

การพัฒนากฎหมายว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย  
Development of The University Employee Laws

วิฑู โชติรัตน์<sup>1</sup> และศิวัพร เสาวคนธ์<sup>2</sup>  
Witu Chotirat<sup>1</sup>, and Siwaporn Saowakon<sup>2</sup>

Received: Apr 1, 2025, Revised: Jul 23, 2025 Accepted: Jul 24, 2025

---

<sup>1</sup> หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพมหานคร 10900

<sup>1</sup> Master of laws, Faculty of Law, Sripatum University

<sup>2</sup> Lecturer of the Master of Laws Program, Faculty of Law, Sripatum University, Bangkok 10900

\* Corresponding author: E-mail address: witu-chotirat@hotmail.com

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มุ่งศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัย (2) กฎหมายเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัยของระหว่างประเทศ ต่างประเทศและประเทศไทย (3) วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัย (4) แนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ รูปแบบวิธีการวิจัยทางเอกสาร

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 9 มาตรา 65/1 และมาตรา 65/2 กำหนดให้อำนาจไว้ โดยให้แต่ละมหาวิทยาลัย มีสิทธิในการออกข้อบังคับของตน ร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ส่วนที่ 4 มาตรา 64 ถึงมาตรา 72 กำหนดเรื่องกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไว้ ซึ่งยังขาดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับค่านิยมของพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี บริบูรณ์ขึ้นไป คุณสมบัติการบรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ระยะเวลาสัญญาจ้าง และการดำเนินการทางวินัย ของบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยขาดความเป็นมาตรฐาน เปิดช่องให้เกิดการใช้ดุลยพินิจอย่างไม่เป็นธรรม เอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง และนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในการปฏิบัติต่อบุคลากร ความไม่มั่นคงในสถานภาพของผู้ที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป ขาดความโปร่งใสในระบบการจ้างงาน และไม่มีบทกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่บุคคลเหล่านี้ ที่มีสถานภาพไม่ชัดเจน

ดังนั้น ในการวิจัยนี้จึงเสนอให้มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจ้างบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปเข้าปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหาสำคัญดังนี้ (1) ค่านิยม (2) คุณสมบัติการบรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย (3) ระยะเวลาสัญญาจ้าง และ (4) การดำเนินการทางวินัย

**คำสำคัญ:** การพัฒนากฎหมาย, พนักงานมหาวิทยาลัย, อายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป

## Abstract

This article This research on the problems regarding the development of the university employee laws aims to (1) investigate concepts, theories, and principles related to university employees, (2) explore the university employee laws of Thailand and foreign countries, (3) analyze problems related to university employees, and (4) find out the approach to amend the university employee laws. This research applies qualitative research methodology and documentary research.

The results found that Sections 65/1 and 65/2 of Chapter 9 in the Civil Service Act in Higher Education B.E. 2547 and as amended empower each university to have rights in issuing its own rules and regulations, and Sections 64 - 72 of Part 4 in the draft of the Human Resource Management in Institutes of Higher Education Act B.E. ... specify the rules of human resource management in institutes of higher education but lack the rule on the definition of university employees above 60 years old, the qualifications of university employees, duration of employment contract, and the disciplinary proceedings towards employees above 60 years old. Therefore, these lead to unstandardized human resource management, loopholes in unfair discretion to benefit their associates and result in inequality of employee treatment, instability of employees above 60 years old, nontransparency of employment system, and no provisions on the disciplinary proceedings towards employees with unclear status.

Therefore, the researcher would like to propose the specific law on employing staff above 60 years old to perform duties in universities with the content as follows: (1) definition, (2) qualifications of university employees, (3) duration of employment contract, and (4) disciplinary proceedings.

**Keywords:** Law Development, University Employees, Over Sixty Years Old

## บทนำ (Introduction)

มหาวิทยาลัยในฐานะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีหน้าที่ในการผลิตบัณฑิตออกสู่ภาคตลาดแรงงาน และพัฒนาบัณฑิตให้มีศักยภาพและมีความพร้อมอย่างเต็มที่ในการแข่งขันกับภายนอก มหาวิทยาลัยประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย [1] ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของ “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้พนักงานมหาวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งในพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามความหมายนิยามในมาตรา 4 โดยถือว่าพนักงานมหาวิทยาลัยทั้งที่ได้รับเงินค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งถือเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามความหมายของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทั้งหมด ดังนั้น ในปัจจุบันถือได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอีกฉบับหนึ่งที่กำหนดรายละเอียดต่างๆของพนักงานมหาวิทยาลัยไว้ [2]

ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ในหมวด 9 ได้กำหนดเรื่องการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การจัดการบุคลากรในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา [3] กล่าวคือ ตามมาตรา 65/1 กำหนดให้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของพนักงาน เช่น การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้างงาน การบรรจุแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัย และการรักษาวินัย รวมถึงการดำเนินการทางวินัย การออกจางาน การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่ออกโดยสภาสถาบันอุดมศึกษา กล่าวคือ สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะมีอำนาจกำหนดนโยบายและข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการบุคลากรให้เหมาะสมกับบริบทของตนเอง และตามมาตรา 65/2 กำหนดสิทธิของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในการได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามที่ระบุในมาตรา 18 หรือตำแหน่งอื่น ๆ ตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดตามมาตรา 65/1 โดยหากพนักงานได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร จะมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนและพนักงานอื่น ๆ ที่สังกัดในหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งหมายความว่าพนักงานสามารถมีอำนาจบังคับบัญชาในลักษณะคล้ายข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้การกำหนดว่าตำแหน่งใดจะมีอำนาจบังคับบัญชาต่อข้าราชการและพนักงานในส่วนงานใดนั้นจะเป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น ภายใต้กฎเกณฑ์ดังกล่าวเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งในการออกข้อบังคับที่กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงาน ตั้งแต่การจ้างงาน การให้สิทธิประโยชน์ ไปจนถึงการดำเนินการทางวินัยและการบังคับบัญชาภายในสถาบัน ทั้งนี้ จึงรวมถึงการให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีอิสระในการออกข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจ้างบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดระยะเวลาการจ้าง อัตราค่าจ้าง สิทธิประโยชน์ และข้อกำหนดอื่น ๆ ที่เหมาะสมกับนโยบายและความต้องการของแต่ละสถาบัน ส่งผลให้การจ้างบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ในมหาวิทยาลัยจะขึ้นอยู่กับข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ซึ่งอาจมีรายละเอียดและข้อกำหนดที่แตกต่างกัน เช่น มหาวิทยาลัยทักษิณ ได้ออกประกาศคณะกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคลประจำมหาวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจ้างผู้มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นพนักงานตามภารกิจ ประเภทวิชาการ สายคณาจารย์ พ.ศ. 2567 หรือมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ มีข้อบังคับว่าด้วยการจ้างบุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2564 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างงานบุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปี เป็นต้น ทั้งนี้ ข้อบังคับหรือระเบียบ

เหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและความต้องการของแต่ละมหาวิทยาลัยในการใช้ประโยชน์จากประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของบุคลากรที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ [4]

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนั้น เห็นได้ว่าในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 9 มาตรา 65/1 และมาตรา 65/2 กำหนดให้อำนาจไว้ โดยให้แต่ละมหาวิทยาลัยมีสิทธิในการออกข้อบังคับของตน ดังนั้น ในเรื่องของการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยจึงเป็นเรื่องที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีสิทธิออกข้อบังคับต่าง ๆ ตามความเหมาะสมในการบริหารงานบุคคลนั้น ส่งผลให้ข้อบังคับเกี่ยวกับการรับบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์เข้าทำงานมีความแตกต่างกัน ทำให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและขาดความเท่าเทียมกัน นอกจากนี้แม้ว่าในปัจจุบันได้มีร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ส่วนที่ 4 มาตรา 64 ถึงมาตรา 72 กำหนดเรื่องกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไว้ แต่ปัญหาคือ ยังไม่มีกฎหมายใดกล่าวถึงบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ต้องอยู่ภายใต้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว แต่เปิดช่องให้แต่ละมหาวิทยาลัยสามารถออกข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวของตนเองได้ ดังนั้น จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นที่มาของการศึกษาเรื่องการพัฒนากฎหมายว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย เนื่องจากข้อมูลสถาบันอุดมศึกษา กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ได้แบ่งประเภทสถาบันอุดมศึกษา ออกเป็น 9 ประเภท ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษาถึงประเภทของมหาวิทยาลัยราชภัฏ เพื่อให้เข้าใจบริบทและข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับการจ้างบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์เข้าปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยดังกล่าว ซึ่งในวิจัยนี้ได้กำหนดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งแบ่งออกเป็นดังนี้ [5]

ปัญหาคำนิยามเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 9 มาตรา 65/1 และมาตรา 65/2 กำหนดให้อำนาจไว้ โดยให้แต่ละมหาวิทยาลัยมีสิทธิในการออกข้อบังคับของตน ร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ส่วนที่ 4 มาตรา 64 ถึงมาตรา 72 กำหนดเรื่องกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไว้ จากกฎหมายดังกล่าว เห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแต่ละมหาวิทยาลัยกำหนดกรอบการจ้างบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์เข้าทำงานในมหาวิทยาลัย ส่งผลให้แต่ละมหาวิทยาลัยกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวตามเหมาะสม ซึ่งแม้ว่าจะทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารทรัพยากรบุคคลตามความต้องการของแต่ละมหาวิทยาลัย [6]

ปัญหาคุณสมบัติการบรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ให้อำนาจแต่ละมหาวิทยาลัยกำหนดกรอบการจ้างบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์เข้าทำงานในมหาวิทยาลัย ในประเด็นนี้จึงส่งผลให้การกำหนดคุณสมบัติของกลุ่มบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ดังกล่าวไม่มีมาตรฐานและเกณฑ์กลาง อันนำไปสู่การกำหนดคุณสมบัติเข้ามาทำงานในมหาวิทยาลัยเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องหรือการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียว ขาดความเท่าเทียมในการเข้าถึงโอกาสการทำงาน และเป็นการปิดกั้นโอกาสของบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจากภายนอกหรือผู้ที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มใกล้ชิด [7]

ปัญหาระยะเวลาสัญญาจ้าง สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ให้อำนาจแต่ละมหาวิทยาลัยกำหนดกรอบการจ้างบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์เข้าทำงานในมหาวิทยาลัย ในประเด็นนี้การกำหนดกรอบสัญญาจ้างจึงขาดมาตรฐานกลาง เมื่อระยะเวลาของสัญญาจ้าง

ถูกกำหนดแตกต่างกันไปตามดุลยพินิจของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง อาจเป็นการเปิดช่องให้เกิดการทุจริตหรือการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้บริหารมหาวิทยาลัย [8] เช่น การต่อสัญญาเป็นระยะยาวเฉพาะกลุ่มบุคคลที่สนิทสนมหรือกลุ่มพวกพ้อง ซึ่งถือว่าเป็นการบิดเบือนวัตถุประสงค์ในการจ้างงานและไม่เป็นธรรมกับบุคลากรอื่น และอาจส่งผลให้พนักงานมหาวิทยาลัยขาดความมั่นคงในงานของตน ซึ่งส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจและประสิทธิภาพในการทำงาน [9]

ปัญหาการดำเนินการทางวินัย สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ให้อำนาจแต่ละมหาวิทยาลัยกำหนดกรอบการจ้างบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์เข้าทำงานในมหาวิทยาลัย ในประเด็นนี้การขาดความชัดเจนเกี่ยวกับสถานะว่าบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยหรือไม่ ถือว่าเป็นช่องว่างทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยของบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ ทำให้บุคคลบางกลุ่มอาศัยช่องว่างของกฎหมายหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินการทางวินัยได้แม้ว่าจะกระทำผิด ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้เกิดความไม่เป็นธรรมและขาดความโปร่งใสในกระบวนการจัดการบุคลากร ในขณะที่บุคคลอื่นซึ่งกระทำความผิดเช่นกันอาจต้องรับโทษตามกฎหมายระเบียบของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักธรรมาภิบาลที่ควรมีความยุติธรรมและความเสมอภาค [10]

