

การระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2560
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The dispute resolution of contracted public personnel management in public
higher education institutions



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2017

Copyright of Chulalongkorn University

ชวลิต สีหลิ่ง : การระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (The dispute resolution of contracted public personnel management in public higher education institutions) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: อ.ดร.ปานทิพย์ พฤษชาชวลิตวิทย์, 198 หน้า.

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เนื่องจากปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับบริหารจัดการได้เองและนำระบบสัญญาเข้ามาใช้แทนการใช้อำนาจฝ่ายเดียวตามกฎหมายเหมือนกับกรณีข้าราชการ เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้น กระบวนการระงับข้อพิพาทจึงเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งแตกต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นในหลากหลายด้าน นับตั้งแต่การกำหนดรูปแบบขององค์กรผู้ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ สัดส่วนของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการ สิทธิในการที่จะมีผู้แทนหรือตัวแทนดำเนินการและสิทธิที่จะมีผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การใช้ระบบใดส่วนในกระบวนการพิจารณา ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายและการระงับข้อพิพาท หน่วยงานที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงหรือสนับสนุนการปฏิบัติงาน และกรอบระยะเวลาในระบบการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งเหล่านี้ สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งได้กำหนดไว้โดยมีมาตรฐานแตกต่างกัน

นอกจากนี้ วิธีพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เกือบทุกแห่งยังขาดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ยื่นคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาด ทำให้คำสั่งทางการบริหารงานบุคคลที่มีผลต่อการสิ้นสุดสถานภาพการเป็นพนักงาน เช่น การเลิกจ้างหรือการไม่ต่อสัญญาจ้าง มักจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคลากรดังกล่าวเป็นอย่างมากจึงทำให้เกิดปัญหาในการเยียวยาภายหลัง

เมื่อทำการศึกษาเทียบกับวิธีพิจารณาข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียแล้ว จึงได้แนวทางการกำหนดมาตรฐานกลางให้องค์กรผู้ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์มีสถานะทางกฎหมายเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและพัฒนาวิธีพิจารณาของคณะกรรมการในด้านต่าง ๆ ให้มีความเป็นอิสระจากองค์กรหรือบุคคลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลมากขึ้น เพื่อไม่ให้มีบทบาทที่ขัดแย้งกันอันอาจทำให้ระบบขาดประสิทธิภาพ ส่วนวิธีการชั่วคราวและการเยียวยาความเสียหายนั้น ควรนำมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทของศาลปกครองและวิธีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้เป็นแนวทางการกำหนดเพื่อป้องกันและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นในอนาคต

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2560

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5885957834 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: PUBIC PERSONNEL MANAGEMENT / PUBLIC HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS / DISPUTE RESOLUTION

CHAWALIT SRILING: The dispute resolution of contracted public personnel management in public higher education institutions. ADVISOR: PANTHIP PRUKSACHOLAVIT, J.S.D., 198 pp.

This main purpose of this thesis is to study problems of the dispute settlement system of personnel administration in higher education institutions. Due to the fact that each institution is currently allowed to create its own system and, similarly to the civil servant sector, replace the unilateral power with contact system to solve dispute. Therefore, dispute settlement system of each institution is governed by its own rule which creates various problems including the problem of determining the form of corporate agent who is in charge of the hearing of appeals and grievances, the problem of proportion of the committee, the problem of objection of the committee, rights to be represented by agent and receive legal advice, the use of inquisitorial procedure to examine legal expertise and solve dispute, organization which is authorized to find fact or support the operation, and the timeframe of the hearing system of appeals and grievances. Each institution sets different standards for this whole system.

Moreover, most of the appeals and grievances procedure is lack of temporary protection method for staff in higher education institutions during the hearing process. As a result, the personnel administration orders such as lay off or procedure non-renewal of contract often cause damage to staff which cause the future remedy problems.

After comparing the system in Thailand with the United States of America and Australia, it was found that legal status as dispute resolution committee should be granted to the organization which is in charge of the hearing of appeals and grievances, the procedure should be developed in various ways to make it independent from the organization or the person who is using personal administration power to avoid conflict of interest which might lead to inefficiency of the system. Regarding the temporary method and remedies, the method of the Administrative Court and the procedure revocation of administrative orders in the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 should be used as a guideline to control and to remedy any future damage.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2017

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้เพราะความเมตตาและความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของ อาจารย์ ดร. ปานทิพย์ พุกชาวลวิทย์ ซึ่งท่านได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ปรึกษาวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ คอยให้คำแนะนำและความเห็นอันทรงคุณค่าต่างๆ แก่ผู้เขียน ทั้งในด้านความรู้ทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ และด้านวิธีการขั้นตอนในทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำวิทยานิพนธ์ในระดับบัณฑิตศึกษา นับตั้งแต่ในชั้นเรียนรายวิชาสัมมนากฎหมายมหาชนและนิติศึกษาจนกระทั่งวิทยานิพนธ์เล่มนี้เสร็จสมบูรณ์ นอกจากนี้ในช่วงระหว่างทำวิทยานิพนธ์นั้นผู้เขียนยังได้รับความอนุเคราะห์จากท่านอานางานของผู้เขียนโดยละเอียด และตรวจทานแก้ไขให้จนเสร็จสมบูรณ์เป็นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.ปานทิพย์ พุกชาวลวิทย์ เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ และจะระลึกถึงความเมตตาที่ได้รับจากท่านตลอดไป

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโฆสิต ที่ได้กรุณาสละเวลารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะอันมีคุณค่าต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.วรัญญา ทศนิตศรีวงศ์ และอาจารย์พงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล ซึ่งรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ และให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะทางวิชาการที่มีความสำคัญต่อการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณมหาวิทยาลัยศิลปากร ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี ผู้อำนวยการกองนิติการ และหัวหน้างานนิติการ 2 อันเป็นหน่วยงานต้นสังกัดและผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนที่ให้คำแนะนำให้กำลังใจสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ รวมทั้งให้โอกาสแก่ผู้เขียนได้ลาศึกษาต่อในเวลาราชการบางส่วนจนทำให้สำเร็จการศึกษาได้ภายในเวลาที่ตั้งใจไว้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณเพื่อนร่วมงานกองนิติการ มหาวิทยาลัยศิลปากรทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือด้าน ๆ ในระหว่างที่ผู้เขียนมาศึกษา ผู้เขียนขอขอบพระคุณพี่ ๆ น้อง ๆ ในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลและให้กำลังใจซึ่งกันและกันในช่วงที่ศึกษาเสมอมา ขอขอบคุณเพื่อนของผู้เขียนทุกท่านที่ช่วยเหลือและห่วงใยกัน และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือผู้เขียนด้วยดีมาตลอด

และสุดท้ายผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัวของผู้เขียนที่ได้อบรมเลี้ยงดูผู้เขียนมาเป็นอย่างดี รวมทั้งให้การสนับสนุนด้านการศึกษาผู้เขียนอย่างเต็มที่เสมอมา คอยให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนทุกครั้งในระหว่างที่ศึกษาจนทำให้ผู้เขียนมีกำลังใจศึกษาเล่าเรียนจนประสบความสำเร็จ และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ประการใดบ้างในทางวิชาการ ผู้เขียนขอยกกุศลความดีทั้งหมดนี้แก่บิดา มารดา และครอบครัวของผู้เขียน ให้ทุกท่านได้พบพานแต่ความผาสุกอยู่เป็นมิ่งขวัญของผู้เขียนตลอดไป

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	8
1.4 สมมุติฐาน.....	8
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
บทที่ 2 หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐ.....	11
2.1 หลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐ.....	11
2.1.1 หลักสมรรถนะ (Competency Based).....	13
2.1.2 หลักระบบคุณธรรม (Merit Based).....	15
2.1.3 หลักผลงาน (Performance Based).....	18
2.2 ทฤษฎีกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ.....	19
2.2.1 ความหมายและลักษณะของการกระทำทางปกครอง.....	19
2.2.2 หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองอันเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง.....	23
2.2.2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	23
2.2.2.2 หลักการเกี่ยวกับดุลพินิจของฝ่ายปกครอง.....	25
2.2.2.3 หลักความรับผิดของรัฐ.....	26

2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ภายในฝ่ายปกครอง	28
2.3 ลักษณะของข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ	30
2.3.1 ข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิไม่น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง แรงงาน	30
2.3.2 ข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ	33
2.3.3 ข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการเสียประโยชน์ในสิทธิต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการกระทำอัน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	34
2.4 ลักษณะสำคัญของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท	36
2.3.1 เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีความเป็นอิสระ	37
2.3.2 มีองค์ประกอบในลักษณะที่เป็นกลุ่มบุคคล	38
2.3.3 เป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท	39
2.3.4 มีวิธีพิจารณาคดีสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ของบุคคลคล้ายศาล	40
2.5 หลักการของวิธีพิจารณาในระบบการระงับข้อพิพาท	41
2.4.1 หลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสีย	42
2.4.2 หลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความทุกฝ่าย	44
2.4.3 หลักการใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน	47
2.4.4 หลักวิธีพิจารณาที่เกี่ยวกับการทำคำวินิจฉัย	48
2.4.4.1 การลงลายมือชื่อของกรรมการในคำวินิจฉัย	49
2.4.4.2 หลักการต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัย	49
บทที่ 3 รูปแบบวิธีพิจารณาการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกาและ ประเทศออสเตรเลีย	51
3.1 รูปแบบวิธีพิจารณาการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกา	51
3.1.1 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม	53
3.1.2 วิธีพิจารณาอุทธรณ์และคำตัดสินของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม	56

3.1.2.1 การพิจารณาและตัดสินอุทธรณ์ในชั้นตุลาการทางปกครอง	58
3.1.2.1.1 หลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสีย	58
3.1.2.1.2 การมีคำสั่งตอบรับคำร้องอุทธรณ์	59
3.1.2.1.3 การแสวงหาข้อเท็จจริงและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	59
3.1.2.1.4 การมอบหมายให้มีผู้ดำเนินการแทน	62
3.1.2.1.5 การอุทธรณ์แบบกลุ่ม (Class appeals).....	62
3.1.2.1.6 หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย	64
3.1.2.1.7 การใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน.....	64
3.1.2.1.8 กรอบระยะเวลาและคำตัดสินของตุลาการทางปกครอง	66
3.1.2.2 การพิจารณาและการตัดสินอุทธรณ์ในชั้นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรม	66
3.1.2.2.1 การพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม	66
3.1.2.2.2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว.....	67
3.1.2.2.3 ผลของคำตัดสินของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม	68
3.2 รูปแบบวิธีพิจารณาการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศ ออสเตรเลีย	69
3.2.1 กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม.....	69
3.2.2 วิธีพิจารณาอุทธรณ์และคำตัดสินของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม	72
3.2.2.1 การพิจารณาและการตัดสินอุทธรณ์ของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม..	72
3.2.2.2 หลักการพื้นฐานที่สำคัญในวิธีพิจารณาของกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรม	74
3.2.2.2.1 หลักกระบวนการพิจารณาด้วยความเป็นธรรม	74
3.2.2.2.2 หลักการพิจารณาที่เป็นส่วนตัว	75
3.2.2.2.3 หลักการพิจารณาที่เสร็จสิ้นโดยเร็วและเป็นทางที่น้อยที่สุด	75

3.2.2.2.4	หลักการพิจารณาโดยปราศจากผู้แทนหรือตัวแทน.....	76
3.2.2.3	วิธีพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีทั่วไป.....	76
3.2.2.4	วิธีพิจารณาอุทธรณ์ขอให้ทบทวนการพิจารณาความชอบ.....	78
3.2.2.5	การบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ...	81
บทที่ 4	ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงาน ตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไทย	82
4.1	รูปแบบวิธีการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายใน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบัน	82
4.1.1	รูปแบบขององค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคล.....	84
4.1.1.1	รูปแบบสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ทำหน้าที่.....	84
4.1.1.2	รูปแบบคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้ทำหน้าที่	86
4.1.1.2.1	การกำหนดรับรองรูปแบบไว้ในพระราชบัญญัติ.....	86
4.1.1.2.2	กำหนดรูปแบบรับรองไว้ในกฎหมายลำดับรอง	89
4.1.1.3	รูปแบบผู้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่	90
4.1.2	วิธีพิจารณาในระบบระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการ อุทธรณ์และร้องทุกข์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ.....	94
4.1.2.1	การรับรองหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสีย	94
4.1.2.1.1	การกำหนดสัดส่วนกรรมการ.....	95
4.1.2.1.2	เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการ	99
4.1.2.2	การรับรองหลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความทุกฝ่าย	106
4.1.2.2.1	การรับรองสิทธิในการที่จะมีผู้แทนหรือตัวแทนดำเนินการ ..	111
4.1.2.2.2	การรับรองสิทธิที่จะมีผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย	112
4.1.2.3	การใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน	113
4.1.2.3.1	ใช้อำนาจไต่สวนทั่วไป.....	114

4.1.2.3.2 การแต่งตั้งกรรมการเจ้าของสำนวน	115
4.1.3 กรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์	117
4.1.3.1 กำหนดเวลาสามสิบวัน	118
4.1.3.2 กำหนดเวลาหกสิบวัน	118
4.1.3.3 กำหนดเวลาเก้าสิบวัน	119
4.1.3.4 กำหนดเวลาหนึ่งร้อยห้าสิบวัน	121
4.1.3.5 ไม่มีการกำหนดเวลาพิจารณา	121
4.1.4 คำวินิจฉัยและการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้อง ทุกข์	122
4.2 ปัญหาของระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้าง ภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐประเทศไทย	123
4.2.1 ปัญหาความแตกต่างของลักษณะองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท	124
4.2.2 ปัญหาของวิธีพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์	129
4.2.2.1 หลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสีย	129
4.2.2.1.1 ที่มาและสัดส่วนของคณะกรรมการ	130
4.2.2.1.2 ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่	132
4.2.2.2 หลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความทุกฝ่าย	137
4.2.2.3 หลักการใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน	138
4.2.2.4 ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายและการระงับข้อพิพาท	140
4.2.2.5 หน่วยงานสนับสนุนที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง	142
4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์	144
4.2.4 ปัญหาวิธีการชั่วคราวและการเยียวยาความเสียหายจากการบริหารงานบุคคล	147
4.3 แนวทางการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อแก้ไขปัญหาการระงับข้อพิพาทการบริหารงาน บุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ	151

4.3.1 การกำหนดลักษณะองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท	152
4.3.2 วิธีพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์	154
4.3.2.1 หลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสีย	155
4.3.2.1.1 ที่มาและสัดส่วนของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์	155
4.3.2.1.2 เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์	157
4.3.2.2 หลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความทุกฝ่าย	160
4.3.2.2.1 การให้สิทธิโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน	160
4.3.2.2.2 การมีผู้แทนในการดำเนินการและการให้ความช่วยเหลือทาง กฎหมาย	163
4.3.2.3 หลักการใช้วิธีพิจารณาในระบบโต้สวน	165
4.3.2.4 หน่วยงานสนับสนุนที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง	166
4.3.3 กรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์	167
4.3.4 วิธีกรชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัยและการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากข้อ พิพาทการบริหารงานบุคคล	169
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	174
5.1 บทสรุป	174
5.2 ข้อเสนอแนะ	181
รายการอ้างอิง	190
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	198

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อครั้งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติ ทรงมีพระราชดำริให้วางระเบียบข้าราชการพลเรือนเพื่อให้เกิดความแน่นอนเหมือนกันหมดสำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไปและรับคนเข้ารับราชการแต่เฉพาะผู้ที่มีความรู้ดี เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ดีได้เข้ารับราชการโดยวิธีการเลือกสรรที่เป็นกลางและยุติธรรม¹ จึงเป็นผลให้ประเทศไทยในขณะนั้นมีกฎหมายที่วางระบบบริหารงานบุคคลในภาครัฐขึ้นเป็นครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 เป็นต้นไป² โดยกำหนดให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เข้ารับราชการในกระทรวงทบวงกรมแผ่นดินฝ่ายพลเรือนทั้งหมดรวมทั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนในกระทรวงการทหารอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว ยกเว้นเฉพาะข้าราชการตุลาการซึ่งมีระเบียบแยกออกไปเป็นพิเศษอีกส่วนหนึ่ง³

“ข้าราชการ” ในสมัยนั้นจึงนับว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทหลักและเป็นเสมือนแขนขาของรัฐ ในการทำหน้าที่ปฏิบัติการทั้งปวงให้เป็นไปตามพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงเป็นผู้ใช้พระราชอำนาจทั้งปวงในรัฐในการวินิจฉัยสั่งการต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ข้าราชการจึงเป็นผู้ที่ทำงานให้กับพระราชอาหรือพระเจ้าแผ่นดิน โดยมีนายเป็นพระมหากษัตริย์⁴ ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับข้าราชการนั้นจึงมีลักษณะเป็น “ข้ากับเจ้า” และนับว่ามีเกียรติภูมิสูงสุดถึงกับมีคำพังเพยว่า “สิบพ่อค้าไม่เท่าพระยาเลี้ยง” เนื่องจากข้าราชการในสมัยนั้นมีทั้งยศ บรรดาศักดิ์ ฐานะ และอำนาจเหนือประชาชน คนจึงนิยมเข้ารับราชการ และแม้ว่ากาลเวลาจะผ่านไปเป็นระยะเวลาอันยาวนานเพียงใด รากฐานของทัศนคติความคิดหรือค่านิยมเกี่ยวกับเกียรติภูมิความเป็นข้าราชการนี้ ก็ยังคงมีอิทธิพลสืบทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่นจนถึงปัจจุบัน ข้าราชการจึงนับว่าเป็น

¹ ประวิณ ฤ นคร และคณะ, พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบข้าราชการพลเรือน : ตอนที่ 1 การวางรากฐานระบบข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2536), หน้า 1.

² สุทิน ลีปิยะชาติ, "พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวางรากฐานระบบข้าราชการพลเรือน," วารสารข้าราชการ 46, 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2544): 7.

³ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 82 ปี แห่งการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพมหานคร: บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด, 2553), หน้า 4.

⁴ ปานทิพย์ พุกษาศลวิทย์, "ข้าราชการพลเรือนสามัญกับกฎหมายแรงงาน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 16.

บุคลากรภาครัฐประเภทแรกที่เกิดขึ้นในประเทศไทยซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่อยมา ภายใต้โครงสร้างของจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในรูปแบบส่วนราชการ

ส่วนการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น แรกเริ่มเดิมทีผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2471 และภายหลังได้มีการแยกออกมาและใช้คำว่า “ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย” เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ด้วยเหตุผลเพราะในช่วงเวลาปี พ.ศ. 2507 ได้มีการโอนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แก่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ประกอบกับได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ขึ้น และอาจมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยอื่นขึ้นอีก จึงตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัยขึ้น เพื่อให้การกำหนดอัตราเงินเดือนและการบริหารงานบุคคลทั้งหลายของข้าราชการและลูกจ้างในมหาวิทยาลัยทุกแห่งเป็นไปอย่างเดียวกัน ดังปรากฏเหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากช่วงก่อนหน้านั้นมหาวิทยาลัยสังกัดอยู่กระทรวงต่าง ๆ ไม่ได้อยู่ในสังกัดเดียวกัน เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตร เป็นต้น⁵ จึงไม่มีความเป็นเอกเทศ เมื่อมีกฎหมายดังกล่าวออกมาแล้วหลังจากนั้นผู้ที่รับราชการอยู่ในมหาวิทยาลัยจึงมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเรื่อยมาจนถึงสมัยรัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้มีนโยบายปฏิรูประบบราชการ ทำการยุบเลิกทบวงมหาวิทยาลัยแล้วจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาขึ้น⁶ และกำหนดให้สถาบันการศึกษาของรัฐต่าง ๆ ที่จัดการศึกษาระดับปริญญาจะต้องมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน เป็นต้น มิได้มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยเหมือนกันทั้งหมดรวมทั้งระบบการบริหารงานบุคคลก็อยู่ภายใต้หน่วยงานที่แตกต่างกัน เมื่อต้องมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษาเช่นเดียวกัน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ขึ้น เพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีความเสมอภาค

⁵ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, "เส้นทางอุดมศึกษาไทย" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2560. แหล่งที่มา: http://www.mua.go.th/know_ohed/images/history.pdf

⁶ กลุ่มงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, "รำลึกทบวงมหาวิทยาลัย...สู่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2560. แหล่งที่มา: http://www.mua.go.th/pr_web/ohednewsletter/data/238.pdf

เป็นเอกเทศอย่างเดียวกัน⁷ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2547 และมีผลใช้บังคับในวันถัดไป จึงเป็นผลให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย มีสถานะทางกฎหมายจาก “ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย” เป็น “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” จนถึงปัจจุบัน

สำหรับแนวความคิดของการนำระบบสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยมาใช้แทนการบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น เกิดขึ้นจากการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบมติของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เรื่อง มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐที่กำหนดให้ส่วนราชการยุบเลิกตำแหน่งไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนอัตราที่ว่างลงจากการเกษียณอายุราชการตั้งแต่สิ้นปีงบประมาณ 2541 เป็นต้นไป และส่วนที่เหลือร้อยละ 20 ให้ทุกส่วนราชการนำมารวมกันแล้วมอบให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) พิจารณาจัดสรรให้แก่ส่วนราชการตามความจำเป็น⁸ ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขของการกู้เงินกับธนาคารพัฒนาเอเชีย เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารมหาวิทยาลัยไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลภายในปีงบประมาณ 2545 จึงจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการบรรจุบุคลากรในมหาวิทยาลัยใหม่ ซึ่งคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) ในการประชุมครั้งที่ 2/2542 เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2542 ก็ได้มีมติให้ทบวงมหาวิทยาลัยได้รับเงินงบประมาณเท่ากับจำนวนรวมของอัตราเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่เกษียณอายุราชการในปีงบประมาณ 2541 และให้นำเงินดังกล่าวมาจ้างบุคคลเป็นพนักงานในมหาวิทยาลัยทดแทนการบรรจุข้าราชการใหม่ และให้ใช้วิธีการจ้างดังกล่าวสำหรับบรรจุบุคคลในตำแหน่งว่างที่มีอยู่ในปัจจุบันและในอนาคต⁹ ซึ่งเท่ากับหมายความว่าคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) ได้มีมติยกเลิกอัตราตำแหน่งข้าราชการในมหาวิทยาลัยที่เกษียณอายุราชการโดยให้จัดจ้างเป็นพนักงานในมหาวิทยาลัยแทน ด้วยเหตุนี้ในวันที่ 1 มิถุนายน 2542 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติอนุมัติในหลักการให้มหาวิทยาลัยของรัฐจ้างลูกจ้างในลักษณะการจ้างพิเศษ มีวาระการจ้างที่กำหนดเวลาชัดเจนแทนการบรรจุข้าราชการใหม่

⁷ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 : พร้อมทั้งประวัติ ความเป็นมา (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2548), หน้า 1 (ภาคผนวก ก).

⁸ หนังสือทบวงมหาวิทยาลัย ที่ ทม 0204(4)/5347 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2542 เรื่อง ขออนุมัติการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจ้างบุคลากรทดแทนอัตราข้าราชการ

⁹ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0707.1.9/22 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2542 เรื่อง ขออนุมัติการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจ้างบุคลากรทดแทนอัตราข้าราชการ

สำหรับถ้อยคำที่ใช้เรียกสถานะบุคคลผู้ได้รับการอนุมัติจัดจ้างทดแทนตำแหน่งข้าราชการที่เกษียณอายุราชการนั้น ในช่วงแรกใช้คำว่า “พนักงานมหาวิทยาลัย” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ยังไม่มีการกำหนดสถานะไว้ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอย่างชัดเจน เป็นเพียงถ้อยคำที่กำหนดสถานะกันเองในระเบียบข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัย จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2551 จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 63/5 เพิ่มคำนิยาม คำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” ไว้ในกฎหมายดังกล่าว โดยให้หมายความ “บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา” จึงเป็นผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มีบุคลากร 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา¹⁰ ตามกฎหมายอย่างเป็นทางการ ส่วนระบบการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ได้แก่ การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่ม สวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ รวมทั้งการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย¹¹ และเมื่อภายหลังมีการเปลี่ยนสถานภาพสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการไปเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐคำว่า “พนักงานมหาวิทยาลัย” จึงถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการในกฎหมายเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ส่วนระบบการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ยังคงเป็นไปตามรูปแบบเดิมคือขึ้นอยู่กับสภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้กำหนด

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัยนั้นจึงเป็นบุคลากรในภาครัฐที่ได้รับการจัดจ้างด้วยวิธีการใช้ระบบสัญญาเข้ามาบริหารจัดการ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับสัญญาจ้างแรงงานในภาคเอกชน มีการกำหนดเวลาจ้างที่แน่นอนชัดเจน มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้างเป็นคราว ๆ เพื่อให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัว โดยการบริหารงานบุคคลทั้งหมดสภามหาวิทยาลัยและฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ความเหมาะสมต่าง ๆ แล้วออกเป็นระเบียบหรือข้อบังคับของมหาวิทยาลัยบังคับใช้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยทุกคนที่อยู่

¹⁰ ญัตติพงษ์ ศรีศาลา, "ปัญหาทางกฎหมายการดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551," วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 7, 3 (กันยายน - ธันวาคม 2558): 512.

¹¹ ศรีสุตา สติวัฒน์นพร, "รูปแบบการต่อรองของพนักงานราชการกับรัฐภายใต้ข้อจำกัดบางประการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 25 - 26.

ในสังกัด สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ รวมทั้งกลไกในการคุ้มครองความเป็นธรรมต่าง ๆ ของพนักงานมหาวิทยาลัยจึงเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัยตามศักยภาพทางการเงินและความพร้อมของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ส่วนในเรื่องของค่าจ้างหรือค่าตอบแทนในเริ่มแรกคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จ้างในอัตราราชการ ทำให้ประสบปัญหาไม่สามารถสรรหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานได้ เนื่องจากเป็นการจ้างในลักษณะชั่วคราวและไม่ได้รับสวัสดิการและประโยชน์ก่อกุลต่าง ๆ¹² จึงมีการขอทบทวนมติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุผลดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจึงมีมติในวันที่ 31 สิงหาคม 2542 เห็นชอบในหลักการกำหนดให้พนักงานมหาวิทยาลัยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนสูงกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการในอัตราร้อยละ 70 หรือ 1.7 เท่า ของอัตราเงินเดือนแรกบรรจุตามบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ และในอัตราร้อยละ 50 หรือ 1.5 เท่า สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน¹³ ซึ่งประเด็นดังกล่าวก็มีปัญหาถกเถียงกันในภายหลังว่า อัตราที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัตินั้นเป็นค่าตอบแทนเฉพาะในส่วนที่เป็นเงินเดือนหรือรวมสวัสดิการต่าง ๆ ด้วยแล้ว ในการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัยในช่วงนี้จึงแตกต่างกันไปตามแต่ละมหาวิทยาลัยไม่ได้ใช้กฎหมายฉบับเดียวกันและเหมือนกันเช่นอย่างข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ภายใต้หลักเกณฑ์กลางที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งที่กำหนดว่ากิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

สำหรับแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังของการใช้ระบบพนักงานมหาวิทยาลัยในการบริหารงานบุคคลนั้น จะเห็นได้ว่ามิได้มีแนวคิดหรือหลักการเหตุผลมาสนับสนุนมากนัก สิ่งหนึ่งให้เห็นจากความเป็นมาคือประเทศไทยมีแนวความคิดที่จะเอามหาวิทยาลัยของรัฐออกจากระบบราชการอยู่ก่อนแล้ว และเมื่อมีความจำเป็นครั้งประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของการกู้ยืมเงินกับธนาคารพัฒนาเอเชียซึ่งกำหนดให้รัฐบาลจะต้องดำเนินการให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระหรือเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล จึงมีการเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยในช่วงแรกได้มีการเสนอหลักเกณฑ์กลางในการร่างกฎหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่าง ๆ ในเรื่องของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า บุคลากรของมหาวิทยาลัยที่ได้รับการบรรจุภายหลังจากกฎหมายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีผลใช้บังคับ มีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

¹² หนังสือทบทวนมหาวิทยาลัย ส่วนที่สุด ที่ ทม 0202.4/14503 เรื่อง ขอทบทวนการอนุมัติจัดสรรงบประมาณเพื่อการจ้างบุคคลทดแทนอัตราข้าราชการ ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2542

¹³ หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนที่สุด ที่ นร 0205/11757 เรื่อง ขอทบทวนการอนุมัติจัดสรรงบประมาณเพื่อการจ้างบุคคลทดแทนอัตราข้าราชการ ลงวันที่ 6 กันยายน 2542

โดยอาจเรียกชื่อว่า “ข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัย...” หรือ “พนักงานมหาวิทยาลัย...” หรือชื่ออื่น ๆ ซึ่งจะได้รับสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าข้าราชการโดยให้เป็นไปตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด สอดคล้องกับศักยภาพและผลิตภาพทางวิชาการที่เกิดขึ้น แต่ก็ไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จึงเป็นหลักเกณฑ์กลางหนึ่งเดียวที่ตกไป ในขณะที่หลักเกณฑ์อื่น ๆ ได้รับความเห็นชอบ ระบบพนักงานมหาวิทยาลัยจึงปรากฏตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัยด้วยวิธีการใช้ระบบสัญญาจ้างเข้ามาบริหารจัดการแทนการใช้อำนาจฝ่ายเดียวตามกฎหมายออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง เหมือนกับข้าราชการ จึงเริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา และเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้น กระบวนการระงับข้อพิพาทจึงเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น ๆ ซึ่งมีความแตกต่างกันและก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมเกิดขึ้นในหลากหลายด้าน เช่น คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทหรือเป็นคณะกรรมการของฝ่ายปกครองทั่วไป ซึ่งมีความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นมีผลเป็นที่สุดในฝ่ายปกครองโดยไม่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาจากกรรมการอื่นหรือสภามหาวิทยาลัยอีกแต่อย่างใด ในขณะที่ คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษาอีกหลายแห่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงคณะกรรมการของฝ่ายปกครองทั่วไปซึ่งความเห็นของคณะกรรมการไม่เป็นที่สุดท้ายต้องได้รับการพิจารณาจากกรรมการอื่นหรือสภามหาวิทยาลัยอีก ทั้งที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยนั้นมักจะมีผู้บริหารของมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการอยู่ย่อมมีผลกระทบต่อหลักความเป็นกลางในการพิจารณาได้

นอกจากนี้สถาบันอุดมศึกษาอีกบางส่วนก็กลับมีการกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ด้วยในบางกรณีทั้งที่ฝ่ายบริหารเหล่านั้นอาจมีความใกล้ชิดสนิทสนมกัน จึงทำให้ผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลขาดความเชื่อมั่นในระบบการระงับข้อพิพาทภายในหน่วยงาน ประกอบกับระบบวิธีพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา แต่ละแห่งนั้นมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากและไม่มีความมาตรฐานกลางที่แน่นอน กลไกการระงับข้อพิพาทดังกล่าวจึงไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพเนื่องจากมีปัญหาอยู่หลายประการ อีกทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งเป็นผู้กำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้วยตนเอง แล้วใช้ระเบียบข้อบังคับที่ตนเป็นผู้ออกนั้นบังคับแก่บุคลากรที่อยู่ในสังกัด และเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขึ้น ฝ่ายบริหารของสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นก็เป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในกลไกของกระบวนการระงับข้อพิพาท จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อพนักงานมหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบสัญญาจ้างทำให้ไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควรและกลไกการอุทธรณ์ร้องทุกข์ไม่สามารถช่วยแบ่งเบาภาระคดีของศาลได้ แต่กลับเป็นการเพิ่มขึ้นตอนที่เกินความจำเป็นในการเข้าถึงความยุติธรรม เนื่องจาก

แต่ละสถาบันอุดมศึกษามีมาตรฐานการพิจารณาที่แตกต่างกันและใช้ระยะเวลาานาน เมื่อแพ้คดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองแล้ว จึงสร้างมูลค่าความเสียหายให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นจำนวนมากในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น สถานการณ์ของระบบการระงับข้อพิพาทที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเมื่อเกิดข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลขึ้น จึงมีแต่ก่อให้เกิดผลเสียแก่รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ได้เป็นผลดีแก่ฝ่ายใด

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงจะทำการศึกษาระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยทำการศึกษาว่าระบบการระงับข้อพิพาทดังกล่าวในปัจจุบันได้กำหนดไว้อย่างไรและสามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และหากมีปัญหาควรจะนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหายังไง เนื่องจากการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้นเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอันมีผลกระทบต่อความสำเร็จในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสอง ได้กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นการศึกษาในปัญหาการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลของพนักงานภายในสถาบันอุดมศึกษาจึงมีส่วนสำคัญต่อการแสวงหาแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่าง ๆ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมตามรัฐธรรมนูญ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคทั้งในเชิงข้อเท็จจริงและในเชิงข้อกฎหมายของการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษารูปแบบวิธีพิจารณาการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย

1.2.4 เพื่อเสนอให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามระบบคุณธรรมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 76 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

1.2.5 เพื่อพัฒนาแนวคิดระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกันและเป็นกลไกรองรับการบริหารงานในรูปแบบสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในอนาคต

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จำกัดขอบเขตของการศึกษาเฉพาะปัญหาการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งหมดในประเทศไทย รวมทั้งกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยจะทำการศึกษาลงถึงแนวคิด ทฤษฎี วิธีการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและวิธีพิจารณาในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียเพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์และใช้เป็นแนวทางการเสนอให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่ทั้งนี้จะไม่รวมถึงการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งทางการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาทางปกครองแต่อย่างใด

1.4 สมมุติฐาน

ปัจจุบันระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน เนื่องจากเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะและกฎหมายลำดับรองของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ทำให้พนักงานตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานที่ไม่เท่าเทียมกัน จึงควรกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทดังกล่าวเพื่อปรับระบบการระงับข้อพิพาทให้มีมาตรฐานขั้นต่ำที่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง องค์กรผู้ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่เป็นอิสระ วิธีพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่ประกันความเป็นธรรมมากขึ้น รวมไปถึงการกำหนดให้มีมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์

ทั้งนี้ โดยนำแนวทางวิธีพิจารณาข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียมาใช้ประกอบการศึกษา

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล จากทฤษฎีทางกฎหมายและคำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบ และข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 6 จำงแรงงาน ตลอดจนกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวิธีพิจารณาในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศ ซึ่งได้มาโดยการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ รายงานงานศึกษาวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ รายงานการประชุม วารสาร จุลสาร และเอกสารเผยแพร่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ รวมทั้งคำพิพากษาศาลปกครองและข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ได้รับความรู้ ความเข้าใจ ในทางทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.6.2 ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคทั้งในเชิงข้อเท็จจริงและในเชิงข้อกฎหมายของการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย

1.6.3 ทราบรูปแบบวิธีพิจารณาการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย

1.6.4 เสนอให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามระบบคุณธรรมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 76 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.6.5 พัฒนาแนวคิดระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้าง ภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกันเพื่อเป็นกลไกรองรับการบริหารงานในรูปแบบ สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในอนาคต



บทที่ 2

หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

การระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น มีหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องหลายเรื่องเป็นรากฐานรองรับการกำหนดกฎเกณฑ์และขั้นตอนในทางปฏิบัติที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งได้นำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานของตน โดยเฉพาะหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครอง ด้วยเหตุผลเพราะเรื่องของการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้นเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชา และนอกจากนั้นในปัจจุบันระบบการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐยังได้นำหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายแรงงานเข้ามาเป็นส่วนสำคัญในระบบการบริหารงานบุคคลของบุคลากรดังกล่าวด้วย การศึกษาถึงหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองควบคู่ไปกับหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายแรงงาน จึงทำให้ได้มุมมองทางกฎหมายที่หลากหลายมากยิ่งขึ้นพร้อมทั้งเป็นผลให้มีการคิดต่อยอดเพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้อย่างรอบด้าน โดยมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.1 หลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

หลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐเกิดขึ้นจากการที่รัฐได้นำแนวคิดและทฤษฎีของการบริหารงานบุคคลมาใช้ในการบริหารจัดการบุคลากรที่อยู่ภายใต้สังกัดหรือภายใต้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาของรัฐ เนื่องจากรัฐนั้นถือว่าเป็นนายจ้างที่ใหญ่ที่สุดหรือเป็นนายจ้างแห่งหนึ่งที่มีความสำคัญมากในประเทศ¹ ที่ใช้ระบบการจ้างแรงงานเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ตอบสนองความต้องการของประชาชน การจ้างแรงงานในภาครัฐจึงเกิดขึ้นในหน่วยงานทุกระดับไม่ว่าจะเป็นในส่วนราชการทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น หรือในหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน รวมทั้งหน่วยงานในกำกับของรัฐ หลักการบริหารงานบุคคลในภาครัฐจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องวางแผนการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งหากเมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “การบริหารงานบุคคล” แล้ว พบว่าเป็นศัพท์ทางวิชาการที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้บัญญัติขึ้นใช้แทนคำที่มาจากภาษาอังกฤษคำว่า

¹ International Labour Organization (ILO), "Public Service Sector," [Online] Accessed: 5 January 2017. Available from: <http://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/public-service/lang-en/index.htm>

“Personnel Administration” หรือ “Personnel Management” และต่อมาก็ได้นำมาใช้อย่างกว้างขวางกับคำที่มาจากภาษาอังกฤษอื่น ๆ เช่น “Labour Relations” “Personnel and Industrial Relations” และ “Manpower Management”² ซึ่งหมายถึง การปฏิบัติการเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือตัวเจ้าหน้าที่ในองค์การใดองค์การหนึ่ง นับตั้งแต่การสรรหาคนเข้าทำงาน การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การย้าย การฝึกอบรม การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินการทางวินัย การให้พ้นจากงานและการจ่ายบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงานไปแล้ว³ การบริหารงานบุคคลจึงเป็นการดำเนินกิจกรรมย่อยหลายอย่างเกี่ยวกับบุคลากร นับตั้งแต่ก่อนบุคคลเหล่านั้นจะเข้าสู่องค์การจนเมื่อพ้นจากองค์การไป⁴ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในองค์การ⁵ ให้ปฏิบัติงานได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งเป็นเรื่องของการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อให้เกิดมูลค่าสูงสุด⁶

แต่ถ้าหากกล่าวถึงลักษณะสำคัญของการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยเฉพาะเจาะจงแล้ว พบว่ามีลักษณะการบริหารจัดการที่สำคัญเหมือนกับที่กล่าวมาข้างต้น เพียงแต่การบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้นจะมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการบริหารงานบุคคลในองค์การหรือหน่วยงานภาคเอกชนอยู่บางประการ เนื่องจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและกติกาที่กำหนดโดยกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ พร้อมทั้งอยู่ภายใต้พันธะการตรวจสอบจากสังคมมากกว่าบุคลากรภาคเอกชน⁷ เพราะการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้นมีความเกี่ยวข้องพันกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินและเป็นการกระทำในทางปกครองอย่างหนึ่งซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยปัจจุบันหลักการบริหารงานบุคคล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

² ยุวดี ศรีธรรมรัฐ, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ Public Personnel Administration (กรุงเทพมหานคร: งานบริการวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 3 - 4.

³ เทียนฉาย กิระนันท์, "สังคมศาสตร์วิจัย," ใน หลักการบริหารงานบุคคล, อุทัย หิรัญโต, บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2531), หน้า 2.

⁴ ยุวดี ศรีธรรมรัฐ, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ Public Personnel Administration, หน้า 6.

⁵ ชูชัย สมितिไกร, การสรรหา การคัดเลือก และการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 8.

⁶ นิทัศน์ ศรีโชติรัตน์, หลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในศตวรรษ 21, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 1.

⁷ ศุภชัย ยวาะประภาส, การบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย : กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย (กรุงเทพมหานคร: บริษัท จุดทอง จำกัด, 2546), หน้า 4.

ภาครัฐที่ประเทศไทยได้นำมาใช้ในการบริหารงานบุคคลนั้น ได้แก่ หลักสมรรถนะ (Competency Based), หลักระบบคุณธรรม (Merit Based) และหลักผลงาน (Performance Based) โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 หลักสมรรถนะ (Competency Based)

ความเป็นมาของหลักสมรรถนะนั้น McClelland ศาสตราจารย์ด้านจิตวิทยาจากมหาวิทยาลัย Harvard ได้เขียนบทความตีพิมพ์ในวารสารนักจิตวิทยาอเมริกัน เรื่อง Testing for Competence Rather than for Intelligence ในปี 1973 แสดงความคิดเห็นต่อต้านการทดสอบความถนัด การทดสอบความรู้ในงาน หรือผลการเรียน ว่าไม่สามารถทำนายผลการปฏิบัติงานหรือความสำเร็จในชีวิตได้ เขาจึงหาทางวิจัยเพื่อศึกษาตัวแปรด้านสมรรถนะที่เขาเชื่อว่าสามารถทำนายผลการปฏิบัติงานได้ ด้วยวิธีการวิจัยที่ใช้การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างกลุ่มของผู้ที่ประสบความสำเร็จในงานและกลุ่มของผู้ที่ประสบความสำเร็จน้อยกว่า (กลุ่มปานกลาง) เพื่อดูว่าสองกลุ่มนี้แตกต่างกันในเรื่องใด (หรือที่เขาเรียกว่าสมรรถนะใด) วิธีการเก็บข้อมูลของเขาเน้นที่ความคิดและพฤติกรรมที่สัมพันธ์กันกับผลลัพธ์ของงานที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งตอนแรกเขาจะใช้การสังเกตการทำงานประจำวันของผู้ที่ประสบความสำเร็จกับผู้ที่มีผลงานในระดับปานกลางแต่ภายหลังเห็นว่าวิธีการดังกล่าวจะต้องใช้เวลานานจนเกินไปและไม่สะดวกในทางปฏิบัติ จึงพัฒนาเทคนิคที่เรียกว่า Behavioral Event Interview (BEI)⁸ ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์ที่ให้ผู้ให้ข้อมูลเล่าเหตุการณ์ที่เขา รู้สึกว่าประสบความสำเร็จสูงสุด 3 เหตุการณ์ และเหตุการณ์ที่เขา รู้สึกว่าล้มเหลว 3 เหตุการณ์ จากนั้นผู้สัมภาษณ์ก็ถามคำถามติดตามว่า อะไรทำให้เกิดสถานการณ์นั้น ๆ มีใครที่เกี่ยวข้องบ้าง เขาคิดอย่างไร รู้สึกอย่างไร และต้องการอะไรในการจัดการกับสถานการณ์ แล้วเขาทำอย่างไร และเกิดอะไรขึ้นจากพฤติกรรมการทำงานนั้นของเขา แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อดูว่าลักษณะของผู้ที่ประสบความสำเร็จมีอะไรบางอย่างที่ไม่เหมือนกับผู้ที่ประสบความสำเร็จปานกลาง จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาถอดรหัสด้วยวิธีการที่เรียกว่า การวิเคราะห์เนื้อหาจากคำพูด (Content Analysis of Verbal Expression) แล้วนำข้อมูลที่ได้ถอดรหัสแล้วมาวิเคราะห์ความแตกต่างทางสถิติเพื่อศึกษาลักษณะที่แตกต่างระหว่างผู้ที่ประสบความสำเร็จกับผู้ที่มีผลงานระดับปานกลาง⁹

วิธีการเก็บข้อมูลของ McClelland ด้วยวิธีการที่เรียกว่า Behavioral Event Interview (BEI) นี้ ผู้วิจัยเห็นว่านับเป็นวิธีการเก็บข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและได้ข้อมูลที่เป็นความจริงหรือใกล้เคียงกับความจริงเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นการเก็บข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ได้พูดในสิ่งที่อยู่ในความรู้สึก

⁸ รัชนิวรรณ วณิชยธนม, เพ็ญศิริ บุญธรรม, และศานัญญา ปณิธานธรรม, คู่มือสมรรถนะราชการพลเรือนไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2548), หน้า 1.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

นึกคิดของเขาออกมา แล้วนำคำตอบที่ได้รับมาวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่งเพื่อหาความแตกต่างระหว่างคนสองกลุ่ม ซึ่งการเก็บข้อมูลของ McClelland นั้นเป็นการเก็บข้อมูลเพียงกลุ่มตัวอย่างส่วนหนึ่งเท่านั้น แล้วนำผลลัพธ์ที่ได้มากำหนดทฤษฎีเพื่อประยุกต์ใช้กับทุกคน

จากการวิจัยดังกล่าว McClelland พบว่าบุคลากรที่มีผลการปฏิบัติงานดีนั้นจะมีสิ่งหนึ่งที่เรียกว่าสมรรถนะ (Competency)¹⁰ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทเมื่อพิจารณาโดยยึดผลการพิจารณาการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ ได้แก่ สมรรถนะพื้นฐาน (Threshold Competencies) และสมรรถนะที่แยกความแตกต่าง (Differentiating Competencies) โดยสมรรถนะพื้นฐานนั้น ได้แก่ความรู้หรือทักษะพื้นฐานที่ผู้ปฏิบัติงานทุกคนจำเป็นต้องมีเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ แต่ไม่ได้สามารถแยกผู้ที่ปฏิบัติงานดีออกจากผู้ที่ปฏิบัติงานปานกลาง ส่วนสมรรถนะที่แยกความแตกต่าง ได้แก่ปัจจัยต่าง ๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานที่ดีมีแต่ผู้ที่ปฏิบัติงานปานกลางไม่มี สมรรถนะในส่วนนี้จึงเป็นสิ่งที่บอกความแตกต่างระหว่างผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดีและผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานปานกลาง ซึ่งแนวคิดเรื่องสมรรถนะนี้มักมีการอธิบายด้วยโมเดลภูเขาน้ำแข็ง (Iceberg Model) ด้วยเห็นว่าความแตกต่างระหว่างบุคคลนั้นเปรียบเทียบกับภูเขาน้ำแข็ง โดยมีส่วนที่เห็นได้ง่ายและพัฒนาได้ง่าย คือส่วนที่ลอยอยู่เหนือน้ำ นั่นคือองค์ความรู้และทักษะต่าง ๆ ที่บุคคลมีอยู่ และส่วนที่มองเห็นได้ยากอยู่ใต้น้ำได้แก่แรงจูงใจ อุปนิสัย ภาวะบุคลิกภาพใน และบทบาทที่แสดงออกต่อสังคม ซึ่งส่วนที่อยู่ใต้น้ำนี้มีผลต่อพฤติกรรมในการทำงานของบุคคลอย่างมาก และเป็นส่วนที่พัฒนาได้ยาก การที่บุคคลจะมีพฤติกรรมในการทำงานอย่างไรขึ้นอยู่กับคุณลักษณะที่บุคคลมีอยู่ คือ ทั้งความรู้ ทักษะ/ความสามารถอันเป็นส่วนที่อยู่เหนือน้ำ และคุณลักษณะอื่น ๆ ของบุคคลนั้นอันเป็นส่วนที่อยู่ใต้น้ำ¹¹

สำหรับคำจำกัดความของคำว่า “สมรรถนะ” ที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไต้หวันนั้น สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดคำนิยามว่า “เป็นคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ/ความสามารถและคุณลักษณะอื่น ๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานอื่น ๆ ในองค์กร”¹² กล่าวคือผู้ปฏิบัติงานนั้นมักจะมีคุณลักษณะในการปฏิบัติงานสองอย่าง ได้แก่ความรู้ ทักษะ/ความสามารถ และคุณลักษณะอื่น ๆ ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่เกิดจากทัศนคติ (Attitude) หรือความรู้สึคนึกคิดที่อยู่ภายในจิตใจของผู้ปฏิบัติงานเอง โดยผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานที่ดีและมีความโดดเด่นกว่าคนอื่นนั้นจะต้องมีคุณลักษณะอื่น ๆ ซึ่งเป็นพฤติกรรมทางบวกมากกว่าคนอื่นที่มีความรู้ ทักษะ/ความสามารถใกล้เคียงกัน ยกตัวอย่างเช่น นักกฎหมายสองคนมีความรู้ทางกฎหมายเท่าเทียมกัน

¹⁰ สุรพล เศรษฐบุตร, "Competency VS HRM" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 18 มกราคม 2560. แหล่งที่มา: http://www.agri.cmu.ac.th/upload/km/07_Competency_and_HRM.pdf

¹¹ รัชนิวรรณ วณิชยถนอม และคณะ, คู่มือสมรรถนะราชการพลเรือนไทย, หน้า 2-3.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

จบการศึกษาในระดับเดียวกัน มีทักษะความรู้ทางภาษาต่างประเทศและทักษะความรู้ทางคอมพิวเตอร์ใกล้เคียงกัน แต่หากคนใดมีชื่อเสียงสุจริต น้ำใจไมตรี เป็นมิตรกับเพื่อนร่วมงานชอบช่วยเหลือผู้อื่น อยู่เสมอ มีทัศนคติเชิงบวกต่อองค์กร ผู้นั้นก็จะเป็นผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดีกว่านักกฎหมายอีกคนหนึ่ง สมรรถนะจึงเป็นเรื่องความสามารถของปัจเจกชนที่เกี่ยวกับนิสัยการทำงาน (Work Habits) และทักษะความรู้ส่วนบุคคล (Personal Skills) ที่นำมาใช้เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุความสำเร็จ¹³ ด้วยเหตุผลดังกล่าว หลักสมรรถนะจึงถูกนำมาใช้ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐนับตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกผู้จะมาปฏิบัติงาน การพัฒนาบุคลากร การบริหารผลงานหรือการประเมินการปฏิบัติงาน รวมทั้งการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนที่เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์ ความคุ้มค่า ความรับผิดชอบ และการตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและประชาชนผู้รับบริการเพื่อให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐมีประสิทธิภาพ¹⁴ ซึ่งปัจจุบันองค์การโดยมากได้ใช้แนวคิด “การบริหารสมรรถนะความสามารถ” (Competency-Based Management) ในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล เพราะความสามารถหรือคุณสมบัติที่โดดเด่นและแตกต่างจะเป็นตัวผลักดันให้องค์การบรรลุผลสำเร็จเหนือคู่แข่ง¹⁵

2.1.2 หลักระบบคุณธรรม (Merit Based)

ระบบคุณธรรมทางการบริหารนั้นมีอิทธิพลเหนือแนวความคิดของนักวิชาการและบุคลากร (นักทรัพยากรบุคคล) มานานนับศตวรรษ โดยนักวิชาการแนวคลาสสิกเห็นว่าการแยกการบริหารงานบุคคลออกจากกิจกรรมทางการเมืองอย่างเด็ดขาดจะทำให้การบริหารงานของรัฐบาลประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพโดยใช้งบประมาณอย่างประหยัด เนื่องจากเห็นว่าการเมืองนั้นเป็นปฏิปักษ์ต่อระบบคุณธรรม (Merit System) และเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพและประหยัด นอกจากนี้ยังเห็นว่าเรื่องของการบริหารงานบุคคลนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องอาศัยเทคนิคและหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์เข้าช่วย¹⁶ ในการบริหารจัดการรวมถึงการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมากกว่าการเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองซึ่งจะมีการหมุนเวียนสับเปลี่ยนตำแหน่งตามวาระและโอกาส รวมทั้งมักจะมีการ

¹³ Green Paul, *Building Robust Competencies* cited in Robin Kessler และ Linda A. Strasburg, *Competency-Based Resumes : How to Bring Your Resume to the Top of the Pile* (Franklin Lakes, NJ: Career Press, 2005), p. 10.

¹⁴ สุรพล เศรษฐบุตร, "Competency VS HRM" [ออนไลน์].

¹⁵ เสาวคนธ์ ภัทรปัทมาวงศ์, *People Performance as a Team - สร้างคน สร้างทีม สร้างงาน* (ม.ป.ท.: บริษัท เอพีเอ็ม กรุ๊ป โซลูชั่น จำกัด, 2556), หน้า 78.

¹⁶ นพ ศิริบุญนาค, "การบริหารงานบุคคลในระบอบราชการไทย : แนวคิดและปัญหาการบริหารตามระบบคุณธรรม," *วารสารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์* ปีที่ 1, 1 (มกราคม-เมษายน 2539): 11.

เล่นพรรคเล่นพวกหรือใช้ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ในการบริหารงานเพราะบางครั้งระบบการเมืองมีความจำเป็นจะต้องอาศัยคนใกล้ชิดในการทำงานจึงมักจะคุ้นเคยกับการใช้ระบบอุปถัมภ์จนแพร่หลายในการบริหารงานของรัฐก่อให้เกิดผลกระทบตามมาเป็นจำนวนมาก

หลักระบบคุณธรรมจึงเกิดขึ้นในระบบการบริหารงานบุคคลเนื่องจากการเห็นปัญหาของการใช้ระบบอุปถัมภ์ซึ่งเป็นระบบการบริหารงานบุคคลดั้งเดิมที่ใช้กันมาเป็นเวลานาน โดยเห็นได้จากในระบบข้าราชการไทยสมัยก่อนมักจะนำบุตรหลานของตนเข้ามารับราชการในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ โดยไม่ได้พิจารณาถึงความสามารถความเหมาะสม¹⁷ อีกทั้งการพิจารณาความดีความชอบหรือการบริหารจัดการระบบการบริหารงานบุคคลนั้นก็มักมีลักษณะเป็นไปตามดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่มีกฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจไว้แต่อย่างใด ระบบคุณธรรมจึงเป็นหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่มากำหนดกรอบการบริหารงานด้วยการออกกฎหมายรองรับไว้ว่าหลักการและกระบวนการบริหารงานบุคคลทุกขั้นตอนตั้งแต่การสรรหา การบรรจุและแต่งตั้งจนถึงการออกจากราชการ จะต้องดำเนินการตามหลักระบบคุณธรรมโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาคในโอกาส ความมั่นคงในการประกอบอาชีพ และความเป็นกลางทางการเมือง¹⁸ ซึ่งมียุทธศาสตร์ดังนี้

(1) หลักความรู้ความสามารถ (Competence) หมายถึง การยึดถือหลักความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุดเพื่อให้ได้คนที่มีความเหมาะสมกับงานจริง ๆ¹⁹ ทำให้ได้บุคคลที่มีประสิทธิภาพมาปฏิบัติงานให้ตรงกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การมากที่สุด²⁰อันจะนำไปสู่การประสบความสำเร็จขององค์การ นอกจากนี้หลักความรู้ความสามารถยังไม่ได้ใช้แต่เฉพาะกับกระบวนการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานเท่านั้น กระบวนการบริหารงานบุคคลในด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นก็จะต้องกระทำโดยยึดหลักความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเช่นเดียวกัน เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถโดดเด่นได้มีโอกาส

¹⁷ วิจักขณ์ นาควัชระ, การบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ท.: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2546), หน้า 90.

¹⁸ รังสิมา จารุภา, "มิติใหม่ของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน," วารสารข้าราชการ 50, 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2548): 24.

¹⁹ ทวีศักดิ์ สุททาทิน และคณะ, โครงการสำรวจทัศนคติของข้าราชการเกี่ยวกับระบบคุณธรรมในราชการพลเรือน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2550), หน้า 5.

²⁰ มาลินดา เทวพิทักษ์, "มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคล," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 22.

เจริญก้าวหน้าในองค์กรหรือหน่วยงานและเป็นแบบอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งสามารถพัฒนาความรู้ความสามารถบุคลากรซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) หมายถึง การเข้าปฏิบัติงานในองค์กรใด ๆ นั้น ผู้ที่มีคุณสมบัติและพื้นฐานความรู้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ย่อมมีสิทธิและโอกาสเท่ากันที่จะสมัครสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้าทำงานโดยไม่คำนึงถึงชาติตระกูล ศาสนา ผิพรรณ²¹ หรือเพศ และเมื่อผ่านการสรรหาหรือคัดเลือกเข้ามาทำงานเรียบร้อยแล้ว กระบวนการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ก็จะต้องยึดหลักความเสมอภาคโดยได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติในระบบการบริหารงานบุคคล หลักความเสมอภาคในโอกาสจึงเป็นหลักการที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐมากอีกหลักการหนึ่ง เนื่องจากหน่วยงานของรัฐจะต้องนำมาใช้และตระหนักถึงหลักการดังกล่าวตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์เพื่อประกาศรับสมัครสอบแข่งขันหรือคัดเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติงานไปจนถึงเมื่อผู้นั้นพ้นจากงานไปแล้วก็ยังคงคำนึงถึงหลักการดังกล่าวจนกว่ารัฐจะพ้นภาระผูกพันกับบุคคลนั้นๆ หรือทายาท เนื่องจากเป็นหลักการที่มาจากหลักพื้นฐานแห่งความเสมอภาคของบุคคลตามระบอบประชาธิปไตย²²

(3) หลักความมั่นคงในการประกอบอาชีพ (Security on tenure) หมายถึง หน่วยงานพยายามทำให้ทุกคนที่เข้ามาอยู่กับหน่วยงานมีความมั่นคงในชีวิตทั้งในเรื่องอาชีพการงาน เงินเดือน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ²³ มีหลักประกันการทำงานของเจ้าหน้าที่ว่าตราบใดที่ผู้ปฏิบัติงานยังคงมีความรู้ความสามารถ มีความประพฤติดี ซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่แล้ว จะต้องไม่ถูกกั้นแกล้งหรือให้ออกจากงานโดยไม่มีคามผิด²⁴ ไม่ว่าจะโดยเหตุผลส่วนตัวหรือทางการเมืองเพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกมั่นคงในอาชีพการงาน²⁵ หลักความมั่นคงในการประกอบอาชีพจึงเป็นกฎเกณฑ์แห่งความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่

CHULALONGKORN UNIVERSITY

²¹ วิจักขณ์ นาควัชระ, การบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 93.

²² มาลินดา เทวาพิทักษ์, "มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคล," หน้า 22.

²³ สำนักงาน ก.พ., "ระบบคุณธรรมในระบบการบริหารงานบุคคลหมายความว่าอย่างไร" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 22 มกราคม 2560. แหล่งที่มา: <http://mspc.ocsc.go.th/site/FAQ>

²⁴ วิจักขณ์ นาควัชระ, การบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 94.

²⁵ ทวีศักดิ์ สุททาทิน และคณะ, โครงการสำรวจทัศนคติของข้าราชการเกี่ยวกับระบบคุณธรรมในราชการพลเรือน, หน้า 6.

ผู้ปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย²⁶ ให้สามารถทำงานได้โดยมั่นคงอบอุ่นปราศจากความกังวลต่อความไม่แน่นอนในชีวิตการทำงานอันเป็นผลให้เกิดการอุทิศเวลาให้กับการทำงานอย่างเต็มที่ตามกำลังความสามารถของแต่ละบุคคล และการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้นก็จะต้องยึดถือความมีเหตุมีผลและความถูกต้องเป็นสำคัญ

(4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) หมายถึง ผู้บริหารหน่วยงานจะต้องทำหน้าที่ในการดูแลและผดุงระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลให้ปลอดจากอิทธิพลทางการเมืองทั้งภายนอกและภายในหน่วยงาน ไม่ปล่อยให้บุคคลใดมาใช้อำนาจมืดให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้²⁷ และในขณะเดียวกันแม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแนวนโยบายของนักการเมืองให้เป็นผลในทางปฏิบัติแต่ก็ต้องระมัดระวังตนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรืออยู่ในอาณาเขตของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นมีความสำคัญต่อความต่อเนื่องและประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องวางตัวให้เป็นกลางเพื่อให้สามารถทำงานร่วมกับทุกรัฐบาลที่มีโอกาสได้เข้ามาบริหารประเทศ

2.1.3 หลักผลงาน (Performance Based)

หลักผลงานหรือการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) นั้นเป็นแนวคิดในการสร้างความเชื่อมโยงในเป้าหมายการปฏิบัติงานของทุกระดับในองค์กร (Organizational Alignment) ด้วยการบริหารผลการปฏิบัติงานของคนในองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อความสำเร็จขององค์กร โดยมุ่งเน้นที่ผลการปฏิบัติงานหรือการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่มีความเป็นรูปธรรม มีผลผลิตและผลลัพธ์ที่ชัดเจน สามารถวัดได้จริง มีความโปร่งใสและเป็นธรรม เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานในระดับบุคคลดำเนินไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายผลการปฏิบัติงานที่องค์กรต้องการ²⁸ ซึ่งหลักการนี้ สำนักงาน ก.พ. ได้ให้ความหมายในบริบทของการบริหารผลการปฏิบัติราชการไว้ว่า หมายถึงกระบวนการดำเนินการอย่างเป็นระบบเพื่อผลักดันให้ผลการปฏิบัติงานขององค์กรบรรลุเป้าหมาย โดยการเชื่อมโยงเป้าหมายผลการปฏิบัติงานในระดับองค์กร หน่วยงาน และบุคคลเข้าด้วยกัน โดยผ่านกระบวนการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน การพัฒนาผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม การติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

²⁶ มาลินดา เทวาพิทักษ์, "มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคล," หน้า 22.

²⁷ สำนักงาน ก.พ., "ระบบคุณธรรมในระบบการบริหารงานบุคคลหมายความว่าอย่างไร" [ออนไลน์].

²⁸ รัชฎา อธิสนธิสกุล และคณะ, *Hr Success Stories in Public Sector แบบอย่างปฏิบัติการบริหารคน* (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด, ม.ป.ป.), หน้า 37.

การประเมินผลการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนด และมีการนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาตอบแทนความดีความชอบแก่ผู้ปฏิบัติงาน²⁹ อันเป็นกลยุทธ์ทางกระบวนการบริหารงานบุคคลเพื่อทำให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรมีเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจนไม่ใช่ต่างคนต่างทำหรือทำไปเรื่อย ๆ โดยไม่รู้จุดมุ่งหมายอันจะนำมาสู่ความเบื่อหน่ายและขาดแรงจูงใจในการทำงาน หลักผลงานหรือการบริหารผลการปฏิบัติงานจึงเป็นกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีเป้าหมายไปสู่ความสำเร็จตามที่องค์กรได้ตั้งเป้าหมายไว้และจะตอบแทนผู้ปฏิบัติงานด้วยการให้ได้รับรางวัลความดีความชอบซึ่งอาจจะอยู่ในลักษณะค่าตอบแทนหรือตำแหน่งที่สูงขึ้นหรือสุดแล้วแต่จะบริหารจัดการกันภายในองค์กรเพื่อจูงใจการปฏิบัติงานในองค์กร จึงเป็นหลักการที่ยึดผลงานเป็นสำคัญในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในระบบการบริหารงานบุคคล

2.2 ทฤษฎีกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

แม้ว่าการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้นจะเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันเนื้อหาสาระละเอียดในการบริหารจัดการนั้นก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงานอยู่ เนื่องจากการนำกฎหมายแรงงานเข้ามาช่วยในการบริหารจัดการไม่ว่าทั้งในทางตรงหรือทางอ้อม การบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จึงมีกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องทั้งมิติในด้านของกฎหมายปกครองและกฎหมายแรงงานควบคู่กันไปโดยไม่สามารถพิจารณาปัญหาให้ครบถ้วนรอบด้านได้เพียงการศึกษาในมิติด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ การศึกษาปัญหาของกระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จึงได้ทำการศึกษาทฤษฎีกฎหมายปกครองและกฎหมายแรงงานควบคู่กันไป ซึ่งพบว่าทฤษฎีรายละเอียดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.2.1 ความหมายและลักษณะของการกระทำทางปกครอง

“การกระทำทางปกครอง” มีความหมายว่า การที่ฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประโยชน์สาธารณะโดยการใช้อำนาจมหาชน³⁰ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจอยู่เหนือเอกชน ด้วยวิธีการดำเนินการอันมีลักษณะเป็นการกำหนด เปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่

²⁹ สำนักงาน ก.พ. สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล, คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ : ภาพรวมระบบบริหารผลงานและระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เอ.ลิวิ่ง จำกัด, 2552), หน้า 1.

³⁰ Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif อ้างถึงใน วิษณุ วรรณุญ, เจดน์ สดวารศีลพร, และปิยะ ศาสตร์ ไชวพันธ์, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551), หน้า 165.

ของประชาชน การกระทำที่ให้คุณประโยชน์แก่ประชาชน รวมถึงการวางแผนต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง เช่น การตัดถนน สร้างสนามบิน คลองส่งน้ำ หรือสร้างทางด่วน เป็นต้น ซึ่งเป็นการกระทำที่มีใช้ การกระทำทางนิติบัญญัติ ตุลาการ หรือการเมือง³¹ โดยมีรูปแบบหรือลักษณะของการดำเนินการ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) นิติกรรมทางปกครอง (2) สัญญาทางปกครอง และ (3) การปฏิบัติการทางปกครอง³² อันมีรายละเอียดสาระสำคัญ ดังนี้

(1) นิติกรรมทางปกครอง (Administrative Acts) หมายถึง การกระทำทางปกครอง อย่างหนึ่งที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ด้วยวิธีการแสดงเจตนาสั่งการฝ่ายเดียวให้ปรากฏแก่บุคคลภายนอกโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นระหว่างบุคคลสองฝ่ายในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่ง มีอำนาจหรือสิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งได้³³ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมของอีกฝ่ายหนึ่งก่อน ซึ่งในทางทฤษฎีเรื่องนิติกรรมทางปกครองนั้น มีความหมายและขอบเขตในแต่ละประเทศแตกต่างกัน หากพิจารณาตามทฤษฎีของประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี และโปรตุเกสแล้ว คำว่า นิติกรรมทางปกครองจะมีความหมายกว้างโดยคลุมถึงนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะราย หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “คำสั่งทางปกครอง” และนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “กฎ” แต่หากพิจารณาในแง่ทฤษฎีของประเทศ ลักเซมเบิร์กหรือประเทศเยอรมันแล้ว คำว่านิติกรรมทางปกครองนั้นจะมีความหมายที่แคบกว่า โดยหมายถึงเฉพาะนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะรายหรือคำสั่งทางปกครองเท่านั้น³⁴ ซึ่งไม่รวมถึงกฎ จากเหตุผลเรื่องความแตกต่างดังกล่าวในการอธิบายความหมายของนิติกรรมทางปกครอง ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จึงขอยึดแนวทางตามทฤษฎีของประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี และโปรตุเกส เป็นหลักในการอธิบาย โดยถือว่านิติกรรมทางปกครองหมายถึง คำสั่งทางปกครองและกฎ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

- คำสั่งทางปกครอง (Administrative Order) หมายความว่า “การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว

³¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง : คำบรรยายสรุป บทความ รายงานการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554), หน้า 27.

³² นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2557), หน้า 439.

³³ วิษณุ วรรณฤ และคณะ, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป, หน้า 74.

³⁴ ฤทัย หงส์สิริ, "นิติกรรมทางปกครอง, ความหมายและขอบเขต," *ตุลพา* 43, 2 (เมษายน-มิถุนายน 2539): 105 - 106.

เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน หรือการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ”³⁵ คำสั่งทางปกครองตามความหมายของกฎหมายไทยจึงเป็นเรื่องการใช้อำนาจในทางปกครองสั่งการฝ่ายเดียวตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์หรือก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ของบุคคลขึ้น³⁶ ไม่ว่าจะเป็นการเฉพาะรายและเฉพาะกรณี เช่น คำสั่งทางการบริหารงานบุคคลภาครัฐต่าง ๆ การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่งเลื่อนเงินเดือน การลงโทษปลดออกไล่่อออกข้าราชการ ซึ่งเรียกว่าคำสั่งทางปกครองเฉพาะ หรือมีผลเป็นการทั่วไปแต่เฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งเท่านั้น เช่น ประกาศรับสมัครบุคคลสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการ³⁷ เป็นต้น อันเรียกว่าคำสั่งทางปกครองทั่วไป โดยคำสั่งทางปกครองทั้งสองกรณีตามที่กล่าวมานั้นเจ้าหน้าที่จะสั่งการในรูปแบบใดก็ได้ไม่จำเป็นต้องเป็นหนังสือหรือลายลักษณ์อักษร อาจเป็นวาจาหรือท่าทางก็ได้³⁸ ซึ่งสาระสำคัญของความหมายคำสั่งทางปกครองนั้นมีลักษณะเหมือนกันกับคำวินิจฉัยทางปกครองตามที่กล่าวมาข้างต้น เพียงแต่มีลักษณะเฉพาะที่แยกออกมาในเรื่องของผลการใช้บังคับอันทำให้มีแตกต่างจาก “กฎ” ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ความหมายของคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้ในความเห็นทางวิชาการของนักวิชาการส่วนหนึ่งจึงเรียกว่า “ความหมายโดยแท้” ส่วนคำสั่งทางปกครองในเรื่องการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้นเป็น “ความหมายตามที่องค์กรฝ่ายปกครองจะได้บัญญัติเป็นกรณีไปในกฎกระทรวง” เหตุที่กฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดว่า การใดหรือคำสั่งลักษณะใดเป็นคำสั่งทางปกครองได้นั้นก็เนื่องจากบางกรณีอาจมีข้อโต้แย้งกันว่าคำสั่งใดคำสั่งหนึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ การที่องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจกำหนดว่าการใดเป็นคำสั่งทางปกครองได้เอง ย่อมจะช่วยขจัดความไม่แน่นอนได้³⁹ และปัจจุบันก็ได้มีออกกฎกระทรวงดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว⁴⁰

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

³⁵ มาตรา 5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

³⁶ วิษณุ วรรณ และคณะ, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป, หน้า 179.

³⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 379/2550

³⁸ กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง : คำบรรยายสรุป บทความ รายงานการศึกษา, หน้า 37.

³⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์, 2554), หน้า 127.

⁴⁰ กฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
- (2) การอนุมัติสั่งซื้จ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
- (3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
- (4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

- กฎ (Rule) มีความหมายว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ⁴¹ ที่องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดขึ้นและประกาศออกมาใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมายไว้ในพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่ง หรืออาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดที่ออกตามรัฐธรรมนูญ⁴² เพื่อกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยอันจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยจะกำหนดให้ชัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าวไม่ได้ ซึ่งในทางวิชาการเรียกกฎหมายเหล่านี้ว่า “กฎหมายลำดับรอง” (Delegated Legislation) หรือ “กฎหมายเสริมกฎหมายแม่บท” (Subsidiary Legislation) หรือ “อนุบัญญัติ” (Subordinate Legislation)⁴³

(2) สัญญาทางปกครอง (Administrative Contract) เป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่ากิจกรรมหลายลักษณะหลายประเภทนั้น ไม่เหมาะสมที่จะใช้วิธีการบังคับหรือไม่มีกฎหมายให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจบังคับเอาฝ่ายเดียวได้ จึงได้นำรูปแบบสัญญามาใช้แทนเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล⁴⁴ โดยสำหรับความหมายและลักษณะสำคัญของสัญญาทางปกครองนั้นเนื่องจากจะมีกล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อ 2.2.3.1 ลักษณะสำคัญของสัญญาจ้างแรงงานและสัญญาทางปกครอง จึงขออนุญาตนำเรื่องนี้ไปอธิบายในหัวข้อดังกล่าวแทน

(3) ปฏิบัติการทางปกครอง (Administrative Real Act) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการกระทำทางกายภาพของฝ่ายปกครอง⁴⁵ หมายถึง การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติแทนและในนามขององค์กรดังกล่าว โดยที่การกระทำนั้นไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง

(2) การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

⁴¹ มาตรา 5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, หน้า 271.

⁴³ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554), หน้า 26 - 27.

⁴⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 440.

⁴⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, หน้า 309.

กล่าวคือการกระทำนั้นขาดลักษณะหนึ่งลักษณะใดของนิติกรรมทางปกครอง⁴⁶ แต่เป็นการกระทำในลักษณะเป็นการใช้กำลังทางกายภาพของเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนให้สำเร็จ⁴⁷ โดยอาจเป็นการกระทำในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกนิติกรรมทางปกครองขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง เช่น การที่คณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสข้าราชการผู้นั้นในการแก้ข้อกล่าวหา หรืออาจจะเป็นมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนิติกรรมทางปกครองที่ได้มีการออกมาใช้บังคับก่อนนั้นแล้ว เช่น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมายหลังจากที่ได้ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารดังกล่าวแล้ว แต่เจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตาม⁴⁸ ซึ่งปฏิบัติการทางปกครองนั้นหากเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิของประชาชนแล้ว ก็อาจมีผลในทางแพ่งหรือทางอาญาได้⁴⁹

2.2.2 หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองอันเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

การศึกษาหลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองอันเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองนั้นย่อมมีความสำคัญต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เนื่องจากจะทำให้มีนิติวิธีคิดที่มีหลักกฎหมายปกครองอยู่เบื้องหลังการคิดวิเคราะห์หรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลซึ่งถือว่าเป็นการกระทำในทางปกครองอย่างหนึ่ง ดังนั้นในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาหลักกฎหมายปกครองที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองและเป็นหลักการทางกฎหมายที่มีอิทธิพลต่อผลของการกระทำทางการบริหารงานบุคคลเป็นอย่างมาก โดยมีรายละเอียดสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.2.2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การที่หน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั้นย่อมเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นอารยะอย่างหนึ่งในการบริหารประเทศ เพราะการที่ฝ่ายปกครองยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นนั้นก็เท่ากับเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างหนึ่ง

⁴⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 24 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559), หน้า 287.

⁴⁷ มานิตย์ จุ่มปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 22.

⁴⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 24 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559), หน้า 287.

⁴⁹ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, กฎหมายปกครอง : คำบรรยายสรุป บทความ รายงานการศึกษา, หน้า 36.

จากการอำนาจโดยอำเภอใจของฝ่ายปกครอง⁵⁰ และนอกจากนี้หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครอง อันกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนนั้นโดยปกติแล้วรัฐนั้นย่อมมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากความสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนที่ทั้งสองฝ่ายจะมีความเสมอภาคกัน และการที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ เหนือเอกชนได้นั้นก็ด้วยเพราะระบบกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำได้ดังกล่าวได้ โดยมีวัตถุประสงค์ในการปกครองที่มุ่งต่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้การที่ฝ่ายปกครองจะเข้าไปดำเนินการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการกระทำนั้นจะก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิของประชาชนแล้ว ฝ่ายปกครองจึงจำเป็นต้องตรวจสอบดูเสมอว่ามีกฎหมายให้อำนาจตนกระทำการเช่นนั้นหรือไม่ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้วองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถกระทำการใด ๆ ที่กระทบสิทธิของเอกชนได้⁵¹ และในขณะเดียวกันแม้ถ้ามีกฎหมายให้อำนาจแล้วฝ่ายปกครองนั้นก็จะต้องใช้อำนาจดังกล่าวภายในกรอบที่กำหนด การกระทำนั้นจึงจะถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย⁵² หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติรัฐ โดยประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง โดยการผูกพันนั้นมีได้ ในสองลักษณะคือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองก็จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ของฝ่ายปกครองไว้ให้ต้องปฏิบัติ ก็เป็นเรื่องของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการเพื่อความเป็นอยู่ของราษฎรที่ดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะหรือการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ฝ่ายปกครองก็ย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่ดำเนินการใดที่ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพื่อให้กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับภายในรัฐมีความหมายและไม่ถูกละเมิด และหลักการย่อยอีกหลักการหนึ่ง คือ หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ได้ก็แต่ด้วยมีกฎหมายมอบอำนาจให้กระทำการเช่นนั้น เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงจำเป็นต้องให้รัฐสภาซึ่งได้รับการคัดเลือกจากประชาชนเป็นผู้พิจารณาออกกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกระทำการอันอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้⁵³ ดังนั้นหากฝ่ายปกครองฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการฝ่าฝืนในเนื้อหาของสาระของกฎหมายหรือฝ่าฝืนกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมทำให้การ

⁵⁰ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2547), หน้า 1.

⁵¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, หน้า 46.

⁵² สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 1.

⁵³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, หน้า 49 - 52.

กระทำของฝ่ายปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกร้องขอให้มีการเพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้นได้

2.2.2.2 หลักการเกี่ยวกับดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

จากสาระสำคัญของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่กำหนดให้การกระทำของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้วย่อมไม่สามารถกระทำได้นั้น แท้ที่จริงแล้วมิได้หมายความว่ากิจกรรมของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นฝ่ายที่ตั้งรับดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ในความจริงแล้วการอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ฝ่ายปกครองยังคงมีเสรีภาพอยู่บ้างซึ่งได้แก่ “อำนาจดุลพินิจ” (Discretionary Power) อันเป็นอำนาจที่กฎหมายมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่มีเสรีภาพในการพิจารณาตามสถานการณ์ว่าจะใช้อำนาจในเรื่องนั้นหรือไม่ และอย่างไร แตกต่างจาก “อำนาจผูกพัน” (Mandatory Power) ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น หากเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วโดยไม่มีเสรีภาพพิจารณาสั่งการเป็นอย่างอื่นได้ การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจเช่นนี้ก็เนื่องมาจากการเห็นว่าไม่สามารถกำหนดกฎหมายให้การใช้อำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองเป็นอำนาจผูกพันได้ทุกเรื่อง เพราะบางครั้งฝ่ายปกครองเองย่อมมีความจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้าสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายมิได้คาดการณ์และกำหนดไว้⁵⁴ จึงจำเป็นต้องให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินการดังกล่าว โดยในทางวิชาการได้แบ่งอำนาจดุลพินิจออกเป็นสองประเภทได้แก่ 1) ดุลพินิจในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นการพิจารณาว่าจะใช้หรือไม่ใช้อำนาจสั่งการต่าง ๆ เช่น นายดาซื้อใบขับขี่มา ใบขับขี่นั้นก็ออกมาโดยมิชอบด้วยกฎหมายแต่ยังคงมีผลบังคับอยู่ไม่เป็นโมฆะต่อมาพบว่าเป็นการออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายแทนที่จะต้องเพิกถอน ถ้ากฎหมายให้อำนาจดุลพินิจเจ้าหน้าที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือไม่ก็ได้ ในกรณีนี้เรียกว่า “ดุลพินิจในการตัดสินใจ” และ 2) ดุลพินิจในการวินิจฉัย เป็นกรณีที่เมื่อฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจแล้วหรือเป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจไว้ให้อำนาจเฉพาะดุลพินิจในการวินิจฉัย เช่นกรณีตามตัวอย่างข้างต้นเมื่อเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเพิกถอนใบขับขี่นั้นแล้ว การที่จะยกเลิกอย่างไร เมื่อไร จะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ หรือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ลงโทษทางวินัยร้ายแรงข้าราชการอันจะต้องถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออกเท่านั้น ตรงนี้เรียกว่า “ดุลพินิจในการวินิจฉัย” ซึ่งอำนาจดุลพินิจตามที่กล่าวมาทั้งสองประเภทข้างต้นนั้นโดยปกติแล้ว ศาลจะก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยแทนไม่ได้เพราะเป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายปกครอง แต่การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้นก็จะต้องถูกควบคุมอยู่ภายใต้หลัก

⁵⁴ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 6 - 8.

กฎหมายทั่วไปหรือรัฐธรรมนูญ เช่น หลักความเสมอภาค หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความสมควรแก่เหตุ เป็นต้น⁵⁵ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองมีมาตรฐานเกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยทั่วกัน และมีความสมเหตุสมผลตามแต่ละสถานการณ์

2.2.2.3 หลักความรับผิดชอบของรัฐ

เนื่องจากแต่เดิมนั้น ระบบกฎหมายต่าง ๆ ได้รับอิทธิพลของแนวความคิดที่ว่า “พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด” (The King can do no wrong) จึงทำให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบในผลของความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำทางปกครองและได้รับความคุ้มครองไม่ต้องถูกฟ้องคดีต่อศาล แต่เมื่อต่อมาประเทศต่าง ๆ ไม่ได้ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกต่อไป หลักการดังกล่าวจึงเริ่มผ่อนคลายความเข้มข้นลงและระบบกฎหมายเริ่มมีการยอมรับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองมากขึ้นและได้พัฒนาหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของรัฐมาโดยลำดับ⁵⁶ จนกระทั่งเห็นว่าการที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบและชดเชยความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในทางปกครองนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเป็นนิติรัฐเพราะเป็นการสร้างความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ฝ่ายปกครองและเป็นการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน⁵⁷ ซึ่งการที่มีหลักความรับผิดชอบของรัฐเกิดขึ้นนี้จึงเป็นเสมือนหลักการที่ทำให้ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ด้วยความระมัดระวังตัวเองไม่ให้มีการใช้อำนาจโดยอำเภอใจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นอันเป็นผลดีต่อการบริหารงานของรัฐ และนอกจากนี้เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นกับประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองอันเนื่องมาจากการกระทำฝ่ายปกครองแล้ว ก็ทำให้ประชาชนได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ เป็นหลักการที่รองรับต่อความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและมีขนาดใหญ่ขึ้นตามลำดับ ซึ่งหมายความว่าความเสี่ยงของประชาชนชนที่อาจจะได้รับความเสียหายจากการดำเนินการของรัฐเช่นนี้ย่อมมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วยนั่นเอง โดยสำหรับความรับผิดชอบของรัฐที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อในการศึกษานั้นในที่นี้จะหมายถึงเฉพาะ “ความรับผิดตามกฎหมายปกครองเฉพาะความรับผิดทางแพ่งนอกเหนือจากความรับผิดตามสัญญา” เท่านั้น เนื่องจากรัฐนั้นอาจมีความรับผิดหลายด้านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดในทางอาญาตามกฎหมายอาญาหรือความรับผิดตามสัญญาซึ่งเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่มีต่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งอันเป็นเรื่องที่อยู่ใน

⁵⁵ กมลชัย รัตนสากววงศ์, กฎหมายปกครอง : คำบรรยายสรุป บทควม รายงานการศึกษา, หน้า 48 - 53.

⁵⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, หน้า 335 - 336.

⁵⁷ วิษณุ วัลบุญ และคณะ, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป, หน้า 69 - 70.

เนื้อหาของสัญญาทางปกครอง⁵⁸ โดยสำหรับหลักความรับผิดของฝ่ายปกครองนั้นแบ่งได้ออกเป็นสองประเภท คือ ความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดอย่างอื่น อันมีรายละเอียดสำคัญดังนี้

(1) ความรับผิดทางละเมิด (Tort Liability) หมายถึงความรับผิดของฝ่ายปกครองจากผลของการกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายและเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายต่อร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด โดยที่การกระทำนั้นเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่กระทำให้ในการปฏิบัติหน้าที่ แต่หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วเจ้าหน้าที่นั้นก็จะต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งในกฎหมายไทยจะต้องพิจารณาความรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁵⁹ และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกแล้ว โดยทั่วไปการเยียวยาความเสียหายมักจะเป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนซึ่งถือว่าเป็นการเยียวยาแบบทฤติยภูมิ แต่ในบางกรณีแล้วก็อาจมีการเยียวยาความเสียหายในลักษณะของการทำให้กลับฟื้นคืนดีขึ้นซึ่งเป็นการเยียวยาแบบปฐมภูมิก็ได้ หากสภาพแห่งหนี้เปิดช่องให้กระทำเช่นนั้นได้⁶⁰

(2) ความรับผิดอย่างอื่น (Other Liability) หมายถึงกรณีที่ฝ่ายปกครองมีความรับผิดต่อชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่เอกชนด้วยเหตุอย่างอื่นนอกจากการกระทำละเมิด เช่น การชดเชยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น⁶¹ ซึ่งเป็นกรณีที่เอกชนได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยในปัจจุบันนี้ความรับผิดอย่างอื่นนั้นเป็นความรับผิดที่เข้ามาเสริมความรับผิดทางละเมิด เพราะในหลายกรณีเอกชนผู้ได้รับความเสียหายไม่อาจฟ้องฝ่ายปกครองให้รับผิดทางละเมิดได้เนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ครบองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิด และนอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วในบางกรณีฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจตรากฎหมายเฉพาะขึ้นกำหนดให้รัฐต้องรับผิดสำหรับเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายบางอย่างเพื่อความเป็นธรรมก็ได้ เช่น การกำหนดให้รัฐต้องรับผิดในกรณีที่การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมมีความบกพร่องเป็นเหตุให้บุคคลอื่นต้องถูกจับกุมคุมขังโดยไม่เป็นธรรม เป็นต้น⁶²

⁵⁸ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 291.

⁵⁹ วิษณุ วรัญญู และคณะ, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป, หน้า 71.

⁶⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, หน้า 336.

⁶¹ วิษณุ วรัญญู และคณะ, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป, หน้า 73.

⁶² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, หน้า 336 - 337.

2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ภายในฝ่ายปกครอง

หากกล่าวถึงความหมายของคำว่า “การอุทธรณ์” (Appeal) ภายในฝ่ายปกครองนั้น มีความหมายค่อนข้างกว้างและสามารถใช้ได้ในหลายกรณีด้วยกัน จึงถือว่าเป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญในการแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้หมดสิ้นไป โดยมีความมุ่งหมายของกระบวนการ 3 ประการ⁶³ คือ 1) เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน 2) เพื่อการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง และ 3) เพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล ซึ่งในอดีตก่อนที่ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ออกมาใช้บังคับนั้น การอุทธรณ์หรือการให้ร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองนั้นยังไม่เป็นระบบที่ชัดเจนนักและมีหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างกระจัดกระจายไม่เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน โดยต้องพิจารณาจากกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ว่ากำหนดสิทธิอุทธรณ์และขั้นตอนอุทธรณ์เอาไว้หรือไม่ อย่างไร การอุทธรณ์ในช่วงระยะเวลานั้นจึงเป็นระบบที่จะอุทธรณ์ก็ได้หรือไม่อุทธรณ์ก็ได้ หรือที่เรียกกันว่า “ระบบอุทธรณ์แบบทางเลือก” คือเป็นเพียงทางเลือกหนึ่งเท่านั้น เมื่อต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ออกมาใช้บังคับ ระบบอุทธรณ์จึงเริ่มมีความชัดเจนและมีหลักเกณฑ์เป็นไปในทางเดียวกันมากขึ้น ด้วยการกำหนดให้การอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าวเป็นระบบการอุทธรณ์ทั่วไปสามารถใช้กับคำสั่งทางปกครองทุกประเภท เว้นแต่ประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้หรือกรณีที่เป็นข้อยกเว้นและการอุทธรณ์นั้นเป็น “ระบบการอุทธรณ์บังคับ” คือหากคู่กรณีไม่พอใจหรือประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองแล้ว กฎหมายบังคับไว้ว่าคู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อนเพราะหากไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์แล้วก็จะไม่มีสิทธิไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากถือว่าเป็นกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 42 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁶⁴ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด” ด้วยเหตุนี้ในกฎหมายไทยจึงมีระบบการอุทธรณ์ทั้งในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดสิทธิอุทธรณ์และขั้นตอนอุทธรณ์ไว้แล้วและระบบการอุทธรณ์ที่เป็นในกรณีทั่วไปซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายกลางเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนการพิจารณา

⁶³ Friedhelm Hufen, *Verwaltungsprozessrechts* อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554), หน้า 94.

⁶⁴ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, *หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, 2550), หน้า 38 - 39.

ว่าระบบการอุทธรณ์ของไทยเป็นการอุทธรณ์แบบทางเลือกหรือการอุทธรณ์บังคับนั้น ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า ถ้าหากเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองกฎหมายไทย ได้ใช้ระบบอุทธรณ์บังคับ แต่หากเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมแล้วเป็นระบบอุทธรณ์แบบทางเลือกมิได้ใช้ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ เพราะเงื่อนไขในการรับฟ้องคดีของศาลยุติธรรม นั้นมิได้บังคับให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนหากกฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องอุทธรณ์⁶⁵

สำหรับกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองตามลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นในระบอบการบริหารงานบุคคลนั้น ได้แบ่งการให้สิทธิร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองออกเป็นสองประเภท ได้แก่ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โดยสำหรับความหมายของ “การอุทธรณ์” ทางการบริหารงานบุคคลนั้น หมายถึง การที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ร้อง⁶⁶ จากความหมายตามที่กล่าวมานี้การอุทธรณ์ทางการบริหารงานบุคคลจึงเป็นเรื่องการให้สิทธิร้องขอหรือร้องเรียนการกระทำในกระบวนการบริหารงานบุคคลด้านการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการแก่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ถูกระทบสิทธิ ให้สามารถยื่นคำร้องต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดพิจารณา เพื่อให้ทบทวนและการแก้ไขการกระทำนั้นได้ หากเห็นว่าตนนั้นไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำดังกล่าว การอุทธรณ์จึงเป็นกระบวนการทางนิติธรรมอย่างหนึ่งที่กำหนดให้องค์กรหรือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้มีหลักประกันความยุติธรรมตามสมควรและเป็นกลไกสำหรับระบายความคับข้องใจของผู้ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วย⁶⁷ อันนับว่าเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักความมั่นคงในการประกอบอาชีพซึ่งเป็นหนึ่งในหลักการย่อยของหลักระบบคุณธรรม

และสำหรับความหมายของ “การร้องทุกข์”(Grievance) นั้น หมายถึง การร้องเรียนของบุคคลที่เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่นนอกเหนือจากการลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้ระบายความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้มีโอกาสทบทวนการกระทำนั้น ๆ ของตนเองและแก้ไขในสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือชี้แจงเหตุผลความถูกต้องที่ได้ปฏิบัติไปให้ผู้ร้องทุกข์ทราบและเข้าใจ หรือให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้พิจารณาให้ความเป็นธรรมตามสมควร ซึ่งจะก่อให้เกิด

⁶⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า 95.

⁶⁶ ประวิณ ณ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2528), หน้า 202.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน.

ความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาและกับหน่วยงาน เสมือนหนึ่งเป็นการทำ ความเข้าใจกันระหว่างคนในครอบครัว จึงนับว่าเป็นกลไกอันหนึ่งที่ช่วยในการป้องกันบุคลากรกระทำผิด วินัยเพราะมีความคับข้องใจดังกล่าวและเป็นกลไกที่จะช่วยให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบถึงปัญหาของ หน่วยงานอีกทางหนึ่งอันจะทำให้หาหนทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างทันท่วงที⁶⁸

2.3 ลักษณะของข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ในอดีตบุคลากรภาครัฐของไทยส่วนใหญ่แล้วจะมีสถานะเป็นข้าราชการและลูกจ้างประจำ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองสั่งการฝ่ายเดียวตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าส่วน ราชการบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่ผ่านการสรรหาหรือคัดเลือกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนราชการ ความสัมพันธ์ทางกฎหมายของบุคลากรเหล่านี้ จึงเป็นไปในลักษณะของการใช้อำนาจตามกฎหมาย ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่เป็นส่วนใหญ่ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานบุคคลจึงเป็นเรื่องของการ กระทำหรือการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นหลัก แต่เมื่อภายหลังระบบการบริหารงานบุคคล หรือการจ้างงานในภาครัฐของไทยได้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีตและมีการใช้ระบบ สัญญาเข้ามาบริหารจัดการ รวมทั้งมีการใช้กฎหมายแรงงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ข้อพิพาทที่เกิดขึ้น จากการบริหารงานบุคคลจึงเริ่มขยายวงที่กว้างขึ้นไปในมิติด้านต่าง ๆ ซึ่งระบบการระงับข้อพิพาทใน รูปแบบเดิมจึงอาจจะไม่เพียงพอหรือไม่ครอบคลุมหรือไม่เชื่อมโยงกับกฎหมายแรงงานที่เริ่มเข้ามา เกี่ยวข้องได้ ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาลักษณะของข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ที่เกิดจากสัญญาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันหรืออาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ไม่เฉพาะแต่ข้อพิพาทของพนักงานใน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเท่านั้น เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปัญหการระงับข้อ พิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งเป็น บุคลากรภาครัฐที่เกิดจากสัญญาประเภทหนึ่งได้อย่างรอบด้าน เนื่องจากหากทำการศึกษาเฉพาะ ปัญหาข้อพิพาทของพนักงานตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวแล้ว อาจทำให้ไม่ได้รับรายละเอียดที่สำคัญบางประการไป เนื่องจากการบริหารงานบุคคลของบุคลากร ดังกล่าวยังต้องอาศัยระยะเวลาในการพัฒนาอีกสักระยะหนึ่ง

2.3.1 ข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิไม่น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

ในปัจจุบันได้มีกฎหมายหน่วยงานของรัฐจำนวนหลายแห่งโดยเฉพาะกฎหมายของ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ต่าง ๆ ได้กำหนดให้นำระบบสัญญาจ้างเข้ามาใช้ในการบริหารงานบุคคลและรับรองสิทธิของบุคลากร

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, 214 - 215.

ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนว่าจะต้องได้รับความคุ้มครองที่ไม่น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย⁶⁹ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์⁷⁰ มหาวิทยาลัยศิลปากร⁷¹ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี⁷² และองค์การมหาชนต่าง ๆ⁷³ เป็นต้น ซึ่งโดยปกติแล้วหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งย่อมคำนึงถึงหลักการดังกล่าวและจัดสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติบางครั้งก็อาจมีปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้นได้เหมือนกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้ถูกระทบสิทธิยกตัวอย่างเช่นกรณีปัญหาของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ถูกอดีตพนักงานที่เกษียณอายุงานฟ้องเรียกค่าชดเชยจากกรณีให้ออกจากงานเนื่องจากมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 118 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ทำงานติดต่อกันครบสิบปีขึ้นไปต้องได้รับค่าชดเชยในการเกษียณอายุงานไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างสุดท้าย 300 วัน โดยในกรณีนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยอ้างว่าที่ผ่านมาได้จ่ายค่าตอบแทนในรูปของเงินบำเหน็จบำนาญ และระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้กับ

⁶⁹ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

มาตรา 12 กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

⁷⁰ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558

มาตรา 13 กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน”

⁷¹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2559

มาตรา 13 กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

⁷² พระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2541

มาตรา 8 กิจการของสถาบันไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ พนักงาน และลูกจ้างของสถาบันต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

⁷³ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

มาตรา 38 กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

พนักงานที่เกษียณอายุงานเหล่านั้นอยู่แล้วโดยมีมูลค่าที่สูงกว่าค่าชดเชย⁷⁴ จึงไม่ได้ทำการจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่อดีตพนักงาน ซึ่งในกรณีการฟ้องขอให้จ่ายประโยชน์ตอบแทนเท่ากับค่าชดเชยของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น นับตั้งแต่ปี 2551-2558 มีอดีตพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยได้ยื่นฟ้องจำนวนทั้งสิ้น 20 คดี รวมจำนวน 431 ราย เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้นประมาณ 500.40 ล้านบาท⁷⁵ หรือกรณีสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีถูกอดีตพนักงานยื่นฟ้องตามสัญญาจ้างขอให้จ่ายค่าจ้างสำหรับวันหยุดพักผ่อนประจำปีพร้อมดอกเบี้ย⁷⁶ เป็นต้น

ซึ่งจะเห็นได้ว่าในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้นเริ่มมีข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิที่ไม่น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานมากขึ้น เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนั้นเป็นหลักการพื้นฐานของการกำหนดสิทธิประโยชน์และสวัสดิการในระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จึงเริ่มมีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน แม้ว่ากฎหมายเฉพาะของหน่วยงานเหล่านี้จะระบุว่าไม่นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานมาใช้บังคับโดยตรงก็ตาม แต่ก็มักจะมีผลสำคัญไม่ว่าคดีดังกล่าวจะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลใดระหว่างศาลปกครองและศาลแรงงานย่อมต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานประกอบเสมอ

นอกจากนี้แม้ว่ากฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้จะกำหนดให้พนักงานของตนซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นพนักงานประจำไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานต้องได้รับความคุ้มครองไม่น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว บางครั้งหน่วยงานอาจไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะบรรจุเป็นพนักงานประจำทั้งหมดได้ จึงมีความจำเป็นต้องจ้างบุคลากรประเภทอื่นอีกเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ซึ่งกรณีที่เกิดขึ้นนี้จึงเป็นปัญหาว่ากฎหมายที่ให้ ความคุ้มครองตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้นอาจไม่ครอบคลุมถึงบุคลากรดังกล่าว และเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็อาจจะเป็นปัญหาต่อไปว่าพนักงานดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองมากน้อยเพียงใด และต้องมีมาตรฐานการคุ้มครองที่ไม่ต่ำกว่ากฎหมายแรงงานหรือไม่

⁷⁴ กรุงเทพมหานครออนไลน์, "สปท.แพ้คดีพนักงานเกษียณฟ้อง จ่อสูญพันล้าน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 29 มกราคม 2560. แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/2012/09/42430>

⁷⁵ ธนาคารแห่งประเทศไทย, "รายงานประจำปี 2558 ธนาคารแห่งประเทศไทย" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 29 มกราคม 2560. แหล่งที่มา: <https://www.bot.or.th/broadcast/EBook/AnnualReport/2558/files/assets/common/downloads/page0060.pdf>

⁷⁶ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 9/2556

ในขณะที่เดียวกันก็ย่อมไม่ลืมน่าปัจจุบันนั้น สถาบันอุดมศึกษาของรัฐหลายแห่งยังมีสถานะเป็นส่วนราชการอยู่ เช่น มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยราชภัฏ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีต่าง ๆ เป็นต้น ไม่ได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ และไม่มีกฎหมายเฉพาะของมหาวิทยาลัยกำหนดรับรองสิทธิผู้ปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับ มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่กำหนดว่าพนักงานของมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ในขณะที่เดียวกันมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็ได้กำหนดไว้ว่าห้ามมิให้ใช้กฎหมายดังกล่าวบังคับแก่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นผลทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้ไม่ได้รับความคุ้มครองพื้นฐานตามกฎหมายแรงงานและอาจมีมาตรฐานการจ้างงานที่ต่ำกว่าการจ้างงานในภาคเอกชนโดยเฉพาะสิทธิในการได้รับค่าชดเชยหากถูกเลิกจ้าง จึงย่อมอาจเป็นปัญหาข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลที่จะต้องมีการต่อสู้กันในทางกฎหมายต่อไปอย่างแน่นอน และนอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นอีกปัญหาหนึ่งซึ่งได้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐบางแห่งอันได้แก่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐเรียบร้อยแล้วแต่กลับพบว่าไม่ได้กำหนดบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิผู้ปฏิบัติงานเหมือนกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่น ๆ ซึ่งในกรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่าแม้มหาวิทยาลัยจะไม่ได้กำหนดการคุ้มครองสิทธิเช่นนั้นไว้ แต่เมื่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยกำกับของรัฐและไม่ได้มีสถานะเป็นส่วนราชการแล้ว ย่อมไม่อยู่ภายในบังคับของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทำให้การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานฉบับนี้โดยอัตโนมัติ และในอนาคตก็อาจนำมาซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายดังกล่าวได้

2.3.2 ข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

ข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐค่อนข้างมากและเริ่มจะมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากในปัจจุบันระบบสัญญาจ้างบุคคลากรภาครัฐนั้นได้เปิดโอกาสให้ผู้บริหารสามารถใช้ดุลพินิจในระบบการบริหารงานบุคคลมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือน การประเมินผลการปฏิบัติงานต่อสัญญาจ้าง หรือการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อการสิ้นสุดสัญญาจ้าง จึงมีความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบหรือมีการกั้นกั๊กกันเกิดขึ้นภายในหน่วยงาน แม้ว่าจะมีการดำเนินกระบวนการดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก็ตาม ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคล

นอกจากนี้ผลของการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบในระบบการบริหารงานบุคคลดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลให้การดำเนินการต่าง ๆ ในระบบการบริหารงานบุคคลเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไป เนื่องจากแต่ละแห่งได้ใช้ระบบสัญญาเป็นเครื่องมือในการสร้างความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและรายละเอียดในสัญญาก็มักจะกำหนดให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศต่าง ๆ ของหน่วยงานทั้งฉบับที่มีอยู่ก่อนแล้วและที่จะประกาศใช้บังคับในภายหลัง รวมทั้งต้องผูกพันกับกฎหมายและระเบียบดังกล่าว เงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลจึงไม่ได้มีแค่ที่ระบุไว้ในสัญญาเท่านั้น แต่หน่วยงานของรัฐยังสามารถออกกฎหมายลำดับรองขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกับพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนได้ เช่น การกำหนดเงื่อนไขในการสิ้นสุดสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดเวลาหรือการเลิกจ้าง ซึ่งมักจะมีข้อกำหนดว่าหากผู้ปฏิบัติงานเข้ารับการประเมินผลการปฏิบัติงานแล้วปรากฏว่าไม่ผ่านการประเมินให้ถือว่าสัญญาจ้างสิ้นสุด หรือมีข้อกำหนดว่าถ้าผู้ปฏิบัติงานคนใดกระทำผิดทางวินัยและถูกลงโทษไล่ออกถือว่าเป็นเหตุให้สัญญาจ้างสิ้นสุดนั้น หากในทางข้อเท็จจริงพบว่ามีกรณีโต้แย้งกันเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการดังกล่าวว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการโดยไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดไว้ในกรณีนั้น ก็อาจเป็นสาเหตุให้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเป็นข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลขึ้นมาได้ หรือบางครั้งอาจเป็นกรณีที่มีการบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบทั้งที่ยังไม่ถึงกำหนดระยะตามสัญญาจ้าง หรือมีการโยกย้ายตำแหน่งงานแล้วทำให้เขาถูกกระทบสิทธิได้รับความเดือดร้อนเกินควร เป็นต้น ข้อพิพาทต่าง ๆ เหล่านี้จึงเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบของหน่วยงานของรัฐ โดยจากการที่ผู้วิจัยทำการศึกษาลักษณะข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น พบว่าในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดส่วนใหญ่แล้วจะเป็นข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ซึ่งมีลักษณะโต้แย้งกันเกี่ยวกับการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการบริหารงานบุคคลหลากหลายเรื่องไม่ว่าจะเป็นการสรรหาและคัดเลือก การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง หรือระดับของเจ้าหน้าที่รัฐ การย้าย การโอนและการสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ กรณีเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัย รวมตลอดถึงกรณีเกี่ยวกับการเลิกจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นยากที่จะจำแนกรายละเอียดออกมาได้โดยชัดเจน เนื่องจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้นเป็นไปตามกฎหมายที่แตกต่างกัน

2.3.3 ข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการเสียประโยชน์ในสิทธิต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เนื่องจากบุคลากรภาครัฐที่เกิดจากสัญญาจ้างนั้น ยังอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานบางฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม เช่น พนักงานมหาวิทยาลัยในส่วนราชการหรือพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กฎหมายเฉพาะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละฉบับ

ไม่ได้กำหนดยกเว้นไว้เหมือนกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ อีกทั้งเมื่อพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมแล้วก็ได้ไม่ได้กำหนดยกเว้นไว้ว่าไม่ใช่บังคับกับพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและพนักงานมหาวิทยาลัยของส่วนราชการแต่อย่างใด ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือพนักงานมหาวิทยาลัยของส่วนราชการจึงยังอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม

ด้วยเหตุนี้เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดจากสัญญาเกิดขึ้น เช่น กรณีการมีคำสั่งไล่ออกหรือปลดออกจากงานซึ่งในทางกฎหมายแรงงานถือว่าเป็นการเลิกจ้าง ด้วยการระบุนสาเหตุว่าเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวกระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือเป็นกรณีกระทำผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง หรือจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย หรือเนื่องจากฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาเจ็ดวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ซึ่งเป็นเหตุที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมอันเป็นกรณีที่จะไม่จ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน⁷⁷ และเป็นเหตุที่สอดคล้องกับข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ในเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัย เมื่อหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งเลิกจ้างด้วยเหตุดังกล่าวมาข้างต้นไปแล้วภายหลังปรากฏว่ามีการอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาค่าอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ หรือมีการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล แล้วผลการพิจารณาพบว่าคำสั่งดังกล่าวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายจริงไม่ว่าเป็นในกรณีใด ๆ จึงเป็นปัญหาเกิดขึ้นว่าในการเยียวยาเจ้าหน้าที่ผู้ถูกระงับสิทธินั้นจะดำเนินการอย่างไร เนื่องจากในระหว่างที่คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับตามกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งจะไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน และจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมหรือไม่ อีกทั้งค่าเสียหายจากการไม่ได้รับสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมจะดำเนินการแก้ไขอย่างไร ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาข้อพิพาทอันเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมที่จะต้องได้รับการพิจารณาแก้ไขหากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคล โดยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้นั้นถือว่าเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับข้อพิพาทหลักซึ่งเกิดขึ้นก่อนนั้น

และปัจจุบันกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund) ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดจากสัญญามากยิ่งขึ้น โดยมุ่งหวังจะให้ป็นสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลแก่บุคลากรของหน่วยงานภายหลังจากมีอายุครบหกสิบปีหรือเกษียณอายุงานมีความใกล้เคียงกับระบบบำเหน็จบำนาญซึ่งเป็นสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการ หน่วยงานของรัฐในแต่ละ

⁷⁷ มาตรา 78(2) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันสังคม พ.ศ.2533

แห่งที่ใช้ระบบสัญญาเข้ามาบริหารจัดการจึงได้ก่อตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นโดยลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินส่วนหนึ่งเรียกว่า “เงินสะสม” และนายจ้างจ่ายเงินอีกส่วนหนึ่งที่เรียกว่า “เงินสมทบ” ในแต่ละเดือนเพื่อเก็บออมให้เกิดผลประโยชน์ซึ่งออกเงยขึ้นรอวันจ่ายคืนให้แก่พนักงานเมื่อสิ้นสุดสมาชิกภาพของกองทุนระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจึงเป็นการจัดสวัสดิการให้แก่พนักงานซึ่งเป็นลูกจ้างอีกรูปแบบหนึ่งเพื่อช่วยสร้างแรงจูงใจให้แก่พนักงานซึ่งเป็นลูกจ้างทำงานให้กับหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นนายจ้างนาน ๆ⁷⁸

โดยข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในแต่ละกองทุนจึงมักจะมีกฎโยงกับระบบการบริหารงานบุคคลด้วยการให้มีผลต่อการได้รับเงินสมทบซึ่งนายจ้างเป็นผู้จ่ายให้ในแต่ละเดือนโดยระบุว่ากองทุนจะไม่จ่ายเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินสมทบให้แก่พนักงานซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนในกรณีที่สมาชิกถูกนายจ้างเลิกจ้างด้วยสาเหตุเพราะ (1) ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง (2) ทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงไม่ว่าโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือ (3) ผ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานหรือระเบียบหรือคำสั่งของนายจ้างอันชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมในเรื่องที่ร้ายแรง⁷⁹ ดังนั้นหากมีข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นโดยเฉพาะในเรื่องของการเลิกจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วย่อมทำให้ข้อพิพาทมีความเกี่ยวโยงมายังสิทธิในการได้รับเงินสมทบจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเกิดขึ้น หรือในบางกรณีอาจเป็นปัญหาการตีความว่าการเลิกจ้างในบางลักษณะนั้นเข้าเหตุใดเหตุหนึ่งอันจะทำให้เจ้าหน้าที่เป็นลูกจ้างต้องเสียสิทธิที่จะได้รับเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินดังกล่าวตามข้อบังคับกองทุนหรือไม่ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นหากระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดจากสัญญาามีระยะเวลาดำเนินการแก้ไขที่ยาวนานแล้ว ย่อมเป็นเหตุให้เกิดปัญหาด้านเยียวยาและอาจทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในผลประโยชน์ที่พนักงานควรจักได้รับเป็นจำนวนที่สูงมารวมทั้งดอกเบี้ยจากเงินดังกล่าวเนื่องจากเงินในส่วนนี้มีจำนวนค่อนข้างสูง

2.4 ลักษณะสำคัญของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท

คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเป็นองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมการกระทำทางปกครองต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองด้วยองค์ภายในฝ่ายปกครองเอง เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นมักจะประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านต่าง ๆ จึงทำให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นไป

⁷⁸ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ http://www.thaipvd.com/content_th.php?content_id=00008

⁷⁹ ข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ไทยพาณิชย์ มาสเตอร์ฟันด์ ซึ่งจัดทะเบียนแล้ว ของ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ข้อ 9.2.2 <http://www.personnel.psu.ac.th/word/9.66.pdf>

ด้วยความรวดเร็วโดยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำให้เกิดความรอบคอบก่อนที่เรื่องดังกล่าวจะไปสู่ การตรวจสอบโดยศาล และหากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณาเรื่องใดแล้วเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็อาจดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องได้โดยเร็วก่อนที่จะมีการนำเสนอเรื่องต่อศาลเพื่อพิจารณา อันเป็นการ ช่วยแบ่งเบาภาระของศาลในอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้การกำหนดให้มีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทนั้นยังมีกระบวนการที่ไม่มีแบบพิธีมากนัก จึงทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ โดยสะดวกไม่ยุ่งยาก รวมทั้งเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการไปฟ้องร้องคดีต่อศาล⁸⁰ ซึ่งในการพิจารณาว่า คณะกรรมการของฝ่ายปกครองใดจะมีสถานะเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท หรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอันมีความแตกต่างจากคณะกรรมการของฝ่ายปกครองทั่วไปนั้น ย่อมมีลักษณะสำคัญที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

2.3.1 เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีความเป็นอิสระ

ในกฎหมายไทยได้มีการให้ความหมายของคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้ใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดไว้ว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิ และหน้าที่ตามกฎหมาย” คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เนื่องจากเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท นั้น อีกทั้งเพื่อให้การทำหน้าที่ต่าง ๆ ของคณะกรรมการสำเร็จบรรลุความมุ่งหมายได้ คณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทจำเป็นที่จะต้องมีความหมายให้อำนาจในการที่เรียกบุคคลหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อประกอบในการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ จึงจำเป็นต้องมีความหมายให้ อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อการทำหน้าที่ดังกล่าว⁸¹

โดยกฎหมายที่จะจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จะต้องเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ ที่ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติเท่านั้น เนื่องจากเห็นว่าลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ในเชิงวินิจฉัยชี้ขาด เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่นั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ จึงจำเป็นต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายให้ อำนาจ และถ้าหากให้กฎที่ออกโดยฝ่ายบริหารซึ่งเป็นกฎหมายมีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติสามารถ จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นแล้ว ย่อมจะทำให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจำนวนมาก เกินไป อีกทั้งกฎของฝ่ายบริหารนั้นฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจออกได้เองและย่อมจะสามารถยุบเลิก

⁸⁰ บรรเจติ สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า 123 - 124.

⁸¹ เรื่องเดียวกัน.

เปลี่ยนแปลง หรือตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่เมื่อใดก็ได้ หากไม่พอใจในผลของคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการซึ่งจะมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของคณะกรรมการโดยตรง⁸² ดังนั้นลักษณะสำคัญ ของการที่จะวินิจฉัยว่าคณะกรรมการในฝ่ายบริหารหรือในฝ่ายปกครองใด จะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาทนั้น จึงต้องพิจารณาก่อนว่ามีกฎหมายในลำดับศักดิ์ที่ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นหรือไม่ และนอกจากนั้นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายดังกล่าว จะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร เช่น ฝ่ายบริหารไม่สามารถสั่งการโดยตรงให้ปฏิบัติ อย่างหนึ่งอย่างใด หรือฝ่ายบริหารไม่สามารถพิจารณาให้ความดีความชอบ หรือไม่มีอำนาจลงโทษ ทางวินัยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ เป็นต้น ซึ่งความเป็นอิสระในข้อนี้้นมีได้หมายความว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็น “องค์กรอิสระ” หรือต้องไม่เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร แต่ความ จริงแล้วคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นยังเป็นองค์กรฝ่ายบริหารอยู่ เพียงแต่ไม่อยู่ในฐานะ ผู้ได้บังคับบัญชาโดยตรงของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารไม่ว่าระดับใดก็ตาม ซึ่งบางครั้งเจ้าหน้าที่ของ ฝ่ายบริหารก็อาจเข้าร่วมเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะทำให้ คณะกรรมการนั้นต้องกลายเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารไป เพราะประธานก็ดีหรือกรรมการ ก็นิติ ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาคณะกรรมการได้โดยตรง⁸³ ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท นอกจากจะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแล้วยังต้องมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ด้วย ซึ่งการทำหน้าที่โดยอิสระดังกล่าวนี้พิจารณาจากความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ เป็นสำคัญ ไม่มีผู้ใดมาบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลได้ แม้ว่าจะมีเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารเข้ามาเป็น กรรมการด้วยก็ตาม

2.3.2 มีองค์ประกอบในลักษณะที่เป็นกลุ่มบุคคล

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นองค์กรในรูปของคณะบุคคล เนื่องจาก การพิจารณาในแง่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจทางปกครองนั้นจะมีทั้งองค์กรในลักษณะของบุคคลคนเดียวกับ องค์กรในลักษณะของคณะบุคคล ซึ่งลักษณะสำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จะต้อง มี องค์ประกอบในลักษณะที่เป็นกลุ่มบุคคลนั้น จะทำให้การใช้อำนาจโดยลำพังของบุคคลเพียงคนเดียว นั้น ไม่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และนอกจากนี้ยังทำให้ช่วยแก้ปัญหาความสับสน อันเนื่องมาจากการใช้ถ้อยคำในกฎหมายไทยบางเรื่อง ซึ่งมีการกล่าวถึงการใช้อำนาจของบุคคลเดี่ยวว่า เป็น “การวินิจฉัย” หรือเป็น “คำวินิจฉัย” ซึ่งการใช้ถ้อยคำเช่นนี้อาจทำให้เกิดความเข้าใจที่สับสนขึ้นได้

⁸² บวรศักดิ์ อวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 274.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, 275.

ว่ามีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในลักษณะเดียวกับหรืออยู่ในความหมายของการวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท⁸⁴ ดังนั้นการพิจารณาว่าการกระทำใดจะเป็นการกระทำของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือองค์กรใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือไม่นั้น จะต้องดูว่า การดังกล่าวได้กระทำในรูปของคณะกรรมการหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปหรือไม่ เพราะหากเป็น การกระทำของบุคคลเพียงคนเดียวแล้ว แม้ว่าผลของการกระทำดังกล่าวจะเรียกว่าการวินิจฉัยหรือ คำวินิจฉัยก็ไม่ได้ทำให้การกระทำนั้นเป็นการกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่อย่างใด

2.3.3 เป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

การพิจารณาว่าองค์กรใดจะมีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอีกประการหนึ่ง นั้น องค์กรดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอันจะมี ผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น ๆ มิใช่เป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่ใน การให้ความเห็นหรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐ อีกทั้งยังมีใช่เป็นเพียงคณะกรรมการที่มีอำนาจใน การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น กรณีของคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนตาม พระราชบัญญัติเวนคืน พ.ศ. 2530 มาตรา 9 วรรคสอง บัญญัติให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำ หน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ บุคคลตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเวนคืน พ.ศ. 2530 ซึ่งในกรณีนี้จะเป็นเพียงคณะกรรมการที่ ทำหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นเท่านั้น มิได้ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่อย่าง ใด⁸⁵หรือพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา19 กำหนดให้มีคณะกรรมการการควบคุม การขนส่งทางบกกลางซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่ง และจำนวนรถ สำหรับการขนส่งประจำทางในเขตกรุงเทพมหานคร ระหว่างจังหวัดและระหว่างประเทศ กำหนดอัตรา ค่าขนส่งและค่าบริการอย่างอื่นในการขนส่ง⁸⁶ เป็นต้น ซึ่งในกรณีนี้จะเป็นเพียงคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ ในการออกคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นเท่านั้น อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทจึงเป็น ลักษณะสำคัญหนึ่งของการพิจารณาว่าคณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น คณะกรรมการใดบ้างเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หากขาดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังกล่าว ไปย่อมทำให้คณะกรรมการนั้นเป็นคณะกรรมการของฝ่ายปกครองทั่วไป

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, 272 - 273.

⁸⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า 129 - 130.

⁸⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 7.

2.3.4 มีวิธีพิจารณาคดีสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ของบุคคลคล้ายศาล

เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเป็นองค์กรที่มีอำนาจคล้ายศาลในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแบบกึ่งตุลาการ (Quasi – Judicial)⁸⁷ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้นย่อมเป็นผลทำให้อาจรกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในวิธีการดำเนินการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงมีความจำเป็นต้องมีหลักประกันให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทดังกล่าว เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าข้อพิพาทของเขาจะได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง รับฟังเหตุผลของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย และการวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นไปโดยมีการให้เหตุผล รวมตลอดถึงมีการให้สิทธิคู่กรณีในการคัดค้านกรรมการด้วย⁸⁸ หลักเกณฑ์หรือวิธีพิจารณาเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นวิธีพิจารณาของศาล ซึ่งเป็นหลักการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่ความในคดี การที่จะพิจารณาสถานะการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงจำเป็นต้องทำการตรวจสอบว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าวมีการกำหนดวิธีพิจารณาของคณะกรรมการโดยรับรองหลักการต่าง ๆ ไว้หรือไม่ ซึ่งตามกฎหมายไทยนั้นหากการดำเนินงานของคณะกรรมการต่าง ๆ อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว แม้ว่าคณะกรรมการนั้นจะไม่มีวิธีพิจารณาของตนเองโดยเฉพาะ แต่ก็ยังสามารถใช้วิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้อยู่ ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางที่วางมาตรฐานขั้นต่ำในการพิจารณาทางปกครองไว้ ดังนั้นคณะกรรมการที่เข้าลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในข้ออื่น แม้ว่าจะขาดวิธีพิจารณาของตนเองโดยเฉพาะก็ตาม ก็ยังคงมีวิธีพิจารณาตามกฎหมายดังกล่าวที่วางกระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำวินิจฉัย (คำสั่งทางปกครอง) หลากหลายเรื่อง เช่น หลักความเป็นกลางของกรรมการ (มาตรา 13 และมาตรา 16) สิทธิที่จะมีทนายความหรือที่ปรึกษา (มาตรา 23) สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ สิทธิในการที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงของคน (มาตรา 30)⁸⁹ เว้นแต่คณะกรรมการที่ทำหน้าที่อุทธรณ์และร้องทุกข์จึงต้องทำการตรวจสอบวิธีพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว โดยเฉพาะ เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 วรรคสอง ได้กำหนดยกเว้นไม่ให้นำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามในทางวิชาการมีความเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะได้บัญญัติผลทางกฎหมายหลายประการของการเป็น

⁸⁷ ธิดา จรรยาพิทยสกุล, "องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 11.

⁸⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า 130 - 131.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, 131.

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้แต่ก็ได้มีการบัญญัติความแตกต่างระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกับคณะกรรมการทางปกครองทั่วไปไว้โดยเฉพาะ จึงอาจทำให้เกิดความเข้าใจว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งและต้องใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องของคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ เว้นแต่ที่กฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้โดยเฉพาะ ทั้งที่ความจริงแล้วไม่ใช่และอาจทำให้ขัดแย้งกับลักษณะและสภาพของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในหลายประเด็น เนื่องจากหลักเกณฑ์ของคำสั่งทางปกครองนั้นไม่อาจใช้บังคับแก่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ทุกเรื่อง แต่อย่างไรก็ตามเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่กฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์ที่จะใช้บังคับแก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ไม่ครบถ้วน ก็สามารถนำหลักเกณฑ์บางประการในเรื่องของคำสั่งทางปกครองมาปรับใช้โดยอนุโลมได้เพียงเท่าที่ไม่ขัดกับลักษณะและสภาพของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเท่านั้น⁹⁰

2.5 หลักการของวิธีพิจารณาในระบบการระงับข้อพิพาท

ในระบบกฎหมายไทยนั้นยังไม่มีข้อกำหนดหลักการทางด้านวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นผลให้วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีลักษณะค่อนข้างหลากหลาย ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันและขาดความเป็นเอกภาพ ในความเห็นทางวิชาการฝ่ายหนึ่งจึงมองว่าการพิจารณาสถานะความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ยังไม่ควรเอาหลักเกณฑ์ทางด้านวิธีพิจารณามาปรับใช้อย่างเคร่งครัดเพราะจะทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบางส่วนที่ยังไม่ได้มีการกำหนดวิธีพิจารณาเอาไว้หรือกำหนดไว้แล้วแต่ไม่ครบถ้วนไม่ใช่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไป ทั้ง ๆ ที่ลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เพียงแต่ว่าเท่าที่ผ่านมากฎหมายยังไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างเพียงพอในการกำหนดวิธีพิจารณาของคณะกรรมการนั้น ๆ เอาไว้เท่านั้น ส่วนการที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะมีหลักการทางวิธีพิจารณาอย่างไรบ้างนั้น ก็ควรปล่อยให้กฎหมายหรือศาลปกครองทำหน้าที่ในการพัฒนาหลักการดังกล่าวไปในอนาคต⁹¹ ซึ่งสำหรับหลักการทางด้านวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความสำคัญ มีดังนี้

⁹⁰ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 319 - 324.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, 276 - 278.

2.4.1 หลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสีย

หลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียเป็นหลักการหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติและหลักศุภนิติกระบวนการ (Due process of law)⁹² ที่องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นองค์กรศาลหรือองค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในรูปคณะกรรมการได้นำมาใช้กำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในทางวิธีพิจารณาของตน เนื่องจากมีแนวความคิดพื้นฐานที่ว่าหากบุคคลมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ บุคคลนั้นก็จะสูญเสียความเป็นกลางและไม่อาจวินิจฉัยสั่งการโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้น ๆ ได้⁹³ ในวิธีพิจารณาขององค์กรศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงจำเป็นต้องรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในวิธีพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือคู่ความในข้อพิพาทให้ได้รับความยุติธรรมในการดำเนินการพิจารณาจากบุคคลที่มีความเป็นกลางหรือไม่มีส่วนได้เสีย ในการนี้จึงมีกระบวนการคัดค้านผู้พิพากษาหรือคณะกรรมการผู้ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทหากพบว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับใด ๆ ที่อาจทำให้เกิดความลำเอียงหรือทำให้เสียความเป็นกลาง

ซึ่งหลักความเป็นกลางหรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียนี้ได้รับการยอมรับถึงความมีอยู่จากระบบกฎหมายของนานาอารยประเทศมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ในฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปยกตัวอย่างเช่น ในประเทศทางยุโรปได้ให้การรับรองไว้ในปฏิญญาสากลแห่งยุโรปว่าด้วยการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) มาตรา 6-1 วรรคหนึ่ง ที่ว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม เปิดเผย และในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยองค์กรฝ่ายตุลาการที่มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ซึ่งได้มีการตีความหลักดังกล่าวขยายไปถึงกระบวนการพิจารณาทางปกครองด้วย⁹⁴

สำหรับการรับรองหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในระบบกฎหมายไทยนั้น ไม่มีบทกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวเอาไว้ในรายละเอียด และยังไม่มีปรากฏแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาล จึงต้องใช้การเทียบเคียงจากหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและหลักความเป็นกลางตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาคดีของผู้พิพากษาหรือตุลาการมาเป็นแนวทางประกอบการพิจารณา แต่ก็พบว่าในรายละเอียดบางประการของหลักการดังกล่าวยังมีความแตกต่างกันอยู่ เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่

⁹² ธิดา จรรยาพิภย์สกุล, "องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย," หน้า 15.

⁹³ ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ, หลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง (ม.ป.ป.), หน้า 3.

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, 3 - 4.

เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณีจะถูกห้ามไม่ให้ทำการพิจารณาทางปกครอง ในขณะที่กรณีดังกล่าวไม่เป็นข้อห้ามของผู้พิพากษาหรือตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือกรณีที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการอาจถูกคัดค้านได้ถ้ามีคดีอีกเรื่องหนึ่งอยู่ในระหว่างพิจารณา ซึ่งตนหรือภริยาพิพาทกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ขณะที่กรณีของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีข้อห้ามดังกล่าว เป็นต้น ซึ่งการนำหลักความเป็นกลางมาใช้ในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จึงต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาอนุโลมใช้บังคับโดยจะต้องมีการปรับใช้ไม่น้อยกว่าหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ทางปกครองเพื่อให้การวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นที่เชื่อถือแก่คู่กรณี⁹⁵ ซึ่งในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นได้แยกกรณีต่าง ๆ ที่กระทบต่อหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่⁹⁶ (1) ความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย (Objective) อันหมายถึง ความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่นั่นเอง ซึ่งเป็นความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจาก “สถานภาพ” หรือ “ฐานะ” ของตัวเจ้าหน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁹⁷ (2) ความไม่เป็นกลางทางอัตตะวิสัย (Subjective) เป็นความไม่เป็นกลางที่เกิดขึ้นอันมีเหตุมาจากสภาพภายในความคิดจิตใจของตัวเจ้าหน้าที่ อันเป็นการพิจารณาจากเหตุอื่นที่ไม่ใช่เรื่องของสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่ เป็นต้นว่าเจ้าหน้าที่ในทางปกครองมีสาเหตุโกรธเคืองหรือมีข้อพิพาทกับคู่กรณีในการพิจารณา เป็นต้น อันเป็นหลักการที่กำหนดไว้อย่างกว้างเพื่อให้มีการพัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าวต่อไปในอนาคต ตามที่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 16⁹⁸

⁹⁵ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 279.

⁹⁶ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 20 - 21.

⁹⁷ มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้านายหรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁹⁸ มาตรา 16 ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการ ดังนี้

2.4.2 หลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความทุกฝ่าย

หลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความทุกฝ่ายหรือหลักฟังความสองฝ่ายที่ปรากฏอยู่ในวิธีพิจารณาขององค์กรศาล องค์กรกึ่งตุลาการ หรือแม้กระทั่งในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้น มาจากหลักกฎหมายดั้งเดิมในสมัยโรมันที่เรียกว่า “Audiat et altera pars” ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดเงื่อนไขสำคัญของการพิจารณาคัดสินคดีว่า ผู้ปกครองชุมชนจะสามารถพิจารณาคัดสินข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ต่อเมื่อจำเลยได้มาปรากฏตัวต่อหน้าเท่านั้น หากจำเลยไม่มาอยู่ต่อหน้าก็ไม่อาจที่จะจัดทำคำพิพากษาสำหรับจำเลยผู้นั้นได้เพื่อคุ้มครองผู้ที่เป็นจำเลยให้ได้รู้ตัว รู้ข้อหาความผิดก่อนถูกลงโทษ⁹⁹ อันนับว่าเป็นหลักกฎหมายเก่าแก่หนึ่งที่ได้รับการยอมรับและบังคับใช้กันอย่างกว้างขวางทั้งในระบบ Civil law หรือระบบ Common Law และมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานจนแตกแยกออกเป็นหลักการย่อย ๆ มากมายเพื่อคุ้มครองโอกาสในการต่อสู้คดี จากแต่เดิมที่เข้าใจกันว่าหลักฟังความสองฝ่ายหมายถึง การที่ศาลจะต้องไม่ฟังความข้างเดียว แต่ในปัจจุบันหลักการนี้มีความหมายรวมถึงการให้โอกาสต่าง ๆ ที่ช่วยให้คู่ความสามารถเข้ามาโต้แย้งต่อสู้คดีได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย เช่น การแจ้งดำเนินกระบวนการพิจารณาล่วงหน้าเป็นระยะเวลาพอสมควร การส่งบัญชีระบุพยานล่วงหน้าก่อนการสืบพยาน เป็นต้น¹⁰⁰

สำหรับหลักการดังกล่าวนี้ในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ในสหรัฐอเมริกามีการยอมรับโดยวางหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนใน Article 7 (c) ของ Administrative Procedure Act 1946 ว่า “คู่กรณีทุกฝ่ายมีสิทธิที่จะแสดงข้อกล่าวหาหรือข้อแก้ตัวของตน โดยแสดงพยานหลักฐานด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร และมีสิทธิที่จะซักค้านเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงโดยสมบูรณ์” และศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้มีการกล่าวถึงหลักการดังกล่าวในคำพิพากษาคดี Philadelphia Co. V. Securities and Exchange Commission (1948) ว่า “การวินิจฉัย

(1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(2) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

⁹⁹ วรรณชัย บุญบำรุง และสิริพันธ์ พลรบ, "การพิจารณาโดยขาดนัดกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาแพ่ง," วารสารนิติศาสตร์ 30, 3 (กันยายน 2543): 419.

¹⁰⁰ มณียาภรณ์ ระตินัย, "หลักฟังความสองฝ่ายในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 14 - 15.

ข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นโดยศาลหรือคณะกรรมการกึ่งตุลาการไม่ว่าจะทำได้โดยชอบถ้าไม่ได้มีการพิจารณาข้อเท็จจริงโดยคู่กรณีแต่ละฝ่ายได้มีโอกาสที่จะรู้ข้ออ้างของฝ่ายตรงข้าม หรือมีโอกาสได้รับรู้ถึงพยานหลักฐานที่ฝ่ายตรงข้ามอ้างตลอดจนได้ซักค้านและแสดงพยานหลักฐานของตนโต้แย้งพยานหลักฐานที่ฝ่ายตรงข้ามอ้าง สิ่งเหล่านี้คือหลัก Due Process of Law ตามรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5¹⁰¹ ส่วนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของประเทศอังกฤษ นอกจากจะต้องเป็นไปตามกระบวนการหรือขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ยังต้องเป็นตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอันประกอบด้วยหลักปราศจากอคติ (Rule Against Bias) และหลักการรับฟังคู่ความ (Audi Alterem Partem) ตามแนวคำพิพากษาที่ศาลยุติธรรมของอังกฤษได้วางไว้ ตลอดจนหลักกฎหมาย (Jurisprudence) เกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมตามแนวคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปด้วย¹⁰² การดำเนินกระบวนการพิจารณาในองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ จึงต้องปฏิบัติตามหลักการรับฟังความทุกฝ่ายหรือหลักการรับฟังคู่ความ (Audi Alteram Partem) ของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) โดยเคร่งครัด เช่น ในการรับฟังพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องก็จะต้องเปิดเผยให้คู่ความทุกฝ่ายได้รับทราบพร้อมทั้งต้องเปิดโอกาสให้มีการซักถามพยานและโต้แย้งด้วย¹⁰³ เช่นเดียวกันกับประเทศฝรั่งเศสที่มีการยอมรับหลักการฟังความทุกฝ่ายในรูปของการโต้แย้งคัดค้าน (Contradictory Procedure) อันเป็นการใช้สิทธิในการป้องกันตนเอง เนื่องจากถือหลักว่าบุคคลที่อาจจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในทางปกครองย่อมมีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้านป้องกันตนเอง โดยคู่กรณีแต่ละฝ่ายจะต้องมีโอกาสแสดงความคิดเห็นตนโต้แย้งข้อความที่อีกฝ่ายหนึ่งได้ให้ไว้¹⁰⁴

แต่ในระบบกฎหมายไทยนั้น ไม่ได้มีการกำหนดวิธีพิจารณาตามหลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักรับฟังความทุกฝ่ายไว้ในกฎหมายกลางให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน การที่จะพิจารณาว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดมีการรับรองหลักการพิจารณาดังกล่าวไว้หรือไม่ และรับรองไว้เพียงใดนั้น จึงต้องทำการพิจารณาตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเฉพาะของแต่ละคณะกรรมการ

¹⁰¹ สมศักดิ์ อินทร์พันธุ์, "วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 42.

¹⁰² ณรงค์เดช สุโรษิต, การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในประเทศอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2553), หน้า 88.

¹⁰³ Wade & Forsyth, Administrative Law อ้างถึงใน ณรงค์เดช สุโรษิต, การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในประเทศอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2553), หน้า 90

¹⁰⁴ Brown and J.F.Gernar, French Administrative Law อ้างถึงใน สมศักดิ์ อินทร์พันธุ์, "วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย," หน้า 45 - 46.

ดังกล่าวไป แต่ทั้งนี้หากนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอาศัย การเทียบเคียงเพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีความน่าเชื่อถือแล้ว ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดรับรองหลักการให้สิทธิโต้แย้ง หรือหลักรับฟังความทุกฝ่ายไว้ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 29 และมาตรา 30¹⁰⁵ ซึ่งเป็นมาตราที่มีความสำคัญในการพิจารณาเรื่องที่มีผลกระทบถึง สิทธิอันเป็นด้านลบของคู่กรณี แต่ในขณะเดียวกันหลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักรับฟังความ ทุกฝ่ายนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นไม่นำมาใช้ บังคับไว้ใน 2 สักขณะ คือ ข้อยกเว้นเด็ดขาดและข้อยกเว้นที่ไม่เด็ดขาด โดยข้อยกเว้นเด็ดขาดนั้น เป็นข้อยกเว้นที่ห้ามมิให้มีการใช้หลักดังกล่าวเลยหากเป็นกรณีที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่าง ร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ส่วนข้อยกเว้นที่ไม่เด็ดขาดนั้น เป็นข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดว่า

¹⁰⁵ มาตรา 29 เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ให้ รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
 - (2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา
 - (3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
 - (4) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
 - (5) ออกไปตรวจสถานที่
- คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่
- พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะ ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่ง ผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

- (2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป
- (3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง
- (4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้
- (5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้ออกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์

สาธารณะ

เจ้าหน้าที่จะดำเนินการตามหลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือไม่ก็ได้ ซึ่งเป็นกรณีต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 30 วรรคสอง เช่น กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน หรือกรณีที่โดยสภาพไม่อาจปฏิบัติตามหลักการ ดังกล่าวได้¹⁰⁶

2.4.3 หลักการใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน

หลักการใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งในวิธีพิจารณาของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเทศฝรั่งเศส¹⁰⁷ ซึ่งนำมาจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี ปกครองที่ใช้บังคับในศาลปกครองที่มีเขตอำนาจทั่วไป¹⁰⁸ โดยสาระสำคัญของวิธีพิจารณาในระบบไต่ สวอนั้นจะเป็นการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตุลาการในการดำเนินกระบวนการพิจารณา กล่าวคือ การใช้ระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตุลาการจะเป็นผู้ที่มีบทบาทหลักในการ ดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มคดี กำหนดประเด็นแห่งคดี แสวงหาพยานหลักฐานที่คิดว่าเป็นประโยชน์แก่การ พิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีโดยไม่ถูกผูกมัดในพยานหลักฐานที่คู่กรณียื่นมาในสำนวน การซักถามพยาน ตลอดจนออกคำสั่งสืบพยานและพิพากษาคดีเมื่อเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษา คดีได้แล้ว ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาที่เหมาะสมกับลักษณะของข้อพิพาทคดีปกครอง เนื่องจากคู่กรณีในคดี ปกครองนั้นต่างอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกันเพราะคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าหากพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วย่อมทำให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นเอกชนเสียเปรียบในการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ข้ออ้างข้อเถียงของตนในคดี เพราะไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลได้ อีกทั้ง ข้อพิพาทในคดีปกครองนั้นมักจะเป็นข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ ของเอกชน ในวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวนจึงทำให้ศาลสามารถคุ้มครองทั้งสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนไปพร้อม ๆ กับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้¹⁰⁹

แต่หากเป็นวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของประเทศอังกฤษแล้ว ในระบบกฎหมายอังกฤษวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นระบบกล่าวหา (Adversary System) เช่นเดียวกับที่ใช้ในศาล ยกเว้นวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท บางประเภท ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการให้บริการทางการเงิน คณะกรรมการเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

¹⁰⁶ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 31.

