวลาของสัญญาจ้างในขณะที่กำลังศึกษาระดับปริญญาเอก¹⁷⁴ การที่กฎหมายบัญญัติไว้ในลักษณะเช่นนี้จึงเหมือนเป็นการให้รางวัลสำหรับนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกได้อย่างรวดเร็ว ไม่เพียงแค่นั้นกฎหมายยังกำหนดจำนวนชั่วโมงของการทำงาน รวมถึงกำหนดให้ระยะเวลาของสัญญาที่กฎหมายกำหนดไว้สามารถขยายออกไปได้ตามข้อตกลงของพนักงาน หากเป็นกรณีของการลาหรือการลดชั่วโมงการทำงานลงอย่างน้อยหนึ่งในห้าของชั่วโมงการทำงานปกติสำหรับการดูแลหรือเลี้ยงดูเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป หรือกรณีการรับราชการทหารชั้นพื้นฐานหรือรับราชการทดแทน หรือกรณีการไร้ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับการเจ็บป่วยสำหรับการทำงานตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น¹⁷⁵

บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดเวลาการจ้างงานทางวิชาการ (Wissenschaftszeitvertragsgesetz) จะไม่กระทบต่อสิทธิของสถาบันอุดมศึกษาในการที่จะจ้างพนักงานภายใต้สัญญาการจ้างงานชั่วคราวและการจ้างงานแบบมีกำหนดเวลาจ้าง (Teilzeit- und Befristungsgesetz - TzBfG) ตัวอย่างเช่น กรณีมีเหตุผลโดยเฉพาะหากมีความต้องการชั่วคราวเพื่อทดแทนตำแหน่งที่ว่างลง กรณีการจ้างงานที่ได้รับทุนที่จัดสรรจากงบประมาณสำหรับวัตถุประสงค์ที่มีระยะเวลาจำกัด หรือกรณีเข้ารับตำแหน่งแทนพนักงานคนอื่นที่อยู่ระหว่างการลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรหรือเจ็บป่วย เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า จากการศึกษารูปแบบการจ้างงานสำหรับกลุ่มบุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการที่ใช้ในมหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมนี พบว่า ระบบกฎหมายเยอรมนีมีแนวคิดในการเปิดโอกาสและสนับสนุนให้นักศึกษาปริญญาเอกที่ปฏิบัติงานในทางวิชาการได้รับการคุ้มครองในฐานะลูกจ้างภายใต้สัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยทำให้เกิดประโยชน์ที่เห็นได้ชัด

¹⁷⁴ Wissenschaftszeitvertragsgesetz § 2 paragraph 1 sentence 2.

¹⁷⁵ Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, A Guide Fixed-Term Contracts in Higher Education and Research (เชิงอรรถ 170) 31-32.

ประการแรก คือ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมและสนับสนุนนักศึกษาปริญญาเอกที่ต้องการจะเข้าสู่เส้นทางอาชีพการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยในอนาคต จึงเป็นการสร้างระบบการเข้าสู่ตำแหน่งการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย โดยกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพตั้งแต่เริ่มศึกษาในระดับปริญญาเอกซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นทางวิชาการที่สำคัญ ประการต่อมา การสร้างรูปแบบการจ้างงานในลักษณะของสัญญาปริญญาเอกขึ้นนั้น ย่อมเป็นการคุ้มครองการทำงานทางวิชาการให้แก่นักศึกษาปริญญาเอกให้สามารถเตรียมวิทยานิพนธ์ไปด้วยได้ในขณะที่ปฏิบัติงานในทางวิชาการ เมื่อสำเร็จการศึกษาปริญญาเอกแล้ว บุคคลดังกล่าวก็จะมีคุณสมบัติที่จะเข้าสู่ระบบการคัดเลือกเป็นอาจารย์ไม่เพียงแต่จะเกิดประโยชน์ในระดับบุคคลแก่ผู้มีความรู้ความสามารถที่ต้องการจะเข้าสู่เส้นทาง การเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่มหาวิทยาลัยยังสามารถคาดการณ์จำนวนผู้ที่สำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาเอกซึ่งเป็นสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอนได้อีกด้วย

สำหรับอนุศาสตราจารย์ (Juniorprofessor) ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ ได้กล่าวว่า ระบบตำแหน่งอนุศาสตราจารย์ เป็นตำแหน่งที่มีความมุ่งหมายในการสร้างนักวิจัยหรือนักวิชาการรุ่นใหม่ (Wissenschaftsnachwuchs) ซึ่งแบ่งระยะเวลาการจ้างออกเป็น 2 ช่วง ระยะเวลา แต่รวมกันแล้วไม่เกิน 6 ปี สำหรับทุกสาขา และไม่เกิน 9 ปี สำหรับสาขาการแพทย์ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกัน และเป็นระบบที่ดึงดูดให้ผู้มีความสามารถเข้ามาเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย รวมถึงสร้างความมั่นคงในอาชีพทางวิชาการให้แก่อาจารย์มหาวิทยาลัยรุ่นใหม่ ในมหาวิทยาลัยที่แต่เดิมจะต้องทำผลงานทางวิชาการเพื่อให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์ (Habilitation) ซึ่งในขณะนั้นตนเองก็ยังไม่ได้มีตำแหน่งทางวิชาการที่แน่นอนที่จะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายใด ๆ นอกจากนี้ แม้ว่าจะได้ทำผลงานทางวิชาการแล้วก็ไม่一定有หลักประกันว่าจะได้รับการแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์ เนื่องจากมหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งได้ด้วยตนเอง แต่จะต้องทำการเสนอรายชื่อผู้เหมาะสมจำนวน 3 รายชื่อให้แก่รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการของมลรัฐที่มหาวิทยาลัยแห่งนั้นตั้งอยู่เป็นผู้เลือกให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์¹⁷⁶

เมื่อการจะเข้าสู่ตำแหน่งศาสตราจารย์นั้น ไม่ใช่เรื่องง่ายในระบบกฎหมายเยอรมนี เนื่องจากเกณฑ์ในการทำผลงานทางวิชาการ (Habilitation) เปรียบเสมือนปริญญาเอกใบที่สอง กล่าวคือ การจะสำเร็จการศึกษา Habilitation ต้องมีผลงานวิจัยที่มีคุณภาพทางวิชาการสูงกว่าวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก (Dissertation) และต้องบรรยายในคณะวิชาของมหาวิทยาลัยที่ให้ Habilitation เพื่อสิทธิบัตรทางการสอนสาขานั้น โดยที่การจะได้สอนหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับผลงานวิจัยที่ทำ พร้อมทั้งความสามารถและประสบการณ์ในการสอน อย่างไรก็ตาม

¹⁷⁶ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, 'เสรีภาพทางวิชาการในระบบกฎหมายเยอรมัน' (เชิงอรรถ 160) 559-560.

แม้ว่าจะผ่านเกณฑ์ Habilitation แล้ว ก็ไม่ได้หมายความว่าจะได้เป็นศาสตราจารย์ดังที่กล่าวไปแล้ว เนื่องจากจะต้องรอตำแหน่งว่าง และยังต้องผ่านกระบวนการคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง¹⁷⁷

ในปี ค.ศ. 2002 จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้นักวิชาการรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถได้ทำการสอนและการวิจัยในมหาวิทยาลัย โดยที่โดยไม่ต้องทำผลงานทางวิชาการ (Habilitation)¹⁷⁸ โดยที่อนุศาสตราจารย์อาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการที่มีวาระการดำรงตำแหน่งหรือจะเป็นการทำสัญญาจ้างก็ได้¹⁷⁹ การจ้างอนุศาสตราจารย์นั้นจะแบ่งระยะเวลาการจ้างออกเป็น 2 ช่วง ซึ่งทั้งสองช่วงรวมกันเป็นระยะเวลาไม่เกิน 6 ปี สำหรับทุกสาขา และไม่เกิน 9 ปีสำหรับสาขาการแพทย์¹⁸⁰ อย่างไรก็ตาม การทำผลงานทางวิชาการก็ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดในการเข้าสู่ตำแหน่งศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยประเทศเยอรมนี โดยเฉพาะทางมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์¹⁸¹ ดังนั้น ตำแหน่งอนุศาสตราจารย์จึงเป็นตำแหน่งที่น่าสนใจสำหรับผู้ที่มีความมุ่งมั่นจะเป็นศาสตราจารย์ต่อไป¹⁸² โดยคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งอนุศาสตราจารย์ได้นั้น จะต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกที่มีคุณภาพโดดเด่น มีความสามารถพิเศษในการทำงานวิจัย และมีความถนัดทางการสอน เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด¹⁸³

3.3.4.2 การจ้างงานในตำแหน่งถาวร

การจ้างงานแบบถาวรจะเกิดขึ้นสำหรับบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ หมายความว่า ศาสตราจารย์จะได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิตตราบเท่าที่ยังมีสถานะเป็นข้าราชการ โดยที่กฎหมายอาจกำหนดว่าจะต้องผ่าน

¹⁷⁷ ณิชพัชร มณีรัตน์ (เชิงอรรถ 151) 98.

¹⁷⁸ Academics, 'INFO-BOX: Origins and development of the junior professorship' (Academics, September 2014) <<https://www.academics.com/guide/juniorprofessor>> สืบค้นเมื่อ 14 เมษายน 2565.

¹⁷⁹ European Commission, 'Conditions of service for academic staff working in higher education' (European Commission) <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/conditions-service-academic-staff-working-higher-education-27_en> สืบค้นเมื่อ 14 เมษายน 2565.

¹⁸⁰ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, 'เสรีภาพทางวิชาการในระบบกฎหมายเยอรมัน' (เชิงอรรถ 160) 559-560.

¹⁸¹ Julia Becker, 'From true love to a junior professorship' (Academics, September 2014) <<https://www.academics.com/guide/juniorprofessor>> สืบค้นเมื่อ 14 เมษายน 2565.

¹⁸² Research in Germany (เชิงอรรถ 165).

¹⁸³ Hochschulrahmengesetz (HRG) § 47.

ช่วงการทดลองงานก่อนก็ได้¹⁸⁴ เนื่องจากตำแหน่งศาสตราจารย์ถือเป็นตำแหน่งที่ต้องการหลักประกัน เสรีภาพทางวิชาการอย่างสูง และมีบทบาทอย่างสูงในการแสดงความเห็นทางวิชาการต่อสังคม

ข้อกำหนดอย่างเป็นทางการสำหรับการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย¹⁸⁵ ได้แก่ มีคุณวุฒิตะดับปริญญา มีความถนัดทางการสอน มีความรู้ ความสามารถพิเศษในการทำงานทางวิชาการ หรือตามความต้องการของตำแหน่งงาน เป็นต้น นอกจากนี้ อาจมีผลงานวิจัยที่ได้รับการเผยแพร่และมีประสบการณ์ด้านการสอน¹⁸⁶ กระบวนการ รับสมัครศาสตราจารย์จะต้องเปิดรับสมัครโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ เว้นแต่กรณีที่เป็นการบรรจุ แต่งตั้งโอนศาสตราจารย์ให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์¹⁸⁷

เมื่อมีประกาศตำแหน่งศาสตราจารย์ที่ว่างให้ลงสมัครแข่งขันกันแล้ว มหาวิทยาลัยก็จะตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ศาสตราจารย์จากสาขาวิชานั้น และ ตัวแทนจากอาจารย์ที่ตำแหน่งต่ำกว่าศาสตราจารย์ และนักศึกษาอย่างน้อย 1 คน คณะกรรมการ จะให้ผู้สมัครบรรยายให้ฟัง และทำการคัดเลือกโดยเรียงลำดับจำนวน 3 คน ต่อมา คณะกรรมการ จะเสนอชื่อผู้ที่ได้รับคัดเลือกพร้อมเหตุผลประกอบอย่างละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติส่วนตัว และ ทางอาชีพ พร้อมความสำเร็จทางวิชาการเพื่อให้มหาวิทยาลัยพิจารณา เมื่อผ่านมหาวิทยาลัย ก็จะเสนอชื่อต่อรัฐมนตรีของกระทรวงที่รับผิดชอบ โดยที่ผลการคัดเลือกอาจไม่เป็นไปตามลำดับ ที่เรียงมาหรืออาจไม่มีผู้ใดผ่านการคัดเลือกเลยก็ได้ ทั้งนี้ การเสนอชื่อแต่งตั้งศาสตราจารย์ดังกล่าว

¹⁸⁴ Hochschulrahmengesetz (HRG) § 46.

¹⁸⁵ Hochschulrahmengesetz (HRG) § 44

Einstellungsvoraussetzungen für Professorinnen und Professoren sind neben den allgemeinen dienstrechtlichen Voraussetzungen grundsätzlich

1. ein abgeschlossenes Hochschulstudium,
2. pädagogische Eignung,
3. besondere Befähigung zu wissenschaftlicher Arbeit, die in der Regel durch die Qualität einer Promotion nachgewiesen wird, oder besondere Befähigung zu künstlerischer Arbeit und
4. darüber hinaus je nach den Anforderungen der Stelle
 - a) zusätzliche wissenschaftliche Leistungen,
 - b) zusätzliche künstlerische Leistungen oder
 - c) besondere Leistungen bei der Anwendung oder Entwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden in einer mehrjährigen beruflichen Praxis.

¹⁸⁶ Research in Germany (เชิงอรธ 165).

¹⁸⁷ Hochschulrahmengesetz (HRG) § 45.

มีข้อกำหนดว่าจะแต่งตั้งให้อาจารย์ที่สำเร็จการทำงานทางวิชาการ Habilitation จากมหาวิทยาลัยใด เป็นศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยนั้นไม่ได้อีกด้วย¹⁸⁸ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ มีข้อสังเกตว่า ในระบบกฎหมายเยอรมนี การบรรจุแต่งตั้งศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งนั้นเป็นอำนาจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของมลรัฐต่าง ๆ มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีอำนาจเพียงเสนอชื่อ ผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์เพื่อให้รัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาเท่านั้น¹⁸⁹

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาในรูปแบบการจ้างกับสถานะทางกฎหมายของ บุคลากรในงานทางวิชาการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมนี ต่างก็มีระบบการเข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งมีลักษณะที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ได้นำรูปแบบการจัดองค์กรในรูปแบบองค์การ มหาชนอิสระมาใช้กับมหาวิทยาลัย โดยมีระบบบริหารงานบุคลากรในงานทางวิชาการจะมีการ แบ่งแยกบุคลากรที่มีฐานะเป็นอาจารย์-นักวิจัย (Enseignants – Chercheurs) ออกจากราชการทั่วไป กำหนดให้ผู้สอนที่ดำรงตำแหน่งอาจารย์-นักวิจัย จะต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก เมื่อได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ผู้บรรยายหรือศาสตราจารย์ประจำจะมี สถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการ ได้รับหลักประกันความเป็นอิสระและเสรีภาพในทางวิชาการ ตามที่กฎหมายรับรองไว้ นอกจากนี้ระบบกฎหมายฝรั่งเศสยังให้การรับรองสถานะของบุคลากร ซึ่งปฏิบัติงานในทางวิชาการ แต่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ ได้แก่ กลุ่มนักศึกษาปริญญาเอก ตามสัญญาจ้าง และกลุ่มผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราว ให้มีสถานะเป็นลูกจ้างของ มหาวิทยาลัย ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน มีกฎเกณฑ์กลางกำหนดสภาพการจ้าง และการทำงานเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำเพื่อเป็นการคุ้มครองหลักประกันการทำงานให้แก่บุคคลดังกล่าว ถือเป็นการประกอบอาชีพในทางวิชาการอย่างหนึ่ง แม้ว่ากลุ่มบุคคลดังกล่าวจะยังไม่ได้รับการบรรจุ แต่งตั้งให้เป็นอาจารย์ก็ตาม ระบบกฎหมายฝรั่งเศสจึงมีกฎเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ที่กำหนดระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยไว้อย่างเป็นเอกภาพและมีความแน่นอนชัดเจน โดยครอบคลุมไปถึงผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้ได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายตั้งแต่ในขณะ ที่ศึกษาในระดับปริญญาเอก จนกระทั่งได้รับการพัฒนาให้เข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย อย่างเป็นระบบต่อไป ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยดังกล่าวย่อมสามารถจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถสนใจจะเข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยมากขึ้น และช่วยลดปัญหาขาดแคลน อาจารย์มหาวิทยาลัยได้

¹⁸⁸ นิชาพัชร มณีรัตน์ (เชิงอรธ 151) 98-99.

¹⁸⁹ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ - การปรับใช้ประสบการณ์ของประเทศเยอรมนีในประเทศไทย (เชิงอรธ 16) 66.

ส่วนระบบกฎหมายเยอรมนีกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรปกครองตนเองตามกฎหมายมหาชนและในขณะเดียวกันก็มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐด้วย มีกฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษาของแต่ละมลรัฐกำหนดกฎเกณฑ์กลางสำหรับการบริหารงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการตราระเบียบพื้นฐานของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์กลางที่แต่ละมลรัฐได้กำหนดไว้ ระบบกฎหมายเยอรมนีได้รับรองสถานะทางกฎหมายของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในทางวิชาการ แต่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ ได้แก่ กลุ่มผู้ช่วยงานทางวิชาการ ชั่วคราว และกลุ่มผู้ช่วยงานทางวิชาการ โดยได้รับการจ้างงานภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน จึงมีลักษณะที่คล้ายกับรูปแบบการจ้างงานสำหรับกลุ่มนักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างและกลุ่มผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราวในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ในขณะที่ตำแหน่งอนุศาสตราจารย์เป็นตำแหน่งที่เกิดขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองทางกฎหมายแก่นักวิชาการรุ่นใหม่ซึ่งยังไม่ได้มีตำแหน่งทางวิชาการที่แน่นอน เนื่องจากการจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ในประเทศเยอรมนีนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ใช่กระทำได้ง่าย แต่เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในอาชีพให้แก่บุคคลดังกล่าว อนุศาสตราจารย์จึงอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการที่มีวาระการดำรงตำแหน่งหรือการทำสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนก็ได้ เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวได้พัฒนาตนเองให้มีคุณสมบัติสำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งศาสตราจารย์ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตลอดชีพ ทั้งนี้ อนุศาสตราจารย์และศาสตราจารย์ต่างก็ได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายไว้ในกฎหมายกรอบการอุดมศึกษาซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้ควบคุมการจัดการศึกษาระดับสูงในประเทศเยอรมนี

จะเห็นว่า รูปแบบสัญญาจ้างแรงงานในงานทางวิชาการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมนีต่างก็มีลักษณะร่วมกันที่เห็นได้ชัด กล่าวคือ ในระบบกฎหมายของทั้งสองประเทศได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้สำหรับบุคลากรทางวิชาการที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการจะได้รับการแต่งตั้งให้มีสถานะเป็นข้าราชการ ในขณะที่บุคลากรที่ปฏิบัติงานในทางวิชาการ แต่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ จะถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นลูกจ้างอยู่ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างแรงงานที่มีกฎเกณฑ์กลางกำหนดสภาพการจ้างและการทำงานเป็นมาตรฐานขั้นต่ำเอาไว้ จึงเป็นระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีความแน่นอน อีกทั้งยังครอบคลุมไปถึงบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้ได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมาย ตั้งแต่ในขณะที่ศึกษาในระดับปริญญาเอก และยังกำหนดให้นำรูปแบบของสัญญาจ้างงานที่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนมาใช้กับบุคลากรที่ปฏิบัติงานในทางวิชาการ และยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ เพื่อเป็นหลักประกันการทำงานแก่บุคลากรในงานทางวิชาการให้มีสถานะดังเช่นลูกจ้างของมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม รูปแบบของสัญญาจ้างแรงงานในงานทางวิชาการในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายเยอรมนีก็มีลักษณะที่แตกต่างกันในด้านของกำหนดเวลาในสัญญาจ้างงาน กล่าวคือ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส นักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างจะมีกำหนดเวลาจ้างเป็นเวลา 3 ปี และหากมีเหตุจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดก็จะสามารถขยายได้สูงสุดไม่เกิน 6 ปี เมื่อสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกหรือได้รับการรับรองว่าสามารถสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ของตนเองได้ภายใน 1 ปี บุคคลดังกล่าวสามารถสมัครเข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราวโดยจะได้รับการทำสัญญาจ้างงานเป็นระยะเวลา 1 ปี และอาจต่อสัญญาได้อีก 1 ครั้ง รวมเป็นระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 2 ปี หลังจากนั้นจึงจะเป็นการพัฒนาเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์-นักวิจัย ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการต่อไป จะเห็นว่า กำหนดเวลาในการจ้างงานในขณะที่บุคคลดังกล่าวยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการจะมีระยะเวลาสูงสุดอยู่ที่ 8 ปี ในขณะที่ระบบกฎหมายเยอรมนี ได้กำหนดเวลาการจ้างงานสำหรับนักศึกษาระดับปริญญาเอกไว้เป็น 2 ช่วงเวลา คือ สัญญาจ้างในขณะที่กำลังศึกษาระดับปริญญาเอกเป็นเวลาไม่เกิน 6 ปี และสัญญาจ้างภายหลังจากสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกเป็นเวลาไม่เกิน 6 ปี รวมทั้งสิ้น 12 ปี นอกจากนี้ยังมีหลักเกณฑ์พิเศษที่เรียกว่า กฎโบน์ส ถือเป็นการให้รางวัลสำหรับนักศึกษาที่สามารถสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกได้อย่างรวดเร็วโดยใช้เวลาในการศึกษาไม่ถึง 6 ปี ซึ่งจะได้รับการขยายระยะเวลาสัญญาจ้างงานในช่วงหลังจากสำเร็จการศึกษาปริญญาเอกได้อีกด้วย เห็นได้ว่า ระยะเวลาการจ้างงานตามสัญญาจ้างสำหรับนักศึกษาปริญญาเอกในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายเยอรมนีมีลักษณะที่แตกต่างกัน โดยที่ระบบกฎหมายเยอรมนีจะกำหนดเวลาการจ้างงานทั้งช่วงเวลาในขณะที่กำลังศึกษาในระดับปริญญาเอก รวมถึงภายหลังจากสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกด้วย จึงนับว่าเป็นระยะเวลาจ้างงานบุคลากรที่ปฏิบัติงานในทางวิชาการ แต่ยังไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่มีกำหนดเวลายาวกว่าในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

นอกจากนี้ ระบบกฎหมายเยอรมนีกำหนดให้มีตำแหน่งอนุศาสตราจารย์ เพื่อเป็นหลักประกันในการประกอบอาชีพให้แก่นักวิชาการรุ่นใหม่ โดยเปิดโอกาสให้สามารถสอนและวิจัยในมหาวิทยาลัยได้ แม้ยังไม่ผ่านการทำผลงานทางวิชาการ อีกทั้งได้รับการจ้างงานภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน หรือกำหนดให้เป็นข้าราชการที่มีวาระการดำรงตำแหน่ง แต่การจะดำรงตำแหน่งเป็นศาสตราจารย์ได้นั้นเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของมลรัฐต่าง ๆ มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีอำนาจเพียงเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์เพื่อให้รัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาเท่านั้น ในขณะที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสผู้ที่ต้องการจะดำรงตำแหน่งเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยจะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการรับรองคุณสมบัติเฉพาะโดยสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นอาจารย์ผู้บรรยายซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการ และหากผ่านการทำผลงานทางวิชาการ (habilitation) ก็จะได้รับเลื่อนระดับ

เป็นศาสตราจารย์ประจำต่อไป ดังนั้น การจ้างงานบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการให้มีสถานะเป็นข้าราชการที่มีสถานภาพการจ้างถาวรในระบบกฎหมายเยอรมนีจึงเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากกว่าในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เนื่องจากถึงแม้ว่าผู้那儿จะมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับการดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์แล้วก็ตาม ผู้那儿ก็อาจจะยังไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ก็ได้ จะเห็นว่าระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมนีต่างก็มีลักษณะร่วมและลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน จึงยอมเป็นประโยชน์ในการนำประสบการณ์ของระบบกฎหมายทั้งสองประเทศมาปรับใช้เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหเกี่ยวกับระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยและรูปแบบการจ้างงานบุคลากรในงานทางวิชาการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยต่อไป



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการจ้างงานบุคลากรในงานทางวิชาการ ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย

4.1 ปัญหาการไม่มีกฎเกณฑ์กลางในการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สืบเนื่องจากการระดมความคิดเห็นในกลุ่มนักวิชาการที่ต้องการแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัย เพื่อลดปัญหาข้อจำกัดการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยของรัฐที่ยึดโยงอยู่กับระบบราชการ มีระเบียบแบบแผนและกระบวนการหลายขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้เวลามากภายใต้ระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ไม่สอดคล้องกับหลักการสำคัญของการอุดมศึกษาที่ว่า การจะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินภารกิจให้บรรลุเป้าหมายความเป็นเลิศทางวิชาการได้ มหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการบนพื้นฐานของความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจและเสรีภาพทางวิชาการ อีกทั้ง เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการหลักทางด้านวิชาการของมหาวิทยาลัย เนื่องจากการที่อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ จึงไม่สามารถกำหนดระบบการเข้าสู่ตำแหน่ง อัตราค่าตอบแทน หรือรูปแบบการจ้างมีลักษณะแตกต่างจากส่วนราชการอื่นได้ ระบบการบริหารงานบุคคลในระบบราชการจึงไม่สามารถดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยได้นำไปสู่การเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติบัญญัติรับรองสถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไว้ และกำหนดให้มหาวิทยาลัยดำเนินกิจการได้โดยอิสระ พัฒนาระบบบริหารและจัดการของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ส่งผลให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ต้องอยู่ภายใต้ระบบราชการต่อไป

จากการศึกษาระบบกฎหมายไทย ในปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกว่า 20 แห่ง ทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง และเกิดจากการเปลี่ยนสถานภาพตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติในมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดเพียงหลักการสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างกว้างเท่านั้น แต่ในส่วนของระบบการบริหารงานบุคคลสำหรับบุคลากรในงานทางวิชาการซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยอย่างมาก เนื่องจากเดิมบุคลากรของมหาวิทยาลัยจะมีสถานะเป็นข้าราชการ แต่เมื่อเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทำให้บุคลากรต้องเปลี่ยนสถานะไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และอยู่ภายใต้ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ออกโดย

สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ดำเนินการบริหารงานบุคคลผ่านทางคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ทั้งในเรื่องของการสรรหาพนักงานมหาวิทยาลัย กำหนดสัญญาปฏิบัติงาน คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ของพนักงานมหาวิทยาลัย อัตราค่าตอบแทน กรอบอัตรากำลัง การดำเนินการทางวินัย เป็นต้น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งจึงมีอิสระในการกำหนดระบบบริหารงานบุคคลของตนเอง เป็นอย่างมาก โดยไม่ต้องกำหนดกฎเกณฑ์ให้เป็นอย่างเดียวกัน และไม่ต้องนำกฎเกณฑ์ของ มหาวิทยาลัยอื่นมาเปรียบเทียบกับแต่อย่างใด ด้วยเหตุว่าในระบบกฎหมายไทย ไม่ปรากฏกฎเกณฑ์กลาง เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่จะนำมาบังคับใช้กับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือข้อบังคับว่าด้วย การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่อย่างใด แม้ว่าจะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 และเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2547 กำหนดหลักการกลางที่ใช้บัญญัติในร่าง กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไว้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงหลักการที่กล่าวถึงแนวทาง การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเท่านั้น เช่น การให้ข้าราชการสามารถเลือกสถานภาพได้ตาม ความสมัครใจก่อนที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะมีผลใช้บังคับ การให้มีสถานภาพเป็นพนักงาน มหาวิทยาลัย และการให้อำนาจมหาวิทยาลัยออกข้อบังคับในการบริหารงานบุคคลได้ มีองค์กร บริหารงานบุคคลที่มีส่วนร่วมของบุคลากรตามระบบคุณธรรม มีการประเมินผลงานที่ชัดเจน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้การจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยให้ได้รับอัตราเงินเดือน ที่มากกว่าข้าราชการเพิ่มขึ้น 1.7 เท่า โดยมีเจตนารมณ์ให้มหาวิทยาลัยสามารถดึงดูดผู้มีความรู้ ความสามารถให้เข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย และสามารถแข่งขันกับองค์กรอื่นได้

แตกต่างจากระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ในส่วน ของอาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงอาจารย์ที่เป็นข้าราชการ และยังคงเลือกอยู่ในสถานะข้าราชการในช่วงที่มหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐแล้ว เนื่องจากอาจารย์ที่เป็นข้าราชการจะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์กลางที่บัญญัติไว้ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มีคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล โดยให้ ความสำคัญกับความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของข้าราชการที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์ อย่างเดียวกัน จึงไม่สามารถกำหนดค่าตอบแทนสำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติอย่างเดียวกันให้แตกต่างกันได้ ทั้งนี้ ปัจจุบันอาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีจำนวนลดน้อยลง เนื่องจากเมื่อมีอัตราตำแหน่งว่างลงจากการเกษียณอายุราชการ มหาวิทยาลัยก็ไม่ได้มีการบรรจุ แต่งตั้งอาจารย์ให้เป็นข้าราชการเพิ่มอีกต่อไป แต่จะเป็นการจ้างงานโดยกำหนดให้มีสถานะเป็น พนักงานสถาบันอุดมศึกษาตามนโยบายของรัฐ อาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จะไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์กลางตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่จะขึ้นอยู่กับระบบบริหารงานบุคคล ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่ออกโดยสภาสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น จึงอยู่ในลักษณะเช่นเดียวกับ

พนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั่นเอง จึงเป็นที่แน่ชัดแล้วว่า ในอนาคตการจ้างอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างจะกลายมาเป็นรูปแบบหลักในการจ้างอาจารย์มหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา

จากการศึกษาระบบกฎหมายไทยปรากฏว่า ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จะกำหนดให้บุคลากรในงานทางวิชาการที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการสอนและการวิจัย มีสถานะทางกฎหมายเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย มักมีชื่อเรียกว่า พนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ โดยแต่ละมหาวิทยาลัยจะมีการแบ่งประเภทหรือกลุ่มของพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม อาจารย์ที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการจะมีนิติสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยเป็นไปตามสัญญาจ้างที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขของสัญญาจ้างตามระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอย่างอิสระ ทำให้ระบบการเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์และรูปแบบการจ้างของอาจารย์มหาวิทยาลัยในต่างมหาวิทยาลัยมีข้อกำหนดในสัญญาจ้าง อัตราค่าตอบแทน เงื่อนไขในการต่อสัญญาจ้างแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น ในกรณีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กำหนดให้อาจารย์ต้องทดลองปฏิบัติงานไม่น้อยกว่า 1 ภาคการศึกษา แต่ไม่เกิน 1 ปี โดยแบ่งสัญญาเป็น 5 ช่วง ได้แก่ สัญญาทดลองปฏิบัติงาน สัญญาระยะที่หนึ่ง มีกำหนดเวลา 2 ปี สัญญาระยะที่สองมีกำหนดเวลา 3 ปี สัญญาระยะที่สามมีกำหนดเวลา 5 ปี และสัญญาระยะที่สี่เป็นการจ้างงานจนกระทั่งเกษียณอายุ ในขณะที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกำหนดให้ต้องทำสัญญาทดลองงานเป็นเวลา 1 ปี เมื่อได้รับแต่งตั้งให้เป็นอาจารย์จะมีกำหนดเวลาจ้าง 3 ปี หากไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น จะต่อสัญญาจ้างได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 2 ปี สำหรับผู้ช่วยศาสตราจารย์จะมีกำหนดเวลาจ้าง 5 ปี อาจต่อสัญญาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 3 ปี ส่วนรองศาสตราจารย์และศาสตราจารย์ จะมีลักษณะที่ต่างออกไป โดยจะได้รับการจ้างงานจนกระทั่งเกษียณอายุ จะเห็นว่าระบบบริหารงานบุคคลดังกล่าวเป็นระบบที่เริ่มต้นด้วยสัญญาจ้างที่ให้อยู่ในสถานภาพทดลองงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ต่อมาหากมีผลงานทางวิชาการตามเกณฑ์ที่มหาวิทยาลัยกำหนดจนเกิดความแน่ใจว่าบุคคลนั้นเหมาะสมที่จะได้รับสถานภาพถาวร ก็จะกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้จนกระทั่งเกษียณอายุ

การเปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีระบบบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากระบบราชการ มีการจัดการที่เหมาะสมกับลักษณะภารกิจของมหาวิทยาลัย ก็เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถให้เข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์ได้มากขึ้น แต่ในปัจจุบันพบว่า แม้มหาวิทยาลัยจะได้รับความเป็นอิสระจากรัฐในเรื่องดังกล่าวแล้ว แต่กลับยังไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ได้ เห็นได้จากกรณีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีการเปิดรับสมัครผู้ที่ได้รับวุฒิปริญญาโทในสาขาขาดแคลนและมีความจำเป็นเนื่องจากไม่สามารถสรรหาผู้ที่สำเร็จการศึกษา

ระดับปริญญาเอกซึ่งเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอาจารย์ได้ โดยกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเข้าทำงานในตำแหน่งอาจารย์ช่วยสอน และมีเงื่อนไขบังคับว่าจะต้องศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก แต่ไม่ปรากฏว่า ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มีการสนับสนุนให้ผู้ที่สนใจจะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยได้พัฒนาตนเองให้มีคุณสมบัติเฉพาะตามที่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้ อย่างเป็นรูปธรรม การที่มหาวิทยาลัยต้องการผู้ที่มีศักยภาพสูงจึงกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้ที่จะเข้ามาเป็นอาจารย์ได้นั้นจะต้องมีคุณวุฒิปริญญาเอก แต่เมื่อไม่สามารถสรรหาผู้ที่สำเร็จการศึกษา ระดับปริญญาเอกได้ จึงเปิดรับผู้ที่ได้รับวุฒิปริญญาโทให้เข้ามาทำงานตำแหน่งอาจารย์ช่วยสอน และกำหนดเงื่อนไขบังคับให้บุคคลดังกล่าวต้องศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกต่อไป จึงเป็นการผลกระทบ ด้านค่าใช้จ่ายในการศึกษาระดับปริญญาเอกให้นักศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ

อีกทั้ง การที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นอาจารย์ว่าจะต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก หรืออยู่ระหว่างศึกษาระดับปริญญาเอก โดยผ่านการสอบวัดคุณสมบัติและได้รับอนุมัติให้ทำดุษฎีนิพนธ์แล้ว (Ph.D. Candidate) จึงจะมีสิทธิเข้ารับคัดเลือกเป็นอาจารย์ได้ ในขณะที่ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการสรรหาพนักงานมหาวิทยาลัยก็กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้ารับคัดเลือกเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ โดยอาจได้มาจากผู้ที่ได้รับทุนการศึกษาจากมหาวิทยาลัย ผู้ที่กำลังศึกษาในระดับปริญญาเอกหรือผู้ที่มีคุณสมบัติหรือประสบการณ์หรือมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ หรือบุคคลทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2557 ก็ได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะของพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ กลุ่มคณาจารย์ประจำ โดยต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาเอก การจะเป็นอาจารย์จึงจะต้องมีคุณวุฒิปริญญาเอก เท่านั้น เห็นได้ว่า ปัจจุบันระบบการเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์จึงมักเป็นการเริ่มต้นสำหรับผู้ที่มีคุณวุฒิปริญญาเอกเท่านั้น การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยจึงกำหนดเส้นทางการเป็นอาจารย์ โดยเริ่มต้นจากตำแหน่งอาจารย์เป็นหลัก แล้วจึงพัฒนาไปในตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้ว บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการสอนและกิจกรรมทางวิชาการ ไม่ได้มีเพียงผู้ที่ดำรงตำแหน่งอาจารย์แล้วเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกลุ่มบุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่ง ในกรณีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้แก่ กลุ่มนักศึกษาระดับปริญญาเอก และกลุ่มผู้ช่วยสอน ซึ่งไม่ปรากฏว่า ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยได้กำหนดครอบคลุมถึงกลุ่มบุคลากรดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี จึงทำให้กลุ่มบุคลากรในงานทางวิชาการดังกล่าวไม่ได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายอย่างชัดเจน เป็นผลมาจากการที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติไม่ได้กำหนดเกณฑ์กลางในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไว้ จึงเกิดปัญหามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งก็จะกำหนดระบบการเข้าสู่ตำแหน่งหรือรูปแบบการจ้างของบุคลากรในงานทางวิชาการแตกต่างกัน โดยไม่ครอบคลุมไปถึงบุคลากรที่ปฏิบัติงานทางวิชาการ แต่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ อีกทั้ง

ไม่มีการกำหนดรายละเอียดของสภาพการจ้างและการทำงานเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำไว้ ระบบการเข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์จึงไม่มีเอกภาพและมีความแน่นอนชัดเจน ทำให้ไม่สามารถดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้สนใจเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์ได้ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ และเพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการได้นั้น มหาวิทยาลัยจะต้องจัดระบบบริหารงานบุคคลให้สามารถดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้าร่วมงานกับมหาวิทยาลัย จึงควรต้องมีกฎเกณฑ์กลางในการบริหารงานบุคคลที่เป็นระบบที่น่าสนใจไว้อย่างชัดเจน

จากการศึกษาระบบกฎหมายฝรั่งเศส การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายการศึกษา มาตรา L952-6 วรรคสี่ ด้วยการแยกระหว่างอาจารย์-นักวิจัย (Enseignants – Chercheurs) ได้แก่ อาจารย์ผู้บรรยาย และศาสตราจารย์ประจำ ออกจากราชการทั่วไป โดยมีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการ สำหรับผู้สอนที่ดำรงตำแหน่งอาจารย์-นักวิจัย จะต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก และผ่านการสอบแข่งขันระดับชาติเพื่อบรรจุเป็นบุคลากรของรัฐ ได้รับค่าตอบแทนในอัตราตามที่กฎหมายระดับชาติกำหนด อีกทั้ง มีกฎเกณฑ์กลางบัญญัติรับรองสถานะทางกฎหมายและรูปแบบการจ้างของบุคลากรในงานทางวิชาการที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ ได้แก่ กลุ่มนักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างตามรัฐกฤษฎีกา ที่ 2009-464 ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 2009 และกลุ่มผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราวตามรัฐกฤษฎีกา ที่ 88-654 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 1988 โดยกำหนดให้กลุ่มบุคลากรดังกล่าวมีสถานะเป็นลูกจ้างของมหาวิทยาลัย แม้ว่าจะยังไม่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้เป็นอาจารย์ก็ตาม เมื่อมีกฎเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่กำหนดระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยอย่างเป็นทางการและเป็นเอกภาพและมีความแน่นอนชัดเจน โดยครอบคลุมถึงบุคลากรในงานทางวิชาการที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งให้ได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองดังเช่นลูกจ้างของมหาวิทยาลัยตั้งแต่วันที่กำลังศึกษาระดับปริญญาเอก จนกระทั่งได้รับการพัฒนาให้เข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยอย่างเป็นทางการ จึงเป็นระบบการเข้าสู่เส้นทางเป็นอาจารย์ที่เริ่มต้นตั้งแต่ขณะกำลังศึกษาปริญญาเอก

ส่วนระบบกฎหมายเยอรมนี การบริหารงานมหาวิทยาลัยบัญญัติไว้ในกฎหมายกลางระดับสหพันธ์ ที่เรียกว่า กฎหมายกรอบการอุดมศึกษา กำหนดกรอบการจัดการศึกษาในแต่ละมลรัฐ โดยที่มาตรา 42 กำหนดให้อาจารย์มหาวิทยาลัยหมายความว่า ศาสตราจารย์และอนุศาสตราจารย์ โดยศาสตราจารย์จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตลอดชีพ ส่วนอนุศาสตราจารย์เป็นตำแหน่งที่เปิดโอกาสให้นักวิชาการรุ่นใหม่ได้ทำการสอนและการวิจัยโดยที่ยังไม่ต้องทำผลงานทางวิชาการ แต่จะต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก และมีความสามารถทางการสอน โดยอนุศาสตราจารย์อาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการที่มีวาระการดำรงตำแหน่งหรือทำสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอนก็ได้ โดยแบ่งระยะเวลาการจ้างออกเป็น 2 ช่วง แต่เมื่อรวมกันแล้วไม่เกิน 6 ปี เพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ นักวิชาการรุ่นใหม่ และเป็นระบบที่ดึงดูดให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาเป็น

อาจารย์ อีกทั้ง มีกฎหมายที่บัญญัติรับรองสถานะทางกฎหมายของบุคลากรในงานทางวิชาการ แต่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ ได้แก่ กลุ่มผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราวตามกฎหมายอุดมศึกษาของมลรัฐซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ในมลรัฐนั้น และกลุ่มผู้ช่วยงานทางวิชาการตามกฎหมายกำหนดเวลาการจ้างงานซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษสำหรับการจ้างลูกจ้างในงานทางวิชาการ แบ่งเป็น 2 ช่วงเวลา ได้แก่ ขณะที่กำลังศึกษาปริญญาเอก และหลังจากสำเร็จการศึกษาปริญญาเอก ให้ได้รับการจ้างงานภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน

การมีระบบที่สนับสนุนให้บุคลากรเข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์เช่นนี้ ย่อมสามารถจูงใจผู้ที่มีความรู้ความสามารถสนใจให้เข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์มากขึ้น และน่าจะช่วยลดปัญหาขาดแคลนอาจารย์ได้ ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัยจะกำหนดกฎเกณฑ์ใดที่กระทบต่ออาจารย์นั้น มหาวิทยาลัยพึงต้องให้ความคุ้มครองและกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะสามารถจูงใจและพัฒนาบุคลากรในงานทางวิชาการได้อย่างเหมาะสมเสียก่อน โดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้นของการเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย ไม่เช่นนั้นอาจทำให้ผู้สนใจจะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยลดน้อยลง เนื่องจากมองว่าระบบการเป็นอาจารย์ไม่มีความแน่นอน และขาดความชัดเจน อีกทั้งไม่ปรากฏบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้หลักประกันการคุ้มครองการทำงานครอบคลุมไปถึงกลุ่มบุคลากรในงานทางวิชาการที่อยู่ในช่วงเริ่มต้นจะเข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์ ในระบบกฎหมายไทยจึงควรจะต้องมีกฎเกณฑ์กลางที่บัญญัติเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคลที่นำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง

4.2 ปัญหาการไม่มีรูปแบบการจ้างงานที่เหมาะสมสำหรับบุคลากรในงานทางวิชาการที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ กรณีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กรณีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มักมีการเปิดรับสมัครผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกเพื่อดำรงตำแหน่งอาจารย์ แต่ก็อาจมีกรณีที่เปิดรับสมัครผู้ที่ได้รับวุฒิปริญญาโทในสาขาขาดแคลนและมีความจำเป็นได้ เนื่องจากมหาวิทยาลัยไม่สามารถสรรหาผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกซึ่งเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอาจารย์ได้ โดยกำหนดให้ทำงานในตำแหน่งอาจารย์ช่วยสอน และมีเงื่อนไขบังคับว่าจะต้องศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกต่อไป ดังนั้น บุคคลที่จะเป็นอาจารย์ได้จึงต้องมีคุณสมบัติปริญญาเอกเท่านั้น เมื่อได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ ต่อมาจึงให้บุคคลพัฒนาเพื่อเข้าสู่การดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น ได้แก่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ ซึ่งมีผลต่อเงื่อนไขในการต่อสัญญาจ้างงานด้วย ลักษณะของระบบการบริหารงานบุคคลดังกล่าว ส่งผลให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถสนใจจะเป็นอาจารย์

ลดน้อยลง เนื่องจากการศึกษาในระดับปริญญาเอกมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนสูง และมักจะต้องใช้เวลาในการศึกษาตลอดหลักสูตรเป็นเวลานานอย่างน้อย 2 – 5 ปี ขึ้นอยู่กับนักศึกษาจะสำเร็จการศึกษาตามแผนการศึกษาได้หรือไม่ นักศึกษาจึงเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการศึกษาด้วยตนเอง ในขณะที่มหาวิทยาลัยกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นอาจารย์ว่าจะต้องสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอกแล้วเท่านั้น จึงเป็นการผลักภาระด้านค่าใช้จ่ายในการศึกษาที่มีจำนวนสูงให้นักศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ ส่งผลให้บุคคลที่มีต้องการจะเป็นอาจารย์ แต่ขาดทุนทรัพย์ในการศึกษาระดับปริญญาเอกเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์ได้ยาก เนื่องจากการศึกษาในระดับปริญญาเอกมีต้นทุนสูง

จากกรณีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แม้ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยจะให้การสนับสนุนนักศึกษาในรูปแบบของการให้ทุนการศึกษาปริญญาเอกก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดและเงื่อนไขการรับทุนปริญญาเอก จะเห็นว่า นักศึกษาจะต้องอุทิศเวลาให้แก่การทำงานวิจัยตลอดช่วงการรับทุนอย่างเต็มเวลา และหากเป็นผู้ที่มีงานทำแล้วก็ต้องขออนุมัติให้ลาศึกษาต่อและทำงานวิจัยได้เต็มเวลา และตลอดเวลาที่ได้รับทุนอีกด้วย ทำให้ไม่สามารถทำงานประจำอย่างอื่นไปด้วย ในขณะที่รับทุนปริญญาเอกของมหาวิทยาลัยได้ อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขการเบิกจ่ายทุนที่กำหนดให้นักศึกษาปริญญาเอกจะต้องรายงานความก้าวหน้าการทำงานวิจัยตามหลักเกณฑ์ที่มหาวิทยาลัยกำหนด หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลา มหาวิทยาลัยก็สามารถระงับทุนได้ เห็นได้ว่า สถานะของนักศึกษาปริญญาเอกภายใต้รูปแบบของการให้ทุนปริญญาเอกนั้นเปรียบเสมือนกับสถานะเป็นลูกจ้างในระบบกฎหมายแรงงาน แต่กลับปรากฏว่า การให้ความคุ้มครองในการทำงานแก่นักศึกษาปริญญาเอกมีเพียงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายเป็นรายเดือนเพื่อตอบแทนการทำงานวิจัยเท่านั้น ไม่ได้ได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ในด้านอื่นเช่นเดียวกับที่ลูกจ้างในระบบกฎหมายแรงงานพึงจะได้รับ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยได้ให้การรับรองสถานะทางกฎหมายโดยกำหนดครอบคลุมถึงนักศึกษาปริญญาเอกซึ่งเป็นบุคลากรในงานทางวิชาการแต่อย่างใด ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยจึงยังไม่ปรากฏรูปแบบการจ้างงานที่ครอบคลุมถึงบุคลากรกลุ่มนี้ ทั้งที่จริงแล้วเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าผู้ที่เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วมักต้องการจะเป็นอาจารย์หรือนักวิชาการต่อไป

ส่วนบุคลากรในงานทางวิชาการที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการอีกประเภทหนึ่งคือ ผู้ช่วยสอนซึ่งอาจมีได้ทั้งบุคคลที่กำลังศึกษาในระดับปริญญาเอกหรือไม่ก็ได้ โดยอยู่ในลักษณะการให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาเพื่อตอบแทนการช่วยงานอาจารย์ ที่เรียกว่า ทุนผู้ช่วยอาจารย์ หรือ ทุนผู้ช่วยสอน มีขอบข่ายการปฏิบัติงานด้านการสอนและทางวิชาการ มีข้อตกลงและเงื่อนไขในการรับทุนทั้งสองรูปแบบดังกล่าว ซึ่งล้วนเป็นการกำหนดเงื่อนไขสภาพการจ้างและการทำงานแก่บุคลากรในงานทางวิชาการอย่างหนึ่ง แต่ไม่ปรากฏว่ากฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยได้กำหนดรับรองสถานะทางกฎหมายและรูปแบบการจ้างงานของบุคลากรดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

ระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันจึงไม่ปรากฏรูปแบบของการจ้างแรงงานในงานทางวิชาการสำหรับบุคลากรที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่ง แต่เป็นเพียงลักษณะของการให้ทุนการศึกษาโดยมีเงื่อนไขกำหนดให้ปฏิบัติงานในทางวิชาการเท่านั้น อีกทั้งผู้รับทุนดังกล่าวไม่อยู่ในสถานะการจ้างงาน และไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นลูกจ้างของมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด ส่งผลให้กลุ่มบุคลากรดังกล่าว ยังไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองภายใต้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยดังเช่นบุคลากรทางวิชาการที่อยู่ในสถานะข้าราชการ พนักงานของมหาวิทยาลัย หรือ ลูกจ้างของมหาวิทยาลัย อีกทั้งกฎหมายจัดตั้งของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ย่อมทำให้ไม่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายแรงงานซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ขั้นต่ำที่บังคับใช้กับเอกชนทุกประเภทกิจการมาบังคับใช้แก่บุคลากรในงานทางวิชาการที่อยู่ในฐานะผู้รับทุนการศึกษาได้ กรณีจึงเป็นการขาดมาตรฐานด้านแรงงานซึ่งเป็นเรื่องหลักประกัน ความมั่นคงในอาชีพที่บุคคลพึงจะได้รับความคุ้มครอง รูปแบบการศึกษาระดับปริญญาเอกในระบบกฎหมายไทยจึงเป็นระบบที่มหาวิทยาลัยยังไม่ได้ให้การสนับสนุนผู้ที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง แม้จะมีการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในรูปแบบของการให้ทุนการศึกษาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกัน ความมั่นคงในอาชีพแต่อย่างใด เมื่อระบบกฎหมายไทยยังไม่มีรูปแบบการจ้างงานสำหรับกลุ่มบุคลากรในงานทางวิชาการที่ยังไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการอย่างเป็นทางการ จึงส่งผลให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถมีความสนใจจะเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์ลดน้อยลง เนื่องจากมองว่าวิชาชีพการเป็นอาจารย์ไม่มีความแน่นอน ส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงปัญหาภาวะขาดแคลนอาจารย์ในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ปรากฏว่า กลุ่มบุคลากรซึ่งปฏิบัติงานทางวิชาการ แต่ยังไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ สำหรับกลุ่มนักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างจะได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายไว้ในรัฐกฤษฎีกา ที่ 2009-464 ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 2009 เป็นกฎเกณฑ์กลางในการกำหนดกระบวนการสรรหาและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของนักศึกษาปริญญาเอกไว้ โดยเฉพาะรายละเอียดของสัญญาจ้างที่ชัดเจน ได้แก่ จำนวนชั่วโมงการทำงานที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมสำหรับนักศึกษาปริญญาเอก ลักษณะของกิจกรรมที่มอบหมายให้ต้องปฏิบัติตามสัญญา กำหนดเวลาตามสัญญาจ้าง การทดลองงาน ค่าตอบแทนขั้นต่ำ รวมถึงเหตุแห่งการเลิกจ้าง เป็นต้น การศึกษาระดับปริญญาเอกในประเทศฝรั่งเศสจึงมิใช่เป็นเพียงการศึกษาในระดับสูงสำหรับผู้ที่ต้องการประกอบอาชีพทางวิชาการเท่านั้น แต่ถือว่าเป็นการประกอบอาชีพอย่างเช่นลูกจ้างในระบบกฎหมายแรงงาน และเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาบุคลากรดังกล่าวเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์ต่อไป

ส่วนกลุ่มผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราวเป็นตำแหน่งที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่ 88-654 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 1988 เมื่อมหาวิทยาลัยยังไม่สามารถบรรจุแต่งตั้งบุคลากรในงานทางวิชาการให้เป็นอาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการได้ จึงเปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยสามารถทำสัญญาจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน โดยที่กำหนดเวลาจ้างในแต่ละสัญญาอาจมีความแตกต่างกันได้ โดยขึ้นอยู่กับสถานะและคุณสมบัติของผู้สมัครแต่ละราย และมีการกำหนดขอบเขตการปฏิบัติงาน ชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสม รวมทั้งอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำไว้อีกด้วย

ในขณะที่ระบบกฎหมายเยอรมนี นั้น กลุ่มผู้ช่วยงานทางวิชาการชั่วคราวเป็นตำแหน่งที่ประกอบไปด้วยบุคลากรซึ่งจำแนกออกตามระดับวุฒิการศึกษาของผู้ปฏิบัติงาน โดยได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายอุดมศึกษาของมลรัฐซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ในมลรัฐนั้น การกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการสภาพการจ้างงาน ระยะเวลาของสัญญาจ้าง รวมถึงค่าตอบแทนของบุคคลดังกล่าวจึงเป็นไปตามกฎหมายอุดมศึกษาของมลรัฐที่มหาวิทยาลัยนั้นตั้งอยู่ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผู้ช่วยงานทางวิชาการ ได้รับการทำสัญญาจ้างตามกฎหมายกำหนดเวลาจ้างงานทางวิชาการ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางซึ่งบังคับใช้กับการจ้างงานบุคลากรที่อยู่ในขณะกำลังศึกษาในระดับปริญญาเอก และการจ้างงานภายหลังจากสำเร็จการศึกษาปริญญาเอก เพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้รับการคุ้มครองด้านสภาพการจ้างและการทำงาน รวมทั้งมีข้อกำหนดพิเศษที่เรียกว่า กฎโบนัส ซึ่งเป็นการให้รางวัลสำหรับนักศึกษาที่สามารถสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกได้อย่างรวดเร็ว โดยจะได้รับการขยายระยะเวลาสัญญาจ้างงานในช่วงภายหลังจากสำเร็จการศึกษาปริญญาเอก

ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในระบบกฎหมายไทยไม่มีรูปแบบการจ้างงานที่เหมาะสมสำหรับบุคลากรในงานทางวิชาการที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ แต่เป็นผู้ที่มีแนวโน้มจะพัฒนาเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย ให้ได้รับการคุ้มครองการทำงานเสมือนเป็นการประกอบอาชีพ และเป็นการสนับสนุนให้เข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยอย่างเป็นรูปธรรม การกระทำเช่นนี้ย่อมส่งผลให้บุคคลสนใจจะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยน้อยลง จึงควรต้องมีการกำหนดรูปแบบการจ้างที่เหมาะสมสำหรับบุคลากรในงานทางวิชาการดังกล่าว

4.3 ปัญหาการกำหนดสถานะทางกฎหมายของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรมหาชน โดยให้มหาวิทยาลัยดำเนินงานอย่างอิสระ พัฒนาระบบบริหารและการจัดการของตนเองที่มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ โดยอยู่ภายใต้

การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาลำบากในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้บรรลุเป้าหมายความเป็นเลิศทางวิชาการ และแก้ไขปัญหาคาดแคลนอาจารย์ที่มีคุณภาพ ประกอบกับนโยบายในการลดอัตราข้าราชการของรัฐบาลในขณะนั้น จึงนำไปสู่การให้อำนาจแก่สภามหาวิทยาลัยในการกำหนดระบบบริหารงานบุคคลของตนเองอย่างอิสระ พร้อมทั้งเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของอาจารย์ จากเดิมที่อาจารย์มีสถานะเป็นข้าราชการซึ่งสามารถรองตำแหน่งไปจนกระทั่งเกษียณอายุราชการ และการจะมีคำสั่งให้ข้าราชการพ้นจากการดำรงตำแหน่งนั้นก็ไม่ใช้เรื่องที่ทำโดยง่าย หากข้าราชการผู้นั้นมิได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ย่อมได้รับการจ้างงานไปจนกระทั่งเกษียณอายุราชการ อีกทั้ง การมีคำสั่งให้ออกจากราชการด้วยโทษทางวินัยร้ายแรงนั้นก็เป็นเรื่องที่ต้องกระทำผ่านกระบวนการการดำเนินการทางวินัยที่มีการตรวจสอบความผิดของข้าราชการจากผู้บังคับบัญชาหลายลำดับชั้นจึงเป็นหลักประกันการทำงานให้แก่อาจารย์ที่เป็นข้าราชการได้ว่าการสั่งให้พ้นจากสถานะการเป็นข้าราชการย่อมมิได้เกิดขึ้นตามอำเภอใจของผู้บังคับบัญชา และจะไม่ถูกทำให้พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุผลส่วนตัวอันไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน แต่หลังจากเปลี่ยนสถานะไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อาจารย์ที่เป็นข้าราชการจึงต้องเปลี่ยนสถานะไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน และมีการประเมินผลงานทางวิชาการเพื่อพิจารณาต่อสัญญาจ้างตามกฎหมายที่มหาวิทยาลัยได้กำหนดไว้

จากแนวคิดที่ต้องการผลักดันให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจและมีเสรีภาพทางวิชาการที่มากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการอุดมศึกษา และแก้ไขปัญหาลำบากในระบบบริหารงานบุคคล โดยไม่ต้องยึดติดกับระเบียบหรือกฎหมายที่ใช้อยู่ในระบบราชการซึ่งไม่สามารถดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้สนใจจะเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์ได้ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันกลับปรากฏว่า อาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยต้องทำงานภายใต้ภาวะความกดดันจากความไม่แน่นอนของการต่อสัญญาจ้าง อีกทั้งเกณฑ์การประเมินผลงานทางวิชาการที่มีกรอบเวลาให้ต้องปฏิบัติเพื่อให้ได้รับการต่อสัญญาจ้างอันเกิดจากแนวคิดที่ต้องการกระตุ้นให้อาจารย์ต้องพัฒนาตนเองอยู่เสมอ และต้องสร้างผลงานทางวิชาการมากขึ้นนอกเหนือจากภารกิจด้านการสอน หากไม่สามารถทำผลงานทางวิชาการได้ตามเกณฑ์และภายในกรอบเวลาที่มหาวิทยาลัยกำหนด ก็อาจถูกพิจารณาไม่ต่อสัญญาจ้างได้ อาจารย์จึงต้องทุ่มเทเวลาให้กับการทำผลงานทางวิชาการด้วยความกลัวว่าจะถูกเลิกจ้างหรือไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างนั่นเอง

รูปแบบการจ้างงานของอาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจึงอาจสิ้นสุดลงได้ง่ายกว่ารูปแบบการจ้างงานของอาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการ เนื่องจากหากครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างของอาจารย์ที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย หรือไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินผลงานทางวิชาการ อาจารย์ก็อาจถูกพิจารณาเลิกสัญญาจ้างหรือไม่ต่อสัญญาจ้างได้ เกิดปัญหาว่าอาจารย์

จึงต้องทำผลงานในทางวิชาการโดยให้ความสนใจเฉพาะแต่การรักษาสถานะสัญญาจ้างงานของตนเองไว้ให้ได้เท่านั้น ไม่สามารถสร้างสรรค์หรือผลิตผลงานในทางวิชาการอย่างอื่น ๆ ในด้านที่ตนเองสนใจ และทำให้อาจารย์ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นทางวิชาการที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผู้ประเมินผลต่อสัญญาจ้างงานของตนเองได้ เนื่องจากกลัวว่าจะมีผลกระทบต่อการต่อสัญญาจ้างงาน รวมถึงกรณีที่ผู้ประเมินอาจอาศัยอำนาจในการประเมินต่อสัญญาจ้างงานดังกล่าวเป็นเครื่องมือเพื่อใช้ควบคุมและแทรกแซงการปฏิบัติงานทางวิชาการ หรือปฏิบัติต่ออาจารย์อย่างไม่เป็นธรรมได้ การที่อาจารย์ต้องอยู่ภายใต้รูปแบบการจ้างงานที่มีกำหนดเวลาแน่นอนดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากหลักประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพของอาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งอยู่ในสถานะข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัยเปรียบเทียบกับ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในบริบทของประเทศไทย อาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นข้าราชการ จึงมีหลักประกันความเป็นอิสระในการทำงานและได้รับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการมากกว่าอาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย การที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดให้อาจารย์มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย เมื่อพิจารณาจากหลักประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพของอาจารย์แล้ว จึงอาจส่งผลต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสอนและกิจกรรมทางวิชาการมากที่สุด และย่อมขัดต่อหลักเสรีภาพทางวิชาการซึ่งเป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 34 วรรคสอง

แม้หลักเสรีภาพทางวิชาการจะได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ผู้เขียนเห็นว่า การที่เสรีภาพทางวิชาการจะได้รับการยืนยันและรักษาไว้อย่างแท้จริง โดยมิใช่เป็นเพียงการกล่าวถึงอย่างนามธรรมและไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริง จึงไม่ได้มีเพียงการบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวเท่านั้น แต่จะต้องได้รับหลักประกันที่ยืนยันว่าการใช้เสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์จะได้รับความคุ้มครองโดยมหาวิทยาลัยอีกด้วย โดยสามารถกระทำให้เห็นได้ชัดในรูปแบบของการให้ความคุ้มครองในการทำงานของอาจารย์ด้วยกลไกที่เหมาะสมที่กำหนดโดยมหาวิทยาลัย หากอาจารย์ได้ใช้เสรีภาพทางวิชาการเป็นไปตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว อาจารย์ก็ควรได้รับหลักประกันว่าจะไม่กระทบต่อความมั่นคงในการประกอบอาชีพหรือสถานะการเป็นอาจารย์ หากการอุดมศึกษาของไทยกระทำได้เช่นนี้ ก็ย่อมนำมหาวิทยาลัยไปสู่เป้าหมายความเป็นเลิศทางวิชาการได้อย่างแท้จริง

ในเรื่องการกำหนดสถานะทางกฎหมายของอาจารย์มหาวิทยาลัยในรูปแบบใดที่จะเป็นการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มากที่สุดนั้น เมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายเยอรมนีพบว่า กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 33 วรรคสี่ เรียกร้องให้ต้องมีการแต่งตั้งอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ภารกิจด้านการสอนและการสอบอาจมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของนักศึกษาได้ จึงต้องถือว่างานในทางวิชาการมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเหนือ จะต้องมอบให้แก่อาจารย์ที่เป็นข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติ ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยอาจจ้างอาจารย์ในสถานะลูกจ้างได้

แต่จะต้องกระทำในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้นเท่านั้น ทำให้มหาวิทยาลัยยังคงมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ต้องแต่งตั้งอาจารย์ในสถานะข้าราชการอยู่

แต่อย่างไรก็ตาม ในประเด็นบทบัญญัติเรื่องเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญนั้น เรียกร้องให้มีการแต่งตั้งอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการหรือให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีได้วางหลักไว้ว่า ผู้ทรงเสรีภาพทางวิชาการนั้นหมายความว่าบุคคลทุกคนที่ ประกอบอาชีพทางวิชาการหรือที่ต้องการที่จะประกอบอาชีพทางวิชาการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า บุคคล ทุกคนสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการได้ แม้ว่าโดยหลักแล้วอาจารย์มหาวิทยาลัยจะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความเป็นไปได้มากที่สุดที่จะใช้เสรีภาพทางวิชาการก็ตาม

นอกจากนี้ ประเด็นว่าเฉพาะแต่อาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการเท่านั้นที่จะสามารถ ประกันความมั่นคงในการทำงานให้กับอาจารย์ได้ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า แม้กฎหมายพื้นฐานจะบัญญัติเรื่องเสรีภาพทางวิชาการโดยรับรองความเป็นอิสระของอาจารย์ในการ ดำเนินกิจกรรมทางวิชาการให้มีอิสระมากกว่าข้าราชการประเภทอื่น ๆ ก็ตาม แต่อาจารย์ยังมีหน้าที่ที่ ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายข้าราชการอยู่ โดยไม่อาจอ้างบทบัญญัติเรื่องเสรีภาพทางวิชาการ ตามมาตรา 5 วรรคสาม เพื่อใช้สิทธิดังกล่าวได้โดยไม่มีข้อจำกัดและไม่สามารถใช้เสรีภาพดังกล่าว เรียกร้องให้ตนเองอยู่ในตำแหน่งอาจารย์ได้โดยไม่มีข้อจำกัดด้านเวลา ดังนั้น แม้ว่าจะแต่งตั้งอาจารย์ ให้เป็นข้าราชการแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถประกันความมั่นคงในการทำงานในตำแหน่งให้กับ อาจารย์ที่เป็นข้าราชการได้อย่างเด็ดขาดนั่นเอง

สำหรับประเด็นเรื่องอาจารย์ที่มีสถานะเป็นลูกจ้างนั้นไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนิน กิจกรรมทางวิชาการ เนื่องจากอาจถูกเลิกสัญญาจ้างได้ ในระบบกฎหมายเยอรมนีปรากฏว่า แท้จริงแล้วการถูกเลิกจ้างได้ยากไม่ใช่สิทธิพิเศษของข้าราชการซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ตลอดชีพแต่อย่างใด เนื่องจากหลักการเลิกจ้างได้ยากได้ถูกนำมาใช้กับความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้าง แรงงานในระบบกฎหมายแรงงานด้วย โดยนายจ้างได้สูญเสียสิทธิในการเลิกสัญญาจ้างแรงงานในกรณี ปกติไป และลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างได้ยากนั้นอาจถูกเลิกจ้างได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุผลพิเศษเท่านั้น ดังนั้น หลักการเลิกจ้างได้จ้างหรือความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงานจึงไม่ใช่สิทธิพิเศษสำหรับบุคคลที่เป็น ข้าราชการเท่านั้น นอกจากนี้ อาจารย์มหาวิทยาลัยที่เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานนั้น ยังได้รับ การคุ้มครองจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองการเลิกจ้าง โดยวางหลักไว้ 3 ประการว่า “การเลิกจ้าง ที่ชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง การเลิกจ้างที่มีเหตุเลิกจ้างอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ 1. เหตุเลิกจ้างที่ เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลผู้เป็นลูกจ้าง 2. เหตุเลิกจ้างที่เกี่ยวกับการกระทำของลูกจ้าง และ 3. เหตุเลิกจ้างที่ เกี่ยวข้องกับความจำเป็นของสถานประกอบการของนายจ้าง” ส่งผลให้การเลิกจ้างอาจารย์มหาวิทยาลัยที่ เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน และเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองจากบทบัญญัติเรื่องเสรีภาพทาง วิชาการตามมาตรา 5 วรรคสาม ของกฎหมายพื้นฐาน จึงไม่ใช่เรื่องที่จะทำได้โดยง่ายแต่อย่างใด

อีกทั้ง มาตรา 43 แห่งกฎหมายกรอบการศึกษายังบัญญัติรับรองให้อาจารย์มหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นข้าราชการและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานนั้นต่างก็มีเสรีภาพทางวิชาการและมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการได้เช่นเดียวกันอีกด้วย ดังนั้น อาจารย์มหาวิทยาลัยที่เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานก็สามารถมีและใช้เสรีภาพทางวิชาการได้เช่นเดียวกับอาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการ โดยมีระบบที่ประกันความมั่นคงในการทำงานต่างกัน

แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพทางวิชาการไว้เช่นเดียวกับกฎหมายพื้นฐานของระบบกฎหมายเยอรมนี แต่กลับไม่ปรากฏบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเป็นการใช้อำนาจเหนือหรืออำนาจบังคับการฝ่ายเดียวจะต้องเป็นข้าราชการเท่านั้น โดยที่ มาตรา 34 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อาจตีความได้เพียงว่า บุคคลทุกคนสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการได้ จึงไม่อาจสรุปได้ว่า บุคคลกลุ่มดังกล่าวจะต้องมีสถานะเป็นข้าราชการหรือไม่

การแสวงหาว่าสถานะทางกฎหมายใดที่จะเหมาะสมต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยในบริบทของไทยมากที่สุด เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่ภายใต้รูปแบบการจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์การเลิกจ้างได้ยากดังเช่นในระบบกฎหมายเยอรมนี ซึ่งเป็นการคุ้มครองการเลิกจ้างสำหรับอาจารย์ที่อยู่ในสถานะลูกจ้าง อีกทั้งกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐส่วนใหญ่ มักจะบัญญัติให้กิจการของมหาวิทยาลัยทั้งหลายไม่ตกอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ พนักงานมหาวิทยาลัยจึงยังไม่มีหลักประกันความมั่นคงภายใต้ระบบสัญญาจ้างเช่นเดียวกับระบบกฎหมายเยอรมนี ดังนั้น ในบริบทประเทศไทย เมื่อพิจารณาจากความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมให้เกิดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และกิจกรรมทางวิชาการ อาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการ จึงมีหลักประกันความเป็นอิสระในการทำงานและได้รับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการมากกว่าอาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย จึงเกิดปัญหาว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะสามารถให้สถานะข้าราชการแก่อาจารย์ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ไม่ได้มีสถานภาพเป็นส่วนราชการ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่พิจารณาจากแง่ของหลักประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่มีการแบ่งแยกนิติบุคคลมหาชนออกจากนิติบุคคลเอกชนอย่างเป็นระบบ ได้นำรูปแบบการจัดองค์กรในรูปแบบองค์การมหาชนอิสระมาใช้กับมหาวิทยาลัย เพื่อตอบสนองและรองรับความประสงค์ในการให้ความเป็นอิสระแก่มหาวิทยาลัยมากที่สุด โดยได้รับรองสถานภาพของมหาวิทยาลัยไว้ใน

ประมวลกฎหมายการศึกษา เห็นว่า แม้ว่ามหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศสจะมีสถานภาพเป็นองค์การมหาชนอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากรัฐ ไม่อยู่ภายใต้ระบบบริหารราชการทั่วไป ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ สามารถดำเนินกิจการได้ด้วยตนเอง มีบุคลากร ทรัพย์สิน และระเบียบวิธีงบประมาณของตนเอง อีกทั้งวางกฎเกณฑ์ทั่วไปเพื่อใช้บังคับกับบุคคลและผู้ใช้บริการสาธารณะของตนได้ แต่กลับปรากฏว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอาจารย์ – นักวิจัย ได้แก่ ศาสตราจารย์ประจำ และอาจารย์ผู้บรรยาย ยังคงได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา L952-6 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายการศึกษา ในขณะที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในระบบกฎหมายไทยซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ มีสถานะเป็นองค์กรมหาชน มีฐานะเป็นนิติบุคคล ได้รับงบประมาณจากรัฐในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป มีความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะกำกับดูแล การบริหารจัดการสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย แต่อาจารย์กลับมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงลูกจ้างตามสัญญาจ้างเท่านั้น โดยไม่สามารถมีสถานะเป็นข้าราชการได้ ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยเมื่อปรากฏชัดแล้วว่า ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะมีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ แยกออกจากรัฐแล้วก็ตาม แต่ยังสามารถกำหนดให้อาจารย์-นักวิจัย มีสถานะเป็นข้าราชการได้อยู่ ดังนั้น สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นองค์การมหาชนอิสระนั้น แม้จะไม่ได้เป็นส่วนราชการแล้วก็ตาม ก็มิได้มีความผูกพันต่อสถานะทางกฎหมายของอาจารย์มหาวิทยาลัยที่จะส่งผลให้ต้องเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของอาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการไปเป็นลูกจ้างตามระบบสัญญาจ้างด้วยแต่อย่างใด อาจารย์ยังคงมีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการได้ แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการก็ตาม ทั้งนี้ การกำหนดให้บุคลากรในงานทางวิชาการมีสถานะทางกฎหมายเป็นลูกจ้างตามระบบสัญญาจ้างนั้น จะนำมาบังคับใช้กับบุคลากรในงานทางวิชาการที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ เช่น นักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้าง หรือผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราว เพื่อให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้รับหลักประกันการคุ้มครองการทำงานตามที่พึงจะได้รับ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า เมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้เปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การมหาชน จะส่งผลให้อาจารย์จะอยู่ในสถานะเป็นข้าราชการต่อไปอีกไม่ได้ จะต้องเปลี่ยนสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยภายใต้รูปแบบของสัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น โดยผู้เขียนมีเหตุผลสนับสนุนความคิดเห็นของผู้เขียนตามที่ได้เปรียบเทียบกับระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายเยอรมนีไปแล้วข้างต้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การศึกษาในมหาวิทยาลัยซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญก้าวหนึ่งในการพัฒนาบุคคลเพื่อเข้าสู่สังคมการทำงานอย่างแท้จริง จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าอาจารย์ผู้สอนจึงถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคลได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพทางวิชาการ ท้นต่อสถานการณ์โลก และสามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ จึงมีความพยายามจะปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างของมหาวิทยาลัยของรัฐจากเดิมที่เป็นส่วนราชการอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐซึ่งมีการดำเนินงานที่ยึดโยงอยู่กับกฎเกณฑ์และระเบียบจากราชการส่วนกลาง ไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัยที่ต้องการความเป็นอิสระและความคล่องตัวสูง เมื่อได้ปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐไปสู่สถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐเท่านั้น ส่งผลให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความเป็นอิสระและความคล่องตัวมากขึ้น แต่จากการศึกษา ไม่ปรากฏว่า ระบบกฎหมายไทยมีกฎเกณฑ์กลางที่จะนำมาบังคับใช้กับระบบบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ ส่งผลให้ระบบบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ทำให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งก็จะกำหนดระบบการเข้าสู่ตำแหน่งหรือรูปแบบการจ้างของบุคคลที่จะเข้ามาปฏิบัติงานในทางวิชาการแตกต่างกัน และไม่มีการกำหนดรายละเอียดของสภาพการจ้างและการทำงานเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำไว้อย่างชัดเจน เกิดความไม่เป็นเอกภาพและไม่แน่นอนของระบบอาจารย์มหาวิทยาลัย ทั้งที่จริงแล้วระบบการเข้าสู่ตำแหน่งหรือรูปแบบการจ้างอาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งถือเป็นวิชาชีพที่สำคัญ และต้องการผู้มีความรู้ความสามารถทางวิชาการเข้ามาร่วมงานกับมหาวิทยาลัย จึงควรจะต้องมีกฎเกณฑ์กลางที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกแห่งไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้บุคคลที่มีความสามารถในทางวิชาการได้ทราบถึงเส้นทางในการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการได้อย่างไร เนื่องจากการที่ระบบกฎหมายไทยไม่มีกฎเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนี้ จึงอาจทำให้คนสนใจที่จะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยน้อยลง

ในระบบกฎหมายไทย กรณีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่ปรากฏรูปแบบของการจ้างแรงงานในงานทางวิชาการสำหรับนักศึกษาระดับปริญญาเอกหรือผู้ช่วยสอน แต่เป็นเพียงลักษณะของการให้ทุนการศึกษาโดยมีข้อกำหนดให้ปฏิบัติงานในทางวิชาการเท่านั้น อีกทั้งผู้รับทุนดังกล่าวไม่อยู่ในสถานะการจ้างงาน และไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นลูกจ้างของมหาวิทยาลัย

แต่อย่างไรก็ดี ส่งผลให้บุคคลนั้นไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองภายใต้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยดังเช่นบุคลากรทางวิชาการที่อยู่ในสถานะข้าราชการ พนักงานของมหาวิทยาลัย หรือลูกจ้างของมหาวิทยาลัย และไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ขั้นต่ำซึ่งบังคับใช้กับเอกชนทุกประเภทกิจการมาบังคับใช้แก่บุคคลที่อยู่ในฐานะผู้รับทุนได้ จึงเป็นการขาดมาตรฐานด้านแรงงานซึ่งเป็นเรื่องหลักประกันความมั่นคงในอาชีพที่บุคคลพึงจะได้รับความคุ้มครอง ทั้งยังไม่ได้รับการพัฒนาให้เข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์อย่างแท้จริง ประกอบกับการที่มหาวิทยาลัยได้สร้างรูปแบบของลักษณะของการให้ทุนแก่นักศึกษาระดับปริญญาเอก หรือผู้ช่วยสอนที่ปฏิบัติงานในทางวิชาการเท่านั้น มิใช่รูปแบบสัญญาจ้างแรงงานแต่อย่างใด จึงสรุปได้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยยังไม่มีรูปแบบสัญญาจ้างงานในงานทางวิชาการสำหรับนักศึกษาระดับปริญญาเอกหรือผู้ช่วยสอนที่ปฏิบัติงานในทางวิชาการแต่อย่างใด จึงเกิดปัญหาว่านักศึกษาระดับปริญญาเอกหรือผู้ช่วยสอนที่ปฏิบัติงานในงานทางวิชาการ จะได้รับความคุ้มครองในการทำงานหรือไม่อย่างไร เนื่องจากระบบกฎหมายไทยและกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งไม่ได้มีการกำหนดสถานะทางกฎหมายให้นักศึกษาระดับปริญญาเอกหรือผู้ช่วยสอนไว้อย่างชัดเจน ดังเช่นบุคลากรในงานทางวิชาการที่ปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายจัดตั้งของแต่ละมหาวิทยาลัยนั่นเอง

อีกทั้งเมื่อได้เข้าสู่การดำรงตำแหน่งทางวิชาการแล้ว รูปแบบการจ้างอาจารย์ในสถานะพนักงานมหาวิทยาลัยอาจสิ้นสุดสัญญาจ้างลงได้ง่ายกว่ารูปแบบการจ้างอาจารย์ในสถานะข้าราชการ เนื่องจากหากครบกำหนดระยะเวลาการจ้างงานตามสัญญาจ้างงานของอาจารย์ที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย หรือไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินผลงานทางวิชาการ ก็อาจถูกพิจารณาเลิกสัญญาจ้างหรือไม่ต่อสัญญาจ้างได้ รูปแบบการจ้างงานดังกล่าวนี้จึงทำให้อาจารย์ที่อยู่ในสถานะพนักงานมหาวิทยาลัยไม่มีความมั่นคงในอาชีพการงาน การที่อาจารย์มหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติหน้าที่และมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ที่มหาวิทยาลัยกำหนดเพื่อให้ได้รับการต่อสัญญาจ้าง เกิดปัญหาว่าอาจารย์จึงต้องทำงานในทางวิชาการโดยมุ่งสนใจเฉพาะการรักษาสถานภาพของสัญญาจ้างงานของตนไว้เท่านั้น โดยไม่สามารถผลิตผลงานในทางวิชาการอย่างอื่น ๆ ในด้านที่ตนเองสนใจได้ และยังอาจทำให้อาจารย์ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นทางวิชาการที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผู้ประเมินการต่อสัญญาจ้างของตนเองได้ เนื่องจากกลัวว่าจะมีผลกระทบต่อการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้างของตน รวมไปถึงการที่ผู้ประเมินการต่อสัญญาจ้างอาจอาศัยอำนาจในการประเมินต่อสัญญาจ้างงานมาใช้ในการแทรกแซงการสอนหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่ออาจารย์ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยอีกด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ปัจจุบันยังไม่มีกฎเกณฑ์กลางในการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จะนำมาใช้บังคับในการบัญญัติกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ทำให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งกำหนดระบบการเข้าสู่ตำแหน่งหรือรูปแบบการจ้างของบุคคลที่จะเข้ามาปฏิบัติงานในงานทางวิชาการแตกต่างกัน ไม่มีการกำหนดรายละเอียดของสภาพการจ้างและการทำงานเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำไว้อย่างชัดเจน ไม่เป็นเอกภาพ เกิดความไม่แน่นอนชัดเจนของระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์กลางที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อใช้บังคับสำหรับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับระบบการเป็นอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

เริ่มต้นจากการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลที่จะได้ปฏิบัติงานในทางวิชาการในมหาวิทยาลัย จากการศึกษาทั้งในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายเยอรมนี พบว่ามีกฎเกณฑ์กลางที่กำหนดระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะสามารถเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยจะต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอก เมื่อพิจารณาการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยในระบบกฎหมายไทยพบว่า ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมักจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอกหรือเป็นผู้ที่อยู่ในระหว่างการศึกษาระดับปริญญาเอกซึ่งอยู่ในสถานะ Ph.D. Candidate ดังนั้น เพื่อให้คุณสมบัติเฉพาะของผู้ที่จะเข้ามาเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยมีมาตรฐานขั้นต่ำที่เป็นเอกภาพและมีความแน่นอนชัดเจน ผู้เขียนจึงเสนอให้มีกฎเกณฑ์กลางที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นอาจารย์จะต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษอย่างน้อยในระดับปริญญาเอกเพื่อให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมนีได้กำหนดไว้

ประการต่อมา เมื่อกฎเกณฑ์กลางได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะของอาจารย์แล้วว่า จะต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอก สิ่งสำคัญที่ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยจะต้องคำนึงถึงก็คือ การส่งเสริมบุคคลให้มีความสนใจจะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะกรณีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในกลุ่มของนักศึกษาระดับปริญญาเอก และกลุ่มผู้ช่วยสอนที่ปัจจุบันแม้จะปฏิบัติงานในทางวิชาการ แต่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ ทำให้ไม่มีการรับรองสถานะทางกฎหมายเป็นบุคลากรในงานทางวิชาการแต่อย่างใด และไม่ได้รับความคุ้มครองในการทำงานตามที่พึงจะได้รับ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยไม่ได้กำหนดให้ครอบคลุมถึงกลุ่มบุคคลดังกล่าว ผู้เขียนจึงเสนอให้กำหนดสถานะทางกฎหมายของกลุ่มบุคลากรในงานทางวิชาการ ที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ กรณีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้แก่ นักศึกษาปริญญาเอก และผู้ช่วยสอน

ให้ได้รับการรับรองสถานะไว้ในกฎเกณฑ์กลางเช่นเดียวกับบุคลากรในงานทางวิชาการที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่กำหนดให้มีตำแหน่งนักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้าง หรือผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราว หรือในระบบกฎหมายเยอรมนีที่กำหนดให้มีตำแหน่งสำหรับผู้ช่วยงานทางวิชาการ รวมทั้งกำหนดรูปแบบการจ้างงานสำหรับบุคลากรดังกล่าวไว้ เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองการทำงานที่เหมาะสม การกำหนดให้กลุ่มบุคลากรในงานทางวิชาการซึ่งอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการเข้าสู่เส้นทางความเป็นอาจารย์ให้มีสถานะเสมือนเป็นลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างงานที่เหมาะสม หากบุคคลดังกล่าวมีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมก็จะได้รับการสนับสนุนและพัฒนาให้เข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์ซึ่งมีตำแหน่งทางวิชาการต่อไป จึงเป็นระบบที่ดึงดูดให้บุคคลสนใจที่จะเป็นอาจารย์ได้มากขึ้น โดยกำหนดให้การปฏิบัติงานในงานทางวิชาการในสถานะนักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างและผู้ช่วยสอนถือเป็นจุดเริ่มต้นของเส้นทางความก้าวหน้าของตำแหน่งอาจารย์อย่างหนึ่งเพื่อเตรียมความพร้อมที่จะพัฒนาให้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการต่อไป เมื่อระบบการเป็นอาจารย์มีกฎเกณฑ์กลางเช่นนี้แล้ว ย่อมทำให้บุคคลที่ประสงค์จะเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยได้ทราบแนวทางในการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีความแน่นอนและชัดเจน

ต่อมาเมื่อบุคคลดังกล่าวได้เข้าสู่การดำรงตำแหน่งเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยแล้ว การกำหนดรายละเอียดของสัญญาจ้างย่อมเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องพิจารณา จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันระบบกฎหมายไทยกำหนดให้การจ้างงานอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างงานที่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน โดยมักมีการทำสัญญาทดลองงานเป็นเวลาเป็นระยะเวลา 1 ปี หลังจากนั้นจะเป็นการทำสัญญาจ้างโดยมีกำหนดระยะเวลาของสัญญาจ้างงานและเงื่อนไขการต่อสัญญาจ้างที่แตกต่างกันออกไปในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยกำหนดเวลาสัญญาจ้างในแต่ละสัญญาจะอยู่ที่ประมาณ 3-5 ปี และหากได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้นตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด ก็จะได้รับ การต่อสัญญาจ้างงานจนกว่าจะเกษียณอายุ ซึ่งแตกต่างจากในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายเยอรมนีที่กำหนดให้อาจารย์มหาวิทยาลัยที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการแล้วนั้นจะมีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการ ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อในปัจจุบันระบบกฎหมายไทยได้นำรูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนมาใช้บังคับกับอาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย โดยที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้มีการกำหนดเวลาในแต่ละช่วงของสัญญาจ้างแตกต่างกันออกไป อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับสภาพการจ้างและการทำงานของลูกจ้างก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดระยะเวลาจ้างงานของลูกจ้างไว้เป็นเกณฑ์ขั้นต่ำแต่อย่างใด

ผู้เขียนจึงพิจารณาจากระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยในระบบกฎหมายเยอรมนี ซึ่งแบ่งลักษณะการจ้างงานสำหรับอาจารย์ไว้เป็น 2 ช่วงเวลาด้วยกัน กล่าวคือ การจ้างงาน

ในช่วงเริ่มต้นของการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการในตำแหน่งอนุศาสตราจารย์ซึ่งอยู่ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน มีสถานะทางกฎหมายเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้าง และการจ้างงานในช่วงที่ได้พัฒนาเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้นในตำแหน่งศาสตราจารย์ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการที่ได้รับการจ้างงานแบบถาวรจนกว่าจะเกษียณอายุ โดยที่ระบบกฎหมายเยอรมนีกำหนดให้ตำแหน่งอนุศาสตราจารย์ถือเป็นตำแหน่งเริ่มต้นของบุคคลที่เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ จึงให้ความสำคัญคุ้มครองสถานะทางกฎหมายแก่อนุศาสตราจารย์ในระดับที่เพียงพอต่อการทำทางวิชาการในช่วงระยะเริ่มต้น ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน ย่อมเปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยสามารถตรวจสอบความรู้ความสามารถของอนุศาสตราจารย์จนเกิดความแน่ใจว่าบุคคลดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะพัฒนาเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้นในตำแหน่งศาสตราจารย์ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการที่ได้รับการจ้างงานแบบถาวรจนกว่าจะเกษียณอายุหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า สำหรับในช่วงเริ่มต้นของบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการในระบบกฎหมายไทยนั้น จึงควรนำรูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอนของตำแหน่งอนุศาสตราจารย์ในระบบกฎหมายเยอรมนีมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดระยะเวลาสัญญาจ้างขั้นต่ำของอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยภายใต้รูปแบบสัญญาจ้าง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการประเมินความรู้ความสามารถของผู้ที่เริ่มต้นเข้าสู่ตำแหน่งการเป็นอาจารย์ จนเกิดความแน่ใจว่าบุคคลดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้นซึ่งจะได้รับการจ้างงานในรูปแบบถาวรจนกว่าจะเกษียณอายุต่อไป ในลักษณะเช่นเดียวกับในระบบกฎหมายเยอรมนี โดยกำหนดระยะเวลาในสัญญาจ้างงานในช่วงเริ่มต้นรวมกันแล้วไม่เกิน 6 ปี โดยให้มีการประเมินระหว่างสัญญาจ้างเพื่อเป็นการตรวจสอบคุณสมบัติหากอาจารย์ผู้นั้นมีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมก็จะได้รับการสนับสนุนและพัฒนาให้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น เพื่อให้ได้รับการจ้างงานในรูปแบบถาวรจนกว่าจะเกษียณอายุต่อไป

นอกจากนี้ เมื่อในระยะเริ่มต้นของอาจารย์ที่มีสถานะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลานั้นอาจสิ้นสุดการจ้างด้วยเหตุเลิกสัญญาจ้างได้ จึงไม่มีหลักประกันว่าการสิ้นสุดของสัญญาจ้างจะไม่ได้เป็นไปตามอำเภอใจของผู้ประเมินหรือผู้บังคับบัญชา จึงเสนอให้นำหลักการคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองการเลิกจ้างในระบบกฎหมายเยอรมนีมาเป็นแนวทางในการกำหนดคุ้มครองอาจารย์มหาวิทยาลัยที่เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน กล่าวคือ การเลิกจ้างที่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องเป็นการเลิกจ้างที่มีเหตุเลิกจ้างอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ 1. เหตุเลิกจ้างเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้เป็นลูกจ้าง 2. เหตุเลิกจ้างเกี่ยวกับการกระทำของลูกจ้าง และ 3. เหตุเลิกจ้างที่เกี่ยวกับความจำเป็นของสถานประกอบการของนายจ้างเพื่อให้เป็นการคุ้มครองการเลิกจ้างอาจารย์ที่เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลา เพื่อเป็นหลักประกันว่าการสิ้นสุดของสัญญาจ้างจะเกิดขึ้นจากเหตุเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของอาจารย์อย่างแท้จริง

ส่วนการกำหนดอัตราค่าตอบแทนของอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำให้แก่อาจารย์ที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในอัตราจำนวนที่สูงกว่าอาจารย์ที่เป็นข้าราชการ โดยเสนอให้นำอัตราเงินเดือนตามที่มติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ในอัตราที่มากกว่าข้าราชการเพิ่มขึ้น 1.7 เท่า มาปรับใช้ เพื่อการจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยที่ภายใต้สัญญาจ้างแรงงานที่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนซึ่งอาจสิ้นสุดลงได้ง่ายกว่าอาจารย์ที่เป็นข้าราชการที่ได้รับการจ้างงานจนกระทั่งเกษียณอายุ อีกทั้งต้องพิจารณาถึงกรณีที่ไม่ได้รับสวัสดิการเช่นเดียวกับอาจารย์ที่เป็นข้าราชการได้รับ เพื่อเป็นการทดแทนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่ลดลงดังกล่าว หากกำหนดให้อาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยได้รับค่าตอบแทนที่เท่ากับอาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการ จะส่งผลให้ยากแก่การจูงใจให้บุคคลต้องการจะร่วมปฏิบัติงานด้วย ทั้งนี้ ให้เกณฑ์อัตราค่าตอบแทนดังกล่าวเป็นเพียงเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำเท่านั้น เปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยสามารถจ่ายค่าตอบแทนในจำนวนที่สูงกว่าอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำตามที่กฎเกณฑ์กลางกำหนดไว้ได้ เพื่อเป็นการดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถให้สนใจเข้าปฏิบัติงานกับมหาวิทยาลัย และย่อมส่งผลให้เกิดการแข่งขันในการเสนอค่าตอบแทนและสวัสดิการของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งขึ้นอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การกำหนดกฎเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้างต้น มีประเด็นสำคัญที่จะต้องคำนึงถึง คือ การรักษาสมดุลระหว่างการมีกฎเกณฑ์กลางในการควบคุมกำกับกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้มีกฎเกณฑ์กลางในการบริหารงานบุคคลนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการออกระเบียบหรือข้อบังคับของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยที่กฎเกณฑ์กลางดังกล่าวถือเป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบการเป็นอาจารย์ในสาระสำคัญเท่านั้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ระบบการเป็นอาจารย์เป็นเอกภาพ มีความแน่นอนและชัดเจน โดยเป็นหลักประกันความมั่นคงในวิชาชีพแก่กลุ่มบุคลากรที่ปฏิบัติงานในทางวิชาการ สภามหาวิทยาลัยยังคงมีอิสระในการบริหารงานบุคคลตราบท่าที่ไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎเกณฑ์กลาง โดยสามารถออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับการจัดการและการบริหารงานบุคคลที่ให้ความคุ้มครองหรือให้สิทธิประโยชน์ซึ่งเป็นคุณแก่บุคลากรยิ่งกว่าหลักเกณฑ์ที่กฎเกณฑ์กลางกำหนดไว้ได้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย และให้สามารถดึงดูดให้บุคคลสนใจจะร่วมงานกับมหาวิทยาลัยได้

อนึ่ง การที่ระบบกฎหมายจะกำหนดกฎเกณฑ์กลางใดซึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออาจารย์ที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยภายใต้สัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอนนั้น กฎเกณฑ์กลางดังกล่าวจะต้องมีความมั่นคงแน่นอนในการบังคับใช้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการมีอยู่ของกฎเกณฑ์กลางดังกล่าวแก่บุคคลที่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์กลางนั้น โดยเฉพาะ

หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันอาจารย์ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน มีการกำหนดเงื่อนไขในการประเมินต่อสัญญาจ้างที่ยึดโยงอยู่กับเกณฑ์การได้รับตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น ทำให้อาจารย์มหาวิทยาลัยจะต้องจัดทำผลงานทางวิชาการ และเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้นเพื่อให้ได้รับการต่อสัญญาจ้างงานในระยะต่อไป จนกระทั่งอาจารย์ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการในระดับที่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้ อาจารย์จึงจะได้รับการจ้างงานแบบไม่มีกำหนดเวลาไปจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ ดังนั้น หากมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์กลางดังกล่าวบ่อยครั้ง จะเกิดความไม่มั่นคงแน่นอนของการมีอยู่ของกฎเกณฑ์กลางดังกล่าว ส่งผลต่อการจัดทำผลงานทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยที่จะต้องใช้เวลาในการเตรียมการจัดทำผลงานทางวิชาการเป็นเวลานาน ย่อมทำให้การจัดทำผลงานทางวิชาการเพื่อเตรียมเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้นจึงเป็นเรื่องที่กระทำได้โดยยาก ย่อมส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้างงานของอาจารย์มหาวิทยาลัยได้ และอาจก่อให้เกิดปัญหาการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้นในระยะยาวอีกด้วย

ดังนั้น หากมีการกำหนดกฎเกณฑ์กลางที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อนำมาใช้บังคับ ในระบบการบริหารงานบุคลากรในงานทางวิชาการในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างเหมาะสม โดยมีความมั่นคงและแน่นอนในการบังคับใช้กฎเกณฑ์กลางดังกล่าว ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยก็จะเป็นเอกภาพ แน่นนอนและชัดเจน และเมื่อระบบกฎหมายได้ให้ความคุ้มครองบุคลากรในงานทางวิชาการตามที่พึงจะได้รับในแต่ละช่วงระยะเวลาแล้วนั้น ก็ย่อมสามารถดึงดูดให้บุคคลสนใจจะเป็นอาจารย์มากขึ้น เนื่องจากมีความมั่นใจในระบบการเป็นอาจารย์ ช่วยลดปัญหาขาดแคลนอาจารย์ในประเทศไทยได้

5.2.2 การจะเพิ่มศักยภาพของอาจารย์และปริมาณของผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ได้นั้น ควรจะต้องบรรจุบุคลากรเพื่อทดแทนอัตราตำแหน่งที่เกษียณหรือลาออก แต่เมื่อมหาวิทยาลัยยังไม่สามารถมอบสถานะทางกฎหมายให้แก่ นักศึกษาระดับปริญญาเอกหรือผู้ช่วยสอนที่ปฏิบัติงานในทางวิชาการให้มีสถานะเช่นเดียวกับบุคลากรทางวิชาการที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการได้ ผู้เขียนเห็นว่า จึงควรต้องมีการกำหนดรูปแบบการจ้างที่เหมาะสมสำหรับบุคลากรในงานทางวิชาการดังกล่าว โดยนำแนวทางจากระบบกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้กับรูปแบบการจ้างงานสำหรับบุคลากรในงานทางวิชาการที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการในระบบกฎหมายไทย

จากการศึกษาระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายเยอรมนี พบว่า ระบบกฎหมายของทั้งสองประเทศดังกล่าวต่างก็มีลักษณะเด่นของรูปแบบการจ้างงานในทางวิชาการ

ที่น่าสนใจ แต่โดยที่ระบบกฎหมายเยอรมนีจะกำหนดเวลาการจ้างงานสำหรับผู้ช่วยงานทางวิชาการ ซึ่งเป็นบุคลากรในงานทางวิชาการที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ โดยกำหนดการจ้างงานไว้ทั้งในช่วงเวลาขณะที่กำลังศึกษาในระดับปริญญาเอก เป็นเวลา 6 ปี รวมถึงภายหลังจากสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก เป็นเวลา 6 ปี รวมเวลาทั้งสิ้น 12 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาจ้างงานที่มีกำหนดระยะเวลายาวกว่าในระบบกฎหมายฝรั่งเศส สำหรับตำแหน่งนักศึกษาปริญญาเอกตามสัญญาจ้างซึ่งมีกำหนดเวลาจ้าง 3 ปี และขยายเวลาการจ้างได้จำนวน 2 ครั้ง โดยมีระยะเวลาสูงสุดเป็นเวลา 1 ปี รวมเป็นเวลาไม่เกิน 4 ปี และหากกรณีมีเหตุพิเศษอันเกี่ยวกับทางด้านสุขภาพ หรือเหตุส่วนตัวตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะได้รับขยายระยะเวลาการจ้าง แต่แม้ว่าจะขยายระยะเวลาของสัญญาปริญญาเอกด้วยเหตุดังกล่าวก็ตาม ระยะเวลาของสัญญาปริญญาเอกรวมแล้วจะต้องไม่เกินจำนวน 6 ปี เมื่อเปรียบเทียบกับในระบบกฎหมายไทย กรณีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พบว่า การศึกษาตลอดหลักสูตรมีระยะเวลาอย่างน้อย 2 ปี และสูงสุดไม่เกิน 5 ปี ผู้เขียนจึงเห็นว่า เมื่อสถานการณ์ประเทศไทยในปัจจุบันกำลังประสบปัญหาขาดแคลนอาจารย์ที่มีศักยภาพ ด้วยเหตุที่ระบบการเป็นอาจารย์ของระบบกฎหมายไทยยังไม่สามารถดึงดูดให้บุคคลสนใจจะเข้าสู่ระบบเส้นทางการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยได้ หากนำรูปแบบการจ้างของระบบกฎหมายเยอรมนีซึ่งมีการกำหนดระยะเวลาการจ้างทั้งในช่วงขณะศึกษาปริญญาเอกและหลังสำเร็จการศึกษาปริญญาเอก รวมเป็นเวลา 12 ปี มาปรับใช้กับระบบกฎหมายไทย จะทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องต่อความต้องการของมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน

ผู้เขียนขอเสนอว่า ในระยะแรกของการแก้ไขปัญหาคณาจารย์ไม่มีรูปแบบการจ้างงานที่เหมาะสมสำหรับบุคลากรในงานทางวิชาการที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ กรณีนักศึกษาในระดับปริญญาเอก จึงควรมีรูปแบบการจ้างงานของระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นแนวทางในการปรับใช้กับระบบกฎหมายไทยมากกว่า โดยเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบการให้ทุนการศึกษาเป็นรูปแบบสัญญาจ้างแรงงานในงานทางวิชาการที่มีกำหนดเวลาแน่นอน ภายใต้อุปสัญญาจ้างที่รัฐกำหนดกฎเกณฑ์กลาง ซึ่งถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองบุคลากรในงานทางวิชาการในช่วงเริ่มต้นที่จะเข้าสู่ระบบเส้นทางการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยต่อไป และยังเป็นโอกาสให้มหาวิทยาลัยสามารถตรวจสอบความรู้ความสามารถของบุคคลดังกล่าวเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าบุคคลนั้นมีความเหมาะสมที่จะพัฒนาให้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการต่อไป และย่อมเป็นการให้ความคุ้มครองในการทำงานแก่บุคลากรที่เริ่มต้นปฏิบัติงานในงานทางวิชาการอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยโดยเริ่มตั้งแต่ขณะที่กำลังศึกษาระดับปริญญาเอกซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของวิชาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัย จึงเป็นการกำหนดให้การศึกษาในระดับปริญญาเอกถือเป็นตำแหน่งเริ่มต้นซึ่งอยู่ในเส้นทางความก้าวหน้าที่จะเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีตำแหน่งทางวิชาการต่อไป ทำให้

เกิดการพัฒนากระบวนการศึกษาในระดับปริญญาเอกจนเกิดเป็นการจ้างงานในทางวิชาการขึ้น โดยมีรายละเอียดสัญญาจ้างที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