ดังนั้น จากสภาพปัญหาดังกล่าวทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ในการวิจัยนี้จึงได้ศึกษาการพัฒนากฎหมายว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย โดยศึกษาแนวคิดการพัฒนาทักษะอาชีพ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญในการส่งเสริมให้บุคคลมีศักยภาพในการตอบสนองความต้องการของสังคมและตลาดแรงงานในอนาคต โดยทักษะเหล่านี้นอกจากส่งเสริมให้บุคคลสามารถปฏิบัติงานในสายอาชีพของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยังเสริมสร้างความเข้าใจในตนเอง ความสนใจ และความถนัดที่เหมาะสมกับงานที่เลือก [11] ส่วนแนวคิดการพัฒนาบุคลากรของมหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยในฐานะองค์กรการศึกษาที่มีบทบาทสำคัญในการผลิตบัณฑิตให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน เผชิญกับความท้าทายใหม่ที่มาพร้อมกับการแข่งขันทางวิชาการและการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจและสังคม การรักษาจำนวนผู้สมัครเรียนให้เป็นไปตามแผนซึ่งมหาวิทยาลัยหลายแห่งพยายามสร้างความแตกต่างเพื่อดึงดูดนักศึกษาใหม่ ดังนั้น การปรับตัวในด้านการบริหารจัดการบุคลากรจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งในสายวิชาการซึ่งมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมคุณภาพการเรียนการสอนและการวิจัย [12] นอกจากนั้นยังได้ศึกษาทฤษฎีการจ้างงาน ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่าตลาดแรงงานทำงานผ่านกลไกอุปสงค์และอุปทาน เมื่อตลาดมีการแข่งขันสมบูรณ์ ค่าจ้างที่แท้จริงซึ่งปรับตามระดับราคาสินค้าเป็นตัวกำหนดทั้งการตัดสินใจจ้างงานของมหาวิทยาลัยและการเสนอแรงงานของแรงงานในสถานะสมดุล อุปสงค์และอุปทานแรงงานจะเท่ากัน ส่งผลให้เกิดการจ้างงานเต็มที่ หากมีการว่างงาน ค่าจ้างจะปรับตัวลดลงเพื่อคืนสมดุล ขณะที่ค่าจ้างจะเพิ่มขึ้นเมื่อเกิดการขาดแคลนแรงงาน [13] รวมถึงศึกษาหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ทุกคนโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา หรือสถานะทางสังคม สิทธิเหล่านี้ถือเป็นสิทธิธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์ตั้งแต่เกิด เช่น สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และความเสมอภาค ดังนั้น หลักสิทธิมนุษยชนเน้นให้รัฐและสังคมปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ [14] ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยดังกล่าวนี้ไปทำการศึกษาวิเคราะห์และหาคำตอบ เพื่อจัดระเบียบการบริหารงานและสิทธิหน้าที่ของพนักงานมหาวิทยาลัย และเพื่อสร้างความชัดเจนและเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน รวมถึงการจัดสวัสดิการและการดูแลสิทธิต่าง ๆ ของพนักงานมหาวิทยาลัยให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของการทำงานในสถาบันการศึกษา ทั้งนี้ โดยได้ศึกษากฎหมายของต่างประเทศเป็นแนวทาง

### วัตถุประสงค์การวิจัย (Objective)

- (1) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัย
- (2) เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัยของระหว่างประเทศ ต่างประเทศและประเทศไทย
- (3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัย
- (4) เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัย

### ระเบียบวิธีการวิจัย (Methodology)

บทความวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้รูปแบบวิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้องข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย รวมถึงบทความวิจัย บทความวิชาการ รายงานวิจัย ต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่ปรากฏบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทย และข้อมูลจากต่างประเทศ เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์และหาแนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย

### ผลการวิจัย (Results)

ผลการศึกษารวบรวมเรื่องการพัฒนากฎหมายว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยพบว่า มี ดังนี้

(1) ปัญหาค่านิยมเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ พบว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดแนวทางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไว้ในหมวด 9 มาตรา 65/1 และมาตรา 65/2 ซึ่งการนิยามสถานะของพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ยังมีความคลุมเครือและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากแต่ละมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกข้อบังคับของตนเอง เช่น ประกาศคณะกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคลประจำมหาวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจ้างผู้มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นพนักงานตามภารกิจ ประเภทวิชาการ สายคณาจารย์ พ.ศ. 2567 ข้อ 4 กำหนดว่า “พนักงานตามภารกิจ” หมายถึง พนักงานมหาวิทยาลัยประเภทพนักงานตามภารกิจ สายวิชาการ ประเภทคณาจารย์ ตามข้อ 28 (2) แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยทักษิณ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2567 ซึ่งเป็นผู้ที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ หรือข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ว่าด้วยการจ้างบุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปี เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2564 ข้อ 4 ให้มหาวิทยาลัยจ้างบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เป็นต้น ส่งผลให้เกิดความแตกต่างในด้านสิทธิประโยชน์ หลักเกณฑ์การจ้าง และการบริหารจัดการ

(2) ปัญหาคุณสมบัติการบรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย พบว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดแนวทางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไว้ในหมวด 9 มาตรา 65/1 และมาตรา 65/2 และร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ส่วนที่ 4 มาตรา 64 ถึงมาตรา 72 ได้กำหนดกรอบกฎเกณฑ์สำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา แต่ปัญหาสำคัญในด้านการกำหนดคุณสมบัติและมาตรฐานที่ชัดเจนร่วมกันในแต่ละมหาวิทยาลัย ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำและโอกาสในการเลือกปฏิบัติ ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคและความโปร่งใส แม้บุคลากรกลุ่มนี้จะมีศักยภาพสูงจากประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ

ในสายงาน เช่น การสอนกฎหมายหรือการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งต้องอาศัยความรู้ลึกซึ้ง ความสามารถในการวิเคราะห์ และการเชื่อมโยงทฤษฎีกับภาคปฏิบัติได้อย่างชัดเจน แต่ก็ยังถูกจำกัดจากข้อจำกัดด้านอายุ