¹⁰⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 280.

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, 28.

¹⁰⁹ สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, คำถามและแนวรองคำตอบ ภาควิชาความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง ตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ประชาชน จำกัด, 2554), หน้า 18 - 19.

และคณะกรรมการการสกัดกั้นการสื่อสาร ที่เป็นระบบไต่สวน สำหรับบทบาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในระบบไต่สวนนั้น กรรมการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ จะต้องวางเฉย (Passive) ไม่อาจมีบทบาทในทางใด ๆ ซึ่งอาจเป็นประโยชน์หรือเป็นปฏิกิริยาต่อคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้¹¹⁰ จะทำหน้าที่เพียงเป็นผู้กำกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการสืบพยานหลักฐานเท่านั้น

ส่วนการนำหลักการใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนมาใช้เป็นวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของไทยนั้น ในทางวิชาการได้มีความเห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของไทยควรนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในวิธีพิจารณา เนื่องจากเห็นว่าในสภาพของความสัมพันธ์ทางปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสามารถในการให้ข้อเท็จจริงหรือเอกสารพยานหลักฐานของเอกชนและของฝ่ายปกครองมีความไม่เท่ากันโดยฝ่ายปกครองมีความพร้อมมากกว่าเพราะเป็นผู้ครอบครองเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ดังนั้นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนถูกต้องจึงต้องเป็นหน้าที่ของผู้ที่จะวินิจฉัยชี้ขาดต้องดำเนินการ อีกทั้งในการดำเนินงานทางปกครองนั้นยังเป็นเรื่องที่กระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่จำกัดอยู่เพียงประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ การใช้ระบบไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอย่างถูกต้องครบถ้วนจึงมีความจำเป็นเพื่อให้กระทบกระเทือนเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ และนอกจากนี้ในระบบกฎหมายปกครองไทยได้มีการยอมรับวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนไว้อย่างชัดเจนแล้วในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งก็มีการกำหนดให้วิธีพิจารณาของศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน¹¹¹ ในทางวิชาการจึงมีความเห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของไทยควรที่จะนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในระบบวิธีพิจารณาดังเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น

2.4.4 หลักวิธีพิจารณาที่เกี่ยวกับการทำคำวินิจฉัย

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ทำการพิจารณาปัญหาเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนแล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและต้องไม่ถูกตรวจสอบหรือถูกพิจารณาให้ความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือคณะกรรมการทางปกครองทั่วไปอีกครั้งหนึ่ง เพราะถ้าหากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการใดยังต้องดำเนินการดังกล่าวอยู่ย่อมไม่ใช่การกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่เป็นเพียงคณะกรรมการทางปกครอง

¹¹⁰ ณรงค์เดช สุโรษิต, การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในประเทศไทย, หน้า 90.

¹¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 280.

ทั่วไปคณะกรรมการหนึ่งที่ทำหน้าที่ด้านการให้คำปรึกษาหารือให้แก่หน่วยงานทางปกครองเท่านั้น และการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีหลักที่ที่เป็นสาระสำคัญอีกสองประการที่จำเป็นต้องมี อันได้แก่¹¹²

2.4.4.1 การลงลายมือชื่อของกรรมการในคำวินิจฉัย

การลงลายมือชื่อนอกเหนือจากจะเป็นการแสดงให้เห็นว่าเอกสารชิ้นนั้นมีผลบังคับใช้ได้และมีความถูกต้องแท้จริงแล้ว ในทางด้านของวิธีพิจารณาการมีหลักในเรื่องให้ลงลายมือชื่อนั้น ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่ลงลายมือชื่อรับผิดชอบในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของตนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องพิจารณาโดยไตร่ตรองให้รอบคอบ หลักการลงลายมือชื่อจึงเป็นหลักที่จำเป็นสำหรับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพื่อให้กรรมการตระหนักอยู่เสมอว่าต้องพิจารณาวินิจฉัยให้รอบคอบที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ เพราะตนต้องพร้อมที่จะรับผิดชอบในคำวินิจฉัยนั้น

2.4.4.2 หลักการต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัย

หลักการให้ระบุเหตุผล (Motivation) เป็นหลักที่ยึดถือมาโดยตลอดในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล เนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ของบุคคล และในระยะหลังกฎหมายของหลายประเทศได้ขยายหลักการนี้มาใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองด้วย เพราะแม้จะเป็นเรื่องการสั่งการของเจ้าหน้าที่ทางปกครองแต่ก็มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเช่นกัน ซึ่งในกฎหมายไทยได้มีการกำหนดไว้เป็นหลักทั่วไปในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹¹³

¹¹² เรื่องเดียวกัน, 282.

¹¹³ มาตรา 37 คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (2) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก

ส่วนสำหรับกรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับศาลและระบบกฎหมายก็มีแนวโน้มที่มุ่งเสริมสร้างหลักประกันแก่บุคคลที่ต้องถูกระทบสิทธิหน้าที่ หลักการให้ระบุนเหตุผลในคำวินิจฉัยจึงเป็นหลักที่จำเป็นต้องมีในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้



-
- (3) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา 32
- (4) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

บทที่ 3

รูปแบบวิธีพิจารณาการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย

การศึกษาระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภาครัฐของต่างประเทศนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย เนื่องจากจะทำให้ได้รับแนวคิดรวมทั้งกระบวนการดำเนินการหรือวิธีพิจารณาในมิติใหม่ นอกเหนือจากกระบวนการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อนำมาต่อยอดแนวคิดและประยุกต์ใช้กับระบบการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่ปัจจุบันยังมีปัญหาอยู่หลายประการทั้งในด้านข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงทางปฏิบัติ ในบทนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาระบบการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย เพื่อนำวิธีพิจารณาต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษานั้นมาใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ปัญหาของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ในบทที่ 4 ต่อไป แต่เนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของทั้งสองประเทศนั้นล้วนเกิดขึ้นจากสัญญาจ้างอันมีลักษณะแตกต่างจากการบริหารงานบุคคลของไทย ที่มีบุคลากรภาครัฐทั้งที่เป็นข้าราชการซึ่งเกิดการจากใช้อำนาจตามกฎหมายสั่งบรรจุแต่งตั้งและบุคลากรภาครัฐที่เกิดจากสัญญา เพื่อความเข้าใจในรายละเอียดของบทนี้ เมื่อก้าวถึงคำว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐของสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียจึงมีความหมายเทียบได้กับข้าราชการและบุคลากรภาครัฐที่เกิดจากสัญญาของไทย

3.1 รูปแบบวิธีพิจารณาการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกา

แต่เดิมนั้นสถานภาพข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกาจะเป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งหมายถึงการเป็นข้าราชการนั้นไม่ใช่สิทธิ ดังนั้นรัฐสามารถให้ออกจากราชการเมื่อใดก็ได้ตามความประสงค์ของรัฐ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2515 ศาลสูงสุดแห่งรัฐบาลกลางจึงได้วินิจฉัยในคดี Board of Regents v. Roth¹ และคดี Perry v. Sinderman² ว่า การเป็นข้าราชการของรัฐบาลกลางเป็นสิทธิเกี่ยวด้วยทรัพย์สินอย่างหนึ่งตามความหมายแห่งบทเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 14 (The Fourteenth Amendment) ดังนั้นการพิจารณาไล่ข้าราชการออกต้องเป็นไปตามหลัก Due Process

¹ [1972] 408 U.S. 564

² [1972] 408 U.S. 593

ในการพิสูจน์ความจริง³ หลักศุมนิติกระบวนการหรือหลัก Due Process จึงเป็นหลักการที่ได้ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐในคดีดังกล่าว และมีอิทธิพลสำคัญต่อระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น

ส่วนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน เมื่อมีข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐเกิดขึ้น ข้าราชการของรัฐบาลกลาง (Federal Employees) มีสิทธิในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้หลากหลายด้านขึ้นอยู่กับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยอาจจะยื่นเรื่องไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board (MSPB)) หรืออาจจะยื่นเรื่องร้องเรียนไปยังคณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคในโอกาสการจ้างงาน (Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)) หรือสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (Office of Special Counsel (OSC)) ก็ได้ ซึ่งในกรณีที่ข้าราชการทั่วไปถูกพักงาน ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือถูกไล่ออกนั้น ผู้นั้นมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเจรจาต่อรองและดำเนินกระบวนการร้องทุกข์ในกรณีที่มีความคับข้องใจจากการทำงาน โดยข้าราชการนั้นมีสิทธิเลือกที่จะใช้วิธีการใดวิธีหนึ่งในระหว่างสองวิธีการดังกล่าว ส่วนข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) การกลั่นแกล้งหรือแค้นบุคคลผู้กระทำการที่ไม่เห็นด้วยกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือทุจริตซึ่งเป็นผู้ที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ราชการ (Whistleblowing) หรือการปฏิบัติอื่น ๆ ที่ต้องห้ามในการบริหารงานบุคคล ก็อาจเป็นเหตุให้ข้าราชการนั้นสามารถอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ โดยยื่นตรงไปยังคณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคในโอกาสการจ้างงานหรือสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ⁴

จะเห็นได้ว่าระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของข้าราชการสหรัฐอเมริกา นั้นจะต้องพิจารณาจากลักษณะของปัญหาข้อพิพาทเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าจะต้องยื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อหน่วยงานใดเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเหล่านั้น โดยมีหลากหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องสำหรับข้าราชการประจำทั่วไป แต่ถ้าหากเป็นข้าราชการที่อยู่ในระหว่างการทดลองงานแล้ว จะไม่มีสิทธิดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีที่มีการกระทำอันเป็นธรรมอย่างยิ่งแก่ข้าราชการที่อยู่ในระหว่างการทดลองงานนั้น ข้าราชการดังกล่าวมีสิทธิที่จะอุทธรณ์การเลิกจ้างไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการกระทำนั้นมีสาเหตุอันเนื่องมาจากสถานภาพทางกรรมสิทธิ์หรือการเป็น

³ จิรนิติ หะวานนท์, "วิธีพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการของสหรัฐอเมริกา," ตุลพาท 27, 6 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2523): 64.

⁴ U.S. Office of Personnel Management, "Employee Relations Employee Rights & Appeals," [Online] Accessed: 31 January 2017. Available from: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/employee-relations/employee-rights-appeals/#url=Appeals>

สมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งการที่กฎหมายคุ้มครองข้าราชการที่อยู่ระหว่างการทดลองงานอย่างจำกัด ก็ด้วยเหตุผลเพราะเจตนาของกรมการทดลองงานนั้นผู้บังคับบัญชาย่อมมีสิทธิที่จะตรวจสอบและตัดสินใจว่าการที่ข้าราชการผู้นั้นยังคงทำงานอยู่ในหน่วยงานจะเป็นประโยชน์หรือเป็นภาระให้แก่องค์กรมากกว่ากัน⁵

3.1.1 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเกิดขึ้นนั้น ในสมัยก่อนการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกามีปัญหาเกิดขึ้นจากระบบอุปถัมภ์ของข้าราชการการเมือง จึงได้จัดตั้ง Civil Service Commission (CSC) ซึ่งเป็นองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารขึ้นในปี พ.ศ. 2427 (Pendleton Act of 1883) เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ดังกล่าวและทำหน้าที่ผดุงการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม แต่เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทที่ขัดแย้งกันเอง คือเป็นทั้ง “ผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล” “ผู้แทนข้าราชการ” และ “ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม” ในองค์กรเดียวกัน และมีการทับซ้อนของผลประโยชน์เกิดขึ้นเนื่องจากเป็นทั้งผู้ออกกฎ ผู้บังคับใช้กฎ และผู้ตีความวินัยข้าราชการ รัฐสภาสหรัฐอเมริกาจึงได้ตรากฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการแยก Civil Service Commission (CSC) ออกเป็น 4 หน่วยงานเพื่อให้มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันและเกิดการถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงาน ซึ่งได้แก่⁶

(1) Office of Personnel Management (OPM) หรือสำนักงานบริหารงานบุคคล ทำหน้าที่ในการจัดการด้านงานบุคคลของรัฐบาลโดยเริ่มตั้งแต่การสรรหาหรือคัดเลือก ฝึกอบรม และพัฒนาการปฏิบัติงานให้แก่ข้าราชการของรัฐบาลกลางและหน่วยงาน จัดการเกี่ยวกับผลประโยชน์เงินบำนาญของข้าราชการที่เกษียณอายุและครอบครัว รวมทั้งการดูแลสุขภาพและประกันภัยต่าง ๆ ให้แก่ข้าราชการปัจจุบันและที่เกษียณอายุ⁷ ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล

⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁶ วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, "คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา Us Merit Systems Protection Board," วารสารข้าราชการ 49, 5 (กันยายน-ตุลาคม 2557): 2.

⁷ U.S. Office of Personnel Management, "Our Agency," [Online] Accessed: 31 January 2017. Available from: <https://www.opm.gov/about-us/>

มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี มีผู้อำนวยการที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีด้วยคำแนะนำและเห็นชอบของสภาสูงของสหรัฐอเมริกา⁸

(2) Federal Labor Relation Authority (FLRA) หรือคณะกรรมการด้านแรงงานสัมพันธ์แห่งสหพันธรัฐ มีหน้าที่ในการดูแลเรื่องแรงงานสัมพันธ์ของข้าราชการสหรัฐอเมริกา เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารของส่วนราชการกับองค์การข้าราชการกลุ่มต่าง ๆ⁹ อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการด้านแรงงานสัมพันธ์ เช่น กำหนดสัดส่วนของฝ่ายการเจรจาต่อรองของลูกจ้าง กำกับดูแลการดำเนินการหรือการเลือกตั้งของตัวแทนสหภาพ ดำเนินการพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนจากการปฏิบัติด้านแรงงานที่ไม่เป็นธรรม¹⁰ ซึ่งมีลักษณะเป็นคณะอนุญาโตตุลาการด้านแรงงานสัมพันธ์¹¹ เป็นต้น

(3) Office of Special Counsel (OSC) หรือสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระในด้านการสืบสวนและเป็นอัยการของรัฐบาลกลางที่มีภารกิจในการป้องกันระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อปกป้องข้าราชการหรือผู้สมัครจากการกระทำที่ต้องห้าม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกลั่นแกล้งแก่คนบุคคลผู้กระทำการที่ไม่เห็นด้วยกับการกระทำที่น่าจะไม่ถูกต้องหรือผิดกฎหมาย (Whistleblowing)¹²

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁸ ธนวิธ โชติรัตน์, "แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารงานบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 104.

⁹ ชมพูนุท สุศรีมั่งมี, "ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารงานบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 33.

¹⁰ Robert P. Hunter, "The Federal Civil Service Reform Act," [Online] Accessed: 31 January 2017. Available from: <https://www.mackinac.org/2323>

¹¹ วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, "คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา Us Merit Systems Protection Board," วารสารข้าราชการ: 2.

¹² The U.S. Office of Special Counsel (OSC), "About," [Online] Accessed: 31 January 2017. Available from: <https://osc.gov/Pages/about.aspx>

(4) Merit Systems Protection Board (MSPB) หรือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งทำหน้าที่ในการปกครองและควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม¹³ ซึ่งมีบทบาทเสมือนตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาท¹⁴

ระบบการบริหารงานบุคคลของสหรัฐอเมริกาก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเกิดขึ้นนั้น ก็เนื่องจากการเห็นปัญหาของการกำหนดให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งทำหน้าที่หลากหลายด้านในระบบการบริหารงานบุคคลทั้งที่ภารกิจบางอย่างนั้นต้องอาศัยความเป็นกลางและปราศจากความเคลือบแคลงสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ จึงนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศ ด้วยการแยกหน่วยงานซึ่งเป็นองค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐออกเป็นหลายหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ในระบบการบริหารงานบุคคลในภารกิจที่แตกต่างกัน และเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิของข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจึงเป็นคณะกรรมการที่เกิดขึ้นภายใต้ปรัชญาที่เห็นว่ารัฐมีหน้าที่ต้องรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้รัฐยังมีหน้าที่ในการแสดงบทบาทการเป็นนายจ้างที่ดีเพื่อเป็นเยี่ยงอย่างสำหรับการจ้างงานในภาคเอกชน อันจะนำมาสู่การเกิดความโปร่งใส สมานฉันท์ และสงบสุขของสังคม คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจึงเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นเพื่อมารับผิดชอบภารกิจที่สอดคล้องกับปรัชญาดังกล่าว ด้วยการทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกาให้ปลอดจากความอยุติธรรมใด ๆ เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นต่อระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยลักษณะของรูปแบบ ที่มา และจำนวนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น ได้ถูกกำหนดให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในลักษณะกึ่งตุลาการ สังกัดฝ่ายบริหาร มีคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาจำนวน 3 คน คือ ประธานคณะกรรมการ (Chairman of the Board) รองประธานคณะกรรมการ (Vice Chairman) และกรรมการ ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งตามข้อเสนอแนะที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาสูงหรือวุฒิสภา (Senate) และกรรมการนั้นต้องประกอบด้วยกรรมการจากสองพรรคการเมือง เนื่องจากกฎหมายกำหนดห้ามแต่งตั้งกรรมการเกินกว่าสองคนจากพรรคการเมืองเดียวกันและห้าม

¹³ ชมพูนุท สุขศรีมั่งมี, "ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม," หน้า 33.

¹⁴ ธนวิธ โชติรัตน์, "แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง," หน้า 104.

กรรมการดำรงตำแหน่งอื่นในราชการ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือตำแหน่งที่แต่งตั้งตามคำสั่งของประธานาธิบดี¹⁵

โดยกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม นั้นมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และมีกำหนดระยะเวลาครบบวาระที่แตกต่างกันเพื่อไม่ให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งพร้อมกัน ซึ่งกรรมการผู้ครบวาระนั้นอาจดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการใหม่ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินหนึ่งปี และที่สำคัญประธานาธิบดีจะไม่สามารถปลดออกจากตำแหน่งได้ เว้นแต่กรรมการไม่มีประสิทธิภาพ ละทิ้งหน้าที่ หรือประพฤติมิชอบ เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและการทำงานมีความต่อเนื่อง โดยในการปฏิบัติหน้าที่นั้น นอกจากประธานกรรมการจะมีหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive) รับผิดชอบบริหารหน่วยงานด้วย ส่วนรองประธานกรรมการและกรรมการนั้นจะมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีความเท่านั้น¹⁶

3.1.2 วิธีพิจารณาอุทธรณ์และคำตัดสินของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขึ้น ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น จะได้แก่ ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งของหน่วยงานของรัฐและเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ และต้องเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ได้รับการบรรจุโดยการสอบแข่งขันและผ่านการทดลองซึ่งมีอายุราชการตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป¹⁷ ดังนั้นผู้ที่อยู่ในระหว่างการทดลองงานแล้วจะไม่มีสิทธิดังกล่าว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการกระทำอันไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งแก่ข้าราชการที่อยู่ในระหว่างการทดลองนั้น โดยเฉพาะการกระทำที่มิสาเหตุอันเนื่องมาจากสถานภาพทางการสมรสหรือการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง¹⁸ นอกจากนี้ผู้สมัครเข้ารับราชการแม้ว่าจะยังไม่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำงานก็ตามก็อาจอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ ถ้าเป็นกรณีเกี่ยวกับความไม่ถูกต้องเหมาะสมของกระบวนการจ้างงานของสำนักงานบริหารงานบุคคล และสำหรับผู้ที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือสหภาพข้าราชการที่มีการลงนามในข้อตกลงร่วมกันระหว่างสหภาพกับหน่วยงานของรัฐนั้น จะต้องเลือกว่าจะยื่นคำร้องผ่าน

¹⁵ วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, "คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา Us Merit Systems Protection Board," วารสารข้าราชการ: 4-5.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷ ชมพูนุท สุขศรีมั่งมี, "ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม," หน้า 36.

¹⁸ U.S. Office of Personnel Management, "Employee Relations Employee Rights & Appeals."

หน่วยงานหรือกระบวนการใดระหว่างคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและกระบวนการแรงงานตาม ข้อตกลงร่วม แต่ไม่สามารถยื่นคำร้องทั้งสองทางพร้อมกัน โดยการกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิอุทธรณ์นั้น กฎหมายไม่ได้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีสิทธิดังกล่าว เช่น ข้าราชการการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยสืบ ราชการลับ (The Central Intelligence Agency (CIA)) สำนักงานบัญชี (General Accounting Office)¹⁹ หรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับมลรัฐ (State)²⁰ เป็นต้น

ข้าราชการของสหรัฐอเมริกาที่มีความประสงค์จะยื่นข้อพิพาทต่อคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมเพื่อพิจารณานั้น จะต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อสำนักงานส่วนภูมิภาคหรือสำนักงานย่อยของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม²¹ ซึ่งอาจยื่นด้วยตนเองโดยตรง ทางไปรษณีย์ หรือยื่นผ่านระบบ อุทธรณ์ทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Appeal Online) ก็ได้ แต่ต้องอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบ คำสั่งหรือวันที่คำสั่งที่กระทบสิทธิมีผลใช้บังคับซึ่งพิจารณาจากวันหลังสุด นอกจากนี้ในบางกรณี เช่น การอุทธรณ์เกี่ยวกับพฤติกรรมด้านบุคคลที่ต้องห้าม (Prohibited Personnel Practices) เจ้าหน้าที่ ของรัฐสามารถยื่นคำขอให้สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษเป็นผู้ฟ้องร้องแทนได้ หรืออาจเป็นในกรณีที่ สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษไม่ดำเนินการแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย Whistleblower Protection Act of 1989 ผู้นั้นก็ยังมีสิทธิยื่นอุทธรณ์เองได้²² และเมื่อคำอุทธรณ์ได้ยื่นโดยชอบแล้วจะมี การพิจารณาจำนวน 2 ชั้น คือ 1) การอุทธรณ์ในชั้นต้น (Initial Appeal) ซึ่งในชั้นนี้จะมีตุลาการทาง ปกครอง (Administrative Law Judge (ADJ)) เป็นผู้ทำการพิจารณา และ 2) การอุทธรณ์ในชั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม อันเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจผลการพิจารณาของตุลาการ ทางปกครอง²³ โดยมีรายละเอียดหลักการของวิธีพิจารณาที่สำคัญดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁹ วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, "คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา Us Merit Systems Protection Board," วารสารข้าราชการ: 9.

²⁰ ชมพูนุท สุขศรีมั่งมี, "ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการต่อคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม," หน้า 36.

²¹ The Code of Federal Regulations (CFR), §1201.22

²² วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, "คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา Us Merit Systems Protection Board," วารสารข้าราชการ: 9 - 10.

²³ U.S. Merit Systems Protection Board, "How to File an Appeal," [Online] Accessed: 3 February 2017. Available from: <https://www.mspb.gov/appeals/appeals.htm>

3.1.2.1 การพิจารณาและตัดสินอุทธรณ์ในชั้นตุลาการทางปกครอง

ในขั้นตอนการพิจารณาและตัดสินอุทธรณ์ในชั้นตุลาการทางปกครองนี้ หากเทียบกับระบบวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองไทย มีลักษณะคล้ายคลึงกับการทำหน้าที่ของ ตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งจะเป็นผู้พิจารณาได้สวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพียงแต่ในการพิจารณาและตัดสินคำร้องอุทธรณ์ของตุลาการทางปกครองในระบบพิทักษ์คุณธรรม สหรัฐอเมริกานั้น จะมีผลผูกพันผู้อุทธรณ์และหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตาม มิใช่ทำหน้าที่เพียง รวบรวมข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นในคดีให้แก่องค์คณะเท่านั้น โดยในชั้นนี้คำอุทธรณ์จะ ถูกพิจารณาโดยตุลาการทางปกครองซึ่งเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงานส่วนภูมิภาค จากผู้ที่สมัครเข้ามาดำรงตำแหน่งซึ่งมีคุณสมบัติเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกาหรือเคยเป็นลูกจ้างของรัฐ ทุนายความในภาคเอกชน หรือเป็นผู้นำสหภาพแรงงาน และได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรที่กำหนด เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตุลาการทางปกครอง โดยตุลาการทางปกครองดังกล่าวนั้นจะเป็นผู้ปฏิบัติงานเต็มเวลา และมีอำนาจในการพิจารณาคำอุทธรณ์อย่างเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากผู้ที่ทำการแต่งตั้ง²⁴ ซึ่งเมื่อตุลาการทางปกครองได้รับมอบหมายให้พิจารณาคำอุทธรณ์ใดแล้วจะมีวิธีพิจารณาหรือขั้นตอน การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

3.1.2.1.1 หลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสีย

เมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการทางปกครองเพื่อมาทำหน้าที่พิจารณาคำ ร้องอุทธรณ์แล้ว ในวิธีพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ของข้าราชการสหรัฐอเมริกานี้ยังมีการกำหนดลักษณะที่ ทำให้ตุลาการทางปกครองขาดคุณสมบัติในการที่จะพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ได้เพื่อให้การพิจารณา เป็นไปตามหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสีย โดยมีการกำหนดให้ตุลาการทางปกครองอาจถอด ตัวจากการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ที่เขารับผิดชอบได้หรือคู่กรณีข้อพิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำร้อง ขอให้ตุลาการทางปกครองถอนตัวได้หากมีลักษณะส่วนบุคคลที่อาจทำให้เกิดความลำเอียงหรือเหตุขาด คุณสมบัติ ซึ่งถ้าตุลาการทางปกครองพิจารณาตัวเองแล้วตุลาการทางปกครองก็จะถอนตัวจากการ พิจารณาคดีนั้นได้และจะต้องมีการแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการเปลี่ยนตัวตุลาการทางปกครอง เพื่อพิจารณาคดีทันที โดยเหตุที่จะทำให้ตุลาการทางปกครองขาดคุณสมบัตินั้นจะมีดังต่อไปนี้ คือ (1) ตุลาการทางปกครองผู้ที่เป็นเพื่อนหรือญาติหรือเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคู่กรณี พยานผู้รู้เห็น

²⁴ สำนักงาน ก.พ., การพิทักษ์ระบบคุณธรรมไทย-สหรัฐอเมริกา : รายงานการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ระหว่างวันที่ 19-21 มี.ค. 2550 ณ สำนักงาน ก.พ. นนทบุรี (กรุงเทพมหานคร: กลุ่มสื่อสารองค์กร สำนักงาน ก.พ., 2550), หน้า 8 - 9.

เหตุการณ์ หรือผู้แทน (2) มีอคติส่วนตัวหรือความลำเอียง²⁵ ซึ่งเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดจะเป็นไปตามแนวคำพิพากษาของศาลหรือแนวคำวินิจฉัยก่อนหน้านั้น

3.1.2.1.2 การมีคำสั่งตอบรับคำร้องอุทธรณ์

ภายหลังจากที่ตุลาการทางปกครองได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบในการวินิจฉัยคดีได้แล้ว ตุลาการทางปกครองจะส่งคำสั่งตอบรับ (Acknowledgement Order) คำร้องอุทธรณ์นี้ไปยังผู้อุทธรณ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเอกสารนี้จะเป็นเอกสารที่มีความสำคัญมากที่ระบุหน้าที่ของหน่วยงานและผู้อุทธรณ์และเพื่อแจ้งให้ทราบถึงกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นในการพิจารณา นอกจากนี้เอกสารฉบับนี้ยังจะอธิบายถึงขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง (Discovery Process) ซึ่งคู่กรณีในข้อพิพาทมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม²⁶ ตุลาการทางปกครองจะต้องมีการอธิบายภาระและวิธีการนำสืบพิสูจน์ข้อกล่าวหาใด ๆ ที่ผู้อุทธรณ์มีหน้าที่ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนในการพิสูจน์หรือดำเนินการในเรื่องอุทธรณ์นั้น อันเป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้คู่กรณีได้รับข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับวิธีพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และยังมีคำสั่งส่งสำเนาคำอุทธรณ์พร้อมกับเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปยังหน่วยงานและหัวหน้าหน่วยงานที่ถูกร้องเพื่อดำเนินการจัดทำคำชี้แจงเหตุผลของการกระทำหรือการตัดสินใจกระทำการตามที่มีคำอุทธรณ์นั้น²⁷

3.1.2.1.3 การแสวงหาข้อเท็จจริงและการไต่ถามข้อพิพาท

ก่อนเริ่มทำการพิจารณาโดยตุลาการทางปกครอง หากผู้อุทธรณ์เห็นว่าคำร้องอุทธรณ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรของตนมีข้อมูลที่จำเป็นถูกต้องครบถ้วนแล้ว จะสละสิทธิ์ในการพิจารณาในชั้นของตุลาการทางปกครอง โดยขอให้ตุลาการทางปกครองพิจารณาตามคำร้องอุทธรณ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรไปเลยก็ได้ ทั้งนี้ในวิธีพิจารณาของตุลาการทางปกครองนั้น ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาแบบธรรมดาหรือการพิจารณาตามเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร ก่อนเริ่มการพิจารณาหรือก่อนมีคำตัดสินในกรณีที่มีการพิจารณาเฉพาะเอกสารดังกล่าว คู่ความอาจมีส่วนร่วมในการแสวงหาข้อเท็จจริงอันเป็นกระบวนการที่แต่ละฝ่ายอาจร้องขอพยานหลักฐานจากฝ่ายตรงข้ามได้ ซึ่งถ้าหากคู่ความฝ่ายใดปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลอีกฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายนั้นก็สามารถขอให้ตุลาการทางปกครอง

²⁵ U.S. Merit Systems Protection Board, "Judges' Handbook," [Online] Accessed: 6 August 2017. Available from: <https://www.mspb.gov/mspbsearch/viewdocs.aspx?docnumber=241913&version=242182&application=ACROBAT>

²⁶ Ivancie Law Practice, "Federal Employee's Guide to Discipline Cases and the Mspb," [Online] Accessed: 6 August 2017. Available from: <http://www.ivancielaw.com/legal-guides/federal-employment-law-guides/federal-employees-guide-to-discipline-cases-and-the-mspb/>

²⁷ U.S. Merit Systems Protection Board, "How to File an Appeal."

บังคับให้ผู้ปฏิเสธให้ข้อมูลได้และการดำเนินการดังกล่าวนี้ตุลาการทางปกครองจะทำการจัดให้มีการประชุมกับคู่ความด้วย โดยเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปตามข้อบังคับของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติทั่วไปในการดำเนินคดีแพ่งอันเป็นไปตามหลัก Due Process ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับการประชุมก่อนพิจารณาคดีหรือก่อนมีคำตัดสินนั้น ตุลาการทางปกครองจะทำการ (1) อธิบายถึงขั้นตอนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (2) อำนวยความสะดวกในการขอพยานหลักฐานของฝ่ายตรงข้าม (3) ระบุและกำหนดประเด็นการพิจารณา (4) หาข้อตกลงที่สามารถยอมรับกันได้ (5) ท้าหรือความเป็นไปได้ในข้อตกลง (6) อธิบายถึงกฎเกี่ยวกับพยานหลักฐาน และ (7) กฎในการแสดงพยานหลักฐานเป็นเอกสาร โดยในการดำเนินการของตุลาการทางปกครองในชั้นนี้²⁸ นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วบทบาทของตุลาการทางปกครองที่สำคัญอีกบทบาทหนึ่งก็คือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างคู่ความเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้โดยสันติเนื่องจากเห็นว่ากรณีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลนั้น การชนะหรือแพ้คดีย่อมไม่เกิดผลดีเท่ากับการที่ทั้งสองฝ่ายสามารถเจรจาตกลงกันได้โดยสันติซึ่งจะสามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้ต่อไป คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จึงได้กำหนดให้ตุลาการทางปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวโดยในทางปฏิบัติสามารถไกล่เกลี่ยและยุติข้อพิพาทในชั้นนี้ได้ถึงร้อยละ 50²⁹ และนอกจากนี้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ได้นำระบบการไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์หรือ Mediation Appeals Program (MAP) มาใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 2002 เพื่อเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาทในชั้นตุลาการทางปกครอง โดยกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่ความแทนการพิจารณาคดีของตุลาการทางปกครอง ซึ่งมีวิธีการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอยู่ 4 แนวทาง ดังนี้³⁰

(1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรูปแบบการเอื้อกระบวนการกลุ่ม (Facilitative Mediation) ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้มากที่สุดและมีลักษณะพิเศษของการไกล่เกลี่ย คือ มีการกำหนดขอบเขตให้คู่ความแก้ไขข้อขัดแย้งร่วมกันโดยจัดให้มีการประชุมพูดคุยกันระหว่างคู่ความและผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยจะอำนวยความสะดวกให้คู่ความสามารถระบุถึงความต้องการของตน รวมทั้งเปิดโอกาสให้

²⁸ U.S. Merit Systems Protection Board, "How a Hearing Is Conducted," [Online] Accessed: 10 June 2017. Available from: https://www.mspb.gov/studies/adverse_action_report/17_howhearing.htm#_ftn8

²⁹ สำนักงาน ก.พ., การพิทักษ์ระบบคุณธรรมไทย-สหรัฐอเมริกา : รายงานการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ระหว่างวันที่ 19-21 มี.ค. 2550 ณ สำนักงาน ก.พ. นนทบุรี, หน้า 14 - 15.

³⁰ ฐิตาพัสวีย์ ทองวา, "การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มจร มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556), หน้า 48 - 50.

คู่ความหาทางออกใหม่ร่วมกันเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ให้ลุล่วงและช่วยให้คู่ความตกลงยอมรับได้ในทั้งสองฝ่าย โดยการดำเนินการของวิธี Facilitative Mediation นั้น จะมีขั้นตอนการดำเนินการ 6 ขั้นตอน ดังนี้ 1) เปิดประชุม/อาร์มบท 2) รวบรวมข้อมูลทั้งหมด 3) มุ่งเน้นไปยังมูลเหตุพื้นฐานทั่วไป 4) จัดให้มีทางเลือกในการแก้ไขข้อพิพาท 5) ปรีกษาหารือร่วมกันและพิจารณาตัวเลือกในการไกล่เกลี่ย

(2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรูปแบบการประเมินความเห็น (Evaluative Mediation) ซึ่งเป็นวิธีการที่ผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยจะใช้ความเชี่ยวชาญของตนช่วยเหลือคู่กรณีประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและพิจารณาถึงข้อได้เปรียบเสียเปรียบทางกฎหมายของคู่ความเพื่อทำมาใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในลักษณะเป็นการชี้แนะให้คู่ความเห็นและเข้าใจถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือให้คู่ความได้ทางออกที่ดีที่สุด โดยอาศัยการพิจารณาจากข้อเท็จจริงและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องในการอุทธรณ์ มีการชี้แนะถึงผลที่อาจเกิดขึ้นเมื่อคู่ความอยู่ต่อหน้าตุลาการทางปกครองหรือในกระบวนการพิจารณาของศาลซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่คู่ความในการพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายและข้อโต้แย้งของตน และทำให้เห็นถึงความคิดเห็นของทนายความในระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นด้วย

(3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรูปแบบการแปลงสภาพความขัดแย้ง (Transformative Mediation) เป็นวิธีการไกล่เกลี่ยที่มุ่งเน้นไปยังการปฏิสัมพันธ์และการสื่อสารโต้ตอบระหว่างคู่ความ โดยอาศัยภาษาท่าทางและทัศนคติของคู่ความเป็นศูนย์กลาง เพื่อปรับความเข้าใจระหว่างคู่ความที่อาจมีการเข้าใจผิด ในการไกล่เกลี่ยรูปแบบนี้จะมีเป้าหมายหลักคือ การปรับความสัมพันธ์ระหว่างคู่ความให้เกิดการยอมรับซึ่งกันและกันเพื่อแก้ไขความสัมพันธ์ของคู่ขัดแย้งให้เป็นไปได้ในทางบวก

(4) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในรูปแบบการพรรณนา (Narrative Mediation) เป็นวิธีการไกล่เกลี่ยที่พิจารณาจากจุดยืนของคู่ความแต่ละฝ่ายที่นำเข้ามาสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยในกระบวนการไกล่เกลี่ยของรูปแบบนี้นั้นจะใช้วิธีการสนทนาและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อให้คู่ความเผยถึงเจตนาของฝ่ายตนซึ่งมักจะเป็นไปโดยที่คู่ความมิได้เจตนาเพื่อให้รู้ถึงธรรมชาติโดยแท้และความคิดของคู่ความต่อข้อขัดแย้งนั้น อันเป็นการใช้วิธีการเล่าเรื่อง (Story telling) เพื่อทำให้คู่ความเปิดเผยและแสดงออกมาว่าตนรู้สึกอย่างไรและทำไมถึงรู้สึกเช่นนั้น หลังจากนั้นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยก็จะนำเรื่องราวเหล่านั้นมาเป็นพื้นฐานในการประชุม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดเรื่องราวทางเลือก (Alternative Story) ที่จะสามารถเข้ามาแทนที่ความขัดแย้งนั้นได้ เพื่อให้ได้ข้อตกลงที่ยอมรับกันได้และเป็นการฟื้นฟูความสัมพันธ์ในระหว่างคู่ความต่อไป

3.1.2.1.4 การมอบหมายให้มีผู้ดำเนินการแทน

ในการยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น ผู้ที่มีสิทธิในการอุทธรณ์ตามที่กล่าวมาข้างต้นสามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่น เช่น ทนายความ ผู้แทนสหภาพแรงงาน คู่สมรส หรือเพื่อน ยื่นอุทธรณ์แทนตัวเองได้ และหากบุคคลดังกล่าวได้เสียชีวิตไปแล้ว ก่อนที่จะมีการยื่นอุทธรณ์ คู่สมรสก็มีสิทธิยื่นอุทธรณ์แทนได้แต่เฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับครอบครัวทางด้านศีลธรรม (Marality Aspect) เท่านั้น ซึ่งได้แก่ กรณีการขาดรายได้เพื่อเลี้ยงชีพ ผู้อุทธรณ์และคู่สมรสไม่สามารถอุทธรณ์ความเสียหายต่อชื่อเสียงได้เนื่องจากเป็นเรื่องที่จะต้องไปฟ้องร้องทางแพ่งต่อศาลยุติธรรม³¹ นอกจากนี้คู่กรณีในข้อพิพาทอาจทำการถอนผู้แทนหรือเปลี่ยนแปลงผู้แทนของตนได้ด้วยการทำเป็นหนังสือแจ้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และคู่กรณีในอุทธรณ์ทราบ ซึ่งถ้าหากในการดำเนินการพิจารณามีการแต่งตั้งผู้แทนมากกว่าหนึ่งคนโดยทั่วไปแล้วจะมีผู้แทนเพียงคนเดียวเท่านั้นที่จะได้รับสำเนาเอกสารการอุทธรณ์ เว้นแต่เป็นการส่งเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic) และในขั้นตอนของการพิจารณา (Hearing) นั้น ผู้แทนเพียงคนเดียวเท่านั้นที่จะได้รับอนุญาตให้ซักถามพยานแต่ละคน ซึ่งเมื่อมีการแต่งตั้งผู้แทนในการดำเนินการอุทธรณ์แล้วตุลาการทางปกครองอาจปฏิเสธการรับเรื่องที่เสนอจากผู้แทนของผู้อุทธรณ์ได้หากปรากฏว่าผู้แทนที่มีการแต่งตั้งไว้แล้วไม่ได้ส่งเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้สำหรับการแต่งตั้งผู้แทนนั้นคู่กรณีหรือคู่ความฝ่ายอื่นอาจจะคัดค้านการแต่งตั้งนั้นได้เช่นเดียวกันหากเป็นกรณีที่เป็นกรณีสขัดแย้งกันทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) หรือการขัดแย้งของตำแหน่ง (Conflict of Position) โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อตุลาการทางปกครองภายในสิบห้าวันหลังจากได้รับแจ้งการแต่งตั้งผู้แทนหรือสิบห้าวันหลังจากที่คู่กรณีได้ทราบถึงความขัดแย้งนั้น ซึ่งตุลาการทางปกครองจะต้องพิจารณาคำร้องดังกล่าวให้แล้วเสร็จก่อนจะทำการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ต่อไป³²

3.1.2.1.5 การอุทธรณ์แบบกลุ่ม (Class appeals)

ในกระบวนการพิจารณาขั้นต้นนั้น การยื่นอุทธรณ์แบบกลุ่มจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการยื่นอุทธรณ์เพียงคนเดียว ซึ่งเป็นกระบวนการที่ข้าราชการคนหนึ่งหรือหลายคนอาจยื่นคำร้องอุทธรณ์เป็นตัวแทนของข้าราชการจำนวนหนึ่งและตุลาการทางปกครองจะทำการพิจารณาคดีดังกล่าวแบบกลุ่มถ้าเขาเห็นว่าเป็นวิธีการที่ยุติธรรมและมีประสิทธิภาพมากที่สุดในการที่จะตัดสินอุทธรณ์และผู้แทนของคู่ความนี้จะปกป้องของคู่ความทั้งหมดได้อย่างเพียงพอ ซึ่งเมื่อมี

³¹ สำนักงาน ก.พ., การพิทักษ์ระบบคุณธรรมไทย-สหรัฐอเมริกา : รายงานการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ระหว่างวันที่ 19-21 มี.ค. 2550 ณ สำนักงาน ก.พ. นนทบุรี, หน้า 13.

³² U.S. Merit Systems Protection Board, "Judges' Handbook."

การยื่นอุทธรณ์แบบกลุ่มแล้วตุลาการทางปกครองจะทำการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์และการคัดค้าน คำร้องดังกล่าวและจะมีคำสั่งภายในสามสิบวันหลังจากที่มีการยื่นอุทธรณ์ ซึ่งถ้าหากตุลาการทางปกครองปฏิเสธคำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวนี้ ผู้อุทธรณ์ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวสามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์แบบส่วนตัวได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งปฏิเสธคำร้องขออุทธรณ์แบบกลุ่ม ส่วนผู้ที่จะอุทธรณ์ส่วนตัวแต่ละคน (ซึ่งผู้วิจัยเข้าใจว่าน่าจะหมายถึงสมาชิกกลุ่ม) จะต้องยื่นอุทธรณ์แบบส่วนตัวภายในกำหนดเวลาเดิมหรือมีการแจ้งให้ทราบถึงสถานะการยื่นอุทธรณ์แบบกลุ่มและถ้าหากอุทธรณ์แบบกลุ่มถูกปฏิเสธจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาสามสิบห้าวัน โดยระยะเวลานับจากวันที่ยื่นคำร้องอุทธรณ์จนถึงวันที่ตุลาการทางปกครองมีคำวินิจฉัยว่าจะรับอุทธรณ์แบบกลุ่มไว้พิจารณาหรือไม่ จะไม่ถูกนำไปรวมคำนวณนับเป็นกำหนดระยะเวลาสำหรับยื่นอุทธรณ์โดยส่วนตัวสำหรับสมาชิกกลุ่มนั้น³³

การยื่นคำร้องอุทธรณ์แบบกลุ่มนี้จะไม่สามารถยื่นผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ หากมีการยื่นอุทธรณ์แบบกลุ่มผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์กระบวนการดังกล่าวก็จะถูกปฏิเสธไป ส่วนการพิจารณาของตุลาการทางปกครองว่าจะมีการให้ดำเนินการพิจารณาแบบกลุ่มหรือไม่ นั้นเป็นไปตามแนวทางพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Federal Rules of Civil Procedure) ซึ่งมีใช้การบังคับแต่เป็นเพียงแนวทางการพิจารณาเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงของการพิจารณาแล้วก็ต้องพิจารณาว่าผู้แทนการดำเนินการอุทธรณ์แบบกลุ่มจะสามารถดำเนินการด้วยความเป็นธรรม ตรงไปตรงมา (Fairly) และสามารถปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มโดยปราศจากการขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์หรือไม่ ส่วนกระบวนการพิจารณาแบบกลุ่มนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาล (Case Law) ที่เกี่ยวข้องได้วางแนวทางขั้นตอนการพิจารณาและข้อกำหนด ดังต่อไปนี้ (1) จะต้องมีการระบุชื่อสมาชิกกลุ่มทั้งหมด (2) แจ้งให้สมาชิกกลุ่มทั้งหมดทราบเกี่ยวกับการที่ตุลาการปกครองจะถอนสมาชิกออกจากกลุ่มตามคำร้องขอของเขา, คำวินิจฉัยเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ และสมาชิกที่ไม่ได้ยื่นคำร้องขอออกจากกลุ่มยังเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณา (3) แจ้งให้สมาชิกแต่ละคนทราบถึงกำหนดการพิจารณาทั้งหลาย และ (4) แจ้งให้สมาชิกกลุ่มทราบถึงคำตัดสินขั้นต้น โดยคำตัดสินนี้ควรจะอธิบายถึงปัจจัยที่ทำให้ผู้อุทธรณ์แต่ละรายเป็นสมาชิกกลุ่มและมีข้อมูลประกอบด้วย³⁴ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการสหรัฐอเมริกาได้มีการเชื่อมโยงนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมด้วย โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดหลักการเฉพาะให้วุ่นวายซับซ้อน

³³ C.F.R. § 1201.27 Class appeals.

³⁴ U.S. Merit Systems Protection Board, "Judges' Handbook."

3.1.2.1.6 หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย

โดยทั่วไปการพิจารณาของคณะกรรมการนั้นจะเปิดเผยต่อสาธารณะ ซึ่งตุลาการทางปกครองมีดุลพินิจอย่างมากที่จะเลือกดำเนินการพิจารณาในรูปแบบที่เหมาะสม โดยที่สิทธิในการรับรู้ของสาธารณชนจะต้องมีความสมดุลกับสิทธิความเป็นส่วนตัวของผู้อุทธรณ์ (Appellant's right privacy) สาธารณชนและสื่อมวลชนจึงอาจถูกเชิญออกจากกระบวนการพิจารณา เมื่อมีความจำเป็นต้องปกป้องความเป็นส่วนตัวของผู้อุทธรณ์หรือมีเหตุผลอื่น เช่น ปกป้องการเปิดเผย ข้อมูลความลับทางการค้า หรือข้อมูลความมั่นคงของชาติ เป็นต้น โดยตุลาการทางปกครองอาจมีคำสั่ง หรือคู่ความอาจมีคำขอให้ทำการพิจารณาโดยลับได้ หากเป็นไปได้เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้อุทธรณ์ พยาน สาธารณะ หรือบุคคลอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการพิจารณาโดยเปิดเผย เมื่อตุลาการทางปกครอง หรือคู่ความมีคำขอเช่นนั้นแล้ว ผู้รายงานของตุลาการทางปกครองหรือศาลต้องทำบันทึกหมายเหตุ ประกอบในสำนวนการพิจารณาหรือ CD เพื่อแสดงให้เห็นเหตุว่าคำเบิกความดังกล่าวได้ดำเนินการ ในระหว่างการพิจารณาโดยลับ และถ้าหากการพิจารณาโดยเปิดเผยใดเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของ สาธารณชน ตุลาการทางปกครองก็อาจทำการถ่ายทอดการพิจารณานั้นไปยังห้องอื่น ๆ ได้ ถ้าหาก สามารถทำได้เพื่อให้สาธารณชนได้รับฟังการพิจารณานั้น แต่ในขณะเดียวกันหากไม่ได้รับอนุญาตจาก ตุลาการทางปกครองแล้ว อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ เช่น โทรศัพท์มือถือ เครื่องมือส่งข้อความ หรือเครื่องมือการสื่อสารกันสองทางอื่นจะต้องถูกปิดและห้ามเปิดใช้งานในห้องพิจารณา นอกจากนี้ กล้องถ่ายภาพ เครื่องมือบันทึกเสียง หรืออุปกรณ์การส่งสัญญาณอื่นก็จะถูกห้ามใช้ในห้องพิจารณาหาก ไม่ได้รับอนุญาตจากตุลาการทางปกครอง³⁵

3.1.2.1.7 การใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน

การพิจารณาของตุลาการทางปกครองนั้นจะใช้ระบบไต่สวน กล่าวคือคู่ความทั้งสองฝ่ายต้องนำพยานหลักฐานมาสืบ ค้นหาพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตนและต่อสู้หักล้างพยานหลักฐานของฝั่งตรงข้าม โดยตุลาการทางปกครองอาจนัดคู่ความมาในวันพิจารณาเพื่อให้ข้อมูลแก่ตุลาการทางปกครองได้และในการพิจารณาของตุลาการทางปกครองนั้น บางครั้งอาจจะพิจารณาผ่านระบบ Video Conference ก็ได้ ถ้าคู่ความทั้งสองฝ่ายยินยอม นอกจากนี้ ตุลาการทางปกครองยังมีอำนาจในการพิจารณาตัดพยานหลักฐานที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาหรือ พยานหลักฐานที่มีจำนวนมากเกินไปได้ และในขณะเดียวกันหากเห็นว่าพยานหลักฐานใดมีความสำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาอุทธรณ์แต่คู่ความมิได้นำพยานเหล่านั้นเข้ามาสืบ ตุลาการทาง ปกครองก็มีอำนาจเรียกพยานเหล่านั้นมาสืบได้เองด้วย เนื่องจากวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นตุลาการ

³⁵ เรื่องเดียวกัน.

ทางปกครองนั้นได้ใช้ระบบไต่สวน ตุลาการทางปกครองจึงมีบทบาทในการดำเนินการพิจารณาค่อนข้างมาก³⁶

สำหรับวิธีพิจารณาในขั้นตอนการรับฟังพยานหลักฐานนั้น ระเบียบและหลักกฎหมายตามบรรทัดฐานของคำพิพากษาได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาอย่างกว้างขวาง แต่อย่างไรก็ตามดุลพินิจที่ไม่จำกัดนี้ การกระทำของตุลาการทางปกครองก็ต้องไม่เป็นไปตามอำเภอใจ แต่ต้องเป็นไปตามกฎหมายและไม่ขัดกับกระบวนการที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด ซึ่งการป้องกันเพื่อไม่ให้ตุลาการทางปกครองทำการตัดสินใจโดยอำเภอใจดังกล่าวนี้ ตุลาการทางปกครองจะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน โดยใช้ปัจจัยของฮิลเลน (Hillen factors) ซึ่งเป็นข้อคิดที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ได้ให้ข้อชี้แนะไว้ว่า “การแก้ไขปัญหาในประเด็นเรื่องความน่าเชื่อถือนั้น ลำดับแรกตุลาการทางปกครองจะต้องระบุข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาของข้อพิพาทก่อน ลำดับสองจึงสรุปพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่อง ลำดับที่สามให้ระบุความเห็นของตุลาการทางปกครองว่ามีความเห็นในประเด็นดังกล่าวอย่างไร และสุดท้ายจึงอธิบายรายละเอียดว่าทำไมจึงเชื่อพยานหลักฐานหนึ่งมากกว่าพยานหลักฐานอีกสิ่งหนึ่ง ซึ่งรวมถึงอธิบาย (1) โอกาสและความสามารถของพยานในการกระทำที่เป็นปัญหา (2) บุคลิกลักษณะของตัวพยาน (3) คำให้การของพยานที่ขัดแย้งกันมาก่อนหน้านี้ (4) ความลำเอียงหรือไม่มีความลำเอียงของพยาน (5) ความขัดแย้งหรือความสอดคล้องกับพยานหลักฐานอื่น (6) ความเป็นไปไม่ได้ของพยาน และ (7) พฤติกรรมของพยาน” ซึ่งเมื่อตุลาการทางปกครองได้ใช้ปัจจัยฮิลเลนในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแล้ว คำตัดสินหรือการพิจารณาของตุลาการทางปกครองก็จะมีที่น่าเชื่อถือและได้รับการเคารพ เพราะเป็นการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของพฤติกรรมพยานเอง และประเด็นเรื่องการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานนี้ศาลอุทธรณ์กลางของสหรัฐอเมริกาเคยชี้ว่า เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเลือกที่จะใช้ระเบียบของตนมอบอำนาจในการพิจารณาแก่ตุลาการทางปกครองแล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะไม่มีอิสระในการกลับผลการตัดสินของตุลาการทางปกครองเพียงเหตุผลเพราะไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่เขาค้นพบ เนื่องจากศาลเห็นว่าข้อจำกัดนี้มาจากแนวคิดพื้นฐานของความเป็นธรรม จึงเป็นผลทำให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ไม่สามารถแก้ไขการแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการทางปกครองได้ แม้ว่าจะไม่สอดคล้องกับน้ำหนักของพยานหลักฐาน แต่หากการตัดสินของตุลาการทางปกครองไม่ได้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของพยานแล้ว คณะกรรมการก็มีอิสระที่จะชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน และมีคำตัดสินใหม่แทนคำตัดสินของตุลาการทางปกครองได้³⁷

³⁶ สำนักงาน ก.พ., การพิทักษ์ระบบคุณธรรมไทย-สหรัฐอเมริกา : รายงานการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ระหว่างวันที่ 19-21 มี.ค. 2550 ณ สำนักงาน ก.พ. นนทบุรี, หน้า 14 - 15.

³⁷ U.S. Merit Systems Protection Board, "How a Hearing Is Conducted."

3.1.2.1.8 กรอบระยะเวลาและค่าตัดสินของตุลาการทางปกครอง

เมื่อได้ทำการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ตุลาการทางปกครองจะตัดสินชี้ขาดในชั้นต้น หากคู่กรณีไม่ยื่นคำทักท้วงหรืออุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบผล คำตัดสินชี้ขาด หรือภายในสามสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ประกาศผลการตัดสินชี้ขาดแล้วแต่วันใดจะถึงหลังสุด ให้คำตัดสินชี้ขาดนั้นเป็นที่สุด³⁸ ซึ่งผลของคำตัดสินชี้ขาดของตุลาการทางปกครองนั้น หากปรากฏว่ามีผลเป็นคุณแก่ผู้ยื่นอุทธรณ์ เช่น ตัดสินสั่งยกเลิกคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่กระทบสิทธิผู้อุทธรณ์ หน่วยงานนั้นจะต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้อุทธรณ์พร้อมกับค่าทนายความและดอกเบี้ย³⁹ จากข้อมูลข้างต้นจึงเห็นได้ว่าในกระบวนการระงับข้อพิพาททางการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกาในชั้นการพิจารณาของตุลาการทางปกครองนั้น มีลักษณะที่โดดเด่นคือการที่มีตุลาการทางปกครองคนเดียวเป็นผู้ทำหน้าที่เกือบทั้งหมดในกระบวนการพิจารณาซึ่งไม่ได้ทำในรูปขององค์คณะหรือในรูปของคณะกรรมการแต่อย่างใด จึงน่าจะทำให้กระบวนการพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็วสามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลได้อย่างทันถ่วงที โดยในการพิจารณานั้นจะใช้เวลาประมาณ 89 วัน ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดี⁴⁰ นอกจากนี้คำตัดสินชี้ขาดของตุลาการทางปกครองยังมีผลในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้อุทธรณ์ได้ด้วย จึงอาจทำให้ลดมูลค่าความเสียหายจากการต้องไปเรียกร้องกันขึ้นศาลซึ่งใช้เวลานานอันอาจทำให้มูลค่าความเสียหายมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

3.1.2.2 การพิจารณาและการตัดสินอุทธรณ์ในชั้นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

การพิจารณาและการตัดสินอุทธรณ์ในชั้นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนี้ เป็นขั้นตอนดำเนินการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ทบทวนคำตัดสินของตุลาการทางปกครองซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1.2.2.1 การพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

เมื่อผู้อุทธรณ์ได้มีคำอุทธรณ์มายังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแล้ว ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะทำการพิจารณาการอุทธรณ์คำตัดสินของตุลาการทางปกครองที่ยื่นตามคำสั่งของ

³⁸ วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, "คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา Us Merit Systems Protection Board," *วารสารข้าราชการ*: 10.

³⁹ สำนักงาน ก.พ., *การพิทักษ์ระบบคุณธรรมไทย-สหรัฐอเมริกา : รายงานการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ระหว่างวันที่ 19-21 มี.ค. 2550 ณ สำนักงาน ก.พ. นนทบุรี*, หน้า 16.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, 22.

หน่วยงานของรัฐ ซึ่งกระบวนการพิจารณาในขั้นนี้นั้น จะใช้พยานหลักฐานชุดเดียวกันกับการพิจารณาของตุลาการทางปกครอง โดยจะต้องไม่เป็นพยานหลักฐานใหม่ที่ไม่เคยว่ากล่าวกันมาแล้วในชั้นตุลาการทางปกครอง เนื่องจากจะทำให้ไม่ยุติธรรมหากไปกลับคำสั่งของตุลาการทางปกครองทั้งที่พยานหลักฐานนั้นไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของตุลาการทางปกครอง สำหรับกระบวนการพิจารณาในขั้นของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น จะทำการพิจารณาพยานหลักฐานของตุลาการทางปกครองโดยมีที่ปรึกษาด้านการอุทธรณ์ ซึ่งประกอบด้วยทนายความ (Attorney) จำนวน 40 คน เป็นผู้กลั่นกรองงานให้แก่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งในคดีหนึ่งจะมีทนายความรับผิดชอบ 6-8 คน รับผิดชอบในการตรวจสอบพยานหลักฐานและเอกสารสำนวนคดี รวมทั้งชี้แจงนำพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วทำความเห็นเสนอไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้รับความเห็นนั้นแล้วก็มีทีมงานเจ้าหน้าที่จำนวน 2-3 คน เป็นผู้กลั่นกรองงาน ตรวจสอบเอกสารและความเห็นของทนายความอีกครั้งหนึ่ง ว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เพียงใด หากเห็นว่าไม่ถูกต้องก็จะส่งความเห็นกลับไปยังทนายความเพื่อแก้ไขใหม่ก่อนส่งกลับมายังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม⁴¹

การพิจารณาของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้นแต่ละท่านจะทำงานแยกจากกันไม่มีการเข้าฟังการพิจารณา แต่จะใช้วิธีการการเวียนเอกสารให้แก่กรรมการแต่ละท่านพิจารณาและลงมติเพื่อความรวดเร็วในการพิจารณา ซึ่งในการพิจารณาขั้นนี้หากเป็นคดีไม่ยุ่งยากแล้วจะใช้เวลาไม่เกินหนึ่งสัปดาห์ในการพิจารณา แต่หากเป็นคดีที่ยุ่งยากซับซ้อนก็อาจใช้เวลาถึง 300 วัน โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็พยายามลดระยะเวลาให้เหลือ 120 วันสำหรับทำการพิจารณา และเมื่อลงมติครบทั้งสามท่านแล้วก็จะมีการประกาศมติและความเห็นของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทั้งหมด ซึ่งกรรมการนั้นอาจจะลดโทษหรือเพิ่มโทษจากการพิจารณาของตุลาการทางปกครองก็ได้⁴²

3.1.2.2.2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

เมื่อในระหว่างที่ผู้อุทธรณ์ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น หากการตัดสินใจขั้นต้นของตุลาการทางปกครองเห็นด้วยการกระทำของหน่วยงานรัฐคู่กรณีแล้ว การกระทำเหล่านั้นก็จะยังคงส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้อุทธรณ์อยู่ ยกตัวอย่างเช่น การถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งการให้ออกจากตำแหน่งนี้ก็จะยังมีผลอยู่ อย่างไรก็ตามถ้าการตัดสินใจขั้นต้นนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นอุทธรณ์เป็นฝ่ายชนะ กฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ผู้ที่ทำการตัดสินใจขั้นต้นจะต้องให้ความช่วยเหลือผู้อุทธรณ์โดยกำหนดให้

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, 17 - 18.

⁴² เรื่องเดียวกัน, 19 - 22.

ผู้อุทธรณ์จะต้องได้รับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในทันที กล่าวคือหากผู้นั้นถูกถอดออกจากตำแหน่งก็ให้กลับเข้าไปปฏิบัติงานโดยเร็ว ซึ่งตุลาการทางปกครองจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ความช่วยเหลือดังกล่าวแบบทันทีหากเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม แต่หากไม่มีการใช้ดุลพินิจตัดสินดังกล่าวคำตัดสินของตุลาการทางปกครองในขั้นต้นนั้นก็ยังคงมีผลอยู่ และในขณะเดียวกันก็ไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดสถานที่ทำงานให้แก่พนักงานกลุ่มหนึ่งซึ่งหน่วยงานรัฐเชื่อว่าจะทำให้เกิดความแตกแยกหรือขัดแย้งอย่างมาก ในขณะที่พวกเขายื่นขอทบทวนคดีต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หากหน่วยงานของรัฐมีความกังวลเกี่ยวกับการต้องให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ามาทำงานในระหว่างอุทธรณ์นั้น ตามกฎหมายก็สามารถจ่ายค่าจ้าง ผลประโยชน์ และข้อกำหนดหรือเงื่อนไขการจ้างงานอื่น ๆ ที่ใช้กับพนักงานทุกคน ที่เขาจะได้รับถ้าทำงานให้แก่ผู้อุทธรณ์ได้ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้อุทธรณ์กลับมาทำงานในระหว่างการยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม⁴³ ซึ่งก็เป็นกระบวนการที่ให้ความคุ้มครองในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพกระบวนการหนึ่ง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานไม่ต้องรู้สึกเดือดร้อนลำบากในระหว่างยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวและในขณะเดียวกันก็ทำให้ไม่มีปัญหาในการเยียวยาความเสียหายภายหลัง หากคำร้องอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ในชั้นของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้นรับฟังได้

3.1.2.2.3 ผลของคำตัดสินของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแล้วก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์กลางสหรัฐอเมริกา (Federal Circuit) ได้ เว้นแต่หากเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาการเลือกปฏิบัติ ซึ่งเมื่อผู้อำนวยการสำนักงานการบริการงานบุคคลยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อพิจารณาตัดสินในขั้นสุดท้ายแล้วอาจยื่นอุทธรณ์ผลการพิจารณาของคณะกรรมการที่มีผลกระทบต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือนโยบายในการบริหารงานบุคคลภาครัฐต่อศาลชั้นต้นสหรัฐอเมริกา (U.S. District Court)⁴⁴

⁴³ U.S. Merit Systems Protection Board, "Implementing or Challenging Initial Decisions," [Online] Accessed: 10 June 2017. Available from: https://www.mspb.gov/studies/adverse_action_report/18_implementingorchallenging.htm

⁴⁴ U.S. Merit Systems Protection Board, "Judicial Review," [Online] Accessed: 10 June 2017. Available from: <https://www.mspb.gov/About/review.htm>

3.2 รูปแบบวิธีพิจารณาการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศออสเตรเลีย

ระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศออสเตรเลียนั้น ไม่ได้แยกหน่วยงานผู้ทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมออกมาเป็นหน่วยงานต่างหากเหมือนกับระบบการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา แต่การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลียนั้น จะรวมอยู่ในสำนักงานเดียวกันกับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศ ซึ่งมีชื่อว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของออสเตรเลีย (The Australian Public Service Commission (APSC)) เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้น ข้าราชการของประเทศออสเตรเลียจะสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อ The Merit Protection Commissioner (MPC) หรือกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ ซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองข้าราชการของออสเตรเลียจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในระบบการบริหารงานบุคคลตามที่ Public Service Act 1999 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ โดยกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้นจะเป็นผู้ตรวจสอบอิสระเกี่ยวกับการกระทำในทางการที่จ้างและตัดสินบนพื้นฐานของหลักคุณธรรม แต่ก่อนที่ข้าราชการผู้นั้นจะยื่นคำร้องต่อกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อให้ทบทวนคำสั่งหรือการกระทำของหน่วยงานที่ตนสังกัดได้นั้นก็ต้องขอให้หัวหน้าหน่วยงาน (Agency Head) ตันสังกัดพิจารณาทบทวนก่อนตาม Public Service Regulations 1999 ข้อ 5.24⁴⁵ เว้นแต่ในบางกรณีซึ่งจะกล่าวต่อไปก็อาจยื่นไปยังกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้โดยตรงไม่จำเป็นต้องขอให้หัวหน้าหน่วยงานพิจารณาก่อนก็ได้

3.2.1 กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

เนื่องจากแนวคิดของหลักคุณธรรมนั้นได้เริ่มถูกนำเข้ามาใช้ในระบบข้าราชการพลเรือนของออสเตรเลียอันเป็นอิทธิพลมาจากการปฏิรูปในศตวรรษที่ 19 ของสหราชอาณาจักรซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการกำจัดการเล่นพรรคเล่นพวกและระบบอุปถัมภ์ อีกทั้งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในระบบข้าราชการพลเรือนของสหราชอาณาจักร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ หลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลจึงเริ่มเข้ามามีความสำคัญในประเทศออสเตรเลีย โดยมีการยอมรับหลักการดังกล่าวไว้ใน Public Service Act 1902 และ Public Service Act 1922 ตามลำดับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากในรายงานประจำปีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนฉบับแรกในปี 1904 อันมาจากถ้อยคำว่า “.....all appointments and promotions shall be based upon a just and equitable system excluding all political or other patronage, throwing all appointments open to rich and poor alike, and establishing merit combined with fitness as the only basis

⁴⁵ นาตาชา วซินดิลก, คณะกรรมการข้าราชการแห่งออสเตรเลีย อ้างถึงใน ชมพูนุท สุขศรีมั่งมี, "ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม," หน้า 64.

of selection.” แปลได้ว่า การบรรจุแต่งตั้งและการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งทั้งหมดจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความยุติธรรมและความเสมอภาค โดยปราศจากการเมืองและอุปถัมภ์ใด ๆ การแต่งตั้งทั้งหมดจะต้องเปิดกว้างให้โอกาสเหมือนกันทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นคนรวยหรือคนจน และนำหลักคุณธรรมมาเป็นพื้นฐานในการคัดเลือกเท่านั้น⁴⁶

เมื่อต่อมาประเทศออสเตรเลียเลียดุลการค้าติดต่อกันหลายปีอันเป็นผลมาจากสินค้าส่งออกมีราคาต่ำลงและมีผลต่องบประมาณของประเทศ ออสเตรเลียจึงได้ทำการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังตั้งแต่ปี 1983 เพื่อทำการทบทวนค่าใช้จ่ายภาครัฐและพิจารณาการกำหนดมาตรการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐ รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Bob Hawke จึงได้ออกสมุดปกขาวชื่อ “การปฏิรูประบบราชการออสเตรเลีย”(Reforming the Australian Public Service) เมื่อเดือนธันวาคมปี 1983 โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการพัฒนาระบบราชการในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งผลของการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวจึงทำให้มีการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศ ได้แก่ การแต่งตั้ง การให้ออกและเงื่อนไขการจ้างงานอื่น ๆ การจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนนโยบายด้านบุคคลและระบบคุณธรรม เพื่อให้ความอิสระและคุ้มครองแก่ข้าราชการ นอกจากนั้นยังเป็นผลให้ออสเตรเลียมีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลฉบับหนึ่งขึ้นชื่อว่า Public Service Reform Act 1984⁴⁷

ภายหลังประเทศออสเตรเลียได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลเพิ่มเติมอีกฉบับหนึ่งได้แก่ Public Service Act 1999 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีกรรมการผู้ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่สำคัญจำนวน 3 ตำแหน่ง ได้แก่ 1) Public Service Commissioner หรือกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งจะเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศให้ความช่วยเหลือและแนะนำหน่วยงานต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคล รวมทั้งเป็นผู้นำในการคิดนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล⁴⁸ 2) Deputy Public Service Commissioner หรือรองกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือ Public Service Commissioner ในการทำงานต่าง ๆ และ 3) Merit Protection Commissioner หรือกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนของออสเตรเลียในเรื่อง

⁴⁶ Annwyn Godwin, "Merit and Its Merits: Are We Confusing the Baby with the Bathwater?," [Online] Accessed: 4 February 2017. Available from: <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/merit-and-its-merits>

⁴⁷ ชนิตรันนทน์ ฝิวสุวรรณ, รายงานการปฏิบัติราชการด้านการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศ การศึกษาโครงสร้างอัตราค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เครือรัฐออสเตรเลีย (ม.ป.ท.: ม.ป.ท., 2559) (เอกสารอัดสำเนา), หน้า 1-2.

