

ผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลที่เนื่องมาจากคำพิพากษา : กรณีการพิจารณาต่ออายุราชการของข้าราชการสายวิชาการ

ระพีพรรณ ฉลองสุข*

บทคัดย่อ

บุคคลสายวิชาการ จัดเป็นปัจจัยหลักของการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้นการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรกลุ่มนี้จึงมีความสำคัญ เพราะการให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพต้องอาศัยกระบวนการพัฒนาที่ใช้ระยะเวลาและการลงทุนจำนวนมาก ดังนั้นแนวความคิดที่จะให้บุคลากรกลุ่มนี้ได้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาอย่างเต็มความสามารถ ประกอบกับการขาดแคลนข้าราชการสายวิชาการในช่วงการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษา จึงทำให้มีการประกาศใช้มาตรา 19 พระราชบัญญัติ (พรบ.) ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

แต่ความไม่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติของ พรบ. ดังกล่าวก่อให้เกิดคดีพิพาททางการปกครองประเภทใหม่ที่ยังไม่เคยมีมาก่อน ดังนั้นคำพิพากษาของศาลปกครอง ย่อมส่งผลกระทบต่อกรณี โดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษา เพราะฉะนั้นการศึกษาวិเคราะห์ผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลที่เนื่องมาจากคำพิพากษา : กรณีการพิจารณาต่ออายุราชการของข้าราชการสายวิชาการ จึงจะช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาได้ทำการวางแผนรองรับหากต้องถูกบังคับคดีตามคำพิพากษา รวมทั้งเป็นข้อเท็จจริงทางการบริหารงานที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องควรต้องรับทราบเพื่อจักได้ หาแนวทางในการปรับปรุง พัฒนางานของตน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามเจตนารมณ์พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

ผลของการวิเคราะห์ พบว่ากระบวนการพิจารณาข้อพิพาททางการปกครองในกรณีมีระยะเวลาที่เนิ่นนาน การบังคับคดีอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ หรือการเยียวยาความเสียหายที่เป็นเงินนั้นอาจจะไม่สามารถสะท้อนถึงความยุติธรรมที่แท้จริงที่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายพึงได้รับ ดังนั้นในสังคมที่มีความหลากหลายของสมาชิก มีการสื่อสารที่รวดเร็วแต่ขาดความเข้าใจที่แท้จริงในแต่ละศาสตร์ และการเป็นสังคมแนวราบ จึงต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการตรากฎหมายต่าง ๆ มากกว่าในอดีตที่ผ่านมา กล่าวคือ การพิจารณาออกกฎหมายแต่ละฉบับต้องเข้าใจโครงสร้างทางสังคม เพื่อทราบว่ากฎหมายนั้นจะกระทบสังคมในจุดใดบ้าง แทนการออกกฎหมายมาปะผุสังคมเป็นจุด ๆ ซึ่งนอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาปัจจุบันได้อย่างสิ้นเชิงแล้วยังทำให้เกิดรอยร้าวใหม่ หรือรอยปริ้วใหม่ในสังคมเพิ่มขึ้น นอกจากนี้การรณรงค์ให้ประชาชนได้รับทราบหลักการ/แนวคิดทางด้านกฎหมาย จะทำให้สมาชิกในสังคมเคารพสิทธิของผู้อื่น และรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเอง มากกว่าการทราบเพียงบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งทำให้แต่ละคนพยายามหาทางเลี่ยงบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามและเรียกร้องผลประโยชน์ตามบทบัญญัติเหล่านั้น

คำสำคัญ: สถาบันอุดมศึกษา, บุคคลสายวิชาการ, กฎหมายการบริหารงานบุคคล

* เภสัชกรหญิง รองศาสตราจารย์ ประจำภาควิชาเภสัชกรรมชุมชน คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

Abstract

Academic staffs are the main factor for educational administration. Because of taking a long time and a lot of resource to develop a quality academic staff, human resources development for this group is the important issue. In situation of the growth of the higher education, there is a lack of academic staffs. So article 19 of the civil servant regulations in the institution of higher education was promulgated.

Because there is not clear process how to conduct with this law, there were many new administrative arguments. The Administrative Court judgments should effect man power administration of higher education. The evaluation of human resources administration of higher education effect toward The Administrative Court judgments in case of renew contact of academic staffs may be the useful data for judgment execution and for developing guideline according to Good Governance Act (B.E. 2546).

The reviewed data revealed that the procedure considers the dispute which had taken long time may be a problem in compulsory execution or unfair financial compensation. In dynamic society, the legislation process should be more concerned than in the past period. To prevent conflict in society, the law has not be enacted for correcting some point, the impact to related section of social structure should be considered in the legislated law process. In addition, acknowledgement of the true law concept may be reduced the misconduct of the law.

Keywords: higher education, Academic staffs, human resources law

บทนำ

ในช่วงแรก (พ.ศ. 2548 ถึง พ.ศ. 2551) ของการบังคับใช้ มาตรา 19 ของ พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547[†] และ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการต่อเวลาราชการของข้าราชการพลเรือน. ในสถาบันอุดมศึกษา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ด่วนมาก ที่ ศธ 0509.5/ว 1 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 และ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขยายเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับปรับปรุง) ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ด่วนที่สุดที่ ศธ 0509.5/ว 1 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2549 ขาดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติสำหรับสถาบันการศึกษา และก่อให้เกิดความไม่เข้าใจในสิทธิที่บุคลากรพึงได้รับ จึงก่อให้เกิดข้อพิพาทและนำข้อพิพาทไปฟ้องร้องศาลปกครองเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในเรื่องดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ประกอบกับศาลปกครองใช้

[†] พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 “มาตรา 19 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีตำแหน่งวิชาการระดับศาสตราจารย์หรือระดับรองศาสตราจารย์ซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่า เมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในสิ้นปีงบประมาณ อาจได้รับราชการเพื่อทำหน้าที่สอนหรือวิจัยต่อไปได้ จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์การต่อเวลาราชการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด”

เวลาในการพิจารณาคดีค่อนข้างนาน ทำให้เมื่อมีคำพิพากษายอมส่งผลกระทบต่อการบริหารงานด้านบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา ในส่วนที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยเฉพาะหากศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ยกเลิก/เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ต่ออายุราชการของบุคลากรสายวิชาการตามมาตรา 19 ของ พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์การต่ออายุราชการของข้าราชการสายวิชาการ
2. เพื่อวิเคราะห์แนวทางหลักการพิจารณาคดีพิพาทของศาลปกครองเกี่ยวกับการต่ออายุราชการของข้าราชการสายวิชาการ
3. เพื่อศึกษาผลกระทบที่เนื่องจากคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับการต่ออายุราชการของข้าราชการสายวิชาการ

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งเน้นเฉพาะคดีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับกรณีการพิจารณาต่ออายุราชการของข้าราชการสายวิชาการ ในช่วงพ.ศ. 2548 ถึง พ.ศ. 2552 และเป็นคดีชั้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง

ระเบียบวิธีการศึกษาและวิเคราะห์

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ได้แก่ คำพิพากษา/คำสั่งของศาลปกครอง ฎหมาย ระเบียบ กฎที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการต่อเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 แนวทางของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาที่เกี่ยวกับการต่ออายุราชการของข้าราชการสายวิชาการ และ แนวทางการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับการต่ออายุราชการของข้าราชการสายวิชาการ

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. แนวทางในการพัฒนากฎหมาย และระเบียบ กฎ เกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาต่ออายุราชการของข้าราชการสายวิชาการเพื่อให้ได้รูปแบบที่ชัดเจนสำหรับผู้ปฏิบัติงานทุกคน และมีความเป็นธรรม กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
2. แนวทางสำหรับการพิจารณาการต่ออายุราชการของข้าราชการสายวิชาการ

ผลการศึกษา

สภาพของปัญหาที่ผ่านมา

นับเนื่องจากจำนวนสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและของเอกชนที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก[†] บังคับให้ขยายตัวทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษาอย่างรวดเร็ว เพื่อให้สามารถผลิตบุคลากรสนองต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในช่วงที่ผ่านมา ประกอบกับความเข้มงวดของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาในเรื่อง

[†] สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา. สถาบันอุดมศึกษา.[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.mua.go.th/mua.html> (วันที่ค้นข้อมูล : 24 พฤศจิกายน 2553)

คุณภาพของการศึกษา⁵ รวมทั้งการบ่มเพาะคุณภาพของบุคลากรสายวิชาการต้องอาศัยระยะเวลายาวนานในการสร้างเสริม-สะสมประสบการณ์ ส่งผลให้เกิดความขาดแคลนบุคลากรสายวิชาการ ดังนั้นเมื่อ มีการประกาศใช้ พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547^{**} จึงเป็นช่องทางหนึ่งสำหรับการบรรเทาความเดือดร้อนจากการขาดแคลนบุคลากรสายวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) กำหนด ซึ่งในระยะแรกหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนดนั้นมีความไม่ชัดเจนของขั้นตอนการปฏิบัติของผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงก่อให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมาย เช่น

1. คุณสมบัติของผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาให้ต่ออายุราชการต้องมีตำแหน่งตั้งแต่รองศาสตราจารย์ขึ้นไป ทำให้ในทางปฏิบัติเกิดปัญหาว่าผู้ที่กำลังอยู่ในระหว่างของกำหนดตำแหน่งทางวิชาการระดับรองศาสตราจารย์ มีสิทธิได้รับการพิจารณาให้ต่ออายุราชการหรือไม่ เพราะขณะที่พิจารณาเรื่องนี้คุณสมบัติไม่ครบ (ไม่ได้เป็นรองศาสตราจารย์) แต่หากคณะกรรมการพิจารณาการขอตำแหน่งทางวิชาการเห็นชอบในผลงานและคุณสมบัติที่น่าเสนอ มหาวิทยาลัยต้องมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งย้อนหลังตั้งแต่วันที่หน่วยงานได้รับเรื่อง กล่าวคือในทางกฎหมายผลของการดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์จะย้อนหลังตั้งแต่วันที่หน่วยงานได้รับเรื่อง ซึ่งทำให้มีคุณสมบัติครบถ้วนก่อนวันพิจารณาการต่ออายุราชการ แต่ทราบหลังจากพิจารณาการต่ออายุราชการเสร็จสิ้นแล้ว

2. ก.พ.อ.ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยพิจารณา หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการต่ออายุราชการได้ตามความเหมาะสมนั้น เมื่อคำนึงถึงประโยชน์ของภาครัฐ ประเด็นคำถามคือ สภามหาวิทยาลัยสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการต่ออายุราชการ ที่มากกว่า หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการต่ออายุราชการที่ ก.พ.อ. กำหนดได้หรือไม่ เช่นการกำหนดหลักเกณฑ์ผลงานวิชาการที่มากกว่าที่ ก.พ.อ. กำหนด เพราะจะทำให้มหาวิทยาลัยได้ประโยชน์ในด้านวิจัยเพิ่มขึ้น

สถานการณ์การต่ออายุราชการของข้าราชการสายวิชาการของมหาวิทยาลัยศิลปากร

ตั้งแต่มีการประกาศใช้ พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ถึงปีงบประมาณ 2553 มหาวิทยาลัยศิลปากรมีการพิจารณาต่ออายุราชการของข้าราชการที่มีอายุครบ 60 ปี ทั้งสิ้น 24 คน และมีคำสั่งไม่ต่ออายุราชการให้ข้าราชการสายวิชาการที่มีการเสนอรายชื่อให้พิจารณา 10 คน ซึ่งในจำนวนนี้มี 5 คน (ร้อยละ 50) ที่ไม่เห็นชอบกับผลการพิจารณาเกิดเป็นข้อพิพาทนำไปฟ้องศาลปกครอง ดังนี้

1. คดีหมายเลขดำที่ 461/2549 คดีหมายเลขแดงที่ 1161/2550 ศาลปกครองพิพากษายกฟ้อง คดีสิ้นสุดเพราะคู่กรณีไม่อุทธรณ์

⁵ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2549 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551

^{**} พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 “มาตรา 19 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีตำแหน่งวิชาการระดับศาสตราจารย์หรือระดับรองศาสตราจารย์ซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่า เมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในสิ้นปีงบประมาณ อาจให้รับราชการเพื่อทำหน้าที่สอนหรือวิจัยต่อไปได้ จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์การต่อเวลาราชการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด”

2. คดีหมายเลขดำที่ 2319/2549
3. คดีหมายเลขดำที่ 2320/2549
4. คดีหมายเลขดำที่ 420/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 396/2552 ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง
5. คดีหมายเลขดำที่ 476/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 1192/2551 ศาลปกครองพิพากษายกฟ้อง คดีอยู่ในระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษา
6. คดีปกครองหมายเลขดำที่ 104/2551 (หมายเลขแดงที่ 1192/2552) ศาลปกครองพิพากษายกฟ้อง คดีสิ้นสุดเพราะคู่กรณีไม่อุทธรณ์

สิทธิในการฟ้องศาลปกครองของผู้ที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้ต่ออายุราชการ

มหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบราชการยังต้องมีความเสี่ยงในการถูกฟ้องศาลปกครองเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 9 แห่ง พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ราวเท่าที่ยังมีบุคลากรประเภทข้าราชการสายวิชาการ เพราะการออกคำสั่งให้ข้าราชการสายวิชาการที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นเพียงพอสำหรับการต่ออายุราชการ เกษียณอายุราชการโดยไม่ต่ออายุราชการนั้น ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายก็สามารถฟ้องศาลปกครองให้เพิกถอนได้ ตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ได้วางหลักไว้ว่า “...ถึงแม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาจะสามารถใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เพื่อพิจารณาต่อเวลาราชการให้แก่ข้าราชการที่จะเกษียณอายุราชการตามความต้องการ แต่มติของสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ต่อเวลาราชการให้แก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีตำแหน่งวิชาการระดับศาสตราจารย์หรือระดับรองศาสตราจารย์เมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในสิ้นปีงบประมาณ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 9 ข้าราชการนั้น มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะมีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของข้าราชการ...”^{††}

คำพิพากษาของศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีกรณีการต่ออายุราชการ มีการร้องขอให้ศาลเพิกถอนมติที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยที่ไม่ต่ออายุราชการให้ผู้ฟ้องคดี และขอให้ศาลสั่งให้มหาวิทยาลัยคืนสิทธิอันพึงมีพึงได้ทั้งหมดที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ก่อนเกษียณอายุราชการและผลประโยชน์ทุกประการที่ควรจะได้รับอย่างต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ที่มหาวิทยาลัยสั่งให้ผู้ฟ้องเกษียณอายุราชการ เช่น ดำเนินการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ จนถึงวันกลับเข้าปฏิบัติราชการตามปกติ รวมทั้งดอกผลอันเกิดจากผลประโยชน์เหล่านั้น ซึ่งการพิจารณาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)^{††}

^{††} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 105/2553

^{††} มาตรา 72(1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

หากศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของสถาบันอุดมศึกษา คำพิพากษานั้นย่อมผูกพันให้สถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติตาม⁵⁵ นั้นหมายความว่าสถาบันการศึกษาต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีการต่ออายุราชการ อันส่งผลให้คู่กรณีกลับคืนสู่ฐานะเดิมโดยอาจกำหนดให้การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวมีผลย้อนหลังตั้งแต่เวลาที่มีการออกคำสั่งดังกล่าว ซึ่งในสายตาของกฎหมายแล้วถือว่าไม่เคยมีการออกคำสั่งดังกล่าวมาใช้บังคับเลยไม่ว่าในเวลาใดๆ^{***} ซึ่งหลักของกฎหมายฝรั่งเศสวางแนวทางว่ามีผลให้ผู้เสียหายและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนกลับคืนสู่ฐานะเดิม และการให้ข้าราชการกลับเข้ารับราชการต้องจัดให้เข้าสู่ตำแหน่งเดิมโดยมีอาจเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหรือสังกัดโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้เสียหาย⁺⁺⁺ และแนวทางในการเพิกถอนคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่พอจะนำมาเทียบเคียงได้คือ กรณีการสอบคัดเลือกของนักเรียนพลตำรวจ “ให้เพิกถอนคำสั่งไม่ให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการคัดเลือกด้วยวิธีการสอบเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจ ประจำปี 2548 ตามประกาศกองบัญชาการศึกษา ลงวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2548 แต่ไม่มีผลให้ผู้ฟ้องคดีกลับมีสภาพเป็นนักเรียนในโรงเรียนตำรวจภูธร 3 โดยทันที ผู้ฟ้องคดีจะได้เข้าศึกษาในโรงเรียนตำรวจภูธร 3 หรือไม่ ต้องเป็นไปตามระเบียบขั้นตอนภายหลังจากที่ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งไม่ให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการคัดเลือกด้วยวิธีการสอบเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจ ประจำปี 2548 ตามประกาศกองบัญชาการศึกษา ลงวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2548 แล้ว กรณีนี้ศาลจึงไม่อาจก้าวล่วงพิพากษาบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผู้ฟ้องคดีเข้าศึกษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้”⁺⁺⁺ ดังนั้นต้องมีการออกคำสั่งใหม่ โดยอาจต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาการต่ออายุราชการของข้าราชการผู้นั้นใหม่ (แผนภาพที่ 1) ซึ่งความเป็นไปได้ของผลกระทบต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะได้รับจากการเพิกถอนคำสั่งของศาลปกครอง มีดังต่อไปนี้

1 กรณีที่คำสั่งถูกเพิกถอนด้วยเหตุผลที่เป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายเพราะกระบวนการพิจารณาต่ออายุราชการในครั้งก่อนนั้นไม่เป็นไปตามกฎ เกณฑ์ที่ถูกต้อง

ในกรณีนี้ข้าราชการผู้นั้นได้สิทธิรับการพิจารณาต่ออายุราชการใหม่ ด้วยกระบวนการใหม่⁵⁵⁵ แต่การพิจารณายังคงต้องเป็นไปตาม ประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขยายเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีเงื่อนไขที่สำคัญในการพิจารณาคือ แผนอัตรากำลังที่แสดงความต้องการคณาจารย์ในรายสาขาต่างๆ (ต้องใช้แผนอัตรากำลังในปีที่พิจารณาต่ออายุราชการครั้งแรกของข้าราชการคนนั้น) อายุของข้าราชการ (ต้องไม่เกิน 65 ปี) และผลงานวิชาการย้อนหลัง (ก่อนอายุ 60 ปี) ซึ่งมีความเป็นไปได้ 2 แบบ คือ

1.1 ในการพิจารณาครั้งใหม่ข้าราชการ (ผู้ฟ้องคดี) ขาดคุณสมบัติทั้ง 3 ประการซึ่งมีโอกาสสูงมากโดยเฉพาะแผนอัตรากำลังในสาขาของข้าราชการผู้นั้นอาจมีการบรรจุบุคลากรครบจนไม่มีความจำเป็นที่ต้อง

⁵⁵ มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

^{***} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 296/2553

⁺⁺⁺ (ผู้แปล) การให้ข้าราชการกลับเข้ารับราชการต้องจัดให้เข้าสู่ตำแหน่งเดิมโดยมีอาจเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหรือสังกัดโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้เสียหาย จาก CE, 27 mars 1949, Véron-Réville, Rec. Lebon, p. 246. ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครอง ระหว่างประเทศ สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง

⁺⁺⁺ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.358/2552

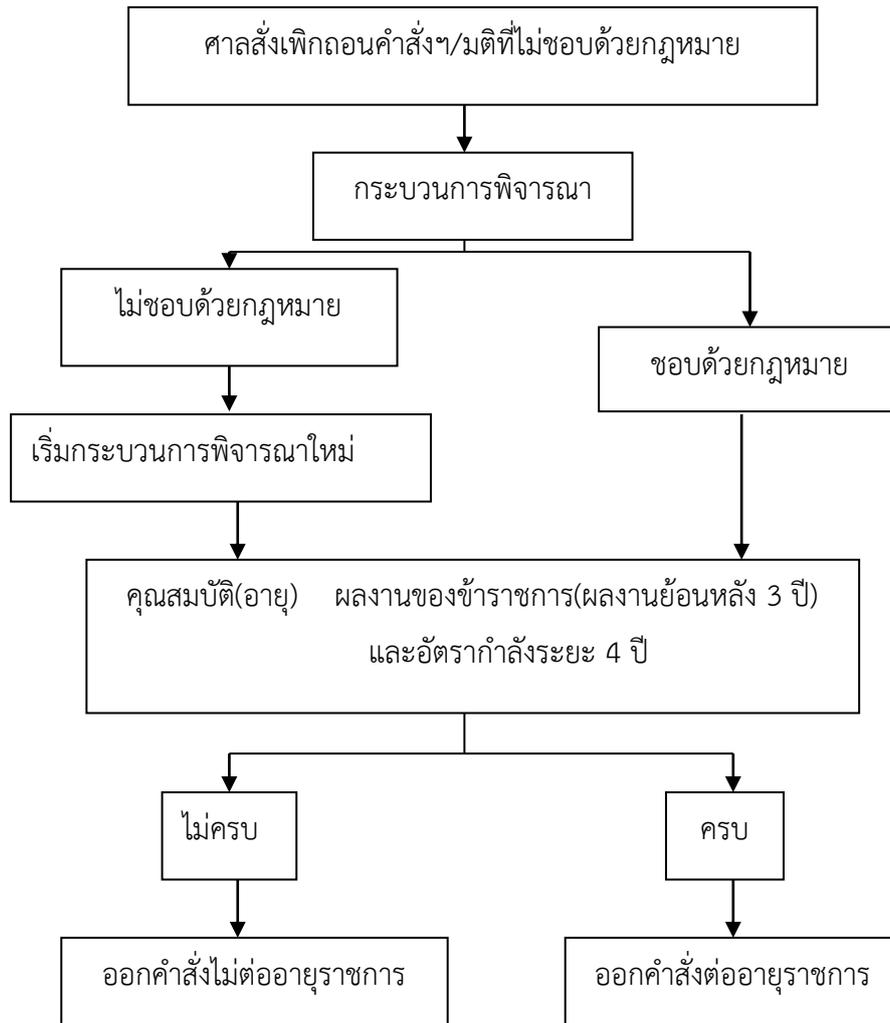
⁵⁵⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 409/2552

ต่ออายุราชการให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว ดังนั้นข้าราชการ (ผู้ฟ้องคดี) ต้องสูญเสียสิทธิที่จะได้ต่ออายุราชการเนื่องจากระยะเวลาของการดำเนินคดีที่นานเกินไป ซึ่งสถาบันการศึกษาต้องเยียวยาการสูญเสียผลประโยชน์ของข้าราชการที่เนื่องจากความผิดพลาดของการกระทำทางปกครองของตนเอง ค่าใช้จ่ายสำหรับเยียวยาในกรณีนี้ย่อมกระทบต่องบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา ด้วยไม่มีการตั้งงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายประเภทนี้ไว้ นอกจากนี้สำนักงานงบประมาณย่อมไม่มีนโยบายในการจัดสรรงบประมาณบุคลากรเพื่อสำรองค่าใช้จ่ายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตให้หน่วยงานใด เพราะในการจัดสรรงบประมาณบุคลากรสำหรับอัตราใหม่นั้น สำนักงานงบประมาณจัดสรรเงินสำหรับการจ้างอัตราใหม่ได้เพียง 3 เดือนของปีแรกในการทำงานเท่านั้น

1.2 ในการพิจารณาครั้งใหม่ข้าราชการ(ผู้ฟ้องคดี) มีคุณสมบัติครบทั้ง 3 ประการ สถาบันการศึกษาต้องออกคำสั่งต่ออายุราชการให้ข้าราชการผู้นั้นจนกว่าอายุจะครบ 65 ปี แต่เหลือระยะเวลาที่ทำงานจริงจะน้อยกว่า 5 ปีเนื่องจากในช่วงระยะเวลาของการดำเนินคดี ข้าราชการ(ผู้ฟ้องคดี) ไม่ได้ทำงานในสถาบันการศึกษา (สิ้นสุดสภาพการเป็นข้าราชการเพราะเกษียณอายุราชการ) ดังนั้นข้าราชการ(ผู้ฟ้องคดี) ต้องสูญเสียรายได้ในช่วงระยะเวลาของการดำเนินคดี การออกคำสั่งต่ออายุราชการให้ข้าราชการ(ผู้ฟ้อง) นั้นเป็นปัญหาในเรื่องการหากรอบอัตรากำลังสำหรับการบรรจุข้าราชการ เนื่องจากมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ กำหนดให้หน่วยงานของสถาบันการศึกษาภาครัฐต้องยุบเลิกอัตราที่เกษียณอายุราชการ ****,**** โดยคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เป็นหน่วยงานที่ดูแลควบคุมอัตรากำลังภาครัฐ ทั้งนี้สถาบันอุดมศึกษาจะได้รับการจัดสรรอัตรากำลังราชการแทนอัตราของข้าราชการ ดังนั้นในปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาจึงไม่มีอัตรารองของข้าราชการที่จะรองรับการบรรจุบุคลากรเป็นข้าราชการได้ นอกจากจะบรรจุให้เป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งค่าบังคับคดีของศาลปกครองไม่มีผลต่อหน่วยงานอื่นๆ เช่นสำนักงานงบประมาณ และ คปร. ที่ไม่ใช่คู่กรณีในคดี และไม่อยู่ในข้อยกเว้นตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

**** หนังสือ คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ ที่ นร(คปร.) 0707.1/ว1 ลงวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2543 เรื่องทบทวนแนวทางปฏิบัติตามมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ : ข้าราชการ”

**** หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0504/7868 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 เรื่องยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2549 – 2551)



แผนภาพที่ 1 ความเป็นไปได้ของผลกระทบท่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะได้รับ

สำหรับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ของข้าราชการ เช่น การเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ นั้น มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือก และเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย พ.ศ. 2536 ที่กำหนดเงื่อนไขในการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชฯไว้ชัดเจน และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้เคยตอบข้อหารือในการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์สำหรับข้าราชการที่ต่ออายุราชการในช่วงปี 2547-2548 ที่แนวทางการต่ออายุราชการยังไม่ชัดเจนทำให้มีการออกคำสั่งให้ข้าราชการเกษียณอายุไปก่อนแล้วจึงมีคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการต่อไปจนครบอายุ 65 ปีนั้น ว่าด้วยเงื่อนไขระยะเวลารับราชการที่จะใช้ประกอบการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ฯ นั้นต้องเป็นระยะเวลาที่รับราชการต่อเนื่องกัน การที่ผู้เกษียณอายุราชการไปในสิ้นปีงบประมาณ และส่วนราชการมีคำสั่งบรรจุให้ข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ารับราชการใหม่ จะต้องเริ่มนับระยะเวลาสำหรับการขอพระราชทานเครื่องราชฯใหม่นับจากวันที่มีคำสั่งให้รับราชการต่อไปหรือวันที่บรรจุกลับเข้ารับราชการ และไม่สามารถนำระยะเวลาการหรือระยะเวลาการเลื่อนขั้นตราบก่อนเกษียณอายุราชการมานับรวมกับระยะเวลา

ภายหลังจากวันบรรจกลับเข้ารับราชการ ยกเว้นว่าส่วนราชการต้นสังกัดพิจารณาเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นมีความดีความชอบเด่นก้อาจเสนอขอพระราชทานให้เป็นกรณีพิเศษได้⁺⁺⁺⁺ ดังนั้นสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งมิใช่คู่กรณีพิพาทจึงยอมไม่อยู่ในข่ายที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งบังคับคดีของศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะสามารถกลับเข้ารับราชการต่อไปจนครบอายุ 65 ปี แต่ระยะเวลาเข้ารับราชการที่หยุดชะงักไปก็ทำให้ต้องขาดคุณสมบัติที่จะถูกเสนอชื่อเพื่อขอพระราชทานเครื่องราชฯ ในลำดับที่สูงขึ้นจากที่เคยได้รับก่อนเกษียณราชการไม่ได้

2. กรณีที่คำสั่งถูกเพิกถอนด้วยเหตุผลที่เป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย แต่กระบวนการพิจารณาต่ออายุราชการในครั้งก่อนนั้นเป็นไปตามกฎ เกณฑ์ที่ถูกต้อง สถาบันการศึกษาต้องออกคำสั่งเพื่อต่ออายุราชการให้ข้าราชการ(ผู้ฟ้องคดี) ย้อนหลังตั้งแต่วันที่อายุครบ 60 ปี ผลกระทบจะเป็นทำนองเดียวกันกับข้อ 1.2

การคิดค่าชดเชย

กรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งนั้นยังผลให้ผลให้ผู้เสียหายและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนกลับคืนสู่สถานะเดิม แต่ข้อเท็จจริงแล้วหากผู้เสียหายไม่สามารถกลับคืนสู่สถานะเดิมได้และได้รับความเสียหายเนื่องจากการไม่สามารถกลับคืนสู่สถานะเดิมนั้นผู้เสียหายก็ชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนเป็นการชดเชย เพราะ สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง^{ssss} และสิทธิในความเจริญก้าวหน้าในราชการที่จะได้รับการแต่งตั้งเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขึ้นเงินเดือนอันเป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวจึงอยู่ในความหมายของคำว่า สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{*****}

หลักการคิดค่าสินไหมทดแทนในปัจจุบันศาลจะใช้หลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁺⁺⁺⁺ นั่นคือ ถ้าเป็นความเสียหายอันแน่นอน (certain) และเป็นผลโดยตรง (direct) จากการกระทำของผู้ทำละเมิดแล้ว ผู้ทำละเมิดก็ต้องรับผิดชอบ โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว (actuel) หรือความเสียหายใน

⁺⁺⁺⁺ หนังสือที่นร 0507/985 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2549 เรื่องการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์สำหรับข้าราชการที่ต่ออายุราชการ

^{ssss} มาตรา 35 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

^{*****} คำพิพากษาศาลปกครองสูง คดีแดงที่ อ.77/2547

⁺⁺⁺⁺ มาตรา 222 การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหม ทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระ หนี้ นั้น เจ้าหนี้จะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ แม้กระทั่งเพื่อความเสียหาย อันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษ หากว่าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้คาดเห็นหรือ ควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว

มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

มาตรา 438 ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

มาตรา 447 บุคคลใดทำให้เขาต้องเสียหายแก่ชื่อเสียง เมื่อผู้ ต้องเสียหายร้องขอ ศาลจะสั่งให้บุคคลนั้นจัดการตามควรเพื่อทำให้ ชื่อเสียงของผู้นั้นกลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหายหรือทั้งให้ใช้ค่า เสียหายด้วยก็ได้

อนาคต (future)⁺⁺⁺⁺ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้คิดค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีที่เนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครอง(การสอบคัดเลือกอาจารย์)ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้ 1) ค่าจ้างตามอัตราที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด ตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในตำแหน่งอาจารย์ประจำคณะตามที่ได้รับคัดเลือก 2) การเลื่อนค่าจ้างประจำปี 3) ดอกเบี้ยจากค่าสินไหมทดแทน ร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปีนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

แต่ค่าเสียหายที่เกิดจากการคาดคะเนของผู้ฟ้องคดี เช่นรายได้จากเงินโครงการพิเศษ การเป็นอาจารย์สอนพิเศษ การเป็นกรรมการที่ปรึกษาทำวิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์ การเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ การเป็นวิทยากรหรืออาจารย์สอนพิเศษ การเป็นผู้ควบคุมการสอบของนักศึกษา ค่าสอนในวิทยาเขตของมหาวิทยาลัย ค่าออกข้อสอบ ค่าตรวจข้อสอบ และค่าคุมสอบนั้น เห็นว่าเป็น*ค่าเสียหายที่ไม่แน่นอนว่าจะได้รับ* มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่โดยครบถ้วน และ ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องในส่วน of ค่าเสียโอกาส ค่าสิทธิประโยชน์ ค่าเสียโอกาสจากการไม่ได้ทำงานที่อื่น เสื่อมเสียชื่อเสียงวงศ์ตระกูล และค่าเสียหายอื่น ๆ ที่เป็นความลับและส่วนที่ไม่เป็นความลับนั้น เห็นว่า เป็น*ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีคาดการณ์ขึ้นเอง* ศาลไม่อาจกำหนดให้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้^{ssssss} นอกจากนี้ ค่าเสียหายทางจิตใจและศักดิ์ศรีความเป็นประชาชนที่ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เป็นค่าเสียหายทางจิตใจไม่อาจคำนวณราคาให้ได้^{*****}

สรุปผลการวิเคราะห์

ข้อพิพาทในกรณีการต่ออายุราชการตามมาตรา 19 แห่ง พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เนื่องจากการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง และขอให้คืนสิทธิประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีได้จากกรต่ออายุราชการ ซึ่งข้อพิพาทนี้เป็นคดีปกครองที่ศาลปกครองสามารถรับไว้พิจารณาได้ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้นทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องกับสู่สถานะเดิมก่อนเกิดข้อพิพาท แต่การเพิกถอนคำสั่งนั้นมีได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับการพิจารณาให้ต่ออายุราชการทันที เป็นเพียงแต่ได้รับการพิจารณาด้วยกระบวนการที่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้นด้วยกระบวนการพิจารณาคดีที่ใช้เวลานานทำให้ทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีย่อมได้รับผลกระทบจากคำพิพากษา เพราะในช่วงระยะเวลาที่ดำเนินคดีข้อเท็จจริงต่างๆ รวมทั้งบริบทที่เกี่ยวข้องมีการเปลี่ยนแปลงไปจนอาจจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถได้รับประโยชน์โดยตรงจากการบังคับคดี หรือมีปัญหาที่ไม่สามารถดำเนินการตามคำพิพากษาได้แม้ว่าจะมีกระบวนการพิจารณาที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการดำเนินการบางอย่างต้องเกี่ยวข้องกับ การดำเนินการของหน่วยงานอื่นๆที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับคดีโดยตรง

เจตนารมณ์ของมาตรา 19 แห่ง พรบ. ระเบียบบริหารราชการกรมมหาวิทยาลัย คือการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรสายวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา โดยการต่ออายุราชการให้ข้าราชการสายวิชาที่อายุครบ 60 ปีได้ปฏิบัติงานต่อไปจนถึงอายุ 65 ปี โดยเป็นดุลพินิจของสถาบันอุดมศึกษาที่จะเลือกใช้แนวทางการแก้ไขปัญหา

⁺⁺⁺⁺ ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ. สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด. หน้าที่ 16

^{ssssss} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ. 354/2552

^{*****} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ. 201/2553

การขาดแคลนบุคลากรสายวิชาการตาม พรบ. ฉบับนี้หรือไม่ได้ หรือจะใช้แนวทางอื่นๆ อาทิเช่น การจ้างข้าราชการสายวิชาที่อายุครบ 60 ปีให้ปฏิบัติงานต่อไปในตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราว หรือการเชิญสอนในฐานะอาจารย์พิเศษเป็นครั้งคราว แต่ในช่วงแรกของการประกาศใช้ พรบ. ฉบับนี้ ขาดการทำความเข้าใจกับบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาทำให้เกิดความเข้าใจว่า เป็นสิทธิที่ข้าราชการสายวิชาซึ่งอายุครบ 60 ปีและมีคุณสมบัติครบจะพึงได้รับทุกคน จึงนำมาซึ่งข้อพิพาททางการปกครองจำนวนมาก ประกอบกับการดำเนินคดีที่มีระยะเวลานาน การบังคับคดีที่ไม่อาจดำเนินการได้/มีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากสถาบันการศึกษาที่เป็นคู่พิพาทไม่มีอำนาจในการดำเนินการได้เองทุกขั้นตอนแต่ต้องอาศัยอำนาจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เช่น คปร. สำนักงบประมาณ ทำให้คดีปกครองประเภทนี้อาจยังไม่สามารถนำมาซึ่งความยุติธรรมแก่คู่พิพาทได้ รวมถึงการเยียวยาความเสียหายที่เป็นเงินนั้นอาจจะไม่สามารถสะท้อนถึงความยุติธรรมที่แท้จริงที่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายพึงได้รับ

ดังนั้นในสังคมที่มีความหลากหลายของสมาชิก มีการสื่อสารที่รวดเร็วแต่ขาดความเข้าใจที่แท้จริงในแต่ละศาสตร์ และการเป็นสังคมแนวราบ⁺⁺⁺⁺⁺ จึงต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการตามกฎหมายต่าง ๆ มากกว่าในอดีตที่ผ่านมา กล่าวคือ การพิจารณารากกฎหมายแต่ละฉบับต้องเข้าใจโครงสร้างทางสังคม เพื่อทราบว่ากฎหมายนั้นจะกระทบสังคมในจุดใดบ้าง แทนการตามกฎหมายมาปะผุสังคมเป็นจุดๆ ซึ่งนอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาปัจจุบันได้อย่างสิ้นเชิงแล้วยังทำให้เกิดรอยร้าวใหม่ หรือรอยปริร้าวใหม่ในสังคมเพิ่มขึ้น นอกจากนี้การรณรงค์ให้ประชาชนได้รับทราบหลักการ/แนวคิดทางด้านกฎหมายน่าจะช่วยให้สมาชิกในสังคมเคารพสิทธิของผู้อื่น และรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเอง มากกว่าการทราบเพียงบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งทำให้แต่ละคนพยายามหาทางเลี่ยงบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามและเรียกร้องผลประโยชน์ตามบทบัญญัติเหล่านั้น

ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในกรณีการต่ออายุราชการ

จากการวิเคราะห์กรณีพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต่ออายุราชการให้กับข้าราชการสายวิชาการที่มีอายุครบ 60 ปี นั้น เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับความยุติธรรม และมีการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของมาตรา 19 แห่ง พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กล่าวคือ ส่วนราชการต้องได้รับผลประโยชน์และบุคลากรต้องได้ผลประโยชน์ที่พึงได้รับด้วย จึงเสนอแนวทางการเยียวยาแก้ไข ดังนี้

1. ศาลปกครองควรกำหนดนโยบายการเร่งรัดกระบวนการพิจารณาข้อพิพาทในกรณีการต่ออายุราชการ เนื่องจากระยะเวลาการต่ออายุราชการมีเพียง 5 ปี ดังนั้นกระบวนการพิจารณาที่เนิ่นนานย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสน้อยที่จะได้กลับเข้ารับราชการต่อไปเพราะขาดคุณสมบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นอายุที่อาจจะเกิน 65 ปี และสถาบันอุดมศึกษาขาดโอกาสที่จะมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงาน

2. สถาบันอุดมศึกษาจะปฏิบัติตามคำสั่งบังคับคดีของศาลปกครองได้นั้น ในบางกรณีไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของสถาบันอุดมศึกษาแต่ต้องอิงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้นถ้าจะให้การบังคับคดีของ

⁺⁺⁺⁺⁺ สังคมที่มีการกระจายอำนาจ ทำให้อำนาจรัฐลดลง แต่ประชาชนสามารถตรวจสอบใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐเพิ่มขึ้น

ศาลปกครองดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมนั้นหน่วยงานเหล่านี้ต้องเข้าใจในสถานะการณ์ในเรื่องนี้และให้การสนับสนุนในประเด็นที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น

2.1. คปร. ควรมีนโยบายการจัดสรรกรอบอัตรากำลังคนให้สถาบันอุดมศึกษาอย่างยืดหยุ่น หรือให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถคงกรอบอัตราของผู้ฟ้องคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุดเพื่อรองรับการกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดี โดยมีเงื่อนไขว่าห้ามนำกรอบอัตราไปบรรจุบุคลากรใหม่และหากไม่มีการกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดีให้ยุบกรอบอัตราดังกล่าว

2.2. สำนักงานประมาณ ควรมีนโยบายจัดสรรงบประมาณสำหรับการเยียวยาความเสียหายที่สถาบันอุดมศึกษาต้องรับผิดชอบ หรือหากมีคดีพิพาทประเด็นนี้ควรให้สถาบันการศึกษาตั้งงบประมาณสำรองไว้หรือมีเช่นนั้นรัฐบาลมีงบกลางสำรองให้สถาบันอุดมศึกษาเบิกจ่ายได้เมื่อจำเป็น แต่ทั้งนี้ต้องมีใช้กรณีที่สถาบันอุดมศึกษาได้ดำเนินการผิดพลาดที่เกิดจากการประมาทอย่างร้ายแรง⁺⁺⁺⁺⁺

3. จากแนวทางที่เสนอทั้ง 2 ข้อที่กล่าวมาเป็นการเสนอทางแก้ไขในช่วงปลายเหตุ คือภายหลังที่มีคดีพิพาทเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งมีความยุ่งยากและมูลค่าความเสียหายของทุกฝ่ายรวมกันมีจำนวนไม่น้อย ดังนั้นแนวทางที่น่าที่จะเป็นการแก้ปัญหาในเชิงป้องกันตั้งแต่ก่อนที่จะคดีพิพาทจะเกิดขึ้น คือ

3.1 กระบวนการออกกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบต่างๆ ควรคำนึงถึงแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และผลกระทบที่จะเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น ด้วยการให้หน่วยงานที่คาดว่าจะต้องเกี่ยวข้องได้เสนอความคิดเห็นประกอบการพิจารณาออกกฎหมาย แทนการพิจารณาออกกฎหมายที่คำนึงถึงแต่วัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่เสนอออกกฎหมายเพียงอย่างเดียว

3.2 การบังคับใช้กฎหมายใด ๆ ควรต้องมีระยะเวลาเพียงพอสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทำการทำความเข้าใจ ประชาสัมพันธ์ในวัตถุประสงค์ที่แท้จริงกับผู้ที่มีส่วนได้เสีย ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย และผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบทบัญญัติของกฎหมาย อันจะเป็นการลดความกังวล ความหวาดระแวงของทุก ๆ ฝ่าย

3.3 การนำหลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท^{ssssss} มาใช้ในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา เป็นแนวทางหนึ่งในการลดข้อพิพาทในศาลปกครองและนำมาซึ่งความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างคู่พิพาท

กิตติกรรมประกาศ

ขอน้อมระลึกถึงความกรุณาท่านตุลาการสมิง พรทวีศักดิ์อุดม ที่ช่วยชี้แนะช่องทางการค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้เปรียบเทียบ อนุมาณการวิเคราะห์กรณีศึกษา และขอขอบคุณสำนักงานศาลปกครองและมหาวิทยาลัยศิลปากรที่ได้ให้โอกาสเข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ 1 อันเป็นการเปิดโลกทัศน์ใหม่ในเรื่องกระบวนการยุติธรรม

⁺⁺⁺⁺⁺ เทียบเคียงกับความรับผิดชอบละเมิดของข้าราชการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.

^{ssssss} ศูนย์ความรู้การระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท: การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. กรุงเทพฯ: บริษัท ธนาเพรส จำกัด; 2550

เอกสารอ้างอิง

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.77/2547 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดย
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง
(อุทธรณ์คำพิพากษา). [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.admincourt.go.th> (วันที่ค้นข้อมูล
: 6 มกราคม 2554)
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ. 409/2552 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา). [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.admincourt.go.th>
(วันที่ค้นข้อมูล : 3 ธันวาคม 2553)
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ. 201/2553 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตาม
กฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา). [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.admincourt.go.th> (วันที่
ค้นข้อมูล : 3 ธันวาคม 2553)
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ. 354/2552 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการ
ใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา). [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก :
<http://www.admincourt.go.th> (วันที่ค้นข้อมูล : 2 มกราคม 2554)
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.358/2552 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา). [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.admincourt.go.th>
(วันที่ค้นข้อมูล : 20 พฤศจิกายน 2553)
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 105/2553 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา). [ออนไลน์]. เข้าถึง
ได้จาก : <http://www.admincourt.go.th> (วันที่ค้นข้อมูล : 2 มกราคม 2554)
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 296/2553 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วย
กฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ). [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก :
<http://www.admincourt.go.th> (วันที่ค้นข้อมูล : 4 ธันวาคม 2553)
- ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2549 และประกาศ
กระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 169 ตอนที่ 42 วันที่ 8 เมษายน 2535 หน้า 1.
- ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์.(ผู้แปล) การให้ข้าราชการกลับเข้ารับราชการต้องจัดให้เข้าสู่ตำแหน่งเดิมโดยมีอาจ
เปลี่ยนแปลงตำแหน่งหรือสังกัดโดยไม่ได้ได้รับความยินยอมจากผู้เสียหาย จาก CE, 27 mars 1949,
Véron-Réville, Rec. Lebon, p. 246. ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครอง ระหว่างประเทศ สำนักวิชาการ
และความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอน
พิเศษ 70 ก วันที่ 12 พฤศจิกายน 2547 หน้า 33.

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 หน้า 25.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก วันที่ 10 ตุลาคม 2542 หน้า 1.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก วันที่ 24 สิงหาคม 2550 หน้า 1.

ศูนย์ความรู้การระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท: การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. กรุงเทพฯ: บริษัท ธนาเพรส จำกัด; 2550

ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ. สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.admincourt.go.th> (วันที่ค้นข้อมูล : 2 มกราคม 2554)

สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา. สถาบันอุดมศึกษา.[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:

<http://www.mua.go.th/mua.html> วันที่ค้นข้อมูล : 24 พฤศจิกายน 2553

หนังสือคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ ที่ นร(คปร.) 0707.1/ว1 ลงวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2543 เรื่องทบทวนแนวทางปฏิบัติตามมาตราการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ : “ข้าราชการ”

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0507/985 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2549 เรื่องการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์สำหรับข้าราชการที่ต่ออายุราชการ

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0504/7868 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 เรื่องยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2549 – 2551)