(3) ปัญหาระยะเวลาสัญญาจ้าง พบว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดแนวทางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไว้ในหมวด 9 มาตรา 65/1 และมาตรา 65/2 และร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ส่วนที่ 4 มาตรา 64 ถึงมาตรา 72 ได้กำหนดกรอบกฎเกณฑ์สำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา แต่ในมหาวิทยาลัยบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์เกิดจากการที่ไม่มีมาตรฐานกลางในกฎหมายกำหนดกรอบระยะเวลาสัญญาจ้าง ส่งผลให้แต่ละมหาวิทยาลัยสามารถใช้ดุลยพินิจในการกำหนดเงื่อนไขได้เอง ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่เท่าเทียม โปร่งใส หรือเอื้อประโยชน์แก่บุคคลใกล้ชิดผู้บริหาร การจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยแม้จะอยู่ภายใต้ข้อบังคับของมหาวิทยาลัย แต่ก็มีลักษณะของสัญญาจ้างที่ไม่มีสถานะมั่นคงและขาดความโปร่งใสหรือในบางกรณีไม่ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาของสัญญาจ้างไว้ ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการทำงานและสิทธิประโยชน์

(4) ปัญหาการดำเนินการทางวินัย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดแนวทางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไว้ในหมวด 9 มาตรา 65/1 และมาตรา 65/2 และร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ส่วนที่ 4 มาตรา 64 ถึงมาตรา 72 ได้กำหนดกรอบกฎเกณฑ์สำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา แต่ยังขาดความชัดเจนในประเด็นสถานะของบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายในเรื่องการดำเนินการทางวินัย ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎระเบียบระหว่างบุคลากรกลุ่มต่าง ๆ ทั้งนี้ หากผู้ที่มีอายุเกินหกสิบปีไม่ถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้ข้อบังคับเดียวกันกับบุคลากรทั่วไป การลงโทษหรือควบคุมทางวินัยอาจไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และอาจเปิดช่องให้เกิดการใช้ดุลยพินิจโดยไม่เป็นธรรม

### สรุปและอภิปรายผล (Discussion)

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 9 มาตรา 65/1 และมาตรา 65/2 กำหนดให้อำนาจไว้ โดยให้แต่ละมหาวิทยาลัยมีสิทธิในการออกข้อบังคับของตน ดังนั้น ในเรื่องของกรจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย จึงเป็นเรื่องที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีสิทธิออกข้อบังคับต่าง ๆ ตามความเหมาะสมในการบริหารงานบุคคลนั้น ส่งผลให้ข้อบังคับเกี่ยวกับการรับบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์เข้าทำงานมีความแตกต่างกัน ทำให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและขาดความเท่าเทียมกัน นอกจากนี้แม้ว่าในปัจจุบันได้มีร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ส่วนที่ 4 มาตรา 64 ถึงมาตรา 72 กำหนดเรื่องกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไว้ แต่ยังไม่มีการออกกฎเกณฑ์ใดกล่าวถึงบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ต้องอยู่ภายใต้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว แต่เปิดช่องให้แต่ละมหาวิทยาลัยสามารถออกข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวของตนเองได้ จึงสรุปผลการวิจัยเรื่องการพัฒนากฎหมายว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัยสามารถอภิปรายผลได้ ดังนี้

(1) ปัญหาค่านิยมเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ พบว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดค่านิยมสถานะของพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ ส่งผลให้มีความคลุมเครือและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น หากกำหนดค่านิยมที่ชัดเจน ย่อมเอื้อต่อการใช้ศักยภาพของบุคลากรที่มีประสบการณ์ให้เกิดประโยชน์

สูงสุดต่อมหาวิทยาลัย สอดคล้องกับแนวคิดของกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 (Universal Declaration of Human Rights 1948) มาตรา 23 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม พ.ศ. 2509 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966) มาตรา 6 รับรองสิทธิในการทำงานของทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุ ซึ่งสะท้อนให้เห็นบุคคลมีสิทธิเลือกงานอย่างเสรี ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม และมีความมั่นคงในการจ้างงานอย่างเหมาะสม

(2) ปัญหาคุณสมบัติการบรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย พบว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ส่วนที่ 4 มาตรา 64 ถึงมาตรา 72 ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติการบรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ เพื่อเป็นกฎเกณฑ์ร่วมกันในแต่ละมหาวิทยาลัย ดังนั้น หากมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าว ย่อมส่งผลให้การแต่งตั้งเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยมี โปร่งใสและตรวจสอบได้ สอดคล้องกับแนวคิดของกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกามีพระราชบัญญัติการห้ามเลือกปฏิบัติตามอายุในการจ้างงาน พ.ศ. 2510 (Age Discrimination in Employment Act 1967) มาตรา 631(c) และพระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิการแรงงานสูงวัย พ.ศ. 2533 (Older Workers Benefit Protection Act 1990) มาตรา 103 ซึ่งทั้งสองฉบับได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ไว้ และให้สามารถบังคับเกษียณได้เฉพาะผู้บริหารระดับสูงที่ได้รับผลประโยชน์บำนาญในระดับที่เหมาะสม และห้ามเลือกปฏิบัติ และประเทศญี่ปุ่นมีพระราชบัญญัติมาตรการส่งเสริมการจ้างงาน พ.ศ. 2509 (Employment Measures Act 1966) ตามมาตรา 1(2) เน้นการส่งเสริมเสรีภาพในการเลือกทำงานของแรงงานสูงวัย โดยกำหนดคุณสมบัติไว้ชัดเจน พร้อมกับสนับสนุนให้นายจ้างสร้างความมั่นคงและพัฒนาสภาพแวดล้อมการทำงานให้เหมาะสม ซึ่งทั้งหมดสะท้อนหลักสิทธิมนุษยชนที่เน้นความเสมอภาค ความสามารถ และศักยภาพ มากกว่าอายุเป็นตัวกำหนดการจ้างงาน

(3) ปัญหาระยะเวลาสัญญาจ้าง พบว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ส่วนที่ 4 มาตรา 64 ถึงมาตรา 72 ไม่มีกฎเกณฑ์กลางในการกำหนดกรอบระยะเวลาสัญญาจ้างของบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ ดังนั้น หากมีการกำหนดกรอบระยะเวลาสัญญาจ้าง ย่อมส่งผลให้การต่อสัญญาจ้างและการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการจ้างงานเป็นธรรม สอดคล้องกับแนวคิดของกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกามีพระราชบัญญัติการห้ามเลือกปฏิบัติตามอายุในการจ้างงาน พ.ศ. 2510 (Age Discrimination in Employment Act 1967) มาตรา 631(b) และมาตรา 633a และพระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิการแรงงานสูงวัย พ.ศ. 2533 (Older Workers Benefit Protection Act 1990) มาตรา 103 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวได้กำหนดห้ามการเลือกปฏิบัติในเรื่องการจ้างงานเพียงเพราะเหตุแห่งอายุ ส่วนเครือรัฐออสเตรเลียมีข้อตกลงร่วมของมหาวิทยาลัยเมลเบิร์น ประจำปี 2567 (University of Melbourne Enterprise Agreement 2024) ข้อ 1.49 และข้อ 1.8 ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมที่เน้นการจ้างงานอย่างยืดหยุ่น และต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางอายุอย่างชัดเจน โดยมหาวิทยาลัยต้องพิจารณาความสามารถและผลงานเป็นหลัก

(4) ปัญหาการดำเนินการทางวินัย พบว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... กำหนดเรื่องกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไว้ แต่ยังไม่มีการมีกฎเกณฑ์ใดกล่าวถึงบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ต้องอยู่ภายใต้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว

แต่เปิดช่องให้แต่ละมหาวิทยาลัยสามารถออกข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวของตนเองได้ จึงเป็นที่มาของกฎเกณฑ์ การจ้างบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์มีข้อแตกต่างจากบุคลากรประจำทั่วไป ซึ่งอาจส่งผลให้ส่วนหนึ่งของการ ดำเนินการทางวินัยไม่มีมาตรฐานและความชัดเจนในการปฏิบัติ ดังนั้น หากกำหนดการดำเนินการทางวินัย ให้มีมาตรฐานเดียวกัน ย่อมทำให้การดำเนินการทางวินัยมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และโปร่งใส สอดคล้องกับ แนวคิดของกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลียมีข้อตกลงร่วมของมหาวิทยาลัยเมลเบิร์น ประจำปี 2567 (University of Melbourne Enterprise Agreement 2024) ข้อ 1.39 กำหนดกระบวนการจัดการกับการ ประพฤติมิชอบของพนักงานไว้อย่างชัดเจน โดยแบ่งความผิดออกเป็นสองระดับ คือ การประพฤติมิชอบทั่วไป และการประพฤติมิชอบร้ายแรง กระบวนการเริ่มจากการแจ้งข้อกล่าวหาให้พนักงานทราบ และเปิดโอกาสให้ ชี้แจงหรือโต้แย้ง พร้อมมีผู้ตรวจสอบอิสระหากพนักงานไม่ยอมรับข้อกล่าวหา ยกเว้นกรณีร้ายแรง เช่น การล่วงละเมิดทางเพศที่สามารถดำเนินการทางวินัยได้ทันที บทลงโทษมีตั้งแต่การให้คำปรึกษา การฝึกอบรม ไปจนถึงการเลิกจ้างแบบแจ้งล่วงหน้าหรือทันที โดยพนักงานมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ในกรณีทั่วไป แนวทางนี้ สะท้อนความมุ่งหมายในการบริหารบุคลากรอย่างเป็นธรรม โปร่งใส และคำนึงถึงบริบทของพฤติกรรมแต่ละกรณี