⁴⁸ Public Service Act 1999, section 41.

ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการสืบสวน พิจารณาฎระเบียบ หรือเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะในกรณีเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดประมวลจริยธรรม รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย Public Service Act 1999⁴⁹ ซึ่งในเรื่องการบริหารงานบุคคลนั้น Public Service Commissioner และกรรมการอื่น ๆ ที่มีการแต่งตั้งขึ้น เช่น Deputy Public Service Commissioner, First Assistant Commissioner และ Group Managers ซึ่งเป็นผู้จัดการกลุ่มงานต่าง ๆ จะเป็นกรรมการบริหารของ Australian Public Service Commission ส่วนกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ Merit Protection Commissioner นั้นจะเข้าเป็นกรรมการบริหารในฐานะผู้สังเกตการณ์เท่านั้น⁵⁰

ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศออสเตรเลียตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีลักษณะที่โดดเด่นในทางการบริหารคือ การดำเนินการต่าง ๆ ได้ดำเนินการภายใต้การบริหารจัดการของ Public Service Commissioner ซึ่งมีอำนาจสูงสุดและสามารถแต่งตั้งบุคคลเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงานได้ การดำเนินการเช่นนี้จึงเป็นเรื่องการรวมอำนาจตัดสินใจในการบริหารงานบุคคลไว้ที่บุคคลคนเดียวซึ่งจะทำให้การบริหารงานบุคคลมีความรวดเร็วทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นอย่างมาก และในขณะเดียวกันก็มี Merit Protection Commissioner เป็นผู้ทำหน้าที่คอยควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอีกกลไกหนึ่ง

กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น จะถูกแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการ (Governor-General) เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี นับแต่วันที่ระบุไว้ในประกาศแต่งตั้ง⁵¹ ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมว่างลงหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการบริหารภาครัฐ (The Public Service Minister) ก็อาจจะแต่งตั้งรักษาการกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็ได้⁵² และสำหรับตำแหน่งกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้นผู้สำเร็จราชการอาจถอดถอนออกจากตำแหน่งได้เช่นกันหากรัฐสภาได้มีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งอันเนื่องมาจากสาเหตุเพราะกรรมการผู้นั้นมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมหรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถ

⁴⁹ Public Service Act 1999, section 50.

⁵⁰ The Australian Public Service Commission (APSC), "Organisation Structure," [Online] Accessed: 4 February 2017. Available from: <http://www.apsc.gov.au/about-the-apsc/the-commission/organisation-structure>

⁵¹ Public Service Act 1999, section 52 Appointment of Merit Protection Commissioner

The Merit Protection Commissioner is to be appointed by the Governor-General on a full-time basis for a period of up to 5 years specified in the instrument of appointment.

⁵² Public Service Act 1999, section 55

แต่หากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมผู้นั้นเองตกเป็นคนล้มละลายหรือมีพฤติกรรมที่ไม่สมควร ในทางนี้สินก็จะถูกผู้สำเร็จราชการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้เลยโดยรัฐสภาไม่จำเป็นต้องพิจารณาก่อนแต่อย่างใด⁵³

3.2.2 วิธีพิจารณาอุทธรณ์และคำตัดสินของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลที่มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูง (Senior Executive Service Employees)⁵⁴ สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อทำการพิจารณาได้ ด้วยวิธีการยื่นแบบเอกสารตามที่ปรากฏบนเว็บไซต์แล้วส่งทาง Online หรือแฟกซ์ หรือส่งไปยังสำนักงานกรรมการที่เมือง Sydney โดยในเบื้องต้นข้าราชการนั้นจะต้องอุทธรณ์ต่อหัวหน้าหน่วยงานก่อนเพื่อให้ทบวงการกระทำที่เป็นเหตุให้ข้าราชการได้รับผลกระทบ แต่อย่างไรก็ตามในบางกรณีข้าราชการผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมก็อาจยื่นอุทธรณ์ต่อกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้โดยตรง หากเป็นกรณีที่ตนถูกลงโทษด้วยสาเหตุมาจากการกระทำผิดประมวลจริยธรรม หรือการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์นั้นเกิดขึ้นจากหัวหน้าหน่วยงาน หรือเป็นการกระทำที่ถูกอ้างว่าข้าราชการนั้นเป็นผู้ถูกข่มขู่คุกคามอันเนื่องมาจากการร้องอุทธรณ์เพื่อให้มีการทบทวนการกระทำในก่อนหน้านั้น และคำร้องอุทธรณ์ก็ต้องแสดงข้อเท็จจริงของเรื่องที่เป็นเหตุให้มีการร้องอุทธรณ์พร้อมกับระบุคำขอเพื่อแสดงความประสงค์ของการอุทธรณ์นั้นไว้ด้วย⁵⁵ ซึ่งเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแล้ว การดำเนินการของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น มีรูปแบบวิธีพิจารณาอุทธรณ์และการทำคำตัดสิน โดยมีรายละเอียดที่สำคัญคือ

3.2.2.1 การพิจารณาและการตัดสินอุทธรณ์ของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

เมื่อข้าราชการได้ทำการยื่นอุทธรณ์ต่อกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแล้ว กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะทำการพิจารณาในเบื้องต้นว่าอุทธรณ์ดังกล่าวสมควรจะได้รับการพิจารณาหรือไม่ ซึ่งหากไม่เป็นคำร้องขออุทธรณ์ดังต่อไปนี้⁵⁶ 1) คำร้องขออุทธรณ์คำสั่งที่ยื่นเกิน 1 ปี หลังจากได้รับทราบคำสั่งและไม่มีเหตุอันสมควรในการยื่นล่าช้าขึ้นนั้น 2) คำร้องขออุทธรณ์ที่ไม่

⁵³ Public Service Act 1999, section 54.

⁵⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, โครงการศึกษาเพื่อวางระบบการดำเนินการด้านวินัยเพื่อรองรับการกระจายอำนาจและมอบอำนาจและวางระบบดำเนินการด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ม.ป.ท.: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 40.

⁵⁵ Public Service Regulations 1999, Reg 5.24

⁵⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, โครงการศึกษาเพื่อวางระบบการดำเนินการด้านวินัยเพื่อรองรับการกระจายอำนาจและมอบอำนาจและวางระบบดำเนินการด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรม, หน้า 41.

สมเหตุสมผล 3) คำร้องขออุทธรณ์ในเรื่องเดียวกันกับที่เคยยื่นอุทธรณ์แล้ว 4) คำร้องขออุทธรณ์นั้นได้ยื่นหรือสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อองค์กรพิจารณาวินิจฉัยภายนอกอื่น ๆ ได้ เช่น Human Rights and Equal Opportunities Commission หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) และการพิจารณาอุทธรณ์โดยองค์กรนั้นจะมีความเหมาะสมมากกว่า 6) คำร้องขออุทธรณ์ดังกล่าวมิได้เกิดประโยชน์ใด ๆ โดยตรงต่อผู้ร้อง และ 7) คำร้องขออุทธรณ์ที่ไม่สามารถทำการพิจารณาได้เนื่องจากผู้ร้องมิได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมที่จำเป็นต่อการพิจารณา กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็จะทำการรับคำร้องขออุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา

เมื่อกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องขออุทธรณ์ได้ยื่นโดยถูกต้องและมีเหตุสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็จะมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวและเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็จะรายงานผลการพิจารณาให้หัวหน้าหน่วยงานที่มีการอุทธรณ์ทราบ และหากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เห็นว่าการกระทำของหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาเป็นการกระทำที่ไม่สมเหตุสมผล ก็จะแนะนำให้หน่วยงานแห่งนั้นดำเนินการพิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวใหม่อีกครั้งหนึ่งหรือเปลี่ยนแปลงคำตัดสินหรือกฎระเบียบหรือการดำเนินการอื่น ๆ ที่เหมาะสม โดยการรายงานดังกล่าวนั้น กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีอำนาจไปบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามคำตัดสินของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่หากหน่วยงานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำตัดสิน กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็อาจรายงานผลให้รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐสภาเพื่อให้ดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป และหากข้าราชการผู้ยื่นอุทธรณ์นั้นไม่พอใจในคำตัดสินของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือผลการดำเนินการของหน่วยงานก็สามารถอุทธรณ์ข้อกฎหมายไปยังศาลยุติธรรมได้⁵⁷ และนอกจากนี้ในกรณีที่ข้าราชการร้องขอให้กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พิจารณาทบทวนเรื่องการพิจารณาความชอบ (Promotion) เรื่องดังกล่าวจะถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการซึ่งมีความเป็นอิสระและยุติธรรมซึ่งเรียกว่า The Promotion Review Committee (PRC) มีจำนวนสามท่าน ประกอบด้วย 1) ประธานกรรมการซึ่งถูกแต่งตั้งจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม 2) ข้าราชการที่ถูกแต่งตั้งจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และ 3) ข้าราชการที่ถูกแต่งตั้งจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งกรรมการนี้จะเป็นผู้ที่เชี่ยวชาญด้านหลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล⁵⁸ และหลังจากที่คณะกรรมการทบทวนการ

⁵⁷ ชมพูนุท สุขศรีมั่งมี, "ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม," หน้า 63.

⁵⁸ Office of the Merit Protection Commissioner, "Promotion Reviews Brochure," [Online] Accessed: 5 February 2017. Available from: <http://meritprotectioncommission.gov.au/promotion-reviews/promotion-review-information>

พิจารณาความชอบ ได้ทำการพิจารณาและมีคำตัดสินเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะรายงานผลการตัดสินดังกล่าวให้กับหัวหน้าหน่วยงานทราบและปฏิบัติตาม แต่หากผู้ยื่นไม่พอใจในคำตัดสินของคณะกรรมการก็สามารถอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาทบทวนคำตัดสินได้⁵⁹

3.2.2.2 หลักการพื้นฐานที่สำคัญในวิธีพิจารณาของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ใน Public Service Regulation 1999 ข้อ 5.33 ได้กำหนดหลักการพื้นฐานในวิธีพิจารณาของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ไว้ ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ ดังนี้

3.2.2.2.1 หลักกระบวนการพิจารณาด้วยความเป็นธรรม

หลักกระบวนการพิจารณาด้วยความเป็นธรรม (Procedural Fairness) หรือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) เป็นหลักการที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาที่ใช้ในการทำคำตัดสิน เพื่อให้การทำคำตัดสินนั้นเป็นไปโดยถูกต้องและมีความเป็นธรรม โดยสาระสำคัญของหลักกระบวนการพิจารณาด้วยความเป็นธรรมนั้นจะประกอบไปด้วย (1) หลักเกณฑ์ของการพิจารณา (The hearing rule) ซึ่งมีหลักว่าผู้ถูกกล่าวหาจะต้องมีสิทธิที่จะรับฟังและแสดงพยานหลักฐานในคดีของตนและในระหว่างการดำเนินการสอบสวนนั้นผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าว (2) หลักอคติ (The bias rule) อันมาจากหลักการที่ว่าไม่มีใครควรตัดสินคดีของตนเองเพราะจะทำให้ผู้ตัดสินมีความไม่เป็นกลาง นั้นหมายความว่าในการสอบสวนและการทำคำตัดสินนั้นผู้ทำหน้าที่จะต้องทำหน้าที่โดยปราศจากความลำเอียงในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณา ต้องมีความเป็นกลาง ตัดสินบนพื้นฐานความเป็นธรรมและพิจารณาซึ่งน้ำหนักของข้อมูลและพยานหลักฐานโดยปราศจากความลำเอียง ตลอดจนจะต้องระมัดระวังเพื่อหลีกเลี่ยงอคติของตนและจะต้องมั่นใจว่าสิ่งที่ทำไปนั้นไม่มีผลประโยชน์ขัดกัน (3) หลักเกณฑ์ของพยาน (The evidence rule) หมายความว่าในการทำคำตัดสินนั้นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความมีเหตุมีผลของการพิสูจน์พยานหลักฐานหรือพยานวัตถุ ในการสอบสวนหรือการทำคำตัดสินนั้นจะต้องไม่กระทำด้วยการคาดคะเนหรือความสงสัย แต่จะต้องกระทำด้วยอาศัยความชัดเจนของพยานเป็นพื้นฐานในการทำคำตัดสินหรือคำวินิจฉัย⁶⁰

⁵⁹ ชมพูนุท สุขศรีมั่งมี, "ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม," หน้า 63.

⁶⁰ The Australian Public Service Commission (APSC), "Faq: Fairness During Investigations," [Online] Accessed: 11 June 2017. Available from: <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/faq/what-can-employees-expect-in-terms-of-natural-justice-procedural-fairness-during-a-code-of-conduct-investigation-or-a-whistleblowing-inquiry>

3.2.2.2.2 หลักการพิจารณาที่เป็นส่วนตัว

การพิจารณาของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้นกำหนดให้จะต้องกระทำด้วยการคำนึงถึงความเป็นส่วนตัวของผู้ร้องเรียนหรือผู้อุทธรณ์ อีกทั้งเนื่องจากออสเตรเลียมีการกำหนดหลักความเป็นส่วนตัวไว้ใน Privacy Act 1988 ซึ่งเป็นผลทำให้กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะทำการรวบรวมและเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์การทำหน้าที่เท่านั้น และจะทำการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเฉพาะในกรณีเพื่อใช้สำหรับทำหน้าที่ดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่นในกรณีที่จะต้องแสดงเหตุผลของคำตัดสินไว้ในรายงานการทบทวน และอาจมีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในกรณีที่มีการร้องขอตามกฎหมาย นอกจากนี้ใน Public Service Act 1999 มาตรา 72B ยังให้อำนาจแก่กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในหลายกรณีที่จะสามารถเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ และหากผู้อุทธรณ์เห็นว่ากรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ทำการฝ่าฝืนหลักความเป็นส่วนตัวของออสเตรเลีย (the Australian Privacy Principles) ผู้นั้นก็อาจยื่นเรื่องร้องเรียนเป็นหนังสือต่อกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้⁶¹

3.2.2.2.3 หลักการพิจารณาที่เสร็จสิ้นโดยเร็วและเป็นทางการน้อยที่สุด

กรอบระยะเวลาของการยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น มีความแตกต่างกันตามประเภทของข้อพิพาท ซึ่งหากเป็นเรื่องที่ข้าราชการถูกลงโทษเนื่องจากฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมแล้ว บุคคลดังกล่าวจะต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ภายใน 60 วัน โดยไม่ต้องรอให้ได้รับโทษตามคำตัดสินก่อนแต่อย่างใดเพื่อให้มีการทบทวนคำตัดสินที่อาจผิดพลาด แต่หากเป็นเรื่องข้อพิพาทของการจ้างงานทั่วไปแล้ว ผู้ที่ถูกกระทบทวนสิทธิจะต้องขอให้หน่วยงานทบทวนการกระทำดังกล่าวก่อนซึ่งหน่วยงานจะต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับตั้งแต่วันที่มีการกระทำเกี่ยวกับการจ้างงานนั้น และหากผู้ยื่นไม่พอใจกับผลการทบทวนของหน่วยงานก็จะต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ภายใน 60 วันนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานมีคำตัดสิน และในกรณีที่เป็นการยื่นข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่งจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ภายใน 14 วันนับตั้งแต่วันที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

⁶¹ Office of the Merit Protection Commissioner, "Merit Protection Commissioner's Condensed Privacy Policy," [Online] Accessed: 11 June 2017. Available from: https://meritprotectioncommission.gov.au/__data/assets/word_doc/0003/83802/MPC-Condensed-Privacy-Policy-Version-August-2016.DOCX

นุเบกษา⁶² ส่วนกรอบระยะเวลาการพิจารณาของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้นไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าแต่ละข้อพิพาทแต่ละประเภทจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาใด กำหนดเป็นเพียงหลักการไว้ใน Public Service Regulation 1999 ข้อ 5.33 ว่าให้กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็วและเป็นทางที่น้อยที่สุด อันเป็นการเปิดโอกาสให้กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีดุลพินิจพิจารณาดำเนินการในแต่ละเรื่องได้ตามความเหมาะสมแต่ละคดี ๆ ไป

วิธีพิจารณาของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้นจะกระทำในรูปแบบเป็นทางที่น้อยที่สุด โดยกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะตั้งบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลเพื่อทำหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนที่เสนอมานี้ และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งนี้จะติดต่อกลับมายังผู้อุทธรณ์เพื่ออธิบายถึงขั้นตอนการพิจารณาต่าง ๆ ซึ่งถ้าหากเป็นเรื่องที่ไม่ซับซ้อนก็อาจจะทำการพิจารณาเฉพาะเอกสารที่ได้เสนอมานี้และทำการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้อุทธรณ์เพื่อให้ได้ข้อสรุปของเรื่องร้องเรียนก็ได้ แต่หากในบางกรณีมีความจำเป็นต้องข้อมูลเพิ่มเติม บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งก็อาจเรียกเอกสารเพิ่มเติม ใตส่วนบุคคลใด ๆ ที่อาจให้ข้อมูลสำคัญ หรือกำหนดให้มีการออกนั่งรับฟังคำชี้แจงอย่างเป็นทางการได้ นอกจากนี้เพื่อให้มีการแก้ไขข้อพิพาทนั้นในบางกรณีก็อาจทำการไกล่เกลี่ยอย่างไม่เป็นทางการเพื่อยุติข้อโต้แย้งก็ได้⁶³

3.2.2.2.4 หลักการพิจารณาโดยปราศจากผู้แทนหรือตัวแทน

ใน Public Service Regulation 1999 ข้อ 5.33 กำหนดให้ในการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ของบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อพิจารณาวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์นั้น ถ้าเป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์มาปรากฏตัวต่อหน้าบุคคลหรือคณะบุคคลดังกล่าวจะต้องดำเนินการโดยไม่มีผู้แทนหรือตัวแทนของผู้อุทธรณ์เข้ามาเกี่ยวข้อง เว้นแต่ในกรณีที่กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเห็นว่าจำเป็นตามแต่ละสถานการณ์

3.2.2.3 วิธีพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีทั่วไป

การพิจารณาคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ในกรณีทั่วไปนี้ หมายถึงการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในเรื่องอื่นที่มีใช้คำร้องอุทธรณ์ขอให้ทบทวนเกี่ยวกับ

⁶² Office of the Merit Protection Commissioner, "Timeframes for All Types of Review," [Online] Accessed: 11 June 2017. Available from: <https://meritprotectioncommission.gov.au/home/i-need-to-know-about/i-need-to-know-about-timeframes-for-all-types-of-review>

⁶³ รัฐาพัสร์ ทองวา, "การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม," หน้า 65.

การพิจารณาความชอบ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเรื่องของการฝ่าฝืนและการถูกลงโทษประมวลจริยธรรม การกลั่นแกล้งการล่วงละเมิด การประเมินผลการปฏิบัติงานและเรื่องทั่วไปที่เกี่ยวกับการจ้างงานที่เมื่อข้าราชการยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแล้ว เรื่องดังกล่าวจะมีวิธีการในการพิจารณาตามลำดับขั้นตอนโดยสรุปดังต่อไปนี้⁶⁴ คือ

ในลำดับแรกจะมีการพิจารณาหนังสืออุทธรณ์ก่อนว่าจะรับไว้เพื่อพิจารณาได้หรือไม่ โดยผู้ได้รับมอบหมายจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (A delegate of the Merit Protection Commissioner) แล้วผู้ได้รับมอบหมายจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก็จะมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวให้แก่ผู้ยื่นอุทธรณ์ทราบ และถ้าเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่สามารถอุทธรณ์ได้นั้นก็จะถูกจ่ายให้แก่ที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ (Review Adviser) ซึ่งเป็นผู้ช่วยเหลือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์นั้น

ที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์นี้จะมีใช้ผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินแต่อย่างใด แต่จะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการติดต่อระหว่างผู้อุทธรณ์กับหน่วยงานต้นสังกัด และรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้อพิพาททั้งหมดเพื่อให้คำร้องอุทธรณ์ได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องจากผู้ที่ได้รับมอบหมายจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์นั้นผู้อุทธรณ์สามารถขอยื่นข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับคำร้องอุทธรณ์ของตนได้ ไม่ว่าจะโดยทำเป็นหนังสือหรือโดยการสนทนาทางโทรศัพท์กับที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งสำหรับการยื่นเป็นหนังสือลายลักษณ์อักษรนั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องให้ข้อมูลเฉพาะที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น เพราะถ้าหากผู้ได้รับมอบหมายจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้อง ที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ก็จะขอให้ผู้อุทธรณ์ชี้แจงว่ามันเกี่ยวข้องอย่างไรและอาจส่งคืนคำขอได้ถ้าผู้ได้รับมอบอำนาจจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังพิจารณา ส่วนสำหรับกรณีการสนทนาทางโทรศัพท์ ผู้อุทธรณ์จะถูกบันทึกการสนทนาสำหรับความเห็นหรือการขอให้ทบทวน และผู้อุทธรณ์มีสิทธิจะได้รับบันทึกการสนทนาดังกล่าว และบันทึกการสนทนาเหล่านี้จะถูกเก็บไว้ในสำนวนของผู้อุทธรณ์

ในบางกรณีคำร้องอุทธรณ์ขอให้ทบทวนอาจถูกพิจารณาด้วยการตรวจสอบเอกสารแต่เพียงอย่างเดียวก็ได้ แต่ในบางครั้งที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ก็อาจจะติดต่อผู้อุทธรณ์เพื่อให้เกิดความชัดเจนของเรื่องโดยเฉพาะเจาะจงได้โดยทางโทรศัพท์หรืออีเมลล์หรือเพื่อเพิ่มเติม

⁶⁴ Office of the Merit Protection Commissioner, "Policy, Procedure and Information on Specific Functions," [Online] Accessed: 20 August 2017. Available from: <https://meritprotectioncommission.gov.au/mpc-resources/policy,-procedure-and-information-on-specific-functions>

ข้อเท็จจริงของเรื่องตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ ซึ่งการถามคำถามนี้ไม่ได้หมายความว่าที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์นี้จะเข้าข้างหรือตัดสินก่อนที่จะมีการยอมรับคำร้องอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์แต่อย่างใด

นอกจากนี้ที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์อาจจะไปสอบถามกับบุคคลอื่นซึ่งรวมไปถึงพยาน (Witnesses) หรือบุคคลที่ถูกผู้อุทธรณ์อ้างถึง โดยผู้ที่ได้รับมอบหมายจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะติดต่อบุคคลที่ผู้อุทธรณ์อ้างถึงหรือไม่ ซึ่งในกรณีส่วนใหญ่แล้วหากมีบันทึกการสัมภาษณ์หรือการให้ถ้อยคำเป็นลายลักษณ์อักษรในอดีตจากการสอบสวนหรือกระบวนการอื่นแล้ว บุคคลที่เกี่ยวข้องนี้ก็อาจจะไม่ต้องถูกสัมภาษณ์ใหม่ก็ได้ และข้อมูลใหม่ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้รับจากผู้อุทธรณ์หรือหน่วยงานคู่กรณี รวมไปถึงบันทึกการสนทนาทั้งหลายอาจถูกนำมาแสดงต่อคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ จากนั้นที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ก็จะเขียนร่างรายงานให้แก่ผู้ได้รับมอบหมายจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเมื่อการไต่สวนหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว โดยในระหว่างนี้ผู้อุทธรณ์จะยังไม่มีสิทธิได้รับสำเนาร่างรายงานของที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์หรือของผู้ที่ได้รับมอบหมายจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก่อนที่ข้อเสนอแนะสุดท้ายของผู้ได้รับมอบหมายจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะถูกทำขึ้น

จะเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาอุทธรณ์ขอให้ทบทวนการกระทำทางการบริหารงานบุคคลของออสเตรเลียนั้น การดำเนินการส่วนใหญ่แล้วกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะมีได้ดำเนินการเองทั้งหมดแต่จะมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้พิจารณาแทนและในขณะเดียวกันผู้ที่ได้รับมอบหมายจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนี้ก็ยังมีที่ปรึกษาเป็นผู้ช่วยอีกชั้นหนึ่งด้วย ซึ่งเป็นการดำเนินการที่มีการกระจายอำนาจเพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว อีกทั้งมีวิธีการให้สิทธิในการรับรู้ข้อเท็จจริงหรือเอกสารหลักฐานของฝ่ายตรงข้ามเพื่อให้มีการโต้แย้งกันเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพมากที่สุด

3.2.2.4 วิธีพิจารณาอุทธรณ์ขอให้ทบทวนการพิจารณาความชอบ

ส่วนการวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ขอให้ทบทวนการพิจารณาความชอบซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการนั้น เรื่องดังกล่าวจะถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระและยุติธรรม จำนวนสามท่าน เรียกว่า คณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบ (The Promotion Review Committee (PRC)) ซึ่งเมื่อมีคำตัดสินเป็นประการใดแล้วก็จะมีการ

รายงานผลการตัดสินดังกล่าวให้กับหัวหน้าหน่วยงานทราบและปฏิบัติตาม⁶⁵ ดังรายละเอียดที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนวิธีพิจารณาเพื่อจะมีคำตัดสินนั้นมีการกำหนดรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ⁶⁶

ความรับผิดชอบของกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบ มีการกำหนดความรับผิดชอบของกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบไว้อย่างชัดเจนว่ากรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบ ต้อง 1) ทำการตัดสินใด ๆ ให้สอดคล้องกับหลักของการทำคำตัดสินของฝ่ายบริหารที่ชอบด้วยกฎหมาย (The principles of lawful administrative decision-making) 2) ประพฤติตนไปในทางที่สอดคล้องกับค่านิยมของข้าราชการออสเตรเลีย (the Australian Public Service (APS) Values) และหลักการจ้างงานของบุคลากรภาครัฐออสเตรเลียและสอดคล้องกับประมวลจริยธรรมของข้าราชการออสเตรเลียในการทำหน้าที่เป็นสมาชิกกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบ 3) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมและปราศจากการเลือกปฏิบัติที่มีชอบด้วยกฎหมายต่อคู่กรณีในอุทธรณ์ และ 4) รักษาไว้ซึ่งความลับของข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยความเป็นส่วนตัว (The Privacy Act) และไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับคู่กรณีในอุทธรณ์ เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อวัตถุประสงค์ของการทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์

ภาระหน้าที่ในการเคารพต่อหลักความเป็นกลาง ในวิธีพิจารณาของกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบนั้น มีการกำหนดหน้าที่ของกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบให้ต้องเคารพต่อหลักความเป็นกลางด้วยการกำหนดให้ 1) ก่อนที่คณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบจะเริ่มดำเนินการพิจารณาคำร้องขอทบทวนการพิจารณาความชอบเพื่อมีคำตัดสิน กรรมการของคณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบ แต่ละคนจะต้องลงนามในคำประกาศความเป็นกลาง (Declaration of Impartiality) ก่อน 2) ในกรณีที่กรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบเห็นว่าตนเองจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลางหรือปฏิเสธการลงนามในคำประกาศความเป็นกลาง กรรมการผู้นั้นต้องถอนตัวจากการทำหน้าที่เป็นกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบต่อไป 3) ในกรณีที่กรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบ ปฏิเสธที่จะทำหน้าที่ต่อไป ต้องแจ้งการปฏิเสธนั้นต่อผู้อำนวยการตรวจสอบ (Director Review) หรือ Casework (เป็นชื่อตำแหน่งหนึ่งในสังกัดสำนักงานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) เป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมด้วยเหตุผลในการถอนตัวนั้น และ 4) ในกรณีที่ประธานกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบ เห็นว่ากรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางได้ ประธานกรรมการจะต้องทำการปรึกษากับผู้อำนวยการ

⁶⁵ ชมพูนุท สุขศรีมั่งมี, "ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม," หน้า 63.

⁶⁶ Office of the Merit Protection Commissioner, "Policy, Procedure and Information on Specific Functions."

ตรวจสอบและ Casework และถ้าหากทั้งสองคนดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับประธานกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบ กรรมการผู้นั้นก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่ถ้าหากเห็นด้วยกับความเห็นของประธานกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบ หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคำร้องขอทบทวนจะต้องได้รับแจ้งและขอให้แต่งตั้งข้าราชการเป็นตัวแทนของหน่วยงานใหม่หรือกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะต้องแต่งตั้งข้าราชการคนใหม่แล้วแต่กรณีเป็นกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบ

การคัดเลือกเอกสารหลักฐาน ในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบนั้นจะมีการคัดเลือกเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ในการพิจารณาโดยกำหนดให้

- 1) คณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบจะต้องแน่ใจในเอกสารเหล่านั้นว่าเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการทำงานที่ถูกพิจารณาโดยหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคำตัดสินการพิจารณาความชอบเดิมถูกต้องแท้จริงที่ได้มีการใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานนั้น
- 2) ถ้าคณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบพิจารณาแล้วเห็นว่าคุณภาพงานจริงที่ได้ทำจากการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความแตกต่างไปจากสิ่งที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ในการทำคำตัดสินการพิจารณาความชอบแล้ว คณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบต้องปรึกษาผู้ที่ทำคำตัดสินการพิจารณาความชอบ
- 3) ในกรณีที่คณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบพิจารณาแล้วเห็นว่าคุณภาพการทำงานที่แท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่มีความแตกต่างจากที่ใช้ในการทำคำตัดสินการพิจารณาความชอบ ในการทบทวนของคณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบจะต้องแจ้งให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบถึงความแตกต่างดังกล่าวพร้อมทั้งให้โอกาสที่เพียงพอในการที่จะชี้แจงแสดงความคิดเห็นและส่งข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเรียกร้องความชอบนั้น

การจัดการข้อมูลที่ขัดแย้งกัน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เป็นอันยุติในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบ ก็จะมีการกำหนดให้

- 1) คณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบอาจเสนอให้มีการปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับข้อมูลที่ขัดแย้งกันของคู่กรณีที่เกี่ยวข้องในอุทธรณ์หรือที่น่าจะเป็นหรือที่ไม่ทราบมาก่อน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะต้องมีการแจ้งให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบโดยอาจเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา
- 2) คณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบต้องให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องมีโอกาสอย่างเพียงพอในการที่จะให้ความเห็นชี้แจงเกี่ยวกับข้อมูลนั้นโดยอาจเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาก็ได้ต่อคณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบซึ่งการให้โอกาสแสดงความคิดเห็นและความคิดเห็นที่ได้รับนี้จะต้องมีการบันทึกไว้เป็นเอกสาร
- 3) ในกรณีที่คณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบได้รับข้อมูลเกี่ยวกับคู่กรณีในอุทธรณ์ซึ่งมีเหตุผลที่อาจเห็นว่าจะจะเป็นผลเสียหายอย่างมากแก่ประโยชน์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ก็จะต้องเสนอไม่ให้นำข้อมูลเหล่านี้เข้าสู่การประชุมปรึกษาหารือที่เกี่ยวข้องในการทบทวนคำตัดสินการพิจารณาความชอบนั้น และคณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบต้องจัดทำเอกสารข้อมูลและแจ้งให้คู่กรณีของข้อมูลดังกล่าวทำการรับรองไม่ว่า

ด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรว่าข้อมูลเหล่านี้จะไม่ถูกนำเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจและโอกาสแก่คู่กรณีที่จะแสดงความคิดเห็น

3.2.2.5 การบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

คำวินิจฉัยของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น โดยหลักแล้วกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ไม่มีอำนาจไปบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามคำตัดสินของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่หากหน่วยงานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำตัดสิน กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็อาจรายงานผลให้รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป และหากข้าราชการผู้ยื่นอุทธรณ์นั้นไม่พอใจในคำตัดสินของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือผลการดำเนินการของหน่วยงานก็สามารถอุทธรณ์ข้อกฎหมายไปยังศาลยุติธรรมได้⁶⁷ ซึ่งเป็นการใช้มาตรการภายในของฝ่ายปกครองและกลไกของระบบรัฐสภาเป็นการบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และการที่คำวินิจฉัยของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีสภาพบังคับกับหน่วยงานของรัฐทันที แต่จะต้องให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือรัฐสภาสั่งการนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวทำให้กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพราะจะต้องให้หัวหน้าหน่วยงานปกครองสั่งการอีกครั้งหนึ่งก่อน และในขณะเดียวกันก็ไม่ได้กระทำในรูปของคณะกรรมการหรือคณะบุคคล กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจึงเป็นเพียงผู้ตรวจสอบอิสระหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอความเห็นของตนต่อฝ่ายบริหารและรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไปเท่านั้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁶⁷ ชมพูนุท สุขศรีมั่งมี, "ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม," หน้า 63.

บทที่ 4

ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงาน ตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไทย

ในอดีตบุคลากรภาครัฐของไทยส่วนใหญ่จะมีสถานะเป็นข้าราชการและลูกจ้างประจำซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองสั่งการฝ่ายเดียวตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าส่วนราชการบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่ผ่านการสรรหาหรือคัดเลือกเข้ามาให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในราชการ ความสัมพันธ์ทางกฎหมายของบุคลากรเหล่านี้ จึงเป็นไปในลักษณะของการใช้อำนาจตามกฎหมายระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่เป็นส่วนใหญ่ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานบุคคลจึงเป็นเรื่องของการกระทำหรือการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นหลัก แต่เมื่อภายหลังระบบการบริหารงานบุคคลหรือการจ้างงานในภาครัฐของไทยได้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีตและมีการใช้ระบบสัญญาเข้ามาบริหารจัดการ รวมทั้งมีการใช้กฎหมายแรงงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานบุคคลจึงเริ่มขยายวงที่กว้างขึ้นไปในมิติด้านต่าง ๆ ระบบการระงับข้อพิพาทในรูปแบบเดิมจึงอาจจะไม่เพียงพอหรือครอบคลุมหรือเชื่อมโยงกับกฎหมายแรงงานที่เริ่มเข้ามาเกี่ยวข้องได้ และเนื่องจากพนักงานตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งเป็นขอบเขตของการศึกษาในวิทยาลัยนึ่งนั้นก็เป็นบุคลากรภาครัฐประเภทหนึ่งที่น่าระบบสัญญาเข้ามาใช้ในการบริหารงานบุคคล ในบทนี้จึงมีการศึกษากระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไทย รวมทั้งทำการศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาระบบการระงับข้อพิพาทดังกล่าวที่มีอยู่ในปัจจุบัน และเพื่อให้ชื่อเรียกบุคลากรดังกล่าวนี้มีความกระชับเหมาะสมแก่การกล่าวถึงบ่อยครั้ง จึงขอเรียกเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแทน

4.1 รูปแบบวิธีการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบัน

ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย มีจำนวนทั้งสิ้น 82 แห่ง¹ ซึ่งหากจำแนกตามสถานะทางกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษาแล้ว มีดังนี้ 1) สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจำนวน 24 แห่ง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, "สถาบันอุดมศึกษาในสังกัด" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 17 มิถุนายน 2560.
แหล่งที่มา: http://www.mua.go.th/ohec/assets/img/university_mua.pdf

มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยพะเยา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยสวนดุสิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ สถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนา สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

2) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มีจำนวนทั้งสิ้น 11 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยนครพนม มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ มหาวิทยาลัยนเรศ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สถาบันวิทยาลัยชุมชน

3) สถาบันอุดมศึกษากลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ มีจำนวนทั้งสิ้น 38 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี มหาวิทยาลัยราชภัฏกาแพงเพชร มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

4) สถาบันอุดมศึกษากลุ่มมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล มีจำนวนทั้งสิ้น 9 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน

เมื่อทำการศึกษารูปแบบการอุดหนุนและการร้องทุกข์อันเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแล้ว พบว่าการอุดหนุนและการร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัยหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็น

กระบวนการหรือกลไกที่ใช้ในการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลทั้งหมดของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่ว่าจะเป็นการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลในเรื่องของการสรรหาและคัดเลือก การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่งหรือระดับของพนักงาน การย้าย การโอนและการสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ กรณีเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัย รวมตลอดถึงกรณีเกี่ยวกับการเลิกจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งมีรูปแบบของระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลโดยจำแนกออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ ได้ดังนี้

4.1.1 รูปแบบขององค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคล

จากการศึกษาค้นคว้ารูปแบบขององค์กรผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาแต่แห่งประกอบกับระเบียบข้อบังคับซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองแล้วพบว่า รูปแบบขององค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น มีจำนวนทั้งสิ้น 3 รูปแบบ ได้แก่

4.1.1.1 รูปแบบสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ทำหน้าที่

การกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาหรือสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้อำนาจหน้าที่สำคัญในการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น ปัจจุบันนับว่าเป็นรูปแบบที่ใช้มากที่สุด เนื่องจากเป็นรูปแบบดั้งเดิมที่นำมาใช้นับตั้งแต่มีบุคคลากรภาครัฐประเภทพนักงานมหาวิทยาลัยหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเกิดขึ้น โดยรูปแบบนี้จะมีลักษณะวิธีการดำเนินงานด้วยการกำหนดให้พนักงานผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือกรณีที่ได้บังคับบัญชามีปัญหากับผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตนสามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์แล้วแต่กรณี ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพิจารณาคำร้องดังกล่าวได้ เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์พิจารณาเสร็จแล้วมีความเห็นเป็นประการใดก็ต้องนำเสนอเรื่องดังกล่าวพร้อมกับความเห็นของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อที่ประชุมสภาสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพิจารณาตัดสินอีกครั้งหนึ่ง การดำเนินการในรูปแบบนี้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จะเป็นเสมือนคณะกรรมการคณะหนึ่งที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณากลับกรองคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ให้แก่สภาสถาบันอุดมศึกษาหรือสภามหาวิทยาลัย มีผู้ใช้ที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยตรง ส่วนท้ายที่สุดแล้วสภาสถาบันอุดมศึกษาจะมีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวหรือมีมติเป็นประการใด ก็จะมีคำสั่งให้อธิการบดีในฐานะหัวหน้าหน่วยงานปฏิบัติให้เป็นไปเป็นตามมตินั้น รูปแบบสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ทำหน้าที่ในการระงับ

ข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลนี้ ความเห็นหรือมติของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จึงยังไม่มีผลผูกพันกับผู้ยื่นคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์และผู้บริหารมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด จนกล่าวจะมีคำตัดสินจากสภาสถาบันอุดมศึกษา

ตัวอย่างสถาบันอุดมศึกษาที่นำรูปแบบนี้มาใช้ในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ อันเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทภายในหน่วยงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์พร้อมเสนอความเห็นและข้อวินิจฉัยในเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อสภามหาวิทยาลัย อันเป็นผลให้หมายความว่าเมื่อคณะกรรมการมีความเห็นเป็นประการใดแล้วจะต้องนำเสนอความเห็นและข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณา และเมื่อสภามหาวิทยาลัยได้วินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์และมีมติเป็นประการใดแล้ว จึงจะมีผลผูกพันทางกฎหมายเกิดขึ้นและต้องทำการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบหรือดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของสภามหาวิทยาลัยโดยเร็ว² กรณีมหาวิทยาลัยมหิดลซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์พร้อมเสนอความเห็นและข้อวินิจฉัยในเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์นั้นต่อสภามหาวิทยาลัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เองนั้นจึงยังไม่มีผลบังคับแต่อย่างใดจะต้องนำเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อทำการพิจารณาก่อน เมื่อสภามหาวิทยาลัยได้วินิจฉัยและมีมติเป็นประการใดแล้วก็จะมีการแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบและให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของสภามหาวิทยาลัย³ อันมีลักษณะรูปแบบเช่นเดียวกันกับมหาวิทยาลัยนเรศวร⁴ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี⁵ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา⁶ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน⁷ เป็นต้น ที่มีการกำหนดรูปแบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลในลักษณะตามที่กล่าวมาข้างต้น แม้วารูปแบบนี้จะมีคณะกรรมการอุทธรณ์และ

² ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ข้อ 11, 24, 25, 36 และ 37

³ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 11, 22, 23, 34 และ 35

⁴ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยนเรศวรว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 23 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยนเรศวรว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2557 ข้อ 21

⁵ ข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยอุบลราชธานีว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2548 ข้อ 6

⁶ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยาว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2558 ข้อ 6 ข้อ 26 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยาว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2554 ข้อ 6, ข้อ 20

⁷ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2557 ข้อ 27 และข้อ 64

ร้องทุกข์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ จนอาจทำให้ชวนคิดไปว่าเป็นรูปแบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ แต่แท้จริงแล้วมิใช่เช่นนั้นเพราะอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแท้จริงยังเป็นของสภามหาวิทยาลัยซึ่งมีอำนาจพิจารณาถ้อยแถลงและแก้ไขความเห็นหรือข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้อยู่

4.1.1.2 รูปแบบคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้ทำหน้าที่

การระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา รูปแบบของการกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์หรือคณะกรรมการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น ทำนองเดียวกันทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น เป็นรูปแบบที่กำหนดให้การทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยเฉพาะ ในการที่จะพิจารณาและมีคำวินิจฉัยสั่งการเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องเสนอความเห็นของคณะกรรมการต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา เป็นผู้พิจารณาอีกชั้นหนึ่งแต่อย่างใด ซึ่งหมายความว่าความเห็นและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในรูปแบบการระงับข้อพิพาทตามความข้อนี้จะมีผลเป็นที่สุดภายในฝ่ายปกครอง และผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารของสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น ส่วนฝ่ายผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์หากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวก็จะต้องนำเรื่องไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป ทั้งนี้พบว่าแม้รูปแบบการระงับข้อพิพาทนี้จะมีลักษณะสำคัญส่วนใหญ่เป็นอย่างเดียวกันก็ตาม แต่ก็มีข้อสังเกตที่มีความสำคัญภายในอยู่สองประการด้วยกัน คือ

4.1.1.2.1 การกำหนดรับรองรูปแบบไว้ในพระราชบัญญัติ

มีการกำหนดรับรองรูปแบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลดังกล่าวไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะของมหาวิทยาลัยด้วยการกำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแยกอำนาจออกมาต่างหากจากสภาสถาบันอุดมศึกษา ในปัจจุบันพบว่าพระราชบัญญัติเพียงฉบับเดียวที่กำหนดรับรองหลักการนี้ไว้ในกฎหมายดังกล่าวอย่างชัดเจนคือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 ซึ่งในมาตรา 31 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์คณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ 1) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ 2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษ 3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ยุ้ร้องทุกข์ถูกสั่งให้ออกจากงานด้วยเหตุผลใด ๆ หรือเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจและหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือมีการปฏิบัติไม่เป็นธรรมต่อตน และเมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้พิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว กฎหมายดังกล่าวก็กำหนดให้อธิการบดีต้องสั่งการให้เป็นไปตามมติของ

คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ถือว่าเป็นที่สุด อันเป็นไปตามรูปแบบวิธีการที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เต็มในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

แม้ว่าในพระราชบัญญัติเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาอีกหลายแห่งจะมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาก็ตาม แต่กฎหมายเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้ก็ยังขาดความชัดเจนอยู่ว่าการทำหน้าที่และสถานะคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการเหล่านั้น คณะกรรมการมีอำนาจเต็มในการพิจารณาและคำวินิจฉัยชี้ขาดมีผลเป็นที่สุดผูกพันผู้ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนเหมือนอย่างมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ แต่กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นไปดำเนินการออกข้อบังคับซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองอีกครั้งหนึ่งว่าจะดำเนินการในรูปแบบลักษณะใด ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาที่มีการกำหนดหลักการให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้ในพระราชบัญญัติก็มิได้หมายความว่าสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ได้กำหนดให้นำรูปแบบคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามาใช้เช่นเดียวกันกับกรณีของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ แต่การดำเนินการจะเป็นรูปแบบใดนั้นจึงต้องทำการพิจารณาจากข้อบังคับที่ออกตามความของกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งก่อน

ส่วนพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาที่กำหนดหลักการให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ แต่ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจเต็มและคำวินิจฉัยเป็นที่สุดหรือไม่ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น พบว่ามีกฎหมายของมหาวิทยาลัยขอนแก่น⁸ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์⁹

⁸ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558

มาตรา 31 ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัย คณะกรรมการการเงินและทรัพย์สิน มหาวิทยาลัย และคณะกรรมการอุทธรณ์ ร้องทุกข์และพิทักษ์ระบบคุณธรรมประจำมหาวิทยาลัย

องค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการประชุมและวิธีดำเนินงานของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

⁹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558

มาตรา 79 ให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์
องค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนการประชุมและวิธีดำเนินงานของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยพะเยา¹⁰ มหาวิทยาลัยมหิดล¹¹ มหาวิทยาลัยศิลปากร¹² มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์¹³ และสถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนา¹⁴ กำหนดไว้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

¹⁰ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2553

มาตรา 26 ให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์คณะหนึ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ

(2) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ร้องทุกข์ถูกสั่งให้ออกจากงาน หรือผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจาก

ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ถูกต้อง ผ่าฝืนกฎหมาย หรือไม่เป็นธรรม

องค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจาก

ตำแหน่ง วิธีการดำเนินงาน วิธีการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และวิธีการพิจารณาการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ตลอดจนการประชุมของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

¹¹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550

มาตรา 24 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยอำนาจและ

หน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง ...

(19) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย คณะกรรมการ

ตรวจสอบการบริหารงานประจำมหาวิทยาลัย คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

¹² พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2559

มาตรา 27 ให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์คณะหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ

(2) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ร้องทุกข์ถูกสั่งให้ออกจากงาน หรือผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจาก

ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ถูกต้อง ผ่าฝืนกฎหมาย หรือไม่เป็นธรรม

องค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง

วิธีการอุทธรณ์และร้องทุกข์ วิธีการพิจารณาการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมเพื่อคุ้มครองผู้ร้องทุกข์มิให้ถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการร้องทุกข์ ตลอดจนการประชุมและวิธีดำเนินงานของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

¹³ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2559

มาตรา 28 ให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์คณะหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ

(2) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ร้องทุกข์ถูกสั่งให้ออกจากงาน หรือผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจาก

ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ถูกต้อง ผ่าฝืนกฎหมาย หรือไม่เป็นธรรม

องค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง

ของกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ วิธีการอุทธรณ์และร้องทุกข์ วิธีพิจารณาการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมเพื่อคุ้มครองผู้ร้องทุกข์มิให้ถูกกลั่นแกล้ง หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการร้องทุกข์ ตลอดจนการประชุมและวิธีดำเนินงานของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

4.1.1.2.2 กำหนดรูปแบบรับรองไว้ในกฎหมายลำดับรอง

เนื่องจากพระราชบัญญัติเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนตามที่กล่าวมาข้างต้นหรืออาจเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ มิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้โดยเฉพาะ แต่มอบอำนาจให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งไปดำเนินการออกข้อบังคับหรือระเบียบอันเป็นกฎหมายลำดับรองกำหนดรูปแบบวิธีการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลขึ้นใช้บังคับเอง ทั้งนี้พบว่าในกฎหมายลำดับรองของสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งกำหนดให้นำรูปแบบที่ให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวมีผลเป็นที่สุดผูกพันผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์และอธิการบดีหรือผู้บังคับบัญชาของสถาบันอุดมศึกษาให้ต้องปฏิบัติตาม โดยสภามหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจเข้ามาถ่วงหรือพิจารณาทบทวนอีกชั้นหนึ่งแต่อย่างใด ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาที่นำรูปแบบนี้มาใช้โดยกำหนดรับรองไว้ในกฎหมายลำดับรองหรือข้อบังคับที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัยนั้น มีเช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่แม้พระราชบัญญัติจะมีได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้แต่ก็มีข้อบังคับกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์การบริหารงานบุคคลมีผลผูกพันให้อธิการบดีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องต้องสั่งการและดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น¹⁵ มหาวิทยาลัยพะเยา¹⁶ สถาบัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁴ พระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนา พ.ศ. 2555

มาตรา 23 ให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์คณะหนึ่ง มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- (1) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ
- (2) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ถูกสั่งให้ออกจากงาน หรือผู้ร้องทุกข์ ได้รับความเดือดร้อน

เนื่องจากผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ถูกต้อง ผิดเป็นกฎหมาย หรือไม่เป็นธรรม

องค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง วิธีการดำเนินงาน วิธีการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และวิธีการพิจารณา การอุทธรณ์และร้องทุกข์ ตลอดจนการประชุมของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสถาบัน

¹⁵ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2551 ข้อ 97

¹⁶ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยพะเยาว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์พนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555 ข้อ 22 และข้อ 33

บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์¹⁷ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม¹⁸ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม¹⁹ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี²⁰ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร²¹ เป็นต้น ก็นำรูปแบบนี้มาใช้บังคับ

4.1.1.3 รูปแบบผู้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่

ระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา รูปแบบที่ผู้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์นี้ เป็นรูปแบบที่นำรูปแบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์สองรูปแบบตามที่กล่าวมาข้างต้นอย่างใดอย่างหนึ่งมาใช้เป็นรูปแบบหลักของวิธีการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคล ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งก็คืออธิการบดีหรือผู้บังคับบัญชาในลำดับรองลงไปเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในหน่วยงานในลักษณะที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือตัดสิน มิใช่เพียงแต่ช่วยแก้ไขปัญหาเบื้องต้นก่อนเท่านั้น ซึ่งหากจะอธิบายโดยละเอียดแล้วหมายความว่า ในรูปแบบการระงับข้อพิพาทนี้จะกำหนดให้นำรูปแบบสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลหรือรูปแบบการระงับข้อพิพาทที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจเต็มและเป็นที่สุดในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงาน รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งมาเป็นหลักในกระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ และในขณะเดียวกันก็มีการกำหนดกลไกให้ฝ่ายบริหารสถาบันอุดมศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นในลักษณะต่าง ๆ จึงเป็นผลทำให้กรณีที่สถาบันอุดมศึกษาใด นำรูปแบบสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้นำหน้าที่ระงับข้อพิพาทมาใช้เป็นรูปแบบหลักของกลไกการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคล อาจทำให้เรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์เรื่องหนึ่ง ได้รับการพิจารณาโดยลำดับจำนวนสามชั้น ได้แก่ ชั้นแรกเป็นการพิจารณาวินิจฉัยโดยผู้บริหารของหน่วยงาน ชั้นที่สองได้แก่ การพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์หรือคณะกรรมการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น ทำนองเดียวกัน และชั้นที่สามได้แก่การพิจารณาวินิจฉัยโดยสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งในกรณีนี้มีได้หมายความว่าคำร้องอุทธรณ์และร้องทุกข์ทุกเรื่องจะต้องได้รับการพิจารณาสามชั้นตามที่กล่าวมาข้างต้น

¹⁷ ข้อบังคับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ว่าด้วยการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2549 ข้อ 21 และข้อ 37

¹⁸ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหาสารคามว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง พ.ศ. 2552 ข้อ 23 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหาสารคามว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เพราะเหตุคับข้องใจ พ.ศ. 2552 ข้อ 19

¹⁹ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 21 และข้อ 36

²⁰ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานีว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558

²¹ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนครว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550 ข้อ 20 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนครว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2550 ข้อ 19

เสมอไป บางเรื่องที่เป็นเรื่องเพียงเล็กน้อยก็อาจได้รับการพิจารณาเพียงชั้นเดียวหรือชั้นแรกกับชั้นที่สองก็ได้ ส่วนกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาใดกำหนดให้นำรูปแบบที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานมาใช้ สถาบันอุดมศึกษานั้นก็อาจจะมิขึ้นตอนการพิจารณาตามที่กล่าวมาเพียงสองชั้นคือชั้นที่หนึ่งกับชั้นที่สองก็ได้

สำหรับรูปแบบกลไกการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในข้อนี้ ได้แก่ กรณีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่กำหนดให้การพิจารณาคำร้องอุทธรณ์สำหรับกรณีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาถูกลงโทษทางวินัยและการพิจารณาคำร้องทุกข์สำหรับกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์หรือความคับข้องใจเกิดจากการกระทำหรือคำสั่งของอธิการบดี หรือถูกสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนหรือถูกลงสั่งโทษทางจริยธรรม สภามหาวิทยาลัยจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการทำหน้าที่พิจารณาระงับข้อพิพาทนั้น โดยมี “คณะกรรมการอุทธรณ์ประจำมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์” เป็นผู้พิจารณา วินิจฉัยยกเว้นการร้องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แล้วนำเสนอให้สภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือทักท้วง ซึ่งเมื่อสภามหาวิทยาลัยได้พิจารณาวินิจฉัยและสั่งการเป็นประการใดแล้วจึงจะผลผูกพันให้อธิการบดีต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ²² ส่วนกรณีที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นำรูปแบบที่กำหนดให้ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาทนั้น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้นำมาใช้สำหรับการพิจารณาคำร้องทุกข์ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์หรือความคับข้องใจเกิดจากการกระทำหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของส่วนงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีระดับตำแหน่งต่ำกว่าอธิการบดีโดยอาจเป็นคนบดีหรือหัวหน้าส่วนงานที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะก็ได้ที่เป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้น ในกรณีนี้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้กำหนดให้อธิการบดีเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาทด้วยการมีอำนาจแต่งตั้ง “คณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์” อันประกอบด้วยอธิการบดีหรือรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมายเป็นประธาน ประธานสภาอาจารย์ ประธานสภาพนักงานมหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัยจำนวนไม่เกินสองคน เป็นกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิภายในมหาวิทยาลัยจำนวนไม่เกินสองคนเป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้นต่ออธิการบดี ซึ่งหากอธิการบดีพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการคำวินิจฉัยของอธิการบดีจะเป็นที่สุด แต่หากอธิการบดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้นไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณา ซึ่งเมื่อสภามหาวิทยาลัยพิจารณาและมีมติหรือสั่งการเป็นประการใดแล้วจึงจะมีผลผูกพันให้อธิการบดีต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ²³ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในกรณีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นี้ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้อง

²² ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2559 ข้อ 16

²³ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2559 ข้อ 40 - 42

ทุกซ์เฉพาะเรื่องที่มีต้นเหตุเกิดจากผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนงานอันเป็นในระดับตำแหน่งที่ต่ำกว่าอธิการบดีเท่านั้น จึงเป็นการนับได้ว่ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้นำรูปแบบนี้เข้ามาใช้ผสมผสานกับรูปแบบการระงับข้อพิพาทที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์

อีกกรณีที่น่ารูปแบบการกำหนดให้ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลนั้น คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่ระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์กำหนดให้ผู้บริหารเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์และมีอำนาจเต็มในการทำคำวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวได้หากเป็นเรื่องที่มีใ้เรื่องร้ายแรงหรือมีผลกระทบต่อสถานะการสิ้นสุดการเป็นพนักงาน กล่าวคือในกระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีนั้น ในส่วนของการอุทธรณ์ซึ่งเป็นกรณีที่ใช้สำหรับการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัย จะมีการแบ่งระดับความร้ายแรงของโทษทางวินัยออกเป็นสองกลุ่ม²⁴ ได้แก่ กลุ่มที่ 1 คือกลุ่มที่ผู้อุทธรณ์นั้นถูกลงโทษภาคทัณฑ์หรือลดบำเหน็จความชอบ กรณีนี้ในระบบการอุทธรณ์จะกำหนดให้พนักงานผู้ถูกลงโทษทางวินัยดังกล่าวสามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป เช่น ในกรณีที่หัวหน้าสาขาวิชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสาขาวิชาเป็นผู้สั่งลงโทษ ผู้ถูกลงโทษก็ต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่ออธิการบดีหรือรองอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมาย ในกรณีที่รองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมายให้ปฏิบัติกรแทนเป็นผู้สั่งลงโทษ ก็จะต้องอุทธรณ์ต่ออธิการบดี และถ้าหากเป็นกรณีที่อธิการบดีเป็นผู้สั่งลงโทษจึงจะให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งจำนวนไม่เกินห้าคน และเมื่อผู้บังคับบัญชามีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วคำสั่งก็เป็นที่ยุติ²⁵

กลุ่มที่ 2 นั้นจะเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยสำหรับกลุ่มกรณีปลดออกหรือไล่ออก ซึ่งข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีกำหนดให้ผู้ถูกลงโทษสามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยได้ และกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีอำนาจเต็มในการทำหน้าที่พิจารณาระงับข้อพิพาทดังกล่าวซึ่งเมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วให้ถือเป็นที่ยุติและอธิการบดีจะต้องสั่งการให้เป็นไปตามนั้น²⁶

²⁴ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ข้อ 58

²⁵ ระเบียบมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของพนักงาน พ.ศ. 2558 ข้อ 7 และข้อ 10

²⁶ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ข้อ 58

ในกรณีของการระงับข้อพิพาทการบริหารบุคคลซึ่งเป็นเรื่องที่พนักงานมหาวิทยาลัยจะต้องยื่นคำร้องทุกขนั้น จะมีการแบ่งเรื่องราวที่สามารถยื่นร้องทุกขได้ออกเป็นสองกลุ่ม เช่นเดียวกัน ได้แก่ กลุ่มที่ 1 กรณีที่พนักงานมหาวิทยาลัยเห็นว่าผู้บังคับบัญชานั้นใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติ ต่อตนไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย²⁷ กรณีนี้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีกำหนดให้ผู้นั้นจะต้องยื่นคำร้องทุกขต่อผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นต้นเหตุของการร้องทุกขระดับหนึ่ง²⁸ และเมื่อผู้บังคับบัญชาผู้ได้รับคำร้องทุกขมีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วคำวินิจฉัยนั้นให้ถือว่าเป็นที่ยุติ ส่วนกลุ่มที่ 2 กรณีที่พนักงานมหาวิทยาลัยถูกสั่งให้ออกจากงานหรือเลิกจ้าง ในกรณีนี้ในระบบการระงับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีสุรนารีกำหนดให้พนักงานผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องทุกขต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกขประจำ มหาวิทยาลัย และเมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกขมีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วอธิการบดีจะต้องสั่งการให้เป็นไปตามมตินั้น และให้ถือเป็นยุติ²⁹

จะเห็นได้ว่าในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีสุรนารีนี้ เป็นการนำรูปแบบที่กำหนดให้ผู้บริหารเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการระงับ ข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลทั้งกรณีการอุทธรณ์และการร้องทุกข อันมีลักษณะที่แตกต่างจากกรณี ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่กำหนดให้ในรูปแบบเดียวกันนี้มาใช้เฉพาะกรณีของการร้องทุกขเท่านั้น ส่วนกรณีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่าง ๆ ยังเป็นของคณะกรรมการอุทธรณ์ของมหาวิทยาลัยอยู่ แต่ถึงอย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในรายละเอียดโดยรวมในกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกขของมหาวิทยาลัย ที่ยกขึ้นอ้างเป็นตัวอย่างทั้งสองนั้นแล้ว พบว่ามีลักษณะร่วมกันคือมักจะมีการแบ่งอำนาจในการทำ หน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลสำหรับกรณีที่เป็นข้อพิพาทเล็กน้อยไม่ร้ายแรงหนักหรือไม่มี ผลกระทบต่อการสิ้นสุดสถานะการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยไปให้แก่ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาเพื่อ ทำหน้าที่นั้น ซึ่งมีข้อดีคือทำให้ผู้บังคับบัญชารับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานของตนและมีโอกาส ที่จะแก้ปัญหานั้นได้ด้วยตนเองอันอาจนำมาสู่สัมพันธภาพอันดีในการทำงานภายในหน่วยงานระหว่าง ผู้บริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชากับพนักงานมหาวิทยาลัยที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา ในการระงับข้อพิพาท การบริหารงานบุคคลรูปแบบที่กำหนดให้ผู้บริหารเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่นี้จึงมีลักษณะที่ หลากหลายขึ้นอยู่กับแต่ละมหาวิทยาลัยว่าจะดำเนินการในรูปแบบใด ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีตัวอย่างที่ ผู้วิจัยยกขึ้นอ้างนั้น

²⁷ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ข้อ 57

²⁸ ข้อระเบียบมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีว่าด้วยการร้องทุกขและการพิจารณาเรื่องร้องทุกขของพนักงาน พ.ศ. 2558 ข้อ 12

²⁹ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ข้อ 57

4.1.2 วิธีพิจารณาในระบบระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการอุทธรณ์ และร้องทุกข์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

การบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ทั้งสามรูปแบบนั้นล้วนแล้วแต่มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยคณะกรรมการที่ว่านี้อาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไปตามแต่ละมหาวิทยาลัยจะกำหนด แต่ในเนื้อหาสาระสำคัญของหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้นจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันตามที่กล่าวมา ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จึงขอใช้ชื่อเรียกคณะกรรมการโดยรวมเหล่านี้ว่า “คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์” เพื่อให้เป็นคำที่สื่อความหมายที่ชัดเจนเมื่อกล่าวถึงคณะกรรมการดังกล่าวในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และเนื่องจากคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นี้นับว่าเป็นกลไกที่มีความสำคัญในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเข้าไปมีส่วนสำคัญในกระบวนการระงับข้อพิพาททั้งสามรูปแบบ การทำหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จึงมีความสำคัญต่อการคุ้มครองพนักงานตามสัญญาจ้างในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและมีส่วนส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เกิดความความโปร่งใส และเป็นไปตามระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงาน ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาระบบวิธีพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลดังกล่าว เพื่อให้เห็นสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาอันเป็นจุดอ่อนของระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพื่อนำเสนอกลไกอันเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

4.1.2.1 การรับรองหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสีย

หลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาโดยแยกการพิจารณาออกเป็นสองส่วนซึ่งประกอบด้วย เรื่องการกำหนดสัดส่วนของกรรมการประการหนึ่ง และเรื่องเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอีกประการหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่าทั้งสองเรื่องนี้มี ความเกี่ยวข้องโดยตรงและอาจมีผลกระทบกับหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งจากการศึกษาระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ พบว่าในกระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภายในสถาบันอุดมศึกษานั้น จะมีการกำหนดสัดส่วนกรรมการและเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ดังนี้

4.1.2.1.1 การกำหนดสัดส่วนกรรมการ

วิธีการกำหนดสัดส่วนของจำนวนคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐโดยรวมส่วนใหญ่แล้ว พบว่าในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาได้กำหนดลักษณะสัดส่วนของกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ออกเป็น 4 กรณีด้วยกัน ได้แก่

(1) กรณีเน้นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเป็นหลัก ซึ่งหมายความว่าองค์ประกอบของจำนวนคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นจะให้ความสำคัญกับการให้บุคคลภายนอกที่มีใช่ฝ่ายผู้บริหารหรือฝ่ายพนักงานผู้ปฏิบัติงานเป็นกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในจำนวนที่มากกว่ากรรมการฝ่ายอื่น ซึ่งคำว่าผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่นี้อาจจะเป็นกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นเองหรือเป็นบุคคลภายนอกซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลก็เป็นได้ ส่วนเหตุผลที่มีการกำหนดสัดส่วนจำนวนกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมีจำนวนมากกว่ากรรมการอื่นนั้น เนื่องจากข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างผู้บริหารในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชากับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานภายใต้บังคับบัญชา ดังนั้นการกำหนดให้มีกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ผู้เป็นบุคคลภายนอกมีสัดส่วนจำนวนมากกว่ากรรมการอื่นที่มาจากตัวแทนของฝ่ายคู่กรณีผู้พิพาทนั้น จึงน่าจะทำให้กระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลเป็นไปด้วยความเป็นธรรมและไร้ข้อกล่าวหาอันอาจมีผลกระทบต่อหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียได้มากกว่ากรณีอื่น ๆ

โดยตัวอย่างสถาบันอุดมศึกษาที่นำกรณีนี้มาใช้ในการกำหนดสัดส่วนจำนวนคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น ได้แก่ กรณีมหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และพิทักษ์ระบบคุณธรรม ประจำมหาวิทยาลัยประกอบไปด้วย³⁰ 1) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกจำนวนหกคน อันได้แก่กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งคนเป็นประธานและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกจำนวนห้าคน 2) ตัวแทนของฝ่ายผู้บริหารจำนวนหนึ่งคนซึ่งได้แก่รองอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมาย 3) ตัวแทนของฝ่ายพนักงานมหาวิทยาลัยผู้ปฏิบัติงานอีกจำนวนสองคน คือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้แทนประเภทวิชาการหนึ่งคนและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้แทนประเภทสนับสนุนหนึ่งคน และในอีกตัวอย่างหนึ่งเช่นกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำ

³⁰ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยขอนแก่นว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2558 ข้อ 7

มหาวิทยาลัย อันประกอบด้วย³¹ ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกทั้งหมดจำนวนห้าคนโดยไม่มีฝ่ายอื่น ๆ เป็นกรรมการร่วมด้วยแต่อย่างใด ซึ่งได้แก่กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งคน เป็นประธานกรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัยที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือการบริหารงานบุคคลและมีความเข้าใจเกี่ยวกับอุดมศึกษาอีกจำนวนสี่คนเป็นกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เป็นต้น