ด้วยสัญญาจ้างปริญญาเอกมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการฝึกอบรมการวิจัยและเตรียมความพร้อมในด้านกิจกรรมทางวิจัยเป็นหลัก นักศึกษาปริญญาเอกจึงอาจทุ่มเทเวลาการทำงานให้เฉพาะกับกิจกรรมทางวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมปริญญาเอกก็ได้ หากมีการมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในกิจกรรมเสริม ควรจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาที่สามารถกระทำได้ในกิจกรรมเสริมไว้ด้วย ทั้งนี้ ภายใต้กรอบสัญญาปริญญาเอกจะต้องเปิดโอกาสให้นักศึกษาปริญญาเอกสามารถทำกิจกรรมการวิจัยได้จำนวน 5 ใน 6 ของเวลาทำงานประจำปี โดยกำหนดให้มีระยะเวลาทำงานที่มีประสิทธิภาพไว้ที่จำนวน 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และเวลาทำงานประจำปีสูงสุดจำนวน 1,607 ชั่วโมงต่อปี อีกทั้งในการทำงานจะต้องเคารพหลักประกันขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การกำหนดชั่วโมงการทำงานประจำวัน จะต้องไม่เกิน 10 ชั่วโมงต่อวัน เป็นต้น

สำหรับการกำหนดอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะกำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามคำสั่งของคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาระดับสูง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการวิจัย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงงบประมาณ โดยได้รับค่าตอบแทนขั้นต่ำรายเดือนจำนวน 1,758 ยูโร และได้รับค่าตอบแทนเพิ่มเติมประจำปีสำหรับการทำภารกิจด้านการสอนอีกด้วย สำหรับในระบบกฎหมายไทย ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อนักศึกษาปริญญาเอกเป็นผู้ที่ยังมิได้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอก จึงควรกำหนดอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำโดยพิจารณาเทียบเท่าจากอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำของพนักงานมหาวิทยาลัย ประเภทวิชาการ ซึ่งบรรจุในคุณสมบัติปริญญาโทมาปรับใช้ ในกรณีนี้ นอกจากนี้ ควรกำหนดเหตุสำคัญในการเลิกจ้าง เช่น เหตุไร้ความสามารถทางวิชาชีพ หรือนักศึกษาได้ปฏิเสธการแก้ไขในสาระสำคัญของสัญญาตามที่มหาวิทยาลัยเสนอ รวมถึงมีข้อกำหนดในการห้ามเลิกจ้างในกรณีที่นักศึกษาตั้งครรภ์ หรือลาเพื่อคลอดบุตร เป็นต้น

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยของไทยกำลังประสบปัญหาขาดแคลนอาจารย์ที่มีศักยภาพเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขได้ทันเวลา ก็อาจจะส่งผลเสียต่อระบบการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย และกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยได้ ดังนั้น จึงเสนอให้มีการกำหนดระยะเวลาการจ้างงานสำหรับนักศึกษาปริญญาเอก เป็นเวลา 3 ปี และอาจขยายเวลาจ้างได้จำนวน 2 ครั้ง โดยมีระยะเวลาสูงสุดเป็นเวลา 1 ปี รวมเป็นเวลาไม่เกิน 4 ปี แต่หากกรณีมีเหตุพิเศษอันเกี่ยวเนื่องกับทางด้านสุขภาพ เช่น การลาป่วย การลาเพื่อคลอดบุตร หรือลาเนื่องจากประสบอุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนด อาจขยายระยะเวลาการจ้างได้เท่ากับระยะเวลาที่นักศึกษาปริญญาเอกได้รับผลประโยชน์จากการนั้น แต่ขยายระยะเวลาได้สูงสุดไม่เกิน 12 เดือน โดยที่ระยะเวลาสะสมของส่วนขยายที่ได้รับจะต้องไม่เกิน 1 ปี แต่แม้ว่าจะขยายระยะเวลาของสัญญาปริญญาเอกด้วยเหตุดังกล่าวก็ตาม ระยะเวลาของสัญญาปริญญาเอกรวมแล้วจะต้องไม่เกิน

จำนวน 6 ปี หากบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนของสัญญาจ้างปริญญาเอกไว้ เช่นนี้ มหาวิทยาลัยย่อมสามารถคาดการณ์ปริมาณของนักศึกษาปริญญาเอกที่จะสำเร็จการศึกษาและมีความพร้อมจะได้รับการพัฒนาเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์อย่างแน่นอน อีกทั้ง หากเป็นกรณีที่นักศึกษาปริญญาเอกไม่สามารถสำเร็จการศึกษาได้ภายในกำหนดเวลาตามสัญญาหรือปฏิบัติไม่ตรงตามข้อกำหนดในสัญญา เมื่อสัญญาจ้างดังกล่าวสิ้นสุดลง ก็ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้แก่บุคคลอื่นที่มีความประสงค์จะเข้าสู่ระบบของสัญญาจ้างปริญญาเอกต่อไป

ดังนั้น การกำหนดรูปแบบการจ้างงานสำหรับนักศึกษาระดับปริญญาเอกจึงย่อมส่งเสริมให้นักศึกษาสามารถทุ่มเทเวลาให้กับการทำวิจัย พร้อมทั้งสามารถปฏิบัติงานในทางวิชาการด้วยได้ เพื่อเป็นการพัฒนาศักยภาพเตรียมความพร้อมเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกันก็ได้รับการคุ้มครองและการให้สิทธิประโยชน์แก่นักศึกษาในขณะที่กำลังศึกษาในระดับปริญญาเอกภายใต้สัญญาจ้างปริญญาเอกในระดับที่เพียงพอต่อการทำงานทางวิชาการ ในช่วงระยะเริ่มต้น ถือเสมือนเป็นการประกอบอาชีพอย่างหนึ่งซึ่งมีสถานะเป็นลูกจ้างของมหาวิทยาลัย จึงเป็นหลักประกันความมั่นคงในการทำงานให้แก่ นักศึกษาปริญญาเอกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในทำนองเดียวกัน การกำหนดรูปแบบการจ้างงานสำหรับผู้ช่วยสอนซึ่งเป็นบุคลากรในงานทางวิชาการที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ กรณีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปัจจุบันอยู่ในลักษณะการให้ทุนการศึกษาเพื่อตอบแทนการช่วยงานอาจารย์ ที่เรียกว่า ทุนผู้ช่วยอาจารย์ หรือทุนผู้ช่วยสอน มีขอบข่ายการปฏิบัติงานด้านการสอนและทางวิชาการ มีข้อตกลงและเงื่อนไขในการรับทุนทั้งสองรูปแบบดังกล่าว ซึ่งล้วนเป็นการกำหนดเงื่อนไขสภาพการจ้างและการทำงานแก่บุคลากรในงานทางวิชาการอย่างหนึ่ง แต่ไม่ปรากฏว่ากฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยได้กำหนดรับรองสถานะทางกฎหมายและรูปแบบการจ้างงานของบุคลากรดังกล่าวไว้แต่อย่างใด โดยเมื่อเปรียบเทียบกับระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะพบว่า มีแนวคิดในการกำหนดระบบเส้นทางการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการโดยให้ความคุ้มครองแก่บุคลากรในงานทางวิชาการตำแหน่งผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราว กำหนดให้ตำแหน่งดังกล่าวถือเป็นตำแหน่งหนึ่งซึ่งอยู่ในเส้นทางความก้าวหน้าที่จะเข้าสู่เส้นทางการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยต่อไป โดยในช่วงเริ่มต้นที่จะเข้าสู่ระบบการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย ระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะกำหนดให้นำรูปแบบสัญญาจ้างงานที่มีกำหนดเวลาแน่นอนมาบังคับใช้กับบุคลากรในงานทางวิชาการดังกล่าว ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยสามารถตรวจสอบความรู้ความสามารถของบุคคลดังกล่าวเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าบุคคลนั้นมีความเหมาะสมที่จะพัฒนาให้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการต่อไป และย่อมเป็นการให้ความคุ้มครองในการทำงานแก่บุคลากรที่อยู่ในช่วงเริ่มต้นการปฏิบัติงานในงานทางวิชาการอย่างเป็นรูปธรรมในระดับที่เพียงพอต่อการทำงานทางวิชาการในช่วงระยะเริ่มต้น ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน ตำแหน่งผู้ช่วย

ด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราวจึงถือว่าเป็นตำแหน่งหนึ่งของเส้นทางความก้าวหน้าที่จะพัฒนาให้เข้าสู่เส้นทางความเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีตำแหน่งทางวิชาการต่อไปนั่นเอง

ผู้เขียนจึงเห็นควรให้นำรูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน ดังเช่นในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่ได้กำหนดระบบการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการของบุคลากรในงานทางวิชาการออกเป็น 2 ช่วงเวลา กล่าวคือ การจ้างงานในช่วงเริ่มต้นของการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการในตำแหน่งผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราวซึ่งอยู่ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน มีสถานะทางกฎหมายเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้าง และการจ้างงานในช่วงที่ได้พัฒนาเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการในตำแหน่งอาจารย์ผู้บรรยาย และตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการที่ได้รับการจ้างงานแบบถาวรจนกว่าจะเกษียณอายุ จึงเสนอให้นำรูปแบบสัญญาจ้างของตำแหน่งผู้ช่วยด้านการสอนและการวิจัยชั่วคราวในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมาปรับใช้กับบุคลากรในงานทางวิชาการในระบบกฎหมายไทยซึ่งปัจจุบันเป็นเพียงลักษณะของการให้ทุนสนับสนุนเท่านั้น โดยที่การกำหนดระยะเวลาการจ้างในแต่ละสัญญาอาจมีความแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับสถานะและคุณสมบัติของผู้สมัครแต่ละราย ตัวอย่างเช่น สำหรับผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก กำหนดให้สัญญาจ้างมีกำหนดเวลา 1 ปี และสามารถต่อสัญญาจ้างได้อีก 1 ครั้ง เป็นเวลา 1 ปี มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่กำหนดชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสม ดังนี้ การสอนชั่วโมงบรรยาย จำนวน 128 ชั่วโมง การสัมมนากลุ่มย่อย 192 ชั่วโมง และการสอนภาคปฏิบัติ จำนวน 288 ชั่วโมง เป็นต้น รวมทั้งกำหนดอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำโดยเทียบเท่ากับพนักงานมหาวิทยาลัย ประเภทวิชาการที่บรรจุในคุณวุฒิปริญญาเอก มาปรับใช้ในกรณีนี้

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนจึงเสนอให้นำรูปแบบสัญญาจ้างแรงงานที่มีกำหนดเวลาการจ้างแน่นอนมาเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบการจ้างที่เหมาะสมสำหรับบุคลากรในงานทางวิชาการที่ยังไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ เพื่อให้ความคุ้มครองทางกฎหมายครอบคลุมไปถึงสถานะของนักศึกษาระดับปริญญาเอกหรือผู้ช่วยสอนที่ปฏิบัติงานในทางวิชาการในมหาวิทยาลัย และได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายตามที่พึงจะได้รับ อีกทั้งสามารถปฏิบัติงานในทางวิชาการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเตรียมความพร้อมในการพัฒนาเข้าสู่ระบบเส้นทางความเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยต่อไป

5.2.3 เมื่อรูปแบบการจ้างอาจารย์ในสถานะพนักงานมหาวิทยาลัยอาจสิ้นสุดสัญญาจ้างได้ง่ายกว่ารูปแบบการจ้างอาจารย์ในสถานะข้าราชการ เพียงปรากฏว่ามีผลการประเมินไม่เป็นไปตามที่กำหนด หรือมีเหตุอันไม่สมควรต่อสัญญาจ้าง อาจารย์ที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยก็อาจถูกพิจารณาเลิกจ้างหรือไม่ต่อสัญญาจ้างได้ รูปแบบการจ้างงานดังกล่าวนี้จึงทำให้อาจารย์ที่อยู่ในสถานะพนักงานมหาวิทยาลัยไม่มีความมั่นคงในการทำงาน อีกทั้งการที่อาจารย์ต้องปฏิบัติหน้าที่และมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ที่มหาวิทยาลัยกำหนดเพื่อได้รับการต่อสัญญาจ้าง

เกิดปัญหาว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยจึงต้องทำงานในทางวิชาการ โดยมุ่งสนใจเฉพาะแต่การรักษาสถานภาพของสัญญาจ้างงานของตนเองไว้เท่านั้น ไม่สามารถผลิตผลงานในทางวิชาการอย่างอื่น ๆ ในด้านที่ตนเองสนใจได้ และยังอาจทำให้อาจารย์ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นทางวิชาการที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผู้ประเมินการต่อสัญญาจ้างของตนเองได้ เนื่องจากกลัวว่าจะมีผลกระทบต่อการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้างของตน รวมไปถึงการที่ผู้ประเมินการต่อสัญญาจ้างอาจอาศัยอำนาจในการประเมินนี้มาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่ออาจารย์มหาวิทยาลัยได้อีกด้วย การที่มหาวิทยาลัยกำหนดให้อาจารย์มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเมื่อพิจารณาจากหลักประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพแล้ว จึงอาจส่งผลต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัย

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายฝรั่งเศสปรากฏว่า สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นองค์การมหาชนอิสระนั้น แม้จะไม่ได้เป็นส่วนราชการแล้วก็ตาม ก็มิได้มีความผูกพันต่อสถานะทางกฎหมายของอาจารย์มหาวิทยาลัยที่จะส่งผลให้ต้องเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของอาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการไปเป็นลูกจ้างตามระบบสัญญาจ้างด้วยแต่อย่างใด อาจารย์ยังคงมีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการได้ แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการก็ตาม นอกจากนี้ แนวคิดของการจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระแยกจากรัฐก็มีขึ้นมาจากเหตุผลความจำเป็นดังนี้ ในแง่ของวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่จัดทำ เนื่องจากมหาวิทยาลัยมักต้องการความเป็นอิสระ และหลักประกันในการเรียนการสอนที่รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซง ในแง่ของระบบบัญชีและงบประมาณ เพื่อให้มหาวิทยาลัยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์ของรัฐที่เข้มงวดเนื่องจากระบบบัญชีและงบประมาณที่ใช้ในหน่วยงานของรัฐนั้นมีลักษณะไม่ยืดหยุ่น ไม่สามารถปรับสภาพให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือมิได้คาดการณ์ไว้ก่อนได้ ทั้งนี้ ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ มีความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะการกำกับดูแลของรัฐเท่านั้น อีกทั้งในแง่ประโยชน์ของการสรรหาบุคลากรที่สอดคล้องกับความต้องการและลักษณะของมหาวิทยาลัย จะเห็นว่าจากแนวคิดดังกล่าวกำหนดไว้แต่เพียงหลักการให้ความเป็นอิสระแก่มหาวิทยาลัยในการดำเนินการกิจต่าง ๆ เพื่อไม่ให้เกิดการแทรกแซงและดำเนินการกิจอย่างคล่องตัวเท่านั้น ไม่ได้กำหนดไปถึงสถานะของบุคลากรในงานทางวิชาการที่จะต้องอยู่ภายใต้รูปแบบของสัญญาจ้างเท่านั้นจึงจะประกันความเป็นอิสระให้แก่มหาวิทยาลัยได้ แต่อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งให้อาจารย์มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นข้าราชการก็ไม่ได้เป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่อาจารย์ได้อย่างเด็ดขาดแต่อย่างใด ดังนั้น การจะกำหนดให้บุคลากรอยู่ในสถานะทางกฎหมายใดที่จะเป็นการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการได้นั้น จึงต้องพิจารณาตามบริบทของระบบกฎหมายแต่ละประเทศ

เมื่อพิจารณาจากบริบทของประเทศไทย พบว่า ในระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัยกลับไม่ปรากฏหลักการถูกเลิกจ้างได้ยากไว้ อีกทั้ง กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

ในกำกับของรัฐส่วนใหญ่มักจะบัญญัติให้กิจการของมหาวิทยาลัยทั้งหลายไม่ตกอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ พนักงานมหาวิทยาลัยจึงไม่ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับลูกจ้างในระบบกฎหมายแรงงาน พนักงานมหาวิทยาลัยจึงยังไม่มีหลักประกันความมั่นคงภายใต้ระบบสัญญาจ้างเช่นเดียวกับระบบกฎหมายเยอรมนี ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายฝรั่งเศส สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นองค์การมหาชนอิสระ แม้จะไม่ได้เป็นส่วนราชการก็ตาม ก็มิได้มีความผูกพันต่อสถานะทางกฎหมายของอาจารย์มหาวิทยาลัยที่จะส่งผลให้ต้องเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของอาจารย์ที่มีสถานะเป็นข้าราชการไปเป็นลูกจ้างตามระบบสัญญาจ้างด้วยแต่อย่างใด ดังนั้น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยที่มีลักษณะคล้ายกับมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศสก็สามารถกำหนดให้อาจารย์มีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในอาชีพและการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะสามารถกำหนดให้อาจารย์มหาวิทยาลัยมีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการที่ได้รับการจ้างงานแบบถาวรจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่เพียงพอต่อการทำงานในทางวิชาการก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากบริบทของสถานการณ์ประเทศไทยในปัจจุบันแล้วพบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของมหาวิทยาลัย กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รวมถึงสถานะทางกฎหมายของอาจารย์จากข้าราชการไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยมาแล้วเป็นเวลานานกว่า 20 ปี โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการบรรจุแต่งตั้งอาจารย์มหาวิทยาลัยให้มีสถานะเป็นข้าราชการเพิ่มแต่อย่างใด ดังนั้น หากจะปฏิรูปสถานะทางกฎหมายของอาจารย์มหาวิทยาลัยให้กลับไปมีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการตั้งแต่เริ่มบรรจุแต่งตั้งเช่นเดิมนั้น จึงเป็นเรื่องที่ย่อมกระทำได้ยากในสถานการณ์ปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบการจ้างและสถานะทางกฎหมายของบุคลากรที่มีตำแหน่งทางวิชาการในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายเยอรมนีแล้วพบว่า ระบบกฎหมายทั้งสองประเทศดังกล่าวได้กำหนดให้มีการจ้างงานสำหรับอาจารย์มหาวิทยาลัยไว้เป็น 2 ช่วงเวลาด้วยกัน กล่าวคือ การจ้างงานในช่วงเริ่มต้นของการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการซึ่งจะกำหนดให้บุคลากรในงานทางวิชาการอยู่ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน มีสถานะทางกฎหมายเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองในระดับที่เพียงพอต่อการทำงานทางวิชาการในช่วงระยะเริ่มต้น และการจ้างงานในช่วงที่ได้พัฒนาเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้นซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการที่ได้รับการจ้างงานแบบถาวรจนกว่าจะเกษียณอายุ ซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ว่าอาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการสูงถือเป็นตำแหน่งที่ต้องการหลักประกันเสรีภาพทางวิชาการอย่างสูง และมีบทบาทอย่างสูงในการแสดงความเห็น

ทางวิชาการต่อสังคม จึงจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองแก่อาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีตำแหน่งทางวิชาการสูง เพื่อเป็นหลักประกันในการทำงานและเสรีภาพทางวิชาการแก่อาจารย์ผู้นั้น

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระบบการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ระบบกฎหมายเยอรมนี และระบบกฎหมายไทย จะเห็นว่า ระบบกฎหมายฝรั่งเศส กำหนดเส้นทางไปสู่ตำแหน่งทางวิชาการออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้ ตำแหน่งผู้ช่วยสอนและการวิจัยชั่วคราว ซึ่งอยู่ภายใต้รูปแบบการทำสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน มีสถานะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้าง ส่วนตำแหน่งอาจารย์ผู้บรรยาย และตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำ ซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการและได้รับการจ้างงานแบบถาวรจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ ส่วนระบบกฎหมายเยอรมนี กำหนดตำแหน่งทางวิชาการเป็น 2 ระดับ ดังนี้ ตำแหน่งอนุศาสตราจารย์ ซึ่งอยู่ภายใต้รูปแบบของสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน มีสถานะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้าง และตำแหน่งศาสตราจารย์ ซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการและได้รับการจ้างงานแบบถาวรจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ แตกต่างกับระบบกฎหมายไทย กำหนดตำแหน่งทางวิชาการออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้ ตำแหน่งอาจารย์ ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ตำแหน่งรองศาสตราจารย์ และตำแหน่งศาสตราจารย์ โดยที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐส่วนใหญ่มักกำหนดให้อาจารย์ที่มีตำแหน่งอาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และรองศาสตราจารย์ อยู่ภายใต้รูปแบบการทำสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน มีสถานะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้าง ส่วนการจ้างงานอาจารย์ที่มีตำแหน่งศาสตราจารย์ มักจะได้รับการจ้างงานในรูปแบบสัญญาจ้างที่ไม่มีกำหนดเวลาไปจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ แต่อย่างไรก็ตาม สถานะทางกฎหมายของอาจารย์มหาวิทยาลัยที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ภายใต้สัญญาจ้างงานที่ไม่มีกำหนดเวลาดังกล่าวก็ยังคงไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการให้ความคุ้มครองหลักประกันในการทำงานและเสรีภาพทางวิชาการแก่อาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีตำแหน่งทางวิชาการสูงแต่อย่างใด

เมื่อเปรียบเทียบระบบการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการในระบบกฎหมายต่างประเทศและระบบกฎหมายไทย ประกอบกับแนวคิดในการให้ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ผู้เขียนเห็นว่า ในระยะเริ่มต้นของการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยในระบบกฎหมายไทย ควรกำหนดให้การจ้างงานในช่วงเริ่มต้นของการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการสำหรับอาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการเป็นอาจารย์และผู้ช่วยศาสตราจารย์ อยู่ภายใต้รูปแบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดเวลาแน่นอน มีสถานะทางกฎหมายเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้าง เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองในระดับที่เพียงพอต่อการทำงานทางวิชาการในช่วงระยะเริ่มต้น และเปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยสามารถประเมินความรู้ความสามารถของบุคคลดังกล่าวจนเกิดความมั่นใจแล้วว่าอาจารย์ผู้นั้นมีความเหมาะสมกับตำแหน่งทางวิชาการในระดับที่สูงขึ้น โดยจะได้รับการจ้างงานในสถานะข้าราชการที่เป็นการจ้างงานในรูปแบบถาวรจนกระทั่งเกษียณอายุราชการ ต่อมา เมื่ออาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีตำแหน่งทางวิชาการเป็นรองศาสตราจารย์และศาสตราจารย์ ซึ่งได้ผ่านการ

ประเมินผลงานทางวิชาการและมีประสบการณ์ในงานทางวิชาการมาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้วนั้น ย่อมเป็นการประกันได้ว่าบุคคลดังกล่าวมีความรู้ความสามารถในระดับที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการจะได้รับรองสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการที่มีรูปแบบการจ้างงานแบบถาวร เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่อาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีตำแหน่งทางวิชาการสูง โดยเป็นหลักประกันในการทำงาน และเสรีภาพทางวิชาการแก่อาจารย์ดังกล่าว ผู้เขียนจึงเสนอว่า ควรกำหนดให้อาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีตำแหน่งทางวิชาการเป็นรองศาสตราจารย์และศาสตราจารย์มีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการที่ได้รับการจ้างงานแบบถาวรจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่อาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีตำแหน่งทางวิชาการสูงให้ได้รับหลักประกันในการทำงานและเสรีภาพทางวิชาการ จึงจะเหมาะสมกับบริบทของสถานการณ์ประเทศไทยในปัจจุบันมากที่สุด



บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

ภาษาไทย

กิจการ พรหมมา และลลิตกร พรหมมา, *อาจารย์มหาวิทยาลัย* (พิมพ์ครั้งที่ 2, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2559).

ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการศึกษา* (วิญญูชน 2560).

จุมพล หนีมพานิช และคณะ, *การบริหารงานบุคคลภาครัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 15, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2545).

จำเนียร จวงตระกูล, *เรียนปริญญาเอกอย่างไรให้สำเร็จตามเป้าหมาย : คู่มือสำหรับนักศึกษาปริญญาเอกหรือผู้ประสงค์จะเรียนปริญญาเอกและผู้สนใจทั่วไป* (ศูนย์กฎหมายธุรกิจอินเตอร์เนชั่นแนล 2550).

ดุจเดือน ทองคนารักษ์, ‘ความคาดหวังและข้อเสนอแนะของนิสิตนักศึกษาต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือนอกระบบราชการ’ ใน ประภัสสร ดาเวสเรษฐ (บรรณาธิการ) *ความคาดหวังและข้อเสนอแนะของนิสิตนักศึกษาต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือนอกระบบราชการ* (ภาพพิมพ์ 2545).

ธงชัย สมบูรณ์, *การศึกษาของประเทศยุโรป (Education in European Countries)* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2549).

นลินี มาระวงษา, ‘ความคาดหวังและข้อเสนอแนะของนิสิตนักศึกษาต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือนอกระบบราชการ’ ใน ประภัสสร ดาเวสเรษฐ (บรรณาธิการ) *ความคาดหวังและข้อเสนอแนะของนิสิตนักศึกษาต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือนอกระบบราชการ* (ภาพพิมพ์ 2545).

นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 5, วิญญูชน 2560).

วิจิตร ศรีสอาน, *มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในทัศนะ ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอาน* (มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ 2552).

--, *หลักการอุดมศึกษา* (วัฒนาพานิช 2518).

สมบัติ นพรัก, *ทิศทางของบัณฑิตวิทยาลัยภายใต้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ใน กมลพรรณ แสงมหาชัย* (บรรณาธิการ) *รูปแบบของมหาวิทยาลัยในอนาคตกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล* (สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย 2545).

สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน* (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. 2543).

--, 'มหาวิทยาลัยไทยในรูปองค์การมหาชนอิสระ : กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี' ใน *หนังสือรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ 2535).

สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดิ๊งแก้ว, *มหาวิทยาลัยไทย: พัฒนาการ มหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559).

เสกศักดิ์ อัสวะวิสิทธิ์ชัย, *ทำอย่างไรถึงจะเรียนจบปริญญาโทและเอก* (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2553).

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, *หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 2, ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์ 2545).

สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ., *การวางแผนทางก้าวหน้าในสายอาชีพ* (บริษัท อัทธรรุย์ ศรีเอทนิว จำกัด 2556).

อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2523).

ภาษาต่างประเทศ

Alain-Serge MESCHERIAKOFF, *Droit des service publics* (PUF Paris 1991).

André de LAUBADÈRE, *La loi d'orientation de l'enseignement supérieur et l'autonomie des universités* (AJDA 1969).

--, *Traité de droit administratif Tome 3* (Troisième édition, L.G.D.J. 1978).

Asian Development Bank, *Report and recommendation of the president to the board of directors on a proposed loan to the Kingdom of Thailand for the higher education development project* (no publication 1999).

CESCR, *General Comment No.13: The Right to Education* (Art.13).

Clark Kerr, *The Uses of the University* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 1964).

Jean RIVERO, *Droit Administratif*. Dalloz (Paris 1985).

Vedel et Delvolve, *Droit Administratif* (Presses universitaires de France 1984).

บทความวารสาร

ภาษาไทย

เจตน์ สถาวรศิลป, ‘สถาบันข้าราชการกับระบบวินัยและการลงโทษทางวินัย : ประสพการณ์ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส’ (2549) 2 วารสารวิชาการศาลปกครอง 62.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ‘เสรีภาพทางวิชาการ’ (2530) 27 วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 787.

วรวิทย์ วคินสรการ, ‘สำนักงานปฏิรูปการศึกษา’ (2544) 24 วารสารสารานุกรมศึกษาศาสตร์ 60.

วิจิตร ศรีสอาน, ‘อุดมการณ์ของมหาวิทยาลัย’ (2534) 167 อุดมศึกษาอนุสาร 9.

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ‘การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ – การปรับใช้ประสพการณ์ของประเทศเยอรมนีในประเทศไทย’ (2563) 3 วารสารนิติศาสตร์ 390.

--, ‘เสรีภาพทางวิชาการในระบบกฎหมายเยอรมัน’ (2550) 3 วารสารนิติศาสตร์ 548.

--, ‘อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องเป็นข้าราชการ: การอภิปรายปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสถานะลูกจ้างของอาจารย์มหาวิทยาลัยในเยอรมนี’ (2557) 4 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 772.

โกคิน พลกุล, ‘นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส’ (2530) 6 วารสารกฎหมายปกครอง 280.

ภาษาต่างประเทศ

françois GAZIER, ‘Etude sur les établissements publics réflexions sur les catégories et les spécificités des établissements publics nationaux’ (1984-1985) 36 E.D.C.E. 42.

วิทยานิพนธ์

กัลยัญญ์ พรหมนอก, ‘การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556).

ณิชาพัชร มณีรัตน์, ‘สถานะทางกฎหมายของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2542).

ภัทรสุตา วรสาร, ‘สิทธิในเสรีภาพทางวิชาการ: ศึกษารัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559).

วิทยา นพมาศ, ‘ปัญหาทางกฎหมายของสัญญาจ้างบุคลากรทางการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยตาปี 2552).

สุวรรณี โพธิ์ชนะพันธ์, ‘ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2547).

รายงานผลการวิจัย

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ‘การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ – การปรับใช้ประสิทธิภาพของประเทศเยอรมนีในประเทศไทย’ (รายงานการศึกษาวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการดำเนินการของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เกี่ยวกับอัตราที่ยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 (12 ตุลาคม 2542).

กฎหมายภายในของต่างประเทศ

Arrêté du 6 novembre 1989 fixant les taux de rémunération des heures complémentaires.

Arrêté du 29 août 2016 fixant le montant de la rémunération du doctorant contractuel.

Code of Education.

Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche.

Décret n°84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences.

Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat.

Décret n° 88-654 du 7 mai 1988 relatif au recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche dans les établissements publics d'enseignement supérieur.

Wissenschaftszeitvertragsgesetz.

บล็อกและเว็บไซต์

ภาษาไทย

สุทัศน์ ภูมิภาค, ‘ชีวิตบนเส้นด้ายของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย ถูกไล่่ออกง่าย ๆ ด้วยมุข “ไม่ต่อสัญญา” ’ (ครูอัปเดตดอทคอม, 24 กุมภาพันธ์ 2562) <<https://www.kruupdate.com/ชีวิตบนเส้นด้ายของ-อาจา/>> สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2565.

ภาษาต่างประเทศ

Academics, ‘INFO-BOX: Origins and development of the junior professorship’ (Academics, กันยายน 2557) <<https://www.academics.com/guide/juniorprofessor>> สืบค้นเมื่อ 14 เมษายน 2565.

Academic Positions, ‘French Academic Job Titles Explained’ (Academic Positions) <<https://academicpositions.com/career-advice/french-academic-job-titlesexplained>> สืบค้นเมื่อ 24 พฤษภาคม 2564.

--, ‘PhD, Postdoc, and Professor Salaries in France’ (Academic Positions) <<https://academicpositions.be/career-advice/professor-salaries-in-france>> สืบค้นเมื่อ 24 พฤษภาคม 2564.

Emploi-Collectivites, ‘Salaire maître de conférences’ (Emploi-Collectivites) <<https://www.emploi-collectivites.fr/grille-indiciaire-etat-maitre-conferences/0/5141>> สืบค้นเมื่อ 24 พฤษภาคม 2564.

European Commission, ‘Conditions of service for academic staff working in higher education’ (European Commission) https://eacea.ec.europa.eu/nationalpolicies/eurydice/content/conditions-service-academic-staff-working-higher-education-27_en> สืบค้นเมื่อ 14 เมษายน 2565.

European University Institute, ‘France, Academic Career Structure’ (EUI) <<https://www.eui.eu/programmesandfellowships/academiccareersobservatory/academiccareersbycountry/france>> สืบค้นเมื่อ 24 พฤษภาคม 2564.

Julia Becker, ‘From true love to a junior professorship’ (Academics, กันยายน 2557) <<https://www.academics.com/guide/juniorprofessor>> สืบค้นเมื่อ 14 เมษายน 2565.

Ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse, ‘Doctorants contractuels’ (education.gouv.fr) <<https://www.education.gouv.fr/bo/2009/47/esrh0927264c.htm>> สืบค้นเมื่อ 23 เมษายน 2565.

Research in Germany, ‘Professorship’ (Research in Germany) <<http://www.research-in-germany.org/en/your-goal/advanced-research/career-options-and-dual-careers/professorship.html>> สืบค้นเมื่อ 14 เมษายน 2565.

รายงาน คู่มือ หรือเอกสารที่ออกโดยหน่วยงานต่าง ๆ

ภาษาไทย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การบรรจุและแต่งตั้ง การทำสัญญาจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน 2561 <http://hrfs.person.tu.ac.th/hrtuweb/content/new_emp/files/support/คู่มือพนักงาน.pdf> สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2564.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่จะออกนอกระบบ 2546 <https://resolution.soc.go.th/?prep_id=99193953> สืบค้นเมื่อ 7 มิถุนายน 2565.

ภาษาต่างประเทศ

Gewerkschaft Erziehung and Wissenschaft, A Guide Fixed-Term Contracts in Higher Education and Research 2019 <<https://www.gew.de/index.php?elD=dumpFile&t=f&f=89240&token=8481dd2d5d9862908996908aa6ac0a546a6f9227&sdownload=&n=Fixed-term-contracts-web.pdf>> สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2564.

--, Studentische und wissenschaftliche Hilfskräfte an Hochschulen 2018 <https://www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Hochschule_und_Forschung/Broschueren_und_Ratgeber/RatgeberSHK-WHK_A5_web.pdf> สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2565.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ

นัทกาญจน์ โชติกมาศ

วุฒิการศึกษา

ปีการศึกษา 2558: นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ปีการศึกษา 2559: บริหารธุรกิจบัณฑิต

(การบริหารทรัพยากรมนุษย์)

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตำแหน่ง

พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครอง