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย พบว่า มีข้อจำกัดในหลายประเด็น โดยเฉพาะการกำหนดค่านิยมเกี่ยวกับผู้ที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปในการเข้าทำงาน เรื่องคุณสมบัติที่เหมาะสมของพนักงานมหาวิทยาลัย ระยะเวลาของสัญญาจ้าง และการดำเนินการทางวินัย ที่ยังไม่ชัดเจน จึงเสนอให้มีกฎหมายเฉพาะขึ้นใหม่ เพื่อให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งยึดถือปฏิบัติเป็นแนวทาง เดียวกัน จึงเป็นที่มาของการเสนอให้ออกเป็นร่างพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ “ร่างพระราชกฤษฎีกาการจ้างบุคคล ที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปเข้าปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย พ.ศ. .... ” ซึ่งเป็นการตรากฎหมายลำดับรอง ที่ใช้เพื่อกำหนดรายละเอียด วิธีการ หรือเงื่อนไขในการบังคับใช้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้ว ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

สำหรับ “ร่างพระราชกฤษฎีกาการจ้างบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปเข้าปฏิบัติงาน ในมหาวิทยาลัย พ.ศ. .... ” ควรประกอบด้วยเนื้อหาสาระสำคัญซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับการศึกษาและ วิเคราะห์ในวิจัยนี้ ดังนี้

1. ปัญหาค่านิยมเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ เนื่องจากการจ้างงาน พนักงานมหาวิทยาลัยที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์นั้น หากมีการกำหนดค่านิยมที่ชัดเจนเกี่ยวกับพนักงาน มหาวิทยาลัยในกลุ่มนี้ ย่อมส่งผลให้มหาวิทยาลัยสามารถวางกฎเกณฑ์และเงื่อนไขในการจ้างงานได้อย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ และเอื้อต่อการใช้ศักยภาพของบุคลากรที่มีประสบการณ์ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อ มหาวิทยาลัย ดังนั้น จึงเสนอให้มีค่านิยมคำว่า “การจ้างงานพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์” ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

“พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ หมายความว่า บุคคลผู้ที่มีอายุเกินหกสิบปี บริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในมหาวิทยาลัย โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจาก เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย และมีคุณสมบัติเฉพาะ โดยมีความรู้ความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ในสาขาวิชาชีพหรือวิชาการที่มหาวิทยาลัยมีความต้องการเป็นกรณีพิเศษ”

2. ปัญหาคุณสมบัติการบรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติในการบรรจุ เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปยังขาดความชัดเจนและเป็นระบบ ส่งผลให้การสรรหา

และคัดเลือกบุคลากรยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรม และมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการเข้าทำงานตามมา จึงเสนอให้มีกฎเกณฑ์ เรื่อง “คุณสมบัติของพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป” ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

“คุณสมบัติของพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีรายละเอียดดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป
- (3) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (4) มีคุณวุฒิการศึกษา ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะ

ด้านที่มหาวิทยาลัยต้องการ

- (5) มีสุขภาพแข็งแรง สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามลักษณะงานที่กำหนด
- (6) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือคนไร้ความสามารถ

หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

- (7) ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจากหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ
- (8) ไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(9) ได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัย

(10) สามารถทำสัญญาจ้างตามระยะเวลา เงื่อนไข และรูปแบบเฉพาะที่มหาวิทยาลัยกำหนด”

3. ปัญหาระยะเวลาสัญญาจ้าง ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยที่ไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทในการปฏิบัติงานอยู่บ่อยครั้ง เช่น ความไม่แน่นอนในการต่อสัญญาจ้าง การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการทำงานที่ไม่เป็นธรรม รวมทั้งการไม่สามารถวางแผนอนาคตในการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ “ระยะเวลาสัญญาจ้างบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีขึ้นไป” ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1 ระยะเวลาของสัญญาจ้าง

“การจ้างบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปเข้าปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ให้ทำเป็นสัญญาจ้างที่มีระยะเวลาไม่เกินครึ่งหนึ่งปี และสามารถต่อสัญญาได้ตามความจำเป็น แต่รวมระยะเวลาการจ้างทั้งหมดต้องไม่เกินสิบปีในการต่อสัญญาจ้างตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสุขภาพ สมรรถภาพในการปฏิบัติงาน ความเชี่ยวชาญ และความจำเป็นในการใช้ความรู้ความสามารถของผู้ที่ถูกจ้างเป็นสำคัญ”

#### 3.2 การประเมินสมรรถนะและผลงาน

“มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการประเมินสมรรถนะและผลงานของผู้ถูกจ้างที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นประจำทุกหกเดือน เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาการต่อสัญญาจ้าง”

4. ปัญหาการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปมีสถานะการจ้างที่แตกต่างจากบุคลากรประจำทั่วไป จึงส่งผลให้การดำเนินการทางวินัยไม่มีมาตรฐานและความชัดเจนในการปฏิบัติ จึงควรมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ “การดำเนินการทางวินัยกับบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป” ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.1 การดำเนินการทางวินัยกับบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปซึ่งถูกจ้างงานในมหาวิทยาลัย

“บุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปซึ่งถูกจ้างงานในมหาวิทยาลัย หากกระทำการฝ่าฝืนระเบียบ ข้อบังคับ หรือจรรยาบรรณของมหาวิทยาลัย ต้องอยู่ภายใต้การดำเนินการทางวินัยตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานี้”

4.2 การลงโทษทางวินัยที่อาจใช้กับบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป

“การลงโทษทางวินัยที่อาจใช้กับบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีดังนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือนหรือค่าตอบแทน
- (3) ยกเลิกสัญญาจ้าง

ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงความเหมาะสม สภาพทางสุขภาพ เจตนา ความร้ายแรงของการกระทำ และประวัติการปฏิบัติงานที่ผ่านมา

### เอกสารอ้างอิง (References)

- [1] วัชรภรณ์ ทวีกุล, สัญญา เคณาภูมิ และยุภาพร ยูภาศ. (2558). บทบาทของมหาวิทยาลัยในกระบวนการทศวรรษความเป็นประชาคมอาเซียน. *วารสารวิชาการแพรวากาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์*, 2(3), 121.
- [2] บุญยกร พนมอุปการ. (2566). การศึกษาสภาพสถานะทางกฎหมายของพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการในมหาวิทยาลัยราชภัฏเขตภาคใต้. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม*, 13(1), 222.
- [3] เบญจพร พิงไชย. (2558). การเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ในทัศนะของบุคลากร สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี*, 4(1), 52.
- [4] นาวิณ นิลแสงรัตน์, สรายุทธ์ เศรษฐขจร และวิชาญ สาคุณ. (2562). การพัฒนาภาวะผู้นำเชิงนวัตกรรมของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในภาคกลาง. *วารสารวิชาการสถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ*, 7(2), 500.
- [5] นงนุช ศรีสุข. (2563). บทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลผู้บริหารมหาวิทยาลัยเพื่อมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาล. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 12(2), 139.
- [6] มาลินี คาเครีอ. (2554). *คุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์มหาวิทยาลัยในกรุงเทพมหานคร* (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- [7] พงษ์มนัส ตีอด, พระมหาวิไลศักดิ์ ปญญาโร และพระครูปลัดสุรุฒิ แสงมะโน. (2564). การเปรียบเทียบนโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ ของต่างประเทศและประเทศไทย. *วารสารมหาจุฬานาครธรรม์*, 8(4), 238-239.
- [8] เสาวณีย์ มณีวงศ์. (2559). *ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐ ศึกษารณีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 78.
- [9] ศศิธร ปั่นก้อน และ วัชรินทร์ ชาภูศิลป์. (2562). ความพึงพอใจของพนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมต่อโครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ. *วารสารร่วมพฤษภา มหาวิทยาลัยเกริก*, 33(3), 165.
- [10] สิงหา พนมรักษ. (2564). การเริ่มต้นการดำเนินการทางวินัยและโทษทางวินัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย*, 4(1), 23.
- [11] สุภาวดี มาศบาง. (2566). *แนวทางการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะอาชีพฐานชุมชนโดยวิทยาลัยชุมชน*. หลักสูตรการศึกษาดุสิตบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- [12] บุษบงศ์ วงษ์พันทา. (2560). *แนวทางการพัฒนาบุคลากรสายสนับสนุนของมหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา*. *วารสารสารสนเทศ*, 16(2), 119-120.

- [13] กำชัย ลายสมิต. (2529). เคนส์กับการวิพากษ์ทฤษฎีการจ้างงานนีโอคลาสสิก. *วารสารอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร*, 9(2), 35-37.
- [14] อภินันท์ ศรีศิริ. (2566). สัมพันธภาพของหลักทางนิติศาสตร์สิทธิมนุษยชนและความสมดุลใหม่กับการวิจัยในมนุษย์. *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น*, 7(1), 180.