(2) กรณีเน้นตัวแทนของฝ่ายผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก กล่าวคือในกรณีนี้จะเป็นการกำหนดสัดส่วนจำนวนคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในลักษณะที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีจำนวนตัวแทนของฝ่ายผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชา มากกว่าจำนวนกรรมการอื่น ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่ค่อยพบเห็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้นำมาใช้มากนัก เนื่องจากเห็นว่าเมื่อข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลนั้น ส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากฝ่ายผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาของมหาวิทยาลัยเป็นผู้มีส่วนก่อให้เกิดขึ้น ดังนั้นการที่จะกำหนดให้ผู้ที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลจึงควรเป็นบุคคลที่มีใจผู้แทนหรือตัวแทนของฝ่ายผู้บริหารนั่นเองแต่อย่างใด เนื่องจากจะทำให้เกิดข้อครหาว่ากระบวนการดังกล่าวขัดกับหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียซึ่งทำให้กลไกหรือกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่สามารถคุ้มครองความธรรมแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแห่งนั้นได้ ส่วนคำว่าตัวแทนของฝ่ายผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่กล่าวนั้นหมายถึงการกำหนดให้ผู้บังคับช้ญชาตั้งแต่ระดับคณบดีหรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะขึ้นไปเป็นองค์ประกอบจำนวนหนึ่งในคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันอุดมศึกษา และยังหมายความรวมถึงกรณีที่กำหนดให้ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษานั้นมีสิทธิเลือกบุคคลอื่นใดเข้ามาเป็นกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ด้วย

ตัวอย่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่นำวิธีการกำหนดสัดส่วนกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในกรณีนี้มาใช้ นั้น ได้แก่กรณีของมหาวิทยาลัยแม่โจ้ โดยกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยประกอบด้วย³² 1) ตัวแทนของฝ่ายผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาจำนวนสี่คน ได้แก่รองอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมายจำนวนหนึ่งคนและคณบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะจำนวนไม่เกินสามคน 2) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกจำนวนไม่เกินสามคน อันได้แก่กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งคนและผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัยจำนวนไม่เกินสองคน และ 3) ตัวแทนของฝ่ายผู้ปฏิบัติงานจำนวนสองคน ได้แก่ประธานสภาคณาจารย์และประธานสภาข้าราชการและลูกจ้าง เป็นต้น

³¹ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิว่าด้วยองค์ประกอบ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มาและคุณสมบัติของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ พ.ศ. 2559 ข้อ 6

³² ข้อบังคับมหาวิทยาลัยแม่โจ้ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์โทษทางวินัย พ.ศ. 2551 ข้อ 6

(3) กรณีเน้นตัวแทนของฝ่ายผู้ปฏิบัติงานเป็นหลัก สำหรับในกรณีนี้ จะเป็นการกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีสัดส่วนอันประกอบด้วยตัวแทนของฝ่ายผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาในจำนวนที่มากกว่ากรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มาจากฝ่ายอื่น เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลและเป็นตัวแทนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่เพื่อคุ้มครองความเป็นธรรมให้แก่เพื่อนร่วมปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้กรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีความเข้าใจหรือเกิดความเห็นอกเห็นใจผู้ปฏิบัติงานได้ดีกว่ากรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่เน้นสัดส่วนกรรมการจากฝ่ายอื่น ๆ เนื่องจากกรรมการในกรณีนี้จะเป็นผู้ที่รู้สภาพแวดล้อมในการทำงานในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาได้ดีกว่าบุคคลภายนอกหรือผู้บริหาร ซึ่งการกำหนดสัดส่วนกรรมการโดยเน้นตัวแทนของฝ่ายผู้ปฏิบัติงานเป็นหลักนี้ น่าจะเป็นรูปแบบที่กรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีความเข้าใจในปัญหาข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลได้เป็นอย่างดีเนื่องจากเป็นผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานเอง แต่ในขณะเดียวกันก็จะต้องระมัดระวังไม่ให้คณะกรรมการในกรณีนี้มีจำนวนที่มากเกินไปเนื่องจากอาจจะมีผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ โดยเฉพาะในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่นำรูปแบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลที่กำหนดคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการทำหน้าที่ดังกล่าว

โดยสำหรับตัวอย่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่นำรูปแบบการกำหนดสัดส่วนกรรมการในกรณีนี้มาใช้ นั้น ได้แก่ มหาวิทยาลัยบูรพาซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย³³ 1) ตัวแทนของฝ่ายผู้ปฏิบัติงานจำนวนหกคน ได้แก่กรรมการซึ่งเลือกจากพนักงานและลูกจ้างซึ่งเป็นคณาจารย์ประจำและมีได้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีหรือหัวหน้าส่วนงานจำนวนสองคน และจากพนักงานและลูกจ้างซึ่งมิใช่คณาจารย์และมีได้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีหรือหัวหน้าส่วนงานจำนวนสองคน และกรรมการซึ่งเลือกจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสังกัดมหาวิทยาลัยบูรพาจำนวนสองคน 2) ตัวแทนของฝ่ายผู้บริหารจำนวนสามคน ได้แก่รองอธิการบดีหนึ่งคนและหัวหน้าส่วนงานจำนวนสองคน และ 3) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกจำนวนสามคน อันได้แก่กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งคนกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคลด้านกฎหมายและด้านบริหารองค์การด้านละหนึ่งคนเป็นกรรมการ และอีกตัวอย่างหนึ่งคือ กรณีของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ประกอบด้วย³⁴ 1) ตัวแทนของฝ่ายผู้ปฏิบัติงานจำนวนห้าคน ได้แก่ผู้แทนสภาคณาจารย์และพนักงานจำนวนหนึ่งคน ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยตำแหน่ง

³³ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพาวัดด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2558 ข้อ 60

³⁴ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2559 ข้อ 7

สายวิชาการจำนวนสองคน ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยตำแหน่งสายปฏิบัติการจำนวนสองคน และในกรณียังอาจมีเพิ่มได้อีกสองคนหากสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง เนื่องจากมีการกำหนดให้กรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ส่วนหนึ่งมาจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้บริหารหรือประเภทคณาจารย์ประจำจำนวนสองคน 2) ตัวแทนของฝ่ายบริหารจำนวนหนึ่งคน คือรองอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมายจำนวนหนึ่งคน และอาจมีเพิ่มได้อีกสองคนในทำนองเดียวกันกับที่กล่าวมาข้างต้น 3) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกจำนวนห้าคน ได้แก่กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งคนและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์ การสอบสวนการเงิน บัญชี หรือเศรษฐศาสตร์ จำนวนไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการ

(4) กรณีเน้นสัดส่วนที่สมดุลระหว่างตัวแทนสามฝ่าย ในกรณีนี้มักจะกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีสัดส่วนของจำนวนคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยตัวแทนของฝ่ายผู้บริหาร ตัวแทนของฝ่ายผู้ปฏิบัติงาน และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกซึ่งมิได้เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย ในจำนวนสัดส่วนที่เท่า ๆ กัน และมีกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิอีกท่านหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ ซึ่งในกรณีนี้หากพิจารณาโดยผิวเผินแล้วก็อาจถือได้ว่าเป็นการกำหนดสัดส่วนจำนวนกรรมการโดยใช้กรณีเน้นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเป็นหลัก เนื่องจากตามจริงแล้วมีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมากกว่ากรรมการจากฝ่ายอื่น ๆ แต่ถ้าหากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการกำหนดสัดส่วนที่สมดุลกันระหว่างตัวแทนสามฝ่ายนี้แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดสัดส่วนกรรมการที่คำนึงถึงหลักความเป็นกลางในด้านของจำนวนกรรมการผู้ที่จะมาทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลและมีความเป็นธรรมมากที่สุด เนื่องจากการกำหนดให้มีตัวแทนของฝ่ายคู่กรณีพิพาทในจำนวนที่เท่า ๆ กัน ส่วนการที่กำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนมากว่าหนึ่งเสียงนั้นก็เพื่อให้การทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดไม่เกิดปัญหาขึ้นในกรณีที่คะแนนเสียงในการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องใดเรื่องหนึ่งมีจำนวนที่เท่ากัน

สำหรับตัวอย่างมหาวิทยาลัยที่นำรูปแบบการกำหนดสัดส่วนกรรมการในกรณีนี้มาใช้ในระบบการระงับข้อพิพาทภายในหน่วยงานนั้น พบว่ามีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนำรูปแบบนี้มาใช้ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคำร้องอุทธรณ์และร้องทุกข์สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย อันประกอบไปด้วย³⁵

1) ตัวแทนของฝ่ายผู้บริหารจำนวนสามคน ได้แก่บุคคลที่สภามหาวิทยาลัยเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก และหัวหน้าส่วนงานซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ จำนวนสามคน 2) ตัวแทนของฝ่ายผู้ปฏิบัติงาน จำนวนสามคน ซึ่งสภามหาวิทยาลัยเลือกจากพนักงานของมหาวิทยาลัย จำนวนสามคน และ 3) ผู้ทรงคุณวุฒิ

³⁵ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2550 ข้อ 56

ภายนอก จำนวนสี่คน ได้แก่กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งคนเป็นประธานและ
ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกอื่นซึ่งกรรมการที่มาจากตัวแทนของฝ่ายผู้บริหารและกรรมการที่มาจากตัวแทน
ของฝ่ายผู้ปฏิบัติงานร่วมกันคัดเลือก จำนวนสามคน เป็นคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ
มหาวิทยาลัย และอีกตัวอย่างหนึ่งคือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี ซึ่งกำหนดให้มี
คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยที่ประกอบด้วย³⁶ 1) ตัวแทนของฝ่ายผู้บริหาร
จำนวนสามคน อันได้แก่ รองอธิการบดีที่ได้รับมอบหมายจากอธิการบดีจำนวนหนึ่งคน หัวหน้าส่วน
ราชการภายในมหาวิทยาลัยซึ่งเลือกกันเอง จำนวนสองคน 2) ตัวแทนของฝ่ายผู้ปฏิบัติงาน จำนวน
สามคน อันได้แก่ เลขาธิการสภาคณาจารย์และข้าราชการและกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากตัวแทน
คณาจารย์และข้าราชการซึ่งเลือกกันเอง จำนวนสองคน และ 3) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัย
จำนวนสามคน ได้แก่ กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการและ
ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกอีกจำนวนสองคน ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เป็นต้น
ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยหนึ่งที่นำระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์มาใช้กับข้าราชการและพนักงานใน
สถาบันอุดมศึกษา

ในทางปฏิบัติสำหรับการกำหนดสัดส่วนของจำนวนกรรมการใน
คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ นั้น ค่อนข้างจะมีรายละเอียดที่
แตกต่างกันและมีการกำหนดรายละเอียดในวิธีการได้มาซึ่งรายชื่อเพื่อเสนอให้สภาสถาบันอุดมศึกษา
แต่งตั้งเป็นคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นก็ค่อนข้างมีรายละเอียดที่มีได้เป็นไปในทำนอง
เดียวกันมากนัก แต่โดยหลักแล้วรูปแบบการกำหนดสัดส่วนกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นจะมี
ลักษณะแนวทางตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลในข้างต้น ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการ
ตระหนักถึงความสำคัญของหลักความเป็นกลางในกระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคล
ภายในหน่วยงานทางด้านสัดส่วนความเป็นธรรมหรือความเท่าเทียมในจำนวนคณะกรรมการผู้ทำ
หน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด อันเป็นความยุติธรรมขั้นต้นของขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ก่อนที่จะ
พิจารณาเนื้อหาของเรื่องต่อไป

4.1.2.1.2 เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการ

การกำหนดให้คู่กรณีในข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลมีสิทธิในการ
คัดค้านกรรมการผู้ที่จะมาทำหน้าที่ในกระบวนการระงับข้อพิพาทของเขานั้น เป็นหลักการที่ถูกกำหนด
ขึ้นเพื่อรองรับให้กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นไปด้วยความเป็นธรรมและเพื่อคุ้มครองสิทธิ

³⁶ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรีว่าด้วยคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย
พ.ศ. 2551 ข้อ 4

ของคู่กรณีที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์โดยคณะกรรมการที่มีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ หลักความเป็นกลางของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จึงเป็นหลักการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่าง ๆ ต่างให้ความสำคัญในการกำหนดรับรองไว้กลไกหรือกระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงาน เพื่อให้การระงับข้อพิพาทนี้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้เป็นที่ยอมรับแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ปฏิบัติงานในการที่จะเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทดังกล่าวนี้ โดยที่สถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นคู่กรณีไม่จำเป็นต้องไปพึ่งพากลไกหรือกระบวนการพิจารณาคดีของศาลอันจะนำมาสู่ปัญหาด้านอื่น ๆ ตามมา ทั้งในเรื่องของระยะเวลาและค่าใช้จ่าย ซึ่งหลักการนี้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยอันเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้นได้กำหนดรับรองหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ไว้ในกฎหมายดังกล่าวแล้ว และนับว่าเป็นหลักกฎหมายกลางที่มีความสำคัญหลักกฎหมายหนึ่งที่มากำหนดคุณสมบัติหรือพฤติกรรมอันอาจมีผลกระทบต่อความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ไว้ และหากเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องนั้นมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวก็จะต้องถูกห้ามหรือถูกตัดมิให้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณา³⁷ โดยในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นได้แยกกรณีต่าง ๆ ที่กระทบต่อหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่³⁸ (1) ความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย (Objective) อันหมายถึง ความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่นั่นเอง ซึ่งเป็นความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจาก “สถานภาพ” หรือ “ฐานะ” ของตัวเจ้าหน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁹ (2) ความไม่เป็นกลางทางอัตตะวิสัย (Subjective) เป็นความไม่เป็นกลางที่เกิดขึ้นอันมีเหตุมาจากสภาพภายในความคิดจิตใจของตัวเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นการพิจารณาจากเหตุอื่นที่ไม่ใช่เรื่องของสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่ เป็นต้นว่าเจ้าหน้าที่ในทางปกครองมีสาเหตุโกรธเคืองหรือมีข้อพิพาทกับคู่กรณีในการพิจารณา เป็นต้น อันเป็นหลักการที่

³⁷ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 20.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, 20 - 21.

³⁹ มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กำหนดไว้อย่างกว้างเพื่อให้มีการพัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าวต่อไปในอนาคต ตามรายละเอียดที่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 16⁴⁰ ที่ผู้วิจัยกล่าวมาแล้ว ในบทที่ 2 อันเป็นหลักกฎหมายที่มีความสำคัญที่นำมาใช้สำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดด้วยโดยอนุโลม เนื่องจากประเทศไทยนั้นยังไม่มีกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์หรือวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไว้โดยตรง

สำหรับการกำหนดรับรองหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่หรือการกำหนดสิทธิแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น เมื่อผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในรายละเอียดของข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็พบว่าได้มีการกำหนดหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียของกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้ในวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยจำแนกออกเป็นกรณีต่าง ๆ ดังนี้

(1) กรณีไม่ได้กำหนดสิทธิการคัดค้านกรรมการไว้หรือกำหนดไว้

แต่มีมาตรฐานต่ำกว่ากฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของบางสถาบันอุดมศึกษาได้กำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการผู้ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้ในระดับมาตรฐานที่ต่ำกว่ากฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองหรือในบางสถาบันอุดมศึกษาก็มิได้กำหนดเหตุการณ์คัดค้านดังกล่าวนี้ไว้ในระบบวิธีพิจารณาแต่อย่างใด ทั้งนี้หลักการนี้มีผลกระทบโดยตรงต่อการอาจถูกกล่าวหาว่าระบบการระงับข้อพิพาทของสถาบันอุดมศึกษานั้น มิได้เป็นไปตามหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียซึ่งอาจนำมาสู่การไม่เชื่อมั่นในกลไกการระงับข้อพิพาทภายในหน่วยงานและระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์จะกลับกลายเป็นกลไกหรือขั้นตอนที่สร้างอุปสรรคต่อการเข้าถึงความ

CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁴⁰ มาตรา 16 ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(2) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เป็นธรรมของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา ที่จะต้องดำเนินการเพียงเพื่อต้องการให้เป็นทางผ่านต่อการนำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเท่านั้น และท้ายที่สุดเมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อพิพาทนั้นได้รับการพิจารณาโดยกรรมการผู้มีส่วนได้เสียอันอาจทำให้เสียความเป็นกลางศาลก็ย่อมมีสิทธิเพิกถอนกระบวนการพิจารณาดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเวลาและอาจนำมาสู่ปัญหาอื่นที่ตามมาโดยใช้เหตุ

เหตุผลที่สถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้ไม่ได้กำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้ในระบบวิธีพิจารณาข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานนั้น อาจเป็นเพราะสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้มีมุมมองในเรื่องของการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองในเรื่องหนึ่งซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การที่ไม่ได้กำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการไว้ในข้อบังคับเกี่ยวกับวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษาจึงไม่ได้ทำให้หลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียเป็นเรื่องที่มีใช้การไม่ให้ความสำคัญคุ้มครองในระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์แต่อย่างใด เนื่องจากแม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาจะมีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ แต่ในฐานะที่การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นการพิจารณาทางปกครองในเรื่องหนึ่งจึงสามารถนำหลักการดังกล่าวที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองมาใช้บังคับได้ในฐานะเป็นกฎหมายกลางที่วางมาตรฐานขั้นต่ำในการพิจารณาทางปกครองอยู่แล้ว ตัวอย่างสถาบันอุดมศึกษาที่มีได้กำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้ หรือกำหนดไว้แต่มีมาตรฐานต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ ซึ่งผู้วิจัยได้ตรวจสอบข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาโทษทางวินัย พ.ศ. 2558 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ว่าด้วยคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2558 แล้ว พบว่าไม่มีภาระระบุเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้ในข้อบังคับดังกล่าวแต่อย่างใด และอีกกรณีตัวอย่างหนึ่งคือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งระเบียบมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของพนักงาน พ.ศ. 2558 ก็ได้กำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการไว้ เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยทักษิณ ซึ่งทั้งสองสถาบันอุดมศึกษานี้ไม่มีกำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้ในข้อบังคับแต่อย่างใดและรายละเอียดวิธีพิจารณาของคณะกรรมการด้านอื่น ๆ นั้นก็มีความไม่ชัดเจนมากนักจึงเป็นปัญหาหนึ่งในระบบการระงับข้อพิพาทของผู้ปฏิบัติงาน และนอกจากนี้ยังมีกรณีของมหาวิทยาลัยรามคำแหงซึ่งกำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการไว้เฉพาะในเรื่อง⁴¹ 1) เป็นคู่กรณีเอง ได้แก่ ผู้กล่าวหา ผู้บังคับบัญชาผู้ส่งลงโทษ หรือผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ 2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี 3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือ

⁴¹ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหงว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 8

ลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น 4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์ของคู่กรณี 5) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี ซึ่งเป็นเหตุแห่งการคัดค้านในด้านความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย ไม่มีเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการในด้านความไม่เป็นกลางทางอัตตะวิสัย ซึ่งเป็นความไม่เป็นกลางที่เกิดขึ้นอันมีเหตุมาจากสภาพภายในความคิดจิตใจของตัวเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด เช่น มีกรณีข้อพิพาทในเรื่องอื่นหรือความขัดแย้งกันในฐานะเพื่อนบ้าน เป็นต้น ในกรณีนี้จึงถือว่าเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการของมหาวิทยาลัยรามคำแหงได้ให้การคุ้มครองสิทธิแก่ผู้อุทธรณ์ร้องทุกข์น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(2) กรณีกำหนดสิทธิการคัดค้านกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ มักจะนำเหตุแห่งการคัดค้านเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2559 มากำหนดเป็นเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในข้อบังคับมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในข้อพิพาทตามหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นผลทำให้ในระบบวิธีพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นกลางของกรรมการผู้ทำหน้าที่โดยให้คู่กรณีในข้อพิพาทมีสิทธิร้องคัดค้านกรรมการผู้มีส่วนได้เสียได้เพื่อในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของตนได้รับการพิจารณาจากบุคคลที่จะสามารถอำนวยความสะดวกเป็นธรรมได้มากที่สุดสำหรับเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นส่วนใหญ่มักจะมีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั่นเอง เพียงแต่ในบางกรณีหรือบางข้อโดยสภาพแล้วอาจจะไม่เกิดขึ้นสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาก็จะไม่มีการนำมากำหนดไว้

และสำหรับตัวอย่างของสถาบันอุดมศึกษาที่นำเหตุแห่งการคัดค้านในกรณีนี้มาใช้ในการคุ้มครองความเป็นธรรมตามหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียนั้นก็ ได้แก่เช่น มหาวิทยาลัยพะเยา ซึ่งกำหนดห้ามมิกรรมการที่มีเหตุดังต่อไปนี้ทำการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์⁴² คือ 1) เป็นคู่กรณีเอง 2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี 3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น 4) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ของผู้ถูกกล่าวหา 5) มีเหตุอื่นใดที่มีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางตามที่คณะกรรมการกำหนด หรือกรณีของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ซึ่งก็มีการกำหนดให้สิทธิแก่ผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์สามารถคัดค้าน

⁴² ข้อบังคับมหาวิทยาลัยพะเยาว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555 ข้อ 11

กรรมการผู้พิจารณาได้ ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้⁴³ 1) เป็นคู่กรณีกับผู้อุทธรณ์ 2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณีหรือผู้อุทธรณ์ 3) เป็นญาติของคู่กรณีหรือผู้อุทธรณ์ คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น 4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณีหรือผู้อุทธรณ์ 5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณีหรือผู้อุทธรณ์ 5) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งก็มีลักษณะคล้ายคลึงเช่นเดียวกันกับมหาวิทยาลัยนครพนม⁴⁴ และมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์⁴⁵ เป็นต้น ที่มีลักษณะเป็นการกำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการทั้งในเรื่องความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย (Objective) อันหมายถึง ความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่นั่นเอง ซึ่งเป็นความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจาก “สถานภาพ” หรือ “ฐานะ” ของตัวเจ้าหน้าที่ และความไม่เป็นกลางทางอัตตะวิสัย (Subjective) อันเป็นความไม่เป็นกลางที่เกิดขึ้นอันมีเหตุมาจากสภาพภายในความคิดจิตใจของตัวเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นไว้ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

(3) กรณีกำหนดสิทธิการคัดค้านกรรมการที่มีเหตุอื่นนอกเหนือจากกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในกรณีนี้เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการนั้นนอกจากจะมีการนำเหตุแห่งการคัดค้านตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมากำหนดในระบบวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษาแล้ว สถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้ยังกำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอื่นเพิ่มเติมด้วย จึงเป็นผลทำให้ในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกรณีนี้มีหลักเกณฑ์ที่เป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานผู้ที่มีความประสงค์จะยื่นคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์มีสิทธิในการคัดค้านกรรมการผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของตนได้หลากหลายด้านมากยิ่งขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นกระบวนการหรือวิธีพิจารณาที่ต่างตระหนักถึงความสำคัญของหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียมากกว่าในกรณีอื่น ๆ และทำให้คู่กรณีในข้อพิพาทได้รับการพิจารณาที่มีความเป็นธรรมมากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันผู้วิจัยมีความเห็นว่า เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นส่วนหนึ่งอาจเป็นเหตุตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

⁴³ ข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559 ข้อ 15

⁴⁴ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยนครพนมว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2554 ข้อ 12

⁴⁵ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 13

กล่าวคือ หมายถึงเป็นกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางนั่นเอง เพียงในกฎหมายในมาตรานี้โดยตัวมันเองแล้วไม่มีความชัดเจนมากนักกว่าจะต้องมีเหตุในระดับใดจึงจะถือว่าเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ซึ่งจะต้องอาศัยแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเป็นคำอธิบายขยายความของกฎหมายมาตราดังกล่าว ด้วยเหตุนี้สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ได้มองเห็นปัญหาของการใช้กฎหมายดังกล่าวซึ่งจะต้องรอความชัดเจนจากศาลปกครอง จึงมีการกำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการขึ้นเองเพิ่มเติมซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นเหตุที่สถาบันอุดมศึกษาพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าเหตุในลักษณะตามที่กำหนดเพิ่มเติมนั้นจะมีผลกระทบต่อความเป็นกลางของกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในการทำหน้าที่

สำหรับเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอื่นเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น พบว่ามีเหตุ 1) รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ผู้ร้องทุกข์ร้องทุกข์ หรือเป็นผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้เกิดความคับข้องใจ 2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา ซึ่งเหตุนี้มีการกำหนดไว้ในลักษณะทำนองเดียวกันในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่⁴⁶ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี⁴⁷ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์⁴⁸ มหาวิทยาลัยบูรพา⁴⁹ มหาวิทยาลัยมหิดล⁵⁰ และมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม⁵¹ เป็นต้น ซึ่งเป็นเหตุที่เพียงแต่กรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้ได้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่มีการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น ก็อาจถูกคัดค้านการทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ สำหรับเหตุผลที่กำหนดไว้เช่นนี้ อาจเป็นเพราะไม่ต้องการให้กรรมการผู้หนึ่งนำสิ่งที่ตนเองเป็นผู้ได้เห็นเหตุการณ์มาชักจูงดุลพินิจของกรรมการท่านอื่นโดยปราศจากการพิจารณาอย่างรอบด้านและในขณะเดียวกันการที่กำหนดให้กรรมการที่ได้เห็นเหตุการณ์เข้ามาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้นก็อาจทำให้กรรมการมีธงคำตอบสำหรับการทำคำวินิจฉัยอยู่ในตัวซึ่งส่งผลทำให้คู่กรณีในข้อพิพาทไม่

⁴⁶ ประกาศคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ข้อ 20

⁴⁷ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ข้อ 17

⁴⁸ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2559 ข้อ 10

⁴⁹ ระเบียบคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยว่าด้วยการพิจารณา การประชุม แลการคัดค้านกรรมการ พ.ศ. 2558 ข้อ 57

⁵⁰ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 15

⁵¹ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงครามว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2558 ข้อ 8

เชื่อมั่นในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์จึงมีการกำหนดห้ามไว้เช่นนั้น ส่วนเหตุแห่งการคัดค้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุเป็นผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ หรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณานั้นเป็นเรื่องที่เข้าใจได้โดยธรรมชาติว่าเป็นเหตุที่อาจมีผลกระทบโดยตรงต่อหลักความเป็นกลางซึ่งเป็นการกำหนดเพื่ออธิบายเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจมีผลทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางเท่านั้น แต่โดยรวมแล้วก็เป็น การกำหนดขึ้นเพิ่มเติมอันมีส่วนสำคัญต่อการให้ความคุ้มครองความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

4.1.2.2 การรับรองหลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความทุกฝ่าย

สาระสำคัญของการให้สิทธิโต้แย้งและการฟังความทุกฝ่ายในระบบวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น เป็นหลักการที่เปิดโอกาสคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในข้อพิพาทมีสิทธิที่จะโต้แย้ง ชี้แจง และแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อปกป้องสิทธิของตนได้ โดยเฉพาะในการพิจารณาที่อาจมีผลกระทบในทางที่เป็นผลร้ายแก่ตน อันเป็นวิธีพิจารณาที่มักจะพบเห็นเป็นปกติในการพิจารณาคดีของศาล ในขณะที่เดียวกันหลักการดังกล่าวก็ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาทางปกครองด้วยเพื่อให้ความคุ้มครองประชาชนจากการกระทำการทางปกครองต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐ อันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง โดยตามกฎหมายของประเทศไทยนั้นแม้ว่า ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะมีการกำหนดรับรองหลักการดังกล่าวไว้ไว้ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครองก็ตาม

แต่เนื่องจากโดยสภาพความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแล้ว มีนิติสัมพันธ์ด้วยการใช้ระบบสัญญาเข้ามาบริหารจัดการ และสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัยนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเพื่อให้เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา จึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน ดังนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขึ้น จึงเป็นปัญหาว่าคำสั่งต่าง ๆ ที่ออกมาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้นเป็นการใช้อำนาจตามสัญญาหรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียว เนื่องจากเงื่อนไขของสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นมักจะกำหนดให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศของมหาวิทยาลัยทั้งที่มีอยู่ในขณะที่ทำสัญญาหรือจะมีขึ้นในอนาคต เช่น คำสั่งไล่ถอดปลัดออกจากงานหรือเลิกจ้าง จะมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เพราะหากเป็นคำสั่งทางปกครองแล้วพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะได้รับสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการพิจารณาคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิได้ และจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งถ้า

ศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ตามมาตรา 72 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในกรณีนี้มีผู้เห็นว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นเป็นบุคลากรภาครัฐอีกประเภทหนึ่งที่มีกฎหมายกำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงานบุคคลเป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา⁵² จึงเป็นบุคลากรภาครัฐที่ไม่เป็นข้าราชการที่เกิดขึ้นโดยส่วนราชการใช้อำนาจกระทำการฝ่ายเดียว⁵³ คำสั่งต่าง ๆ จึงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขึ้นก็จะต้องใช้วิธีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของส่วนราชการและหากการอุทธรณ์ไม่เป็นผลก็จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำดังกล่าวอันเป็นข้อพิพาทตามมาตรา 9 (1) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵⁴

แต่จากการที่ผู้วิจัยทำการค้นคว้าข้อมูลเบื้องต้น พบว่าในข้อเท็จจริงของการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น ไม่ใช่การใช้อำนาจฝ่ายเดียวของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐโดยแท้ เพราะมีการทำสัญญาจ้างซึ่งมีกำหนดระยะเวลาไว้ชัดเจนในแต่ละคราว และในสัญญาก็มีการกำหนดเงื่อนไขในการเลิกจ้างหรือสิ้นสุดสัญญาจ้างไว้หลากหลายประการ เช่น เมื่อครบกำหนดตามสัญญาจ้าง หรือถูกลงโทษปลดออกไล่ออก เป็นต้น แม้ฝ่ายบริหารของสถาบันอุดมศึกษาจะใช้อำนาจตามกฎหมายฝ่ายเดียวในการออกกฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล และเมื่อจะบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นก็เป็นการบังคับใช้โดยผ่านเงื่อนไขของสัญญาจ้างที่กำหนดให้อำนาจไว้ การใช้อำนาจเลิกจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจึงน่าจะเป็นการเลิกจ้างโดยข้อสัญญา และเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วว่าสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นสัญญาทางปกครอง ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นจะมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามข้อสัญญาไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายโดยแท้ ซึ่งหากไม่เป็นคำสั่งทางปกครองแล้วก็จะทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น หลักความเป็นกลาง หลักการให้เหตุผล สิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน เป็นต้น และเมื่อมีข้อพิพาทจากการบริหารงาน

⁵² นวินวิชญ์ สวรรค์ทันทอง, "การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของบุคลากรภาครัฐที่ไม่เป็นข้าราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 85.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 169.

บุคคลขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ศาลปกครองก็อาจจะไม่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออก หรือคำสั่งเลิกจ้างได้ แม้คำสั่งนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการใช้สิทธิตามสัญญาทางปกครอง

ซึ่งในกรณีตามปัญหาข้างต้นนี้ได้เคยมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเอาไว้ในคดีที่อาจารย์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ท่านหนึ่งถูกมหาวิทยาลัยให้ออกจากงานเนื่องจากไม่ผ่านประเมินผลการทดลองปฏิบัติงาน จึงได้มีการอุทธรณ์และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามลำดับเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ชดใช้ค่าเสียหาย จนคดีมาถึงศาลปกครองสูงสุดซึ่งศาลได้กำหนดประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตามที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ตั้งรูปคดีไว้ หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยไว้ว่าเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากการทำสัญญาจ้างและแต่งตั้งอาจารย์เข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยนั้น เป็นการให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการเข้าทำสัญญาจ้างกับมหาวิทยาลัย ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความยินยอมซึ่งกันและกันระหว่างคู่สัญญาตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา คำสั่งจ้างและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจึงมิได้มีสภาพบังคับให้กระทำการหรือห้ามกระทำการ และเมื่อคู่สัญญาจ้างดังกล่าวฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีเอกสิทธิ์ในการเลือกคู่สัญญาควบคุมการปฏิบัติตามสัญญา แก้อิสรสัญญาและเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว อันเป็นการแสดงถึงลักษณะพิเศษในการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการกิจการทางปกครองเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล อีกทั้งวัตถุประสงค์แห่งสัญญาในคดีนี้เป็นกรให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะกับมหาวิทยาลัยผู้ถูกฟ้องคดี สัญญาจ้างนี้จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลิกจ้างและขอให้ชดใช้ค่าเสียหายนั้นจึงเป็นการโต้แย้งจากสัญญาทางปกครอง ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองและละเมิดจากคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด และมหาวิทยาลัยจึงไม่ต้องปฏิบัติตามตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการดำเนินการยกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้มีฟ้องคดีแต่อย่างใด ส่วนการเลิกจ้างตามสัญญาชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ศาลก็จะพิจารณาว่ามหาวิทยาลัยได้ดำเนินไปตามกฎระเบียบหรือข้อบังคับภายในมหาวิทยาลัยหรือไม่⁵⁵

นอกจากนี้ยังมีอีกสองคดีที่เป็นคำวินิจฉัยข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของบุคลากรภาครัฐที่เกิดจากสัญญา อันเป็นการวินิจฉัยถึงสถานะทางกฎหมายของคำสั่งทางการบริหารงานบุคคลซึ่งได้แก่ กรณีที่ผู้อำนวยการของสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติได้

⁵⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 512/2555 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 551/2558

ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเนื่องจากคณะกรรมการบริหารสำนักงานได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไปเข้าศึกษาอบรมหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) ตามคำท้าท้วงของสำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดินเพราะเป็นสาเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลาอันขัดกับมาตรา 25 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 จึงมีการออกคำสั่งให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีนำข้อพิพาทดังกล่าวมา ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากได้ ปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างได้เพียง 1 ปี 11 เดือน กับอีก 28 วันเท่านั้น จึงทำการเรียกค่าจ้างรายเดือน พร้อมประโยชน์ตอบแทนอื่นที่จ่ายเป็นรายเดือนของระยะเวลาตามสัญญาจ้างที่เหลือซึ่งยังไม่ครบ 4 ปี เรียกค่าเสียหายที่มีสิทธิจะได้รับการพิจารณาปรับเงินเดือนไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ต่อไป พร้อม ผลประโยชน์ตอบแทนอื่น เรียกค่าเสียหายในโอกาสที่จะได้รับการต่ออายุสัญญาจ้างออกไปอีกเป็น เวลา 4 ปี หลังจากที่ครบสัญญาจ้าง และเรียกค่าเสียหายต่อชื่อเสียงเพราะเห็นว่าการเลิกจ้างดังกล่าว ทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจผิดว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติส่อไปในทางที่ไม่ชอบ ซึ่งรวมค่าเสียหาย ทั้งสิ้นเป็นเงินจำนวน 83,200,000 บาท พร้อมทั้งมีการขอลูกเลิกจ้างตามคำสั่งเลิกจ้างดังกล่าวไป ก่อน ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยว่านิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ แห่งชาตินั้นเป็นเรื่องสัญญาทางปกครองข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจึงเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทาง ปกครอง และเมื่อมีการใช้สิทธิตามสัญญาจ้างบอกเลิกสัญญาแล้ว ย่อมมีผลทำให้นิติสัมพันธ์ตาม สัญญาจ้างสิ้นสุดลง ศาลจึงไม่มีอำนาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้การบอกเลิกจ้างตามสัญญาจ้างซึ่งนิติ สัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาสิ้นสุดไปแล้วฟื้นกลับคืนมาใหม่ได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาสำหรับ กรณีขอให้เพิกถอนคำสั่งเลิกจ้างนั้นและไม่ทำการพิจารณาคำขอให้มีการขอลูกเลิกจ้างตามคำสั่ง เลิกจ้างให้ ส่วนการฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหายไว้พิจารณา⁵⁶

ส่วนอีกกรณีหนึ่งเป็นเรื่องพนักงานมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ได้ยื่นฟ้องคดีอธิการบดีและคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อศาลปกครอง เนื่องจากถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ปลดออกจากราชการ ซึ่งศาลปกครองก็ได้ทำการวินิจฉัย โดยตั้งรูปคดีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำ การพิจารณาตรวจสอบว่าคำสั่งดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยไม่ได้มีการพูดถึงการ เป็นสัญญาทางปกครองและเป็นการเลิกจ้างตามสัญญาแต่อย่างใด⁵⁷ ทั้งนี้ผลของการถูกลงโทษทาง วินัยดังกล่าวก็คือการเลิกจ้างตามสัญญานั้นเอง

⁵⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 138/2558

⁵⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อบ. 92/2557 คดีหมายเลขแดงที่ อบ. 8/2559

จากตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าสถานะทางกฎหมายของคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นยังเป็นปัญหาข้อกฎหมายอยู่ว่ามีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และขอบเขตหรือเส้นแบ่งว่าคำสั่งทางการบริหารงานบุคคลใดเป็นคำสั่งทางปกครองและคำสั่งทางการบริหารงานบุคคลใดเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา เนื่องจากศาลปกครองเองก็มีคำพิพากษาบางส่วนที่วินิจฉัยโดยมีแนวโน้มว่ามีคำสั่งทางปกครองแต่เป็นการใช้สิทธิตามสัญญาบ้างซึ่งเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็เป็นข้อพิพาทอันเกิดจากการโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ในขณะที่คำพิพากษาศาลปกครองอีกบางส่วนกลับมีคำวินิจฉัยว่าคำสั่งทางการบริหารงานบุคคลบางเรื่องของบุคลากรที่เกิดจากสัญญาจ้างนั้นมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานศาลปกครอง นักวิชาการ และนักกฎหมายในสถาบันอุดมศึกษาที่จะต้องศึกษาค้นคว้าหาคำตอบที่ชัดเจนต่อไป เพื่อให้กลไกในการคุ้มครองความเป็นธรรมและการเยียวยาความเสียหายแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีความชัดเจนมากขึ้นและเป็นแบบแผนอย่างเดียวกัน

เมื่อผู้วิจัยได้ทำการศึกษาหลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการรับฟังความทุกฝ่ายในระบบวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ แล้ว พบว่าโดยส่วนใหญ่จะกำหนดให้สิทธิดังกล่าวนี้แก่ทั้งฝ่ายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ และฝ่ายผู้บริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ด้วยวิธีการกำหนดให้ในส่วนของฝ่ายพนักงานผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์นั้นอาจแถลงการณ์ด้วยวาจาพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานประกอบคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ของตนได้ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ก็มีสิทธิมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ และในกรณีที่มีการแถลงการณ์ด้วยวาจาของฝ่ายพนักงาน ฝ่ายผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาก็มีสิทธิมาแถลงแก้ข้อกล่าวหาที่ตนได้ เพื่อให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้มีโอกาสรับฟังคำชี้แจงหรือข้อมูลทั้งสองฝ่ายอย่างรอบด้าน มีการกำหนดให้สิทธิแก่ผู้ที่จะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์สามารถขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน บันทึกถ้อยคำบุคคล หรือพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้เพื่อให้ทราบรายละเอียดของเรื่องอย่างเพียงพอและนำมาใช้เป็นข้อมูลในการชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์

ส่วนรายละเอียดที่แต่ละสถาบันอุดมศึกษามีความแตกต่างกันในการรับรองหลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความทุกฝ่ายนั้น เป็นเรื่องของการรับรองสิทธิในการมีผู้แทนหรือตัวแทนดำเนินการและการรับรองสิทธิที่จะมีผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายสำหรับกรณีที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้ดำเนินการในกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ด้วยตัวเอง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ มิได้กำหนดรับรองหลักการดังกล่าวนี้ไว้ในระบบวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของตน ทั้งที่สิทธิในการที่จะมีผู้แทนหรือตัวแทนดำเนินการและสิทธิที่จะมีผู้ให้

ความช่วยเหลือทางกฎหมายนั้นเป็นสิทธิที่มีความสำคัญในการช่วยเหลือให้คู่กรณีในข้อพิพาทได้รับความคุ้มครองตามหลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความทุกฝ่าย เพราะโดยลำพังผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์เพียงคนเดียวแล้วอาจจะมีได้มีความรู้ความเข้าใจในทางกฎหมายอย่างเพียงพอที่จะดำเนินการตามวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในระบบการระงับข้อพิพาทให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด อีกทั้งอาจนำมาสู่ซึ่งความกลัวหรือมีความรู้สึกโดดเดี่ยวในการเข้าถึงกระบวนการคุ้มครองความเป็นธรรม อันอาจนำมาสู่ความไม่ยุติธรรมได้ โดยสถาบันอุดมศึกษาที่กำหนดรับรองสิทธิในการที่จะมีผู้แทนหรือตัวแทนดำเนินการและสิทธิที่จะมีผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายนั้น จากการที่ผู้วิจัยเข้าถึงข้อมูลได้ มีตัวอย่างกรณีของสถาบันอุดมศึกษาดังนี้

4.1.2.2.1 การรับรองสิทธิในการที่จะมีผู้แทนหรือตัวแทนดำเนินการ

ตัวอย่างกรณีของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์สามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว ทำการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แทนได้ แต่จำกัดสิทธิดังกล่าวให้เฉพาะในกรณีทีผู้นั้น 1) เจ็บป่วยจนไม่สามารถอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ด้วยตนเองได้ 2) อยู่ในต่างประเทศและคาดหมายได้ว่าไม่อาจอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ด้วยตนเองได้ทันเวลาที่กำหนด 3) มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เห็นสมควร และนอกจากนี้ยังมีสิทธิมอบหมายให้บุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วเป็นผู้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แทนก็ได้⁵⁸

กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จะกำหนดให้เฉพาะฝ่ายผู้บังคับบัญชาสามารถมอบหมายเป็นหนังสือให้บุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นผู้แทนมาแถลงแก้ด้วยวาจาต่อที่ประชุมคณะกรรมการได้ในกรณีที่มีการแถลงการณ์ด้วยวาจาของฝ่ายผู้อุทธรณ์⁵⁹ ซึ่งเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้บังคับบัญชามีความสะดวกในการต่อสู้ข้อกล่าวอ้างต่าง ๆ ในกระบวนการระงับข้อพิพาท และในขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองมิให้การจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ของหน่วยงานเกิดอุปสรรคด้วยสาเหตุเพราะผู้บังคับบัญชาจะต้องมาแก้ข้อกล่าวหาด้วยตัวเองในกระบวนการอุทธรณ์

กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยพะเยาซึ่งกำหนดให้พนักงานมหาวิทยาลัยผู้ที่จะอุทธรณ์อุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีผู้อุทธรณ์เจ็บป่วยจนไม่สามารถอุทธรณ์ด้วยตนเองได้หรืออยู่ในต่างประเทศและคาดหมายได้ว่าไม่อาจอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ทันเวลาที่กำหนดหรือมีเหตุจำเป็นอื่นตามที่

⁵⁸ ประกาศคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ข้อ 4 - 5

⁵⁹ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2559 ข้อ 14

คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์กำหนดหรืออนุญาต ผู้อุทธรณ์สามารถมอบหมายให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วทำการอุทธรณ์แทนได้ และสำหรับในกรณีที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ถึงแก่ความตายก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ ทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของผู้นั้นก็มีสิทธิอุทธรณ์แทนได้ ซึ่งกรณีต่าง ๆ นี้ นำมาใช้กับกรณีที่มีการร้องทุกข์ด้วย⁶⁰

อีกตัวอย่างหนึ่งคือกรณีของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม มีการกำหนดให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะมอบหมายให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วทำการอุทธรณ์แทนได้ ถ้ามีเหตุจำเป็นอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ 1) เจ็บป่วยจนไม่สามารถอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ 2) อยู่ต่างประเทศและคาดหมายได้ว่าไม่อาจอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ทันเวลาที่กำหนด 3 มีเหตุจำเป็นอื่นที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เห็นสมควร และนอกจากนี้ในกรณีอื่น ๆ นอกจากการยื่นคำอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์นั้นมีสิทธิมอบหมายให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วเป็นผู้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในกระบวนการอุทธรณ์แทนได้ ด้วยการแจ้งล่วงหน้า⁶¹ ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์เท่านั้น และไม่จำเป็นต้องมีเหตุผลความจำเป็นด้วยแต่อย่างใด

แต่ตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีนั้น มีการจำกัดสิทธิในกรณีได้อย่างชัดเจนด้วยการกำหนดให้ผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์จะต้องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นทำการแทนไม่ได้⁶² จึงเป็นผลให้พนักงานมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีไม่สามารถมอบหมายหรือมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการยื่นคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ได้ในกรณีที่ต้องมีความคับข้องใจในการบริหารงานบุคคลอันมีแก่ตน

4.1.2.2.2 การรับรองสิทธิที่จะมีผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย

การรับรองสิทธิที่จะมีผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในการที่ผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในวิธีพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ให้โอกาสผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์มาให้ถ้อยคำเพิ่มเติมหรือมาแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อหน้าคณะกรรมการซึ่งถ้าตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้วจะกำหนดให้คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองของตนได้ ระบบวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ จึงนำหลักการดังกล่าวนี้มากำหนดไว้ในกฎหมายภายในของ

⁶⁰ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยพะเยาว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555 ข้อ 13

⁶¹ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหาสารคามว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2557 ข้อ 16 - 17

⁶² ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ข้อ 15 และ

ตนซึ่งเป็นผลทำให้ในวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ในสถาบันอุดมศึกษาบางส่วนมีการกำหนดรับรองสิทธิที่จะมีผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์ให้สามารถดำเนินกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็มีได้หมายความว่าสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ กำหนดหลักการเช่นนี้ไว้ในข้อบังคับของตนเสมอไปเนื่องจากบางสถาบันอุดมศึกษายังไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ตัวอย่างของสถาบันอุดมศึกษาที่กำหนดรับรองสิทธินี้ เช่น

กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีการกำหนดสิทธิให้ในการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์คู่กรณีสามารถนำที่ปรึกษาของตนเข้ามาฟังการพิจารณาได้⁶³

กรณีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งกำหนดผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์ประจำมหาวิทยาลัยได้ไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่มีสิทธิแถลงการณ์ด้วยวาจาแทนผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์⁶⁴

กรณีมหาวิทยาลัยพะเยากำหนดให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ พร้อมทั้งกำหนดให้การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าผู้อุทธรณ์ให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้อุทธรณ์เว้นแต่ผู้อุทธรณ์จะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น⁶⁵

กรณีของมหาวิทยาลัยมหาสารคามก็มีการกำหนดให้ในการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาฟังการพิจารณาได้ด้วย⁶⁶ เพื่อเข้ามาเป็นที่ปรึกษาแก่คู่กรณีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าว

4.1.2.3 การใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน

ด้วยอิทธิพลของระบบศาลคู่ในประเทศไทยและการกำหนดให้ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน จึงเป็นผลทำให้วิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์

⁶³ ประกาศคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ข้อ 5

⁶⁴ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2559 ข้อ 14

⁶⁵ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2559 ข้อ 20

⁶⁶ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหาสารคามว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2557 ข้อ 17 วรรคสอง

ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ นำระบบการไต่สวนมาใช้เช่นเดียวกัน ด้วยการกำหนดให้ คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท ไม่ยึดติดอยู่กับเฉพาะการให้ถ้อยคำและพยานหลักฐานของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เท่านั้น เพราะเหตุว่าในบางเรื่องที่เกิดข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลขึ้นนั้นอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและในขณะเดียวกันก็เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปด้วยความ โปร่งใส มีระบบคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของหน่วยงานให้เป็นไป โดยปราศจากการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ซึ่งเมื่อผู้วิจัยได้ทำการศึกษาระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ โดยรวมแล้ว ผลปรากฏว่าในวิธีพิจารณา อุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น ได้กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ มีอำนาจและหน้าที่ในการไต่สวนข้อพิพาทเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันเป็นยุติและทำการวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ด้วยรูปแบบวิธีการจำนวนสองวิธีด้วยกัน คือ

4.1.2.3.1 การใช้อำนาจไต่สวนทั่วไป

การใช้อำนาจไต่สวนทั่วไปในที่นี้ หมายถึงการใช้อำนาจของ คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยทั่วไปในการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่าง ๆ ซึ่งจะมีการกำหนดให้คณะกรรมการทำการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่พิพาทจากสำนวนการสอบ ข้อเท็จจริงเบื้องต้น สำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย คำชี้แจงจากหน่วยงาน ราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือบุคคลใด ๆ หรือขอให้ผู้แทนหน่วยงาน ราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจง ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ และเมื่อทำการพิจารณาดังกล่าวแล้ว ในกรณีที่เป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งมีการสอบสวนความผิดทางวินัยนั้น หากคณะกรรมการเห็นว่าจะต้องทำการสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความ ถูกต้องและความเหมาะสมตามความเป็นธรรม คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ก็มีอำนาจสอบสวน ใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมในเรื่องนั้นได้ โดยจะสอบสวนเองหรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมแทนก็ได้⁶⁷ ซึ่งนับว่าเป็นการกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และ ร้องทุกข์มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางมิได้ถูกจำกัด ให้ต้องทำหน้าที่เพียงแต่รับฟังการให้ถ้อยคำและการนำเสนอพยานหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น ส่วนลักษณะเฉพาะของการไต่สวนทั่วไปในรูปแบบนี้นั้นคือการไต่สวนที่จะต้องกระทำในรูปของ

⁶⁷ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ข้อ 15 และ

คณะกรรมการเท่านั้นมิได้กำหนดให้กรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์คนใดคนหนึ่งเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริง จึงทำให้คณะกรรมการแต่ละท่านต้องใช้ดุลพินิจร่วมกันในการรับฟังพยานหลักฐานอันมีข้อดีคือทำให้โอกาสเกิดข้อผิดพลาดในการรับฟังข้อเท็จจริงมีน้อย แต่ในขณะเดียวกันก็จะเป็นการดำเนินการที่ยุ่ยากและใช้เวลานานหากคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นมิใช่กรรมการที่มีทำหน้าที่ประจำเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยตัวอย่างสถาบันอุดมศึกษาที่นำระบบไต่สวนในรูปแบบนี้มาใช้นั้นมีตัวอย่างเช่นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์⁶⁸ มหาวิทยาลัยบูรพา⁶⁹ มหาวิทยาลัยมหิดล⁷⁰ มหาวิทยาลัยนครพนม⁷¹ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง⁷² และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน⁷³ เป็นต้น

4.1.2.3.2 การแต่งตั้งกรรมการเจ้าของสำนวน

วิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษาที่นำรูปแบบการไต่สวนด้วยการตั้งกรรมการเจ้าของสำนวนมาใช้ นั้น เป็นการไต่สวนหาข้อเท็จจริงหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงวิธีการหนึ่งที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์แต่งตั้งกรรมการเจ้าของสำนวนเพื่อทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจการดำเนินการในรูปของคณะกรรมการแต่อย่างใด ซึ่งในกรณีนี้เป็นผลทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นไปด้วยความรวดเร็วเนื่องจากสามารถกระทำได้โดยกรรมการเจ้าของสำนวนเพียงคนเดียว จากการศึกษาพบว่ารูปแบบการไต่สวนในกรณีนี้มีปรากฏในวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงในกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นั้น จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครอง เนื่องจากเป็นกระบวนการพิจารณาโดยใช้เอกสารเป็นสาระสำคัญในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีขั้นตอนโต้แย้งกันระหว่างผู้อุทธรณ์กับคู่กรณีในอุทธรณ์ไปมาสลับลำดับขั้นตอนโดยเริ่มจากผู้อุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จากนั้นจะมีการส่งคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีในอุทธรณ์ยื่นคำแก้อุทธรณ์เพื่อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเรื่องที่ตนถูกโต้แย้งว่ากระทำการไม่ถูกต้อง

⁶⁸ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2559 ข้อ 14

⁶⁹ ระเบียบคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยว่าด้วยการพิจารณา การประชุม และการคัดค้านกรรมการ พ.ศ. 2558 ข้อ 23 - 27

⁷⁰ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 21

⁷¹ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยนครพนมว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2554 ข้อ 18

⁷² ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปางว่าด้วยการลงโทษ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ การสั่งพักราชการหรือการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน พ.ศ. 2556 ข้อ 33

⁷³ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2557 ข้อ 23

เมื่อกรรมการเจ้าของสำนวนได้รับคำแก้อุทธรณ์แล้วก็จะดำเนินการสั่งให้ผู้อุทธรณ์พิจารณาคำแก้อุทธรณ์แล้วจัดทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์เพื่อโต้แย้งคู่กรณีในอุทธรณ์ และขั้นตอนสุดท้ายจึงให้คู่กรณีในอุทธรณ์ดำเนินการจัดทำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมเพื่อให้กรรมการเจ้าของสำนวนดำเนินการสรุปเรื่องเพื่อเสนอให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์พิจารณาต่อไป

เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้รับบันทึกสรุปสำนวนพร้อมความเห็นของกรรมการเจ้าของสำนวนแล้ว ก็จะมีการประชุมเพื่อพิจารณาอุทธรณ์โดยอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ทั้งนี้จะต้องดำเนินการแจ้งกำหนดวันประชุมพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้แถลงสรุปอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์ของตน⁷⁴ โดยในวันประชุมพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรกดังกล่าว หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงสรุปอุทธรณ์หรือคำแก้อุทธรณ์ของตนเป็นหนังสือก็ให้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือก่อนวันประชุมพิจารณาอุทธรณ์หรืออย่างช้าที่สุด ในระหว่างการประชุมพิจารณาอุทธรณ์ โดยคู่กรณีอาจจะขอแถลงด้วยวาจาประกอบหรือไม่ก็ได้ ซึ่งคำแถลงนั้นจะยกข้อเท็จจริงที่ไม่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วไม่ได้เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นสำคัญในเรื่องอุทธรณ์ และในวันประชุมพิจารณาเรื่องอุทธรณ์นั้น คู่กรณีอาจจะไม่มาก็ได้ แต่ก็ไม่ตัดอำนาจคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่จะออกคำสั่งสั่งเรียกให้คู่กรณี ส่วนงาน ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ความเห็นเป็นหนังสือหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใด ๆ ให้แก่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์⁷⁵ และในการประชุมพิจารณาอุทธรณ์นั้น คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จะเป็นผู้ซักถามคู่กรณีและพยานแล้วจัดทำมีการบันทึกถ้อยคำเหล่านั้นพร้อมกับให้ผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งนอกจากนี้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์อาจออกคำสั่งให้มีการบันทึกเสียง ภาพ หรือเสียงและภาพตลอดเวลาหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของการดำเนินการนั้นเพื่อเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาก็ได้⁷⁶ โดยสำหรับวิธีพิจารณาเกี่ยวกับคำร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่มีการแสวงหาข้อเท็จจริงในลักษณะทำนองเช่นเดียวกันตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ซึ่งการได้ส่วนในรูปแบบนี้เป็นตัวอย่างที่ค่อนข้างจะแปลกใหม่ในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภายใน

⁷⁴ ประกาศคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ข้อ 48

⁷⁵ ประกาศคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ข้อ 49

⁷⁶ ประกาศคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ข้อ 51

หน่วยงานของสถาบันอุดมศึกษา มีข้อดีคือทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นแต่ก็มีข้อกังวลว่าการรับฟังข้อเท็จจริงเพียงคนเดียวเฉพาะกรรมการเจ้าของสำนวนอาจมีผลทำให้การรับฟังพยานหลักฐานไม่ครบถ้วนหรือไม่รอบด้านอย่างเพียงพอและอาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีในข้อพิพาทนั้น กระบวนการดังกล่าวก็มีการกำหนดกลไกรองรับด้วยการให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์สามารถรับฟังพยานหลักฐานเพิ่มเติมนอกเหนือจากการรวบรวมและการเสนอความเห็นของกรรมการเจ้าของสำนวนได้ การรวบรวมหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและความเห็นของกรรมการเจ้าของสำนวนจึงเป็นเพียงข้อเสนอประการหนึ่งที่จะนำมาใช้ประกอบการทำคำวินิจฉัยข้อพิพาทเท่านั้นซึ่งคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีสิทธิที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ โดยกลไกที่ว่ามานี้กรรมการเจ้าของสำนวนจึงเป็นเสมือนผู้ที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์อีกทางหนึ่ง แต่ก็ไม่เหมือนกับการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของศาลปกครองโดยแท้เนื่องจากในกรณีนั้นตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นบุคคลภายนอกองค์คณะพิจารณาพิพากษาเมื่อทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อองค์คณะตุลาการเพื่อพิจารณาพิพากษาจะไม่มีสิทธิร่วมทำคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษา แต่กรรมการเจ้าของสำนวนในระบบการระงับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เมื่อทำการรวบรวมข้อเท็จจริงพยานหลักฐานและความเห็นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์แล้ว กรรมการเจ้าของสำนวนดังกล่าวยังคงมีสิทธิเข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยในรูปของคณะกรรมการอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งตรงนี้เป็นข้อแตกต่างจากการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองที่มีความสำคัญ

4.1.3 กรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์

เนื่องจากในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานี้มีรูปแบบขององค์กรผู้ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทหลากหลายรูปแบบ ข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลเรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงอาจจะต้องผ่านการพิจารณาวินิจฉัยโดยผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานก่อนแล้วจึงเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วในบางกรณีก็อาจจะต้องนำเสนอต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพิจารณาทบทวนหรือให้ความเห็นชอบก่อนที่จะมีผลบังคับออกไปสู่คู่กรณีในข้อพิพาท ดังนั้นระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์เรื่องหนึ่ง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษาใดสถาบันอุดมศึกษาหนึ่งจึงอาจต้องมีกรอบระยะเวลาผู้บริหารก่อนการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และกรอบระยะเวลาสำหรับสภาสถาบันอุดมศึกษาภายหลังจากที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ซึ่งจะเป็นประการใดสุดแล้วแต่ว่าระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลหรือวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษานั้นได้ใช้กลไกรูปแบบใดตามที่กล่าวมาในข้อ 4.1.1 แต่สำหรับรายละเอียดของกรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ในข้อนี้ ผู้วิจัย

จะทำการศึกษาเฉพาะกรอบระยะเวลาการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งพบว่าในปัจจุบันข้อบังคับเกี่ยวกับวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีกรอบระยะเวลาสำหรับการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์และคำร้องทุกข์ไว้ค่อนข้างแตกต่างกัน แต่เมื่อสรุปโดยรวมแล้วสามารถจำแนกจำนวนกำหนดระยะเวลาการพิจารณาให้แล้วเสร็จของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ออกเป็น 5 จำนวนกำหนดเวลา คือ

4.1.3.1 กำหนดเวลาสามสิบวัน

นับแต่ได้รับหนังสืออุทธรณ์หรือหนังสือร้องทุกข์ ซึ่งเป็นกำหนดระยะเวลาที่สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ไม่นิยมกำหนดมากนัก เนื่องจากเห็นว่าระยะเวลาที่สั้นเกินไปประกอบกับผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาคำร้องอุทธรณ์และคำร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นได้กระทำในรูปของคณะกรรมการซึ่งอาจมีปัญหาในการนัดประชุมที่มักจะประสบกับความล่าช้า กำหนดระยะเวลาการพิจารณาให้แล้วเสร็จของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เพียงสามสิบวัน จึงอาจเป็นจำนวนที่น้อยเกินไปและไม่เพียงพอต่อการดำเนินการได้ ตัวอย่างมหาวิทยาลัยที่นำกำหนดระยะเวลานี้มาใช้นั้นได้แก่มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์และสำนวนการพิจารณาลงโทษ แต่ในขณะเดียวกันก็มีการกำหนดข้อยกเว้นไว้ให้ขยายระยะเวลาได้หากมีเหตุผลความจำเป็นไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันครบกำหนดและจะต้องบันทึกเหตุแห่งการนั้นไว้ ซึ่งการขยายในข้อนี้เป็นอำนาจของคณะกรรมการเองที่มีอำนาจขยายระยะเวลาได้โดยลำพัง แต่ถ้าหากเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วหากมีความประสงค์จะขยายระยะเวลาเพิ่มเติมอีก เนื่องจากยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จะต้องขอขยายระยะเวลากับสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน และสามารถขยายต่อไปได้อีกเพียงไม่เกินสามสิบวันเท่านั้น⁷⁷ โดยในส่วนของกรขยายระยะเวลาการพิจารณาคำร้องทุกข์ก็จะเป็นไปในทำนองเดียวกันนี้

4.1.3.2 กำหนดเวลาหกสิบวัน

นับแต่ได้รับหนังสืออุทธรณ์หรือหนังสือร้องทุกข์ กำหนดระยะเวลาในข้อนี้ก็ไม่ค่อยพบว่าสถาบันอุดมศึกษาใดนำมากำหนดมากนัก เนื่องจากอาจเห็นว่าเป็นจำนวนระยะเวลาที่สั้นเกินไป ซึ่งจากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่ามีกรณีตัวอย่างที่ใช้กำหนดเวลาในกรณีนี้คือ มหาวิทยาลัยมหิดลที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์พิจารณาคำร้องอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับ

⁷⁷ ระเบียบมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ว่าด้วยการอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์

แต่ได้รับหนังสืออุทธรณ์⁷⁸ และกำหนดให้พิจารณาคำร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาผู้เป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นแล้ว⁷⁹ เพราะในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมหิดลนั้นจะกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการระงับข้อพิพาทในส่วนที่เป็นการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ด้วย โดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่เหนือลำดับกว่าผู้บังคับบัญชาผู้เป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นก่อนแล้วจึงให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ทำการพิจารณาดังนั้น กรอบระยะเวลาสำหรับการพิจารณาคำร้องทุกข์ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จึงมิใช่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์ และกรณีตัวอย่างอีกมหาวิทยาลัยหนึ่งที่ใช้กำหนดระยะเวลาหกสิบวันนี้นั้นคือ กรณีการพิจารณาคำร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งกำหนดให้การพิจารณาคำร้องทุกข์ที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยนั้น คณะกรรมการจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องทุกข์⁸⁰ ซึ่งกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมาของทั้งสองมหาวิทยาลัยนั้น ไม่พบว่ามีกำหนดเงื่อนไขให้สามารถขยายระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ แต่ในขณะเดียวกันก็มีได้กำหนดสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจนในกรณีที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่อาจพิจารณาได้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาดังกล่าว ซึ่งในข้อนี้ผู้วิจัยจึงเห็นว่าน่าจะเป็นกรอบเวลาเร่งรัดของคณะกรรมการเท่านั้น แต่หากคณะกรรมการไม่ทำการพิจารณาหรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จตามเกณฑ์กำหนดเวลาที่จะถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดนั้นก็อาจก่อให้เกิดให้ผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์นำข้อพิพาทไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

4.1.3.3 กำหนดเวลาเก้าสิบวัน

นับแต่ได้รับหนังสืออุทธรณ์หรือหนังสือร้องทุกข์ กำหนดระยะเวลาเก้าสิบวัน ในข้อนี้ เป็นกำหนดระยะเวลาที่สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่นำมากำหนดเป็นระยะเวลาการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เนื่องจากเป็นเกณฑ์ระยะเวลากลางตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งเคยมีคำวินิจฉัยว่าการพิจารณาทางปกครองเรื่องใดที่ใช้ระยะเวลาเกินกว่าเก้าสิบวันนั้น อาจเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าและถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ในกรณีที่การพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาการพิจารณาไว้โดยเฉพาะ

⁷⁸ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 19

⁷⁹ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 31

⁸⁰ ระเบียบมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของพนักงาน พ.ศ.

สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ จึงนำกำหนดเวลาตามเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์และคำร้องทุกข์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมหาวิทยาลัยที่มีการกำหนดระยะเวลาตามกรอบนี้นั้น ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์กำหนดให้การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ประจำมหาวิทยาลัยจะต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์⁸¹ มหาวิทยาลัยพะเยามีการกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ต้องทำการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันถัดจากวันที่ประธานหรือเลขานุการได้รับเรื่อง หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จให้ขอขยายเวลาต่อสภามหาวิทยาลัยได้อีกครั้งละไม่เกินหกสิบวัน⁸² และในกรณีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ก็ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รับหนังสือร้องทุกข์และเอกสารหลักฐาน แต่ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าวได้ ก็จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อทราบและขออนุมัติขยายเวลาพิจารณาออกไปได้อีกคราวละไม่เกินสามสิบวัน⁸³ นอกจากนี้ยังมีอีกหลายสถาบันอุดมศึกษาที่กำหนดกรอบระยะเวลาทำนองเดียวกันกับที่กล่าวมานี้ เช่น มหาวิทยาลัยบูรพา⁸⁴ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ⁸⁵ มหาวิทยาลัยนครพนม⁸⁶ มหาวิทยาลัยรามคำแหง⁸⁷ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ⁸⁸ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี⁸⁹ เป็นต้น

นอกจากจะมีการกำหนดระยะเวลาตามที่กล่าวมานี้ สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งยังได้ทำการกำหนดเงื่อนไขให้สามารถขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการได้ด้วย โดยเสนอขอขยายระยะเวลาต่อสภามหาวิทยาลัยและขยายได้ครั้งละไม่เกินสามสิบวันหรือหกสิบวันแล้วแต่สถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นจะเป็นผู้กำหนด แต่ในบางสถาบันอุดมศึกษาก็มิได้กำหนดเงื่อนไขการขยายระยะเวลาไว้แต่อย่างใดหรือแม้มีการกำหนดให้มีการขยายระยะเวลาได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁸¹ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2559 ข้อ 14

⁸² ข้อบังคับมหาวิทยาลัยพะเยาว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555 ข้อ 22

⁸³ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยพะเยาว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555 ข้อ 29

⁸⁴ ระเบียบคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยว่าด้วยการพิจารณา การประชุม แลกการคัดค้านกรรมการ พ.ศ. 2558 ข้อ 14

⁸⁵ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2559 ข้อ 13 และข้อ 22

⁸⁶ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยนครพนมว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2554 ข้อ 17 และข้อ 32

⁸⁷ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหงว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 14 และข้อ 22

⁸⁸ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2559 ข้อ 14 และข้อ 34

⁸⁹ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานีว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ข้อ 94 และข้อ 109

แต่ก็ให้มีการขยายได้เพียงครั้งเดียวไม่เกินสามสิบวันห้ามทำการขยายเรื่อย ๆ เนื่องจากเกรงว่าจะทำให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นไปด้วยความล่าช้าเกินไปอันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์และหน่วยงานได้

4.1.3.4 กำหนดเวลาหนึ่งร้อยห้าสิบวัน

กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยใช้เวลาในการพิจารณามากถึงหนึ่งร้อยห้าสิบวันนี้ จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาพบว่าปรากฏในระบบวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น มีการกำหนดระยะเวลาสำหรับการดำเนินการของคณะกรรมการทุกกรณีไว้โดยให้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องอุทธรณ์หรือรับเรื่องร้องทุกข์ แต่หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จก็ให้ขยายเวลาต่อสภามหาวิทยาลัยได้ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน⁹⁰ แต่ทั้งนี้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ก็มากำหนดลดระยะเวลาตามกรอบลงเป็นให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประธานคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้รับเรื่อง⁹¹ เพื่อให้มีระยะเวลาเร็วขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นหลักการที่กำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดให้คณะกรรมการตระหนักถึงกรอบระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็วเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับพนักงานมหาวิทยาลัยผู้ปฏิบัติงานและมีให้เกิดปัญหาในการเยียวยาความเสียหายในภายหลังในกรณีที่พบว่าการดำเนินการของมหาวิทยาลัยตามคำอุทธรณ์หรือร้องทุกข์นั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมเป็นธรรม แต่ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่ากรอบระยะเวลาดังกล่าวข้อบังคับไม่ได้กำหนดสภาพบังคับกรณีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่ดำเนินการตามกรอบระยะเวลาดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ จึงทำให้มีผลทางกฎหมายเป็นเพียงกรอบระยะเวลาเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เท่านั้น ซึ่งข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติอาจมีการดำเนินการโดยใช้ระยะเวลาที่นานกว่าที่กำหนดนั้นก็ได้อีก

4.1.3.5 ไม่มีการกำหนดเวลาพิจารณา

ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาสำหรับการดำเนินการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์และคำร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไว้อย่างชัดเจนมากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไปตามบริบทของรูปแบบวิธีการระงับข้อพิพาท แต่ปรากฏว่าในสถาบันอุดมศึกษาอีกส่วนหนึ่งกลับไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์

⁹⁰ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2556 ข้อ 17

⁹¹ ประกาศคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ข้อ 25

ของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาใด ตัวอย่างสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่มีกำหนดเวลานั้น เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์พิจารณาเรื่องให้แล้วเสร็จโดยเร็ว⁹² ซึ่งเป็นตัวอย่างกรณีมหาวิทยาลัยที่ไม่มีกำหนดเวลาการพิจารณาแล้วเสร็จไว้ และนับว่ามีความแตกต่างจากสถาบันอุดมศึกษาอื่น

4.1.4 คำวินิจฉัยและการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์

การทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น จากการศึกษาโดยรวมแล้วพบว่าในรายละเอียดการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มักจะไม่มีความแตกต่างกันในรายละเอียดมากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่ก็จะกระทำในรูปของคณะกรรมการและมีการกำหนดให้กรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ผู้ที่มีความเห็นต่างจากกรรมการเสียงส่วนใหญ่สามารถทำความเข้าใจของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยได้ ส่วนคำวินิจฉัยคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จะมีผลผูกพันคู่กรณีข้อพิพาทเมื่อใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบของระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เพราะถ้าเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีรูปแบบกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการย่อมมีผลทันทีเมื่อได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งคำวินิจฉัยให้คู่กรณีทราบ แต่หากสถาบันอุดมศึกษาใดมิได้กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา แต่อำนาจสูงสุดในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทนั้นอยู่ที่สภาสถาบันอุดมศึกษาแล้ว ย่อมทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่มีผลผูกพันคู่กรณีในข้อพิพาทโดยทันที เนื่องจากจะต้องนำคำวินิจฉัยนั้นขึ้นเสนอต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนและเมื่อสภาสถาบันอุดมศึกษาได้ทำการวินิจฉัยและมีความเห็นเป็นประการใดและได้แจ้งมติหรือคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงจะมีผลผูกพันคู่กรณีในข้อพิพาท

ซึ่งภายหลังจากที่คำวินิจฉัยข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลมีผลผูกพันคู่กรณีแล้ว ในกรณีที่คำวินิจฉัยนั้นเป็นคุณแก่พนักงานอื่น เช่น กรณีที่มีผู้กระทำผิดและถูกสั่งลงโทษทางวินัยร่วมกันหลายคนในความผิดเรื่องเดียวกันโดยมีพฤติการณ์แห่งการกระทำอย่างเดียวกัน แม้ผู้ถูกลงโทษคนอื่นจะไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์แต่หากพฤติการณ์ของผู้ที่ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์นั้นมีลักษณะเดียวกันกับเหตุของผู้อุทธรณ์แล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์หรือมติของสภามหาวิทยาลัยใน

⁹² ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ข้อ 21 และ

สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งก็อาจจะมีผลในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ที่ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์นั้นเช่นเดียวกับผู้อุทธรณ์นั้นด้วย ซึ่งมีลักษณะนี้คล้ายคลึงกับเหตุในลักษณะคดีในทางกฎหมายวิธีพิจารณาความ และสำหรับในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาผู้เป็นต้นเหตุแห่งการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์หรือฝ่ายบริหารกระทำการในทางการบริหารไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมอันเป็นเหตุให้แพ้วตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ และร้องทุกข์หรือตามมติสภาสถาบันอุดมศึกษานั้น แล้วแต่กรณี โดยส่วนใหญ่ก็จะกำหนดให้อธิการบดีดำเนินการหรือปฏิบัติให้เป็นตามคำวินิจฉัยหรือมตินั้นโดยเร็ว ไม่ค่อยจะมีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน

4.2 ปัญหาของระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐประเทศไทย

ด้วยระบบการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้ถูกกำหนดขึ้นโดยใช้รูปแบบสัญญาเข้ามาบริหารจัดการและมีลักษณะแตกต่างกันไปตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะไม่นำกฎหมายแรงงานที่ใช้บังคับกับการจ้างงานในภาคเอกชนมาใช้บังคับกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาอันเป็นบุคลากรภาครัฐประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นจากสัญญา เนื่องจากกฎหมายแรงงานนั้นกำหนดขอบเขตไม่ให้ครอบคลุมถึงการจ้างงานของภาครัฐ และในขณะเดียวกันหลักการจ้างงานของภาครัฐเองก็มีความแตกต่างกับหลักการจ้างงานของภาคเอกชนเอง จึงทำให้ไม่สามารถนำกฎหมายแรงงานมาใช้บังคับด้วยกันได้ การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจึงจำเป็นต้องกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นเอง เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว โดยเฉพาะด้านการบริหารงานบุคคลด้วยความคาดหวังว่าจักทำให้บุคลากรภาครัฐที่เกิดจากสัญญานี้ มีแต่ผู้ที่มีความรู้ดีและมีประสิทธิภาพสูง อันจะนำมาสู่การมีผลการปฏิบัติงานที่ดีและส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาของรัฐบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งแตกต่างจากระบบข้าราชการเดิมที่มักมีความมั่นคงสูงเกินไปจนเกิดปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน เมื่อระบบการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาในทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว กลับพบว่าในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลหรือระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานภายในสถาบันอุดมศึกษานั้น มิได้ถูกคำนึงถึงหรือถูกออกแบบมาเพื่อรองรับกับระบบการบริหารงานบุคคลรูปแบบใหม่นี้สักและอาจมีปัญหาเกิดขึ้นในอนาคต เนื่องจากเป็นระบบที่พยายามนำระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของข้าราชการซึ่งเป็นระบบที่ถูกใช้ในการบริหารงานบุคลากรภาครัฐอย่างยาวนานมาใช้กับบุคลากรภาครัฐประเภทพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่มีนิติสัมพันธ์

เกิดขึ้นจากสัญญา ทั้งที่บริบทการบริหารงานบุคคลของข้าราชการกับบุคลากรภาครัฐที่เกิดขึ้นจากสัญญานี้ มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เกิดขึ้นในปัจจุบันหรืออาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยมุ่งเน้นที่ระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์อันเป็นกระบวนการการระงับข้อพิพาทภายในฝ่ายปกครอง เพื่อทำการศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป อันจะเกิดผลดีต่อการพัฒนาแนวคิดระบบการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในอนาคต

4.2.1 ปัญหาความแตกต่างของลักษณะองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท

จากการศึกษาในบทที่ 2 พบว่าในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองภายในประเทศไทยนั้น ถ้าหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทของฝ่ายปกครองแล้ว บางครั้งอาจจะกระทำในรูปของคณะกรรมการซึ่งมักเรียกกันในทางวิชาการว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท” ซึ่งเป็นองค์กรภายในโครงสร้างขององค์กรฝ่ายปกครองอันมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการกระทำทางปกครองให้ชอบด้วยกฎหมายและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก่อนมีการนำเสนอข้อพิพาทดังกล่าวยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยลักษณะสำคัญของการมีสถานะทางกฎหมายเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้นจะประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ 1) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีความเป็นอิสระ 2) มีองค์ประกอบในลักษณะที่เป็นกลุ่มบุคคล 3) เป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และ 4) มีวิธีพิจารณาคดีสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ของบุคคลคล้ายศาล

ดังนั้น หากเมื่อนำหลักการดังกล่าวนี้มาพิจารณาถึงรูปแบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาอันเป็นบุคลากรภาครัฐประเภทหนึ่งแล้ว จะเห็นว่าปัจจุบันรูปแบบขององค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภายในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ นั้น ค่อนข้างจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน เนื่องจากมีทั้งประเภทที่กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาด้วยการกำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาก่อนการยื่นเรื่องก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา

ส่วนวิธีการพิจารณารายงานและความเห็นคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสภาสถาบันอุดมศึกษานั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการพิจารณาตามเอกสารอันเป็นลายลักษณ์อักษรที่คณะกรรมการเสนอมาเท่านั้นไม่มีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีในข้อพิพาทมีสิทธิเข้าชี้แจงโต้แย้งหรือให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานต่อสภามหาวิทยาลัยได้ และไม่มีระบบวิธีพิจารณาข้อพิพาทกำหนดไว้

อย่างชัดเจน การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของสถาบันอุดมศึกษาที่จึงขาดลักษณะสำคัญของการมีสถานะทางกฎหมายเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากสภาสถาบันอุดมศึกษานั้นมิได้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทโดยเฉพาะแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารควบคุมไปด้วย และในขณะเดียวกันการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของสภาสถาบันอุดมศึกษาก็มิได้กำหนดวิธีพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ของบุคคลคล้ายศาลเพื่อใช้สำหรับการพิจารณาของตนอย่างเป็นระบบแต่อย่างใด สภาสถาบันอุดมศึกษาจึงเป็นเพียงคณะบุคคลคณะหนึ่งที่มีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองเท่านั้นไม่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่อย่างใด ส่วนคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงข้อพิพาทก่อนเสนอต่อสภาสถาบันอุดมศึกษานั้น เนื่องจากโดยลักษณะเฉพาะของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในรูปแบบนี้เองแล้ว การพิจารณาให้ความเห็นหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่าง ๆ ยังไม่มีผลผูกพันคู่กรณีในข้อพิพาท ด้วยเหตุเพราะจะต้องนำเสนอต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพิจารณาทบทวน ตรวจสอบ ถ้อยแถลงอีกครั้งหนึ่งก่อน ความเห็นหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในรูปแบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลที่กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการระงับข้อพิพาทนี้ จึงมีลักษณะที่ขาดลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการมีสถานะทางกฎหมายเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคือ ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการตามหน้าที่และไม่ถือว่าเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยตรง เนื่องจากมีอำนาจเพียงให้ความเห็นต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในรูปแบบการระงับข้อพิพาทนี้จึงเป็นเพียงคณะกรรมการภายในฝ่ายปกครองคณะหนึ่งที่มีหน้าที่พิจารณาทางปกครองก่อนมีคำวินิจฉัยหรือมติของสภาสถาบันอุดมศึกษา

ส่วนระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลรูปแบบที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทนั้น เมื่อพิจารณาลักษณะของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในรูปแบบนี้แล้วเห็นว่าสิ่งที่กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยสั่งการคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาอันมีผลผูกพันคู่กรณีในข้อพิพาทได้เองในรูปของคณะกรรมการ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอความเห็นและคำวินิจฉัยเพื่อให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนั้น จึงนับว่าการดำเนินการของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในกรณีนี้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับเมื่อเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลในรูปของคณะกรรมการหรือกลุ่มบุคคล และมีระบบวิธีพิจารณาชี้ขาดสำหรับการปฏิบัติหน้าที่คล้ายศาลแล้ว คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในข้อนี้ จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่ถ้าหากพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของการมีสถานะทางกฎหมายเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้วพบว่า ลักษณะสำคัญของการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประการหนึ่งนั้นจะต้องเป็น “องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย”

โดยความหมายของคำว่าเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายนี้ในทางวิชาการตามที่กล่าวมาในบทที่ 2 มีความเห็นว่ากฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ที่ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติเท่านั้น เนื่องจากลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ในเชิงวินัยชี้ขาดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่นั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ จึงจำเป็นต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายให้อำนาจ และถ้าหากให้กฎที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติสามารถจัดตั้งคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทขึ้นแล้ว ย่อมจะทำให้มีคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทจำนวนมากเกินไป อีกทั้งกฎของฝ่ายบริหารนั้นฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจออกได้เองและย่อมจะสามารถยุบเลิก เปลี่ยนแปลง หรือตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่เมื่อใดก็ได้ หากไม่พอใจในผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการซึ่งจะมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของคณะกรรมการโดยตรง⁹³

การพิจารณาสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น จึงจะต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าเนื่องจากรูปแบบการกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจเต็มในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการมีผลเป็นที่สุดท้ายในฝ่ายปกครองผูกพันคู่กรณีที่เกี่ยวข้องนั้น เกิดขึ้นในสองกรณีด้วยกันคือ กรณีที่หนึ่งคือพระราชบัญญัติของสถาบันอุดมศึกษากำหนดไว้โดยเฉพาะกับกรณีที่สองซึ่งเป็นไปตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาโดยกรณีที่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินั้น ปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เพียงมหาวิทยาลัยเดียวคือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 ซึ่งในมาตรา 31 กำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์คณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ 1) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์และร้องทุกข์และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ 2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ 3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องให้ผู้ร้องทุกข์ถูกสั่งให้ออกจากงานด้วยเหตุผลใด ๆ หรือเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจและหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือมีการปฏิบัติไม่เป็นธรรมต่อตน เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้พิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว กฎหมายดังกล่าวก็กำหนดให้อธิการบดีต้องสั่งการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ถือว่าเป็นที่สุด

พระราชบัญญัติของสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ นั้นกำหนดไว้แต่เพียงเป็นหลักการว่าให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ภายในหน่วยงาน แต่มิได้กำหนดให้นำรูปแบบคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามาใช้เช่นเดียวกันกับกรณีของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ส่วนการดำเนินการจะเป็นไปใน

⁹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยข้อพิพาท, หน้า 274.

รูปแบบใดนั้นให้เป็นไปตามข้อบังคับที่ออกตามความของกฎหมายดังกล่าว ดังนั้นเมื่อนำหลักการมีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมาใช้ในการพิจารณาซึ่งจะต้องเป็นคณะกรรมการที่มีการกำหนดองค์รวไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแล้ว ผู้วิจัยมีความเห็นว่ามีเพียงคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เท่านั้นที่จะเข้าเกณฑ์การเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีการกำหนดรับรองไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติว่าให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีอำนาจเต็มในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการมีผลเป็นที่สุดซึ่งอธิการบดีให้ฐานะฝ่ายบริหารจะต้องปฏิบัติตาม แม้ว่าในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะมีได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจนเนื่องจากให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณาอีกครั้งหนึ่งด้วยการออกเป็นข้อบังคับก็ตาม เพราะโดยสภาพของการบริหารงานภายในสถาบันอุดมศึกษานั้นมีความแตกต่างจากการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่น เนื่องจากโดยสถานะของอธิการบดีมหาวิทยาลัยนั้นมิได้มีอำนาจดำเนินการในการของกฎหมายหรือข้อบังคับหรือระเบียบด้วยอำนาจของตนมากนัก เนื่องจากอำนาจนี้ส่วนใหญ่แล้วเป็นของสภาสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการบริหารงานของอธิการบดีอีกชั้นหนึ่ง โดยสภาพแล้วการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น ฝ่ายบริหารของสถาบันอุดมศึกษาจึงไม่สามารถทำได้เองได้โดยง่ายจนอาจมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของคณะกรรมการแต่อย่างใด และเมื่อตรวจสอบระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่แล้วก็พบว่ามียังมีองค์ประกอบในลักษณะที่เป็นกลุ่มบุคคลเนื่องจากได้กระทำในรูปของคณะกรรมการซึ่งมีจำนวนหลายคนเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทการบริหารงานบุคคล และมีวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ของบุคคลคล้ายศาลสำหรับการทำหน้าที่ตามอำนาจนั้นโดยเฉพาะ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคณะกรรมการหนึ่ง เนื่องจากมีลักษณะสำคัญของการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทครบถ้วน

ส่วนคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษาที่มีกฎหมายลำดับรองซึ่งเป็นข้อบังคับกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเต็มในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลนั้น ในกรณีนี้จึงเป็นกรณีที่มีใช้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้เป็นเพียงคณะกรรมการทางปกครองคณะหนึ่งซึ่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคำร้องอุทธรณ์และคำร้องทุกข์ของพนักงานภายในสถาบันอุดมศึกษาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่ยังมีใช้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพราะขาดลักษณะสำคัญของการมีสถานะทางกฎหมายเป็นคณะกรรมการวินิจฉัย

ข้อพิพาทเนื่องจากรายละเอียดส่วนใหญ่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองเท่านั้น โดยเฉพาะเรื่องของการกำหนดให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทมิใช่เป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่แสดงความเห็นเท่านั้น ซึ่งมีได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเหมือนกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่แต่อย่างใด เป็นผลทำให้ไม่เป็นไปตามหลักการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามสำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้ระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลรูปแบบนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นรูปแบบที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมากที่สุดเพราะมีลักษณะสำคัญอื่นครบถ้วนเกือบทั้งหมด

สำหรับระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา รูปแบบที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยงานซึ่งก็คืออธิการบดีหรือผู้บังคับบัญชาในลำดับรองลงไปเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในลักษณะที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือตัดสินข้อพิพาทอันมิใช่เพียงแต่ช่วยแก้ไขปัญหาล่วงหน้าก่อนนั้น การระงับข้อพิพาทในรูปแบบนี้ถ้าหากข้อพิพาทบางข้อเสร็จสิ้นภายในกระบวนการสั่งการของผู้บังคับบัญชาหน่วยงานแล้ว กระบวนการระงับข้อพิพาทนี้ก็จะเป็นเรื่องของกระบวนการระงับข้อพิพาทหรือการอุทธรณ์และร้องทุกข์ภายในของฝ่ายบริหารหน่วยงานเอง ไม่มีข้อพิจารณาว่าเป็นการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือไม่ แต่ถ้าหากคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์อันเป็นข้อพิพาทนี้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จและเป็นที่สุดด้วยการวินิจฉัยสั่งการของอธิการบดีเองแล้ว และข้อพิพาทนั้นจะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์และหรือของสภาสถาบันอุดมศึกษาต่อไป การพิจารณาสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ก็จะเป็นไปตามที่อธิบายมาในข้างต้น

จะเห็นได้ว่า รูปแบบระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นมีความแตกต่างกันตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการคุ้มครองพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากข้อพิพาทในลักษณะอย่างเดียวกันเพียงแต่อยู่กันต่างสถาบันกลับมีกลไกในการระงับข้อพิพาทที่ยากง่ายแตกต่างกัน ทั้ง ๆ ที่ควรจะเป็นไปในลักษณะเดียวกัน ซึ่งความแตกต่างอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในที่นี้ หากจะยกตัวอย่างให้เห็นอย่างชัดเจนก็จะเห็นได้จากการพิจารณาระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์รูปแบบที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทบางกรณี แม้ว่าข้อพิพาทนั้นจะเป็นเรื่องเล็กน้อยแต่ถ้าหากกำหนดให้เพียงผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นจากผู้บังคับบัญชาผู้เป็นต้นเหตุแห่งการอุทธรณ์และร้องทุกข์ทำการวินิจฉัยชี้ขาดได้ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองน้อยกว่าการที่กำหนดให้ข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันแต่ให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากมีระบบวิธีพิจารณาข้อพิพาทที่มีกลไกให้การคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีที่ชัดเจนมากกว่าการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาแต่ฝ่ายเดียว นอกจากนี้ผลของการที่ระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่มีความแตกต่างกันนอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังย่อมส่งผลให้การพิจารณาวินิจฉัย

ข้อพิพาทดังกล่าวนี้มีขั้นตอนยุ่งยากและหลายขั้นตอนแตกต่างกันตามรูปแบบที่สถาบันอุดมศึกษา กำหนดขึ้น ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความธรรมของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในการยื่นฟ้อง คดีต่อศาลปกครอง และในขณะเดียวกันก็ยังส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเป็นไปได้ ความลำบากและล่าช้าหากมีการโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการตามระบบการ พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ เนื่องจากกระบวนการระงับข้อพิพาทภายในสถาบันอุดมศึกษาไม่มี มาตรฐานเป็นอย่างเดียวกันส่งผลให้ศาลจะต้องมานั่งศึกษาและตรวจสอบกระบวนการดังกล่าวอยู่เสมอ ในกรณีเช่นนี้จึงนับว่าเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคในโอกาสอันเป็นหลักการย่อยหลักการหนึ่งของ หลักระบบคุณธรรมซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในการที่จะเข้าถึงระบบ คุ่มครองความเป็นธรรมด้านการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งที่บุคลากร ดังกล่าวต่างก็มีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกัน การที่รูปแบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงาน บุคคลของบุคลากรเหล่านี้มีหลายหลายรูปแบบและแตกต่างกันเป็นอย่างมากไม่มีมาตรฐานเป็นอย่าง เดียวกัน ทั้งที่ไม่มีเหตุผลใดที่จะกำหนดระบบให้มีความแตกต่างกันนั้นย่อมทำให้ไม่เป็นไปตามหลัก ระบบคุณธรรมการบริหารงานบุคคล

4.2.2 ปัญหาของวิธีพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์

เมื่อทำการศึกษาวิธีพิจารณาในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลหรือ การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัยแล้ว พบว่าปัญหาในวิธีพิจารณาของระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภายในฝ่ายปกครองซึ่งเป็น กระบวนการก่อนนำข้อพิพาทเสนอขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองมีปัญหาในหลากหลาย ประเด็นดังต่อไปนี้

4.2.2.1 หลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสีย

ปัญหาด้านความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียของคณะกรรมการอุทธรณ์และ ร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น พบว่าค่อนข้างเป็นปัญหาต่อระบบการระงับข้อพิพาท การบริหารงานบุคคลของบุคลากรดังกล่าวในปัจจุบัน เนื่องจากกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็น กระบวนการขั้นต้นของการเข้าสู่กระบวนการเรียกร้องความเป็นธรรมภายในหน่วยงาน หากเจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้ที่มีความเดือดร้อนหรือเสียหายไม่มีความเชื่อมั่นหรือไว้วางใจในคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็น ผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ภายในหน่วยงานแล้ว ย่อมทำให้กระบวนการระงับข้อพิพาท การบริหารงานบุคคลภายในฝ่ายปกครองนี้เป็นเพียงทางผ่านเพื่อจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น ไม่สามารถ ระงับข้อพิพาทได้อย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มีขึ้นเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ มีโอกาสควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำทางปกครองกันเอง

ก่อนที่จะมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลซึ่งจะทำให้ผลการคดีที่จะเกิดขึ้นในชั้นศาลได้ ทั้งนี้เมื่อผู้วิจัยทำการศึกษาระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาโดยรวมแล้วมีความเห็นว่า ปัญหาที่อาจมีผลกระทบต่อหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นมิใช่ปัญหาดังต่อไปนี้

4.2.2.1.1 ที่มาและสัดส่วนของคณะกรรมการ

พบว่าในส่วนที่มาคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น แม้ว่าในระบบจะมีการสัดส่วนของจำนวนคณะกรรมการที่แตกต่างกันไปตามแต่ละสถาบันอุดมศึกษา ในลักษณะที่บางแห่งอาจเน้นการให้ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเป็นหลักมีจำนวนมากกว่ากรรมการที่มีที่มาจากส่วนอื่น ๆ หรือบางแห่งอาจเน้นผู้บริหารหรือเนิ่นตัวแทนของฝ่ายผู้ปฏิบัติงานเป็นหลัก หรือบางแห่งอาจกำหนดสัดส่วนของกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ในจำนวนที่เท่า ๆ กัน แต่ส่วนใหญ่แล้วที่มาของกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันกล่าวคือ คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นจะประกอบด้วยกรรมการที่มีที่มาจาก 4 ส่วนหลัก ๆ ได้แก่ (1) ประธานกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง (2) กรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มาจากสายผู้บริหาร (3) กรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มาจากสายผู้ปฏิบัติงาน และ (4) กรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีประสบการณ์ด้านต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วสภาสถาบันอุดมศึกษามักจะมีบทบาทสำคัญในการแต่งตั้งประธานกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์และกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก แต่สำหรับกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ซึ่งมาจากสายตัวแทนผู้ปฏิบัติงานนั้นในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาจะมีกระบวนการในการเลือกเพื่อให้ได้มาซึ่งการเป็นตัวแทนของฝ่ายผู้ปฏิบัติงานโดยอาจเป็นการเลือกตั้งหรือเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งอันเป็นตัวแทนของฝ่ายผู้ปฏิบัติงานอยู่แล้ว เช่น ประธานสภาคณาจารย์และพนักงาน เป็นต้น

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ากรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น ส่วนใหญ่แล้วมักจะมีที่มาจากกรรมการที่เป็นผู้บริหารของหน่วยงานหรือผู้ที่มีความใกล้ชิดกับผู้บริหารเป็นผู้แต่งตั้ง เนื่องจากสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือสภามหาวิทยาลัยนั้นแม้ว่าจะมีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลการบริหารงานของอธิการบดีและคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัย แต่ด้วยเหตุเพราะองค์กรเหล่านี้มีการกำหนดสัดส่วนของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ประกอบด้วยคณะผู้บริหารของสถาบันอุดมศึกษาเข้าไปด้วยกัน จากการที่ต้องร่วมทำงานด้วยกันหลายครั้งหลายคราระหว่างคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา กับผู้บริหารของหน่วยงาน จึงอาจเป็นผลทำให้ทั้งสองฝ่ายนั้นมีความใกล้ชิดสนิทสนมกัน การที่กำหนดให้คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์มีที่มาจากแต่งตั้งของสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็น

ส่วนใหญ่ นั่น จึงอาจทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับความไม่เป็นธรรมหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการบริหารงานบุคคลไม่เชื่อมั่นในตัวคณะกรรมการอันเนื่องมาจากมีที่มาที่ใกล้ชิดกันกับผู้บริหาร ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อหลักความกลางของคณะกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่ และนอกจากนี้แม้ว่าโดยส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามที่กล่าวมาข้างต้นจะกำหนดให้มีกรรมการที่มาจากตัวแทนผู้ปฏิบัติงานบ้างก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากที่มาของคณะกรรมการแล้วผู้วิจัยมีความเห็นว่ากรรมกรดังกล่าวนั้นอาจทำหน้าที่ไม่ได้สมบูรณ์มากนัก ด้วยเหตุเพราะการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ในกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์อาจถูกรวบงำจากกรรมการที่เป็นผู้บริหารหรือมีความใกล้ชิดกับผู้บริหารได้ ในข้อนี้หากพิจารณาถึงเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอันเป็นกลไกการคุ้มครองหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยตรงแล้ว เห็นว่านับเป็นความลำบากของพนักงานผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลอย่างยิ่ง ในการที่จะพิสูจน์สถานะความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการกับผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์นั้น เนื่องจากมิได้มีสถานะความสัมพันธ์ที่ชัดเจนเช่นเดียวกับการเป็นญาติพี่น้องหรือเป็นคู่สมรส แต่เป็นเพียงความสัมพันธ์ในการร่วมงานกันเท่านั้นซึ่งบุคคลทั่วไปหรือผู้ได้บังคับบัญชาระดับล่างก็อาจไม่รับทราบความสัมพันธ์ดังกล่าว ทำให้ในหลายกรณีไม่สามารถโต้แย้งและพิสูจน์ปัญหาในข้อนี้ได้ ทั้งที่ความไม่เป็นกลางหรือความมีส่วนได้เสียดังกล่าวนี้ย่อมอาจเกิดขึ้นและยังคงมีอยู่ในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคล อีกทั้งยังนำมาซึ่งการขัดต่อหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียในการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติ

ในขณะเดียวกันจากปัญหาที่มาจากคณะกรรมการผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามที่กล่าวมานี้ นอกจากจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความไม่เชื่อมั่นต่อตัวกรรมการเพราะเหตุผลในเรื่องของที่มาแล้ว เมื่อมีความคับข้องใจจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมในระบบการบริหารงานบุคคล เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายนั้น ก็อาจไม่กล้าแม้กระทั่งนำความทุกข์ร้อนที่ตนเองได้รับไปร้องขอความเป็นธรรมกับคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ เนื่องจากเกรงว่าเมื่อตนนำข้อเท็จจริงไปร้องขอความเป็นธรรมกับกรรมการเหล่านั้นอาจทำให้อ้างอิงข้อเท็จจริงดังกล่าวไปถึงผู้บริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของตนได้เนื่องจากไม่มีความไว้วางใจและคิดว่าคณะกรรมการและผู้บริหารมีความสนิทสนมหรือปฏิบัติงานใกล้ชิดกัน จึงเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าเสี่ยงที่จะร้องขอความเป็นธรรม จากความเกรงกลัวเหล่านี้จึงทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาถูกสะสมไปเรื่อย ๆ โดยไม่แสดงออกมาให้เห็นอย่างชัดเจนมากนักหากยังไม่ถึงจังหวะเวลาที่สมควร เป็นผลทำให้ปัญหาการบริหารงานบุคคลนั้นไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาและในขณะเดียวกันผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชานั้นก็จะเข้าใจว่าสิ่งที่ตนกระทำนั้นถูกต้องแล้ว

จึงนำแนวทางที่เคยปฏิบัติมาแล้วนั้น มาปฏิบัติต่อในการกระทำที่เกิดขึ้นในภายหลัง ทำให้ปัญหาเกิดขึ้นมาเรื่อย ๆ ไม่ได้รับการแก้ไข

4.2.2.1.2 ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

ปัญหาด้านความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น มีสาเหตุเนื่องมาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ส่วนหนึ่งมีที่มาจากกรรมการแต่งตั้งของคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นผู้ทำงานร่วมกับผู้บริหารของหน่วยงานบ่อยครั้งและมีความใกล้ชิดกันไม่ว่าจะในบทบาทของกรรมการสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการแต่งตั้งให้ดำเนินงานในฐานะกรรมการชุดด้านต่าง ๆ ของหน่วยงาน เช่น คณะกรรมการด้านการกลั่นกรองข้อกฎหมาย คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายการเงินและทรัพย์สิน เป็นต้น ดังนั้นการที่กรรมการส่วนหนึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน ซึ่งคู่กรณีในข้อพิพาทนั้นส่วนใหญ่แล้วเป็นผู้บริหารของหน่วยงาน การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์จึงอาจไม่มีความเป็นอิสระในการพิจารณามากนัก เนื่องจากอาจเกิดความเกรงใจฝ่ายผู้บริหารของหน่วยงานซึ่งมีความคุ้นเคยกัน

การที่ระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาส่วนหนึ่งเป็นรูปแบบที่กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกำหนดให้เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ทำการพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องเสนอผลการพิจารณาให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาอีกครั้งว่าจะเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์หรือไม่ ยกตัวอย่างเช่นกรณีระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยมหิดลซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์พร้อมเสนอความเห็นและข้อวินิจฉัยในเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์นั้นต่อสภามหาวิทยาลัย เมื่อสภามหาวิทยาลัยได้วินิจฉัยและมีมติเป็นประการใดแล้วก็จะมีการแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบและให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของสภามหาวิทยาลัย⁹⁴ ส่วนกรณีตัวอย่างการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่กำหนดให้สิ้นสุดที่ชั้นคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ ดังนั้นการที่กลไกการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของหน่วยงานบางแห่งกำหนดให้คณะกรรมการจะต้องเสนอความเห็นและคำวินิจฉัยเพื่อให้กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณานั้น ย่อมทำให้กรรมการผู้ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสภาสถาบันอุดมศึกษา แม้ว่าการประชุมจะมีการกำหนดให้กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้มีส่วนได้เสีย

⁹⁴ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหิดลว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ข้อ 11, 22, 23, 34 และ 35

ต้องออกจากห้องประชุมในวาระนั้น แต่กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ ที่มาจากสายผู้บริหารซึ่งมิใช่คู่กรณีในอุทธรณ์หรือร้องทุกข์โดยตรงก็ย่อมทราบข้อเท็จจริงในการวินิจฉัยเหล่านั้นได้ กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์จึงต้องพยายามปฏิบัติหน้าที่ด้วยการปกป้องตนเองมิให้ตกเป็นคู่กรณีผู้พิพาทกับฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัย

ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากต้องเสนอความเห็นและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ บางครั้งก็อาจเกิดผลเสียในอีกด้านหนึ่งกล่าวคือ การที่ต้องเสนอผลการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษานั้น ในทางกลับกันก็ย่อมเป็นผลทำให้ฝ่ายบริหารไม่กล้าตัดสินใจใช้กลไกในระบบการบริหารงานบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด โดยเฉพาะในเรื่องของการประเมินผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากเกรงว่าตนเองอาจถูกอุทธรณ์หรือร้องทุกข์จากการดำเนินการดังกล่าวต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ แล้วข้อเท็จจริงดังกล่าวนั้นย่อมเข้าสู่ที่ประชุมกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาซึ่งอาจทำให้ฝ่ายบริหารเสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติยศในการปฏิบัติงาน เพราะข้อเท็จจริงจากการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นบางครั้งอาจมีการโต้แย้งใส่ความหรือกล่าวเกินกว่าความเป็นจริงเพื่อให้คณะกรรมการมีความโน้มเอียงไปยังฝ่ายผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์ และบางกรณีอาจมีผู้มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองภายในหน่วยงานใช้ช่องทางดังกล่าวนี้เพื่อใส่ร้ายป้ายสีกัน ผลอีกด้านหนึ่งจึงทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลหน่วยงานเหล่านี้เกิดความล้มเหลวและไม่มีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการกำหนดให้มีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาอันบุคลากรภาครัฐที่เกิดจากสัญญาที่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์จากระบบการบริหารงานบุคคลของบุคลากรประเภทนี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จ

นอกจากนี้สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษานั้น พบว่าในกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานแต่ละแห่งยังกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของบุคลากรภายในหน่วยงานนั้น ด้วยการกำหนดให้มีอำนาจในการออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของพนักงานเพื่อใช้บริหารจัดการบุคลากรที่อยู่ในสังกัดของหน่วยงานได้ สภาสถาบันอุดมศึกษาจึงนับว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการวางรูปแบบระบบการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้นการที่ระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลหรือระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้กำหนดให้กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเข้ามามีส่วนสำคัญของการปฏิบัติงานในกระบวนการดังกล่าวด้วยการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และยังกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ของบุคลากรในสังกัดภายหลังจากที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้เสนอความเห็นพร้อมทั้งคำวินิจฉัยต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาแล้ว จึงเป็นผลทำให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจหน้าที่ทั้งเป็นผู้วางนโยบายหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและในขณะเดียวกันกรรมการบางส่วนในสภาสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นฝ่ายผู้บริหาร

ของหน่วยงานนั้นก็มีบทบาทเกี่ยวกับการนำนโยบายหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้นไปใช้บังคับแก่บุคลากรในสังกัดของหน่วยงาน และเมื่อมีข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นก็มีการกำหนดให้กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือสภาสถาบันอุดมศึกษา เข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ด้วย จึงนับว่ามีบทบาทด้านการบริหารงานบุคคลหลากหลายด้านที่ย่อมขัดแย้งกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ภายในตัวเอง ซึ่งกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน เนื่องจากจะต้องมาตัดสินผลการดำเนินการของตนเองที่ดำเนินการไปในก่อนหน้านั้นซึ่งอาจมีผลกระทบต่อหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หากระบบการระงับข้อพิพาทของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นใช้รูปแบบกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์

เมื่อผู้วิจัยทำการศึกษาเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์แล้ว พบว่าเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการนี้ปรากฏในระบบการระงับข้อพิพาทของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จำนวนสามรูปแบบ คือ 1) รูปแบบไม่ได้กำหนดสิทธิการคัดค้านกรรมการไว้หรือกำหนดไว้แต่มีมาตรฐานต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง 2) รูปแบบที่กำหนดสิทธิการคัดค้านกรรมการไว้ตามกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และ 3) รูปแบบกำหนดสิทธิการคัดค้านกรรมการที่มีเหตุอื่นเพิ่มเติมนอกเหนือจากกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสุดแล้วแต่ว่าสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นจะใช้รูปแบบใดในการให้ความคุ้มครองคุ้มครองในข้อพิพาท ซึ่งในกรณีนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าหากสถานะการดำเนินการหรือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองแล้ว เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองและเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 16 ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ หากกฎหมายใดมิได้มีการกำหนดไว้หรือกำหนดไว้แต่มีมาตรฐานต่ำกว่ากฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้แล้วย่อมต้องทำหลักการที่กำหนดนั้นมาใช้บังคับโดยอัตโนมัติ เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษาจึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าวแม้ว่าข้อบังคับเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์จะมีได้กำหนดไว้ แต่กรณีที่สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งกำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยกำหนดให้มีเหตุอื่นเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย ซึ่งได้แก่

- 1) รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ผู้ร้องทุกข์ร้องทุกข์หรือเป็นผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้เกิดความคับข้องใจ
- 2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา เนื่องจากไม่ต้องการให้กรรมการผู้นั้นนำสิ่งที่ตนเองเป็นผู้ได้เห็นเหตุการณ์มาชักจูงดุลพินิจของกรรมการท่านอื่นโดยปราศจากการพิจารณาอย่างรอบด้านและในขณะเดียวกันการที่กำหนดให้กรรมการที่ได้เห็นเหตุการณ์เข้ามาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้นก็อาจทำให้ท่านมีธงคำตอบสำหรับการทำ

คำวินิจฉัยอยู่ในตัวซึ่งส่งผลทำให้คู่กรณีในข้อพิพาทไม่เชื่อมั่นในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์จึงมีการกำหนดห้ามไว้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการทั้งสองเหตุนี้ ส่วนหนึ่งก็น่าเป็นเหตุตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ กรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางนั่นเอง เพียงในมาตรานี้ยังอาจไม่มีความชัดเจนมากนักว่าเป็นเหตุในลักษณะใด จึงจะถือว่าเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ซึ่งจะต้องอาศัยแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดหรือรอแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเป็นคำอธิบายขยายความของกฎหมายมาตราดังกล่าว สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ได้มองเห็นปัญหาของการใช้กฎหมายนี้ จึงทำการกำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการขึ้นเองเพิ่มเติมเพื่อขจัดความไม่ชัดเจนดังกล่าวและให้การคุ้มครองสิทธิคู่กรณีตามหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียมีมากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นผลทำให้สิทธิในการคัดค้านกรรมการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งได้รับความคุ้มครองมากกว่าสถาบันอุดมศึกษาซึ่งไม่กำหนดให้สิทธิแห่งการคัดค้านกรรมการไว้หรือกำหนดไว้แต่มีมาตรฐานต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือกำหนดสิทธิการคัดค้านกรรมการไว้ตามกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

แต่หากพิจารณาการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาโดยละเอียดแล้ว พบว่าสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นเป็นสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐที่เกิดจากสัญญาประเภทหนึ่ง ซึ่งได้มีการถกเถียงกันเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสัญญาดังกล่าวในชั้นการพิจารณาของศาล จนเคยมีหลายกรณีถูกนำเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเพื่อทำการตัดสินว่าสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐเหล่านี้มีสถานะทางกฎหมายเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาจ้างแรงงาน และเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเกิดขึ้นข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใดระหว่างศาลแรงงานกับศาลปกครอง ซึ่งผลของการพิจารณาดังกล่าวก็มีคำตัดสินว่าเป็นสัญญาทางปกครองและคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง⁹⁵ ในกรณีนี้จึงเป็นปัญหาต่อไปว่าการที่สัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสถานะเป็นสัญญาทางปกครองนี้ จะมีผลทำให้การใช้อำนาจของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นเป็นการใช้อำนาจตามสัญญาหรือเป็นการใช้อำนาจสั่งการฝ่ายเดียวตามกฎหมายอันจะมีผลทำให้คำสั่งทางการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะในข้อเท็จจริงทางปฏิบัติแล้ว นอกเหนือจากการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้ในสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษา

⁹⁵ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 29/2559 และที่ 81/2559

ของรัฐทุกแห่งซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างตามสัญญาจะสามารถออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้เองแต่ฝ่ายเดียว และมีภาระบุงในเงื่อนไขของสัญญาบางข้อไว้ว่า ผู้ทำสัญญาจะต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานผู้ว่าจ้างทั้งฉบับที่ใช้บังคับอยู่แล้วในขณะที่ทำสัญญาจ้างหรือที่หน่วยงานผู้ว่าจ้างจะประกาศออกมาใช้บังคับในภายหลัง ซึ่งปัญหานี้จะต้องรอความชัดเจนของคำพิพากศาลปกครองสูงสุดหรือความเห็นทางวิชาการที่เกี่ยวข้องต่อไป เนื่องจากมีได้อยู่ในขอบเขตของการวิจัยเล่มนี้โดยตรง

เพราะหากมีการวินิจฉัยให้คำสั่งทางการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาบางเรื่องเป็นการใช้อำนาจหรือใช้สิทธิตามสัญญาแล้ว หลักกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งให้ความคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี เช่น หลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง สิทธิที่จะได้รับแจ้งผลกระทบต่อสิทธิ สิทธิที่จะมีที่ปรึกษาและผู้ทำการแทน สิทธิได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา สิทธิได้รับการพิจารณาโดยสมบูรณ์ สิทธิขอตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ สิทธิที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน สิทธิได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็ว สิทธิได้รับทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง และสิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง⁹⁶ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับสำหรับกรณีการกระทำทางปกครองที่เป็นคำสั่งทางปกครองเป็นส่วนใหญ่ ยังไม่ครอบคลุมถึงกฎ และสัญญาทางปกครอง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดจากสัญญาจึงอาจจะไม่ได้รับความคุ้มครอง และเมื่อมีข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้น ศาลปกครองก็ไม่อาจนำหลักกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ไปใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นบุคลากรภาครัฐที่เกิดจากสัญญาได้ โดยเฉพาะในเรื่องความไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบขั้นต้น

นอกจากนี้ระบบการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นก็เป็นระบบที่ค่อนข้างเป็นไปตามดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานเสียส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินผลการปฏิบัติงาน การต่อสัญญาจ้าง และการเลิกจ้าง ที่โดยปกติแล้วศาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยแทนเพราะเป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายปกครอง เพียงแต่การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้นยังต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปหรือรัฐธรรมนูญ เช่น หลักความเสมอภาค หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความสมควรแก่เหตุ เป็นต้น⁹⁷ เป็นผลทำให้การบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

⁹⁶ สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, คำถามและแนวธงคำตอบ ภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง ตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 13 - 14.

⁹⁷ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, กฎหมายปกครอง : คำบรรยายสรุป บทความ รายงานการศึกษา, หน้า 48 - 53.

นี้หากระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ภายในหน่วยงานไม่มีประสิทธิภาพและเข้มแข็งพอแล้วยอมทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมได้เท่าที่ควร ทำให้ส่งผลกระทบต่อหลักความมั่นคงในการประกอบอาชีพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งเป็นหลักการย่อยหลักการหนึ่งของหลักระบบคุณธรรมการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันอุดมศึกษาที่มีระบบการเมืองภายในหน่วยงานรุนแรงหรือมักมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือมีการกลั่นแกล้งกันภายในหน่วยงาน ย่อมทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาขาดความมั่นคงในชีวิตการทำงานและส่งผลกระทบต่อบุคคลในครอบครัวทั้งที่พนักงานผู้นั้นเป็นผู้ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ที่มีประสิทธิภาพและชอบด้วยกฎหมาย

ในการแก้ไขช่องว่างหรือข้อบกพร่องดังกล่าวเบื้องต้นนั้นจึงต้องกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพครอบคลุมถึงสิทธิดังกล่าว และมีการกำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้โดยละเอียดครบถ้วนเพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียมากที่สุด สามารถทำการระงับข้อพิพาทหรือตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานได้อย่างแท้จริง การที่สถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งกำหนดหลักการดังกล่าวนี้แตกต่างกันจึงเป็นปัญหาหนึ่งในวิธีพิจารณาที่เกิดขึ้นทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร อีกทั้งนำมาสู่ความยุ่งยากต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองและส่งผลให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความล่าช้า และการที่กระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐหลายแห่งกำหนดขึ้นมาโดยมักอ้างอิงถึงกระบวนการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ทั้ง ๆ ที่การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาบางเรื่องมีความแตกต่างกันนั้นย่อมทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้รับการคุ้มครองความเป็นธรรมอย่างรอบด้านเพียงพอ ด้วยเหตุนี้วิธีการพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จึงมีควมมาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์หรือระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภาครัฐตามหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนที่ใกล้เคียงกัน ที่สอดคล้องกับลักษณะของวิธีการบริหารงานบุคคลที่เกิดจากสัญญา

4.2.2.2 หลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความทุกฝ่าย

ในระบบการระงับข้อพิพาทของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีความจำเป็นต้องกำหนดรับรองหลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความทุกฝ่ายเพื่อให้ความคุ้มครองพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในกระบวนการร้องขอความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลไว้ ซึ่งในกรณีนี้ไม่ค่อยเกิดปัญหาขึ้นเนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่จะกำหนดให้สิทธิดังกล่าวนี้แก่ทั้งฝ่ายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์และฝ่ายผู้บริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

ด้วยวิธีการกำหนดให้ในส่วนของฝ่ายพนักงานผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์นั้นอาจแถลงการณ์ด้วยวาจา พร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานประกอบคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ของตนได้ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ก็มีสิทธิมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ และในกรณีที่มีการแถลงการณ์ด้วยวาจาของฝ่ายพนักงาน ฝ่ายผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาก็มีสิทธิมาแถลงแก้ข้อกล่าวหาที่ตนได้ เพื่อให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้มีโอกาสสืบฟังคำชี้แจงหรือข้อมูลทั้งสองฝ่ายอย่างรอบด้าน มีการกำหนดให้สิทธิแก่ผู้ที่จะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์สามารถขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน บันทึกถ้อยคำบุคคล หรือพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้เพื่อให้ทราบรายละเอียดของเรื่องอย่างเพียงพอ และนำมาใช้เป็นข้อมูลในการชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์

ส่วนปัญหาที่เกิดความแตกต่างหรือเหลื่อมล้ำกันในวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา คือในเรื่องของสิทธิในการที่จะมีผู้แทนหรือตัวแทนดำเนินการ และสิทธิที่จะมีผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งในกรณีนี้ในแต่ละสถาบันอุดมศึกษากำหนดให้การรับรองและคุ้มครองแตกต่างกันเนื่องจากบางสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้กำหนดให้สิทธิดังกล่าวแก่พนักงานของตน ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาอีกส่วนหนึ่งกำหนดรับรองสิทธิเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจนและคุ้มครองพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในหลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์สามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วทำการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แทนได้ในกรณีจำเป็น ผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์มีสิทธิมอบหมายให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วเป็นผู้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในกระบวนการอุทธรณ์แทนได้ โดยไม่จำกัดเฉพาะการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์เท่านั้นและไม่จำเป็นต้องมีเหตุผลความจำเป็นด้วยแต่อย่างใด และการกำหนดผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ เพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและมีไม่เกิดความกลัวหรือความรู้สึกโดดเดี่ยวในการดำเนินการ ซึ่งกรณีต่าง ๆ นี้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งกำหนดรับรองไว้แตกต่างกันและบางแห่งก็กำหนดมิให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าว เช่น การกำหนดให้ผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์จะต้องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นทำการแทนไม่ได้ จึงเป็นผลทำให้วิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีมาตรฐานแตกต่างกัน

4.2.2.3 หลักการใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน

เนื่องจากวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้นำระบบการไต่สวนมาใช้ ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท ไม่ยึดติดอยู่กับเฉพาะการให้ถ้อยคำและพยานหลักฐานของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเท่านั้น เพราะข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลบางเรื่องอาจมี

ผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ และในทางข้อเท็จจริง การที่สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ดำเนินการไต่สวน โดยนำรูปแบบการใช้อำนาจในการไต่สวนทั่วไปมาใช้ ซึ่งลักษณะเฉพาะของการไต่สวนทั่วไปในรูปแบบนี้ คือเป็นการไต่สวนที่จะต้องกระทำในรูปของคณะกรรมการเท่านั้นไม่ได้กำหนดให้กรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์คนใดคนหนึ่งเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริง จึงทำให้คณะกรรมการแต่ละท่านต้องใช้ดุลพินิจร่วมกัน ในการรับฟังพยานหลักฐานอันมีข้อดีคือทำให้โอกาสเกิดข้อผิดพลาดในการรับฟังข้อเท็จจริงมีน้อย เนื่องจากร่วมกันรับฟังหลายคน

ในขณะที่เดียวกันเนื่องจากกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานใน สถาบันอุดมศึกษานั้นได้กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประกอบไปด้วยบุคคล ทั้งที่บุคลากรภายในหน่วยงานนั่นเองและบุคคลซึ่งเป็นคนภายนอกไม่ว่าจะเป็นกรรมการสภา สถาบันอุดมศึกษาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกหรือผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่มี ประสบการณ์ด้านต่าง ๆ คณะกรรมการเหล่านี้ไม่ใช่ผู้ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเต็มเวลาแต่อย่างใด การปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละครั้งนั้นจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการนัดประชุมคณะกรรมการเมื่อมีผู้ยื่นอุทธรณ์ และร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ ซึ่งผลของการที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่นี้ ที่เพราะการกำหนดให้มีคณะกรรมการดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาประจำอยู่ในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา นั้นย่อมก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น เนื่องจากบางช่วงเวลาอาจไม่มีข้อพิพาทการบริหารงาน บุคคลเกิดขึ้นเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยเลยก็ได้

ข้อเสียของการที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวเต็มเวลาประกอบกับกรรมการบางส่วนยังเป็นผู้ทรงคุณวุฒิบุคคลภายนอกนี้ ย่อมทำให้ การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเป็นข้อมูลสำคัญต่อการวินิจฉัยของ คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นไม่สามารถทำได้เต็มที่อย่างมีประสิทธิภาพ และใช้ ระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์ในแต่ละเรื่องด้วยเหตุเพราะมักประสบปัญหา เกี่ยวกับการนัดหมายคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อประชุมกันแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ที่เกิดขึ้น เนื่องจากกรรมการส่วนใหญ่แล้วเป็นบุคคลที่มีความอาวุโส มีความรู้ ความสามารถในหลากหลายด้านจึงทำให้ติดภารกิจอื่นค่อนข้างมาก ทำให้การนัดหมายเป็นไปด้วยความ ยากลำบาก และนอกจากนี้ยังก็ส่งผลเสียแก่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมหรือ เดือดร้อนความเสียหายจากการบริหารงานบุคคลไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายภายในเวลา อันควร นั้นหมายความว่าหากเจ้าหน้าที่ผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือได้รับความ เดือดร้อนเสียหายจึงย่อมทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเพิ่มมากขึ้น เรื่อย ๆ ตามหลักความรับผิดชอบของรัฐ เป็นปัญหาที่นับว่าระบบการไต่สวนในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวนี้อาจไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เท่าที่ควร เพราะคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่สามารถทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทได้เต็มที่และรวดเร็วภายในเวลาอันควรนัก ทำให้ประโยชน์สำคัญของการใช้กลไกระบบไต่สวนในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ลดน้อยไปไม่สามารถคุ้มครองพนักงานผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลได้อย่างแท้จริง เนื่องจากขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ

ปัญหาในข้อนี้จึงเป็นปัญหาที่ทำให้ระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นอุปสรรคต่อการร้องขอความเป็นธรรมที่เกิดขึ้นภายในฝ่ายปกครองและนอกจากนี้การที่ข้อพิพาทหรือความขัดแย้งภายในหน่วยงานระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ปฏิบัติงานไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาภายในเวลาอันสมควรนั้นย่อมทำให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานหรือการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างต้องหยุดชะงักอยู่กับที่ในขณะที่บริบทของสังคมอื่นเปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ ซึ่งเท่ากับทำให้การจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานนี้ล้าหลัง และส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอันหมายถึงย่อมมีผลกระทบต่อนักศึกษา

4.2.2.4 ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายและการระงับข้อพิพาท

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าความเชี่ยวชาญทางกฎหมายและการระงับข้อพิพาทนั้นได้ถูกรับรองไว้ในสัดส่วนของคณะกรรมการดังกล่าวคืออย่างน้อยต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีประสบการณ์ด้านกฎหมายและหรือด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนกรรมการผู้มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายและการระงับข้อพิพาทที่ถูกกำหนดไว้ในองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่ากรรมการอื่น ๆ จะมีแต่ผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด ในบางครั้งอาจมีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ที่มีประสบการณ์ด้านกฎหมายหรือการระงับข้อพิพาทมากกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำนี้ได้ หากได้รับการแต่งตั้งจากผู้ที่มีอำนาจ ซึ่งนอกจากจำนวนกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในระบบการระงับการบริหารงานบุคคลนี้แล้ว ยังพบว่าคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามักจะมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งสองถึงสามปี เช่นในส่วนของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีวาระการดำรงตำแหน่งสามปี⁹⁸

ดังนั้น การที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ต้องสับเปลี่ยนไปตามวาระเพื่อให้บุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น ย่อมเป็นเหตุให้คณะกรรมการซึ่งเดิมมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายและการระงับ

⁹⁸ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พ.ศ. 2556 ข้อ 12

ข้อพิพาทน้อยอยู่แล้ว ไม่ได้ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนเกิดความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคล ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จึงมักมีความเห็นโน้มเอียงไปตามความเห็นของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและการบริหารงานบุคคลหรือมีความเห็นโน้มเอียงไปตามความเห็นเบื้องต้นของฝ่ายเลขานุการซึ่งเป็นบุคลากรที่อยู่ในได้บังคับบัญชาของผู้บริหารหน่วยงานซึ่งมักเป็นคู่กรณีในเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ อันมีผลทำให้การพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและความเหมาะสมของการดำเนินการดังกล่าว ไม่ได้ได้รับการพิจารณาจากกรรมการทุกคนอย่างแท้จริง เนื่องจากถูกจำกัดด้วยความไม่เชี่ยวชาญในด้านกฎหมายและระบบการระงับข้อพิพาท

นอกจากนี้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ด้านกฎหมายและด้านการบริหารงานบุคคลนั้น ในข้อเท็จจริงพบว่าส่วนใหญ่แล้วมักจะทำการแต่งตั้งจากข้าราชการบำนาญซึ่งมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่มีสถานะเป็นข้าราชการมากกว่าการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดจากสัญญา ซึ่งในการบริหารงานบุคคลและการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลนั้นส่วนใหญ่แล้วจะใช้กฎ ก.พ. กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชนเป็นส่วนใหญ่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท แต่สำหรับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น แม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยให้สัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐประเภทนี้เป็นสัญญาทางปกครองและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่การบริหารงานบุคคลของบุคลากรภาครัฐเหล่านี้ล้วนแล้วแต่นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาใช้ในระบบการบริหารงานบุคคลด้วย ซึ่งบางส่วนของอำนาจมาใช้โดยตรงด้วยการกำหนดให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว และบางส่วนแม้ไม่ได้นำมาใช้บังคับโดยตรงแต่ก็กำหนดให้นำมาใช้บังคับในทางอ้อมด้วยการออกระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริการงานบุคคล กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดจากสัญญานั้นได้รับความคุ้มครองและได้รับสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่ากฎหมายดังกล่าว

ดังนั้น การที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายและการบริหารงานบุคคลแบบดั้งเดิมในระบบข้าราชการนั้น จึงไม่เพียงพอต่อการทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากลักษณะของข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลนั้นไม่ได้มีเพียงแต่ข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเหมือนเช่นข้าราชการเท่านั้น แต่ในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดจากสัญญายังมีข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิที่ไม่น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบของหน่วยงานของรัฐ และข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการเสียสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพซึ่งกล่าวมาแล้วในบทที่ 2

กรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จึงต้องมีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายแรงงานเพิ่มเติมด้วย นอกเหนือจากความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นไปอย่างเที่ยงตรงถึงการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่และในขณะเดียวกันก็เป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐอันเนื่องจากการกระทำที่ไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายของหน่วยงานด้วย ดังนั้นการที่ปัจจุบันคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนนั้นจึงนับว่ายังไม่เพียงพอต่อการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นบุคลากรภาครัฐประเภทหนึ่งที่เกิดจากสัญญา

ปัญหาเรื่องความเชี่ยวชาญในการทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ดังกล่าวนี้ จึงนับว่าเป็นปัญหาขัดแย้งและที่ส่งผลกระทบต่อบทบาทการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งควรต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายอย่างรอบด้านเพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลทั้งด้านความชอบด้วยกฎหมายและด้านดุลพินิจความเหมาะสมเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสมมากที่สุด เนื่องจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวนี้มักจะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทไม่ว่ารูปแบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม

4.2.2.5 หน่วยงานสนับสนุนที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง

ระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาภายในฝ่ายปกครองหรือกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น จากการศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้พบว่าส่วนใหญ่กระทำในรูปของคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ โดยเฉพาะกรณีข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐที่มีผลกระทบต่อการสิ้นสุดสถานะการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการนั้นมีทั้งบุคลากรในส่วนที่เป็นเจ้าหน้าที่สังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแห่งนั้นเองกับผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกหน่วยงาน สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นจะมีการนัดประชุมกันเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นครั้งคราว ขึ้นอยู่กับว่ามีข้อพิพาทเกิดขึ้นหรือไม่ เพียงใด มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการหรือสนับสนุนการทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งส่วนใหญ่จึงเป็นเจ้าหน้าที่งานวินัย กองการเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่กองกฎหมายหรือกองนิติการของหน่วยงานนั้น ๆ เอง ซึ่งอาจจะเรียกชื่อแตกต่างกันไปตามการจัดโครงสร้างองค์กรของแต่ละหน่วยงาน ไม่มีหน่วยงานสนับสนุนที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยเฉพาะ

ผลของปัญหาตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เมื่อมีข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเกิดขึ้น เช่น การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย แต่ละแห่ง นิติกรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่กองนิติการย่อมมักเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ และแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการสอบสวนการกระทำผิดวินัยในฐานะที่เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการชุดดังกล่าว และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนการกระทำผิดวินัยมีความเห็นควรสั่งลงโทษพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นประการใดแล้วก็จะจัดทำความเห็นนั้นนำเสนอต่อหัวหน้าหน่วยงานเพื่อมีคำสั่งโทษทางวินัยและแจ้งให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ต้องอยู่ภายในบังคับของคำสั่งนั้นทราบต่อไป เมื่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาคนดังกล่าวเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่เป็นธรรมอย่างไรก็จะทำการยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เพื่อพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งนั้นต่อไป

การพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นกลับมีผู้อำนวยการกองกฎหมายหรือกองนิติการหรือนิติกรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานดังกล่าวซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสอบสวนการกระทำผิดวินัยหรือเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการดังกล่าวมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ด้วยอีกครั้งหนึ่ง จึงทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานแก่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นอาจไม่ครบถ้วนแท้จริง เนื่องจากถูกดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัยนั่นเองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จึงทำให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่ได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน รอบด้าน อย่างเพียงพอ เพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรมมากที่สุด เป็นผลให้การพิจารณาของคณะกรรมการบางครั้งคลาดเคลื่อนกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ เพราะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้นเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้อุทธรณ์นั่นเอง เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นี้ย่อมไม่กล้าที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยอิสระและเกิดความเกรงใจผู้บริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของตน ทำให้ระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่สามารถทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานได้อย่างเป็นธรรมสมเจตนารมณ์ และกลับกลายเป็นอุปสรรคหนึ่งที่เกิดขึ้นในกระบวนการเรียกร้องขอความธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกิดจากสัญญาที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในระบบการบริหารงานบุคคลก่อนการนำข้อพิพาทไปเสนอต่อศาลเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยต่อไป ซึ่งปัญหาในข้อนี้แม้ว่าบางครั้งอาจจะไม่เป็นการขัดต่อหลักความเป็นกลางเสียทีเดียวแต่ก็นับว่ามีความไม่เป็นธรรมในกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ได้

ปัญหาเรื่องหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามที่กล่าวมานี้ จึงนับว่าเป็นปัญหาประการหนึ่งที่ทำให้ระบบการไต่สวนใน

กระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้การไต่สวนหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นเข้ามาเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาเรื่องสถานะความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพนักงานผู้ที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลกับผู้บังคับบัญชาผู้เป็นต้นเหตุแห่งการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ซึ่งเป็นผู้บริหารของหน่วยงาน ให้สามารถต่อสู้กันตามกระบวนการอย่างเท่าเทียม เพราะในสภาพความเป็นจริงนั้นข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ อันเกี่ยวกับข้อพิพาทล้วนแล้วแต่ในความครอบครองของผู้บริหารหน่วยงานเป็นส่วนใหญ่ การที่กำหนดให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้เป็นต้นแห่งการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์เข้ามามีส่วนสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ทั้งที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้ก็เคยเป็นผู้ให้ความเห็นต่อผู้บริหารหน่วยงานจนทำให้มีข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นนั้น ย่อมทำให้ระบบการไต่สวนในกระบวนการระงับข้อพิพาทไม่สามารถทำงานได้สมเจตนารมณ์ของการเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล

4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์

ปัญหาในข้อนี้เกิดขึ้นเนื่องจากในระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น เมื่อทำการพิจารณาเฉพาะกรอบระยะเวลาการพิจารณาเฉพาะของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์แล้ว พบว่ามีการกำหนดระยะเวลาไว้ค่อนข้างแตกต่างกันโดยสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งกำหนดกรอบระยะเวลาไว้สามสิบวัน บางแห่งกำหนดระยะเวลาไว้หกสิบวัน บางแห่งกำหนดระยะเวลาไว้เก้าสิบวัน และบางแห่งกำหนดระยะเวลาไว้เป็นระยะเวลานานถึงจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบวัน นับตั้งแต่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้รับหนังสืออุทธรณ์หรือหนังสือร้องทุกข์แล้ว และนอกจากนี้ยังพบว่าสถาบันอุดมศึกษาอีกบางแห่งไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการไว้แต่อย่างใดโดยกำหนดแต่เพียงว่าคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ต้องทำการพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จโดยเร็วเท่านั้น ส่วนสำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้ในสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้หลายแห่งยังมีการกำหนดเงื่อนไขสำหรับการขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้แตกต่างกันด้วย จึงเป็นผลให้กรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้อาจมีระยะเวลานานกว่าที่กำหนดขึ้นไปอีก ผลของการที่สถาบันอุดมศึกษากำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทไว้แตกต่างกันเช่นนี้ จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นในทางปฏิบัติเนื่องจากทำให้ข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลเรื่องหนึ่ง ๆ ได้รับการพิจารณาในเวลาที่แตกต่างกัน อีกทั้งถ้าหากใช้ระยะเวลานานมากเกินไปยัง

อาจก่อให้เกิดปัญหาการเยียวยาในภายหลังได้และความเสียหายที่ได้รับจากการบริหารงานบุคคลก็ยิ่งจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

เมื่อผู้วิจัยทำการศึกษากำหนดกรอบระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว พบว่าส่วนใหญ่กำหนดระยะเวลาตามที่กล่าวมานี้ ในวิธีพิจารณาไม่ได้กำหนดสภาพบังคับหรือผลบังคับกรณีที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่ปฏิบัติตามไว้ จึงเป็นผลทำให้กรอบระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการเป็นเพียงกำหนดระยะเวลาสำหรับเร่งรัดให้รีบดำเนินการโดยเร็วเท่านั้น ไม่มีผลทางกฎหมายแต่อย่างใดหากไม่ดำเนินการตาม ซึ่งในกรณีนี้จะทำให้ระบบการระงับข้อพิพาทที่โดยกระบวนการดำเนินการมีความยุ่งยากอยู่แล้วกลับต้องใช้เวลาเพิ่มมากขึ้นไปอีก ก่อให้เกิดความเสียหายแก่พนักงานผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากการบริหารงานบุคคลและก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นในภายหลัง

ตามกำหนดระยะเวลาตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นปัญหาสำหรับกรอบระยะเวลาการดำเนินการหรือการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เท่านั้น แต่เนื่องจากในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐปัจจุบันมีรูปแบบขององค์กรผู้ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท หรือรูปแบบที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท หรือรูปแบบที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท ข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลเรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงอาจจะต้องผ่านการพิจารณาวินิจฉัยโดยผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานก่อนแล้วจึงเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ในบางกรณีก็อาจจะต้องนำเสนอต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพิจารณา ทบทวนหรือให้ความเห็นชอบก่อนที่จะมีผลบังคับออกไปสู่คู่กรณีในข้อพิพาท สุดแล้วแต่ว่าสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นใช้รูปแบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลในรูปแบบใด ดังนั้นจึงเป็นผลทำให้ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลเรื่องหนึ่ง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษาใดสถาบันอุดมศึกษาหนึ่ง อาจมีขยายเวลานานเพิ่มขึ้นอีกเนื่องจากจะต้องมีกรอบระยะเวลาสำหรับการพิจารณาวินิจฉัยของผู้บริหารก่อน แล้วจึงนำเสนอข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และเมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วก็อาจจะต้องมีกรอบระยะเวลาสำหรับการพิจารณาของสภาสถาบันอุดมศึกษาภายหลังจากที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยแล้วอีก ซึ่งจะเป็นประการใดสุดแล้วแต่ว่าระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลหรือวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษานั้นได้ใช้กลไกรูปแบบใดตามที่กล่าวมาในข้อ 4.1.1 ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และ

ร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่งจึงอาจใช้ระยะเวลาานานกว่ากำหนดระยะเวลาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามที่กล่าวมา ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงความเป็นธรรมหรือการดำเนินคดีในชั้นศาล และในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็อาจใช้ช่องระยะเวลาที่ยาวนานหรือการไม่มีสภาพบังคับของกำหนดระยะเวลาในการตั้งเรื่องหรือพยายามทำให้ข้อพิพาทเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้รับการพิจารณาที่ล่าช้าเพื่อให้ผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมยุติเรื่องหรือไม่ติดตามเรื่องเนื่องจากรู้สึกเบื่อหน่ายกับการรอคอยความเป็นธรรม ทั้งที่ตนเองมีความเดือดร้อนข้องใจอยู่

ดังนั้นหากกรอบระยะเวลาการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีความชัดเจนและใช้ระยะเวลาการพิจารณายาวนานมากเกินไปแล้ว ย่อมอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนมากในการที่จะมาแก้ไขเยียวยาภายหลังตามหลักความรับผิดชอบของรัฐซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบและชดเชยความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในทางปกครองนั้น อันเป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งหลักการหนึ่งต่อความเป็นนิติรัฐเพื่อการสร้างความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ฝ่ายปกครองและเป็นการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน⁹⁹ ทั้งที่หน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองนี้ไม่ควรที่จะสิ้นเปลืองงบประมาณค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากไปกับการแก้ไขเยียวยาความธรรมแก่พนักงานเพียงเพราะระบบการระงับข้อพิพาทที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความเป็นธรรมนี้ นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นอย่างมากโดยเฉพาะเมื่อมีข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลอันมีผลทำให้สิ้นสุดสถานะการเป็นพนักงานเกิดขึ้น เพราะศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำพิพากษาไว้แล้วสรุปเป็นได้หลักว่า หากก่อนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองแต่ก่อนที่มีคำพิพากษาชี้ขาดนั้น ระยะเวลาตามสัญญาจ้างได้สิ้นสุดลงแล้ว ศาลปกครองจะไม่ไปก้าวล่วงการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีในการที่จะพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายในหน่วยงาน เมื่อพนักงานที่มีสถานะเป็นบุคลากรภาครัฐที่เกิดจากสัญญามีคำขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่มีผลกระทบต่อการสิ้นสุดสถานะการเป็นพนักงานนั้น การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และทำให้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง¹⁰⁰

จากหลักการของคำพิพากษาดังกล่าว หากระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ภายในหน่วยงานฝ่ายปกครองใช้ระยะเวลาานานเกินสมควร จึงเป็นผลทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นบุคลากรภาครัฐที่เกิดจากสัญญาประเภทหนึ่งที่มีระยะเวลาตามสัญญาที่กำหนดไว้ชัดเจนนั้นอาจไม่ได้รับ

⁹⁹ วิษณุ วัลัญญ และคณะ, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป, หน้า 69 - 70.

¹⁰⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 393/2552

ความคุ้มครองความเป็นธรรมและไม่ได้รับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการฝ่ายปกครอง ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายจากศาลปกครอง อีกทั้งไม่มีโอกาสได้กลับเข้ามา ปฏิบัติงานในตำแหน่งเดิมทั้งที่ตนเองเป็นผู้บริสุทธิ์ สร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก ทำให้บุคลากรภายในหน่วยงานเกิดความอ่อนแอไม่กล้าที่จะลุกขึ้นต่อสู้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของ รัฐมิให้ใครใช้อำนาจที่มีอยู่กระทำการตามอำเภอใจ ซึ่งเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ปัญหาข้างนี้จึงยอม ส่งผลกระทบต่อหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในอีกทางหนึ่ง

4.2.4 ปัญหาวิธีการชั่วคราวและการเยียวยาความเสียหายจากการบริหารงานบุคคล

ปัจจุบันพบว่าในวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่มีการกำหนดมาตรการหรือวิธีการทุเลาการบังคับชั่วคราวให้แก่พนักงานที่ยื่นคำร้องอุทธรณ์ หรือคำร้องทุกข์ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์แต่อย่างใดจึงเป็น ผลให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้รับความคุ้มครองหากกรณีนั้นข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นการ กระทำทางการบริหารงานบุคคลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจริง และหากเมื่อพิจารณาถึงกระบวนการหรือ วิธีการสำหรับเยียวยาความเสียหายที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้รับจากการบริหารงานบุคคลที่ มิชอบนั้นแล้ว พบว่าในส่วนของการเยียวยาพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการ บริหารงานบุคคลนี้ ยังมีปัญหาทั้งในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงทางปฏิบัติอยู่หลายประการ โดยใน วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะทำการศึกษาเฉพาะกรณีการเยียวยาพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งถูกเลิกจ้าง โดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือกรณีที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องพ้นจากสถานภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งโทษทางวินัยปลดออกหรือไล่ออก เลิกจ้างเนื่องจากไม่ผ่าน การประเมินตามหลักเกณฑ์ของหน่วยงาน หรือไม่ต่อสัญญาจ้างเนื่องจากครบระยะเวลาตามสัญญาโดย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเลิกจ้างด้วยเหตุอื่น ๆ เช่น ปัญหาด้านสุขภาพที่กระทบต่อความสามารถในการ ปฏิบัติงาน ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่มีผลทำให้สถานภาพการเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องสิ้นสุด ลงและถือว่าเป็นการเลิกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ตามที่ ศาสตราจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณ ได้อธิบายพฤติการณ์ที่ถือว่าเป็นการเลิกจ้างไว้ว่า หมายถึงการกระทำใดที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้าง ทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ ไม่ว่าจะเป็เพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเพราะเหตุอื่นใดก็ตาม เช่น ไม่ว่าจะเป็ด้วยนายจ้างขาดทุนจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ในภาวะเศรษฐกิจซบเซาหรือ เพราะเหตุลูกจ้างประพฤติชั่วจนนายจ้างไม่สามารถที่จะให้ทำงานต่อไปได้¹⁰¹

¹⁰¹ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553), หน้า

เมื่อพิจารณาระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลหรือการอุทธรณ์ร้องทุกข์ภายในหน่วยงานของสถาบันอุดมศึกษาที่ได้ทำการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้แล้ว พบว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งได้ให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาในการออกข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์สำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในสังกัดได้เอง กระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์จึงมักมีความแตกต่างกัน และแนวทางการเยียวยาความเสียหายนั้นส่วนใหญ่ก็จะกำหนดไว้กันอย่างกว้าง ๆ เช่น ในกรณีรูปแบบการระงับข้อพิพาทที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ทำหน้าที่สูงสุดในการพิจารณาวินิจฉัย เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ทำการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์แล้วเสนอความเห็นและข้อวินิจฉัยในเรื่องนั้น ๆ ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหากเป็นกรณีอุทธรณ์อันเป็นเรื่องของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากงานนั้น ได้มีการกำหนดแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยของสภาสถาบันอุดมศึกษาไว้ว่า ถ้าสภาสถาบันอุดมศึกษาเห็นว่าคำสั่งลงโทษถูกต้องเหมาะสมกับความผิดแล้ว ก็จะมีมติยกอุทธรณ์ ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่เหมาะสมกับความผิดก็จะมีมติแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องเหมาะสม ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องและเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัยหรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำความผิดวินัยก็จะมีมติให้ยกโทษ และถ้าหากสภาสถาบันอุดมศึกษาเห็นว่าสมควรดำเนินการโดยประการอื่นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะมีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี

ในกรณีของการร้องทุกข์นั้น เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เสนอความเห็นและข้อวินิจฉัยต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาแล้ว ถ้าสภาสถาบันอุดมศึกษามีความเห็นว่าการกระทำของผู้บังคับบัญชาผู้เป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรมแล้วก็จะมีมติยกคำร้องทุกข์ ถ้าเห็นว่าการกระทำนั้นไม่ถูกต้องและหรือไม่เป็นธรรมก็จะมีมติแก้ไข โดยเพิกถอนหรือยกเลิกการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและหรือไม่เป็นธรรมนั้น หรือให้ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ให้ถูกต้องและเป็นธรรม ถ้าเห็นว่าการกระทำของผู้บังคับบัญชาผู้เป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นถูกต้องหรือเป็นธรรมตามกฎหมายบางส่วนและไม่ถูกต้องบางส่วนก็จะมีมติให้แก้ไขหรือให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และถ้าหากสภาสถาบันอุดมศึกษาเห็นว่าสมควรดำเนินการโดยประการอื่นใดเพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรมก็จะมีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี

จะเห็นได้ว่าในแนวทางการเยียวยาความเสียหายของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลนั้น ยังไม่มีการกำหนดแนวทางไว้อย่างชัดเจนให้สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่พนักงานผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมในระบบการบริหารงานบุคคล เนื่องจากแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเพียงการกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีคำสั่งแก้ไขยกเลิก หรือเพิกถอนคำสั่งเดิมให้ถูกต้อง แต่ไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นในระหว่างที่คำสั่งเหล่านั้นมีผลใช้บังคับนั้นจะดำเนินการแก้ไขเยียวยาอย่างไร เพียงแต่กำหนดให้อำนาจ

สภาสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการอื่นได้ตามควรแก่กรณีเพื่อให้มีความถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งก็เป็นถ้อยคำที่คลุมเครือไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ

ระบบการระงับข้อพิพาทที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการวินิจฉัยชี้ขาดไม่ใช่สภาสถาบันอุดมศึกษาก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น ในระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ การอุทธรณ์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มีการกำหนดให้แยกการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยออกจากคำสั่งเลิกจ้างจากกัน ซึ่งถ้าหากเป็นการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดก็จะเป็นไปตามนั้นซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นเรื่องของการชี้ขาดว่าคำสั่งนั้นถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่เช่นเดียวกันกับการพิจารณาของสภาสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์กรณีคำสั่งเลิกจ้างนั้น ถ้าคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เห็นว่าการเลิกจ้างได้ดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายแล้วแต่เห็นว่ายังไม่มีเหตุอันสมควรที่จะให้ผู้อุทธรณ์ออกจากงาน ก็จะมีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งและให้ผู้อุทธรณ์นั้นกลับเข้าปฏิบัติงานต่อไป ซึ่งในเรื่องของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากงานทั้งสองกรณีนี้มีการกำหนดแนวทางการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นว่าถ้าคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เห็นสมควรจะเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมก็ให้มีคำวินิจฉัยตามที่เห็นสมควร ซึ่งเป็นถ้อยคำที่กล่าวไว้กว้าง ๆ เหมือนเช่นกระบวนการของสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ จึงยังถือว่าขาดความชัดเจนในแนวทางการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานบุคคล เนื่องจากเป็นเรื่องที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จะเป็นผู้ทำการพิจารณาเยียวยาแก้ไข และหากไม่ดำเนินการดังกล่าวพนักงานมหาวิทยาลัยก็ยังขาดความชัดเจนในเรื่องสิทธิที่ควรได้รับจากความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการบริหารงานบุคคลที่ไม่เป็นธรรม

จากกรณีศึกษาที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น เห็นได้ว่าปัจจุบันระบบการเยียวยาความเสียหายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาภายในหน่วยงานของแต่ละแห่งนั้น ยังไม่มีการกำหนดแนวทางแก้ไขเยียวยาไว้อย่างชัดเจนและเหมือนกันทั้งหมด เป็นผลทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในระหว่างบุคลากรภาครัฐที่เป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยส่วนใหญ่แล้วระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของหน่วยงานแต่ละแห่งจะกำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ก็จะทำให้ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น ๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับในระหว่างที่คำสั่งทางการบริหารงานบุคคลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมนั้นมีผลใช้บังคับก่อนที่จะมีการแก้ไขในภายหลัง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำสั่งทางการบริหารงานบุคคลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการสิ้นสุดสถานะการเป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ เช่น คำสั่งปลดออก ไล่ออก เลิกจ้าง หรือสั่งให้ออกจากงานนี้ มักจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคลากรภาครัฐที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการได้รับคำสั่งดังกล่าวเป็นอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น หากพนักงาน

ในสถาบันอุดมศึกษาของหน่วยงานแห่งหนึ่งได้ถูกกลั่นแกล้งจนมีผลทำให้เขาต้องถูกเลิกจ้างจากหน่วยงาน หากในระหว่างที่เขา มีสถานะเป็นพนักงานนั้น เขาย่อมมีสิทธิได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นค่ารักษาพยาบาลของตนเองและบุคคลในครอบครัว รวมทั้งมีสิทธิได้รับค่าศึกษาเล่าเรียนของบุตรที่หน่วยงานแต่ละแห่งจะกำหนดขึ้น ในกรณีนี้หากในระหว่างที่เขาถูกเลิกจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เขาย่อมไม่มีสถานะเป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นตั้งแต่วันดังกล่าว เป็นต้นไป และสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลทุกอย่างย่อมไม่มีสิทธิได้รับตามไปด้วย หากในระหว่างนั้นมีความจำเป็นต้องเบิกค่ารักษาพยาบาลของภริยา และต้องเบิกค่าเล่าเรียนของบุตรแล้ว เขาต้องนำเงินส่วนตัวไปใช้จ่ายในกรณีดังกล่าว

ดังนั้นหากคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยว่าคำสั่งเลิกจ้างนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีปัญหาว่าขอบเขตที่เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นควรได้รับการเยียวยาแก้ไขจะมีได้มากน้อยเพียงใด จะได้รับเฉพาะการคืนตำแหน่งและเงินเดือนที่สูญเสียไปในระหว่างที่ถูกเลิกจ้างเพียงเท่านั้น หรือครอบคลุมไปถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเสียสิทธิในการควรได้รับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลการค่าเล่าเรียนของบุตรด้วย และทั้งนี้ในระหว่างที่ถูกเลิกจ้างนั้นในทางหนึ่งก็มีผลให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าชดเชยจากการถูกเลิกจ้าง ได้รับเงินทดแทนในกรณีว่างงานจากกองทุนประกันสังคม และได้รับเงินคืนจากเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาขึ้นว่าในขณะที่เดียวกันเงินเหล่านี้จะต้องคืนเข้าสู่ระบบเดิมหรือไม่และจะดำเนินการอย่างไร หรือนำมาเป็นส่วนหนึ่งในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งระบบการระงับข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งก็ไม่ได้กำหนดไว้หรืออาจจะยังมีการพัฒนาไปไม่ถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว เนื่องจากขาดความชำนาญในการบริหารงานบุคคลด้วยการพิจารณาตามกฎหมายแรงงานอย่างรอบด้าน จึงมีการพิจารณาในมิติเพียงทางกฎหมายปกครองด้วยการใช้ระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่มีสถานะเป็นข้าราชการเป็นแบบอย่างในการดำเนินการเท่านั้น ทั้งที่บริบทในการบริหารงานบุคคลของบุคลากรทั้งสองประเภทนี้มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก

นอกจากนี้เมื่อการเยียวยาความเสียหายจากการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาบุคลากรภาครัฐที่เกิดจากสัญญาไม่ได้กำหนดรายละเอียดและรูปแบบไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอีกหลายประการ และการที่จะนำกระบวนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้นั้น ก็ยังมีข้อกังวลอยู่เช่นกันว่าจะนำมาใช้ได้หรือไม่ เพียงใด เพราะคำสั่งทางการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาบางเรื่องนั้นยังอาจมีมุมมองทางกฎหมายที่เป็นไปได้ทั้งเป็นเรื่องการใช้สิทธิตามสัญญาซึ่งเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็เป็นเรื่องโต้แย้งทางสัญญาทางกฎหมายและเป็นเรื่องการใช้อำนาจฝ่ายเดียวสั่งการตามกฎหมายของหน่วยงานอันมีผลทำให้มีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการหาคำตอบและขอบเขตของปัญหาดังกล่าวไม่ได้อยู่ในขอบเขตของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

กรณีปัญหานี้ทำให้เห็นได้ว่าระบบการเยียวยาความเสียหายของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลในระบบการระงับข้อพิพาทของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์แต่ละแห่งนั้น ค่อนข้างไม่มีกลไกหรือระบบกฎหมายที่ชัดเจนจึงทำให้ในทางปฏิบัติการระงับข้อพิพาทไม่สามารถสิ้นสุดในขั้นนี้ได้ แม้ว่าในบางกรณีจะมีคำตัดสินว่าการบริหารงานบุคคลนั้นไม่ถูกต้องตามคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ก็ตาม แต่ก็มักจะมีข้อโต้แย้งเรื่องการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกันอยู่เสมอ และในขณะเดียวกันในขั้นตอนของการเยียวยาความเสียหายขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น แม้ว่าในทางปฏิบัติจะไม่ค่อยพบกรณีที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในสถาบันอุดมศึกษามีคำสั่งให้ผู้บริหารของหน่วยงานทำการเยียวยาพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลมากนักก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพราะระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันนั้น ยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพจนจะสามารถคุ้มครองพนักงานซึ่งเป็นผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้อย่างแท้จริง เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ตามที่ผู้วิจัยได้ศึกษามา ทั้งที่การเยียวยาความเสียหายในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นเป็นขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญ แต่ในปัจจุบันกลับขาดหลักกฎหมายที่แน่นอนชัดเจนในกลไกดังกล่าว จึงนับว่าเป็นปัญหาหนึ่งที่ไม่เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบของรัฐอันเป็นหลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองประการหนึ่งที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ปัจเจกชนอันเนื่องมาจากการกระทำของตนเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าว ด้วยเหตุเพราะไม่มีแนวทางหรือระบบกฎหมายที่ชัดเจน

4.3 แนวทางการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อแก้ไขปัญหาการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

จากปัญหาของระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามที่ผู้วิจัยได้พบและนำเสนอข้อมูลตามที่กล่าวมา มีความเห็นว่าประเทศไทยหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอย่างเช่นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานกลางในการแก้ไขปัญหาการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลหรือการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาทั้งระบบเพื่อให้เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ด้วยการนำหลักการในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกาและของประเทศออสเตรเลียมาพิจารณาประกอบการกำหนดแนวทางมาตรฐานนั้น และให้สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งนำมาตรฐานกลางอันเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์นี้ไปใช้ในการกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาของตนเพื่อให้ผู้ที่ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับความคุ้มครองความเป็นธรรมตามมาตรฐานอย่างเดียวกัน และให้การพิจารณาาคติปกครอง

ของศาลปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น อีกทั้งลดมูลค่าความเสียหายจากการต้องมาเยียวยาความเสียหายที่ผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลในระหว่างรอการพิจารณาจากกระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคล ซึ่งสำหรับแนวทางการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อแก้ไขปัญหาการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น มีหลักเกณฑ์ในวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ที่จะพัฒนากำหนดให้เป็นมาตรฐานกลาง

4.3.1 การกำหนดลักษณะองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท

จากการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่าง ๆ มีความแตกต่างกันในด้านของลักษณะองค์กรผู้ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยมีทั้งรูปแบบที่กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการทำหน้าที่ มีทั้งรูปแบบที่กำหนดคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการทำหน้าที่ และรูปแบบที่กำหนดผู้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท จึงเป็นผลทำให้ระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ซึ่งผลของความแตกต่างในรูปแบบการระงับข้อพิพาทนี้ ทำให้อาจมีผลกระทบต่อหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียและระยะเวลาที่ใช้ในการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลได้ โดยรูปแบบการระงับข้อพิพาทแต่ละรูปแบบนั้นมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกัน เพราะหากเป็นรูปแบบที่กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นย่อมมีข้อดีเนื่องจากข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลมักจะได้รับพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ

เนื่องจากข้อพิพาทเรื่องหนึ่ง ๆ ในรูปแบบนี้ บางสถาบันอุดมศึกษาจะมีกลไกที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้พิจารณากลับกรองเรื่องและเสนอความเห็นเพื่อให้สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาวินิจฉัย การระงับข้อพิพาทในรูปแบบนี้จึงทำให้มีผู้พิจารณาจากหลายภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท แต่ในขณะเดียวกันก็อาจทำให้เกิดข้อเสียในอีกหลายด้าน เนื่องจากเป็นรูปแบบที่กำหนดให้มีการพิจารณาจากบุคคลหลายภาคส่วน ทั้งการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และในชั้นการพิจารณาของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา จึงมักจะส่งผลให้การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเรื่องหนึ่งเรื่องใดใช้ระยะเวลานานจนเกินไปและในขณะเดียวกันด้วยที่องค์ประกอบของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่ นั้นจะมีองค์ประกอบซึ่งเป็นฝ่ายที่เป็นผู้บริหารของสถาบันอุดมศึกษาอยู่ด้วย

การที่กระบวนการระงับข้อพิพาทกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์บางส่วนเช่นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกหรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก อีกทั้งเมื่อมีข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นข้อพิพาทนั้นจะต้องถูกพิจารณาโดยสภาสถาบันอุดมศึกษาด้วย ซึ่งแม้ว่าโดยหลักการแล้วกรรมการผู้ที่มีส่วนได้เสียจะไม่มีสิทธิ

เข้าร่วมการพิจารณาต้องออกจากที่ประชุมก็ตาม ก็อาจเกิดข้อครหาจากผู้ที่ถูกอุทธรณ์และร้องทุกข์ในเรื่องของความไม่เป็นธรรมตามหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียได้ เพราะพรรคพวกของฝ่ายบริหารซึ่งมิได้เป็นคู่กรณีในความขัดแย้งโดยตรงยังมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่ กระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภายในฝ่ายปกครองหรือภายในสถาบันอุดมศึกษาเช่นนี้ จึงมิได้รับความเชื่อถือหรือเชื่อมั่นจากพนักงานผู้ปฏิบัติงานที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงทำให้เป็นเพียงทางผ่านและในบางกรณีอาจเป็นอุปสรรคแก่การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอความเป็นธรรมต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้

ส่วนกระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลรูปแบบที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่นั้น มีความเห็นว่ากรณีนี้ส่งผลกระทบต่อหลักการพิจารณาด้วยความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียมากกว่าในกรณีอื่น แม้ว่า เป็นกระบวนการที่กำหนดให้ผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลจะต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปหรือการกำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เพื่อกลั่นกรองและเสนอความเห็นต่ออธิการบดีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น อย่างเช่นกรณีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นกระบวนการพิจารณาที่อาจมีผลกระทบต่อหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียได้ เพราะฝ่ายบริหารหรือผู้บังคับบัญชาเหล่านั้นย่อมมีความสนิทคุ้นเคยกัน อีกทั้งยังเป็นผู้ร่วมกันในการจัดการด้านการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของหน่วยงาน จึงย่อมมีความโน้มเอียงที่จะตัดสินใจไปในทางที่เป็นผลดีแก่ฝ่ายบริหารด้วยกัน นอกจากนี้ในระบบการระงับข้อพิพาทตามรูปแบบดังที่กล่าวมายังอาจส่งผลให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลไม่เข้าใจการทำหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในระบบการระงับข้อพิพาทเนื่องจากเกรงกลัวว่าจะถูกกลั่นแกล้งหรือข้อมูลบางประเด็นซึ่งมีความสำคัญอาจรั่วไหลไปถึงผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นคู่กรณีพิพาทกับตนได้ จึงทำให้กระบวนการระงับข้อพิพาทนี้ไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้อย่างแท้จริงและสุดท้ายแล้วก็ต้องนำข้อพิพาทไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาวินิจฉัย และเกิดความขัดแย้งต่อผู้กันเชิงจิตวิทยาภายในหน่วยงานไม่แสดงออกให้เห็นเด่นชัด

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาควรมีมาตรฐานกลางในเรื่องของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำหน่วยงาน และกำหนดให้การระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลทั้งหมดคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ชุดนี้เป็นผู้มีอำนาจเต็มและมีสถานะทางกฎหมายเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยไม่จำเป็นต้องนำเสนอสภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาทบทวนหรือตรวจสอบก่อนแต่อย่างใด เพื่อให้กระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคล

นี้มีความเป็นอิสระจากหน่วยงานที่เป็นผู้ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล อย่างเช่นระบบการระงับข้อพิพาท การบริหารงานบุคคลของสหรัฐอเมริกา ที่มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นผู้ทำหน้าที่ในการ ปกครองและควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม แยกต่างจาก หน่วยงานอื่น เพื่อไม่ให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่โดยมีบทบาทที่ขัดแย้งกันเอง คือเป็นทั้ง “ผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล” “ผู้แทนข้าราชการ” และ “ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม” เมื่อข้อเท็จจริงใน ระบบการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย สภาสถาบันอุดมศึกษาและคณะ ผู้บริหารเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลและนำนโยบายการบริหารงาน บุคคลนี้ไปใช้ในทางปฏิบัติ สภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารของสถาบันอุดมศึกษาจึงไม่ควรเป็นผู้ทำ หน้าที่ระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้กระบวนการระงับข้อพิพาท ภายในหน่วยงานก่อนมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นที่เชื่อมั่นแก่บุคลากรว่าจะได้รับความเป็น ธรรมอย่างแท้จริง และสามารถทำให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานได้รับการพิจารณาโดยเสร็จสิ้น ในชั้นคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ และแม้หากข้อพิพาทใดไม่อาจเสร็จสิ้นในชั้นของ คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ การที่กำหนดให้นำรูปแบบระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงาน บุคคลนี้มาใช้ ก็อาจเป็นผลทำให้ใช้ระยะเวลาการดำเนินการน้อยกว่าการที่ข้อพิพาทเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะต้องได้รับการพิจารณาโดยหลายขั้นตอน อีกทั้งศาลปกครองยังอาจทำการตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้โดยง่ายมากกว่าเนื่องจากมีแบบแผนเป็นอย่าง เดียวกัน

สำหรับวิธีการแยกระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลหรือการพิจารณา อุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาออกจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายที่ใช้อำนาจกำกับ ดูแลการบริหารสถาบันอุดมศึกษา ผู้วิจัยมีความเห็นว่าอาจทำได้โดยกำหนดให้เป็นองค์กรหนึ่งของ สถาบันอุดมศึกษาควบคู่กับคณะผู้บริหารและสภาสถาบันอุดมศึกษาโดยมีหน่วยงานที่สนับสนุนการ ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่ชัดเจนเหมือนกับกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งทำหน้าที่คู่ขนานกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของ ออสเตรเลีย (The Australian Public Service Commission (APSC)) เพียงแต่ต้องมีกรแบ่งบทบาท ของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจนและมีความเป็นอิสระต่อกัน

4.3.2 วิธีพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์

เมื่อผู้วิจัยมีความเห็นให้นำรูปแบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงาน ในอุดมศึกษาที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาวินิจฉัย ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นมาตรฐานกลางในการกำหนดลักษณะองค์กรผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ใน ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องกำหนดให้มีวิธีพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้เป็นแบบ

แผนอย่างเดียวกันด้วย เพื่อให้การคุ้มครองพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปโดยมีมาตรฐานเป็นอย่างเดียวกัน ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าสำหรับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น ควรมีหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

4.3.2.1 หลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสีย

จากการที่ได้ศึกษาปัญหาด้านความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ นั้น พบว่าแต่ละแห่งมักจะมีปัญหาความแตกต่างหรือเหลื่อมล้ำกันในสองเรื่องซึ่งมีผลกระทบต่อความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ได้แก่ 1) ปัญหาเรื่องที่มาและสัดส่วนของจำนวนคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และ 2) ปัญหาเรื่องเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งแต่ละสถาบันอุดมศึกษากำหนดไว้ในลักษณะที่ค่อนข้างจะแตกต่างกัน ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าปัญหาเหล่านี้เราจึงควรทำการแก้ไขด้วยการกำหนดแนวทางให้เป็นมาตรฐานกลางหรือมาตรฐานขั้นต่ำไว้ในระบบระเบียบข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานได้ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.3.2.1.1 ที่มาและสัดส่วนของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเนื่องจากในแต่ละสถาบันอุดมศึกษานั้น บางช่วงเวลาอาจไม่ได้มีข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นเป็นประจำหรือบ่อยครั้ง หากเรากำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้ปฏิบัติงานเต็มเวลาแล้วย่อมอาจทำให้มีต้นทุนในเรื่องค่าตอบแทนหรือเงินเดือนเป็นจำนวนมากเกินความจำเป็นและไม่คุ้มค่ากับภารกิจที่มีอยู่ จึงควรกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นคณะกรรมการที่จะต้องมาปฏิบัติงานบางเวลาตามวาระโอกาสและจำนวนข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ในขณะเดียวกันเพื่อมิให้การนัดประชุมของคณะกรรมการในแต่ละคราวเป็นไปด้วยความยากลำบาก ก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จึงควรมีจำนวนไม่เกินห้าคน เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ซึ่งโดยสัดส่วนที่มาของจำนวนคณะกรรมการนั้นควรมีองค์ประกอบที่ประกอบด้วย

- 1) ประธานกรรมการ ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีใช้กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิและเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายหรือการบริหารงานบุคคล พร้อมทั้งมีความรู้ความเข้าใจหรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อให้การทำหน้าที่ในฐานะประธานกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้ที่มีความเป็นกลาง ปราศจากข้อครหา และมีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาอันจะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไป

โดยมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้นมีระบบการบริหารงานที่แตกต่างจากการบริหารราชการแผ่นดิน กระทรวง กรม หรือส่วนราชการต่าง ๆ

2) กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เพื่อให้คณะกรรมการมีความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษานั้น เพราะหากกำหนดให้มีแต่ผู้ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกแล้ว ในบางครั้งอาจทำให้กรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ขาดความเข้าใจบริบทการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ จนเกินไป และอาจเป็นผลทำให้เกิดอุปสรรคแก่ระบบการบริหารงานบุคคลได้ เพราะระบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษานั้นค่อนข้างมีความแตกต่างกันไปตามวัฒนธรรมขององค์กรนั้น ๆ การที่กำหนดให้กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการหนึ่งคนในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลจึงเป็นผู้ที่มีความคุ้นชินกับการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นและมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในระดับหนึ่ง เพราะมิได้เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลโดยตรง แม้ว่าบางกรณีอาจมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือพิจารณาออกข้อบังคับหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษานั้น

3) ผู้แทนที่ฝ่ายผู้บริหารเป็นผู้คัดเลือกจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งตั้งแต่คณบดีหรือหัวหน้าส่วนงาน/ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะขึ้นไปของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น โดยมีให้มีการกำหนดให้ผู้บริหารของสถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบันเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทโดยตรง เพื่อแยกอำนาจในการบริหารงานบุคคลออกจากอำนาจในการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ระบบการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์เกิดความเป็นกลางโดยไร้ข้อครหา อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองความเป็นอิสระของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ท่านอื่นให้สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องกังวลหรือเกรงใจบุคคลซึ่งฝ่ายบริหารในปัจจุบันที่เข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันการศึกษานั้น ๆ ควรกำหนดให้เพียงแต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิเลือกบุคคลผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งตั้งแต่คณบดีหรือหัวหน้าส่วนงาน/ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะขึ้นไปของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น เพื่อให้สิทธิแก่ฝ่ายบริหารในการที่จะพิจารณาว่าผู้ที่เหมาะสมและน่าจะเข้าใจบริบทการบริหารงานบุคคลของสถาบันการศึกษานั้นมาเป็นคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งจะเป็นผู้ที่เชื่อมโยงระหว่างระบบการบริหารงานและการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นเข้ากับระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคล เพราะหากคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่มีความเข้าใจในวัฒนธรรมหรือระบบการบริหารงานบุคคลความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้ว ย่อมอาจทำให้ไม่ได้รับความน่าเชื่อถือในมุมมองของฝ่ายบริหารและเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

4) ผู้แทนของฝ่ายพนักงานผู้ปฏิบัติงานจำนวนหนึ่ง ซึ่งจะต้องไม่เป็นประธานสภาคณาจารย์หรือประธานสภาคณาจารย์และพนักงานหรือผู้ดำรงตำแหน่งในลักษณะทำนอง

เดียวกันนี้ เนื่องจากตามสภาพความเป็นจริงของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหลายแห่งนั้น ปัจจุบันบทบาทของผู้ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวค่อนข้างจะมีความขัดแย้งกับฝ่ายบริหารของสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากจะเป็นผู้ที่ตรวจสอบถ่วงดุลหรือเป็นปากเป็นเสียงให้แก่ประชาคมของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น หากกำหนดให้มาทำหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ย่อมไม่เหมาะสมเพราะทำให้อาจมีผลกระทบต่อความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ได้และไม่เป็นธรรมแก่ฝ่ายบริหารที่ข้อพิพาทของตนจะต้องถูกพิจารณาโดยบุคคลที่มีกรณีขัดแย้งกัน หรืออาจนำข้อมูลที่ได้จากการเป็นกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ดังกล่าวไปใช้ในทางวัตถุประสงค์การเมืองโจมตีกันภายในสถาบันอุดมศึกษา ผู้แทนของฝ่ายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ปฏิบัติงานนี้จึงควรเป็นบุคคลที่มีการคัดเลือกจากพนักงานผู้ปฏิบัติงานซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานหรือตำแหน่งบริหารเป็นผู้คัดเลือก

5) ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารงานบุคคลหรือการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแห่งอื่น จำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เพื่อให้ระบบการระงับข้อพิพาทสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นมีการเทียบเคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลหรือการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแห่งอื่น มิใช่เป็นไปตามมาตรฐานของตนแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีส่วนช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งหมดมีมาตรฐานดุลพินิจที่ไม่แตกต่างกันจนเกินไป

แนวทางมาตรฐานกลางที่ผู้วิจัยเสนอนี้เกิดขึ้นโดยมีเหตุผลคือ ต้องการทำให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มีความเป็นอิสระจากอิทธิพลของผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงาน เช่นเดียวกับหลักการของระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียที่มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระแยกกันต่างหากจากหน่วยงานหรือผู้ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจบริหารงานบุคคล แต่สำหรับรูปแบบของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่ผู้วิจัยนำเสนอนี้ ไม่จำเป็นต้องแยกองค์กรหรือหน่วยงานเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเหมือนกับกรณีสำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกาแต่อย่างใด ที่ทำการกำหนดให้เป็นหน่วยงานอิสระหน่วยงานหนึ่งซึ่งจะต้องใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมากในการบริหารจัดการ

4.3.2.1.2 เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเนื่องจากมีการกำหนดองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลโดยให้แต่ละสถาบันอุดมศึกษามีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ชุดหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยข้อพิพาทอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบัน

อุดมศึกษาแล้ว ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้จะมีที่มาและสัดส่วนของกรรมการที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร หรือสภาสถาบันอุดมศึกษาในระดับหนึ่ง ดังนั้นปัญหาเรื่องความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจึงไม่เป็นเรื่องที่น่ากังวลเหมือนกับระบบการระงับข้อพิพาทรูปแบบเดิม เนื่องจากคณะกรรมการมีที่มาที่ค่อนข้างเป็นอิสระ และฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจโดยตรงในระบบการระงับข้อพิพาทจึงทำให้กรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยได้อย่างเต็มที่โดยปราศจากความเกรงใจในอำนาจของฝ่ายบริหารของสถาบันอุดมศึกษา แต่ในขณะเดียวกัน แม้ว่าคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จะมีที่มาที่มีความเป็นอิสระแล้วก็ตามหากเมื่อถึงเวลาที่จะต้องทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแล้ว ในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ก็ยังจำเป็นต้องกำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้เช่นเดียวกันกับการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองอยู่เพื่อคุ้มครองพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ปฏิบัติให้ได้รับการพิจารณาข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลโดยบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางตามหลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสีย

สำหรับเหตุแห่งการคัดค้านคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่จะนำมากำหนดเป็นมาตรฐานกลางของวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรนำเหตุแห่งการคัดค้านเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มากำหนดเป็นเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เพื่อไม่ให้กรรมการที่มีเหตุดังต่อไปนี้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ของคู่กรณี
- (6) รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ผู้ร้องทุกข์ร้องทุกข์ หรือเป็นผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้เกิดความคับข้องใจ
- (7) มีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง

ซึ่งเป็นการนำมาปรับใช้โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้เข้ากับระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะ และมีการเพิ่มเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการในกรณีที่กรรมการรู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ผู้ร้องทุกข์ร้องทุกข์หรือเป็นผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้เกิดความคับข้องใจด้วย เพื่อไม่ให้กรรมการผู้นั้นนำสิ่งที่ตนเองรู้เห็นมาชักจูงดุลพินิจของกรรมการท่านอื่นโดยปราศจากการพิจารณาอย่างรอบด้านและในขณะเดียวกันการที่กำหนดให้กรรมการที่รู้เห็นเหตุการณ์เข้ามาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้นก็อาจทำให้กรรมการมีธงคำตอบสำหรับการทำคำวินิจฉัยอยู่ในตัวซึ่งส่งผลให้คู่กรณีในข้อพิพาทไม่เชื่อมั่นในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้มาปรับไว้เป็นเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการเพื่อให้คู่กรณีในข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลมีสิทธิในการคัดค้านกรรมการได้ แม้ว่าเหตุแห่งการคัดค้านดังกล่าวนี้จะมีรายละเอียดที่มากกว่ากรณีเหตุคัดค้านตุลาการทางปกครองของสหรัฐอเมริกาซึ่งเปิดโอกาสให้คู่กรณีในอุทธรณ์สามารถคัดค้านตุลาการทางปกครองผู้ที่จะมาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทได้หากพบว่าเป็นผู้ที่คู่กรณี พยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์ หรือผู้แทนเป็นเพื่อนหรือญาติหรือเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นอย่างมากกับตุลาการทางปกครองหรือตุลาการทางปกครองคนนั้นมีอคติส่วนตัวหรือมีความลำเอียง¹⁰² เช่นเดียวกันกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของออสเตรเลียซึ่งกำหนดให้วิธีพิจารณาของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักกระบวนการด้วยความเป็นธรรม (Procedural Fairness) หรือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) อันมีหลักอคติ (The bias rule) เป็นหลักการย่อยหลักการหนึ่งที่กำหนดให้ผู้ที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนและการทำคำตัดสินนั้นจะต้องทำหน้าที่โดยปราศจากความลำเอียงในทุกขั้นตอนของกระบวนการ ต้องมีความเป็นกลาง ตัดสินบนพื้นฐานความเป็นธรรมและพิจารณาซึ่งน้ำหนักของข้อมูลและพยานหลักฐานโดยปราศจากความลำเอียงตลอดจนจะต้องระมัดระวังเพื่อหลีกเลี่ยงความอคติของตนและจะต้องมั่นใจว่าสิ่งที่ทำไปนั้นไม่มีผลประโยชน์ขัดกัน¹⁰³ ซึ่งก็มีได้กำหนดลงรายละเอียดเฉพาะเจาะจงแต่เป็นคำกว้าง ๆ ให้หน่วยงานผู้ใช้กฎหมายเป็นคนที่ความเกี่ยวกับหลักการดังกล่าวเพื่อปรับใช้ในแต่ละกรณีอย่างเหมาะสม

ในขณะเดียวกันในเรื่องการพิจารณาความชอบของคณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบประเทศออสเตรเลียนั้น การพิจารณาดังกล่าวไม่ได้พิจารณาจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยตรง แต่กระทำในรูปของคณะกรรมการก็จะมีกำหนดหลักความเป็นกลางของคณะกรรมการไว้เช่นเดียวกัน รวมทั้งมีการกำหนดให้ก่อนที่คณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบจะเริ่มดำเนินการพิจารณาคำร้องขอทบทวนการพิจารณาความชอบเพื่อมีคำตัดสินนั้น กรรมการของคณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบแต่ละคนจะต้องลงนามในคำประกาศ

¹⁰² U.S. Merit Systems Protection Board, "Judges' Handbook."

¹⁰³ The Australian Public Service Commission (APSC), "Faq: Fairness During Investigations."

ความเป็นกลาง (Declaration of Impartiality) ก่อนด้วย ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการที่ให้ความสำคัญกับการตระหนักถึงหลักความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นอย่างมาก

เหตุแห่งการคัดค้านผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลทั้งของสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จึงนับว่าเป็นการกำหนดเหตุแห่งการคัดค้านที่สอดคล้องกับหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองที่จะต้องปราศจาก (1) ความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย (Objective) อันได้แก่ความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่นั่นเอง ซึ่งเป็นความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจาก “สถานภาพ” หรือ “ฐานะ” ของตัวเจ้าหน้าที่ (2) ความไม่เป็นกลางทางอัตตะวิสัย (Subjective) อันเป็นความไม่เป็นกลางที่เกิดขึ้นโดยมีเหตุมาจากสภาพภายในความคิดจิตใจของตัวเจ้าหน้าที่ เป็นการพิจารณาจากเหตุอื่นที่ไม่ใช่เรื่องของสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ในทางปกครองมีสาเหตุโกรธเคืองหรือมีข้อพิพาทกับคู่กรณีในการพิจารณา เป็นต้น¹⁰⁴ และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยก็นำมาหลักการนี้มาใช้บังคับด้วยการกำหนดเหตุแห่งการคัดค้านเจ้าหน้าที่ไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 16 ของกฎหมายดังกล่าว โดยขยายรายละเอียดให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเพื่อมิให้มีปัญหาความคลุมเครือในการใช้บังคับ จนต้องรออาศัยตัวอย่างการตีความของศาลในบางกรณีแต่เพียงอย่างเดียวซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ต่างจากของสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรียที่มีได้กำหนดรายละเอียดมากนักแต่ก็เป็นไปตามหลักการตามที่กล่าวมาข้างทั้งสองประการเช่นเดียวกัน

4.3.2.2 หลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความทุกฝ่าย

สำหรับแนวทางในการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิในการที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณีข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรมีหลักการดังต่อไปนี้เพื่อให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้วินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทเป็นไปตามหลักฟังความทุกฝ่ายมากที่สุด คือ

4.3.2.2.1 การให้สิทธิโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน

เนื่องจากปัจจุบันพนักงานในสถาบันอุดมศึกษารวมทั้งบุคลากรภาครัฐที่เกิดจากสัญญาประเภทอื่น ยังมีปัญหาในเรื่องของสถานะทางกฎหมายของคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยตามที่เคยกล่าวมาแล้วว่ามีได้มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาการให้ความคุ้มครองสิทธิของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความทุกฝ่ายในระบบการระงับ

¹⁰⁴ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 20 - 21.

ข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดไว้โดยชัดเจนในข้อบังคับหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ เพื่อให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้รับความคุ้มครองตามหลักการดังกล่าว ปัจจุบันข้อบังคับหรือระเบียบของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ได้กำหนดให้ทั้งฝ่ายพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์และฝ่ายผู้บริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา มีสิทธิในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานอยู่แล้ว ด้วยวิธีการกำหนดให้ในส่วนของฝ่ายพนักงาน ผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์นั้นอาจแถลงการณ์ด้วยวาจาพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานประกอบคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ของตนได้ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ก็มีสิทธิมาให้อภัยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ และในกรณีที่มีการแถลงการณ์ด้วยวาจาของฝ่ายพนักงาน ฝ่ายผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาก็มีสิทธิมาแถลงแก้ข้อกล่าวหา นั้นได้ เพื่อให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้มีโอกาสรับฟัง คำชี้แจงหรือข้อมูลทั้งสองฝ่ายอย่างรอบด้าน อีกทั้งยังมีการกำหนดให้สิทธิแก่ผู้ที่จะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์สามารถขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน บันทึกถ้อยคำบุคคล หรือพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ เพื่อให้ทราบรายละเอียดของเรื่องอย่างเพียงพอและนำมาใช้เป็นข้อมูลในการชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ จึงนับว่าหลักการดังกล่าวนี้ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแล้ว

ในกรณีนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่ากรณีที่ในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์กำหนดให้คู่กรณีต้องมาแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น ก็อาจเป็นการจำกัดสิทธิของคู่กรณีเกินไปเพราะบางครั้งคู่กรณีในข้อพิพาทอาจจะมีความประสงค์ใช้สิทธิในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเป็นหนังสือมากกว่าการที่จะต้องมาแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อหน้าคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ก็ได้ ดังนั้นในกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงจึงควรกำหนดให้มีการให้สิทธิโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเช่นเดียวกับกรณีของระบบการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งกำหนดให้นำรูปแบบการโต้สวนด้วยการตั้งกรรมการเจ้าของสำนวนมาใช้ ในการโต้สวนหาข้อเท็จจริงหรือการแสวงหาข้อเท็จจริง อันมีลักษณะคล้ายคลึงกับวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครอง เนื่องจากมีขั้นตอนโต้แย้งกันเป็นหนังสือระหว่างคู่กรณีในข้อพิพาทไปมาสลับลำดับขั้นตอนโดยเริ่มจากผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์ยื่นคำอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จากนั้นจะมีการส่งคำอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ให้คู่กรณีในข้อพิพาทยื่นคำแก้อุทธรณ์หรือคำแก้คำร้องทุกข์เพื่อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเรื่องที่ตนถูกโต้แย้งว่ากระทำการไม่ถูกต้อง เมื่อกรรมการเจ้าของสำนวนได้รับคำแก้อุทธรณ์หรือคำแก้คำร้องทุกข์แล้วก็จะดำเนินการส่งให้ผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์พิจารณาคำแก้อุทธรณ์หรือคำแก้คำร้องทุกข์แล้วจัดทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์หรือคำแก้คำร้องทุกข์เพื่อโต้แย้งคู่กรณีในข้อพิพาท และขั้นตอนสุดท้ายจึงให้คู่กรณีในข้อพิพาทดำเนินการจัดทำแก้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์เพิ่มเติมเพื่อให้กรรมการเจ้าของสำนวน

ดำเนินการสรุปเรื่องเพื่อเสนอให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์พิจารณาต่อไป ซึ่งวิธีการดำเนินการดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีในข้อพิพาทมีสิทธิในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ก่อนที่จะมีการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น นอกจากนี้ยังเป็นเปิดโอกาสให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้รับทราบพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายนำเข้ามาสืบหรืออ้างในการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งจะมีผลทำให้คู่กรณีในข้อพิพาททราบรายละเอียดอย่างเพียงพอในการที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้ และทำให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์รับทราบข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านตามหลักของการรับฟังความทุกฝ่าย

ในขณะเดียวกันวิธีการดังกล่าวนี้ผู้วิจัยก็ยังมีความเห็นว่าผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นฝ่ายตั้งเรื่องก่อนก็ยังมีข้อเสียเปรียบอยู่หากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติปรากฏว่าผู้อุทธรณ์นั้นไม่มีข้อมูลหรือพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ ดังนั้นก่อนเริ่มพิจารณาตามกระบวนการที่ผู้วิจัยเสนอควรมีกระบวนการแสวงหาข้อมูลและพยานหลักฐานจากคู่กรณีของฝ่ายตรงข้ามก่อน ซึ่งเป็นวิธีการของการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภาครัฐสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้ในวิธีพิจารณาของตุลาการทางปกครองนั้น ก่อนเริ่มการพิจารณาหรือก่อนมีคำตัดสินในกรณีที่มีการพิจารณาเอกสาร คู่ความในข้อพิพาทก็จะมีส่วนร่วมในการแสวงหาข้อเท็จจริง ด้วยการให้แต่ละฝ่ายสามารถร้องขอพยานหลักฐานจากฝ่ายตรงข้ามได้ ซึ่งถ้าหากคู่ความฝ่ายใดปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลแก่อีกฝ่ายหนึ่งแล้ว ฝ่ายนั้นก็สามารถขอให้ตุลาการทางปกครองบังคับให้ผู้ปฏิเสธให้ข้อมูลได้ และการดำเนินการดังกล่าวนี้ตุลาการทางปกครองก็จะทำการจัดให้มีการประชุมกับคู่ความอันเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปตามข้อบังคับของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติทั่วไปในการดำเนินคดีแพ่งอันเป็นไปตามหลักสุกนิติกระบวนการหรือหลัก Due Process ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ¹⁰⁵

ในขณะเดียวกันก็จะสอดคล้องกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบประเทศออสเตรเลีย ที่กำหนดให้มีการคัดเลือกเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ในการพิจารณาก่อน โดยกำหนดให้คณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบ จะต้องแน่ใจในเอกสารเหล่านั้นว่าเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพการทำงานที่ถูกพิจารณาโดยหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคำตัดสินการพิจารณาความชอบเดิมถูกต้องแท้จริง แต่ถ้าคณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบพิจารณาแล้วเห็นว่าคุณภาพงานจริงที่ได้ทำจากการปฏิบัติหน้าที่มีความแตกต่างไปจากสิ่งที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ในการทำคำตัดสินการพิจารณาความชอบแล้ว ในการทบทวนของคณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบก็ต้องแจ้งให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบถึงความแตกต่างดังกล่าวพร้อมทั้ง

¹⁰⁵ U.S. Merit Systems Protection Board, "How a Hearing Is Conducted."

ให้โอกาสที่เพียงพอในการที่จะชี้แจงแสดงความคิดเห็นและส่งข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเรียกร้อง ความชอบนั้น¹⁰⁶

ดังนั้นหากในมาตรฐานกลางของวิธีพิจารณาข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษานำวิธีการดังกล่าวมาใช้ โดยให้กรรมการเจ้าของสำนวนเป็นผู้พิจารณาการ ขอข้อมูลเอกสารหลักฐานดังกล่าวหรือจัดให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายได้รับข้อเท็จจริงของแต่ละฝ่าย อย่างเพียงพอแล้ว ก็จะทำให้การจัดทำคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ การจัดทำแก้คำร้องอุทธรณ์หรือ แก้คำร้องทุกข์ ในการต่อสู้กันเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพพลความได้เปรียบเสียเปรียบกันได้

4.3.2.2.2 การมีผู้แทนในการดำเนินการและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย

กรณีของสิทธิในการที่จะมีผู้แทนหรือตัวแทนดำเนินการ และสิทธิที่จะ มีผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ที่มีปัญหาความแตกต่างหรือเหลื่อมล้ำกันในวิธีพิจารณาอุทธรณ์ และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งแต่ละแห่งกำหนดให้การรับรองและคุ้มครองแตกต่างกัน นั้น เนื่องจากบางสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้กำหนดให้สิทธิดังกล่าวแก่พนักงานของตน ในขณะที่ สถาบันอุดมศึกษาอีกส่วนหนึ่งก็กำหนดรับรองสิทธิเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจนและคุ้มครองพนักงานใน สถาบันอุดมศึกษาในหลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิจะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์สามารถ มอบอำนาจให้บุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วทำการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แทนได้ในกรณีจำเป็น เมื่อมีการยื่นคำร้องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์เรียบร้อยแล้ว ผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ก็มีสิทธิมอบหมายให้ ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วเป็นผู้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในกระบวนการ อุทธรณ์แทนได้ โดยไม่จำกัดเฉพาะการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์เท่านั้น และไม่จำเป็นต้องมีเหตุผล ความจำเป็นด้วยแต่อย่างใด และมีการกำหนดให้ผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์มีสิทธินำทนายความหรือที่ บริक्षाของตนเข้ามาในการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์ได้เพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย มิ ให้เกิดความเกรงกลัวหรือความรู้สึกโดดเดี่ยวในการดำเนินการ

สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งกำหนดรับรองไว้แตกต่างกันและบาง แห่งก็กำหนดมิให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องของสิทธิที่จะให้ผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ จะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นทำการแทนไม่ได้ จึงเป็นผลทำให้วิธีพิจารณา อุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีมาตรฐานแตกต่างกัน ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ในกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาควรกำหนดมาตรฐานกลางให้สิทธิ แก่พนักงานสามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้แทนดำเนินการได้ไม่ว่าจะเป็นผู้แทนในขั้นตอนของการ

¹⁰⁶ Office of the Merit Protection Commissioner, "Policy, Procedure and Information on Specific Functions."

ยื่นคำร้องอุทธรณ์หรือยื่นคำร้องทุกข์ หรือขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยกำหนดให้มีผู้แทนมีเพียงคนเดียวเท่านั้นเพื่อป้องกันความวุ่นวายที่อาจเกิดขึ้นและผู้ที่จะได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนนี้จะต้องทราบรายละเอียดของเรื่องอย่างเพียงพอและสามารถพิทักษ์สิทธิแก่ผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์ได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางวิธีพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม สหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้ผู้ที่มิสิทธิในการอุทธรณ์สามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่น เช่น ทนายความ ผู้แทนสหภาพแรงงาน คู่สมรส หรือเพื่อน ยื่นอุทธรณ์แทนตัวเองได้ และหากบุคคลดังกล่าวได้เสียชีวิตไปแล้วก่อนที่จะมีการยื่นอุทธรณ์ คู่สมรสก็มีสิทธิยื่นอุทธรณ์แทนได้หากเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นกับครอบครัว เช่น กรณีการขาดรายได้เพื่อเลี้ยงชีพ¹⁰⁷ โดยถ้าหากในการพิจารณามีการแต่งตั้งผู้แทนมากกว่าหนึ่งคนก็จะกำหนดให้ผู้แทนเพียงคนเดียวเท่านั้นที่จะได้รับสำเนาเอกสารการอุทธรณ์ เว้นแต่เป็นการส่งเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic) และในขั้นตอนของการพิจารณา (Hearing) นั้นจะมีผู้แทนเพียงคนเดียวเท่านั้นที่จะได้รับอนุญาตให้ซักถามพยานแต่ละคน¹⁰⁸ และนอกจากนี้ยังกำหนดถึงขนาดกำหนดให้มีการพิจารณาอุทธรณ์แบบกลุ่มด้วย ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมประเทศออสเตรเลีย ที่ใน Public Service Regulation 1999 ข้อ 5.33 กำหนดให้ในการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ของบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อพิจารณาวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์นั้น จะต้องดำเนินการโดยไม่ต้องมีผู้แทนหรือตัวแทน (Representative) ของผู้อุทธรณ์เข้ามาเกี่ยวข้อง เว้นแต่ในกรณีที่กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เห็นว่าจำเป็นตามแต่ละสถานการณ์ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าวของผู้อุทธรณ์เกินไป เนื่องจากในบางกรณีผู้ยื่นเขาอาจจะไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการโดยลำพังตัวเองได้

สำหรับการพิจารณาในกรณีที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองนั้น ในมาตรฐานกลางก็จะต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้สามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้าไปร่วมในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ รวมทั้งให้สิทธิแก่ทนายความหรือที่ปรึกษาสามารถชี้แจงหรือให้ถ้อยคำใด ๆ แก่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้และหากผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์ได้รับฟังการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำนั้นแล้วไม่ทำการคัดค้านก็ให้ถือว่าเป็นคำชี้แจงหรือถ้อยคำของผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์เอง เช่นเดียวกันกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วสถาบันอุดมศึกษานำหลักการดังกล่าวนี้มาระบุไว้ในวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของตนอยู่แล้ว

¹⁰⁷ สำนักงาน ก.พ., การพิทักษ์ระบบคุณธรรมไทย-สหรัฐอเมริกา : รายงานการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ระหว่างวันที่ 19-21 มี.ค. 2550 ณ สำนักงาน ก.พ. นนทบุรี, หน้า 13.

¹⁰⁸ U.S. Merit Systems Protection Board, "Judges' Handbook."

4.3.2.3 หลักการใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน

จากปัญหาของวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่กำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องโดยไม่ยึดติดอยู่กับเฉพาะการให้ถ้อยคำและพยานหลักฐานของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเท่านั้น ซึ่งเป็นการไต่สวนที่จะต้องกระทำในรูปของคณะกรรมการมิได้กำหนดให้กรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์คนใดคนหนึ่งเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริง จึงทำการระงับข้อพิพาทของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปด้วยความล่าช้า เนื่องจากปัจจุบันคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นมีใช้เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวประจำแบบเต็มเวลา แต่ส่วนใหญ่แล้วเป็นบุคคลทั้งที่บุคลากรภายในหน่วยงานนั่นเองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารหรืออาจารย์ และเป็นบุคคลภายนอกไม่ว่าจะเป็นกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกหรือผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่มีประสบการณ์ด้านต่าง ๆ โดยการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละครั้งนั้นจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการนัดประชุมคณะกรรมการเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ ย่อมทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเป็นข้อมูลสำคัญต่อการพิจารณา วินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่มีประสิทธิภาพ และใช้ระยะเวลาาน เพราะมักจะประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการนัดหมายคณะกรรมการเพื่อประชุมกันแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่เกิดขึ้น อันอาจส่งผลเสียแก่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมหรือเดือดร้อนความเสียหายจากการบริหารงานบุคคลไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายภายในเวลาอันควร และอาจทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าอำนาจในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น ควรมีการกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์สามารถแต่งตั้งกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ไต่สวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานพร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการได้ โดยให้กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งนี้อาจใช้ชื่อว่า “กรรมการเจ้าของสำนวน” หรือ “กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวน” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกเอกสารและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งจัดทำหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทได้ จะเป็นผลทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นและไม่ติดขัดเหมือนกับการกระทำในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งสำหรับวิธีการดังกล่าวปัจจุบันมีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในไทยจำนวนหนึ่งแห่งที่นำมาใช้คือมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยผู้วิจัยมีความเห็นว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของตุลาการทางปกครอง (Administrative Law Judge (ADJ)) ในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงานส่วนภูมิภาค จากผู้ที่สมัครเข้ามาดำรง

ตำแหน่งซึ่งมีคุณสมบัติเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกาหรือเคยเป็นลูกจ้างของรัฐ ทนายความในภาคเอกชน หรือเป็นผู้นำสหภาพแรงงาน และได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรที่กำหนดเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตุลาการทางปกครอง โดยจะเป็นผู้ปฏิบัติงานเต็มเวลาและมีอำนาจในการพิจารณาข้ออุทธรณ์อย่างเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากผู้ที่ทำการแต่งตั้ง¹⁰⁹ ทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีคำตัดสินในขั้นต้นที่มีผลผูกพันคู่ความในอุทธรณ์ ในขณะเดียวกัน การพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ขอให้ทบทวนของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมประเทศออสเตรเลียนั้นก็จะมีกรมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้แทนกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเสนอต่อกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งเรียกบุคคลดังกล่าวนี้ว่า A delegate of the Merit Protection Commissioner และนอกจากนั้นยังมีการกำหนดให้มีผู้ทำหน้าที่ช่วยผู้ที่ได้รับมอบหมายจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม อีกต่อหนึ่งด้วย เพื่อทำหน้าที่ในการติดต่อประสานงานกับคู่กรณีในอุทธรณ์ แสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเสนอต่อผู้ที่ได้รับมอบหมายจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเรียกว่า ที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ (Review Adviser) เพื่อให้การทำงานของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

4.3.2.4 หน่วยงานสนับสนุนที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง

เนื่องจากปัจจุบันหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นส่วนใหญ่แล้วเป็นเจ้าหน้าที่งานวินัย กองการเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่กองกฎหมายหรือกองนิติการของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ เอง ไม่มีหน่วยงานสนับสนุนที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยเฉพาะ จึงเป็นผลทำให้เมื่อมีข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเกิดขึ้น การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานให้แก่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จึงอาจไม่ครบถ้วนแท้จริงและไม่มีความเป็นอิสระ เพราะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารซึ่งมักเป็นคู่กรณีพิพาทกับผู้ได้บังคับบัญชา

นอกจากนี้การดำเนินการทางการบริหารงานบุคคลหลายเรื่อง เช่นเรื่องการดำเนินการทางวินัยเหล่านี้ก็ล้วนแล้วแต่จะต้องดำเนินการโดยนิติกรหรือนักกฎหมายของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นผู้ทำความเข้าใจเสนอต่อคณะกรรมการสอบสวนและอธิการบดีเพื่อเป็นผู้พิจารณาเมื่อมีการยื่นคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการดำเนินการทางบริหารงานบุคคลนี้ในภายหลัง

¹⁰⁹ สำนักงาน ก.พ., การพิทักษ์ระบบคุณธรรมไทย-สหรัฐอเมริกา : รายงานการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ระหว่างวันที่ 19-21 มี.ค. 2550 ณ สำนักงาน ก.พ. นนทบุรี, หน้า 8 - 9.

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าควรมีการแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ อุตสาหกรรมและร้องทุกข์ออกจากภายใต้การบังคับบัญชาของอธิการบดี เพื่อให้มีหน่วยงานที่สนับสนุนการ ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอุตสาหกรรมและร้องทุกข์ และสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ เจ้าของสำนวนหรือผู้รับผิดชอบสำนวนที่ผู้วิจัยเสนอให้มีขึ้นใหม่ ทำหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระปราศจาก การแทรกแซงหรือเกรงใจฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา อีกทั้งยังสร้างความเชื่อมั่นให้แก่พนักงานใน สถาบันอุดมศึกษาผู้ที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลซึ่งมีความประสงค์จะยื่นคำร้อง อุตสาหกรรมหรือคำร้องทุกข์ว่าการที่ตนยื่นคำร้องนี้จะไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกเปิดเผยข้อมูลสำคัญแก่ ฝ่ายตรงข้ามซึ่งอาจทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันในภายหลัง ทำให้ความขัดแย้งหรือข้อพิพาทใน สถาบันอุดมศึกษาเข้าสู่ระบบการระงับพิพาทตามที่ควรจะเป็นมากกว่าการแก้ไขความขัดแย้งกันเองนอก ระบบซึ่งจะนำมาซึ่งความวุ่นวายและสร้างความเสียหายแก่การจัดทำบริการสาธารณะมากยิ่งขึ้น

หน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการระงับข้อพิพาทนี้จึงไม่ควรเป็นหน่วยงานที่ ขึ้นตรงต่ออธิการบดีโดยตรง แต่ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีหน่วยงานย่อยหน่วยงานหนึ่งซึ่งอยู่ในสำนักงานสภา สถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น ที่เจ้าหน้าที่บางส่วนเป็นผู้ที่มีวุฒิการศึกษาทางกฎหมายและรับผิดชอบงาน ด้านการอุตสาหกรรมและร้องทุกข์ขึ้นตรงกับประธานคณะกรรมการอุตสาหกรรมและร้องทุกข์ แต่เนื่องจากหาก ทำงานดังกล่าวเพียงด้านเดียวก็อาจจะเป็นภาระแก่งบประมาณด้านบุคลากรมากจนเกินความจำเป็น เนื่องจากบางครั้งบางช่วงเวลาก็อาจไม่มีข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นก็ได้ จึงเห็นว่าบุคลากร หรือเจ้าหน้าที่เหล่านี้ควรรับผิดชอบงานด้านฝ่ายเลขานุการของสภาสถาบันอุดมศึกษาควบคู่กับไปด้วย เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพมากที่สุด และให้การปฏิบัติเฉพาะด้านฝ่าย เลขานุการสภาสถาบันอุดมศึกษานี้ขึ้นตรงกับนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือเลขานุการสภา สถาบันอุดมศึกษา จะทำให้การระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลสามารถทำหน้าที่ได้อย่างแท้จริง ซึ่งในกรณีนี้ไม่ต้องเทียบกับกรณีของสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียที่มีการจัดตั้งหน่วยงานเป็น กิจลักษณะเป็นองค์กรของรัฐหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะ

4.3.3 กรอบระยะเวลาการพิจารณาอุตสาหกรรมและร้องทุกข์

เนื่องจากกรอบระยะเวลาในระบบการพิจารณาอุตสาหกรรมและร้องทุกข์ของพนักงานใน สถาบันอุดมศึกษานั้น มีความแตกต่างกันและใช้ระยะเวลานานกว่าจะมีคำตัดสิน อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับว่า สถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นได้ใช้รูปแบบการระงับข้อพิพาทใดในการพิจารณาคำร้องอุตสาหกรรมหรือ คำร้องทุกข์ด้วย จึงเป็นผลทำให้ข้อพิพาทเรื่องหนึ่ง ๆ ในสถาบันอุดมศึกษาแห่งหนึ่งใช้เวลานานมาก จนเกินไป และนอกจากนี้ยังพบว่าสถาบันอุดมศึกษาอีกบางส่วนไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการ พิจารณาอุตสาหกรรมและร้องทุกข์ของคณะกรรมการไว้แต่อย่างใด กำหนดแต่เพียงว่าคณะกรรมการอุตสาหกรรม และร้องทุกข์ต้องทำการพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จโดยเร็วเท่านั้น ส่วนสำหรับสถาบันอุดมศึกษา

ที่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้ ในสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้หลายแห่งก็ยังมีกำหนดให้สามารถขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ออกไปได้ด้วย จึงเป็นผลให้กรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ไม่มีความชัดเจนและยาวนานออกไปอีก

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าในมาตรฐานกลางของวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น เมื่อเรากำหนดให้ใช้รูปแบบการระงับข้อพิพาทเดียวกันเหมือนกันหมด คือรูปแบบที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามที่ผู้วิจัยได้เสนอความเห็นไปแล้วข้างต้น การกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องของกรอบระยะเวลาจึงเป็นเรื่องที่ไม่ยุ่งยาก เหมือนกับรูปแบบการระงับข้อพิพาทที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่บางสถาบันจะต้องมีกรอบระยะเวลาสำหรับการพิจารณาวินิจฉัยของผู้บริหารก่อน แล้วจึงนำเสนอข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และเมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วก็อาจจะต้องมีกรอบระยะเวลาสำหรับการพิจารณาของสภาสถาบันอุดมศึกษาภายหลังจากที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยแล้วอีก ขึ้นอยู่กับว่าสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นได้ใช้ระบบการระงับข้อพิพาทในรูปแบบใดเป็นตัวแก้ไขปัญหา ซึ่งหากกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทการบริหารงานทั้งหมดแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่ากรอบระยะเวลาสำหรับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นไม่ควรเกินกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประธานคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้รับคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ ซึ่งเป็นกรอบระยะเวลาที่ไม่สั้นหรือนานจนเกินไปเมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้ว เพราะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นมิใช่ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาภายในหน่วยงาน กำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันที่ประธานคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้รับคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์นี้จึงเป็นระยะเวลาที่มีความเหมาะสม

หากพิจารณาถึงกรอบระยะเวลาในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของสหรัฐอเมริกาแล้ว พบว่าถ้าเป็นการพิจารณาในชั้นต้นซึ่งเป็นการพิจารณาโดยตุลาการทางปกครองนั้น จะใช้ระยะเวลาประมาณ 89 วัน ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดี¹¹⁰และสำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น หากเป็นคดีที่ยุ่งยากซับซ้อนก็อาจใช้ระยะเวลาถึง 300 วัน ซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก็พยายามลดระยะเวลาให้เหลือ 120 วันสำหรับทำการพิจารณา¹¹¹ ผู้วิจัยเห็นว่าที่เป็นเช่นนี้เพราะเป็นวิธีพิจารณาข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของรัฐบาลกลางในภาพรวมทั้งสหรัฐอเมริกา หากนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทของพนักงานในสถาบัน

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 22.

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, 19 - 22.

อุดมศึกษาของไทยจึงน่าจะไม่เหมาะสมเพราะใช้เวลานานเกินไป ส่วนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมประเทศออสเตรเลียนั้น ไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้อย่างชัดเจนว่าข้อพิพาทในแต่ละประเภทนั้นจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาใด แต่กำหนดเป็นหลักการไว้ใน Public Service Regulation 1999 ข้อ 5.33 ว่าให้กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็วและเป็นทางการน้อยที่สุด ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีดุลพินิจพิจารณาดำเนินการในแต่ละเรื่องไปตามความเหมาะสมแต่ละคดี ๆ ไป กำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันที่ผู้วิจัยเสนอนี้จึงเป็นกรอบระยะเวลาที่น่าจะส่งผลกระทบต่อทั้งหน่วยงานและต่อทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานน้อยที่สุดแล้ว โดยจะต้องเป็นกำหนดเวลาที่ห้ามมิให้มีการอนุญาตให้ขยายระยะเวลาได้เนื่องจากทำให้การพิจารณาล่าช้าจนเกินไป และกำหนดให้เป็นกรอบระยะเวลาที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายมิใช่เป็นเพียงกรอบระยะเวลาสำหรับการเร่งรัดของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เท่านั้น หากคณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันดังกล่าว จะต้องให้สิทธิแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ยื่นคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์แต่อย่างใด ที่ควรเป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากในทางปฏิบัติที่ผู้วิจัยพบเห็นนั้น กำหนดระยะเวลาต่าง ๆ มักจะถูกทะเลาะหรือเพิกเฉยด้วยเทคนิคต่าง ๆ เป็นว่าหากมีเรื่องมาถึงประธานคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์แล้วเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้รับเรื่องก็จะไม่ยอมเสนอเรื่องดังกล่าวต่อประธานคณะกรรมการทันที มีการดึงเรื่องไว้ก่อนไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม เนื่องจากเห็นว่าหากประธานคณะกรรมการยังไม่ทราบกำหนดระยะเวลานี้ก็จะไม่เริ่มนับ และเมื่อมีการเสนอเรื่องต่อประธานคณะกรรมการอันเป็นผลทำให้ระยะเวลาเริ่มนับแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นี้ก็จะไม่เอาใจใส่เท่าที่ควรเนื่องจากเห็นว่าเป็นเพียงกำหนดระยะเวลาเร่งรัดเท่านั้น จึงทำให้สิทธิของผู้อุทธรณ์ร้องทุกข์ถูกระทบกระเทือนและเกิดความเบื่อหน่ายที่จะหวังพึ่งพากับระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานตัวเอง ซึ่งค่อนข้างเป็นอุปสรรคต่อการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

4.3.4 วิธีการชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัยและการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากข้อพิพาทการบริหารงานบุคคล

เนื่องจากในวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น ไม่มีการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัยให้แก่ผู้ยื่นคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์แต่อย่างใด ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ในมาตรฐานกลางของวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น ควรมีการ

กำหนดวิธีการชั่วคราวให้แก่ผู้ยื่นคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ เฉพาะในกรณีที่ เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องพ้นจากสถานภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งโทษทางวินัยปลดออกหรือไล่ออก เลิกจ้าง เพราะไม่ผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์ของหน่วยงาน หรือไม่ต่อสัญญาจ้างเนื่องจากครบระยะเวลาตามสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเลิกจ้างด้วยเหตุอื่น ๆ เช่น มีปัญหาด้านสุขภาพที่กระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติงาน ซึ่งทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นการเลิกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนั้น เป็นกรณีข้อพิพาทที่ส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานและครอบครัวเป็นอย่างมาก หากข้อเท็จจริงของข้อพิพาทมีแนวโน้มว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการบริหารงานบุคคลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจริง จึงต้องมีมาตรการพิเศษขึ้นมาเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ ส่วนข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ เช่น การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน หรือเกี่ยวกับการโอนย้ายนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าข้อพิพาทเหล่านี้ไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้อยู่ภายใต้ของคำสั่งดังกล่าวมากนัก หากเทียบกับข้อพิพาทกรณีที่มีผลกระทบต่อสถานภาพการเป็นพนักงานของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น

ส่วนวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัยที่จะนำมากำหนดเป็นมาตรฐานกลางในวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์จะเป็นไปในรูปแบบใดนั้น เห็นว่าควรนำมาตราการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาใช้เป็นแนวทางกำหนด เพื่อทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางการบริหารงานบุคคลหรือการบังคับตามสัญญาจ้างของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากมาตรการหรือวิธีการก่อนการพิพากษาของศาลปกครองในปัจจุบันนั้นจะมีการกำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนมีการพิพากษาและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติก็ได้ ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม¹¹² เพื่อทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองมิให้มีผลใช้บังคับในระหว่างที่มีการดำเนินคดีกันอยู่ซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองมิให้ได้รับผลกระทบจนเกินไป โดยเงื่อนไขที่ศาลปกครองจะนำมาใช้ในการพิจารณาสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งนี้ประกอบด้วย 3 เงื่อนไขที่สำคัญได้แก่ (1) เมื่อศาลเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) การให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และ (3) การทุเลา

¹¹² ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554), หน้า 131.

การบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นต้องไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ¹¹³

วิธีพิจารณานี้เป็นวิธีพิจารณาที่คล้ายคลึงกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่กฎหมายของสหรัฐอเมริกากำหนดให้ผู้ที่ทำกรตัดสินในขั้นต้นจะต้องให้ความช่วยเหลือผู้อุทธรณ์โดยกำหนดให้ผู้อุทธรณ์จะต้องได้รับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในทันที กล่าวคือหากผู้ยื่นอุทธรณ์ออกจากตำแหน่งก็ให้กลับเข้าไปปฏิบัติงานโดยเร็ว ซึ่งตุลาการทางปกครองจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะให้ความช่วยเหลือแบบทันทีหรือไม่อย่างไรภายใต้สถานการณ์ที่เหมาะสม แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐต้องจัดสถานที่ทำงานให้แก่พนักงานกลุ่มหนึ่งซึ่งหน่วยงานรัฐเชื่อว่าพยายามก่อวินในขณะยื่นขอทบทวนคดีจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หากหน่วยงานของรัฐมีความกังวลเกี่ยวกับการต้องให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ามาทำงานในระหว่างอุทธรณ์นั้น ตามกฎหมายก็สามารถจ่ายค่าจ้าง ผลประโยชน์ และข้อกำหนดหรือเงื่อนไขการจ้างงานอื่น ๆ ที่ใช้กับพนักงานทุกคน ที่เขาจะได้รับถ้าทำงานให้แก่ผู้อุทธรณ์ได้ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้อุทธรณ์กลับมาทำงานในระหว่างกรยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม¹¹⁴ ซึ่งเป็นมาตรการที่นับว่าให้ความคุ้มครองผู้อุทธรณ์และในขณะเดียวกันก็เป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อการจัดทำบริการสาธารณะไปพร้อม ๆ กัน แตกต่างจากการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของออสเตรเลียซึ่งไม่มีมาตรการดังกล่าวแต่อย่างใด

ส่วนระบบการเยียวยาความเสียหายแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่หน่วยงานแต่ละแห่งยังไม่มีกำหนดแนวทางแก้ไขเยียวยาไว้อย่างชัดเจนและเหมือนกันนั้น ซึ่งหากภายหลังปรากฏว่าผู้บริหารได้ใช้อำนาจทางการบริหารงานบุคคลปฏิบัติต่อผู้ที่อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลดังกล่าวเป็นอย่างมากในระหว่างที่คำสั่งทางการบริหารงานบุคคลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมนี้มีผลใช้บังคับจนถึงวันที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีคำวินิจฉัย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ รวมถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม ซึ่งมีปัญหาว่าจะแก้ไขเยียวยาพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลดังกล่าวนี้ได้อย่างไรตามที่ได้เคยอธิบายไว้แล้วในข้อ 4.2.4 เพราะปัจจุบันคำสั่งทางการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาบางเรื่อง โดยเฉพาะคำสั่งที่มีผลกระทบต่อการสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือคำสั่งที่มีผลต้องพ้นจากสถานภาพการเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ปฏิบัติงานนั้น ยังมีความไม่ชัดเจนว่าขอบเขตของการ

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, 132.

¹¹⁴ U.S. Merit Systems Protection Board, "Implementing or Challenging Initial Decisions."

ใช้อำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าวจะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายฝ่ายเดียวของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นผลให้มีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครองหรือเป็นการใช้อำนาจในฐานะคู่สัญญาตามสัญญาทางปกครอง เพราะถ้าหากเป็นการใช้อำนาจในฐานะคู่สัญญาตามสัญญาทางปกครองแล้วย่อมมีผลทำให้ไม่สามารถนำกระบวนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับและแก้ไขเยียวยาความเสียหายแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้ ซึ่งการศึกษาเพื่อหาขอบเขตของคำสั่งทางการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาอันเป็นบุคลากรภาครัฐที่เกิดจากสัญญาว่าคำสั่งใดมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครองและคำสั่งใดเป็นการใช้อำนาจตามสัญญาทางปกครองนั้นมิได้อยู่ในขอบเขตของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จึงต้องรอความชัดเจนจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดหรือความเห็นทางวิชาการที่เกี่ยวข้องต่อไปในอนาคต

ส่วนวิธีการสำหรับแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของข้อกำหนดที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าว แม้ว่าในเบื้องต้นผู้วิจัยจะเสนอให้มีวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้แล้วซึ่งจะมีส่วนสำคัญในการป้องกันความวุ่นวายหรือความยุ่งยากในการที่จะมาแก้ไขเยียวยา กันภายหลังได้ในระดับหนึ่งก็ตาม แต่ในบางกรณีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ อาจไม่ได้ยื่นคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัยหรือยื่นคำร้องดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ที่มีอำนาจนั้น ในมาตรฐานกลางของวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบัน อุดมศึกษา จึงควรมีมาตรการเพื่อวางแนวทางแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในกรณีที่ คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยว่าหน่วยงานหรือผู้บริหารกระทำการทางการบริหารงาน บุคคลแก่พนักงานผู้ยื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เองโดยเฉพาะไม่จำเป็นต้อง อาศัยนำบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในฐานะที่ เป็นกฎหมายกลางที่วางมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการพิจารณาทางปกครองมาใช้บังคับแต่อย่างใด เพื่อให้ ระบบการเยียวยาความเสียหายแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการ บริหารงานบุคคลมีกลไกที่ชัดเจนมากขึ้นและสามารถให้ความคุ้มครองผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ไม่ว่า คำสั่งทางการบริหารงานบุคคลนั้นจะสถานะทางกฎหมายของคำสั่งทางการบริหารงานบุคคลหรือเป็น การใช้สิทธิตามสัญญาทางปกครอง เนื่องจากเป็นมาตรการที่มีกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้วและมีมาตรฐานที่ ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อย่างใด

สำหรับมาตรการหรือวิธีการเยียวยาความเสียหายที่จะนำมากำหนดเป็นมาตรฐานกลาง นั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเนื่องจากปัจจุบันหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามที่ กำหนดไว้ในพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ของประเทศไทยนั้น ค่อนข้างจะมีความ ชัดเจนหลายเรื่องและมีการพัฒนาหลักกฎหมายมารับรองทั้งโดยฝ่ายบัญญัติกฎหมายและฝ่ายตุลาการ ที่เป็นผู้ใช้และตีความกฎหมาย และมีความเห็นทางวิชาการที่เกี่ยวข้องหลากหลายเรื่อง ซึ่งต่างจาก

ระบบสัญญาทางปกครองที่ยังไม่มีความชัดเจนมากนักโดยเฉพาะในกรณีการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการโต้แย้งสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐ ประกอบกับปัจจุบันข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดจากสัญญาส่วนใหญ่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วหลายเรื่อง ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น มาปรับใช้เป็นแนวทางการกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลขึ้นใช้เอง โดยเฉพาะเพื่อให้เมื่อมีข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นจะได้มีระบบการตรวจสอบและคุ้มครองพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ชัดเจนเพียงพอให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจจนสร้างความเสียหายแก่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงาน ด้วยการอาศัยช่องว่างหรือความไม่ชัดเจนของกฎหมายกลั่นแกล้งผู้อื่นที่เป็นปฏิปักษ์หรือไม่เห็นด้วยในการดำเนินงาน ซึ่งจะเป็นผลทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปด้วยความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และข้อพิพาทสามารถสิ้นสุดได้ในชั้นของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อขอให้เยียวยาความเสียหายอีกแต่อย่างใด

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นพนักงานตามสัญญาจ้างภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ภายในหน่วยงานก่อนมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้วิจัยพบว่าปัจจุบันมีปัญหาหลายประการ จึงขอสรุปและมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

เนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทยนั้น พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้มีสถานะเป็น “ลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน” ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน และในขณะเดียวกันคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลก็ได้วินิจฉัยว่าสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้นมีสถานะทางกฎหมายเป็นสัญญาทางปกครอง เพราะเห็นว่าการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่าง ๆ มีสถานะเป็นนิติบุคคล อันเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น การที่นิติบุคคลดังกล่าวจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ได้ก็แต่ด้วยบุคคลธรรมดา และบุคคลธรรมดาจะเข้ามาเป็นผู้ดำเนินงานของหน่วยงานนิติบุคคลได้นั้นก็ย่อมเข้ามาโดยการอาศัยอำนาจฝ่ายเดียวในการออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งภายหลังจากการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือก หรือโดยอาศัยการทำสัญญาเพื่อจัดหาบุคคลมาดำเนินการบริการสาธารณะ

ดังนั้นการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้จ้างบุคคลธรรมดาเข้ามาเป็นผู้ปฏิบัติงานเพื่อทำหน้าที่สอนให้ความรู้แก่นิสิตนักศึกษาด้วยการทำสัญญาจ้างเป็นพนักงาน จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น จึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นข้อพิพาทดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่ว่าจะเป็น กระบวนการระงับข้อพิพาทภายในหน่วยงานก่อนมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือในชั้นการพิจารณา พิพากษาคดีของศาลปกครองบางเรื่องย่อมมีความแตกต่างจากข้าราชการ เนื่องจากผลของการนำระบบ สัญญาเข้ามาใช้บริหารจัดการ ในขณะที่เดียวกันระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษานี้ก็ยังมี ความแตกต่างจากการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของ ลูกจ้างในหน่วยงานภาคเอกชนที่เป็นไปตามกฎหมายแรงงานและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล แร่งงานอันเป็นศาลยุติธรรม ซึ่งมีระบบกฎหมายและวิธีพิจารณาวิวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เป็นระบบ ที่ได้รับการพัฒนามาอย่างยาวนานมากกว่าระบบกฎหมายและวิธีพิจารณาการระงับข้อพิพาท การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาอันเป็นบุคลากรภาครัฐที่เกิดจากสัญญาประเภทหนึ่ง ที่เพิ่งมีขึ้นในประเทศไทย

นอกจากนี้ผลของการที่มีแนวคิดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งมีอำนาจออกข้อบังคับ ระเบียบ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้ เอง เพื่อให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว และเกิดประสิทธิภาพสูงสุดด้านการบริหารงานบุคคลสอดคล้อง กับศักยภาพของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ต่างจากระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการเดิมที่เป็น ระเบียบแบบแผนอย่างเดียวกันและมีความมั่นคงสูงเกินไปจนทำให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนา ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ระบบกฎหมายการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ตั้งแต่ก่อนที่จะมีการเข้าสู่ตำแหน่งจนถึงการพ้นจากตำแหน่ง และแม้กระทั่งกระบวนการอุทธรณ์และ ร้องทุกข์ซึ่งเป็นขั้นตอนภายหลังจากที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วจึงมีความแตกต่างกันทั้งที่ในส่วนนี้ไม่ได้มี ความเกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระคล่องตัวอันเป็นวัตถุประสงค์ของการมีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐขึ้นแต่อย่างใด หากแต่เป็นกระบวนการที่ควรจะต้องมีมาตรฐานเป็นอย่างเดียวกันไม่ต่างกับวิธี พิจารณาของศาลที่ใช้กับประชาชนทุกคนเสมอกัน เพื่อให้ความยุติธรรม

ในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของบุคลากรดังกล่าวนี้ ปัจจุบันกลับพบว่า รูปแบบขององค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่าง ๆ มีลักษณะที่ แตกต่างกัน จำนวน 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) รูปแบบที่กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลโดยมีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้ทำ หน้าที่พิจารณาก่อนการยื่นเรื่องก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา จึงมีผลทำให้คณะกรรมการอุทธรณ์ และร้องทุกข์ในการระงับข้อพิพาทรูปแบบนี้เป็นเพียงคณะกรรมการภายในฝ่ายปกครองคณะหนึ่งที่มี อำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นหรือคำปรึกษาเท่านั้นมิใช่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่อย่างใด (2) รูปแบบที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท จึงมีผลทำให้คำวินิจฉัยสั่งการคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น ผูกพันคู่กรณีในข้อพิพาทได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องเสนอความเห็นและคำวินิจฉัยให้สภาสถาบันอุดมศึกษา

พิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแต่อย่างใด คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในรูปแบบนี้จึงมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มีระบบวิธีพิจารณาชี้ขาดสำหรับการปฏิบัติหน้าที่คล้ายศาล และมีลักษณะคล้ายคลึงกับการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพียงแต่การมีสถานะทางกฎหมายเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นจะต้องมีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือ การเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ แต่สำหรับคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสถาบันอุดมศึกษา รูปแบบนี้แม้ว่าบางแห่งจะกำหนดให้มีคณะกรรมการไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา แต่รายละเอียดที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น กลับปรากฏอยู่ในกฎหมายลำดับรองเสียเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มหาวิทยาลัยเดียวเท่านั้นที่มีการกำหนดลักษณะการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ครบถ้วนในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ส่วนสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ ที่รายละเอียดเป็นไปตามกฎหมายลำดับรองนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า เป็นเพียงคณะกรรมการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเท่านั้นยังมีใช้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และ (3) รูปแบบที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานซึ่งได้แก่อธิการบดีหรือผู้บังคับบัญชาในลำดับรองลงไปเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดหรือตัดสินข้อพิพาทอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานทำให้ข้อพิพาทบางข้อเสร็จสิ้นภายในกระบวนการสั่งการของผู้บังคับบัญชาหน่วยงานนั่นเอง จึงทำให้ได้รับความคุ้มครองน้อยกว่ารูปแบบที่กำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทหรือเป็นผู้มีอำนาจถอนเรื่องให้แก่สภาสถาบันอุดมศึกษา เพราะมีระบบวิธีพิจารณาข้อพิพาทที่มีกลไกให้การคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีที่ชัดเจนมากกว่า ความแตกต่างกันใน 3 รูปแบบที่กล่าวมานี้ จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการคุ้มครองพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาขึ้น เนื่องจากมีขั้นตอนยุ่งยากและหลายขั้นตอนแตกต่างกันเป็นอุปสรรคในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และยังส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเป็นไปด้วยความลำบากและล่าช้าหากมีการโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ เนื่องจากระบบวิธีพิจารณาไม่ได้มีมาตรฐานเป็นอย่างเดียวกัน

ส่วนวิธีพิจารณาของระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภายในสถาบันอุดมศึกษานั้น ก็พบว่ามีปัญหาในเรื่องสัดส่วนของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เนื่องจากกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ส่วนใหญ่แล้วมักจะมาจากผู้ที่ผู้บริหารของหน่วยงานหรือผู้ที่มีความใกล้ชิดกับผู้บริหารเป็นผู้แต่งตั้งจึงอาจมีความใกล้ชิดสนิทสนมกันซึ่งมีผลกระทบต่อหลักความกลางของคณะกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่และทำให้พนักงานที่ได้รับความไม่เป็นธรรมหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการบริหารงานบุคคลไม่เชื่อมั่นในตัวคณะกรรมการตลอดถึงระบบการระงับข้อพิพาทภายในหน่วยงาน ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ก็อาจไม่มีความเป็นอิสระในการพิจารณามากนัก เนื่องจากอาจเกิดความเกรงใจฝ่ายผู้บริหารของหน่วยงานซึ่งมีความคุ้นเคยกัน นอกจากนี้รูปแบบการ

ระงับข้อพิพาทที่กำหนดให้สถานบันอุดมศึกษาเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท นั้นก็เป็นการกำหนดบทบาทที่ขัดแย้งกันเองภายในองค์กร เนื่องจากโดยปกติแล้วสถานบันอุดมศึกษา จะเป็นผู้วางนโยบายหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวการบริหารงานบุคคลและกรรมการบางส่วนในสภา สถานบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นฝ่ายผู้บริหารของหน่วยงานนั้นก็มิบทบาทด้านการบริหารจัดการงานบุคคลของ หน่วยงาน และเมื่อมีข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นการที่กรรมการสถานบันอุดมศึกษาหรือ สภาสถานบันอุดมศึกษายังเข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ด้วย จึงอาจกระทบ ต่อความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากจะต้องมาวินิจฉัยผลการกระทำของ ตนเองที่ดำเนินการไปในก่อนหน้านี้

สำหรับเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในระบบการระงับข้อพิพาท การ บริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานของพนักงานในสถานบันอุดมศึกษาพบปัญหาว่ามีความแตกต่างกัน โดยแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ (1) รูปแบบไม่ได้กำหนดสิทธิการคัดค้านกรรมการไว้หรือกำหนดไว้ แต่มีมาตรฐานต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (2) รูปแบบที่กำหนดสิทธิการคัดค้าน กรรมการไว้ตามกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และ (3) รูปแบบกำหนดสิทธิการคัดค้าน กรรมการที่มีเหตุอื่นเพิ่มเติมนอกเหนือจากกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงทำให้ พนักงานในสถานบันอุดมศึกษาได้รับความคุ้มครองตามหลักความเป็นกลางที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นปัญหา หนึ่งที่เกิดขึ้นในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถานบันอุดมศึกษาของรัฐ

การรับรองหลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความทุกฝ่ายเพื่อความคุ้มครองพนักงานใน สถานบันอุดมศึกษาในกระบวนการร้องขอความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลนั้นในกรณีนี้ไม่ค่อยมี ปัญหามากนัก เนื่องจากสถานบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่จะกำหนดให้สิทธิดังกล่าวนี้แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ด้วยวิธีการกำหนดให้ในส่วนของฝ่ายพนักงานผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์นั้นสามารถแถลงการณ์ด้วยวาจา พร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานประกอบคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ของตนได้ ในขณะที่เดียวกันฝ่าย ผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ก็มีสิทธิมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ อีกทั้งยังมีสิทธิแถลงแก้ข้อ กล่าวหาได้ในกรณีที่มีการแถลงการณ์ด้วยวาจาเพื่อให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้มีโอกาส รับฟังคำชี้แจงหรือข้อมูลทั้งสองฝ่ายอย่างรอบด้าน

ส่วนปัญหาที่เกิดความแตกต่างหรือเหลื่อมล้ำกันในวิธีพิจารณาอุทธรณ์ และร้องทุกข์ของ พนักงานในสถานบันอุดมศึกษานั้น คือการกำหนดสิทธิในการที่จะมีผู้แทนหรือตัวแทนดำเนินการ และ สิทธิที่จะมีผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ที่แต่ละสถานบันอุดมศึกษากำหนดให้การรับรองและคุ้มครอง แตกต่างกัน อีกทั้งสถานบันอุดมศึกษาบางแห่งก็ไม่ได้กำหนดให้สิทธิดังกล่าวแก่พนักงานของตนแต่อย่าง ใด ทำให้วิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถานบันอุดมศึกษามีมาตรฐานแตกต่างกันและ กระทบต่อสิทธิในการโต้แย้งหรือการทำให้คณะกรรมการได้รับข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนตามหลักการฟัง

ความทุกฝ่าย เนื่องจากการกำหนดให้สิทธิในการที่จะมีผู้แทนหรือตัวแทนดำเนินการและสิทธิที่จะมีผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายนั้นล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ช่วยพนักงานผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลให้สามารถต่อสู้ตามกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

ปัญหาการใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น พบว่าสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่กำหนดให้การไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงจะต้องกระทำในรูปของคณะกรรมการเท่านั้น มิได้กำหนดให้กรรมการคนใดคนหนึ่งสามารถเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงตามลำพังได้ เพราะต้องการให้คณะกรรมการใช้ดุลพินิจร่วมกันในการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อให้ข้อผิดพลาดมีโอกาสเกิดขึ้นมีน้อย แต่เนื่องจากคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นมีผู้ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาแต่อย่างใด การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวในแต่ละครั้งจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีผู้ยื่นอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ อีกทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการนี้ยังประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งเป็นบุคคลภายนอกไม่ว่าจะเป็นกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกหรือผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่มีประสบการณ์ด้านต่าง ๆ จึงเป็นผลทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเป็นประโยชน์แก่การวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่มีประสิทธิภาพ และใช้ระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์ในแต่ละเรื่อง เพราะมักจะประสบปัญหาเกี่ยวกับการนัดหมายคณะกรรมการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่เกิดขึ้น ซึ่งส่งผลให้พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมหรือเดือดร้อนความเสียหายจากการบริหารงานบุคคลไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายภายในเวลาอันควร อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหามูลค่าความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐต้องเยียวยาเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ในเรื่องความเชี่ยวชาญทางกฎหมายและการระงับข้อพิพาทนั้น ในองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้กำหนดให้อย่างน้อยต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีประสบการณ์ด้านกฎหมายและหรือด้านการบริหารงานบุคคล จำนวนด้านละหนึ่งคนเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำ จำนวนกรรมการผู้มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายและการระงับข้อพิพาทจึงค่อนข้างมีน้อยเมื่อเทียบกับสัดส่วนของกรรมการทั้งหมด และกรรมการเองนั้นก็มักจะมีวาระการดำรงตำแหน่งแค่สองถึงสามปี จึงทำให้คณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายและการระงับข้อพิพาทนี้ไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งที่การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการดังกล่าวมักจะมีอิทธิพลสำคัญต่อการชี้นำความเห็นของกรรมการส่วนใหญ่ท่านอื่น ๆ และในขณะเดียวกันส่วนใหญ่ยังพบว่ามักจะทำการแต่งตั้งจากข้าราชการบำนาญซึ่งมีความคุ้นชินหรือมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เป็นข้าราชการมากกว่าการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดจากสัญญา ทำให้กรรมการดังกล่าวนี้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน กฎ ก.พ. กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชนเป็น

ส่วนใหญ่ แต่สำหรับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นแล้วแต่นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาใช้ในระบบการบริหารงานบุคคลไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จึงอาจไม่เพียงพอต่อการทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทจากการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากลักษณะของข้อพิพาทนั้นมีได้มีเพียงแต่ข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเหมือนเช่นข้าราชการเท่านั้น แต่ยังคงรวมถึงข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิที่ไม่น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบของหน่วยงานของรัฐ และข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการเสียสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น

ในขณะเดียวกันในวิธีพิจารณาข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อการสิ้นสุดสถานะการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ก็พบว่าไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยเฉพาะ จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่งานวินัย กองการเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่กองกฎหมายหรือกองนิติการของหน่วยงานนั้น ๆ เองที่จะต้องช่วยเหลืองานแก่คณะกรรมการดังกล่าว ทั้งที่ก่อนที่จะมีข้อพิพาทเกิดขึ้นนั้นเจ้าหน้าที่เหล่านั้นเองมักจะมีส่วนร่วมในการดำเนินการก่อให้เกิดข้อพิพาทขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐาน การเสนอความเห็นทางกฎหมายแก่ผู้บังคับบัญชา และเมื่อมีการอุทธรณ์และร้องทุกข์เกิดขึ้นในขั้นนี้ยังต้องมาทำหน้าที่สนับสนุนงานแก่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์อีก จึงทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานแก่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในบางเรื่องอาจไม่ครบถ้วนแท้จริงนัก เนื่องจากตนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวมาก่อนอีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้อุทธรณ์นั่นเอง และในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นี้อาจไม่กล้าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระมากนักเนื่องจากเกิดความเกรงใจผู้บริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา จึงเป็นผลทำให้ระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทภายในหน่วยงานได้อย่างแท้จริง

สำหรับปัญหาของกรอบระยะเวลาในระบบการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น พบว่ามีความแตกต่างกันเนื่องจากแต่ละแห่งมักจะกำหนดกรอบระยะเวลาไว้เป็นจำนวน 30 วัน 60 วัน 90 วัน และ 150 วัน นับตั้งแต่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้รับหนังสืออุทธรณ์หรือหนังสือร้องทุกข์ นอกจากนี้สถาบันอุดมศึกษาบางส่วนก็ไม่มีกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการไว้แต่อย่างใดกำหนดแต่เพียงให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ต้องทำ

การพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จโดยเร็วเท่านั้น จึงทำให้กรอบระยะเวลาการพิจารณาข้อพิพาทของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีมาตรฐานที่ต่างกันและใช้ระยะเวลานานกว่าจะมีคำตัดสิน อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับว่าสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นได้ใช้รูปแบบการระงับข้อพิพาทใดในการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ด้วย เนื่องจากจะมีผลทำให้ต้องมีกรอบระยะเวลาการพิจารณานานเพิ่มขึ้นไปอีก ซึ่งได้แก่กรอบระยะเวลาสำหรับการพิจารณาวินิจฉัยของผู้บริหารและกรอบระยะเวลาสำหรับการพิจารณาของสภาสถาบันอุดมศึกษา อันเป็นกรอบระยะเวลาก่อนและภายหลังการพิจารณาคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ทำให้ข้อพิพาทเรื่องหนึ่ง ๆ ในสถาบันอุดมศึกษาแห่งหนึ่งอาจใช้เวลานานมากจนเกินไป

นอกจากนี้ในสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งก็ยังมีกำหนดเงื่อนไขให้สามารถขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ออกไปได้อีกส่งผลให้กรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้นี้ไม่มีความชัดเจนและยังมีระยะเวลานานมากกว่าเดิม ในขณะที่เดียวกันผู้วิจัยยังพบปัญหาต่อไปอีกว่าในวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นไม่มีการกำหนดสภาพบังคับหรือผลบังคับของคณะกรรมการไว้หากไม่ปฏิบัติตามกรอบระยะเวลาดังกล่าว จึงเป็นผลทำให้กรอบระยะเวลาเหล่านี้เป็นเพียงกำหนดระยะสำหรับเร่งรัดให้รีบดำเนินการโดยเร็วเท่านั้น ไม่มีผลทางกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความเป็นธรรมหรือการดำเนินคดีในชั้นศาลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและส่งผลกระทบต่อการแก้ไขเยียวยาผู้ที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลที่ไม่สามารถกระทำได้โดยเร็วและสร้างความเสียหายแก่รัฐในการต้องมาเยียวยาในภายหลังเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังเป็นช่องทางที่ทำให้ฝ่ายบริหารใช้ระยะเวลาที่ยาวนานหรือการไม่มีสภาพบังคับของกำหนดระยะเวลานี้ในการตั้งเรื่องหรือพยายามทำให้ข้อพิพาทเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้รับการพิจารณาที่ล่าช้าเพื่อให้ผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมยุติเรื่องหรือไม่ติดตามเรื่องเนื่องจากรู้สึกเบื่อหน่ายกับการรอคอยความเป็นธรรม ทั้งที่ตนเองมีความเดือดร้อนข้องใจอยู่

ปัญหาสำคัญของระบบการระงับข้อพิพาทของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาปัจจุบันอีกประการหนึ่ง พบว่าส่วนใหญ่แล้วไม่มีการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัยให้แก่พนักงานที่ยื่นคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ในระหว่างรอคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์แต่อย่างใด ทั้งที่คำสั่งทางการบริหารงานบุคคลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการใช้สถานการเป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานบางเรื่อง เช่น คำสั่งปลดออก ไล่ออก เลิกจ้าง หรือสั่งให้ออกจากงานนี้ มักจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคลากรภาครัฐที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการได้รับคำสั่งดังกล่าวเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง สิทธิการรักษาพยาบาลของตนเองและบุคคลในครอบครัว ค่าศึกษาเล่าเรียนของบุตร สวัสดิการและประโยชน์เกี่ยวกุศลทุกอย่าง และในขณะเดียวกันกระบวนการหรือวิธีการสำหรับเยียวยาความเสียหายที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลนั้นก็ยังมีปัญหาทั้งในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงทางปฏิบัติอยู่หลายประการว่ามีขอบเขตการคุ้มครองเพียงใด ผู้ที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจะมีสิทธิได้รับ

การเยียวยาเฉพาะการคืนตำแหน่งและเงินเดือนที่สูญเสียไปในระหว่างที่ถูกเลิกจ้างเพียงเท่านั้น หรือครอบคลุมไปถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเสียชีวิตในการควรได้รับสวัสดิการทุกอย่างด้วย และเนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นได้ใช้ระบบสัญญาทางปกครองเข้ามาบริหารจัดการ การจะนำกระบวนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้นั้นก็ยังไม่ชัดเจนอยู่ว่าจะนำมาใช้ได้หรือไม่ เพียงใด เพราะคำสั่งทางบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาบางเรื่อง โดยเฉพาะคำสั่งที่มีผลกระทบต่อการสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือคำสั่งที่มีผลต้องพ้นจากสถานภาพการเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ปฏิบัติงานนั้น ยังมีความไม่ชัดเจนอยู่ว่าขอบเขตของการใช้อำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าวจะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายฝ่ายเดียวของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นผลให้มีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครองหรือเป็นการใช้อำนาจในฐานะคู่สัญญาตามสัญญาทางปกครอง เพราะถ้าหากเป็นการใช้อำนาจในฐานะคู่สัญญาตามสัญญาทางปกครองแล้วย่อมมีผลทำให้ไม่สามารถนำกระบวนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้ อันอาจส่งผลในระบบการเยียวยาของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีความชัดเจนในหลักกฎหมายในกระบวนการเยียวยาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ นอกจากนี้ยังมีปัญหาอีกว่าในข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลที่มีผลกระทบต่อการสิ้นสุดสถานะการเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งตามกฎหมายเรียกว่าการเลิกจ้างนั้น ในระหว่างที่ถูกเลิกจ้างบุคคลดังกล่าวดังกล่าวย่อมมีสิทธิได้รับค่าชดเชยตามกฎหมาย ได้รับเงินทดแทนในกรณีว่างงานจากกองทุนประกันสังคม และได้รับเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ก็เกิดปัญหาคือขึ้นว่าเมื่อมีการจะต้องเยียวยาพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในกรณีที่ได้รับค่าชดเชยไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคล เงินต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องคืนเข้าสู่ระบบเดิมหรือไม่ และจะดำเนินการอย่างไร หรือจะนำมาเป็นส่วนหนึ่งในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากยังไม่มีกรณีศึกษาหรือพัฒนากฎหมายไปถึงประเด็นปัญหาดังกล่าวในปัจจุบัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อพนักงานและหน่วยงานไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลของการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าแนวทางสำหรับแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้นสามารถดำเนินการแก้ไขได้ในลักษณะสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางประการแรก ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกลางของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับรูปแบบคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญที่นำระบบพิทักษ์คุณธรรมของสหรัฐอเมริกามาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดองค์กรดังกล่าว และให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติงาน

ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแทนการให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้เอง เพื่อให้ระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งมีองค์กรผู้ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มีความเป็นอิสระและมีการกำหนดรูปแบบของระบบวิธีพิจารณาข้อพิพาทตามแนวทางผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเพื่อให้ข้อพิพาทของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งได้รับการพิจารณาเป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน ซึ่งจะทำให้สามารถคุ้มครองความเป็นธรรมให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางประการที่สอง เนื่องจากในบางกรณีสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งอาจยังมีความกังวลและไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกลางของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามแนวทางประการแรกอยู่ เพราะเกรงว่าคำตัดสินหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวในบางเรื่องอาจมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา อีกทั้งบริบทการบริหารงานภายในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งนั้นก็มีความแตกต่างกัน การกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกลางขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาใดสถาบันอุดมศึกษาหนึ่งนั้น จึงอาจทำให้คณะกรรมการไม่เข้าใจบริบทหรือขาดความรู้ความเข้าใจในระบบการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นอย่างรอบด้านลึกซึ้ง และในขณะเดียวกันหากจะกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนดมาตรฐานกลางของระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์แล้วแจ้งให้สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งทำการแก้ไขข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ภายในหน่วยงานของตนให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำดังกล่าว ในทางปฏิบัติก็อาจยังไม่แน่ว่าข้อบังคับหรือระเบียบที่สถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น ๆ แก้ไขจะเป็นไปตามมาตรฐานกลางที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนดหรือไม่ เพียงใด ผู้วิจัยจึงเห็นว่าในพระราชบัญญัติของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งควรกำหนดให้นำมาตรฐานกลางสำหรับแก้ไขปัญหาการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลหรือการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มากำหนดไว้โดยเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและให้ผู้ที่ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับความคุ้มครองความเป็นธรรมตามมาตรฐานอย่างเดียวกัน ซึ่งย่อมส่งผลทำให้การพิจารณาตีปกรองของศาลปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากกว่าในปัจจุบัน อีกทั้งยังช่วยลดมูลค่าความเสียหายจากการต้องมาเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลในระหว่างรอคำวินิจฉัยจากกระบวนการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคล

สำหรับแนวทางการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อแก้ไขปัญหาการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น เมื่อทำการศึกษาหลักการในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกาและของประเทศออสเตรเลียเพื่อนำมาพิจารณาประกอบ

กำหนดมาตรฐานกลางดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า มีหลักเกณฑ์ในวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ดังต่อไปนี้ที่จะต้องพัฒนากำหนดให้เป็นมาตรฐานกลาง

(1) การกำหนดลักษณะองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท

ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลทั้งหมดของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มีสถานะทางกฎหมายเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและมีอำนาจเต็ม ในการทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยไม่จำเป็นต้องนำเสนอสภาสถาบัน อุดมศึกษาพิจารณาทบทวนหรือให้ความเห็นชอบก่อนแต่อย่างใด เพื่อให้กระบวนการระงับข้อพิพาท การบริหารงานบุคคลบุคลากรดังกล่าวนี้มีความเป็นอิสระจากองค์กรหรือบุคคลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการ บริหารงานบุคคลภายในหน่วยงาน คล้ายกับระบบระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลภาครัฐของ สหรัฐอเมริกาที่มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารงาน บุคคลภาครัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมหรือความถูกต้องที่มีความเป็นอิสระ เพื่อไม่ให้เกิดการบริหารงาน บุคคลมีบทบาทที่ขัดแย้งกันเองภายในหน่วยงาน และคล้ายกับประเทศออสเตรเลียที่มีกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมที่มีความเป็นอิสระในการตรวจสอบแม้ว่าจะมิได้เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่เป็นเพียงคณะกรรมการที่ให้ความเห็นเท่านั้นก็ตาม

(2) ที่มาและสัดส่วนของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์

คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ควรมีจำนวนไม่เกินห้าคน ซึ่งเป็นคณะกรรมการ ที่ปฏิบัติงานบางเวลาตามวาระโอกาสและจำนวนข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ปฏิบัติงานเต็มเวลาแต่อย่างใดเพื่อจะได้ไม่เป็นภาระด้านงบประมาณแก่ หน่วยงานจนเกินไปเพราะบางช่วงอาจไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็ได้ อีกทั้งยังสะดวกแก่การนัดหมายเพื่อ การทำหน้าที่ โดยสำหรับสัดส่วนและที่มาของจำนวนคณะกรรมการนั้นจะประกอบไปด้วย 1) ประธาน กรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกอันมิใช่กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นและเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายหรือการบริหารงานบุคคล พร้อมทั้งมีความรู้ความเข้าใจหรือมีประสบการณ์ เกี่ยวกับการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อจะได้มีความเป็นกลางปราศจากข้อครหาและ มีความเข้าใจกับบริบทการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษา 2) กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาประเภท ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนหนึ่งคน เพื่อให้คณะกรรมการมีความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการบริหารงานของ สถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น 3) ผู้แทนที่ฝ่ายผู้บริหารเป็นผู้คัดเลือกจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งตั้งแต่คณบดี หรือหัวหน้าส่วนงาน/ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะขึ้นไปของสถาบันอุดมศึกษา แห่งนั้น เพื่อมิให้ผู้บริหารชุดปัจจุบันเข้ามามีอำนาจโดยตรงในระบบการระงับข้อพิพาทแต่มีตัวแทนที่ เข้าใจบริบทของการเป็นผู้บริหารเข้ามาเป็นผู้ร่วมพิจารณา 4) ผู้แทนของฝ่ายพนักงานผู้ปฏิบัติงาน

จำนวนหนึ่งคน และ 5) ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารงานบุคคลหรือการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแห่งอื่น จำนวนหนึ่งคน เพื่อให้ระบบการระงับข้อพิพาทสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นมีการเทียบเคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลหรือการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแห่งอื่น

(3) เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์

ผู้วิจัยเห็นว่าควรนำเหตุแห่งการคัดค้านเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มากำหนดเป็นเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ โดยเพิ่มเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการในกรณีที่กรรมการรู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการกระทำที่ผู้ร้องทุกข์ร้องทุกข์ หรือเป็นผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้เกิดความคับข้องใจด้วย เพื่อไม่ให้กรรมการผู้นั้นนำสิ่งที่ตนเองรู้เห็นมาชักจูงดุลพินิจของกรรมการท่านอื่นโดยปราศจากการพิจารณาอย่างรอบด้าน ซึ่งจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการกำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการในระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลที่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งกำหนดไว้แตกต่างกันได้ อีกทั้งยังขจัดปัญหาการกระทำทางการบริหารงานบุคคลบางเรื่องที่ไม่สามารถนำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ได้ สอดคล้องกับเหตุคัดค้านตุลาการทางปกครองของสหรัฐอเมริกาที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีในอุทธรณ์สามารถคัดค้านตุลาการทางปกครองได้หากพบว่าตุลาการทางปกครองนั้นเป็นเพื่อนหรือญาติหรือเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคู่กรณี พยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์ หรือผู้แทนหรือมือคิตส่วนตัวหรือความลำเอียงและสอดคล้องกับหลักการระบวนพิจารณาด้วยความเป็นธรรม (Procedural Fairness) ในกระบวนการระงับข้อพิพาทของประเทศออสเตรเลียซึ่งมีหลักอคติ (The bias rule) เป็นหลักการย่อยหลักการหนึ่งที่กำหนดให้ผู้ที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนและการทำคำตัดสินนั้นจะต้องทำหน้าที่โดยปราศจากความลำเอียงในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณา ต้องมีความเป็นกลางตัดสินบนพื้นฐานความเป็นธรรมและพิจารณาซึ่งน้ำหนักของข้อมูลและพยานหลักฐานโดยปราศจากความลำเอียง ตลอดจนจะต้องระมัดระวังเพื่อหลีกเลี่ยงความอคติของตนและจะต้องมั่นใจว่าสิ่งที่ทำไปนั้นไม่มีผลประโยชน์ขัดกัน

(4) การให้สิทธิโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน

ในกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ควรกำหนดให้มีการให้สิทธิโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานด้วยวิธีการให้นำรูปแบบการตั้งกรรมการเจ้าของสำนวนอันมีลักษณะคล้ายคลึงกับวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองมาใช้ในการไต่สวนหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยให้มีการชี้แจงโต้แย้งด้วยเหตุผลและพยานหลักฐานระหว่างคู่กรณีไปตามลำดับเพิ่มเติมจากการกำหนดให้คู่กรณีต้องมาแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์แต่เพียงอย่างเดียวเนื่องจากการจำกัดสิทธิของคู่กรณีเกินไป เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีในข้อ

พิพาทมีโอกาสรับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของแต่ละฝ่ายอย่างเพียงพอ และมีสิทธิในการที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ก่อนที่จะมีการวินิจฉัยข้อพิพาทได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์รับทราบข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านตามหลักของการรับฟังความทุกฝ่าย และในขณะเดียวกันเพื่อมิให้ฝ่ายใดได้เปรียบเสียเปรียบกันก่อนเริ่มตามกระบวนการที่ผู้วิจัยเสนอควรมีกระบวนการแสวงหาข้อมูลและพยานหลักฐานจากคู่กรณีของฝ่ายตรงข้ามก่อนเหมือนกับวิธีพิจารณาของสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ในวิธีพิจารณาของตุลาการทางปกครองนั้น ก่อนเริ่มการพิจารณาหรือก่อนมีคำตัดสินในกรณีที่มีการพิจารณาเอกสาร คู่ความแต่ละฝ่ายสามารถร้องขอพยานหลักฐานจากฝ่ายตรงข้ามได้และถ้าหากคู่ความฝ่ายใดปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลแก่อีกฝ่ายหนึ่งแล้ว ฝ่ายนั้นก็สามารถขอให้ตุลาการทางปกครองบังคับให้ผู้ปฏิเสธให้ข้อมูลได้ ขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการทบทวนการพิจารณาความชอบประเทศออสเตรเลียที่กำหนดให้มีกระบวนการคัดเลือกเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ในการพิจารณาก่อน โดยจะต้องแน่ใจในเอกสารเหล่านั้นว่าเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องถูกต้องแท้จริงกับเรื่องที่พิจารณา

(5) การมีผู้แทนในการดำเนินการและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย

หลักเกณฑ์การมีผู้แทนในการดำเนินการและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายควรกำหนดมาตรฐานกลางให้สิทธิแก่พนักงานสามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้แทนดำเนินการได้ไม่ว่าจะเป็นผู้แทนในขั้นตอนของการยื่นคำร้องอุทธรณ์หรือยื่นคำร้องทุกข์ หรือขั้นตอนของการดำเนินการกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยกำหนดให้มีผู้แทนมีเพียงคนเดียวเท่านั้นเพื่อป้องกันความวุ่นวายที่อาจเกิดขึ้น และผู้ที่จะเป็นผู้แทนนี้ต้องทราบรายละเอียดของเรื่องอย่างเพียงพอสามารถพิทักษ์สิทธิแก่ผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์ได้ อันเป็นไปตามแนวทางวิธีพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิในการอุทธรณ์สามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่น เช่น ทนายความ ผู้แทนสหภาพแรงงาน คู่สมรส หรือเพื่อน ยื่นอุทธรณ์แทนตัวเองได้ และหากบุคคลดังกล่าวได้เสียชีวิตไปแล้วก่อนที่จะมีการยื่นอุทธรณ์ คู่สมรสก็มีสิทธิยื่นอุทธรณ์แทนได้หากเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นกับครอบครัว อีกทั้งยังกำหนดถึงขนาดกำหนดให้มีกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แบบกลุ่มด้วยซึ่งเป็นผลทำให้ผู้แทนในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องดำเนินการด้วยตนเองในบางเรื่อง ข้อนี้จึงแตกต่างจากการพิจารณาของกรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมประเทศออสเตรเลีย ที่กำหนดไว้ใน Public Service Regulation 1999 ข้อ 5.33 ว่าในการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ของบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากกรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อพิจารณาวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์นั้น จะต้องดำเนินการโดยไม่ต้องมีผู้แทนหรือตัวแทน (Representative) ของผู้อุทธรณ์เข้ามาเกี่ยวข้อง เว้นแต่ในกรณีที่กรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเห็นว่าจำเป็นต้องดำเนินการตามแต่ละสถานการณ์ ซึ่งนับว่าเป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าวของผู้อุทธรณ์เกินไป

ส่วนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายนั้น ในมาตรฐานกลางควรกำหนดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้าไปร่วมในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ และร้องทุกข์ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ รวมทั้งให้สิทธิแก่ทนายความหรือที่ปรึกษาสามารถชี้แจงหรือให้ถ้อยคำใด ๆ แก่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และหากผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์ได้รับฟังการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำนั้นแล้วไม่ทำการคัดค้านก็ให้ถือว่าเป็นคำชี้แจงหรือถ้อยคำของผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์ เหมือนกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(6) การใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน

ควรมีการกำหนดให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์สามารถแต่งตั้งกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ไต่สวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานพร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการได้ โดยกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งนี้อาจใช้ชื่อว่า “กรรมการเจ้าของสำนวน” หรือ “กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวน” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกเอกสารและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งจัดทำหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทได้ อันจะเป็นผลทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นและไม่ติดขัดเหมือนกับการกระทำในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้มีตุลาการทางปกครองเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และทำการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในขั้นต้นก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และสอดคล้องกับการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ขอให้ทบทวนของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมประเทศออสเตรเลียที่จะมีการมอบหมายให้บุคคลอื่นซึ่งเรียกว่า A delegate of the Merit Protection Commissioner เป็นผู้แทนกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเสนอต่อกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและยังมีการกำหนดให้มีผู้ทำหน้าที่ช่วยผู้ที่ได้รับมอบหมายจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกต่อหนึ่ง เรียกว่า ที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ (Review Adviser) เป็นผู้ทำหน้าที่ในการติดต่อประสานงานกับคู่กรณีในอุทธรณ์ แสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเสนอต่อผู้ที่ได้รับมอบหมายจากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(7) หน่วยงานสนับสนุนที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง

ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีหน่วยงานย่อยภายในสำนักงานสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งและมีเจ้าหน้าที่ที่มีวุฒิการศึกษาทางกฎหมายเพื่อรับผิดชอบงานด้านการอุทธรณ์และร้องทุกข์ขึ้นตรงกับประธานคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยเฉพาะมิให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิการบดี เพื่อให้การแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการเสนอความเห็นต่าง ๆ เป็นไปโดยมีความเป็นอิสระ ซึ่งจะเป็นผลทำให้ระบบการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลสามารถทำหน้าที่ได้อย่างแท้จริง อันมีเหตุผลเช่นเดียวกันกับกรณีของสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียที่มีการจัดตั้ง

หน่วยงานเพื่อที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเพื่อแยกระบบการระงับข้อพิพาทออกจากองค์การบริหารงานบุคคล แต่ในขณะเดียวกันเพื่อมิให้เป็นภาระงบประมาณด้านบุคลากรมากเกินไปเพราะบางช่วงเวลาอาจไม่มีข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นก็ได้ จึงควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้รับผิดชอบงานด้านฝ่ายเลขานุการของสภาสถาบันอุดมศึกษาควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพียงแต่เฉพาะการปฏิบัติงานด้านฝ่ายเลขานุการสภาสถาบันอุดมศึกษานี้ก็ให้ขึ้นตรงกับนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือเลขานุการสภาสถาบันอุดมศึกษา

(8) กรอบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์

กรอบระยะเวลาสำหรับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประธานคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้รับคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ ซึ่งน่าจะเป็นระยะเวลาที่มีความเหมาะสมเมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นมิใช่ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาภายในหน่วยงานแล้ว อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อความเสียหายทั้งของหน่วยงานและของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานน้อยที่สุด โดยจะต้องห้ามมิให้มีการอนุญาตให้ขยายระยะเวลาได้และกำหนดให้เป็นกรอบระยะเวลาที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายมิใช่เป็นเพียงกรอบระยะเวลาสำหรับการเร่งรัดคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เท่านั้น ซึ่งหากคณะกรรมการไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันดังกล่าว ก็จะต้องให้สิทธิแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ยื่นคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์แต่อย่างใด

(9) วิธีการชั่วคราวก่อนมีคำวินิจฉัยและการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากข้อพิพาทการบริหารงานบุคคล

ในมาตรฐานกลางของวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น ควรมีการกำหนดวิธีการชั่วคราวให้แก่ผู้ยื่นคำร้องอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ เฉพาะในกรณีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องพ้นจากสถานภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งโทษทางวินัยปลดออกหรือไล่ออก เลิกจ้าง เพราะไม่ผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์ของหน่วยงาน หรือไม่ต่อสัญญาจ้างเนื่องจากครบระยะเวลาตามสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเลิกจ้างด้วยเหตุอื่นนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นกรณีข้อพิพาทที่ส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานและครอบครัวเป็นอย่างมาก จึงควรต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหากข้อพิพาทนั้นมีแนวโน้มว่าจะเป็นการบริหารงานบุคคลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจริง ด้วยการกำหนดให้นำมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาใช้เป็นแนวทางการกำหนดวิธีการชั่วคราวในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นี้ ซึ่งจะสอดคล้องกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้มีวิธีการช่วยเหลือผู้อุทธรณ์ในทันที โดยหากผู้ยื่นอุทธรณ์ออกจากตำแหน่งก็ให้กลับเข้าไปปฏิบัติงานโดยเร็วหรือหน่วยงานจะต้องจ่ายค่าจ้าง ผลประโยชน์ และข้อกำหนดหรือเงื่อนไขการจ้างงานอื่น ๆ ที่ใช้กับพนักงานทุกคน ที่เขาจะได้รับถ้าทำงานให้แก่ผู้อุทธรณ์ได้ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้อุทธรณ์กลับมาทำงานในระหว่างการยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ส่วนระบบการเยียวยาความเสียหายแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น ควรนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้เป็นแนวทางการกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการเยียวยาความเสียหายแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลเพื่อให้มีกลไกการเยียวยาความเสียหายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์กำหนดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งจะทำให้ระบบการแก้ไขเยียวยาความเสียหายและการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นระบบมากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องนำกลไกในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับในฐานะที่เป็นกฎหมายทั่วไป เพียงแต่มาตรการที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกลางนั้นจะต้องมีมาตรฐานที่เท่ากับหรือสูงกว่ามาตรฐานในกระบวนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งจะเป็นผลทำให้คำสั่งทางการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่ว่าคำสั่งนั้นจะมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครองหรือเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาทางปกครองย่อมมีกระบวนการเพิกถอนและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ โดยไม่ถูกจำกัดเฉพาะคำสั่งทางการบริหารงานบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครองเท่านั้นที่จะมีกระบวนการแก้ไขเยียวยาความเสียหายในชั้นการระงับข้อพิพาทภายในหน่วยงานทางปกครอง อันเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องความชัดเจนในสถานะทางกฎหมายของคำสั่งทางการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นบุคลากรภาครัฐที่เกิดจากสัญญาจ้างได้ในระดับหนึ่ง

การนำระบบสัญญาจ้างมาใช้ในการบริหารงานบุคคลพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาทำให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัวมากขึ้นและย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อประสิทธิภาพกำลังคนภาครัฐที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็ควรมีระบบกฎหมายในการคุ้มครองความธรรมจากการบริหารงานบุคคลของบุคลากรเหล่านี้ที่มีความชัดเจนมากขึ้นและเป็นหลักประกันให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาอันอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาของประชาชนในประเทศ จากการศึกษาวิจัยศึกษาพบว่าปัญหาการระงับข้อพิพาทการบริหารงานบุคคลดังกล่าวยังมีปัญหาอยู่หลาย

ประการ ข้อเสนอแนะที่ผู้วิจัยเสนอตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะมีส่วนสำคัญให้การพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาทของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป



รายการอ้างอิง

- The Australian Public Service Commission (APSC). Faq: Fairness During Investigations [Online]. 2008. Available from: <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/faq/what-can-employees-expect-in-terms-of-natural-justice-procedural-fairness-during-a-code-of-conduct-investigation-or-a-whistleblowing-inquiry> [11 June 2017.]
- International Labour Organization (ILO). Public Service Sector [Online]. 2017. Available from: <http://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/public-service/lang-en/index.htm> [5 January 2017.]
- The U.S. Office of Special Counsel (OSC). About [Online]. 2017. Available from: <https://osc.gov/Pages/about.aspx> [31 January 2017.]
- Annwyn Godwin. Merit and Its Merits: Are We Confusing the Baby with the Bathwater? [Online]. 2012. Available from: <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/merit-and-its-merits> [4 February 2017.]
- U.S. Merit Systems Protection Board. How a Hearing Is Conducted [Online]. 2017. Available from: https://www.mspb.gov/studies/adverse_action_report/17_howhearing.htm#_ftn8 [10 June 2017.]
- . How to File an Appeal [Online]. 2017. Available from: <https://www.mspb.gov/appeals/appeals.htm> [3 February 2017.]
- . Implementing or Challenging Initial Decisions [Online]. 2017. Available from: https://www.mspb.gov/studies/adverse_action_report/18_implementingorchallenging.htm [10 June 2017.]
- . Judges' Handbook [Online]. 2017. Available from: <https://www.mspb.gov/mspbsearch/viewdocs.aspx?docnumber=241913&version=242182&application=ACROBAT> [6 August 2017.]
- . Judicial Review [Online]. 2017. Available from: <https://www.mspb.gov/About/review.htm> [10 June 2017.]

- Office of the Merit Protection Commissioner. Promotion Reviews Brochure [Online]. 2017. Available from: <http://meritprotectioncommission.gov.au/promotion-reviews/promotion-review-information> [5 February 2017.]
- Robert P. Hunter. The Federal Civil Service Reform Act [Online]. 1999. Available from: <https://www.mackinac.org/2323> [31 January 2017.]
- Ivancie Law Practice. Federal Employee's Guide to Discipline Cases and the Mspb [Online]. 2017. Available from: <http://www.ivanciela.com/legal-guides/federal-employment-law-guides/federal-employees-guide-to-discipline-cases-and-the-mspb/> [6 August 2017.]
- Robin Kessler, and Strasburg, Linda A. Competency-Based Resumes : How to Bring Your Resume to the Top of the Pile. Franklin Lakes, NJ: Career Press, 2005.
- U.S. Office of Personnel Management. Employee Relations Employee Rights & Appeals [Online]. 2017. Available from: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/employee-relations/employee-rights-appeals/#url=Appeals> [31 January 2017.]
- . Our Agency [Online]. 2017. Available from: <https://www.opm.gov/about-us/> [31 January 2017.]
- Office of the Merit Protection Commissioner. Merit Protection Commissioner's Condensed Privacy Policy [Online]. 2017. Available from: https://meritprotectioncommission.gov.au/_data/assets/word_doc/0003/83802/MPC-Condensed-Privacy-Policy-Version-August-2016.DOCX [11 June 2017.]
- . Policy, Procedure and Information on Specific Functions [Online]. 2017. Available from: <https://meritprotectioncommission.gov.au/mpc-resources/policy,-procedure-and-information-on-specific-functions> [20 August 2017.]
- . Timeframes for All Types of Review [Online]. 2017. Available from: <https://meritprotectioncommission.gov.au/home/i-need-to-know-about/i-need-to-know-about-timeframes-for-all-types-of-review> [11 June 2017.]
- Oscar Glenn Stahl. "Public Personnel Administration."
- The Australian Public Service Commission (APSC). Organisation Structure [Online]. 2016. Available from: <http://www.apsc.gov.au/about-the-apsc/the-commission/organisation-structure> [4 February 2017.]

- กมลชัย รัตนสากวรงค์. กฎหมายปกครอง : คำบรรยายสรุป บทความ รายงานการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 8.
กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554.
- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. รพท.แพ้คดีพนักงานเกษียณฟ้อง จ่อสูญพันล้าน [ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา:
<http://prachatai.com/journal/2012/09/42430> [เข้าถึงเมื่อ 29 มกราคม 2560]
- กลุ่มงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. รำลึกทบวงมหาวิทยาลัย...สู่สำนักงาน
คณะกรรมการการอุดมศึกษา [ออนไลน์]. 2557. แหล่งที่มา:
http://www.mua.go.th/pr_web/ohecnewsletter/data/238.pdf [เข้าถึงเมื่อ 5 กุมภาพันธ์
2560]
- เกษมสันต์ วิจารณ์ธรรม. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553.
- จิรนิติ หะวานนท์. วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการของสหรัฐอเมริกา. ดุลพาห 27, 6
(พฤศจิกายน - ธันวาคม 2523): 64-68.
- ชินตวรรษนันท์ ผิวสุวรรณ. รายงานการปฏิบัติราชการด้านการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐใน
ต่างประเทศ การศึกษาโครงสร้างอัตราค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เครือรัฐออสเตรเลีย. ม.ป.ท.:
ม.ป.ท., 2559. (เอกสารอัดสำเนา).
- ชมพูนุท สุขศรีมั่งมี. ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการต่อ
คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 24. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559.
- ชูชัย สมितिไกร. การสรรหา การคัดเลือก และการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร. พิมพ์ครั้งที่ 4.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- ฐิตาพัสร์ ทองวา. การไต่ถามข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์
ระบบคุณธรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ม
ยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556.
- ณรงค์เดช สุริโยชิต. การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในประเทศไทยอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร:
วิญญูชน, 2553.
- ณัฐพงษ์ ศรีศาลา. ปัญหาทางกฎหมายการดำเนินการทางวินัยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตาม
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 7, 3 (กันยายน - ธันวาคม
2558): 511-542.

- ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน, พลาพรรณ คำพรรณ, ณัฐฐา วิจินัยภาค, ปรียาภรณ์ ดวงพิกุล, และ มนตรี เกิดมีมูล. โครงการสำรวจทัศนคติของข้าราชการเกี่ยวกับระบบคุณธรรมในราชการพลเรือน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2550.
- เทียนฉาย กิระนันท์. สังคมศาสตร์วิจัย. ใน อุทัย หิรัญโต (บรรณาธิการ), หลักการบริหารงานบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2531.
- ธนวิธ โชติรัตน์. แนวทางการพัฒนาการวิจัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานประจำปี 2558 ธนาคารแห่งประเทศไทย [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา: <https://www.bot.or.th/broadcast/EBook/AnnualReport/2558/files/assets/common/downloads/page0060.pdf> [เข้าถึงเมื่อ 29 มกราคม 2560]
- ธิดา จรรยาพิทยสกุล. องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- นพ ศรีบุญภาค. การบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย : แนวคิดและปัญหาการบริหารตามระบบคุณธรรม. วารสารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ หน้าที่ 1, 1 (มกราคม-เมษายน 2539): 9-27.
- นวินวิชญ์ สวรรค์ทันทอง. การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของบุคลากรภาครัฐที่ไม่เป็นข้าราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2557.
- นิทัศน์ ศิริโชติรัตน์. หลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในศตวรรษ 21. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ฤทัย หงส์สิริ, บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, คมสัน โพธิ์คง, สิริพันธ์ พลรบ, และณรงค์เดช สรุโซษิต. รายงานการวิจัย เรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, 2550.

- ประวีณ ณ นคร. คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2528.
- ประวีณ ณ นคร, และ คณะ. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบข้าราชการพลเรือน : ตอนที่ 1 การวางรากฐานระบบข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2536.
- ปานทิพย์ พุกษาชวลวิทย์. ข้าราชการพลเรือนสามัญกับกฎหมายแรงงาน. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- มณีนารถ รัตนชัย. หลักฟังความสองฝ่ายในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2554.
- มาลินดา เทวาพิทักษ์. มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคล. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- ยุวดี ศรีธรรมรัฐ. การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ Public Personnel Administration. กรุงเทพมหานคร: งานบริการวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- รังสิมา จารุภา. มิติใหม่ของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน. วารสารข้าราชการ 50, 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2548): 24-29.
- รัชฎา อีสานธิสกุล, สมพงษ์ ฝูงคน, ศศิภา ปริญญะ, นุชรัตน์ สิริประภาวรรณ, และ ปิระกามณีวรรณ. Hr Success Stories in Public Sector แบบอย่างปฏิบัติการบริหารคน. กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด, ม.ป.ป.
- รัชนิวรรณ วนิชย์ถนอม, เพ็ญศิริ บุญธรรม, และ ศาณีฎา ปณิธานธรรม. คู่มือสมรรถนะราชการพลเรือนไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2548.
- ฤทัย หงส์ศิริ. นิติกรรมทางปกครอง. ความหมายและขอบเขต. ตุลพาห 43, 2 (เมษายน-มิถุนายน 2539): 102-131.
- . ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์, 2554.
- วรรณชัย บุญบำรุง, และ สิริพันธ์ พลรบ. การพิจารณาโดยขาดนัดกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาแพ่ง. วารสารนิติศาสตร์ 30, 3 (กันยายน 2543): 415-464.

- วิจักขณ์ นาควัชร. การบริหารงานบุคคลของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ม.ป.ท.: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2546.
- วิชญ์ วรวิญญู, เจตน์ สถาวรศีลพร, และ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์. ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551.
- วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา Us Merit Systems Protection Board. วารสารข้าราชการ 49, 5 (กันยายน-ตุลาคม 2557): 1-11.
- ศรีสุดา สถิตวัฒน์พร. รูปแบบการต่อรองของพนักงานราชการกับรัฐภายใต้ข้อจำกัดบางประการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- ศุภชัย ยาวะประภาช. การบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย : กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย. กรุงเทพมหานคร: บริษัท จุดทอง จำกัด, 2546.
- ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ. หลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง. ม.ป.ป.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, พรชัย ตระกูลวรานนท์, สมเกียรติ วรรณปัญญาอนันต์, วิชัย ไพบงค์, ยุทธนา เพชรโพธิ์ศรี, กิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์, และคนอื่นๆ. โครงการศึกษาเพื่อวางระบบการดำเนินการด้านวินัยเพื่อรองรับการกระจายอำนาจและมอบอำนาจและวางระบบดำเนินการด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรม. ม.ป.ท.: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- สมศักดิ์ อินทร์พันธ์. วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. คำถามและแนวรองคำตอบ ภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่งตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ประชาชน จำกัด, 2554.
- สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 : พร้อมทั้งประวัติ ความเป็นมา. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2548.
- สำนักงาน ก.พ. ระบบคุณธรรมในระบบการบริหารงานบุคคลหมายความว่าอย่างไร [ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา: <http://mspc.ocsc.go.th/site/FAQ> [เข้าถึงเมื่อ 22 มกราคม 2560]
- . การพิทักษ์ระบบคุณธรรมไทย-สหรัฐอเมริกา : รายงานการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ระหว่างวันที่ 19-21 มี.ค. 2550 ณ สำนักงาน ก.พ. นนทบุรี. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มสื่อสารองค์กร สำนักงาน ก.พ., 2550.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. เส้นทางอุดมศึกษาไทย [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา: http://www.mua.go.th/know_ohed/images/history.pdf [เข้าถึงเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2560]

- . สถาบันอุดมศึกษาในสังกัด [ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา:
http://www.mua.go.th/ohec/assets/img/university_mua.pdf [เข้าถึงเมื่อ 17 มิถุนายน 2560]
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 82 ปี แห่งการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพมหานคร: บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด, 2553.
- สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2547.
- สำนักงาน ก.พ. สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล. คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ : ภาพรวมระบบบริหารผลงานและระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, 2552.
- สุทิน ลีปิยะชาติ. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวางรากฐานระบบข้าราชการพลเรือน. วารสารข้าราชการ 46, 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2544): 5-17.
- สุรพล เศรษฐบุตร. Competency VS HRM [ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา:
http://www.agri.cmu.ac.th/upload/km/07_Competency_and_HRM.pdf [เข้าถึงเมื่อ 18 มกราคม 2560]
- เสาวคนธ์ ภัทรปัทมาวงศ์. People Performance as a Team - สร้างคน สร้างทีม สร้างงาน. ม.ป.ท.: บริษัท เอพีเอ็ม กรุ๊ป โซลูชั่น จำกัด, 2556.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายชวลิต สีหสิ่ง เกิดเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2532 ที่ตำบลคำบง อำเภอห้วยผึ้ง จังหวัดกาฬสินธุ์ สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาจากโรงเรียนบัวขาว จังหวัดกาฬสินธุ์ สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จากมหาวิทยาลัยขอนแก่น ในปีการศึกษา 2554 สำเร็จการศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรเนติบัณฑิต สมัยที่ 67 จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2558 ด้านการทำงานเคยเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งนิติกร สังกัดกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม เมื่อปี 2555 และปัจจุบันเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ สังกัดกองนิติการ สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยศิลปากร

