



การศึกษาสภาพสถานะทางกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ
ในมหาวิทยาลัยราชภัฏเขตภาคใต้

A Study of Legal Status of University Academic Employees
in Rajabhat Universities in the South of Thailand

บุญยกร พนมอุปการ
Bunyakon Phanoomupparkan

Article History
Receive: August 30, 2021
Revised: March 21, 2023
Accepted: March 23, 2023

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพสถานะทางกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยในเขตภาคใต้และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัย ประชากร คือ พนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคใต้ จำนวน 1,292 คน กลุ่มตัวอย่าง คือ พนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคใต้ จำนวน 306 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือแบบสอบถาม เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการส่งแบบสอบถามไปยังพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏ 5 แห่งในภาคใต้ สถิติที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิจัยเอกสารด้วยระเบียบวิธีวิจัยทางนิติศาสตร์ ผลการวิจัยพบว่า 1) พนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏ ในเขตภาคใต้มีค่าเฉลี่ยด้านความมั่นคงอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.06$, S.D. = 0.73) และด้านความยุติธรรมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.02$, S.D. = 0.84) ด้านสิทธิประโยชน์ พนักงานมหาวิทยาลัยต้องการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาเป็นอันดับ 1 จำนวน 135 คน คิดเป็นร้อยละ 65.9 รองลงมาคือ ค่ารักษาพยาบาลของตัวเอง (ที่นอกเหนือจากประกันสังคม) จำนวน 130 คน คิดเป็นร้อยละ 63.4 2) แนวทางการแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัย ต้องมีการจัดทำกฎหมายกลางในการคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัย โดยออกกฎหมายดังกล่าวผ่านฝ่ายนิติบัญญัติอันมีฐานะลำดับศักดิ์ทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งมีเนื้อหาสาระเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานแก่พนักงานมหาวิทยาลัยให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมจะทำให้สามารถคุ้มครองสิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัยได้ดีกว่ากำหนดให้อยู่ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งซึ่งไม่ได้มีการกลั่นกรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

คำสำคัญ : พนักงานมหาวิทยาลัย ; สถานะทางกฎหมาย ; การคุ้มครอง ; สิทธิ ; สวัสดิการ

ABSTRACT

This study was aimed to study the legal status of the university employees in the south of Thailand and to suggest the guidelines for revision of the laws to protect the university employees. The population was 1,292 university employees in Rajabhat Universities in the south of Thailand. The sample consisted of 306 participants. the research instrument was a questionnaire. The data was collected by sending the questionnaire to the university employees in 5 Rajabhat Universities in the south of Thailand. The data was analyzed using mean and standard deviation, and documentary research using legal research methodology. The results revealed the following: 1) The mean score of the stability aspect of the university employees in Rajabhat Universities in the south of Thailand was at a moderate level (\bar{x} = 3.06, S.D.= 0.73) as well as the justice aspect was also at the moderate level (\bar{x} = 3.02, S.D.= 0.84). For the benefit aspect, the first place was the provident fund, there were 135 the university employees which equal 65.9 percent need the provident fund, and the second one is personal medical expenses (excluding social security), there were 130 the university employees which equal 63.4 percent need personal medical expenses (excluding social security). 2) The guideline for revision the laws to protect university employees suggested that a general laws need to be created by the legislative branch which is classified into the act level of the legal hierarchy. The legal contents should cover the concrete fundamental rights of the university employees which is better than specifying on the regulations of each Rajabhat University without consideration of the legislation.

Keywords : University Employees ; Legal Status ; Protection ; Right ; Welfare

บทนำ

มหาวิทยาลัยราชภัฏถือเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีเอกลักษณ์ในการมุ่งพัฒนาบัณฑิตเพื่อให้อุปโภคบริโภคต่อสังคมในท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏในส่วนภูมิภาคที่มีความใกล้ชิด (Rajabhat University Act B.E. 2547, 2004) จำเป็นจะต้องมีบุคลากรทางการศึกษาที่มีทักษะและคุณภาพสูง ฉะนั้นการจะได้บุคลากรดังกล่าวเข้ามาในรูปของพนักงานมหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องมีสภาพการคุ้มครองทางกฎหมายไม่น้อยกว่าระบบข้าราชการเพื่อดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาในมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคซึ่งโดยปกติผู้ที่มีความรู้ความสามารถมักจะเลือกมหาวิทยาลัยในส่วนกลางซึ่งมีสวัสดิการที่ดีกว่า

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า การให้ความหมายของคำว่า “พนักงานมหาวิทยาลัย” นั้น ยังไม่มีกฎหมายกลางฉบับใดกำหนดนิยามไว้โดยตรง หากมีที่ใกล้เคียงคือ การกำหนดนิยามไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2551 ที่กำหนดไว้ว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา” ซึ่งสอดคล้องกับ Boonlert (2018) ที่กล่าวว่า ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยอย่างเป็นทางการจึงส่งผลให้พนักงานมหาวิทยาลัยมีสภาพปัญหาที่ว่าตนมีสถานะใดในทางกฎหมาย เพราะเนื่องจากพนักงานมหาวิทยาลัยนั้นมิได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นข้าราชการแต่ประการใด จึงไม่อาจรับสิทธิประโยชน์ในการคุ้มครองตามกฎหมาย เช่น ที่ข้าราชการพึงมีบางประการ ซึ่งการไม่มีกฎหมายคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยเหมือนเช่นกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีการคุ้มครองลูกจ้างในกรณีต่าง ๆ ไว้ชัดเจน ส่งผลให้เกิดปัญหาตามมาในเรื่องของการตีความกฎหมายในศาลปกครองในเรื่องสิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัย เช่น ปัญหาทางกฎหมายของการไม่ต่อสัญญาของพนักงานมหาวิทยาลัย ตลอดจนขาดหลักประกันของความมั่นคงในอาชีพที่จะสร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองที่ชัดเจนถึงสถานะ สิทธิ และสวัสดิการ ของพนักงานมหาวิทยาลัย ทำให้ไม่สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพจากส่วนกลางเข้ามาอยู่ในส่วนภูมิภาคได้ อีกทั้งยังส่งผลให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถลาออกไปสู่องค์กรอื่นอันจะเกิดเป็นปัญหาสมองไหลตามมา ซึ่งสอดคล้องกับผลการสังเคราะห์งานวิจัยที่ผ่านมาที่พบว่า การที่พนักงานจะมีความภักดีกับองค์กรหรือรู้สึกว่าคุณภาพตนเองเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนั้นจะต้องได้สิทธิพื้นฐานที่สำคัญ



หลายๆ ประการ เช่น ด้านการรักษาพยาบาล ด้านสิทธิประโยชน์ ด้านผลตอบแทน และด้านคุณภาพชีวิตการทำงาน ความก้าวหน้าทางวิชาชีพการสนับสนุนจากองค์กร และด้านระบบค่าตอบแทนและความสัมพันธ์ในที่ทำงาน (Chanthasena, 2016 ; Kittinorarat, 2016 ; Phungnum ; Chantararnamchoo, 2017 ; Premdecha, 2016) ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าควรมีการศึกษาสภาพสถานะทางกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะพนักงานมหาวิทยาลัยในเครือราชภัฏที่มีที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งในงานวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคใต้ เพราะอยู่ในท้องถิ่นเดียวกัน และมีพันธกิจที่คล้ายคลึงกัน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพสถานะทางกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคใต้
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัย

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร ตำรา กฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เพื่อรวบรวมเป็นข้อมูลในการวิจัย และพัฒนากรอบแนวคิดของการวิจัย ดังนี้

แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับสภาพสถานะทางกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัย

1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 (Teacher Civil Service and Educational Personnel Act, B.E. 2547, 2003)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้พนักงานมหาวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งในพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามความหมายนิยามในมาตรา 4 โดยถือว่าพนักงานมหาวิทยาลัยที่ได้รับเงินค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษานั้นเองถือเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามความหมายของพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งหมด ฉะนั้นในปัจจุบันถือได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายสำคัญอีกฉบับหนึ่งที่กำหนดรายละเอียดต่างๆของพนักงานมหาวิทยาลัยไว้

แต่อย่างไรก็ตาม กรณียังเกิดปัญหาตามมาหลายประการ เพราะพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ไม่มีมาตรฐานขั้นต่ำที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือประกันคุณภาพชีวิตให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยอันเป็นการคุ้มครองเบื้องต้น ตลอดจนการคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยในด้านการถูกร้องเรียนเรื่องวินัยนั้นไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดไว้ให้ชัดเจน โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ให้แต่ละมหาวิทยาลัยสามารถออกระเบียบเกี่ยวกับงานด้านวินัยได้เป็นของตนเอง ฉะนั้นการคุ้มครองบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาในเรื่องของมาตรฐานการพิจารณาด้านวินัยนั้นย่อมมีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามแต่ละมหาวิทยาลัยจะกำหนด แตกต่างกับระบบงานวินัยของข้าราชการที่มีกฎหมายกลางกำหนดไว้อย่างชัดเจนเป็นเอกภาพ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 65/1 โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 เห็นว่ามาตราดังกล่าวได้กำหนดให้ไม่จะเป็นการกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเรียนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา

นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีมาตรา 65/2 โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 กำหนดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 18 หรือตำแหน่งอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ออกตามมาตรา 65/1 ได้ และในกรณีที่มีการแต่งตั้งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารตามมาตรา 18(ข) ให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้นั้นมีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดหน่วยงานนั้น โดยตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตำแหน่งใดบังคับบัญชาข้าราชการและพนักงานในราชการหรือส่วนงานใด ในฐานะใดให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดด้วย

2. หลักการกระทำทางปกครองที่สามารถแยกต่างหากจากสัญญาทางปกครอง (Acte Detachable)

เมื่อสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาซึ่งมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล กรณีจึงอาจก่อให้เกิดการกระทบสิทธิของฝ่ายเอกชนผู้ทำสัญญาได้เพราะรัฐซึ่งเป็นผู้สัญญาฝ่ายอีกฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าส่งผลให้เกิดหลักการกระทำทางปกครองที่สามารถแยกต่างหากจากสัญญาทางปกครองขึ้นเพื่อให้บุคคลที่ได้รับการกระทบสิทธิจากสัญญาทางปกครองฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนตรวจสอบการกระทำใดๆ ที่เกิดก่อนมีการออกสัญญาทางปกครอง ทำให้สามารถฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบและเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่สามารถแยกต่างหากจากสัญญาได้ แต่อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการและทฤษฎีในกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนเพียงแต่ศาลได้นำมาปรับใช้แต่ไม่ได้วินิจฉัยโดยตรง

แนวคิดจากหลักการดังกล่าวเกิดจากคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในคดีเรื่องหนึ่ง โดยศาลในคดีดังกล่าวยอมรับคำฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมที่เป็นการเตรียมการก่อนที่จะมีการจัดทำสัญญาโดยอ้างเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมาย แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่สามารถแยกต่างหากจากสัญญาทางปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับ Boonmanan (2013) ที่เห็นว่าหลักการดังกล่าวมีความสำคัญที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบกระบวนการที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการทำสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นเช่นการตัดสินใจว่าจะมีการทำสัญญาทางปกครองหรือไม่ โดยการตรวจสอบที่สำคัญจะเน้นไปในเรื่องของการตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจเกิดขึ้นจาก

- (ก) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากมีคำสั่งให้มีการดำเนินการทำสัญญาไม่ชอบ
- (ข) คำสั่งจากคณะกรรมการที่ไม่ครบองค์ประกอบตามกฎหมาย
- (ค) การไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยเรื่องต่างๆ ก่อนทำสัญญา

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวข้องกับสวัสดิการของพนักงาน

จากการศึกษาวิจัยของ Chanthasena (2016) พบว่า ธรรมชาติของมีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในการทำงาน และส่งผลให้ความพึงพอใจในงานมีอิทธิพลทางตรงต่อความผูกพันในองค์กร รวมทั้งการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรต่อไป ในขณะที่ Premdech (2016) พบว่าลักษณะงาน ความก้าวหน้าทางอาชีพ สัมพันธภาพทางอาชีพ โครงสร้างและบรรยากาศขององค์กร มีผลต่อความเครียดของพนักงานมหาวิทยาลัย ดังนั้นการที่พนักงานจะมีความภักดีกับองค์กรหรือรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนั้นจะต้องได้สิทธิพื้นฐานที่สำคัญหลายๆ ประการ สำหรับ Kittinorarat (2016) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความภักดีของพนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร พบว่า ความต้องการพื้นฐานที่พนักงานมหาวิทยาลัยพึงต้องการ ประกอบด้วย การได้รับการตอบสนอง ความต้องการความปลอดภัย ความต้องการทางสังคม และความสมหวังในชีวิต จึงควรที่จะมีนโยบายพัฒนาและส่งเสริมบุคลากร มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการทำงาน รวมทั้งจัดตั้งกองทุนสวัสดิการให้กับพนักงานในมหาวิทยาลัย ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Phungnum and Chantaramchoo (2017) ที่ทำการวิจัยประเมินความต้องการจำเป็นในการจัดสวัสดิการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสำหรับประเทศไทย และผลการวิจัยพบว่า สวัสดิการด้านที่มีระดับความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ ด้านการรักษาพยาบาล รองลงมาคือ ด้านสิทธิประโยชน์ ด้านผลตอบแทน และด้านคุณภาพชีวิตการทำงานตามลำดับ ซึ่งจากการสังเคราะห์งานวิจัยทั้ง 4 เรื่องที่กล่าวมา จะพบว่าความต้องการพื้นฐานของพนักงานมหาวิทยาลัย ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ผลการสังเคราะห์ความต้องการพื้นฐานของพนักงานมหาวิทยาลัย

ความต้องการพื้นฐาน	นักวิจัย			
	จักรพันธ์ กิตตินรรัตน์	กนกอร เปรมเดชา	ปองหทัย พึ่งนุ่ม และ นพพร จันทรนำชู	ฉันทะ จันทะเสนา
ด้านร่างกาย	✓		✓	
ด้านความปลอดภัยและความมั่นคง	✓		✓	
ด้านการยอมรับทางสังคม	✓			
ด้านความก้าวหน้าทางวิชาชีพ	✓	✓	✓	
ด้านการสนับสนุนจากองค์กร	✓	✓	✓	✓
ด้านความสัมพันธ์ในที่ทำงาน		✓		✓



จากตารางที่ 1 พบว่า ความต้องการพื้นฐานของพนักงานมหาวิทยาลัย โดยส่วนใหญ่ประกอบด้วยความก้าวหน้าทางวิชาชีพการสนับสนุนจากองค์กร และความสัมพันธ์ในที่ทำงาน (Chanhasena; Kittinorat; Premdecha; Phungnum and Chantaranamchoo, 2017) นอกจากนี้เมื่อศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสำหรับประเทศไทยของ Phungnum and Chantaranamchoo (2017) พบว่า ประกอบด้วย 7 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านความมั่นคงและโอกาสก้าวหน้าในอาชีพ 2) ด้านความยุติธรรม 3) ด้านคุณภาพชีวิตการทำงาน 4) ด้านการรักษาพยาบาล 5) ด้านสิทธิประโยชน์ 6) ด้านระบบสัญญาจ้าง และ 7) ด้านระบบค่าตอบแทน ผู้วิจัยจึงสรุปรูปแบบของสิทธิและสวัสดิการที่พนักงานมหาวิทยาลัยพึงได้รับ เป็น 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านความมั่นคง หมายถึง สัญญาจ้างและการต่อสัญญา ความก้าวหน้าในวิชาชีพ และค่าตอบแทนที่พนักงานพึงได้รับ
2. ด้านความยุติธรรม หมายถึง การได้รับการปฏิบัติที่ยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ เสรีภาพทางวิชาการ ความเป็นธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม
3. ด้านสิทธิประโยชน์อื่นๆ หมายถึง สวัสดิการที่พนักงานพึงได้รับ เช่น การรักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น

วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ได้แก่ พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 5 แห่งในภาคใต้ ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต 228 คน มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา 192 คน มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช 188 คน มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา 317 คน และมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี 367 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 1,292 คน

กลุ่มตัวอย่าง ได้มาจากการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยสูตรของทาโรยามาเน (Taro Yamane, 1973) และใช้การสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นตามมหาวิทยาลัย ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 306 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

แบบสอบถามมาตรฐานประมาณค่า 5 ระดับ (Likert Scale) เรื่อง สภาพสถานะทางกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคใต้ ตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือวิจัย โดยนำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่านตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) และปรับปรุงข้อคำถามตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญ และคัดเลือกข้อคำถามที่มีค่า IOC (Index of item Objective Congruence) ตั้งแต่ 0.5 ขึ้นไป (Pasiphon, 2016) ซึ่งมีจำนวน 13 ข้อ จากนั้นนำแบบสอบถามไปทดลองใช้ (Try Out) กับกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายในการวิจัย จำนวน 30 คน เพื่อตรวจสอบค่าความเชื่อมั่น (Reliability) โดยใช้สูตรสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.93

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยส่งแบบสอบถามไปยังพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏ 5 แห่งในภาคใต้ ในระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2562-เดือนมกราคม 2563 จำนวน 500 ฉบับ เพื่อป้องกันอัตราการตอบกลับที่ไม่ครบจำนวน ได้จำนวนแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืนมาที่สมบูรณ์และสามารถนำมาวิเคราะห์ข้อมูลได้จำนวนทั้งสิ้น 203 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 40.60 ของจำนวนแบบสอบถามที่ส่งไปทั้งหมด และคิดเป็นร้อยละ 66.34 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่าง

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ใช้สถิติเชิงบรรยายในการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ จำนวนและร้อยละ
2. ใช้สถิติเชิงบรรยายในการวิเคราะห์สภาพสถานะทางกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคใต้ ได้แก่ จำนวนและร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
3. ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางนิติศาสตร์ (Legal Research) ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) รวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ และคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์

ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ด้วบทกฏหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์หาแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัย

ผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

1. ผลการวิเคราะห์สภาพสถานะทางกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคใต้

สภาพสถานะทางกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคใต้มีค่าเฉลี่ยด้านความมั่นคงและด้านความยุติธรรมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.06$, S.D.=0.73 และ $\bar{X} = 3.02$, S.D.= 0.84 ตามลำดับ) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า

ด้านความมั่นคง มีค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 2.43-3.52 โดยประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ การต่อสัญญาจ้างเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ($\bar{X} = 3.52$, S.D.= 1.11) รองลงมาคือ โอกาสในการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการเป็นไปตามระบบ ($\bar{X} = 3.36$, S.D.= 1.02) และน้อยที่สุดคือ มหาวิทยาลัยของท่านมีการจ่ายเงินชดเชยในกรณีเลิกจ้าง ($\bar{X} = 2.43$, S.D.= 1.13)

เนื่องจากเมื่อพนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏไม่ใช่ข้าราชการและไม่มีบำเหน็จบำนาญ การเข้าทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัยต้องอาศัยการทำสัญญาระหว่างมหาวิทยาลัยกับพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นหลัก ฉะนั้นความมั่นคงในอาชีพของพนักงานมหาวิทยาลัยจึงมีความแตกต่างกันไปตามแต่ระเบียบข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัย จึงควรมีกฎหมายกำหนดค่าชดเชยให้ชัดเจน หากพนักงานมหาวิทยาลัยไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างต่อไปด้วยเหตุต่างๆ เพื่อเยียวยาเบื้องต้นให้พนักงานสามารถยังชีพในช่วงเวลาทำงานใหม่ ตลอดจนค่าชดเชยในกรณีเกษียณอายุเพื่อให้พนักงานมหาวิทยาลัยมีเงินตั้งต้นไว้ใช้ในยามเกษียณ โดยการกำหนดค่าชดเชยให้มีผลเป็นรูปธรรมย่อมต้องกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับสวัสดิการอื่นๆ โดยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ควรได้รับ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Premdecha (2016) ที่พบว่า ลักษณะงาน ความก้าวหน้าในอาชีพ สัมพันธภาพทางอาชีพ โครงสร้างและบรรยากาศขององค์กรมีผลต่อความเครียดของพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งการที่พนักงานจะมีความภักดีกับองค์กรหรือรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนั้นจะต้องได้สิทธิพื้นฐานที่สำคัญหลายๆ ประการ ซึ่งการมีค่าชดเชยซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยย่อมส่งผลให้พนักงานมหาวิทยาลัยรู้สึกมั่นคงในอาชีพและมีความภักดีต่อมหาวิทยาลัยราชภัฏมากขึ้น และ Thirasirikul and Chantararnamchoo (2018) ที่กล่าวว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับบุคลากรกลุ่มพนักงานมหาวิทยาลัยในสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย ค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2542 ที่มีมติให้จัดจ้างพนักงานทดแทนอัตราข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เพื่อรองรับการออกนอกระบบ โดยให้ได้รับเงินเดือนในอัตราที่มากกว่าข้าราชการเพิ่มขึ้น 1.7 เท่าสำหรับสายอาจารย์เพื่อชดเชยสิทธิ์ที่ต้องเสียไป ความไม่มั่นคงในการทำงาน เช่น สวัสดิการไม่เท่าเทียมกับข้าราชการ บางแห่งให้เข้าประกันสังคม การต่อสัญญา การประเมินผล เป็นต้น จึงส่งผลให้อัตรการออกจากงานอยู่ในระดับสูงกว่าข้าราชการ ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อประสิทธิภาพผลของการปฏิบัติงาน

ด้านความยุติธรรม มีค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 2.80-3.23 โดยประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ “การทำงานของผู้บริหารสามารถตรวจสอบได้” ($\bar{X} = 2.80$, S.D.= 1.13) รองลงมาคือ “พนักงานมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารมหาวิทยาลัย” ($\bar{X} = 2.87$, S.D.= 1.01) และประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยต่ำระดับสาม คือ “มหาวิทยาลัยมีระเบียบเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ร้องเรียนกรณีเกิดข้อพิพาทชัดเจน” ($\bar{X} = 2.90$, S.D.= .99) ดังตารางที่ 2



ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์สภาพสถานะทางกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคใต้

ข้อความ	\bar{X}	S.D.	ความหมาย
ด้านความมั่นคง	3.06	.73	ปานกลาง
1. เกณฑ์ในการพิจารณาต่อสัญญาจ้างพนักงานมีความชัดเจน	3.15	.93	ปานกลาง
2. การต่อสัญญาจ้างเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด	3.52	1.11	มาก
3. ค่าตอบแทนที่ได้รับมีความเหมาะสม	3.17	1.02	ปานกลาง
4. เกณฑ์ในการพิจารณาการขึ้นเงินเดือนมีความเหมาะสม	2.97	1.12	ปานกลาง
5. โอกาสในการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการเป็นไปตามระบบ	3.36	1.02	ปานกลาง
6. มหาวิทยาลัยของท่านมีการจ่ายเงินชดเชยในกรณีเลิกจ้าง	2.43	1.13	น้อย
7. ผู้บังคับบัญชาให้ความคุ้มครองต่อการปฏิบัติงานของท่าน	2.80	1.05	ปานกลาง
ด้านความยุติธรรม	3.02	.84	ปานกลาง
8. มหาวิทยาลัยมีระเบียบเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ร้องเรียนกรณีเกิดข้อพิพาทชัดเจน	2.90	.99	ปานกลาง
9. การทำงานของผู้บริหารสามารถตรวจสอบได้	2.80	1.13	ปานกลาง
10. พนักงานมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารมหาวิทยาลัย	2.87	1.01	ปานกลาง
11. พนักงานมหาวิทยาลัยที่กระทำความผิดวินัยได้รับโทษตามระเบียบ	3.12	1.03	ปานกลาง
12. ท่านรับทราบระเบียบงานวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย	3.23	.94	ปานกลาง
13. ท่านมีอิสระเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเชิงทางวิชาการ	3.19	1.04	ปานกลาง

เนื่องจากการที่พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 65/1 กำหนดให้การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา จึงทำให้มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งต้องออกข้อบังคับในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์เป็นของตนเองโดยเฉพาะ ส่งผลต่อมาให้การอุทธรณ์ร้องทุกข์ตามกฎหมายมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ไม่เป็นเอกภาพ ดังนั้น การกำหนดกฎหมายเฉพาะในการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัยให้ปรากฏในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะคุ้มครองสิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัยได้ดีกว่าเพราะได้ผ่านการกลั่นกรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติและใช้บังคับกับพนักงานมหาวิทยาลัยทั้งหมดเป็นกฎหมายฉบับเดียวจะทำให้ระบบการอุทธรณ์ร้องเรียนของพนักงานมหาวิทยาลัยชัดเจนขึ้น ส่งผลทำให้การทำงานของผู้บริหารสามารถตรวจสอบได้มากขึ้นและทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยกล้าที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารมหาวิทยาลัยมากขึ้นด้วย เนื่องจากพนักงานมหาวิทยาลัยมีความมั่นใจเพิ่มขึ้นว่าหากมีการกลั่นแกล้งโดยมิชอบจะสามารถอุทธรณ์ร้องทุกข์ได้ตามกฎหมายโดยมีหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ที่ชัดเจน

ผลการวิจัยสอดคล้องกับความเห็นของ Singkhaneti (2014) ที่กล่าวว่ายิ่งฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่เพียงใด การใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองย่อมกระทบถึงสิทธิของประชาชนก็มากขึ้นเพียงนั้น ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการมีกฎหมายอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่ชัดเจนปรากฏในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยกล้าที่จะมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารมากขึ้นอันเนื่องจากมีหลักประกันทางกฎหมายที่ชัดเจนเป็นกฎหมายเฉพาะของพนักงานมหาวิทยาลัย สอดคล้องกับหลักนิติรัฐที่นอกจากจะมุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองซึ่งก็คือมหาวิทยาลัยแล้ว กรณียังมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งก็คือพนักงานมหาวิทยาลัยอีกด้วย

นอกจากนี้การที่มหาวิทยาลัยบริหารงานอย่างมีธรรมาภิบาลยังส่งผลให้ความผูกพันต่อองค์กรและประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Chanthasena (2016) ที่พบว่า ธรรมาภิบาลมีผลต่อความพึงพอใจในการทำงานและส่งผลให้ความพึงพอใจในงานมีอิทธิพลทางตรงต่อความผูกพันในองค์กร และผลการวิจัยของ Jedaman; Teemungsai; Hungsuwan and Srichaiwung (2021) ที่พบว่า การที่ผู้นำองค์กรทางการศึกษามีคุณลักษณะภาวะผู้นำอย่างเหนือชั้นแบบยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วย จิตวิญญานความเป็นผู้นำ วิสัยทัศน์ คุณธรรมและจริยธรรมการให้บริการ และสมรรถนะผู้นำนั้นส่งผลต่อความพึงพอใจในงานและความผูกพันองค์กรของบุคลากรทางการจัดการศึกษาในเชิงบวก

ด้านสิทธิประโยชน์ ผลการวิเคราะห์สิทธิประโยชน์ที่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องการได้รับจากมหาวิทยาลัย พบว่า พนักงานมหาวิทยาลัยต้องการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาเป็นอันดับ 1 จำนวน 135 คน คิดเป็นร้อยละ 65.9 รองลงมาคือ ค่ารักษาพยาบาลของตัวเอง (ที่นอกเหนือจากประกันสังคม) จำนวน 130 คน คิดเป็นร้อยละ 63.4 และค่ารักษาพยาบาลบุคคลในครอบครัว จำนวน 125 คน คิดเป็นร้อยละ 61.0 และสิทธิประโยชน์ที่น้อยที่สุดที่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องการคือ ค่าล่วงเวลา (OT) จำนวน 91.0 คิดเป็นร้อยละ 44.4 ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ผลการวิเคราะห์สิทธิประโยชน์ที่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องการได้รับจากมหาวิทยาลัย

สิทธิประโยชน์	จำนวน (ร้อยละ)
ค่ารักษาพยาบาลของตัวเอง (ที่นอกเหนือจากประกันสังคม)	130 (63.4)
ค่ารักษาพยาบาลบุคคลในครอบครัวของท่าน	125 (61.0)
ค่าเล่าเรียนบุตร	109 (53.2)
ค่าตอบแทนการสอน (ในกรณีสอนเกินภาระงานสอน)	124 (60.5)
กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	135 (65.9)
การตรวจสุขภาพประจำปี	118 (57.6)
ประกันสุขภาพ	106 (51.7)
ค่าล่วงเวลา (OT)	91 (44.4)

ซึ่งผลการวิจัยสอดคล้องกับงานวิจัยของ Kittinorarat (2016) ที่ศึกษาเกี่ยวกับความภักดีของพนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร พบว่า ความต้องการพื้นฐานที่พนักงานมหาวิทยาลัยพึงต้องการ คือมีการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการทำงาน รวมทั้งจัดตั้งกองทุนสวัสดิการให้กับพนักงานในมหาวิทยาลัย และผลการวิจัยของ Phungnum and Chantaranamchoo (2017) ที่ทำการวิจัยประเมินความต้องการจำเป็นในการจัดสวัสดิการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสำหรับประเทศไทย พบว่า สวัสดิการด้านที่มีระดับความต้องการจำเป็นสูงสุด คือ ด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งเหล่านี้เป็นสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการที่ในปัจจุบันยังมีปัญหาการเบิกจ่ายตามระเบียบของส่วนกลางว่ามหาวิทยาลัยสามารถกำหนดให้มีการเบิกจ่ายได้หรือไม่ ทั้งที่เป็นสิทธิประโยชน์ที่ดีและมีความต้องการเป็นอันดับต้นๆ ดังนั้นหากมีการกำหนดสวัสดิการเหล่านี้ไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัย จะทำให้ปัญหาเหล่านี้หมดไปเพราะเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ในระดับพระราชบัญญัติซึ่งเทียบเท่ากฎหมายของส่วนกลางหรือสูงกว่า และการที่มหาวิทยาลัยราชภัฏต่างๆ ออกสวัสดิการในรูปของระเบียบ ข้อบังคับโดยสภามหาวิทยาลัยจึงมีปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมากกว่าสามารถใช้บังคับได้เพียงใดหากระเบียบข้อบังคับนั้นขัดกับกฎหมายของหน่วยงานกลาง เนื่องจากหากข้อกฎหมายมีความขัดแย้งกันผู้ใช้กฎหมายจะต้องใช้กฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นสูงกว่าก่อน (Pakeerut, 2011) และเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยดังที่ผู้วิจัยเสนอแล้ว ควรมีการกำหนดคณะกรรมการสวัสดิการพนักงานมหาวิทยาลัยเพื่อทำหน้าที่พัฒนามาตรการด้านสวัสดิการอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรมต่อไปด้วย

2. ผลการวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัย

2.1. สถานะทางกฎหมายของสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 พบว่าสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยถือเป็นสัญญาทางปกครอง ที่ถือเป็นสัญญาทางกฎหมายจัดอยู่ในประเภทเฉพาะอันมีรากฐานระหว่างกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน (Sehrić, 2016) ดังนั้นเมื่อพนักงานมหาวิทยาลัยพิพาทกับมหาวิทยาลัยราชภัฏตามสัญญาจ้างจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ระบบไต่สวนคดีของศาลปกครองถูกออกแบบให้พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งถือเป็นประชาชนผู้เดือดร้อนเสียหายได้รับการช่วยเหลือเบื้องต้นผ่านเจ้าพนักงานคดีปกครองที่จะให้คำแนะนำในการฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นต้องมีทนายความก็ได้ และเมื่อมหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นหน่วยงานทางปกครอง พนักงานมหาวิทยาลัยจึงมีความเสียเปรียบในฐานะที่ตนเป็นเพียงฝ่ายเอกชนเท่านั้น ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏถือเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจเหนือกว่า ดังนั้นการที่คดีพิพาทตามสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยเข้าสู่ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองย่อมเป็นหลักประกันได้ว่าข้อพิพาทดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในระบบงานราชการทางปกครอง (Hong Siri, 2016) อย่างไรก็ตาม การที่สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นสัญญาทางปกครอง กรณีอาจถูกจำกัดสิทธิบางประการในการร้องขอต่อศาลตามคำบังคับในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งพนักงานมหาวิทยาลัยมีสิทธิมีคำขอให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเท่านั้น พนักงานมหาวิทยาลัยไม่อาจมี



คำขออนอกเหนือไปจากนี้ได้เช่น พนักงานมหาวิทยาลัยไม่อาจขอให้บรรจุแต่งตั้งตนกลับเข้าทำงานในตำแหน่งเดิมเมื่อมีการไม่ต่อสัญญาโดยไม่ชอบ

2.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) กับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ที่ส่งผลถึงคำขอบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) กับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ในการกลับเข้าทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการกรณีพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุไม่พิจารณาต่อสัญญา

2.3 กรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อันเป็นกรณีที่พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งการใช้อำนาจตามมาตรานี้ศาลปกครองสามารถมีคำสั่งให้พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่ถูกพิจารณาไม่ต่อสัญญาจ้างโดยไม่ชอบ หรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยสามารถกลับเข้าทำงานในตำแหน่งเดิมของตนได้ ซึ่งกรณีนี้จะแตกต่างกับการตั้งรูปคดีเป็นกรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4)

2.4 กรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลปกครองจึงมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งศาลปกครองถูกจำกัดให้ออกคำสั่งบังคับได้เพียงให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินเท่านั้น ศาลปกครองไม่มีอำนาจบังคับให้เพิกถอนคำสั่งไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยได้ ปัญหาที่ตามมาคือ หากมีการประเมินไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากพนักงานมหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง แล้วศาลปกครองพิจารณาเห็นว่าคดีประเภทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) โดยถือเป็นคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง กรณีดังกล่าวย่อมทำให้ศาลปกครองไม่อาจออกคำสั่งให้มหาวิทยาลัยต่อสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยได้ ส่งผลทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยเสียเปรียบเป็นอย่างมาก แต่หากศาลปกครองกำหนดประเภทของคดีเป็นมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) โดยถือเป็นคดีอื่นเนื่องจากการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชอบที่จะ เพิกถอนคำสั่งไม่ต่อสัญญาและมีอำนาจออกคำสั่งให้มหาวิทยาลัยต่อสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยได้ ท้ายที่สุดส่งผลให้พนักงานมหาวิทยาลัยผู้ฟ้องคดีสามารถกลับเข้าทำงานได้อีกครั้ง และหากครบระยะเวลาตามสัญญาในรอบใหม่แล้วพนักงานมหาวิทยาลัยผู้นั้นอยู่ในเกณฑ์ตามระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่จะได้รับการต่อสัญญา ย่อมสามารถต่อสัญญาได้จนกว่าจะเกษียณอายุ ตามแต่ระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยนั้นๆ

3. วิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับการไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย จากการศึกษาวิจัยพบว่าคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับการไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยโดยมีความเห็นของศาลปกครองสูงสุดออกเป็น 2 แนววินิจฉัยดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.1 กรณีศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นกรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ปรากฏในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 256/2554 ส่งผลโดยตรงให้ตุลาการถูกจำกัดกรอบในการพิจารณาตามคำขอบังคับในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) กล่าวคือ ตุลาการสามารถมีคำสั่งบังคับได้เพียงให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเท่านั้น ตุลาการผู้พิจารณาไม่อาจมีคำสั่งที่จะบังคับให้มหาวิทยาลัยผู้ถูกฟ้องคดีต่อสัญญาจ้างกับพนักงานมหาวิทยาลัยผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้นท้ายที่สุดเมื่อศาลปกครองไม่อาจออกคำสั่งบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของพนักงานมหาวิทยาลัยผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณานั้นเอง

3.2 กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นกรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ปรากฏอยู่ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 738/2560 โดยประเด็นสำคัญของคดีนี้คือ ศาลพิจารณาโดยมองว่าเป็นการโต้แย้งการกระทำที่แยกออกมาต่างหากจากตัวสัญญา ถือเป็นโต้แย้งคำสั่งพิจารณาไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นการกระทำที่แยกต่างหากจากสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา ทั้งนี้ศาลปกครองได้วินิจฉัยในสาระสำคัญอีกประการหนึ่งว่าการที่มหาวิทยาลัยจะพิจารณาไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยนั้นต้องพิจารณาอยู่บนหลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้บังคับตามประกาศของมหาวิทยาลัยอันเป็นการพิจารณาใช้อำนาจอีกส่วนหนึ่งแยกออกมาต่างหากจากการพิจารณาสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญา การไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยจึงไม่ได้หมายความว่ามหาวิทยาลัยจะกระทำไม่ได้โดยใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจปราศจากหลักเกณฑ์ใด ดังนั้นในกรณีนี้ศาลสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจได้ ฉะนั้น ในแนวคำวินิจฉัยที่สอง ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วว่ากรณีดังกล่าวสามารถปรับบทเข้ากับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

4. การนำหลักการกระทำทางปกครองที่สามารถแยกต่างหากจากสัญญาทางปกครอง (Able Detachable) มาใช้ใน ประเทศไทย จากการศึกษาวิจัยพบว่าหลักการกระทำทางปกครองซึ่งสามารถแยกต่างหากจากสัญญา (Able Detachable) ซึ่งการตรวจสอบที่สำคัญจะเน้นไปในเรื่องของการตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Boonmanan, 2013) ปรากฏอยู่ใน คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 738/2560 ในคดีที่พนักงานมหาวิทยาลัยฟ้องว่าการที่มหาวิทยาลัยพิจารณาไม่ต่อสัญญาจ้าง เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการกระทำในส่วนการพิจารณาออกคำสั่งไม่ต่อ สัญญาจ้าง ไม่ใช่พิจารณาตามสัญญาจ้างโดยตรง ซึ่งแต่เดิมศาลพิจารณาว่าต้องพิจารณาจากสิทธิหน้าที่ตามสัญญาจ้างพนักงาน มหาวิทยาลัยเป็นหลัก เมื่อกำหนดระยะเวลาจ้างสิ้นสุดลงแล้วจึงเป็นอำนาจของมหาวิทยาลัยในการบริหารว่าจะต่อสัญญาจ้าง หรือไม่ แตกต่างกับคำวินิจฉัยแนวใหม่นี้ซึ่งศาลปกครองนำหลักการกระทำทางปกครองซึ่งสามารถแยกต่างหากจากสัญญา (Able Detachable) มาใช้พิจารณาการกระทำของมหาวิทยาลัยในการมีคำสั่งไม่ต่อสัญญาจ้างว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยแยกส่วนการกระทำดังกล่าวต่างหากจากสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่พนักงาน มหาวิทยาลัยมากกว่า โดยหากศาลพิจารณาแต่เพียงสิทธิหน้าที่ตามสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยย่อมเสียเปรียบเสมอ ด้วยเหตุที่สัญญาจ้างสิ้นสุดแล้วตามกำหนดระยะเวลา การนำหลักการกระทำทางปกครองซึ่งสามารถแยกต่างหากจากสัญญา มาใช้ทำให้ศาลปกครองสามารถพิจารณาหลักเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยในการพิจารณาต่อหรือไม่ต่อสัญญา จ้างได้ โดยถือเป็นการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายแยกต่างหากจากตัวสัญญา ป้องกันไม่ให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยใช้อำนาจ โดยปราศจากหลักเกณฑ์อันชอบด้วยกฎหมายหรืออำเภอใจ ส่งเสริมการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลมากขึ้น และ ท้ายที่สุดหากปรากฏว่าการพิจารณาไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามหลักเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับศาลปกครองมีอำนาจปรับบทกรณีดังกล่าวเป็นกรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งทำให้ศาลมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ต่อสัญญาจ้างหรือบรรจุแต่งตั้งให้พนักงานมหาวิทยาลัยกลับเข้าทำงานใน ตำแหน่งเดิมได้เท่าเทียมกับสิทธิของกรณีมีคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากมหาวิทยาลัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่สามารถกลับเข้า รับราชการได้นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยในคดีที่ 738/2560 นั้น กรณีไม่ได้เป็นการวางแนวคำวินิจฉัย โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ฉะนั้นจึงไม่เป็นบรรทัดฐานในห้องคณะตุลาการศาลปกครองอื่นๆ ถือตามแนว คำวินิจฉัยดังกล่าว อีกทั้งหลักการกระทำทางปกครองที่สามารถแยกต่างหากจากสัญญาทางปกครอง (Able Detachable) ไม่ใช่กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ได้ผ่านการตราตามกระบวนการนิติบัญญัติแต่ ประการใด ดังนั้นหากมีคดีพิพาทใหม่ในกรณีเดียวกัน สิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัยจึงอาจไม่ได้รับความคุ้มครองตามแนว คำวินิจฉัยนี้

5. สถานะความมั่นคง การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หรือสิทธิประโยชน์อื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของพนักงาน มหาวิทยาลัยในปัจจุบัน

5.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 จากการศึกษาวิจัยพบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษาจึงเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาโดยมีความมุ่งหมายแรกในการใช้กับบุคลากรประเภทข้าราชการเท่านั้น แม้ต่อมาจะมีการกำหนดพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาอันหมายถึงพนักงานมหาวิทยาลัยไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการบัญญัติไว้อย่างกว้างไม่กำหนด รายละเอียดที่ชัดเจนลงในตัวพระราชบัญญัติแต่ประการใด โดยกฎหมายดังกล่าวให้ไปกำหนดรายละเอียดไว้ในข้อบังคับของ สภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวย่อมไม่ได้ผ่านการรองในฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลถึงประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของพนักงานมหาวิทยาลัยได้

5.2 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 เป็นกฎหมายอีกฉบับที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษามหาวิทยาลัย ราชภัฏเขตภาคใต้ แต่จากการศึกษาวิจัยพบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสถานะสิทธิ หน้าที่ ความมั่นคง การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหรือสิทธิสวัสดิการของพนักงานมหาวิทยาลัยแต่ประการใด ทั้งนี้พระราชบัญญัติ ดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายที่กำหนดให้สิทธิหน้าที่ของมหาวิทยาลัยราชภัฏให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล พร้อมกำหนดโครงสร้าง กลไกการดำเนินงานในมหาวิทยาลัยราชภัฏให้ทำหน้าที่หลักในการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ฯลฯ ส่งเสริม สืบสานโครงการอันเนื่องมาจากแนวพระราชดำริโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ



5.3 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จากผลการวิจัยเชิงปริมาณในด้านความยุติธรรม เพราะว่ามีประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยต่ำเป็นอันดับหนึ่ง คือข้อความว่า “การทำงานของผู้บริหารสามารถตรวจสอบได้” รองลงมาคือ “พนักงานมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารมหาวิทยาลัย” และประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยต่ำระดับสาม คือ “มหาวิทยาลัยมีระเบียบเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ร้องเรียนกรณีเกิดข้อพิพาทชัดเจน” โดยผลการวิจัยเชิงปริมาณทั้งสามข้อมีความสอดคล้องกันเนื่องจากการที่พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 65/1 กำหนดให้การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา จึงทำให้มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งต้องออกข้อบังคับในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์เป็นของตนเองโดยเฉพาะ ส่งผลต่อมาให้การอุทธรณ์ร้องทุกข์ตามกฎหมายมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ไม่เป็นเอกภาพ

5.4 สิทธิ สวัสดิการและการคุ้มครองตามกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัย เปรียบเทียบกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

5.4.1 ด้านสิทธิตามกฎหมาย จากการศึกษาวิจัยพบว่าพนักงานมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงานแต่ประการใด ฉะนั้นพนักงานมหาวิทยาลัยจึงไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิ สวัสดิการตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยตรง ทั้งที่ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรประเภทใดก็ตามควรมีสวัสดิการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายที่ชัดเจน (Farida, Rahayu and Samekto, 2021) อีกทั้งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยราชภัฏต้องออกข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิ สวัสดิการและความคุ้มครองตามกฎหมายให้ไม่ต่ำกว่าความคุ้มครองในกฎหมายคุ้มครองแรงงานดังเช่นมหาวิทยาลัยในส่วนกลางหรือมหาวิทยาลัยใหญ่ๆ บางแห่ง ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีกฎหมายคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยที่ชัดเจนโดยมีการรวบรวมให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันเพื่อความเป็นเอกภาพและความสะดวกในการที่พนักงานมหาวิทยาลัยจะหยิบยกกฎหมายนั้นมาใช้ปกป้องสิทธิของตน กฎหมายฉบับดังกล่าวควรออกมากในรูปกฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้วยจึงจะสามารถคุ้มครองสิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.4.2 ด้านสวัสดิการ ผลการวิจัยเชิงปริมาณในด้านสิทธิประโยชน์พบว่าประเด็นที่มีอันดับความต้องการอันดับที่หนึ่ง คือ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ รองลงมาคือค่ารักษาพยาบาลของตัวเอง (ที่นอกเหนือจากประกันสังคม) และอันดับที่สาม คือค่ารักษาพยาบาลบุคคลในครอบครัว เหล่านี้เป็นสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการที่ในปัจจุบันยังมีปัญหาการเบิกจ่ายตามระเบียบของส่วนกลางว่ามหาวิทยาลัยสามารถกำหนดให้มีการเบิกจ่ายได้หรือไม่ ทั้งที่เป็นสิทธิประโยชน์ที่ดีและมีความต้องการเป็นอันดับต้นๆ ดังนั้นหากมีการกำหนดสวัสดิการเหล่านี้ไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยดังที่กล่าวข้างต้น จะทำให้ปัญหาเหล่านี้หมดไปเพราะเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ในระดับพระราชบัญญัติซึ่งเทียบเท่ากฎหมายของส่วนกลางหรือสูงกว่า การที่มหาวิทยาลัยราชภัฏต่างๆ ออกสวัสดิการในรูปของระเบียบ ข้อบังคับ โดยสภามหาวิทยาลัยจึงมีปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมากกว่าสามารถใช้บังคับได้เพียงใดหากระเบียบข้อบังคับนั้นขัดกับกฎหมายของหน่วยงานกลาง และเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยดังที่ผู้วิจัยเสนอแล้ว ควรมีการกำหนดคณะกรรมการสวัสดิการพนักงานมหาวิทยาลัยเพื่อทำหน้าที่พัฒนามาตรการด้านสวัสดิการอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรมต่อไปด้วย ทั้งนี้ในเบื้องต้นคณะกรรมการดังกล่าวควรประกอบด้วยบุคคลอย่างน้อย 2 ฝ่ายคือฝ่ายผู้แทนมหาวิทยาลัยและฝ่ายผู้แทนพนักงานมหาวิทยาลัย

ผลการวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยได้ผลดังนี้คือ ต้องมีการจัดทำกฎหมายกลางในการคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยดังเช่นที่ลูกจ้างในระบบกฎหมายของภาคเอกชนมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานเพื่อให้มีมาตรฐานขั้นพื้นฐานในการคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัย จนไปถึงคุ้มครองสิทธิบางประการให้พนักงานมหาวิทยาลัยเทียบเท่าข้าราชการ เพราะถือเป็นบุคลากรประเภทอาจารย์เช่นเดียวกันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 18 ประกอบมาตรา 65/2 จึงไม่ควรมีมาตรฐานในการปฏิบัติที่แตกต่างกันตามหลักความเสมอภาคว่าบุคคลที่มีสาระสำคัญเช่นเดียวกันย่อมต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันนั่นเองสอดคล้องกับความเห็นของ Charoenthanawat (2015) ที่กล่าวว่ามนุษย์แต่ละคนต้องมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมายโดยรัฐมีหน้าที่ต้องส่งเสริมความเสมอภาคดังกล่าว ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าควรออกกฎหมายดังกล่าวผ่านฝ่ายนิติบัญญัติอันมีฐานะลำดับศักดิ์ทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยมีเนื้อหาสาระเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานแก่พนักงานมหาวิทยาลัยให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมจะทำให้สามารถคุ้มครองสิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัยได้ดีกว่ากำหนดให้อยู่ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งซึ่งไม่ได้มีการกลั่นกรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติแต่ประการใด

สรุปผลการวิจัย

1. พนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคใต้มีค่าเฉลี่ยด้านความมั่นคงอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.06$, S.D.= 0.73) และด้านความยุติธรรมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.02$, S.D.= 0.84) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า

ด้านความมั่นคง มีค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 2.43-3.52 โดยประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ การต่อสัญญาจ้างเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ($\bar{X} = 3.52$, S.D.= 1.11) รองลงมาคือ โอกาสในการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการเป็นไปตามระบบ ($\bar{X} = 3.36$, S.D.= 1.02) และน้อยที่สุดคือ มหาวิทยาลัยของท่านมีการจ่ายเงินชดเชยในกรณีเลิกจ้าง ($\bar{X} = 2.43$, S.D.= 1.13)

ด้านความยุติธรรม มีค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 2.80-3.23 โดยประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ ท่านรับทราบระเบียบงานวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย ($\bar{X} = 3.23$, S.D.= 0.94) รองลงมาคือ ท่านมีอิสระเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเชิงทางวิชาการ ($\bar{X} = 3.19$, S.D.= 1.04) และน้อยที่สุดคือ การทำงานของผู้บริหารสามารถตรวจสอบได้ ($\bar{X} = 2.80$, S.D.= 1.13)

ด้านสิทธิประโยชน์ ผลการวิเคราะห์สิทธิประโยชน์ที่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องการได้รับจากมหาวิทยาลัยนั้นพบว่า พนักงานมหาวิทยาลัยต้องการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาเป็นอันดับ 1 จำนวน 135 คน คิดเป็นร้อยละ 65.9 รองลงมาคือ ค่ารักษาพยาบาลของตัวเอง (ที่นอกเหนือจากประกันสังคม) จำนวน 130 คน คิดเป็นร้อยละ 63.4 และค่ารักษาพยาบาลบุคคลในครอบครัว จำนวน 125 คน คิดเป็นร้อยละ 61 และสิทธิประโยชน์ที่น้อยที่สุดที่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องการคือ ค่าล่วงเวลา (OT) จำนวน 91.0 คิดเป็นร้อยละ 44.4

2. ผู้วิจัยเสนอแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยดังนี้คือ ควรมีกฎหมายกลางในการคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นกฎหมายฉบับเดียวกันในการใช้บังคับ ทั้งนี้ควรเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อันมีฐานะลำดับศักดิ์ทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยมีเนื้อหาสาระเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานแก่พนักงานมหาวิทยาลัยให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม เช่นการให้มีคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการ การกำหนดค่าชดเชยกรณีไม่ต่อสัญญา และค่าชดเชยกรณีเกษียณอายุ เป็นต้น

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบสภาพสถานะทางกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏในภาคใต้
2. ได้แนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัย

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย

ข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้

1. ผลการวิเคราะห์สภาพสถานะทางกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยในงานวิจัยนี้อยู่ในบริบทของมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคใต้เท่านั้น อาจจะไม่สามารถอ้างอิงผลการวิจัยไปยังบริบทอื่น ๆ ได้
2. ผลการวิจัยที่ได้สามารถนำไปเป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายในการคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมในกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ในระดับพระราชบัญญัติ

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาสภาพสถานะทางกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตอื่นๆ หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อให้ผลการวิจัยได้สารสนเทศที่ครบถ้วน
2. ผลการวิจัยศึกษาเฉพาะด้านความมั่นคง ด้านความยุติธรรม ด้านสิทธิประโยชน์เท่านั้น ในการวิจัยครั้งต่อไปควรมีการศึกษาในด้านอื่นๆ เพิ่มเติม

ข้อจำกัดการวิจัย

งานวิจัยนี้เก็บข้อมูลจากมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภูมิภาคภาคใต้เท่านั้น จึงอาจไม่สามารถอ้างอิงผลการศึกษายไปยังมหาวิทยาลัยราชภัฏในภูมิภาคอื่นได้



References

- Boonmanan, N. (2013). *sanya thāng pokkhrōng* [Administrative Contract]. (5th ed). Winyuchon Publication.
- Boonlert.V (2018). *Mātrākān khwām khumkhrōng kān thāngā nakap lakprakan khwām mank hong nai āchīp khōng phanakngān nai sathāban kān 'udomsuksā : suksā koṛānī mahāwitthayālai rāтчhaphat Songkhla* [Working Protection Measures and Occupational Safety Assurance of The Staff In Higher Education Institution: Case Study on The Songkhla Rajabhat University], *In Proceedings of The National Conference on humanity and social science*. (169-180). Songkhla : Songkhla Rajabhat University.
- Chanthasena, C. (2016). *Ittipol khōng Thammāphibān To Phruttkamkānpensamāchikthidī khōng 'Inkān khōng Phanakngān mahāwitthayālai rāтчhaphat* [The Effect of Good Governance to Organizational Citizenship Behavior of Rajabhat University Employee]. *Journal of Thonburi University*. 10(21),92-103.
- Charoenthanawat, K. (2015). *Lakphūnthān Kotmāimahāchon* [Basic Principle of Private Law]. (3rd ed). Bangkok : Winyuchon Publication.
- Farida, E., Rahayu. and Samekto, F. X. A. (2021). Strategies and Legal Protection for Undocumented Indonesian Migrant Workers. *International Journal of Pharmaceutical Research (09752366)*, 13(1),3094–3100.
- Hongsiri, R. (2016). *Sānpokkhrōng læ Kāndamnoēnkhadī Nai Sānpokkhrōng* [The Administrative Court & Litigation in Administrative Court]. (7th ed). Bangkok : *The Institute of Legal Education Thai Bar Association*.
- Jedaman, P., Teemungsai, S., Hungsuwan, S., Srichaiwung, P. (2021). *Kān Phatthānā Khunlaksana Phāwaphūnāmbāpnūachan Yāngyangyūn thīsōngphontō khwāmphungphoḍchainaingān læ khwām phūkphan 'ongkōn khōng Buklākōn Thāngkānchatkānsuksā* [Developing Sustainable Transcendental Leadership Characters for Effecting Job Satisfactions and Organization Commitments of Personnel Education Administration]. *Journal of Humanities and Social Science Nakhon Phanom University*. 11(1),64-75.
- Kittinorarat, C. (2016). *Khwāmphakdee khōng Phanakngān mahāwitthayālai thī Patibatngān Nai Mahāwitthayālai rāтчhaphat phranakhōn* [Examining Workplace Loyalty in Phranakhon Rajabhat University]. *Journal of Economics and Management Strategy*. 3(2),17-25.
- Pakeerut, W. (2011). *Kotmāipokkhrōng phākthūāpai* [General Administrative Law]. Bangkok : Nitirat Publishing House.
- Pasiphon, C. (2016). *Kān wat læ pramōēnphon kānrīānrū* [Learning Outcomes Measurement and Evaluation]. Bangkok : Chulalongkorn University Printing House.
- Phungnum, P. and Chantaranamchoo, N. (2017). *Kān pramōēn khwām tōng kān champen Nai Kānchatsawat dikān khōng phanakngān Nai Sathāban 'udomsuksā khōng Rat Samrap Prathedthai* [Need Assessment of Employees Welfare. Associations In The Public University in Thailand]. *Veridian E-Journal, Silpakorn University*. 10(1),847–860.
- Premdecha, K. (2016). *Khwāmsamphan Rawāng Patchaisaphāpkānthamngānlækānchatkān khwām khriat khōng Phanakngān mahāwitthayālai* [Reloationship among work environment, stress, management and stress level of university employees (Unpublished master's Independent Study)]. Rajamangala University of Technology Thanyaburi, Pathum Thani, Thailand



- Rajabhat University Act B.E. 2547 (2004). (2004, June 14). *Royal Thai Government Gazette*. (Rule number 121 Special Session Number 23 A 1-24).
- Sehrić, E. (2016). *Legal Regulation of Administrative Contracts in Bosnia and Herzegovina. Human: Journal for Interdisciplinary Studies*. 6(2),27-35.
- Singhaneti, B. (2014). *Lakkotmāikāokapkākhūāpkhumfāipokkhrōṅ [Legal principles on administrative control]*. (5th ed). Bangkok : Winyuchon Publication.
- Teacher Civil Service and Educational Personnel Act, B.E. 2547. (2003, November 12). *Royal Thai Government Gazette*. 121(70A),33-38.
- Teacher Civil Service and Educational Personnel Act, (No. 2) B.E. 2551. (2008, February 5). *Royal Thai Government Gazette*. 125(28),36-43.
- Thirasirikul, J. and Chantaranamchoo, N. (2018). Itthiphon khōṅ phāwa phū nam kān plianplāeng kānraprū kān sanapsanun chāk 'ongkōn læ khwāmphungphoḥchai nai kānthamngān thī song phon tō prasitthiphon kān patibat ngān wichākān khōṅ phanakngān mā witthayalai sāl wichākān mahawitthayalai rāchaphat nai prathēt Thai [The Influence of Transformational Leadership, Perceived Organizational Support and Job Satisfaction on Effectiveness of Academic Performance of Rajabhat University Lecturers in Thailand]. *Journal of Social Academic*. 11(3),371-380.
- Yamane, T. (1973). *Statistics An Introductory Analysis*. (3rd ed). New York : Harper and Row Publication.