สถานะและความสัมพันธ์ของพนักงานสายวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ

รัฐกานต์ วิชัยดิษฐ

ดุษฎีนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
2565

สถานะและความสัมพันธ์ของพนักงานสายวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ

รัฐกานต์ วิชัยดิษฐ

คณะนิติศาสตร์

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(อาจารย์ ดร.ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์พิเศษธงทอง จันทรางศุ)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์)

บทคัดย่อ

ชื่อดุษฎีนิพนธ์	สถานะและความสัมพันธ์ของพนักงานสายวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ
ชื่อผู้เขียน	นายรัฐกานต์ วิชัยดิษฐ
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
ปีการศึกษา	2565

อาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีความสัมพันธ์ตามข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญา โดยอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย แต่ขาดกฎหมายกลางหรือมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิที่ไม่ต่ำกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงาน ส่งผลต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาจ้างในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริการสาธารณะ และหลักธรรมาภิบาล ที่ส่งผลกระทบต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพเกี่ยวกับการศึกษามาตรการกลไกการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยและต่างประเทศ และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสารและสังเคราะห์งานวิจัย

จากการศึกษาพบว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนบริหารงานอิสระโดยไม่มี “แนวทาง” หรือ “มาตรฐานขั้นต่ำ” ที่ชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่สถานะของอาจารย์ได้รับมาตรฐานความคุ้มครองและให้การมีส่วนร่วมของคณาจารย์ที่ชัดเจน ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยจึงควรมีกฎหมายกลางคุ้มครองสถานะของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อกำหนดความชัดเจนเกี่ยวกับมาตรการกลไกคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

ABSTRACT

Title of Dissertation	The Lecturer Relationship of Autonomous University Impact on Academic Freedom
Author	Mr. Ratakarn Wichaidist
Degree	Doctor of Laws
Year	2022

Lecturers in autonomous universities are in the relationship that under regulations, rules, announcements, orders or contracts set up by the university council, according to the law of university establishment. However, there is no central law or standard for protection that is not lower than the labor laws. This situation affects academic freedom of lecturers who must comply with their employment contracts in providing educational public services.

This research aimed to study concepts, theories and laws that relate to the protection of academic freedom and the management of human resources, public services and good governance of autonomous universities. This qualitative research studied about legal measures for protecting academic freedom of lecturers in autonomous universities, both in Thailand and other countries, and then suggested solutions. The documentary research technique and research synthesis process were used.

The results found that, according to the public law, autonomous universities in Thailand are legal entities. Their management process is independent without clear "guidelines" or "minimum standards" compared to other countries, where the status of lecturers is protected by standards and opportunities to participate in management process are given. Therefore, a central law to protect the status of lecturers in autonomous universities is needed in Thailand, in order to clarify legal measures for academic freedom protection.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถดำเนินการสำเร็จลุล่วงด้วยความตั้งใจของผู้เขียนได้ เนื่องมาจากความเมตตากรุณา ของอาจารย์ที่ปรึกษาที่มีพระคุณยิ่งต่อผู้เขียน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ดร.ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์ ที่ช่วยเป็นแรงบันดาลใจให้ผู้เขียนได้มีแนวความคิดและได้สร้างกระบวนทรรศน์ใหม่ ๆ และได้กรุณารับเป็นที่ปรึกษา เสียสละเวลาอันมีค่าเพื่อให้คำปรึกษาที่ดีเกี่ยวกับหัวข้อ แนวคิด แนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำทางวิชาการที่ดีมากมาโดยตลอด รวมถึงตรวจแก้ไขความเรียบร้อย ยิ่งไปกว่านั้นท่านยังแนะนำหนังสือ ตำรา บทความต่าง ๆ เพื่อให้ไปศึกษาเพิ่มเติม ให้ผู้เขียนได้เขียนดุษฎีนิพนธ์ ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ ขอขอบคุณศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ ที่สละเวลาอันมีค่ามาเพื่อช่วยให้กำลังใจและชี้แนะแนวทางทางความคิดเกี่ยวกับการปรับรูปแบบของดุษฎีนิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ที่ช่วยวางหลักทางกฎหมายมหาชนให้ชัดเจน ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ ที่ช่วยกำหนดประเด็นในการศึกษาหาข้อมูลต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และขอขอบพระคุณบิดา มารดา โดยเฉพาะนางสมร วิชัยดิษฐ มารดาของผู้เขียนที่ให้การสนับสนุนทางด้านการศึกษาแก่ผู้เขียนเสมอมา คอยให้กำลังใจและความรักให้มีความมุ่งมั่นตั้งใจ สุดท้ายขอขอบคุณ หม่อมหลวง สกุล มาลากุล และ พรรณวดี เพ็ชรดำ ที่คอยช่วยเหลือและผลักดันให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงด้วยดี ตลอดจนขอขอบคุณบุคคลต่าง ๆ ที่ให้ความช่วยเหลืออีกมากที่ผู้เขียนไม่สามารถกล่าวนามได้หมดในที่นี้

ท้ายนี้ ขออุทิศคุณค่าทางวิชาการในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้แก่ครูบา อาจารย์ทั้งหลายและสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งตลอดระยะเวลาที่ได้ศึกษาในสถาบันอันทรงเกียรติแห่งนี้

รัฐกานต์ วิชัยดิษฐ

มกราคม 2566

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ ..... ค

ABSTRACT ..... ง

กิตติกรรมประกาศ ..... จ

สารบัญ ..... ฉ

สารบัญตาราง ..... ฐ

บทที่ 1 บทนำ 1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 8

1.3 สมมติฐานการศึกษา 8

1.4 ขอบเขตการศึกษา 9

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา 9

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 9

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ 11

2.1 การบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ 12

2.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาในกำกับของรัฐ 12

2.1.1.1 ลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะ 13

2.1.1.2 การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา 22

2.1.2 รูปแบบของกฎหมายการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ 23

2.1.2.1 แนวความคิดของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 24

2.1.2.2 ลักษณะของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 27

2.1.2.3 การบังคับใช้กฎหมายการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 31
2.1.3 ธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ 46
2.1.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลภาครัฐ 46
2.1.3.2 แนวปฏิบัติของหลักธรรมาภิบาลเจ้าหน้าที่รัฐ 50
2.1.3.3 หลักธรรมาภิบาลตามหลักสากล 53
2.1.3.4 หลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย 55
2.2 เสรีภาพทางวิชาการ 59
2.2.1 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 59
2.2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ 60
2.2.1.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ 66
2.2.2 การคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ 69
2.2.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการ 70
2.2.2.2 การจำกัดเสรีภาพทางวิชาการ 79
2.2.3 เสรีภาพทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา 87
2.2.3.1 ความเป็นมาของเสรีภาพทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา 88
2.2.3.2 ประเภทของเสรีภาพทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา 89
2.2.3.3 เสรีภาพทางวิชาการที่สอดคล้องกับหลักการอุดมศึกษา 90
2.2.3.4 มาตรการในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ 91
2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและบุคลากรสายวิชาการ 96
2.3.1 หลักทฤษฎีและความหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของพนักงานสายวิชาการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 97
2.3.2 หลักทฤษฎีและกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานของรัฐ 105
2.3.2.1 ประเภทของเจ้าหน้าที่รัฐ 106

2.3.2.2 ระบบการจ้างแรงงานของภาครัฐแนวใหม่ 107

บทที่ 3 โครงสร้างและกลไกการบริหารงานบุคคลของ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในต่างประเทศ 113

3.1 การบริหารงาน การบริหารงานบุคคลและธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ประเทศอังกฤษ 115

3.1.1 การจัดองค์กรบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา การเงินงบประมาณใน สถาบันอุดมศึกษา และการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา 116

3.1.1.1 การจัดองค์กรบริหารงาน 116

3.1.1.2 ด้านการจัดการเงินและงบประมาณ 118

3.1.1.3 การบริหารงานบุคคล 119

3.1.2 ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา 124

3.1.3 เสรีภาพทางวิชาการ 126

3.2 การบริหารงาน การบริหารงานบุคคลและธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ประเทศฝรั่งเศส 129

3.2.1 การจัดองค์กรบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา การเงินงบประมาณใน สถาบันอุดมศึกษา และการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา 130

3.2.1.1 การจัดองค์กรบริหารงาน 130

3.2.1.2 การจัดการเงินและงบประมาณ 131

3.2.1.3 การบริหารงานบุคคล 132

3.2.2 ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา 137

3.2.3 เสรีภาพทางวิชาการ 139

3.3 การบริหารงาน การบริหารงานบุคคลและธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ สหพันธ์รัฐเยอรมนี 140

3.3.1 การจัดองค์กรบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา การเงินงบประมาณใน สถาบันอุดมศึกษา และการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา 141

3.3.1.1 การจัดองค์กรบริหารงาน 141

3.3.1.2 การจัดการการเงินงบประมาณ 144
3.3.1.3 การบริหารงานบุคคล 145
3.3.2 ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา 147
3.3.3 เสรีภาพทางวิชาการ 148
บทที่ 4 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารงานบุคคลอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในประเทศไทย 153
4.1 การบริหารงานและการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ 153
4.1.1 การบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ 154
4.1.1.1 วิวัฒนาการกฎหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 154
4.1.1.2 กฎหมายการจัดการอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 157
4.1.2 การบริหารงานบุคคลสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ 176
4.1.2.1 การบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยของรัฐก่อนเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 177
4.1.2.2 การบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 182
4.2 เสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 210
4.2.1 รูปแบบของเสรีภาพทางวิชาการในประเทศไทย 210
4.2.1.1 เสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 210
4.2.1.2 เสรีภาพทางวิชาการตามหลักการอุดมศึกษา และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย 212
4.2.2 มาตรการในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 214
4.2.2.1 มาตรการในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 214
4.2.2.2 มาตรการในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามหลักการอุดมศึกษา กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และกฎหมายอื่น ๆ 215
4.3 ธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ 218

4.3.1 หลักธรรมาภิบาลตามหลักการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 219
4.3.1.1 ระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบธรรมาภิบาล 220
4.3.1.2 ประมวลจริยธรรม 221
4.3.2 หลักธรรมาภิบาลตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 223
4.3.3 หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลตามประมวลจริยธรรมและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยในกำกับ 224
4.4 มาตรการกลไกคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของประเทศไทย 227
4.4.1 กลไกในการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา ของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 228
4.4.2 กลไกในการกำหนดการมีส่วนร่วมของอาจารย์ในคณะกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยจัดตั้ง 229
4.4.3 กลไกการออกกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคล 230
บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหาสถานะและความสัมพันธ์ของพนักงานสายวิชาการ ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ 232
5.1 วิเคราะห์ปัญหาความไม่ชัดเจนของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 233
5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติมาตรฐานความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย 234
5.1.1.1 วิเคราะห์ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 234
5.1.1.2 วิเคราะห์มาตรฐานความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน 239
5.1.2 ปัญหาการบังคับใช้ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดขึ้นเองได้ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย 246

5.1.2.1 วิเคราะห์มาตรฐานการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 247

5.1.2.2 วิเคราะห์ผลกระทบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในการมีส่วนร่วมของอาจารย์ในคณะกรรมการด้านการบริหารงานบุคคล 249

5.2 วิเคราะห์ปัญหาการใช้ธรรมาภิบาลด้านการบริหารงานบุคคลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 256

5.2.1 วิเคราะห์ขอบเขตสถานะขององค์กลางเพื่อกำกับดูแลธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 257

5.2.1.1 วิเคราะห์บทบาทของขององค์กรกลางที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐ 257

5.2.1.2 วิเคราะห์บทบาทขององค์กรกลางที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 259

5.2.2 วิเคราะห์ผลกระทบในการไม่มีองค์กรกลางที่ชัดเจนในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 263

5.2.2.1 ผลกระทบด้านการทำงานทางวิชาการการจัดการเรียนการสอน การทำวิจัย และการบริการทางวิชาการ ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ต่อเนื่อง 265

5.2.2.2 ผลกระทบเกี่ยวกับการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่มีความลักลั่นกันในแต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 268

5.2.2.3 ผลกระทบการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่ส่งผลให้อาจารย์ไม่ได้รับความความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ 270

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 273

6.1 บทสรุป 274

6.1.1 สรุปหลักการหลักการอุดมศึกษา หลักการบริการสาธารณะ หลักธรรมาภิบาล เสรีภาพทางวิชาการ หลักการบริหารงานบุคคล และมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ 274

6.1.2 สรุปปัญหาสถานะและความสัมพันธ์ของพนักงานสายวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ 275

6.1.2.1 สรุปปัญหาความไม่ชัดเจนของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 275

6.1.2.2 สรุปปัญหาการใช้ธรรมาภิบาลด้านการบริหารงานบุคคลเพื่อคุ้มครอง เสรีภาพทางวิชาการของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 277

6.2 ข้อเสนอแนะ 279

6.2.1 ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาความชัดเจนของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 279

6.2.1.1 มาตรการกลไกการออกกฎหมายกลางเพื่อกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 279

6.2.1.2 มาตรการกลไกการออกกฎหมายกลางเพื่อวางหลักธรรมาภิบาลให้สภามหาวิทยาลัยมีกลไกการบริหารงานบุคคลให้คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ 281

6.2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาการใช้ธรรมาภิบาลด้านการบริหารงานบุคคลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 283

6.2.2.1 มาตรการกลไกกำหนดให้มีองค์กรกลางกำกับดูแลธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 283

6.2.2.2 ออกมาตรการกำหนดให้อาจารย์มีส่วนร่วมในคณะกรรมการด้านการบริหารงานบุคคลและการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่สภามหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น 284

บรรณานุกรม 287

ประวัติผู้เขียน 300

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบมาตรฐานการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยแต่ละประเทศ..... 253

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ปัจจุบันมหาวิทยาลัยไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับจำนวนประชากรที่ลดลงแต่กลับมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น เมื่ออัตราการเกิดและช่วงของวัยเรียนในมหาวิทยาลัยมีแนวโน้มลดลงระหว่างปี 2553-2583[1] และวิกฤตด้านแรงงานที่มหาวิทยาลัยต้องปรับตัวให้การอุดมศึกษาเข้ากับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งวิถีการใช้ชีวิตที่เรียกว่า ความปกติใหม่ (New Normal) ความต้องการการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงในตลาดแรงงาน และการแข่งขันการยกระดับคุณภาพชีวิตในระดับสากล มหาวิทยาลัยจะต้องมีการพัฒนารองรับสถานการณ์ดังกล่าว เช่น การเปิดหลักสูตร การพัฒนารูปแบบหลักสูตร การพัฒนาความรู้ให้ทันสมัยด้านการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ การให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการพัฒนากลไกและโครงสร้างการบริหารงานและการบริหารงานบุคคลให้มีธรรมาภิบาลที่ดีให้มหาวิทยาลัยดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์รองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อการอุดมศึกษาของประเทศ

ช่วงปลายปี พ.ศ. 2560 มีการเปิดเผยว่าจากข้อมูลของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดประเทศสหรัฐอเมริกาว่าในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา มหาวิทยาลัยปิดตัวลงกว่า 500 แห่ง และจะทยอยปิดตัวลงอีกกว่า 2,000 แห่ง ซึ่งเป็นผลพวงจากภาวะเศรษฐกิจโลก โรคระบาด และเทคโนโลยีที่ทันสมัยในปัจจุบัน โลกยุคปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตอบรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และตลาดแรงงาน ที่ผู้เรียนเข้าถึงเทคโนโลยีมากยิ่งขึ้น[2] วิกฤตนี้ทำให้มหาวิทยาลัยเอกชนมีจำนวนนักศึกษาลดลงกว่า 20-30% และในมหาวิทยาลัยทั่วไปที่ไม่ใช่มหาวิทยาลัยชั้นนำ ลดลงถึง

---

[1] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **รายงานการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556).

[2] อุดม คชินทร, รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ, 28 มกราคม 2563, การสัมภาษณ์.

50-70% ดังนั้นมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงต้องมีการปรับปรุงคุณภาพของมหาวิทยาลัยในหลายมิติ ทั้งด้านรูปแบบการบริหารงาน และการพัฒนาประสิทธิภาพด้านการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน รวมถึงการปรับกลไกการการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน

จากสถานการณ์ดังกล่าวการพัฒนารูปแบบของมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนได้มีการพัฒนาระบบโครงสร้างการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยมาตลอด โดยเฉพาะการปรับตัวของมหาวิทยาลัยของระบบราชการ ซึ่งภาครัฐได้ปรับปรุงให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารมากขึ้น[3] ไม่นำระบบความล่าช้าของการบริหารแบบราชการมาเป็นอุปสรรคและใช้การบริหารราชการแนวใหม่มาปรับใช้กับมหาวิทยาลัย เพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปพร้อมตอบสนองบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้กับประชาชน สิ่งที่สะท้อนระบบการบริหารด้วยความคล่องตัวและอิสระของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐคือกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยซึ่งออกโดยสภานิติบัญญัติตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนและยกเว้นการนำกฎหมายส่วนราชการมาบังคับใช้[4] เพื่อความคล่องตัวในการบริหารและคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการซึ่งบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ[5] ส่งเสริมพัฒนาการเพิ่มประสิทธิภาพความรู้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

ความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการจึงเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของรัฐในด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517[6] ฉบับปี พ.ศ. 2540[7] ฉบับปี 2550[8] และ ฉบับปี พ.ศ. 2560[9] รวมถึงกฎหมายการอุดมศึกษานั้นได้กำหนดความคุ้มครองเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการไว้ซึ่งรับรองให้แตกต่างกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือการสื่อสารรูปแบบอื่น ๆ เพื่อให้เสรีภาพทางวิชาการไม่ได้รับอุปสรรคหรือการขัดขวาง และผู้ได้รับความคุ้มครองสามารถใช้เสรีภาพทางวิชาการในบทบาทของตนโดยชอบด้วย

---

[3] ฐากูร จุลินทร, **แนวทางการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ. 2564** (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 10.

[4] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2558

[5] ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานการอุดมศึกษา พ.ศ. 2561

[6] มาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

[7] มาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

[8] มาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

[9] มาตรา 32 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

กฎหมายโดยไม่ขัดต่อหลักการพื้นฐานไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญและหลักการตามระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติถึงมาตรการกลไกหรือเกณฑ์ขั้นต่ำในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการไว้อย่างชัดเจน แต่การรับรองเสรีภาพทางวิชาการในหลักการอุดมศึกษาของพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้เสรีภาพทางวิชาการเป็นของมหาวิทยาลัยเพื่อให้มหาวิทยาลัยกำหนดกลไกเพื่อประกันและคุ้มครองช่วยเหลือการมีเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยไว้[10] ดังนั้นอาจารย์ในฐานะที่เป็นบุคลากรผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยจึงเป็นผู้ที่ได้รับความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการดังกล่าว นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย[11] มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ[12] และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์[13] ก็บัญญัติ “รับรองเสรีภาพทางวิชาการ” ไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยยืนยันการมีเสรีภาพทางวิชาการในการเรียนการสอน การวิจัยและการบริการทางวิชาการ แต่ยังมิได้กำหนด “มาตรการกลไก” ในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการไว้เช่นเดียวกัน

จากการศึกษาพบว่า การมีเสรีภาพทางวิชาการส่งผลต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาซึ่งมีวัตถุประสงค์ส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ สอดคล้องกับการบริหารงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเป็นรูปแบบของการบริหารราชการแนวใหม่ที่ต้องการความคล่องตัวและเป็นอิสระในการบริหาร ระบบราชการแบบเดิมที่ขาดความคล่องตัวอาจเป็นอุปสรรคหรือขัดขวางการพัฒนาสู่ความเป็นเลิศในทางวิชาการได้ ไม่ตอบสนองการจัดการเรียนการสอน การวิจัยและการบริการทางวิชาการ ด้วยเหตุนี้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือหลักเกณฑ์ในการทำคำสั่งและสัญญาในการบริหารงานด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยได้เอง เช่น ด้านการจัดการทั่วไป การบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ โดยปราศจากอำนาจการบังคับบัญชาจากระบบราชการส่วนกลาง ทั้งในรูปแบบของกฎหมาย ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ หรือคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคล

ตำแหน่งอาจารย์มีสถานะเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยซึ่งจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา สถานะและความสัมพันธ์ของอาจารย์จึงขึ้นอยู่กับกลไกการบริหารงานบุคคลซึ่งส่งผลต่อเสรีภาพทางวิชาการที่อาจารย์ได้รับ เพื่อสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ หากสภามหาวิทยาลัยได้รับ

---

[10] มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

[11] มาตรา 8 (2) แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

[12] มาตรา 8 (2) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[13] มาตรา 8 (1) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2562

อำนาจอย่างอิสระโดยไม่มีกฎหมายกลางกำหนดสถานะความสัมพันธ์ให้กับอาจารย์ กลไกการบริหารงานบุคคลที่เกิดขึ้นนั้นสภามหาวิทยาลัยจะกำหนดอย่างไรก็ได้ ส่งผลให้ความลักลั่นกันของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และกระทบต่อการมีเสรีภาพททางวิชาการซึ่งเป็นอนาคตทางวิชาการของอาจารย์ถูกขัดขวาง และสามารถจูงใจให้ผู้มีความรู้ ความสามารถความเชี่ยวชาญในสาขาวิชานั้น ๆ เลือกอาชีพอาจารย์[14] เช่น สัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีระยะเวลาไม่เท่ากัน รวมถึงขาดกลไกการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ เนื่องจากคณะกรรมการการบริหารงานบุคคล และกระบวนการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ขาดอาจารย์เข้ามามีส่วนร่วม

ปัญหาสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์กับมหาวิทยาลัยจึงเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการเพราะว่าอาจารย์มีสถานะตามสัญญาจ้าง[15] เป็น “พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ” ตามของบังคับการบริหารงานบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นโดยไม่มีกฎหมายกลางหรือ “แนวทาง” อันเป็น “มาตรฐานขั้นต่ำ” ทั้งนี้อาจารย์เคยได้รับการมีสถานะเป็นพนักงานในระบบสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมาก่อน[16] เพื่อรองรับการลดอัตรากำลังของข้าราชการตามนโยบายรัฐ และการผลักดันมหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงมีความคล้ายคลึงกับสถานะความสัมพันธ์ของพนักงานของรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน รวมถึงลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่จ้างโดยระบบสัญญาที่มีความแตกต่างกับระบบราชการ ซึ่งมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ มีกฎหมายกลางคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอาจารย์ซึ่งมีสถานะพนักงานมหาวิทยาลัยภายใต้ข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัยที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายกลางเช่นเดียวกับกฎหมายกลางของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งได้บัญญัติความคุ้มครองที่ไม่ต่ำกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานไว้ให้อาจารย์ได้รับความคุ้มครองขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานตามตัวอย่างกฎหมายจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย[17] ที่กำหนดไว้ความว่า “กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใตบังคับแห่งกฎหมายวาด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุมครอง และประโยชนตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไวในกฎหมายวาด้วยการคุมครองแรงงาน” จึงมีประเด็นปัญหาวิเคราะห์ว่า สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่นที่มิได้กำหนดให้นำ

---

[14] ฐากูร จุลินทร, *เรื่องเดิม,* หน้า 7.

[15] ข้อ 22 แห่งข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557

[16] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

[17] มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

ความคุ้มครองขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานมากำหนดเป็นแนวทางการบริหารงานบุคคลไว้ พบว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์[18] กำหนดไว้ว่า “กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์” จากการศึกษาความลักลั่นเกี่ยวกับความคุ้มครองขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย และจากข้อมูลจำนวนมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 29 แห่ง[19] พบว่า มหาวิทยาลัยที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีจำนวน 11 แห่ง ซึ่งเปรียบเทียบเป็นสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 38 ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหมด จึงเป็นปัญหาในทางกฎหมายที่สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจโดยชอบตามกฎหมายกำหนดกลไกการบริหารงานบุคคลกำหนดสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยอย่างไรก็ได้

ดังนั้น กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่บัญญัติให้มีการคุ้มครองมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้สภามหาวิทยาลัยได้คำนึงถึงก่อนออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญา จึงถือเป็นหลักประกันการมีเสรีภาพทางวิชาการให้แก่อาจารย์ได้อย่างชัดเจนกว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มิได้บัญญัติความคุ้มครองขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานไว้มิให้สถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์เกิดความลักลั่นกัน เช่น การทำสัญญา ระยะเวลาจ้างที่สร้างความไม่มั่นคง ความคุ้มครองเกี่ยวกับการทำงาน สิทธิความคุ้มครองต่าง ๆ การประเมิน กระบวนการทางวินัยและการพิจารณาที่ไม่เป็นธรรมของการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งมีตัวอย่างในข้อ 33 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วย การบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559 ที่กำหนดการจ้างระยะสั้น โดยในระยะที่ 1 ทำสัญญาจ้างจำนวน 2 ปี ระยะที่ 2 จำนวน 3 ปี ระยะที่ 3 จำนวน 5 ปี หากได้ต่อสัญญาจ้างจนถึงในระยะที่ 4 มหาวิทยาลัยถึงทำสัญญาจ้างอาจารย์จนเกษียณอายุ แตกต่างกับข้อ 27 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2559 ที่กำหนดให้อาจารย์ผู้ทำสัญญาจ้างเมื่อได้รับการประเมินให้ผ่านในปีแรกแล้วจะได้รับการทำสัญญาจ้างจนถึงอายุ 60 ปี นอกจากนี้อำนาจในการประเมินเพื่อต่อหรือไม่ต่อสัญญานั้นสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มอบอำนาจให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้ใช้อำนาจก่อนจึงจะนำมาพิจารณาโดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ซึ่งจากตัวอย่างความลักลั่นกันในการทำสัญญาเช่นนี้ย่อมส่งผลต่อความมั่นคงของอาจารย์ จากการกำหนดอำนาจขึ้นได้เองโดยไม่มีมาตรฐานกลาง ทั้งนี้หากผู้ประเมินมีความเป็นอคติ บาดหมาง จะส่งผลให้การประเมินขาดความเป็นกลางสร้างความไม่มั่นคงในการทำงานของอาจารย์ และอาจเป็นเครื่องมือขัดขวางการมี

---

[18] มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558

[19] วิกิพีเดีย, **ข้อมูลจำนวนสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ**, ค้นวันที่ 19 ธันวาคม 2564 จาก https://th.wikipedia.org/wiki/สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

เสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ได้ ทั้งนี้ หากอาจารย์ไม่ได้รับความเป็นกลางหรือความชัดเจนแน่นอนของการบริหารงานบุคคล การไม่ต่อสัญญาที่เกิดขึ้นโดยไม่เป็นธรรมอาจส่งผลต่อการจัดการเรียนการสอนที่จะต้องหยุดชะงัก งานวิจัยที่ไม่อาจดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง หรือการบริการวิชาการที่ต้องการคุณสมบัติเฉพาะของอาจารย์ผู้ใดผู้หนึ่งหยุดชะงักไป

ทั้งนี้ในกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของอาจารย์ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ภายในมหาวิทยาลัยได้เอง ตั้งแต่อำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของคณะกรรมการ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยอาจใช้อำนาจกำหนดให้มีอาจารย์หรือผู้แทนอาจารย์เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยหรือไม่ก็ได้ เมื่อศึกษาในกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ พบว่าในกระบวนการอุทธรณ์มีกฎหมายกลางกำหนดกลไกที่ชัดเจนกว่าตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 โดยแต่งตั้งให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.อ.) แต่งตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.) และยังกำหนดให้มีคณาจารย์ของแต่ละมหาวิทยาลัยเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อพิจารณาและรับเรื่องการอุทธรณ์ร้องทุกข์[20] ตลอดจนการออกคำวินิจฉัยจาก ก.พ.อ. เพื่อสั่งการให้มหาวิทยาลัยดำเนินการแก้ไขคำสั่งทันที[21]

ดังนั้น เมื่อภายใต้กระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจกำหนดขึ้นเองได้ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย จึงมีคำถามว่าคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยควรมีบทบาทและมีส่วนร่วมต่อการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์หรือไม่ เพื่อมิให้การพิจารณาผลกระทบจากคำสั่ง การประเมิน การลงโทษทางวินัย ของมหาวิทยาลัยส่งผลต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการและเกิดความเสียหายต่อการบริการสาธารณะ และจากการศึกษาพบว่ากฎหมายจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นตัวอย่างของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กำหนดให้มีผู้แทนของสภาคณาจารย์ในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่สภามหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น[22] ถือได้ว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีการกำหนดกลไกการมีธรรมาภิบาลไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

จากสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามที่กล่าวมาข้างต้น พบว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบัญญัติที่ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับ

---

[20] มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

[21] มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

[22] มาตรา 21 (17) แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา ได้อย่างกวางขวางโดยไม่มีมาตรฐานกลางหรือมาตรฐานขั้นต่ำ และขาดกลไกการมีธรรมาภิบาลที่ชัดเจนส่งผลกระทบต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการที่คุ้มครองสถานะและความสัมพันธ์ของอาจารย์ ซึ่งจากการศึกษาความคุ้มครองสรีภาพทางวิชาการในต่างประเทศการให้ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลคุ้มครองอาจารย์ เช่น หลักประกันความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธรัฐเยอรมันให้เป็นของอาจารย์ และกำหนดให้อาจารย์มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการเนื่องจากต้องทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยตรง และในประเทศอังกฤษที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการโดยวางกลไกการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไว้กับอาจารย์ ทั้งนี้ในด้านการมีธรรมาภิบาลประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของอาจารย์ในการบริหารงานบุคคลโดยสามารถออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง หรือสัญญา รวมถึงการสรรหา การคัดเลือกอาจารย์ การกำหนดตำแหน่ง การประเมิน และการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ ตลอดจนกำหนดมาตรการกลไกธรรมาภิบาลคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการให้กับอาจารย์ที่ชัดเจน

จากการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พบปัญหาการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ หลักการอุดมศึกษาและกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ไม่กำหนดมาตรการกลไกคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการและกลไกธรรมาภิบาลคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศและกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

ผู้ศึกษาจึงศึกษาในองค์ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ที่มีสถานะ “พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ” ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และหลักทฤษฎีการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา เสรีภาพทางวิชาการ หลักธรรมาภิบาล มาตรฐานกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งในประเทศไทย และในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และสหพันธรัฐเยอรมัน เพื่อศึกษาวิเคราะห์ในหลักทฤษฎีและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย ระหว่างประเทศไทยและแนวทางเกี่ยวกับมาตรการกลไกความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของต่างประเทศเพื่อให้ข้อเสนอแนะแก้ปัญหาสถานะและความสัมพันธ์ของพนักงานสายวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ

จึงมีประเด็นคำถามในการทำดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ว่า

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาความไม่ชัดเจนของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ประเด็นคำถามที่สอง ปัญหาการใช้ธรรมาภิบาลด้านการบริหารงานบุคคลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี การบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ การบริหารงานบุคคล เสรีภาพทางวิชาการ การบริการสาธารณะ และหลักธรรมาภิบาล

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิด และกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยและต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการและการใช้ธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัยในกำกับกับการออกกฎหมายการบริหารงานบุคคล

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับความคุ้มครองทางกฎหมายเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักการอุดมศึกษา กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่ส่งผลกระทบต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1.2.5 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อให้อาจารย์ได้รับมาตรการกลไกความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ

1.3 สมมติฐานการศึกษา

ตำแหน่งอาจารย์ที่มีสถานะ “พนักงานมหาวิทยาลัย” (พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ) ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการด้วยบทบาทหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ได้แก่ จัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการทางวิชาการ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญา เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยไม่มีมาตรการกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการและกลไกธรรมาภิบาล ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลของอาจารย์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อกำหนดสถานะและความสัมพันธ์ของอาจารย์ให้ชัดเจน และควรกำหนดมาตรการกลไกด้านธรรมาภิบาลให้แก่สภามหาวิทยาลัยโดยกำหนดให้อาจารย์เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล เพื่อคุ้มครองอาจารย์มิให้การบริหารงาน

บุคคลของสภามหาวิทยาลัยในการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญา กระทบต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ในการจัดทำการบริการสาธารณะด้านการศึกษา

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การทำดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาข้อมูลแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และกฎหมายการบริหารงานบุคคล ในตำรา บทความ และวรรณกรรมเกี่ยวกับการบริหารงานและการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ที่มีความสัมพันธ์กับหลักการบริการสาธารณะด้านการศึกษา หลักธรรมาภิบาล หลักความคุ้มครองเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการ ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ซึ่งให้ความคุ้มครองความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ที่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ และศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศ เพื่อนำเสนอเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและการกำหนดมาตรฐานความคุ้มครองความสัมพันธ์ของอาจารย์ในการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาและวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาและค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ และวรรณกรรม เช่น สื่อ สิ่งพิมพ์ ตำรา บทความ วารสาร หนังสือ วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หรือสื่อเว็บไซต์จากแหล่งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ศึกษาหลักการตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ในองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 สามารถนำหลักเกณฑ์ แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยศึกษาวิเคราะห์จากของไทยและต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นแนวทางการวิเคราะห์ปัญหา

1.6.2 ได้รับแนวทางเกี่ยวกับความคุ้มครองความสถานะสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของต่างประเทศเพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทย เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และสหพันธ์รัฐเยอรมัน

1.6.3 สามารถนำการใช้หลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศมาใช้แก้ปัญหาของสภามหาวิทยาลัยในการออกกฎหมายการบริหารงานบุคคลกำหนดสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1.6.4 เสนอแนะแนวทางการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่มีต่ออาจารย์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการบริหารงานบุคคลของอาจารย์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1.6.5 เสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ในการกำหนดกลไกการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ[23] รูปแบบหนึ่ง การจัดการอุดมศึกษาถือเป็นการให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นภารกิจของรัฐ เช่นเดียวกับการไฟฟ้า ประปา การขนส่ง สาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับอย่างทั่วถึงในทุกระดับ การอุดมศึกษาถือเป็นทุกองค์ประกอบของกิจกรรมทางสังคม[24] เมื่อรัฐบาลมีนโยบายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและใช้อำนาจให้เป็นอิสระบริหารงานได้เอง ออกจากระบบส่วนราชการแล้ว มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงมีความคล่องตัวสูงในการบริหารงานเพื่อพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนให้ทันสมัยในตลาดวิชา[25] ทั้งนี้ รวมถึงการบริหารงานอย่างมีอิสระในการบริหารงานบุคคลที่สามารถคัดเลือกบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานในตำแหน่งอาจารย์ซึ่งรับหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาได้[26] สถานะของอาจารย์จึงมีความสำคัญอย่างมากในการจัดทำบริการสาธารณะของการจัดการอุดมศึกษา ดังนั้น การมีเสรีภาพทางวิชาการจึงต้องได้รับความคุ้มครองเพื่อพัฒนาต่อยอดความรู้ สร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎีสถานะความสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หลักการแนวความคิดในการใช้กฎหมายการบริหารงานบุคคล หลักธรรมาภิบาล ที่มี

---

[23] เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล, “ภารกิจและการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครอง”, ใน **แนวทางการศึกษาชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง** (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554), หน้า 12.

[24] สุรพล นิติไกรพจน์, **มหาวิทยาลัยไทย: พัฒนาการมหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงาน** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 52.

[25] อุดม คชินทร, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2 กุมภาพันธ์ 2561, ปาฐกถาทิศทางการอุดมศึกษาเพื่อสนับสนุนการเดินหน้าประเทศไทย.

[26] สุรพล นิติไกรพจน์, **มหาวิทยาลัยไทย: พัฒนาการมหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงาน**, หน้า 63.

ผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการกับอาจารย์ แนวความคิดการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดทำการบริการสาธารณะด้านการศึกษา การคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ และความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับ

2.1 การบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่ง สถานะทางกฎหมายและรูปแบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระ[27] เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับจะบัญญัติยกเว้นการนำ “กฎหมายกลาง” ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งเป็นส่วนราชการมาใช้ และก่อนหน้านี้มหาวิทยาลัยของรัฐถูกจัดให้เป็นหน่วยงานรัฐที่เป็นส่วนราชการจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายกลางของส่วนราชการกำหนดทั้งการบริหารงาน และรูปแบบการบริหารงานบุคคล จึงมีระบบขั้นตอนค่อนข้างมากไม่คล่องตัว และในเวลาต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการลดอัตรากำลังข้าราชการ สอดคล้องกับการผลักดันให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการมีความเป็นเลิศทางวิชาการและมีเสรีภาพทางวิชาการมากขึ้น ด้วยเหตุนี้การบริหารงานบุคคลระบบราชการจึงเปลี่ยนรูปแบบเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ ให้อำนาจกับสภามหาวิทยาลัยบริหารงานบุคคลด้วยตนเอง ดังนั้นเมื่อรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นการดำเนินการศึกษาเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาและระบบกลไกในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยว่ามีหลักการแนวความคิดทฤษฎีอย่างไร

2.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาในกำกับของรัฐ

การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เป็นกิจกรรมในทางปกครองประเภทหนึ่งซึ่งฝ่ายรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องมีหน้าที่จัดทำให้แก่ประชาชนทุกคน ไม่ว่าจะเป็นภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) ได้แก่ การรักษาความมั่นคง การรักษาความสงบเรียบร้อย กระบวนการยุติธรรม การทูต หรือด้านการคลัง และในภารกิจลำดับรองที่รัฐอาจมอบให้เอกชนจัดทำ เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่ง สื่อสารมวลชน[28] มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ถือได้ว่าเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนที่รับมอบหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ

---

[27] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2562

[28] ชาญชัย แสวงศักดิ์, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ**, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560), หน้า 48-51.

หลักการอุดมศึกษาและตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ[29] ได้กำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและกิจกรรมในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเพื่อพัฒนาทรัพยากรบุคคลของประเทศให้มีความเชี่ยวชาญตามหลักวิชาไปประกอบวิชาชีพที่ตนถนัด และตอบสนองต่อความต้องการของประเทศและระดับโลก ให้มีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ ดังนั้นหลักการอุดมศึกษาจึงเป็นหลักในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา จึงศึกษาต่อไปว่าหลักในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษามีลักษณะและความสำคัญอย่างไร

2.1.1.1 ลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะ

ภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะแบ่งเป็น 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีที่อ้างว่ารัฐมีจุดประสงค์หรือภารกิจเด็ดขาด (Absolute Theory) คือรัฐมีภารกิจประการเดียวและเหมือนกันตลอดไป เช่น ทฤษฎีทางธรรมจรรยาของพลเมืองที่ต้องประพฤติ ทฤษฎีศาสนา และทฤษฎีที่รัฐเห็นว่ารัฐมีจุดประสงค์หรือภารกิจได้หลายอย่าง (Relative Theory) หมายถึงความหลากหลายของรัฐที่มีความแตกต่างกันตามเวลาและสถานที่ เช่น ภารกิจในการทำนุบำรุงรัฐ กฎหมาย ความสุขของพลเมือง หรือกรณีที่แบ่งภารกิจรัฐออกเป็นภารกิจพื้นฐาน (Basic Function) ซึ่งเป็นหน้าที่ทุกรัฐต้องทำเช่น ความมั่นคง การรักษาความสงบเรียบร้อย และภารกิจรอง (Secondary Function) เป็นภารกิจลำดับรองที่สร้างมาตรฐานในความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นและได้มาตรฐานในฐานะของมนุษย์ซึ่งรัฐอาจทำหรือไม่ทำก็ได้ เช่น การดูแลสุขภาพอนามัย การผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค การศึกษา และการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม

1) แนวความคิดพื้นฐานการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ

แนวความคิดในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐพื้นฐานประกอบด้วยแนวความคิดแบบปัจเจกนิยม และแนวคิดรัฐนิยม ดังนี้

(1) แนวคิดแบบปัจเจกชนนิยม (Individualisme) คือ การจัดการการแทรกแซงของรัฐให้มากที่สุดเพื่อให้เอกชนประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยเน้นที่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ปัจเจกชนแต่ละคนได้แสดงออกซึ่งคุณค่าของตนเองอย่างแท้จริง เพื่ออำนวยประโยชน์ให้ปัจเจกชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้และพัฒนาตัวเองสนองธรรมชาติ ดังนั้นในการวางข้อบังคับกับปัจเจกชนก็ไม่ควรไม่มีข้อจำกัด และควรเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินการกันเองได้แต่ต้องอยู่ภายใต้การได้รับอนุญาตจากรัฐ[30]

---

[29] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

[30] เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 10.

(2) แนวคิดระบบรัฐนิยม (Etatisme) คือ ลัทธิรัฐแทรกแซงนิยม (Interventionnisme) และลัทธิสังคมนิยม (Socialisme) แบ่งออกเป็น ลัทธิชุมชนนิยม (Collectivsme) หรือคอมมูนิสม์ (Communisme) โดยลักษณะโดยทั่วไปจะสนับสนุนการขยายตัวของภารกิจของรัฐ เนื่องจากมีแนวความคิกว่าปัจเจกชนไม่ได้มีความเป็นอยู่ของตนเองอย่างอิสระแยกต่างหากจากสังคมที่ตนเองเป็นสมาชิก แนวคิดรัฐนิยมยอมรับหลักการในเรื่องการสนับสนุน ส่งเสริม ตลอดจนการควบคุมการกระทำของเอกชน ตลอดจนการควบคุมแทรกแซงที่เลยไปไกลจนเป็นการเข้าตรวจตราไม่ให้ละเมิดกฎ เพื่อรักษาระเบียบสังคมเรียก “รัฐเฝ้ายาม” และส่วนที่เน้นความสำคัญกับการแทรกแซงหรือภารกิจของรัฐเป็นหลักในการจัดเตรียมหรือจัดทำบริการหรือทรัพย์สินแก่ประชาชนได้รับขนานนามว่า “รัฐสวัสดิการ”[31]

การอุดมศึกษาจึงเป็นภารกิจของรัฐที่เป็นการจัดบริการสาธารณะโดยรัฐเข้าแทรกแซง ถือเป็นแนวคิดระบบรัฐนิยม โดยหลักการที่รัฐประกันการศึกษาขั้นพื้นฐานรัฐต้องจัดสรรให้แก่ประชาชนไม่น้อยกว่า 12 ปี[32] สร้างมาตรฐานการศึกษา กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาคนและสร้างกลไกในทางกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนมีความรู้และนำไปประกอบอาชีพ[33] เมื่อมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐและมีหน้าที่ในด้านการอุดมศึกษา ดังนั้นการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

2) รูปแบบของจัดทำบริการสาธารณะ

มหาวิทยาลัยในกำกับขอรัฐมีรูปแบบในการบริการสาธารณะ อันได้แก่ การจัดเรียนการสอน การทำวิจัย การบริการทางวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม[34] โดยการใช้เสรีภาพทางวิชาการที่มหาวิทยาลัยพึงมีต่ออาจารย์และกฎหมายรับรองตามรัฐธรรมนูญ ในความหมายของบริการสาธารณะจะหมายถึงกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการเพื่อตอบสนองประชาชน กิจการนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ตอบสนองความต้องการของประชาชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครอง[35] ดังนี้

---

[31] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 11.

[32] มาตรา 50 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[33] มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[34] มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[35] บุบผา อัครพิมาน, **สัญญาทางปกครองแนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 26.

(1) หลักการบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การอำนวยการหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครอง

บรรดาองค์กรที่ทำหน้าที่ในด้านกฎหมายมหาชน องค์กรที่ให้บริการแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นความต้องการทางด้านเศรษฐกิจหรือสังคม ซึ่งฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ดำเนินการเองหรือมอบหมาย ซึ่งฝ่ายปกครอง ดังกล่าวหมายถึง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาทิ กระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการทั่วไป ฯลฯ ซึ่งกิจการที่เป็นการบริการสาธารณะ จะอยู่ภายใต้การอำนวย การหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่มีอำนาจและหน้าที่ตามบทบัญญัติ

(2) หลักการบริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่

การพิจารณาด้านเนื้อหาอันเป็นการบริการสาธารณะ การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวกับประโยชน์ซึ่งฝ่ายปกครองเป็นผู้รับภาระในการดำเนินการ ตามบัญญัติของกฎหมายซึ่งได้มอบอำนาจและหน้าที่ไว้ เช่น หน่วยงานของรัฐในแต่ละหน่วยงาน กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ ต่างก็มีหน้าที่และมีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในการให้บริการแก่ประชาชน เช่น การศึกษา สาธารณสุขคมนาคม ฯลฯ ตลอดจนการดูแลความสงบเรียบร้อยต่าง ๆ สนองความต้องการของประชาชน

(3) ระบบกฎหมายที่มีกระบวนการแตกต่างจากระบบกฎหมายเอกชน

กรณีที่ฝ่ายปกครองต้องตอบสนองความต้องการประโยชน์มหาชน แต่ก็พบแนวความคิดการมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ จึงอาจมีข้อพิจารณาให้แยกบริการสาธารณะในบางประการ ความหมายในเชิงเนื้อหาอาจจะมีการล่วงล้ำแดนในระบบกฎหมายเอกชน เช่น เรื่องเกี่ยวกับเกษตรหรืออาหารโดยผู้ค้าเอกชนซึ่งอ้างว่ากำลังทำไปเพื่อประโยชน์ในทางมหาชนแต่ยังไม่เพียงพอให้พิจารณาได้ว่าเป็นประโยชน์ในทางมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะได้

รูปแบบของการบริการสาธารณะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถูกกำหนดไว้ในหลักการอุดมศึกษาและกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ มีวัตถุประสงค์ เช่น การเรียนการสอน การทำวิจัย งานวิชาการ และการดำเนินการด้านวิชาการ ตอบสนองการพัฒนาคนในประเทศ ให้รับผิดชอบต่อสังคม มีความรู้ไปประกอบอาชีพ และพัฒนาประเทศ

3) ประเภทบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน แบ่งประเภทของบริการสาธารณะ[36] ออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

(1) บริการสาธารณะทางปกครอง

ภาระหน้าที่หลักของรัฐโดยฝ่ายปกครองต้องเป็นผู้จัดทำเองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น การออกกฎหมาย ข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบหลักเกณฑ์ ในการดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม การป้องกันประเทศ การอำนวยความยุติธรรม หรือการคลัง การค้าเศรษฐกิจ การลงทุน การศึกษา เป็นต้น กิจกรรมส่วนใหญ่เป็นการสร้างความมั่นคงปลอดภัยและดูแลความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตอบสนองความต้องการของสมาชิกในสังคมในด้านการส่งเสริมความก้าวหน้าของประเทศและพัฒนาการของประชาชนตลอดจนการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมให้สูงขึ้น ดูแลความสงบเรียบร้อยและดูแลรักษาความปลอดภัยสาธารณะ จัดระบบการศึกษา การรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยการป้องกันโรค การจัดทำสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ตลอดไปจนถึงการจัดระบบการสังคมสงเคราะห์เป็นต้น

(2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้า

การบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจรองเกี่ยวกับการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกให้ประชาชนลักษณะคล้ายคลึงกับการดำเนินงานธุรกิจภาคเอกชน ในด้านวัตถุประสงค์ วิธีปฏิบัติงานและลักษณะเงินทุนจากรัฐ ได้แก่

ก) วัตถุประสงค์ของบริการที่มุ่งสนองความต้องการของประชาชนโดยไม่มีเป้าหมายทางเศรษฐกิจ แต่บริการทางอุตสาหกรรมและการค้าจะมีเป้าหมายทางเศรษฐกิจคือหวังผลตอบแทนจากผู้ใช้บริการ เหมือนในภาคธุรกิจเอกชน เช่น ไฟฟ้า ประปา

ข) วิธีปฏิบัติงานที่ยึดระเบียบหรือเกณฑ์เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการทั่วไป แต่บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้าจะกำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการโดยฝ่ายปกครองอาจทำเองหรือเอกชนอื่นจัดทำ

ค) แหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐ โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาจ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้านั้นแหล่งรายได้ส่วนใหญ่มาจากค่าตอบแทนจากผู้รับบริการ

---

[36] สุรพล นิติไกรพจน์, **การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ** (รายงานผลการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541), หน้า 5-15.

ภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมและการค้าของสังคมตะวันตก ได้เกิดพัฒนาการอย่างรวดเร็วของการผลิตในระบบอุตสาหกรรมและการเติบโตอย่างก้าวกระโดดของระบบการค้า รัฐจึงต้องเข้ามารับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทั้งการจัดหาแหล่งวัตถุดิบและพลังงานที่เพียงพอต่ออุตสาหกรรม การจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็ว

(3) บริการสาธารณะเฉพาะด้าน

ภารกิจที่รัฐจะต้องรับผิดชอบไม่ได้จำกัดอยู่เพียงภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรอง แต่ภารกิจใหม่ ๆ ของรัฐได้พัฒนาแตกแขนงไปสู่งานด้านการศึกษาวิจัยและค้นคว้าทางวิชาการในระดับสูง การเผยแพร่หรือส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมเฉพาะด้าน หรือการให้ บริการเฉพาะทางที่มิใช่เป็นกิจกรรมทางอุตสาหกรรมหรือการค้า หรือการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองประชาชนบางหมู่เหล่าเป็นการเฉพาะไปยิ่งกว่าประชาชนทั่วไปโดยเหตุผลพิเศษของรัฐบางประการ ภารกิจใหม่ที่เกิดขึ้นมานี้เป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านหรือจัดทำให้แก่ประชาชนเฉพาะกลุ่ม องค์กรของรัฐที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจก็มีลักษณะไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ต้องการความคล่องตัวในการบริการจัดการ ส่วนราชการจึงไม่อาจสนองความต้องการเหล่านี้ได้ ภารกิจเหล่านี้ไม่มีลักษณะการประกอบการทางอุตสาหกรรมหรือการค้า และไม่สามารถเลี้ยงตัวเองในเชิงพาณิชย์ได้อย่างรัฐวิสาหกิจ ต้องการความรวดเร็ว ประสิทธิภาพของการปฏิบัติทันท่วงทีตามความเปลี่ยนแปลงในเรื่องนั้นๆ และต้องการอำนาจฝ่ายเดียวในการกำหนดกฎระเบียบหรือออกคำสั่งให้ภาคเอกชนปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วง

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในแบบเฉพาะด้าน เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลให้ความอิสระในการบริหารงาน ทั้งการออกกฎหมายภายในได้ด้วยตนเองและการมีสถานะไม่เป็นส่วนราชการ การจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นภารกิจลำดับรอง[37] ซึ่งเป็นภารกิจทางด้านสังคมและวัฒนธรรม ได้แก่ ด้านการศึกษา การสาธารณสุข การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และเป็นภารกิจลำดับรองซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานที่อาจแตกต่างจากภารกิจหลักที่ใช้

---

[37] สมยศ เชื้อไทย, **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ 25 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2562), หน้า 140.

อำนาจมหาชนในการบังคับเพราะกิจกรรมนั้นกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน[38] เช่น การทำสังคมสงเคราะห์ การคมนาคม สาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ [39]

4) หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่นเดียวกับวิธีการจัดการบริการสาธารณะของรัฐประเภทอื่น ๆ กล่าวคือ

(1) หลักการบริการสาธารณะต้องมีความเสมอภาค (principe d'égalité)

หลักว่าด้วยความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจการใดที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ดังนั้น ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน[40] เป็นหลักที่ได้รับรองโดยรัฐธรรมนูญ การที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน หลักแห่งความเสมอภาคไม่ได้บังคับให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน ตรงกันข้ามกับการหลักบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไป ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะแต่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญที่องค์กรของรัฐต้องปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน[41] แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศส คำวินิจฉัยคดี Chomel ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1911 ประเทศฝรั่งเศสได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมาเพื่อรองรับความเสมอภาคของผู้ใช้บริการสาธารณะ โดยวางหลักไว้ว่า ผู้ใช้บริการสาธารณะทุกคนที่ใช้บริการสาธารณะประเภทเดียวกันย่อมอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน และต่อมาได้มีคำวินิจฉัยคดี Société des concerts du conservatiore ลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 1951 ที่ได้กล่าวถึง "หลักแห่งความเสมอภาคในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ" ว่า "ทุกคนซึ่งใช้บริการสาธารณะเดียวกันจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน"

---

[38] ประยูร กาญจนดุล, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 41.

[39] สมยศ เชื้อไทย, **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, หน้า 36.

[40] นันทวัฒน์ บรมานันท์, **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 44.

[41] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **หลักการพื้นฐานของฝ่ายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2540), หน้า 39.

ความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะแบ่งได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

ก) ส่วนที่เกี่ยวกับผู้ใช้บริการสาธารณะ การเลือกปฏิบัติในระหว่างผู้ใช้บริการด้วยกัน อันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นไม่สามารถทำได้ ศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสได้นำหลักว่าด้วยความเสมอภาคมาใช้กับการเรียกเก็บค่าใช้บริการโดยผู้ให้บริการไม่สามารถเลือกปฏิบัติต่อผู้ใช้บริการด้วยการเก็บค่าใช้บริการที่แตกต่างกันได้ ในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Denoyez ลงวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1974 และคำวินิจฉัยคดี Commune de Romainville ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1977 ว่าโรงเรียนสอนดนตรี (un conservatoire de musique) ของเทศบาลอาจกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนที่แตกต่างกันได้โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งรายได้ของผู้ใช้บริการ สำหรับสถานภาพของผู้ใช้บริการสาธารณะทางปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบของฝ่ายปกครอง ซึ่งทำให้บางครั้งผู้ใช้บริการสาธารณะถูกสั่งหรือบังคับฝ่ายเดียวอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคได้ แต่อย่างไรก็ตามศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยไว้ในคดี Chreneau ลงวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1949 ว่า ผู้ใช้บริการสาธารณะสามารถที่จะร้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ส่วนผู้ใช้บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมจะอยู่ในสถานะของคู่สัญญาตามกฎหมายเอกชน ซึ่งมีข้อยกเว้นบางกรณีที่ผู้ใช้บริการจะต้องยอมรับหากมีการขึ้นราคาค่าใช้บริการ ซึ่งเป็นการตัดสินใจฝ่ายเดียวของผู้ให้บริการที่มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ใช้บริการ

ข) การเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ หลักว่าด้วยความเสมอภาคในการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐมีที่มาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดี Barcel กับพวก ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 1954 ว่าบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ การเลือกปฏิบัติไม่รับเข้าทำงานด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งนอกจากเหตุที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครจะกระทำมิได้ หลักดังกล่าวมีผลทำให้พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ มีเพียงเรื่องคุณสมบัติและพื้นฐานความรู้เท่านั้นที่รัฐสามารถกำหนดเป็นเงื่อนไขการเข้ารับทำงานในหน่วยงานของรัฐได้

ดังนั้น ความเสมอภาคของการจัดทำบริการสาธารณะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น การเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ กระบวนการ การบริหารกิจการ การปฏิบัติต่อผู้เรียน รวมถึงการปฏิบัติต่อบุคลากร เช่น คณาจารย์ ผู้ที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ก็ต้องปฏิบัติตามหลักบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค การทำบริการสาธารณะต่อประชาชนภาครัฐต้องสร้างความเสมอภาค[42] เช่น การให้การศึกษาอย่างทั่วถึง โดยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏที่มีเกือบทุกจังหวัดเพื่อให้ชุมชนได้เข้าถึงระบบการศึกษา การจัดให้มีการเรียน

[42] มาตรา 50 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การสอนแบบสื่อสารทางไกลและใช้เทคโนโลยี หรือการจัดเรียนการสอนด้วยตนเอง เช่น วัตถุประสงค์การจัดตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และมหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่เป็นมหาวิทยาลัยแบบเปิด เป็นต้น ทั้งนี้ความเสมอภาคต้องรวมถึงการจัดระบบความเสมอภาคด้านการบริหารงบุคลากร จะต้องบริหารจัดการด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

(2) หลักบริการสาธารณะต้องสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ (principe d'adaptation)

บริการสาธารณะจะต้องมีความก้าวหน้า มีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับพัฒนาการของประโยชน์ส่วนรวมมากที่สุดทุกช่วงเวลา กล่าวคือ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบและได้รับมอบหมายทำบริการสาธารณะต้องพัฒนาให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อความต้องการของส่วนรวม เจ้าหน้าที่รัฐ ต้องยอมรับการปรับปรุงและการพัฒนาเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงคู่สัญญาฝ่ายเอกชนในสัญญาทางปกครอง จะอ้างว่าตนจะต้องปฏิบัติตามสัญญาเดิมไปจนกว่าจะสิ้นอายุสัญญาไม่ได้ ต้องยอมรับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หากปรับเปลี่ยนไม่ได้ ฝ่ายปกครองมีสิทธิดำเนินการให้มีการเลิกสัญญาได้ เช่น ไฟตามถนนทำด้วยก๊าซ เมื่อมีไฟฟ้าเข้ามาแทนที่ก็สมควรใช้ไฟฟ้าแทนก๊าซ เอกชนคู่สัญญาจะต้องปรับเปลี่ยน จะอ้างว่าจะใช้ก๊าซต่อไปจนสิ้นอายุสัญญาไม่ได้ นอกจากนี้เอกชนผู้รับบริการหรือผู้บริโภคก็ต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงในราคาค่าบริการที่นำมาใช้ในการพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนบริการสาธารณะเช่นกัน

การดำเนินการบริการสาธารณะ ต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงเนื่องจากจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอและต้องปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชน สิทธิและประโยชน์ที่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะและพาณิชยกรรมได้รับการบริการสาธารณะไม่เป็นสิ่งที่จะขัดขวางไม่ให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเมื่อมีความจำเป็นต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ในด้านการศึกษาการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดทำบริการสาธารณะให้มีความก้าวหน้ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและเป็นประจำ เพื่อรองรับตลาดแรงงานและสภาพความต้องการของสังคม และหลักการนี้ได้รับการยืนยันในหลักอุดมศึกษาให้สถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่พัฒนาความรู้หลักความเป็นอิสระให้ทันสมัย จัดการศึกษาให้ตอบสนอง ต่อความต้องการกำลังคนของประเทศ จัดให้มีการวิจัย การสร้างสรรค์และพัฒนานวัตกรรม รวมทั้ง ให้บริการทางวิชาการอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศโดยรวม และเผยแพร่ องค์ความรู้ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการในเรื่องต่าง ๆ ต่อสาธารณะ[43] ทั้งนี้การปรับปรุงเปลี่ยนเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการอุดมศึกษานอกจากจะมีการปรับปรุงในนโยบายแล้ว ก็จะต้องมาปรับปรุงในรูปแบบของการทำงาน

[43] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

กลไกต่าง ๆ ในการบริหารงาน บริหารบุคคล และงบประมาณของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้รองรับกับนโยบายและกระแสสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

(3) หลักบริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง (principe de continuité)

เมื่อภาครัฐได้จัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนแล้ว ประชาชนส่วนใหญ่ต้องได้รับประโยชน์จากบริการนั้นที่มีอยู่ต่อเนื่องตลอดเวลา สนองความต้องการของประชาชน การสนองความต้องการของส่วนรวมที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” หรือ “ประโยชน์ส่วนรวม” ไม่ว่าในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นนั้นจะหยุดชะงักไม่ได้ ดังนั้นต้องมีความต่อเนื่อง มิเช่นนั้นจะเกิดความเสียหายแก่สังคม และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักลง เมื่อประชาชนผู้ใช้บริการย่อมไม่ได้รับตามความต้องการแล้วเดือดร้อนเสียหาย จะต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลมาดำเนินการแทนทันทีเพื่อเป็นหลักประกันต่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ[5]

ความต่อเนื่องที่รัฐจะต้องบริการโดยหยุดชะงักไม่ได้นั้นไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัว สำหรับบริการสาธารณะประเภทใดที่ต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น อุตสาหกรรมการแพทย์ การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือการศึกษา ความต่อเนื่องที่กล่าวมาคือการจัดทำบริการสาธารณะแล้วจะต้องทำตลอดเวลา ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทไม่จำเป็นต้องตลอดเวลา แต่ต้องจัดทำด้วยความสม่ำเสมอ เช่น การบริการขนส่งสาธารณะอาจแบ่งเป็นช่วงเวลา การบริการบางประเภทที่ต้องมีคนเป็นผู้ดำเนินการ เช่น สำนักงานที่ดิน สำนักงานเขต สำนักงานเทศบาล ก็ต้องมีเวลาเปิดปิดทำการมีวันหยุด แต่ก็ไม่สามารถหยุดชะงักได้แต่สามารถทำอย่างสม่ำเสมอ สำหรับการเรียนการสอน สามารถกำหนดวันเวลาในการให้การศึกษา ให้อาจารย์ผู้สอนได้หยุดพักผ่อน ลาป่วย ลากิจ ลาพักร้อนประจำปีได้ ความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะจะต้องปฏิบัติภายใต้บริบทและสภาพสังคมด้วย ในประเด็นด้านการศึกษาการเรียนการสอน การทำวิจัย ต้องมีสภาพการจัดทำที่ชัดเจนแน่นอนมีความสอดคล้องและต่อเนื่อง มิใช่มีการเปลี่ยนแปลงผู้ทำหน้าที่อยู่ตลอดเวลา หรือยุบเลิกโครงการหรืองานวิจัยขณะที่กำลังดำเนินการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้วเกิดความเสียหายเป็นต้น นอกจากนี้แม้เป็นเอกชนผู้รับมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐก็ต้องนำหลักการบริการสาธารณะมาเป็นแนวทางดำเนินกิจการเช่นเดียวกัน และภาครัฐยังต้องมีส่วนในความรับผิดชอบจากการกระทำที่เกิดขึ้นของเอกชนคู่สัญญา[44] กล่าวคือ การให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียวโดยต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของการบริการสาธารณะ การลงโทษกรณีเกิดความผิดร้ายแรงที่ขัดขวางการดำเนินงานของบริการสาธารณะ ซึ่งฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบจะต้องแก้ไขด้วยการเข้าไปทำการแทนคู่สัญญาฝ่ายเอกชน

---

[44] นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 48.

หรือยึดกลับมาทำเองเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ และโดยหลักทฤษฎีว่าด้วยเหตุที่ไม่สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ (théorie de l'imprévision) มีผลทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาได้ตามปกติ ฝ่ายปกครองจะต้องเข้าไปรับภาระบางส่วนร่วมกับเอกชนไม่ให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงัก

สำหรับการให้บริการขั้นต่ำเป็นมาตรการที่นำมาใช้กับบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งการหยุดงานอย่างเด็ดขาดจะทำให้ความเสียหายร้ายแรง จึงต้องกำหนดการนัดหยุดงานไว้ว่าจะไม่สามารถหยุดได้ทั้งหมด อย่างน้อยจะต้องมีบริการดังกล่าวอยู่บ้าง แต่ก็มีบริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่สามารถหยุดการดำเนินงานทั้งหมดอย่างเด็ดขาดได้ เช่น บริการสาธารณะเกี่ยวกับโรงพยาบาล ตำรวจ การยุติธรรม การศึกษา ฯลฯ การเข้าดำเนินการเองเป็นมาตรการที่ใช้เฉพาะกรณีเหตุการณ์เกิดเลยสิทธิในการหยุดงาน และเกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ โดยหัวหน้าหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการแทน

หลักความต่อเนื่องมีความสำคัญต่อระบบการอุดมศึกษาในบริบทของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การจัดเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ การทำนุบำรุงศิลปะวัฒนธรรม หรือบริบทอื่น ๆ ไม่ควรที่จะหยุดชะงักเนื่องจากประชาชนเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรงประชาชนจะได้รับความเสียหาย ภารัฐต้องมีกลไกที่ชัดเจนป้องกันเหตุที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และหากภาครัฐไม่มีมาตรการกลไกที่ดีในการบริหารงานบุคคลแก่อาจารย์ส่งผลให้การทำงานต่าง ๆ หยุดชะงักไป จะต้องมีการรับผิดชอบต่อความเสียหาย

2.1.1.2 การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

การจัดทำบริการสาธารณะด้านศึกษาจัดอยู่ในภารกิจลำดับรอง รัฐอาจไม่พิจารณาดำเนินการแก่ประชาชนก็ได้ แต่การศึกษาเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญส่งผลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของประชาชนในประเทศ ความเข้มแข็งในความรู้ของประชาชน การพัฒนาให้มีระบบการศึกษาที่มีคุณภาพและทั่วถึง จะส่งผลให้ประชาชนนำความรู้กลับมาพัฒนาสังคมและประเทศ การศึกษาจึงเป็นภารกิจที่รัฐจะต้องดำเนินการจัดการให้ทั่วถึงและควบคุมให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐอาจการกระจายอำนาจให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ หรือมอบให้เอกชนดำเนินการก็ได้[45] แบ่งประเภทของการบริการสาธารณะด้านการศึกษาได้ดังนี้

---

[45] ชาญชัย แสวงศักดิ์, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 25 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560), หน้า 75-79.

1) การศึกษาที่รัฐดำเนินการเอง

ในระยะแรกที่รัฐวางแนวคิดว่าพร้อมจะจัดทำบริการสาธารณะในทุกภารกิจ หรือในปัจจุบันมีการจัดประเภทและความสำคัญของภารกิจต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน แต่ปรากฏว่ารัฐยังดำเนินการจัดการศึกษาโดยอาศัยหน่วยงานภายใต้ลักษณะการบังคับบัญชาของรัฐเอง เช่นเดียวกับภารกิจพื้นฐาน โดยอำนาจของรัฐส่วนราชการ ตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐระดับกระทรวง ทบวง กรม จึงสามารถจัดการศึกษาระดับต่าง ๆ ได้ ตามที่ได้รับมอบหมายตามนโยบายทางการศึกษา ในการศึกษาขั้นพื้นฐานในกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย การศึกษาก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และยังแบ่งเป็นระดับสามัญและอาชีวะ และการอุดมศึกษาของส่วนราชการที่เป็นมหาวิทยาลัยที่ของส่วนราชการ

2) การศึกษาที่รัฐให้ผู้อื่นในการจัดทำ

เมื่อภารกิจของรัฐสามารถโอนการจัดทำบริการสาธารณะไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ได้ องค์กรที่มีสถานะต่างหากจากรัฐเพื่อทำภารกิจดังกล่าวโดยอาศัยทรัพยากรขององค์การนั้นเอง โดยรับมีอำนาจในการกำกับดูแลได้เท่าที่จำเป็นนั้น รัฐจึงเริ่มกระจายอำนาจในการจัดทำภารกิจ ซึ่งรวมถึงอำนาจในการจัดการศึกษาให้เป็นอำนาจขององค์การอื่น ๆ ที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐในรูปแบบบังคับบัญชา เช่น การโอนภารกิจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนในฐานะองค์กรกระจายอำนาจทางบริการ ซึ่งรวมถึงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่มิใช่ส่วนราชการ[46] มหาวิทยาลัยเอกชน[47]

บทบาทของรัฐในการจัดการศึกษาทั้งสองประเภทนี้ พบว่าเมื่อการจัดการศึกษาเป็นภารกิจของรัฐที่มีความชัดเจนแน่นอน ดังนั้นรัฐสามารถดำเนินการเองได้ทั้งหมดทุกระดับ หรือเป็นผู้สนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาเฉพาะระดับใดระดับหนึ่งได้ทั้งสิ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแนวนโยบาย และความพร้อมของรัฐในการดำเนินการ กล่าวคือรัฐสามารถกำหนดภารกิจในด้านการศึกษาให้มีความแตกต่างกันได้ แต่ไม่อาจละเลยภารกิจนี้

2.1.2 รูปแบบของกฎหมายการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยของรัฐมีรูปแบบการบริหารงานในระบบราชการ เป็นส่วนราชการที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระของการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นนิติบุคคลซึ่งมี

---

[46] สุรพล นิติไกรพจน์, **มหาวิทยาลัยไทย: พัฒนาการมหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงาน**, หน้า 54.

[47] พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546

อำนาจภายในมหาวิทยาลัยบริหารจัดการกันเองโดยสภามหาวิทยาลัย แต่สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นจัดการบริหารงานได้ในรูปแบบองค์การมหาชน เป็นหน่วยงานรัฐที่มีสถานะนิติบุคคล มีกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานเป็นของตนเองมีภารกิจด้านการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และมุ่งเน้นการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ (Academic Excellence)[48] ดังนั้นการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงมีลักษณะพิเศษกว่าการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น โดยที่มหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเป็นส่วนราชการ จะกำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลในตำแหน่งอาจารย์กำหนดให้สถานะอาจารย์เป็น “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” ซึ่งมีสถานะ “ข้าราชการ” เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ การบังคับบัญชาเดิมจากส่วนกลางภายใต้กระทรวง ทบวง กรม ยังคงมีอยู่แบบราชการ ทั้งนี้เมื่อมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถูกแยกออกจากส่วนราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงมีอำนาจบริหารงานบุคคลอย่างอิสระได้เอง[49] และกำหนดสถานะตำแหน่งอาจารย์เป็น “พนักงานมหาวิทยาลัย” ที่ยังคงมีบทบาทหน้าที่ ด้านการจัดเรียนการสอน การวิจัย งานวิชาการ การบริการวิชาการ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยในการจัดทำบริหารสาธารณะด้านการศึกษา และสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ (Academic Excellence) อย่างมีธรรมาภิบาลตามอุดมคติของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ[50]

2.1.2.1 แนวความคิดของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ภาครัฐได้ผลักดันและจัดตั้งให้มหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบราชการออกนอกระบบตั้งแต่ พ.ศ. 2507 สอดรับกับการปฏิรูประบบราชการในขณะนั้น และการปรับลดอัตรากำลังของข้าราชการเนื่องจากสภาพของเศรษฐกิจ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่เฉพาะด้านการศึกษา มีความเฉพาะตัว และต้องการความคล่องตัวสูง[51]

คำว่ามหาวิทยาลัย หรือ “University” มีรากฐานมาจากภาษาลาตินว่า “Universitas” ซึ่งหมายถึงชุมชน กลุ่มสังคม หรือเรียกว่ากลุ่มนักวิชาการหรือผู้ทรงภูมิวิทยาที่มา

---

[48] ปฐม มณีโรจน์, “วิวัฒนาการและความเป็นอิสระของการจัดการอุดมศึกษาของไทย”, ใน **อำนาจอิสระของการบริหารมหาวิทยาลัยไทย** (กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์, 2545), หน้า 1-72.

[49] สุภาพ สุจริตพงศ์, **การวิเคราะห์โครงสร้างหลักกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 4.

[50] วิจิตร ศรีสอ้าน, **หลักการอุดมศึกษา** (กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิช, 2518), หน้า 46-48.

[51] ปฐม มณีโรจน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 1-72.

รวมกันเพื่อการเรียนรู้ความเจริญงอกงามทางความคิด[52] มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งความรู้ที่ต่อเนื่องและสูงกว่ามัธยมศึกษา มีฐานะในระดับอุดมศึกษา เป็นแห่งผลิตบัณฑิต มีกระบวนการสร้างคน (Manpower Training) ส่งให้รับบเศรษฐกิจในสังคม เป็นการศึกษาระดับชาติที่ผู้ศึกษาสามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพ และเลี้ยงชีพ[53] นอกจากนี้มหาวิทยาลัยยังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รับรองประกาศนียบัตรใบปริญญา ทำหน้าที่วิจัยเพื่อให้เกิดความเจริญงอกงาม เป็นแหล่งรวมวิทยาการนวัตกรรมและเป็นแหล่งที่ถ่ายทอดความรู้[54] บริบทของมหาวิทยาลัยจึงเป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษกว่าองค์กรประเภทอื่น ๆ ดังนั้นเมื่อภาครัฐนำมาเป็นภารกิจสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่งของรัฐ การบริหารจัดการองค์กรรัฐประเภทมหาวิทยาลัยจึงต้องบริหารจัดการให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ที่ส่งเสริมความเป็นอิสระและการสร้างเสรีภาพทาวิชาการที่เป็นกลไกในแหล่งสร้างความรู้ให้กับประชาชน ผลิตบัณฑิตไปเป็นบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถกับสังคมหรือการสอนการทำวิจัยนวัตกรรม การบริการวิชาการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม[55] การสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ (Academic Excellence) สนองและส่งเสริมความไพบูลย์ของประชาคมวิชาการและวิชาชีพสากล (Universal Academic or Professional Community) สอดคล้องกับการมีสถาบันอุดมศึกษาไว้เพื่อสอนนักศึกษาให้มีความรู้ในศิลปวิทยา วิจัยให้ก้าวหน้าแตกฉาน และอำนวยประโยชน์สู่สังคม[56]

ความเป็นมาของภารกิจของมหาวิทยาลัยกำเนิดขึ้นตั้งแต่ยุคกลางในยุโรปจนถึงศตวรรษที่ 13 ที่เกิดจากการรวมตัวของผู้สนใจทางวิชาการเกิดจากพื้นฐานจิตใจ และประเพณี (Spirit of Enquiry and Tradition of Learning) ในสมัยนั้นมีการสอนวิชา กฎหมาย แพทย์ เทววิทยา และ

---

[52] กัญญา รัตนวราหะ, **ระบบการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยให้การกำกับดูแลของรัฐ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546), หน้า 12.

[53] จรัส สุวรรณเวลา, **การผลิตบัณฑิตในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: เหลียวหลังเพื่อแลหน้า: มหาวิทยาลัยกับสังคมไทย** (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 11.

[54] ประภาศรี ศุภอักษร, **เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 62.

[55] บุญสนอง เภาคำ, **ปัญหาการบริหารงานสถาบันราชภัฏในฐานะสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ. 2538** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2547), หน้า 8-11.

[56] ป๋วย อึ้งภากรณ์, **การศึกษาในทรรศนะของข้าพเจ้า** (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2530), หน้า 152.

ปรัชญาซึ่งเป็นศาสตร์เกี่ยวกับชีวิตประจำวันถือเป็นความรู้สากล เรียกว่า Stadium General เมื่อการรวมกลุ่มนี้เป็นการรวมกลุ่มเพื่อคนที่มีความสนใจเท่านั้น ดังนั้นโดยภารกิจของมหาวิทยาลัยจึงไม่ควรตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของใคร ความเป็นอิสระทางวิชาการจึงเป็นกลไกของมหาวิทยาลัยสำหรับการทำงานวิชาการและบริหารงานของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ การมีสถานะของมหาวิทยาลัยโดยรูปแบบของการจัดการจึงควรมีอำนาจในการบริหารงานจัดการ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทรัพย์สินได้ด้วยตนเองเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาเสรีภาพทางวิชาการจึงมาพร้อมกับความเป็นอิสระนี้[57] ศาสตราจารย์ Andre de Labadere นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสได้เสนอความคิดความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไว้ว่าความเป็นอิสระจะต้องมีอิสระในการจัดการองค์กร ทางวิชาการ การบริหารงาน และการเงิน[58] ความเป็นอิสระมิได้หมายถึงปราศจากการควบคุมดูแล แต่เป็นความอิสระที่ควบคุมกำกับในส่วนความรับผิดชอบต่อสังคม ความเป็นอิสระถือว่าเป็นวิธีการ (Means) ให้บรรลุผล คือ อิสระเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency) ในการปฏิบัติภารกิจและค้นคว้าเสนอสิ่งใหม่ที่ดีกว่า อิสระต่อความหลากหลาย (Diversity) ที่ส่งเสริมนักปราชญ์กับความคิดที่หลากหลาย และอิสระในจุดมุ่งหมายที่ก่อให้เกิดความต่อเนื่อง (Continuity) ปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพ (Flexibility) ไม่ยึดติดสิ่งเดิม ๆ และยอมรับสิ่งใหม่ ๆ[59]

จากการศึกษาแนวความคิดมหาวิทยาลัยพบว่ารูปแบบของภารกิจมีความแตกต่างกับหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะด้วยกัน ด้วยสภาพการดำเนินกิจกรรมและสถานะความเป็นอิสระที่ต้องดำเนินการตามภารกิจอันมีการดำนินทางวิชาการ ปัจจุบันหลักความเป็นอิสระ (Automomy)[60] ถูกเรียกร้องเพื่อแยกภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะด้านการอุดมศึกษาออกจากส่วนราชการให้เป็นเอกเทศ เพื่อให้รูปแบบการบริหารงานเกิดประโยชน์และผลลัพธ์ที่ดีต่อประชาชนและสังคม ซึ่งความเป็นเอกเทศ[61] หมายถึง ปราศจากอำนาจการบังคับบัญชาจากราชการส่วนกลาง

---

[57] ไพฑูรย์ สินลารัตน์, **รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยไทยในอนาคต** (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532), หน้า 12-20.

[58] วิจิตร ศรีสอ้าน, **หลักการอุดมศึกษา**, หน้า 23.

[59] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ความเป็นอิสระของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,” **วารสารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** (กรกฎาคม 2534): 20-22.

[60] วิจิตร ศรีสอ้าน, **หลักการอุดมศึกษา**, หน้า 45.

[61] ปรัชญา เวสารัชช์, “ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยในกำกับ,” ใน **มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้รับบริการ และประโยชน์สาธารณะ** (กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์, 2546), หน้า 5.

และปราศจากอิทธิพลจากส่วนกลาง[62] และบริหารจัดการด้วยตนเอง (Self Government)[63] แนวความคิดและหลักความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยจึงส่งผลต่อการบริหารงานและรูปแบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย เช่น การกำหนดโครงสร้าง ระบบการจ้าง มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง กรอบอัตรากำลัง ภาระงาน ค่าตอบแทนหรือค่าจ้าง สวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์เกื้อกูล การเลื่อนตำแหน่ง กระบวนการทางวินัย การลงโทษทางวินัยและการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ที่มหาวิทยาลัยต้องกำหนดขึ้นเองโดยปราศจากการควบคุม การบังคับบัญชา ข้อจำกัด จากหน่วยงานส่วนกลางหรือหน่วยงานจากภายนอก เพื่อส่งเสริมบริบทการจัดทำบริการสาธารณะของมหาวิทยาลัยให้มีเสรีภาพทางวิชาการ และสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ[64]

2.1.2.2 ลักษณะของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีรูปแบบการบริหารจัดการลักษณะการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นองค์การมหาชนรองรับการปรับตัวของมหาวิทยาลัยสำหรับสภาพทางสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป และส่งเสริมให้มีการผลิตบัณฑิตมีคุณภาพ สร้างจุดแข็งเพื่อการแข่งขันในตลาดแรงงาน การจัดการอุดมศึกษามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาให้ทันสมัย ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เพื่อส่งผลดีต่อระบบการบริหารจัดการระยะยาวอย่างเหมาะสม[65] มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะบริหารงานบุคคลด้วยตนเอง (Self Government) พัฒนาจากระบบการบริหารงานบุคคลระบบราชการที่มีกฎหมายลักษณะบังคับบัญชาจากส่วนกลาง มีกลไกขั้นตอนจำนวนมากและมีความสลับซับซ้อน

มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการในระบบข้าราชการแบบเดิมยังคงมีระบบสายงานการบังคับบัญชา (Hierarchy) การสั่งการ ควบคุม และมีข้อจำกัดต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายกลางและมีขั้นตอนโดยผ่านคณะกรรมการกลางด้านบริหารงานบุคคล ในสถานะ “ข้าราชการในมหาวิทยาลัย” หรือ”ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” ลักษณะการบังคับบัญชาถือเป็นบุคลากรภายใต้การบังคับบัญชาของระบบการบริหารงานแบบรวมอำนาจจากราชการส่วนกลางเนื่องจากสถานะ “ข้าราชการ” มีอำนาจพิเศษในทางปกครอง[66] สถานะข้าราชการโดยหลักการจะมีอำนาจในทางกฎหมายกำหนดไว้และเป็นผู้ใช้อำนาจในทางกฎหมายมหาชนโดยตรง ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร

---

[62] วิจิตร ศรีสอ้าน, **หลักการอุดมศึกษา**, หน้า 46.

[63] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 47.

[64] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 52.

[65] จุมพล หนิมพานิช, **การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553), หน้า 94-95.

[66] ประยูร กาญจนดุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 86-87.

เท่านั้น และไม่เป็นลายลักษณะอักษร เช่น การใช้ดุลพินิจที่กฎหมายกำหนดให้ใช้ได้ หรือตามประเพณี ทั้งนี้ยังเป็นอำนาจฝ่ายเดียวที่จะให้เอกชนกระทำการหรือไม่กระทำการ ดังนั้นการดำเนินการต่าง ๆ ของข้าราชการจะส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นบางประการในระบบราชการจึงถูกกำหนดควบคุมไว้ตามกฎหมายกลางของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตามภารกิจรัฐ เช่น กฎหมายข้าราชการพลเรือน กฎหมายข้าราชการทหาร กฎหมายข้าราชการท้องถิ่น และกฎหมายข้าราชการมหาวิทยาลัย การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยรัฐมีกฎหมายแยกออกจากระเบียบของข้าราชการอื่น ๆ เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดขอบเขตการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของส่วนราชการมีลักษณะการกำหนดมาตการในการบริหารงานบุคคลจากส่วนกลางรวมอำนาจให้มีสภาพบังคับใช้กับมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ การกำหนดตำแหน่ง อัตรากำลัง การเลื่อนขั้น การประเมิน กระบวนการทางวินัยและการอุทธรณ์ร้องทุกข์ จะถูกกำหนดโดยคณะกรรมการกลางเรียนกว่า “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” (ก.พ.อ.) มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการจะกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลด้วยตนเองไม่ได้ มีข้อจำกัดมาก ซับซ้อน ยุ่งยาก และยังต้องรอคณะกรรมการกลางวางกลไกต่าง ๆ เสียก่อน ไม่ทันกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางความรู้ที่พัฒนาอย่างรวดเร็ว รวมถึงตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย จึงทำให้มีการผลักดันให้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยกำหนดให้การบริหารงานบุคคลขึ้นอยู่กับสภามหาวิทยาลัย

ลักษณะของการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐส่งผลต่อรูปแบบของกฎหมายการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ต้องมีความเป็นอิสระ สามารถจำแนกได้ 3 ประการสำคัญ ดังนี้

1) ความเป็นอิสระในการออกมาตรการกลไกในการบริหารงานบุคคล

บุคลากรในตำแหน่งต่าง ๆ เช่น อาจารย์ นักวิจัย เจ้าหน้าที่ ถือเป็นกลไกที่สำคัญในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์ คุณสมบัติของบุคลากรจำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถ และมีประสิทธิภาพ การนำบุคลากรที่มีความประพฤติที่ดีเหมาะสมและมีคุณภาพทางความสามารถมาทำงานด้านการเรียนการสอน การวิจัยและการบริการทางวิชาการ ในตำแหน่งอาจารย์นั้น ถือว่าจะต้องวางมาตรการกลไกที่มีความคล่องตัวสูง ไม่มีการควบคุมที่จำกัดจนเกินไป สามารถต่อรองเรื่องค่าตอบแทน อัตราเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ได้ การที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สามารถออกของบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตนเองได้ และยกเว้นการนำกฎหมายจากราชการส่วนกลางมาบังคับ ถือเป็นการบริหารเพื่อความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ รูปแบบการบริหารงานบุคคลของในแต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับนั้น ๆ

ย่อมทราบดีว่าวัตถุประสงค์ความต้องการของตนเองในการคัดเลือกบุคลากรประเภทอาจารย์มีขอบเขตเพียงใด

2) ความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานวิชาการ

เมื่อกล่าวถึงการศึกษาและการแสวงหาความรู้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในด้านนี้ ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ปรัชญา นโยบายทางวิชากา การบริการทางวิชาการ การกำหนดหลักสูตร มาตรฐานทางวิชาการ วิธีการเรียนการสอน การศึกษาวิจัยค้นคว้า การคิดค้น เผยแพร่ความรู้ ที่เกี่ยวกับทางวิชาการ การดำเนินงานด้านวิชาการรัฐไม่อาจจำกัดของเขตวิธีการ การพัฒนา การแสวงหาความรู้ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยจึงมีความจำเป็นต้องมีอิสระทางวิชาการ มีเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถ คิดค้น พัฒนา ปรับปรุง การเรียนการสอนให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ เช่น ความต้องการในวิชาชีพของตลาดแรงงาน องค์กรภายนอกที่มีหน้าที่กำกับดูแลจะต้องมีหน้าที่เพียงกำหนดกรอบแนวปฏิบัติอย่างกว้าง หรือออกหลักเกณฑ์กลางเท่านั้น[67]

3) ความเป็นอิสระด้านการเงินและงบประมาณ

การจัดการด้านการเงินเพื่อส่งเสริมการบริหารงานอย่างอิสระของมหาวิทยาลัย ต้องให้มหาวิทยาลัยดำเนินการได้ด้วยตนเอง รัฐต้องสนับสนุนงบประมาณเป็นก้อน (Block Grant) การจัดการงบประมาณด้านการบริหารงานบุคคล การสร้างแรงจูงใจในการคัดเลือกบุคลากรผู้มีความสามารถ เพื่อภารกิจที่จำเป็น หรือในการดำเนินกิจการบางเรื่องที่ต้องการความเร่งด่วน และมีความสำคัญ ความคล่องตัวทางการจัดการเงินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะช่วยไม่ให้ภารกิจของมหาวิทยาลัยได้รับผลกระทบความเสียหายอย่างรุนแรง[68] ทั้งในด้านการตัดสินใจการดำเนินงานเกี่ยวกับแหล่งที่มาของทรัพยากร การหารายได้ การจัดการทรัพย์สิน การได้รับการสนับสนุนงบประมาณ มหาวิทยาลัยในกำกับจะต้องมีระบบที่จัดการด้านการเงินของตนเองได้ การวางระบบงบประมาณ ระบบบริหารการเงิน การบัญชี การตรวจสอบ และการวางหลักเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับ วิธีปฏิบัติทางด้านการเงิน การเบิกจ่ายใช้จ่าย ต้องไม่ล่าช้า ก่อให้เกิดผลเสียหายในด้าน

---

[67] เมธี กรองแก้ว, **ทิศทางการสร้างประสิทธิภาพของระบบการอุดมศึกษา**, เอกสารในการสัมมนาภาควิชาการวันสถาปนาทบวงมหาวิทยาลัย ครบรอบ 17 ปี กันยายน 2532. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 10.

[68] ป๋วย อึ้งภากรณ์, “การบริหารงานมหาวิทยาลัย,” ใน **รายงานการสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 การบริหารงานมหาวิทยาลัย** (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 205.

ต่าง ๆ เช่น การเรียนการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการ เพื่อความมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน

ตามที่กล่าวมาคือลักษณะเชิงกลไกที่ส่งเสริมให้อาจารย์มีแรงจูงใจในการทำงานมีประสิทธิภาพ และสามารถคัดเลือกบุคลากรที่มีประสิทธิภาพมาทำงานด้านวิชาการ จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา อำนาจของการบริหารงานบุคคลเมื่อแยกออกจากส่วนกลาง อำนาจดังกล่าวจึงตกเป็นของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยให้เป็นอิสระ สภามมหาวิทยาลัยจะมีอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในการกำหนดความสัมพันธ์ของอาจารย์และบุคลากรประเภทอื่น ๆ จากการออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง และสัญญา

จากการศึกษาพบว่าการบริหารงานบุคคลต่ออาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยโดยการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัย และกำหนดให้การจ้างอาจารย์ใช้ระบบ “สัญญาจ้าง” เพื่อกำหนดรายละเอียดของการจ้างที่บางรายอาจต้องการความเฉพาะตัว เช่น รายละเอียดของงานที่เพิ่มขึ้น อัตราค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์อื่น ๆ หรือระยะเวลาในการจ้าง การใช้สัญญาจ้างถือว่าเป็นความคล่องตัวในการบริหารจัดการ แต่การบริหารสัญญาจ้างจะต้องปฏิบัติภายใต้รูปแบบการบริหารงานบุคคลของข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นเท่านั้น เช่น การกำหนดตำแหน่ง การประเมิน การดำเนินการทางวินัย สวัสดิการ การอุทธรณ์ร้องทุกข์ ในการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด ใช้กระบวนการบริหารสัญญาด้วยการออกคำสั่งได้เท่าที่ขอบเขตข้อบังคับการบริหารงานบุคคลจำกัดไว้ เช่น คำสั่งแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัย คำสั่งสอบข้อเท็จจริง คำสั่งสอบสวนทางวินัย หรือการออกคำสั่งลงโทษ เช่น ตักเตือน พักงาน ไล่ออก ปลดออก เป็นต้น เมื่อมีสถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ หรือบริบทในตลาดทางการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไป อำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการบริหารงานบุคคลอย่างอิสระ สามารถปรับปรุง เพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับการบริหารงานบุคคล หรือออกมาตรการเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมหรือนโยบายต่าง ๆ จากรัฐบาลที่มีความจำเป็นเร่งด่วนมาปฏิบัติได้ทันเวลา เช่น การกำหนดมาตรการด้านการอุดมศึกษาของรัฐบาล[69] การกำหนดระบบคุณธรรม การสร้างระบบธรรมาภิบาลที่เป็นระบบที่ส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารงาน ตามหลักการอุดมศึกษา เป็นต้น

---

[69] พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

2.1.2.3 การบังคับใช้กฎหมายการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

เมื่อจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว การบังคับใช้กฎหมายการบริหารงานบุคคล ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะกำหนดให้ สภามหาวิทยาลัยจะต้องกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ ภายในมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล[70] การบังคับใช้กฎหมายการบริหารงานบุคคลนั้นเป็นอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายของสภานิติบัญญัติตามระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดขึ้นในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามลำดับชั้นของกฎหมาย[71]

มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการที่ได้รับการจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อาจารย์จะต้องมีสถานะเป็น “พนักงานมหาวิทยาลัย” ตามข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ของมหาวิทยาลัย คณาจารย์ที่มีสถานะข้าราชเดิมจะต้องแจ้งความประสงค์เปลี่ยนสถานะของตนเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจเท่านั้น[72] การบังคับใช้กฎหมายของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและได้รับการจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถนำการบังคับใช้กฎหมายการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการและกฎหมายการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิยาลัยมาบังคับได้ทั้งอาจารย์และบุคลากรในสถานะ “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” และ “พนักงานมหาวิทยาลัย”[73]

จากการศึกษาพบว่าอาจารย์ของมหาวิทยาลัยจะมีสถานะใดขึ้นอยู่กับรูปแบบของมหาวิทยาลัยนั้นว่าเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งนี้จากการศึกษายังพบว่ามหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการนอกจากจะมีสถานะอาจารย์ที่เป็นข้าราชการแล้วก็ยังมีถานะพนักงานด้วย ตามนโยบายปฏิรูประบบราชการ

ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจในการบริหารงานบุคคลระหว่างข้าราชการและพนักงานของมหาวิทยาลัย และการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงศึกษาความแตกต่างของระบบราชการและพนักงาน ดังนี้

1) รูปแบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐด้วยระบบราชการ

---

[70] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555), หน้า 253.

[71] สมยศ เชื้อไทย, **คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550), หน้า 88.

[72] มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[73] มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

ระบบราชการเป็นระบบหนึ่งที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลกับเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานรัฐภายใต้ กระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะระบบราชการเรื่องการบริหารงานบุคคล เป็นกฎหมายกลางที่บังคับใช้เป็นการทั่วไปตามลักษณะของหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ กฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการดังกล่าว ต้องออกโดยสภานิติบัญญัติทั้งนี้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อวางระบบการบริหารงานบุคคลให้กับบุคลากรเจ้าหน้าที่ในแต่ละภารกิจ มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางควบคุมตามนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลและกำหนดสถานะของบุคลากร ระบบการบริหารงานบุคคลของระบบราชการเรียกสถานะของบุคลากรว่า “ข้าราชการ” แต่เมื่อแยกเป็นภารกิจที่สำคัญออกไปจะเรียกสถานะข้าราชการตามประเภทของการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น[74]

การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัย ถือเป็นภารกิจลำดับรองที่มีลักษณะเฉพาะ ดังนั้นสถานะ “ข้าราชการ” ของมหาวิทยาลัยจะถูกเรียกว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” และ การกำหนดตำแหน่งของบุคลากรในมหาวิทยาลัยจะกำหนดตามภารกิจของการจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ ตำแหน่งอาจารย์ นักวิจัย เจ้าหน้าที่ มาตรการกลไกต่าง ๆ ที่กำหนดวิธีการบริหารงานบุคคล เช่น การกำหนดสถานะ ตำแหน่ง การแต่งตั้ง กระบวนการทางวินัย การลงโทษทางวินัย การประเมิน สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จะถูกกำหนดโดยคณะกรรมการกลางเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” หรือ “ก.พ.อ.”

(1) ความเป็นมาของระบบข้าราชการ

ระบบราชการถือเป็นระบบที่มีลักษณะที่อาศัยรูปแบบของการปกครองมาบริหารงาน และมีลักษณะการบริหารที่นำมาใช้กับการจัดทำบริการสาธารณะ และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐ มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดและมีลำดับชั้นต่าง ๆ รองลงมาภายใต้การบริหารงานระบบราชการ 2 ระบบคือ ระบบการบริหารแบรวมอำนาจ (Centralization) และกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งระบบการบริหารงานแบบข้าราชการนั้นมีแนวความคิดมาจากการบริหารงานแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาก่อน ตั้งแต่สมัยอารยธรรมของชาวอียิปต์ในช่วงเวลา 3332-332 B. C. ซึ่งส่งผลต่อการที่กษัตริย์ (Pharoh) มีฐานะเป็นพระเจ้า และได้มีการนำระบบราชการมาจัดการเรื่องระบบเกษตรกรรม และยังมีข้าราชการที่มีความเชี่ยวชาญ ด้านภาษศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเครื่องหมายต่าง ๆ ข้าราชการจึงมีลักษณะวิชาชีพ (Professionals) ระบบโครงสร้างบริหารมีเป็นลำดับขั้น (Hierarchy) จนมาถึงยุคโรมัน ได้นำระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ที่ให้จักรพรรดิเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการปกครอง มีข้าราชการระดับสูงในวังหลวงคล้ายฝ่ายบริหาร

---

[74] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

ดูแลหัวหน้ากรมต่าง ๆ มีลำดับขั้น ตำแหน่ง ส่วนกลางควบคุมดูแลส่วนภูมิภาค ซึ่งข้าราชการนั้นมีเงินเดือนและเป็นอาชีพ (Lifetime Careers) มีชั้นยศเพื่อจ่ายเงินเดือน[75] และหลังจากที่ยุโรปตะวันตกได้เปลี่ยนการปกครองเป็นระบบศักดินา (Feudalism) ที่กำหนดให้ระบบการปกครองใช้ระบบราชการน้อย เพื่อความเป็นอิสระจากส่วนกลางเป็นแคว้นของตน ตำแหน่งผู้ปกครองแคว้นมีลักษณะตกทอดสู่ลูกหลาน การบริหารงานของกษัตริย์แบบราชสำนัก (The Royal Court) โดยกษัตริย์มอบให้พรรคพวกในกองทัพและข้าราชการในสำนักทำหน้าที่บริหาร เช่น การดูแลพระคลัง การเก็บภาษี การตัดสินคดีความ จนช่วงสมัยพระเจ้าหลุยที่ 14 ในศตวรรษที่ 17 ช่วงประเทศฝรั่งเศสมีการสร้างการปกครองแบบประชาธิปไตย ระบบข้าราชการเสมือนแขนขาของระบบกษัตริย์ทำหน้าที่บริหารเก็บภาษี ระบบข้าราชการเริ่มมีความไม่แข็งแรง การทำงานเริ่มมีลักษณะเลือกที่รักมักที่ชัง ในช่วงที่มีการปฏิวัติฝรั่งเศส (The France Revolution) นโปเลียนได้เปลี่ยนให้ข้าราชการจากรับใช้กษัตริย์มารับใช้ชาติผ่านกลไกของรัฐของการทำงานสาธารณะ (Public Service) และในปรัสเซียระบบราชการในศตวรรษที่ 17-18 ข้าราชการนั้นเป็นวิชาชีพ กษัตริย์แต่งตั้งให้ข้าราชการทำหน้าที่ในด้านการคลัง เศรษฐกิจ และสังคม นำการสอบคัดเลือกเข้ารับราชการ ควบคุมราชการ สร้างกลไกการทำงาน เวลาเข้าทำงาน ห้ามข้าราชการทำอาชีพอื่น รับของขวัญ และมีความประพฤติที่ดี แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันได้อธิบายว่าระบบราชการคือระบบที่เป็นชนชั้นแยกจากประชาชน จึงพยายามสร้าง “รูปแบบในอุดมคติ” ที่ครอบคลุมความจริง[76] ว่าทำไมมนุษย์จึงยอมอยู่ในหน้าที่ เช่น จารีตประเพณี (Traditional Authority) อำนาจบารมี (Charismatic Authority) และตามตัวบทกฎหมาย (Rational Legal Authority) เนื่องจากความเชื่อที่ว่า มนุษย์ยอมฟังอำนาจบารมีเพราะคุณงามความดี ความเกรงขามของผู้นำ และกฎหมายที่ผู้นำกำหนดความเชื่อนี้จะส่งผลเอาความสำเร็จมาสู่ประชาชน เรียกว่าเป็นอิทธิพลของระบบองค์กร (Bureaucracy)[77] นอกจากนี้เวเบอร์ ยังอธิบายว่าระบบราชการคือเจ้าหหน้าที่บริหารองค์การที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง

---

[75] พิทยา บวรวัฒนา, **ระบบราชการ** (กรุงเทพมหานคร: ศักดิโสภาการพิมพ์, 2556), หน้า 7-17.

[76] เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, **กำเนิดระบบราชการและการปฏิรูปในยุคคลาสสิก** (กรุงเทพมหานคร: สงวนกิจการพิมพ์, 2546), หน้า 15.

[77] H. H. Gerth & C. W. Mill, eds., **From Max Weber: Essays in Sociology** (New York: Oxford University Press, 1946), อ้างถึงใน ประสิน โสภณบุญ, **สังคมวิทยาในการบริหารรัฐกิจ ภาค 1 แนวความคิดทั่วไปและทฤษฎีองค์การ**, เอกสารประกอบการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ 29 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2523), หน้า 7.

แลเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเท่านั้น (Administrative Staff of an Organization) การบริหารราชการจึงต้องใช้อำนาจทางกฎหมาย[78]

ลักษณะพื้นฐานของระบบราชการมีลักษณะ[79] ดังนี้

ก) มีการกำหนดลักการที่นานอนภายในขอบเขตของกฎหมาย

ข) มีหลักการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา

ค) การทำงานต้องมีลายลักษณ์อักษรเป็นระบบแบบแผน (Systematic)

ง) บุคคลที่ปฏิบัติงานต้องได้รับการฝึกอบรมอย่างดี

จ) การวินิจฉัยสั่งการต้องมีเหตุผล เข้าใจง่าย มีความรับผิดชอบความถูกต้องตามระเบียบ กฎเกณฑ์ และวินัย

จากการศึกษาพบว่าระบบข้าราชการถือเป็นอาชีพ (Office Holding is Avocation) โดยที่ผู้มารับตำแหน่งนี้จะต้องมีความสามารถ มีการศึกษาอบรมมาอย่างดีและพร้อมทำงานในระยะเวลาที่ยาวนาน การรับตำแหน่งต้องมีกระบวนการคัดเลือก เพราะตำแหน่งที่ได้รับจะต้องมีความรับผิดชอบ ซื้อสัตย์ เนื่องจากได้รับความมั่นคงเพราะต้องทำงานสาธารณะทำเพื่อประเทศชาติ ไม่ใช่จงรักภักดีต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ข้าราชการในระบบจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชาและต้องมีความสามารถเพื่อมิให้ระบบการทำงานมีความด้วยค่า[80] ผู้นำจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อระบบเพราะข้าราชการจะครองตำแหน่งตลอดชีพ (Tenure for Life) มีเงินเดือน มีการประเมิน เลื่อนขั้น ตามอาวุโสความชำนาญมีบำนาญเมื่ออายุมากขึ้น ทั้งนี้ระบบราชการมีลักษณะเฉพาะของการทำงานรูปแบบ “รัฐ” ตามภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะที่แบ่งภารกิจที่เป็นการเฉพาะ[81] องค์กรที่ได้รับบทบาทในการจัดทำภารกิจของรัฐนี้จึงถือว่ามีสถานะที่เรียกว่า “ส่วน

---

[78] เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, *เรื่องเดิม*, หน้า 21.

[79] เกศินี หงสนันท์, **วิวัฒนาการของระบบราชการไทย: การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ (พ.ศ. 2411-2518)**, เอกสารการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อ้างถึงใน ชญาภัทร แก้วมหากาศ, **ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานในพรมแดนกฎหมายข้าราชการ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า 47.

[80] เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, *เรื่องเดิม*, หน้า 21.

[81] สุรพล นิติไกรพจน์, **การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ**, หน้า 5-8.

ราชการ” เป็นหลัก[82] ดังนั้น ในการบริหารงานรัฐจึงมีความจำเป็นต้องมีข้าราชการที่ทำหน้าที่เฉพาะเพื่อให้การบริการสาธารณะนั้นบรรลุผล

(2) ลักษณะของของข้าราชการในมหาวิทยาลัย

ข้าราชการในมหาวิทยาลัยจะถูกเรียกว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” ประกอบด้วย อาจารย์ นักวิจัย และเจ้าหน้าที่ สำหรับตำแหน่งเป็น “อาจารย์” แบ่งออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์[83] โดยลำดับตำแหน่งสูงสุดของอาจารย์นั้นคือ “ศาสตราจารย์” ซึ่งตำแหน่งนี้ถือเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงสุดเชี่ยวชาญในสาขาวิชานั้น ๆ ผ่านกระบวนการแต่งตั้งตามกลไกในการบริหารงานบุคคล จากตำแหน่งอาจารย์ เป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ เลื่อนลำดับเป็นรองศาสตราจารย์ และเป็นศาสตราจารย์ตามลำดับ

การจัดลำดับตำแหน่งของอาจารย์ถือว่าเป็นการบริหารงานบุคคลตามโครงสร้างแบบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (Career system) ซึ่งมีชั้นยศตามตำแหน่ง (Rank Classification System) เป็นการมอบหมายการทำงานความก้าวหน้าทางอาชีพ อัตราเงินเดือน หน้าที่รับผิดชอบต่าง ๆ นอกจากนี้ระบบชั้นยศที่นิยมกันในระบบนี้จะมีข้าราชการ ทหาร ครู และงานที่ผลสำเร็จขึ้นอยู่กับตัวบุคคล[84] กระบวนการเข้ารับตำแหน่งอาจารย์ต้องมีกระบวนการคัดเลือกที่วัดจากผู้มีคุณวุฒิ วัยวุฒิประสบการณ์ มีความรู้ มีกระบวนการสอบวัดความรู้ความสามารถเมื่อผ่านตามเกณฑ์จะดำเนินการบรรจุในตำแหน่งนั้น[85] โดยแต่งตั้งจากผู้ได้รับคะแนนสูงสุด ให้เข้าทำงานตามอัตราตำแหน่งที่เปิดรับสมัครนั้น ๆ เรียกว่า (Rule of Thumb) หรืออาจจะใช้หลักการคัดเลือกจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับ 3 ลำดับ ว่าจะเลือกใคร ไม่จำเป็นว่าจะต้องเลือกลำดับสูงสุดที่ได้คะแนนมาก (Rule of Three) การทดลองงาน[86] ของอาจารย์จะขึ้นอยู่กับหน่วยงานโดยทั่วไปจะมีระยะเวลา 6 เดือน ถึง 1 ปี หากผ่านการทดลองงานแล้วจะได้รับการบรรจุแต่งตั้งแล้วทำงานถาวรจน

---

[82] ชาญชัย แสวงศักดิ์, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 23 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559), หน้า 129-130.

[83] ณิชาพัชร มณีรัตน์, **สถานะทางกฎหมายของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 24.

[84] ณิชาพัชร มณีรัตน์, *เรื่องเดิม*. หน้า 24.

[85] ชลิดา ศรมณี และพูนศรี สงวนชีพ, **การบริหารงานบุคคล** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535), หน้า 45.

[86] มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

เกษียณ และนอกจากนี้ในระหว่างปฏิบัติราชการจะต้องมีการพัฒนาศักยภาพ (Personnel Development) เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ กระบวนการ นิสัย จิตใจ ทักษะ ทัศนคติ และนำความรู้มาแก้ปัญหาต่าง ๆ ในเหตุการณ์ใหม่ ๆ[87] ข้าราชการใหม่จะได้รับการอบรมให้เรียนรู้กับระบบข้าราชการ ภารกิจการปฏิบัติหน้าที่ การเปลี่ยนแปลง โยกย้าย การปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง เพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ให้อยู่ในวินัย ความประพฤติที่เหมาะสมของระบบราชการและการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ด้วยความเรียบร้อย[88] หากกระทำไม่ถูกต้องตามระเบียบวินัยที่กำหนดขึ้นก็จะต้องมีการสอบสวนและหากกระทำความผิดจริงจะถูกลงโทษตามข้อบังคับ ระเบียบคำสั่ง ซึ่งเรียกว่า “โทษทางวินัย” เช่นเดียวกับข้าราชการอื่น ๆ

(3) อำนาจในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในระบบราชการ

ในมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ อธิการบดีถือได้ว่าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคล และยังมีสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้วางนโยบายและกรอบในการบริหารงานบุคคลตามหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการกลางของราชการส่วนกลางซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการมหาวิทยาลัย การกำหนดหลักเกณฑ์กลางต่าง ๆ ของคณะกรรมการกลาง เช่น อัตราเงินเดือน การบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนขั้น ขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การรักษาวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ร้องทุกข์ ก.ม. ต้องกำหนดให้เป็นมาตรฐานกลางที่มีสภาพบังคับใช้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไป[89] การพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลกับข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัย ทั้งการพัฒนาระบบการบริหารงาน การจัดสวัสดิการ เงินเดือน ค่าตอบแทน ผลประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการมีรายได้เพียงพอต่อฐานะทางสังคมและวิชาชีพถูกจัดการตามนโยบายของรัฐ[90] เมื่อคณะกรรมการกลางที่เรียกว่า ก.ม. ถูกพัฒนามาเป็นคณะกรรมการ

---

[87] Rocert B. Burr, “Management Development,” In **Training and Development Handbook**, Robert L. Craig and Lester R. Bittel, eds. (New York: McGraw-hill, 1967), p. 366, อ้างถึงใน เสาวลักษณ์ สิงหโกวินท์, **การพัฒนาบุคคล** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2536), หน้า 1.

[88] สมาน รังสิโยกฤษฎ์, **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล**, พิมพ์ครั้งที่ 19 (กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2541), หน้า 94.

[89] ปราโมทย์ โชติมงคล, **ประวัติและบทบาทของ ก.ม. ที่ระลึกครบรอบ 50 ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน 1 เมษายน 2522** (กรุงเทพมหานคร: อักษรสารการพิมพ์, 2522), หน้า 239-242.

[90] มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารงานภายใต้หลักการบริการสาธารณะด้านการศึกษา ในพันธกิจด้านการอุดมศึกษา มาตรฐานการบริหารงานบุคคลที่ ก.พ.อ. กำหนดขึ้นเช่น การกำหนดตำแหน่ง กรอบอัตรากำลัง อัตราเงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้น วินัย การรักษาวินัย และการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ยังคงมีสภาพบังคับต่อมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการแม้ว่า นโยบายบายด้านการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับสถานะข้าราชการจะถูกลดอัตรากำลังลงและกำหนดให้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการพัฒนาระบบ “พนักงานมหาวิทยาลัย” ขึ้นแทนระบบข้าราชการ โดยมหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลด้วยตนเอง

เมื่อมหาวิทยาลัยต้องพัฒนาระบบการบริหารงานให้เป็นอิสระมากขึ้น เช่น ระบบการปกครองตนเอง (Self-Government) การสร้างเลิศทางวิชาการ (Academic Excellence) การปฏิบัติตามกฎหมายกลางและข้อกำหนดของคณะกรรมการกลางที่ยังเป็นอุปสรรคขัดขวางการบริหารงานบุคคลที่อาจส่งผลต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการ ระบบการบริหารแบบราชการ (Bureaucratic Mentality) คือ ติดกับฐานะ ติดกับดักของกฎหมาย ยึดถือกกฎหมายมากกว่าเป้าหมายที่มีความสำคัญ (All Citizens are Equal before the Laws) จนทำให้คนอื่นแยกไม่ออกว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยมีความแตกต่างจากข้าราชการในหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ (Uniformity)[91] ระบบราชการที่มหาวิทยาลัยระบบราชการบังคับใช้นั้นยังคงมีรูปแบบตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Distribution of Power) โดยให้รัฐบาลนั้นมีอำนาจเพียงผู้เดียว และปกครองโดยรัฐสภา (Parliamentary System) การบริหารงานมหาวิทยาลัยยังคงมีลักษณะกระทรวง ทบวง กรม กอง และมอบเจ้าหน้าที่ของรัฐตามสายบังคับบัญชากระจายไปบริหารงานในแต่ละจังหวัด[92] อาศัยกฎหมายจากส่วนกลางกำหนดโครงสร้างองค์กรและกลไกการบริหารงาน กฎหมายการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ และกฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงานบุคคล เช่น กฎหมายข้าราชการพลเรือน กฎหมายข้าราชการทหาร กฎหมายข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ภายใต้ระบบราชการของมหาวิทยาลัยแม้ว่าตำแหน่งของอาจารย์จะมีความแตกต่างกับตำแหน่งของบุคลากรในส่วนราชการอื่น ๆ ด้วยระบบราชการที่มีลักษณะของการบังคับบัญชาจากส่วนกลางลักษณะแบ่งอำนาจ ระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็น

---

[91] เกษม สุวรรณกุล, **“มหาวิทยาลัยไทยกับการพัฒนา” รายงานการสัมมนาเรื่องรูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคต ณ โรงแรมไฮแอท ออร์คิด จ. เชียงใหม่** (กรุงเทพมหานคร: กองแผนงาน ทบวงมหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 90.

[92] วิษณุ เครืองาม, **สาระสำคัญของกฎหมายปกครอง** (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526), หน้า 323.

ส่วนราชการที่กำหนดขึ้นจึงมีความคล้ายคลึงในรูปแบบขององค์กรกลางในการบริหารงาบุคคล ที่กำหนดให้ ก.พ.อ. ยังคงมีองค์ประกอบของปลัดกระทรวงฯ รองปลัดกระทรวง และข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้ง สามารถออกมาตรการกลางในการบริหารงานบุคคลได้ ระบบราชการของมหาวิทยาลัยจึงไม่เป็นการบริหารราชการแบบกระจายอำนาจ (Decentralisation)[93] ที่มหาวิทยาลัยควรเป็นกิจการของรัฐที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในรูปแบบขององค์กรอิสระ[94] และควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเท่านั้น

อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการยังคงการบริหารงานรูปแบบองค์กรอิสระ (Autonomy) ตามหลักการกระจายอำนาจได้เพื่อหลักการบริหารงานหน่วยงานที่มีความพิเศษกว่าหน่วยงานอื่น ๆ[95] เนื่องจากบุคลากรของมหาวิทยาลัยได้รับความคุ้มครองการเสรีภาพทางวิชาการในระดับบุคคล และระดับสถาบัน ไม่ให้ถูกจำกัดจากโอกาสและสิทธิอันมาจากเชื้อชาติ เพศ การเมือง ครอบคลุมถึงการเรียนการสอน การค้นคว้า การเขียน การเผยแพร่ผลงาน[96]

เมื่อกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ได้กำหนดให้บุคลากรของมหาวิทยาลัย ได้แก่ อาจารย์ นักวิจัย เจ้าหนาที่ มีสถานะ “พนักงาน” ในช่วงที่มีการปฏิรูประบบราชการ และลดอัตรากำลังของข้าราชการ กฎหมายกลางได้กำหนดให้การให้มีสถานะ “พนักงานมหาวิทยาลัย” และกำหนดให้การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการนั้นสามารถให้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการกำหนดแบบ การจ้าง การทำสัญญา กรอบอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่ง การคัดเลือก การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางจรรยาบรรณ การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ร้องทุกข์ โดยกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยสามารถกำหนดข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญา ขึ้นเองกับสถานะพนักงานมหาวิทยาลัย ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลต่อระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการให้มีลักษณะการบริหารงานแบบกระจายอำนาจมากขึ้นสอดคล้องกับความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ[97] และยังส่งเสริมและสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ ลดอิทธิพลทางด้านการเมือง หรืออิทธิพลทางบริหารจาก

---

[93] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง** (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528), หน้า 20.

[94] หยุด แสงอุทัย, **คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า 161-162.

[95] เกษม สุวรรณกุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 89.

[96] วิจิตร ศรีสอ้าน, **อุดมการณ์ของมหาวิทยาลัย** (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529), หน้า 69.

[97] สัญญา ธรรมศักดิ์, นายกรัฐมนตรี, 25 ตุลาคม 2516, แถลงการต่อสภานิติบัญญัติ

ส่วนกลางที่ส่งผลทำให้การสอน การทำวิจัย และการบริการวิชาการ ขาดเสรีภาพทางวิชาการ และขวางความเจริญงอกงามทางปัญญา[98]

จากการศึกษาพบว่าระบบราชการเป็นระบบที่มีมาตรฐานเข้มงวด มีกลไกและขั้นตอนจำนวนมาก ผ่านโครงสร้างการบริหารงานภายใต้กระทรวงฯ ข้าราชการกระทรวงฯ และการจัดตั้งคณะกรรมการกลางซึ่งมาจากกระทรวงฯ จึงมีลักษณะของการบังคับบัญชาสูง และการใช้อิทธิพล ดังนั้นการบริหารงานบุคคลยังขาดความคล่องตัวในการส่งเสริมการทำงานด้านวิชาการ การสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ และการมีเสรีภาพทางวิชาการ ระบบราชการต้องการความแน่นอนชัดเจนสูงแบบมีระบบขั้นตอนจึงส่งผลต่อความติดยึดกับการใช้กฎหมาย ระเบียบหลักเกณฑ์ต่าง ๆ มากกว่าการคำนึงถึง ผลลัพธ์ของวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะและกลไกทางเสรีภาพทางวิชาการที่อาจารย์มหาวิทยาลัยได้รับ

2) รูปแบบการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยของรัฐด้วยระบบพนักงาน

การนำบุคคลเข้าไปดำเนินภารกิจ “องค์กรรัฐ” เพื่อจัดทำบริการสาธารณะมีความจำเป็นต้องมี “องค์กรเจ้าหน้าที่”[99] และการเข้ามาปฏิบัติงานในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด องค์กรเจ้าหน้าที่ที่มาปฏิบัติหน้าที่รัฐมักมีสถานะการทำงานที่เป็นการบรรจุแต่งตั้งเป็น “ข้าราชการ” นอกจากนี้ยังมีสถานะตามสัญญาจ้างที่เรียกว่า “พนักงาน” หรือการจ้างแบบสัญญาจ้างแรงงานที่ทำหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะ ระบบสถานะ “พนักงาน” เป็นระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กำหนดขึ้น เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณของภาครัฐ และกระตุ้นให้บุคลากรภาครัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานบุคคลในระบบราชการที่ใช้กับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระ การใช้ระบบองค์กรเจ้าหน้าที่สถานะ “พนักงาน” จึงเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมากกว่าระบบราชการ

(1) แนวความคิดการบริหารงานบุคคลด้วยระบบพนักงานของมหาวิทยาลัย

การจัดการบุคลากรภาครัฐมีแนวทางการปรับปรุงพัฒนามาโดยตลอดตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2472 จนถึงระยะสงครามโลกครั้งที่ 2 มีระบบข้าราชการหลายประเภท จนถึงมีองค์กรกลางที่มีระบบเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามภารกิจของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปแต่ละยุคที่รัฐเริ่มดำเนินการด้านพาณิชย์ในการจัดทำ

---

[98] วิจิตร ศรีสอ้าน, **หลักการอุดมศึกษา**, หน้า 29.

[99] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน** (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 106.

บริการสาธารณะ เช่นรูปแบบของ “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งเดิมเรียกข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์และเปลี่ยนสถานะเป็น “พนักงานรัฐวิสาหกิจ” นิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐที่เกิดขึ้นกับบุคลากรหากเป็นข้าราชการจะเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ฝ่ายเดียว[100] ซึ่งรูปแบบของการจ้างระบบสัญญานั้นจะมีลักษณะสองฝ่าย ระบบบุคลากรอีกรูปแบบที่เกิดขึ้นใหม่ในช่วงปฏิรูประบบราชการที่หน่วยงานทางปกครองมีการจ้างงานลักษณะพนักงานตามภารกิจเริ่มใช้คำว่า “พนักงาน” มากขึ้น เช่น การนิยามคำว่า “พนักงานงานจ้างตามภารกิจ” ซึ่งเป็นชื่อเรียกขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น “พนักงานของรัฐ” ซึ่งเป็นชื่อเรียกของพนักงานผู้ปฏิบัติงานในสังกัดกระทรวงสาธารณะสุข “พนักงานของสำนักงาน” ซึ่งเป็นชื่อเรียกบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ “พนักงานราชการศาลปกครอง” ซึ่งเรียกตามชื่อของพนักงานตามสัญญาจ้างของสำนักงานศาลปกครอง

การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 มีแนวคิดการพัฒนาตำแหน่งลูกจ้างประจำที่มีลักษณะงานหลากหลายและมีจำนวนมากซ้ำซ้อนกับข้าราชการทำไม่เหมาะสมกับภารกิจของรัฐที่ต้องการความคล่องตัวด้วยเหตุนี้จึงคิดค้น “ระบบสัญญาจ้าง” มาใช้แทนระบบลูกจ้างประจำเรียกระบบ “พนักงานราชการ” ที่มีระบบลักษณะตำแหน่งงาน กรอบอัตรากำลัง การกำหนดค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ ระยะเวลาจ้าง การประเมิน เช่น หลักสมรรถนะ (Competency Based) หลักผลงาน (Performance Based) และหลักคุณธรรม (Merit Based) ให้ระบบการจ้างมีมาตรฐาน เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นตามเงื่อนไขการทำงานสอดคล้องกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นความยืดหยุ่นและคล่องตัว[101]

ภารกิจของรัฐที่มีแนวโน้มในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับภารกิจลำดับรองที่เกี่ยวกับเชิงพาณิชย์มากขึ้น ภารกิจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ภารกิจด้านวัฒนธรรม ซึ่งเป็นภารกิจลำดับรองโดยรัฐไม่ต้องนำมาผูกขาดกับรัฐไว้เองและอาจมอบให้เอกชนทำได้ ในระยะแรกรัฐได้จัดตั้งหน่วยงานที่มีสภานิติบุคคลเพิ่มขึ้นและแยกออกจากส่วนราชการตามหลักกระจายอำนาจเพื่อทำหน้าที่ตามภารกิจดังกล่าว[102] และเมื่อได้มีนโยบายออกมาแล้วเห็นว่าเอกชนยังไม่มีความพร้อมรัฐจึงได้จัดตั้งนิติบุคคลขึ้นเรียกว่า “องค์การมหาชน” โดยกำหนดให้มีนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานและพนักงานที่เรียกว่านิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน ภายใต้กรอบการบริหารงานบุคคลตามข้อบังคับระเบียบ ประกาศคำสั่ง ที่กำหนดขึ้นโดยนิติบุคคลนั้น แต่ในทางปฏิบัติระบบการจ้างยังมีปัญหาว่า

---

[100] สิริเพ็ญ จันทวิเศษ, **สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 41.

[101] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, **คู่มือการบริหารงานพนักงานราชการ** (นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2555), หน้า 2-3.

[102] สมยศ เชื้อไทย, **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, หน้า 139.

หากมีข้อพิพาทจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ เนื่องจากสัญญาจ้างบุคลากรของรัฐวิสาหกิจ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างรัฐวิสาหกิจอยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน[103]

ระบบพนักงานถูกนำมาใช้ในการบริหารงานบุคคลกับมหาวิทยาลัยของรัฐด้วยเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ โดยมีวิวัฒนาการจากการปฏิรูประบบราชการในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2541 นโยบายปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นข้อหนึ่งในการตกลงผูกพันกับสัญญาการกู้ยืมเงินกับธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) และเพื่อเป็นการลดงบประมาณจากภาครัฐในการส่งเสริมให้หน่วยงานราชการสามารถหารายได้เอง โดยหยุดการรับ “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” และกำหนดตำแหน่ง “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หรือ “พนักงานมหาวิทยาลัย” ทดแทน และมีกรอบเงินเดือนรวมถึงสวัสดิการที่แตกต่างจากเดิม มีการปรับฐานเงินเดือนเพิ่มขึ้นถึง 1.7 เท่า สำหรับแนวคิดนี้ถือเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐที่ต้องใช้งบประมาณให้รัดกุม และส่งเสริมให้หน่วยงานหารายได้ด้วยตนเอง และการบริหารมหาวิทยาลัยที่ต้องเป็นอิสระ[104]

การปฏิรูประบบราชการด้านการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐได้กำหนดนโยบายบุคลากรมีสถานะ “พนักงานมหาวิทยาลัย” ภายใต้ระเบียบการบริหารงานบุคคลกลางของส่วนราชการ[105] โดยไม่ต้องอาศัยการใช้อัตรากำลังจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กฎหมายกลางกำหนดให้อำนาจบริหารงานบุคคลอยู่ภายใต้ข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัยโดยตรง และยังสามารถจัดสรรงบประมาณที่ได้รับจากเงินรายได้และงบประมาณแผ่นดินสำหรับจ้างบุคลากรประเภทพนักงานในตำแหน่งต่าง ๆ ได้แก่ อาจารย์ นักวิจัย และเจ้าหน้าที่ ระบบการบริหารบุคคลรูปแบบ “พนักงาน” ของมหาวิทยาลัยของรัฐจะมีลักษณะเช่นเดียวกับพนักงานขององค์การมหาชนของรัฐอื่น ๆ

กลไกการบริหารงานบุคคลรูปแบบ “พนักงานมหาวิทยาลัย” ส่งเสริมให้การบริหารงานมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวสูง มีสายบังคับบัญชาที่สั้นและการตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว ตัดสินใจด้านงบประมาณได้ด้วยตนเองไม่ต้องรอการอนุมัติจากหน่วยงานกลาง ด้วยรูปแบบการวางระบบการบริหารงานบุคคลแบบ “พนักงาน” ที่กำหนดให้เป็นอำนาจภายในมหาวิทยาลัยเอง

---

[103] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 78/2547 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 240/2546

[104] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงบประมาณของรัฐสภา, **การศึกษาวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560), หน้า 2.

[105] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

จึงมีประสิทธิภาพกว่าระบบ “ข้าราชการ” ภายใต้ความเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิและทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ปราศจากการควบคุมตั้งแต่เริ่มต้น ทั้งนี้เนื่องจากมหาวิทยาลัยยังคงต้องบริหารงบประมาณที่ได้รับจากภาษีประชาชน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบแบบการควบคุมภายหลัง (A Posteriori Control) ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลเท่านั้น

(2) ลักษณะการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นระบบการบริหารงานบุคคลแนวใหม่ที่นำระบบ “พนักงาน” แทนระบบ “ข้าราชการ” เป็นหลัก แต่ยังคงมีจำนวนสถานะของข้าราชการบางส่วนเท่านั้นที่ยังมีสถานะในมหาวิทยาลัย เนื่องจากบุคลากรไม่ประสงค์เปลี่ยนสถานะของตนเองตามสถานะการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนั้น การบริหารงานบุคคลภายในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งกำหนดให้สถานะของ อาจารย์และบุคลากรอื่น ๆ มีสถานะพนักงาน การกำหนดกลไกตามกฎหมายจัดตั้งจึงเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง ในการการคัดเลือก การจ้าง การตั้งแต่ง การกำหนดตำแหน่ง การประเมิน การเลื่อนขั้น กระบวนการทางวินัย การอุทธรณ์และร้องทุกข์ การใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยโดยตรงไม่ผ่านกฎหมายกลางจากส่วนกลาง ถือว่าเป็นการกำหนดภารกิจของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการบริหารงาน และมีลักษณะการบริหารแบบกระจายอำนาจเช่นเดียวกับขององค์การมหาชน (Autonomous Public Organization) สนองกับภารกิจรัฐได้อย่างทันสถานการณ์ เข้ากับยุคสมัย[106]

เมื่อการบริหารงานบุคคลของ “พนักงานมหาวิทยาลัย” ไม่มีกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับ “ข้าราชการ” รูปแบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในแต่ละแห่งจึงมีลักษณะการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน สถานะของอาจารย์ นักวิจัย และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ จะมีสถานะ “พนักงานมหาวิทยาลัย” เท่านั้น ไม่มีการกำหนดสถานะอื่น ๆ เช่น ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานราชการเว้นแต่มหาวิทยาลัยที่ได้รับการเปลี่ยนสถานะจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยมีการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคล เช่น กฎหมายของข้าราชการ กฎหมายของรัฐวิสาหกิจ กฎหมายของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น รวมถึงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ด้วยลักษณะการยกเว้นให้กฎหมายกลางไม่สามารถมีผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระของ

---

[106] สุรพล นิติไกรพจน์, **องค์การมหาชน: แนวคิด รูปแบบและวิธีการบริหารงาน** (กรุงเทพมหานคร: กราฟิคฟอร์แมทไทยแลนด์, 2542), หน้า 8-17.

มหาวิทยาลัยได้ จึงมีข้อสังเกตว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งแม้ว่าจะบัญญัติผลการบังคับใช้กฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลของกฎหมายอื่น ๆ แล้ว แต่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งได้ยังคงกำหนดให้มีความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน[107] การยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายกลางและการนำกฎหมายกลางเกี่ยวกับการจ้างแรงงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่ง แสดงให้เห็นถึงมาตรการความคุ้มครองเรื่องการบริหารงานบุคคลที่ต้องนำมาตรฐานขั้นต่ำการบริหารงานบุคคล[108] ตามกฎหมายคุ้มครองงานมาใช้เป็นแนวทางการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา ซึ่งจากการศึกษาพบว่าข้อมูลจำนวนมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำนวน 29 แห่ง มีมหาวิทยาลัยที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีจำนวน 11 แห่ง ซึ่งเทียบเป็นสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 38 ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหมด[109]

การบริหารงานบุคคลระบบ “พนักงานมหาวิทยาลัย” มีแนวคิดพื้นฐานจากระบบการมีสถานะพนักงานของรัฐในองค์การมหาชน[110] ภายหลังจากการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง ที่เกี่ยวกับกลไกการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์หรือเจ้าหน้าที่กับมหาวิทยาลัยจะใช้ระบบ “สัญญาจ้าง” เพื่อกำหนดรายละเอียดการจ้างของแต่ละตำแหน่ง และข้อตกลงบางประการที่ตกลงกัน ให้สอดคล้องกับข้อบังคับการบริหารงานบุคคลเพื่อกำกับสถานะ บทบาท หน้าที่และความก้าวหน้าในการทำงาน สถานะของ “พนักงานมหาวิทยาลัย” แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ พนักงานสายวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งอาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ และพนักงานสายสนับสนุนวิชาการ เช่น เจ้าหน้าที่ นักวิชาการ นิติกร บุคลากร เป็นต้น การใช้ระบบสัญญาจ้างกับพนักงานเป็นนำกลไกของการจ้างแรงงานในระบบกฎหมายเอกชนที่กำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยและพนักงาน

จากการศึกษาลักษณะของการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กล่าวมาแล้วมีข้อสังเกตเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งที่ใช้ระบบ

---

[107] มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[108] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

[109] วิกิพีเดีย, **ข้อมูลสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ**, ค้นวันที่ 19 ธันวาคม 2564 จาก https://th.wikipedia.org/wiki/สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

[110] สุรพล นิติไกรพจน์ และเอกศักดิ์ คงตระกูล, **มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้รับบริการและประโยชน์สาธารณะ: การประเมินบุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและเงื่อนไขการต่อสัญญาจ้าง** (กรุงเทพมหานคร: สำนักปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 118-119.

สัญญาจ้าง แต่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยก็บัญญัติมิให้นำระบบกฎหมายแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ หรือกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาบังคับใช้ จึงส่งผลให้การออกข้อบังคับและการทำสัญญาระหว่างอาจารย์ อาจเกิดปัญหาในข้อตกลงหรือการปฏิบัติตามสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเรื่องการจ้างงานที่ไม่สามารถเทียบมาตรฐานขั้นต่ำจากความคุ้มครองของกฎหมายแรงงานได้ หากเกิดข้อร้องเรียนหรือการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงแล้ว จึงไม่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองการพิจารณาของศาลแรงงาน เพราะข้อยกเว้นของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ในการนี้เมื่อไม่สามารถนำกระบวนการเข้าสู่การพิจารณาของศาลแรงงาน รายละเอียดในสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นมีข้อตกลงกับอาจารย์ในการทำสัญญา เช่น การเรียน การสอน การวิจัย การบริหารวิชาการ เป็นต้น จึงเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาที่ศาลปกครองจึงมีอำนาจในการพิจารณา[111]

จากการศึกษาพบว่าลักษณะของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นอำนาจของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามกฎหมายจัดตั้งที่ได้รับอำนาจจากสภานิติบัญญัติตามระบอบประชาธิปไตยให้บริหารงานบุคคลได้ด้วยตนเอง เป็นรูปแบบของการบริหารองค์การมหาชนที่เป็นนิติบุคคล มีบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน[112] ที่ยกเว้นการบังคับใช้การบริหารงานบุคคลจากราชการส่วนกลางและให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบริหารบุคคลได้ด้วยตนเองจึงเป็นอำนาจอิสระโดยแท้ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจตามกฎหมายเพื่อออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง รูปแบบการจ้าง ซึ่งบุคลากรนั้นจะใช้ระบบคำสั่งแต่งตั้ง หรือสัญญาขึ้นอยู่ข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนด จากการศึกษาพบว่ามหาวิทยาลัยในกำกับส่วนใหญ่ สภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลกำหนดให้

(3) อำนาจการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สำหรับรูปแบบในการบริหารงานบุคคลภายในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ยังคงมีการดำเนินงานตามสายการบังคับบัญชา สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดนโยบาย ออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง มีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น มีระบบสภาคณาจารย์ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนอาจารย์ในการเรียกร้อง ให้ข้อเสนอแนะการบริหารงานบุคคล และการทำงานวิชาการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม[113] และ

---

[111] คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 29/2559

[112] มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

[113] มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562

คณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) เป็นผู้กำกับดูแลนโยบายทางวิชาการ และนโยบายด้านการอุดมศึกษาจากส่วนกลางมอบหมายมายังมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติเท่านั้นไม่สามารถก้าวล่วงการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยได้จึงมีความแตกต่างกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการที่ยังคงใช้ระบบการบังคับบัญชาโดยมีข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ เข้ามาเป็นกรรมการกลางในการออกมาตรการในการบริหารงานบุคคล ปลัดกระทรวงฯ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษาฯ ไม่มีอำนาจในการไปกำหนดกลไกการบริหารงานบุคคลภายในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไม่มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่ง อัตรากำลัง การประเมิน การอุทธรณ์และร้องทุกข์ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องบริหารงานบุคคลด้วยตนเอง สภามหาวิทยาลัยต้องออกข้อบังคับต่าง ๆ และจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์เพื่อบริหารจัดการบุคลากรทั้งอาจารย์และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ภายในมหาวิทยาลัย

แม้ว่าการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับจะดำเนินการได้อย่างอิสระ แต่การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยจะต้องดำดำเนินกิจการให้สอดคล้องกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้ง นโยบายยุทธศาสตร์ และแผนด้านการอุดมศึกษา และแผนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมของ ประเทศที่สภานโยบายกำหนด และตามกฎหมายการอุดมศึกษา[114] รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) จะทำหน้าที่ในการประเมินผลและกำกับมาตรฐานการอุดมศึกษากับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลด้านนโยบาย[115] หากมีกรณีมหาวิทยาลัยในสังกัดที่ดำเนินกิจการขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง และจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม รัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือคณะกรรมการ มาตรฐานการอุดมศึกษา แล้วแต่กรณีเมื่อรับเรื่องร้องเรียนพิจารณาแล้ว สามารถแจ้งสภาสถาบันอุดมศึกษาให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น และในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาไม่ดำเนินการ ดำเนินการล่าช้าเกินสมควรหรือไม่สามารถแก้ไขปัญหา ดังกล่าวได้ รัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะและความเห็นชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือ คณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา แล้วแต่กรณี สามารถวินิจฉัยชี้ขาดสั่งให้กระทำการ ยับยั้ง หรือยุติ การดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวได้ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าราชการส่วนกลางไม่สามารถเข้าไปสั่งการหรือไปควบคุมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับได้

---

[114] พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

[115] มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

จากการศึกษาพบว่าอำนาจการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ เองโดยตรง ระบบราชการส่วนกลางไม่สามารถกำหนดกลไกใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้แก่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ มาตรการด้านการอุดมศึกษาออกเป็นกฎหมายกลางอย่างกว้างที่มีผลเชิงกำกับดูแล ด้านนโยบาย และการกำกับการใช้ธรรมาภิบาล

2.1.3 ธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

การมีธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการดำเนินกิจการซึ่งปรากฏในการดำเนินธุรกิจของบริษัท เป็นแนวความคิดเพื่อแสดงความโปร่งใสในการดำเนินกิจการ การบริหารงานและการแสดงความสุจริต ซึ่งภาครัฐเริ่มนำมาใช้วางแนวทางในการบริหารกิจการภาครัฐด้วยเพื่อความสอดคล้องกันของการบริหารงานลักษณะองค์กรเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความน่าเชื่อถือระหว่างภาครัฐในการบริการสาธารณะ สำหรับธรรมาภิบาลภาครัฐไม่มีความชัดเจนในเชิงกฎหมายทั่วไปหรือเฉพาะหรือมีกฎหมายกลางให้หน่วยงานปฏิบัติ แต่ได้ปรากฏในกฎหมายเฉพาะหรือตามข้อกำหนดหรือข้อบังคับต่าง ๆ ของหน่วยงานหรือการวางหลักการเฉพาะกับหน่วยงาน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็เป็นหน่วยงานประเภทองค์กร มีลักษณะเป็นองค์การมหาชนที่เป็นหน่วยงานรัฐ การมีธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัย[116] ยิ่งถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารมหาวิทยาลัยเพราะมหาวิทยาลัยมีผู้มีส่วนได้เสียมากมายที่สัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยในการสร้างระบบกลไกที่ดี ตรวจสอบได้ อีกทั้งการเป็นหน่วยงานของรัฐได้รับงบประมาณแผ่นดินจึงต้องมีความโปร่งใน ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบต่อสังคม นอกจากนี้ในมหาวิทยาลัยยังมีการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการให้แก่อาจารย์ ซึ่งถือเป็นลักษณะสำคัญในการจัดการระบบกลไกที่ควรมีมาตรการที่ดีในการบริหารงานสร้างความมั่นคงและความน่าเชื่อถือในแวดวงวิชาการให้ได้

2.1.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลภาครัฐ

การบริหารรัฐกิจในยุคใหม่ที่รัฐไม่ควรบริหารงานในลักษณะองค์กรธุรกิจ แต่เป็นการบริหารงานโดยยึดแนวทางตามระบอบประชาธิปไตย และควรเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มากขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐเริ่มรู้คุณค่าของตนเองและเริ่มขยายการบริการให้แก่ประชาชน ผู้นำจะต้องฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนการร่วมกันแก้ไข การบริหารรัฐกิจตามแนวสมัยใหม่นี้คือการมุ่งต่อการบริการประชาชนให้เกิดประโยชน์กว่าเดิม และมุ่งเน้นในประสิทธิภาพและประสิทธิผล ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารเพื่อตรวจสอบ การเมืองในอดีตมีบทบาทต่อหน่วยงานต่าง ๆ แต่ในปัจจุบันบทบาทนักการเมืองเป็นเพียงนักวางแผน การบริหารภารัฐแนวใหม่นี้เน้นการบริหารแบบเอกชนมากขึ้น แต่ไม่ใช่องค์กรทางธุรกิจ การมีธรรมาภิบาลจัดเป็นแนวคิดซึ่งเน้นประชาชนเป็น

---

[116] หมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

ศูนย์กลางเข้าตรวจสอบ และการตัดสินใจร่วมกัน[117] มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือเป็นองค์การมหาชนที่มีความเป็นอิสระ ดังนั้นถือเป็นระบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องตรวจสอบได้

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักเกณฑ์หรือแนวทางพื้นฐานในการปฏิบัติ ที่ยึดคุณธรรมและจริยธรรมเป็นแนวทางในการจัดการและการควบคุมดูแลกิจการในองค์กรให้ถูกต้องตามครรลองคลองธรรม[118] ซึ่งธรรมาภิบาลจะช่วยให้องค์กรนั้นมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความยุติธรรม สุจริต โปร่งใสและคุ้มค่า โดยคำนึงถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้อง ธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญสำหรับการพัฒนาองค์กรและประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรทางการศึกษา หากนำธรรมาภิบาลมาใช้กับมหาวิทยาลัยจะนำพาซึ่งความสำเร็จขององค์กรเป็นอย่างมากเนื่องจากจะได้รับความเชื่อถือและความไว้วางใจความศรัทธา จูงใจให้ข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัยตั้งใจทำงานและเชื่อมั่นในการอยู่ปฏิบัติหน้าที่ให้องค์กรมุ่งสู่การสร้างนวัตกรรมทางการศึกษา และเพิ่มขีดความสามารถให้กับมหาวิทยาลัยและจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาได้สำเร็จลุล่วงยิ่งขึ้น

1) ความหมายของธรรมาภิบาล

“ธรรมาภิบาล” ตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานมาจากคำว่า “ธรรม” หมายถึง คุณความดี ความยุติธรรม ความถูกต้อง และ “อภิบาล” หมายถึง การบำรุงรักษา ปกครอง ดังนั้น ธรรมาภิบาลจึงหมายถึง วิธีการปกครองที่ดี[119] ซึ่งพจนานุกรม American Heritage Dictionary (1982) อธิบายว่า Governance หรือ อภิบาลหมายถึง 1) The Act, Process, or Power of Governing: Governance 2) The Stage of being Governed ซึ่งหมายถึง การกระทำ กระบวนการ หรืออำนาจในการปกครองของรัฐ และเมื่อมีการนำมาใช้ในองค์กรภาคเอกชนอาจเติมคำว่า Cooperate Governance[120] ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำจำกัดความสั้น ๆ[121] ในการบรรยายที่สถาบันพระปกเกล้า ได้กล่าวไว้ว่าศัพท์ทางรัฐศาสตร์ของราช

---

[117] ถวิล บุรีกุล และคณะ, “ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่,” **วารสารสถาบันพระปกเกล้า** 2 (มีนาคม 2545): 1.

[118] ลัดดา ผลวัฒนะ, “ธรรมาภิบาลกับการบริหารมหาวิทยาลัย,” **วารสารการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา** 8, 2 (เมษายน-กันยายน 2557): 16-27.

[119] ราชบัณฑิตยสถาน, **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554** (กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, 2556), หน้า 597, 1374.

[120] วิภาส ทอสุทธิ์, **การบริหารจัดการที่ดี** (กรุงเทพมหานคร: อินทภาษา, 2551), หน้า 125.

[121] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **ธรรมาภิบาลในองค์กรอิสระ** (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 4.

บัณฑิตสถาน ได้บัญญัติว่า “วิธีการปกครองที่ดี” แต่นักวิชาการท่านใช้คำว่า “ธรรมรัฐแห่งชาติ” ซึ่งไม่ตรงกับความหมายในภาษาอังกฤษ เพราะ “ธรรมรัฐ” แปลว่า “รัฐที่มีธรรม” แต่มีการให้ความหมายทางกรรมการข้าราชการพลเรือนว่า “สุประศาสนการ” ซึ่งต่อมาศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้เสนอคำว่า “ธรรมาภิบาล” และทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ปรากฏตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งทั่วไปแล้ว ธรรมาภิบาลทางสากลนั้นจึงหมายความรวมถึงระบบโครงสร้าง และกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคพื้นต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข ซึ่งจะเห็นได้ว่า ธรรมาภิบาลสากลเน้น (Norm) ที่เน้นกฎเกณฑ์ วางระบบโครงสร้าง กระบวนการความสัมพันธ์ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ การเมือง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)[122] ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบสังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ทางราชการและทางธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบ สร้างความเป็นประชาธิปไตย โปร่งใส การมีส่วนร่วม ตามรัฐธรรมนูญ

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล เช่น นายแพทย์มหาธีร์ โมฮัมเหม็ด ได้ให้ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลว่า การใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจและรัฐประศาสน์ เพื่อบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของชาติ และหมายความรวมถึงกลไก กระบวนการความสัมพันธ์และสถาบันต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน ซึ่งประชาชนได้ใช้เป็นเครื่องมือ หรือเป็นช่องทางในการบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับประเทศ[123] ซึ่งสอดคล้องกับศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาล คือกลไกของรัฐทั้งการเมือง และการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับ ภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

---

[122] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย** (กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2542), หน้า 1.

[123] แซม เอกรี, **Good Governance การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริธรรม**, แปลโดย ไชยวัฒน์ ค้ำชู (กรุงเทพมหานคร: น้ำฝน, 2545), หน้า 28.

2) แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลกับบรรษัทภิบาลเป็นเรื่องเดียวกัน ธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจเรียก บรรษัทภิบาล (Cooperate Governance) หรือการกับดูแลกิจการที่ดี (Good Cooperate Governance) หลักการพื้นฐานคือ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความตระหนักในหน้าที่ และความเป็นธรรมาภิบาลขององค์กร เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างเป้าหมายขององค์กร และเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคมและประเทศชาติ มุ่งให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องหลักการบริหาร มุ่งเน้นหลักการ โดยมิใช่หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารจะเกิดความมั่นใจว่าดีที่สุดคือความเป็นธรรม ความสุจริต และความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล[124] แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาล เกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษที่ 1990 ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Program: UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) เรื่องธรรมาภิบาลเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งขององค์กรที่เข้าตลาดหลักทรัพย์ และการใช้ธรรมาภิบาลเพื่อยกระดับคุณภาพขององค์กร ซึ่งภาครัฐเองได้นำแนวทางธรรมาภิบาลมาใช้ด้วยเพื่อยกระดับบริการภาครัฐให้ดีขึ้น โดยใช้หลักนิติธรรมประกอบกัน ส่วนหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาด้านการคอร์รัปชัน ในปีที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ใน ค.ศ. 1997 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ได้มีมติเผนแพร่หลักธรรมาภิบาล เป็นเงื่อนไขหนึ่ง (Letter of Intend) เพื่อให้ประเทศที่ประสบปัญหาเศรษฐกิจมากู้ยืมเงิน

รัฐบาลไทยเองก็ต้องสร้าง “Good Governance” ด้วยเพื่อเป็นเครื่องแสดงการมีธรรมาภิบาล[125] หลักธรรมาภิบาลในประเทศไทยถูกนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทของการเมืองในบริบทของประเทศไทยปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งมีกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐ ซึ่งมุ่งพัฒนาให้รัฐและประชาชนมีความเข้าใจที่ดีและมีความรับผิดชอบและเอื้ออาทรต่อกัน ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้สร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นวาระแห่งชาติโดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนด

---

[124] ถวิลวดี บุรีกุล, **การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระราบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว** (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 2.

[125] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **ธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย** (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 1.

รูปแบบที่ชัดเจนให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติ และสอดคล้องกับหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งภายหลังมีการแก้ไขโดย พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546[126] นอกจากนี้ธรรมาภิบาลยังถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560[127]

ทั้งนี้หลักธรรมาภิบาลเองยังปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ สอดแทรกเรื่องการมีธรรมาภิบาลของหน่วยงาน เพื่อเป็นมาตรการให้การบริหารงานองค์กรภาครัฐเป็นไปตามแนวทางที่สอดรับกับบริบทขององค์กรและเป้าหมายขององค์กรนั้น ทั้งนี้ในบางองค์กรยังมีข้อกำหนดที่ต้องยึดถือธรรมาภิบาลเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง เช่น สถาบันการเงิน องค์กรธุรกิจเกี่ยวกับการเงิน รวมถึงมหาวิทยาลัยของรัฐ ธรรมาภิบาลถูกกำหนดไว้ในหลักการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 เพื่อให้สภามหาวิทยาลัยที่มีความเป็นอิสระต้องกำหนดข้อบังคับธรรมาภิบาลคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา เป็นต้น

2.1.3.2 แนวปฏิบัติของหลักธรรมาภิบาลเจ้าหน้าที่รัฐ

แนวปฏิบัติของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนมากที่สุดตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและทันต่อสถานการณ์ มีประสิทธิภาพและคุ้มค่านั้น มีแนวทางดังต่อไปนี้[128]

1) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

การปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ปฏิบัติงานภายใต้อำนาจของกฎหมายที่ได้วางแนวปฏิบัติไว้ โดยมิให้ใช้อำนาจที่มีเกินขอบเขตของกฎหมายตามอำเภอใจ การใช้อำนาจต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และทันเวลา การแก้กฎหมายหรือการบัญญัติกฎหมายต้องมีความทันสมัยต่อสภาพสังคมซึ่งเปลี่ยนแปลงไป การบังคับใช้กฎหมายด้วยความมีประสิทธิภาพ โดยหลักนิติธรรม ซึ่งประกอบด้วย หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความรับผิดชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หลักชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

---

[126] สถาบันคลังสมองแห่งชาติ, **การประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างนายกสภามหาวิทยาลัย**, วันที่ 8 พฤษภาคม-21 พฤศจิกายน 2557 ณ สถาบันคลังสมองของชาติ จังหวัดกรุงเทพมหานคร, หน้า 10-21.

[127] มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[128] ถวิลวดี บุรีกุล, *เรื่องเดิม,* หน้า 2.

2) หลักคุณธรรม (Ethics)

การยึดมั่นในความถูกต้องเป็นธรรมส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเอง สร้างความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยันอดทนมีวินัย ประกอบด้วยหลัก 3 ประการคือหน่วยงานปลอดทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย ปลอดจากการทำผิดมาตรฐานทางวิชาชีพและจรรยาบรรณเรียกว่ามาตรฐานของวิชาชีพนิยม องค์ประกอบคุณธรรมและจริยธรรมปลอดภัยจากคอร์รัปชันการทำลาย ทำให้เสียหาย ละเมิดกฎหมายหมายถึงทำให้ผิดกฎหมายน้อยลง

3) หลักความโปร่งใส (Transparency)

ทำให้ตนเองปราศจากทุจริต ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ ตรวจสอบได้ มีความไว้เนื้อเชื่อใจ ปรับกระบวนการขององค์กรให้มีกลไกที่สามารถตรวจสอบได้อย่างตรงไปตรงมา ซึ่งความโปร่งใสประกอบไปด้วยหลักการ 4 ประการดังต่อไปนี้

(1) ด้านโครงสร้าง

ก) มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง

ข) เห็นทั้งระบบงานได้อย่างชัดเจน

ค) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการรับรู้การทำงาน

ง) มีเจ้าหน้าที่ที่มีระบบคุณธรรมและมีความสามารถมาทำงาน

จ) มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบขึ้นมาใหม่

ฉ) มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

(2) ด้านเป็นคุณประโยชน์

ก) มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานให้เป็นผลสำเร็จ

ข) มีค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นสำหรับการทำงานที่มีประสิทธิภาพ

ค) มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าทีที่มีความซื่อสัตย์

ง) มีมาตรฐานเงินเดือนสูงเพียงพอกับค่าใช้จ่าย

(3) ด้านการให้โทษ

ก) มีการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

ข) มีวิธีพิจารณาลงโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม

ค) มีการลงโทษอย่างจริงจัง ตามเหตุแห่งการกระทำ

ง) มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ

จ) หัวหน้างานลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง

ฉ) มีการปราบปรามผู้ส่อทุจจริตให้เลิกความพยายามทุจริต

ช) มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

(4) ด้านการเปิดเผย

ก) ประชาชนได้รับรู้การทำงานในการตรวจสอบ

ข) ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง ออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ การให้สัมปทาน

ค) ประชาชนและสื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีต่าง ๆ มากขึ้น

ง) มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอก เข้ามาร่วมในการตรวจสอบ

4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้ที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) เป็นกระบวนการตัดสินใจจากการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสีย ถือเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตยด้วย เช่นการมีส่วนร่วมจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมคือการให้ข้อมูลต่อสาธารณะการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการต่อกิจกรรม ที่หน่วยงานดำเนินงาน การมีส่วนร่วมเพื่อแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกของโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ การมีส่วนร่วมถือเป็นระบบการปฏิบัติแบบประชาธิปไตยให้ทุกกลุ่มเข้ามีส่วนร่วม แบบพหุภาคี (Pluralism Democracy) การส่งเสริมความเป็นธรรมการให้ความรู้ และเสริมสร้างสติปัญญารับฟังความคิดเห็นนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของกระบวนการ สำหรับการมีส่วนร่วมของสถาบันการศึกษา หมายถึงการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนร่วมเข้าถึงต่อกระบวนการในสถานศึกษา ซึ่งเป็นค่านิยมหลักสำหรับกระบวนการ การให้ข้อมูลถือเป็นเรื่องสำคัญของระบบการมีส่วนร่วม เพื่อให้ประชาชนเข้าร่วมในการติดต่อสื่อสารมากที่สุด และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่าง ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการให้ข้อมูลกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งการมีส่วนร่วม โดยหลัก 4 ประการ คือ

(1) การให้ข้อมูลกับประชาชน

(2) การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

(3) การวางแผนร่วมกัน

(4) พัฒนาศักยภาพของการมีส่วนร่วม

5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

การรับรู้ถึงการมีสิทธิและหน้าที่ในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจต่อปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาความรับผิดชอบต่อสังคม การบริหาร และการเคารพต่อสิทธิต่าง ๆ และใกล้ที่จะยอมรับผล การเป็นเจ้าหน้าที่ ข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการไปตามกฎหมาย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก การบริการแก่ประชาชน รวมทั้งการสร้างจิตสำนึกที่มีต่อหน่วยงาน ซึ่งมีหลักการดังนี้

(1) การมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการสำนึกรับผิดชอบ องค์กรมีเป้าหมายร่วมกัน มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนแน่นอนไปในทางเดียวกัน

(2) การให้โอกาสทุกคนในองค์กรเป็นเจ้าของร่วมกัน เพื่อให้มีใจรักการทำงาน และผลิตผลในภาพรวมในผลงานเดียวกัน

(3) การสำนึกรับผิดชอบในการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ การสื่อสารความเข้าใจ ผู้บริหารมีการสนับสนุนแนะนำ ตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและประสานงานร่วมกันได้ดี

(4) การจัดพฤติกรรมการทำงานที่รองรับการทำงานอย่างต่อนื่องและมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา การกำหนดมาตรการต่าง ๆ รองรับการเข้ามาของสิ่งทันสมัยและเทคโนโลยี

(5) การกำหนดแผนสำรองเพื่อการฟื้นฟู และสามารถสื่อสารในข้อมูลข่าวสารให้ทุกคนในองค์กรเข้าใจถึงแผนงานและให้ข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์

(6) การติดตามแผนและประเมินการทำงาน ที่ต้องมีการติดตามเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้เป็นไปตามคุณภาพงานและพร้อมแก้ไขทันทีหากมีความบกพร่อง

6) หลักความคุ้มค่า (Utility)

การบริหารจัดการในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม กำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากร การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร การกำหนดตำแหน่งหรืออัตราข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ให้เหมาะแก่ความรับผิดชอบ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า สร้างสรรค์และยั่งยืนแก่ประโยชน์ส่วนรวม หลักความคุ้มค่าเป็นผลจากการมีธรรมาภิบาลมีหลักการในการใช้ทรัพยากรอย่างจำกัด ประกอบด้วย

(1) การประหยัด หมายถึง การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม การไม่มีการขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน การตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานทางการเงิน การใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาทรัพยากรบุคคล การใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

(3) ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง การมีนโยบาย พันธกิจและเป้าหมาย การมุ่งเน้นผลงานด้านบริการ การประเมินผลการทำงาน ผู้บริหารระดับสูงมีสภาวะผู้นำ

2.1.3.3 หลักธรรมาภิบาลตามหลักสากล

หลักธรรมาภิบาลตามหลักสากล ในปี ค.ศ. 1997 United Nations Development Program: UNDP (UNDP, 1997) ได้ทบทวนนำเรื่องทางการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และ

การบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการภารกิจของประเทศชาติบ้านเมือง รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองหรือธรรมาภิบาลซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดการพัฒนามนุษย์ รวม 9 ประการดังนี้

1) การมีส่วนร่วม (Participation) ชายและหญิงทุกคนควรมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจทั้งโดย ทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องตั้งอิงอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการสามารถเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

2) นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรมและไม่มีการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

3) ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูล ข่าวสาร บุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการและข้อมูลข่าวสาร

4) การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบันและกระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแล เอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

5) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายทั้งประเด็นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใด ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

6) ความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม (Equity) ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) สถาบันและกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการและขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมก็ตาม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้เสียในสถาบันของตน

9) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าวตลอดจนมีความเข้าใจความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็น

2.1.3.4 หลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาชั้นสูงที่จัดการวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงมีหลากหลายสาขาวิชา เป็นองค์การมหาชนรูปแบบกระจายอำนาจในการบริหาร และทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านวิชาการโดยตรง เช่น การเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ ดังนั้นการบริหารงาน การจัดการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน และการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ แผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565) และหลักการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กำหนดเกี่ยวกับหลัก “ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการ” (Governance and Management) เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีหลักเกณฑ์ด้านการจัดการธรรมาภิบาล มีประมวลจริยธรรม มีข้อบังคับธรรมาภิบาล เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการมีเสรีภาพทางวิชาการและความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย เพื่อสภามหาวิทยาลัยจะใช้ดุลพินิจในกำหนดนโยบาย การออกข้อบังคับ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งในการบริหารจัดการอย่างมีหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่สภามหาวิทยาลัยสามารถออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบได้ด้วยตนเองไม่ต้องใช้กฎหมายกลางเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยของรัฐ การออกมาตรการต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัยในกำกับ การใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลได้อย่างอิสระย่อมจะส่งผลกระทบต่อความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ ดังนั้นธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงควรมีมาตรการด้านธรรมาภิบาล ดังนี้

1) หลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐระดับองค์กร

การนำธรรมาภิบาลมาใช้กับการศึกษา Good Governance เป็นการเพิ่มคุณค่า Value-added Governance มีคำถามว่าว่ากรรมการสถานศึกษา กรรมการสถาบัน คณะกรรมการ หรือองค์คณะบุคคล เช่น สภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการต่าง ๆ ที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง จะเพิ่มคุณภาพในการศึกษาถ้ามีระบบธรรมาภิบาลดีจะเพิ่มคุณค่าแก่สถานศึกษาของเราได้อย่างไร การเติบโตของสถาบันอาชีวะ และอุดมศึกษา ควรมีหลักธรรมาภิบาล คือ การบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการระบบการศึกษาไทย (Relevance) กระบวนการบริหารต้องมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ได้ประสิทธิผล (Effectiveness) ทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส (Transparency) และมีเหตุผล (Reasonableness) มีผู้รับผิดชอบผลการบริหาร (Accountability) ธรรมาภิบาลขององคณะต่าง ๆ มีแนวปฏิบัติดังนี้

(1) การบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของระบบการศึกษา มีความสอดคล้องกัน (relevance) อยู่ในหลักสูตรการบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องกับนโยบายและความต้องการของระบบการศึกษา ซึ่งตามหลักธรรมาภิบาลต้องมองเรื่องความคุ้มค่าสิ่งที่ต้องใช้เป็นประโยชน์และไม่ใช้เป็นประโยชน์ หรือประโยชน์เฉพาะตนเอง

และพวกพ้อง ต้องแสดงความรับผิดชอบเชิงธรรมาภิบาล มองด้านงบประมาณที่กระทรวงศึกษาได้มาต้องใช้ให้ก่อเกิดประโยชน์สูงสุด

(2) กระบวนการบริหารการศึกษาต้องมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และได้ประสิทธิผล (Effectiveness)

(3) ทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส (Transparent) และมีเหตุผล (Reasonableness)

(4) ต้องมีระบบรับผิดชอบต่อผลการบริหารการศึกษา (Accountability) ต้องสร้างระบบให้มีคนรับผิดชอบ แบ่งตามลำดับชั้น เพื่อให้เกิดการแสดงซึ่งความรับผิดชอบ

เสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มักจะสอดคล้องกับการใช้อำนาจขององค์กรกลุ่มที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ สำหรับการการมีธรรมาภิบาลระดับองค์กรหมายถึงธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับจะต้องประกอบอยู่ในกระบวนการบริหารงานบุคคล คือการมีกลไกในการกับการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล เมื่อมีกลไกที่ดีเสรีภาพทางวิชาการจะได้รับความคุ้มครอง

2) หลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเชิงโครงสร้าง

กระบวนการกำกับตรวจสอบโดยกลไกภายในมหาวิทยาลัยที่มีประสิทธิภาพ[129] ซึ่งเป็นไปตามแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 เกี่ยวกับ การมีธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการ (Governance and Management) ซึ่งเป็นองค์รวมที่สำคัญ หากสถาบันอุดมศึกษามีกลไกและทิศทางที่ดีและก้าวหน้า ตลอดจนการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพแล้วภารกิจของมหาวิทยาลัยก็สามารถลุล่วงไปได้ สภามหาวิทยาลัยคือผู้มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดโครงสร้างของการบริหารงานในด้านต่าง ๆ สภามหาวิทยาลัยต้องใช้ธรรมาภิบาลเพื่อการมีโครงสร้างเพื่อเป็นตัวอย่างของการบริหารจัดการเพื่อชี้นำสังคม มหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ประสิทธิประสาทวิชาความรู้และรองรับความรู้เพื่อไปประกอบอาชีพ จึงมีบทบาทเพื่อชี้นำการมีธรรมาภิบาลที่ดีแก่สังคมไทยในทุกระดับ ตั้งแต่การวางนโยบาย จนถึงระดับการบริหารจัดการทั้งระดับย่อย รวมทั้งระดับท้องถิ่นและระดับครอบครัวก็จะต้องใช้หลักธรรมาภิบาล และถ้าทุกคนแสดงความรับผิดชอบและทราบถึงความจำเป็นในการนำธรรมาภิบาลมาใช้นั้น สภาพของสังคมไทยจะดีขึ้น และลดความขัดแย้งลง

หลักธรรมาภิบาลเชิงโครงสร้างของมหาวิทยาลัยปรากฏอยู่ในหลักการตามพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล มีการ

---

[129] สถาบันคลังสมองแห่งชาติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 2.

กำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการโดยยึดหลัก คุณธรรม ความรับผิดชอบต่อรัฐและสังคม ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือการมีเสรีภาพทางวิชาการ ที่สอดคล้องกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไม่ได้มีโดยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดไว้เพียงอย่างเดียว แต่ยังปรากฏบทบาทพื้นฐานสำหรับการทำงานวิชาการของอาจารย์ ดังนั้นโครงสร้างที่สำคัญว่าจะมีธรรมาภิบาลที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการได้ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากคณาจารย์ให้เข้าไปใช้สิทธิของตนเองในการบริหารงานเชิงโครงสร้างการบริหารงานโดยบุคลากรมีส่วนร่วมอย่างมีธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการอุดมศึกษา[130] หลักสำคัญเชิงโครงสร้างการมีธรรมาภิบาลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ มีดังนี้

(1) ธรรมาภิบาลด้านหลักสูตรและการสอน

สถาบันอุดมศึกษาควรสร้างหลักสูตรที่มีลักษณะเฉพาะหรือลักษณะโดดเด่นสำหรับมหาวิทยาลัยในแต่ละแห่ง การมีความพร้อมด้านบุคลากรโดยเฉพาะจำนวนคณาจารย์ที่เพียงพอเพื่อมิให้การเรียนการสอนมีความไม่พร้อม หรือไม่ต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อคุณภาพทางวิชาการ และคุณภาพของนิสิตนักศึกษา นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยกับผู้บริหารมหาวิทยาลัย คณาจารย์และเจ้าหน้าที่จะต้องมีทิศทางร่วมกัน

(2) การกำกับดูแลระบบอุดมศึกษา

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพอ.) และ คณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ประสานงานร่วมมือกันให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประเด็นเรื่องบุคลากรและหลักสูตรไปในแนวทางเดียวกัน แผนพัฒนาอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (ระยะที่ 2) ควรมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามกรอบแผนเป็นระยะ และทุกมหาวิทยาลัยควรมีการจัดทำแผนมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับแผนและยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย

(3) คุณภาพการเรียนการสอน

บุคลากรสายวิชาการสมัยใหม่ ส่วนใหญ่มีความรู้ค่อนข้างมาก ควรมีการพัฒนาคุณภาพของอาจารย์ควบคู่กัน อย่างไรก็ตามอาจารย์ส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจ (Good Saleman) และขาดแนวคิดในเรื่องนี้ มหาวิทยาลัยจึงควรสร้างความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรมและเอกชนเข้ามาร่วมงานวิจัยมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ภาพรวมควรมีมหาวิทยาลัย 2 ลักษณะ คือ มหาวิทยาลัยที่เปิดสอนทุกสาขา (Universal University) และมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง (Specialized University) โดยมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งควรแบ่งพื้นที่กันสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ (Excellence)

---

[130] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 10-15.

(4) ด้านโครงสร้าง

ควรให้ความสำคัญในการสรรหาบุคลากรดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภา เพื่อสร้างคุณภาพให้กับสภา ไม่ใช่ระบบพรรคพวกในการตั้งคณะกรรมการ สำหรับหน่วยงานระดับกลางควรเป็นผู้มีความรู้ความสามารถด้านการบริหาร และมีการเสนอให้ลดจำนวนฝ่ายบริหาร และอาจารย์มหาวิทยาลัยลดลง

การศึกษาธรรมาภิบาลเชิงโครงสร้าง การใช้ธรรมาภิบาลในระบบการศึกษาและการอุดศึกษามีส่วนสำคัญต่อการเป็นต้นแบบสร้างคนดีมีคุณธรรมให้แก่คนในชาติ หลักสูตรการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ และการกำกับดูแลจากองค์กรที่เป็นกลาง ถือเป็นเรื่องที่ให้เห็นถึงเสรีภาพทางวิชาการที่มีอยู่ของอาจารย์ ข้อบังคับ ประกาศระเบียบ คำสั่ง สัญญา ในการบริหารงานบุคคลที่ไม่ได้เกิดจากการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ และการทำงานร่วมกันระหว่างสภามหาวิทยาลัย และการมีส่วนร่วมของคณาจารย์จะส่งผลกระทบต่อการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอน ที่ต้องสอดคล้องสถานภาพในการทำงานของอาจารย์ คณาจารย์จะต้องเป็นผู้นำและเป็นต้นแบบที่ดีในธรรมาภิบาล เพราะธรรมาภิบาลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน การปกป้องเสรีภาพทางวิชาการจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสดงซึ่งความเป็นประชาธิปไตยและความมั่นคงของประเทศ (Sustainability of Democracy and National Security) ประชาธิปไตยมักจะมีความเปลี่ยนแปลงตามสังคม แต่ที่สำคัญของประชาธิปไตยคือการแข่งขัน การมีส่วนร่วมของประชาชน เสรีภาพทางการเมือง และเสรีภาพทางความคิดเห็น การเป็นประชาธิปไตยและมีความยั่งยืนของประชาธิปไตยจะช่วยสร้างการบริหารจัดการที่ดี หรือมีธรรมาภิบาลอย่างมั่นคง ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ การมีธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในการบริหารงานบุคคลจึงมีความจำเป็นที่มหาวิทยาลัยต้องจัดการและรองรับการมีเสรีภาพทางวิชาการด้วย หลักการอุดมศึกษามีหารรับรองหลักธรรมาภิบาลและเสรีภาพทางวิชาการที่สอดคล้องกัน ระบบที่มีคุณธรรม (Merit System) ที่รับรองการมีเสรีภาพทางวิชาการได้ต้องมีการประเมินผลการทำงานด้วยความโปร่งใส เป็นระบบให้คุณ และต้องมีระบบต่าง ๆ ในกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อสภามหาวิทยาลัย การกำกับตรวจสอบมหาวิทยาลัยในกำกับยังคงใช้ลักษณะบังคับบัญชา และมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรกำกับดูแล[131]

---

[131] ปริณดา แสงอุไร, **ผลกระทบของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ** (สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), หน้า 52-53.

จากการศึกษาหลักธรรมาภิบาลพบว่า มีความสอดคล้องกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จำเป็นต้องมีกลไกและมาตรการในการวางมาตรฐานการมีธรรมาภิบาล เนื่องจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความคุ้มครองในแง่ของการส่งเสริมงานทางวิชาการ ดังนั้นการมีเสรีภาพทางวิชาการจึงถูกหยิบยกขึ้น เป็นกลไกความคุ้มครองหนึ่งซึ่งการใช้ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยจะต้องครอบคลุมให้เสรีภาพทางวิชาการได้รับความคุ้มครองต่ออาจารย์ และกลไกที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาลคือการส่งเสริมการแสดงออก และการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการองค์กร ดังนั้น การมีธรรมาภิบาลให้อาจารย์ได้แสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมของอาจารย์ในกลไกต่าง ๆ จะช่วยส่งเสริมการมีเสรีภาพทางวิชาการ

2.2 เสรีภาพทางวิชาการ

การให้ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ เป็นความคุ้มครองเรื่องสิทธิและเสรีภาพประเภทหนึ่งที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ให้คุ้มครองผู้ทรงสิทธิที่แสดงออกซึ่งความคิดและมีผลผลิตทางวิชาการและมีกระบวนการในทางวิชาการรับรองเป็นการความคุ้มครองการแสดงออกให้ได้ความรู้ หลักการทฤษฎี โดยลักษณะความคุ้มครองนั้นมีความแตกต่างกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การวิจารณ์ การพูด ซึ่งไม่มีการรับรองทางวิชาการ ความคุ้มครองในเสรีภาพทางวิชาการจึงไม่ควรถูกจำกัดจากอำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ ที่กระทบหรือส่งผลต่อผลผลิตของงานด้านวิชาการ แม้ว่าเสรีภาพทางวิชาการจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐ แต่การใช้เสรีภาพทางวิชาการนั้นก็มีข้อจำกัดเช่นเดียวกับการมีสิทธิและเสรีภาพในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐว่า เสรีภาพทางวิชาการมีได้แต่ต้องไม่กระทบต่อหน้าที่พลเมือง ขัดกับหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและหลักประชาธิปไตย อาชีพเช่น ครู อาจารย์ นักวิจัย นักวิชาการ ถือเป็นอาชีพผู้ได้รับความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการมากกว่าบุคคลกลุ่มอื่น ตามบทบาทในสถาบันการศึกษา เช่น โรงเรียน มหาวิทยาลัย วิทยาลัย หรือองค์กรที่ทำหน้าที่สร้างงานทางวิชาการ ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจเพื่อศึกษาความคุ้มครองเรื่องสิทธิและเสรีภาพว่ามีแนวความคิด ความหมายและข้อจำกัดอย่างไร

2.2.1 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

เสรีภาพทางวิชาการเป็นแนวความคิดจากการมีสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ การทำความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองครองเสรีภาพทางวิชาการจึงมีพื้นฐานจากเรื่องสิทธิและเสรีภาพ และการมีสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการ

2.2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

แนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพเป็นพื้นฐานของการคุ้มครองเรื่องเสรีภาพทางวิชาการ สิทธิและเสรีภาพถูกพัฒนามาจากแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่สมัยกรีกโบราณร่วม 2,500 ปีมาแล้ว แนวคิดนี้เริ่มมาจากแถบยุโรป (The Great Charter, Magna Carta) เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 ซึ่งจำกัดให้อำนาจกษัตริย์ในการเก็บภาษีต้องได้รับความยินยอมจากสภาเสียก่อน[132] จนถึงสมัยพระเจ้าเฮนรี่ที่ 6 ได้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติว่ากฎหมายทุกฉบับต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ (Drafted Bills) และพระมหากษัตริย์จะลงพระปรมาภิไธยแต่เฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่ทั้งสองสภาเห็นชอบแล้ว[133] ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกก็ได้[134] และในยุคดำประกาศสิทธิ อำนาจสภาสามัญชนมีมากขึ้น สมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 1 (King Charles I of England: A.D. 1623-1649) สภาได้ปฏิเสธการจ่ายเงินและเรียกร้องให้กษัตริย์รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยออก Petition of Right ในปี ค.ศ. 1628[135] ความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือการแก้ไขสิ่งที่กษัตริย์ใช้ในทางที่ผิดต่อประเทศอังกฤษ การเป็นปฏิปักษ์กันระหว่างรัฐสภากับกษัตริย์ ได้ทวีความรุนแรงขึ้นจนกลายเป็นสงครามกลางเมือง (Civil War ค.ศ. 1642-1649) และรัฐสภาจับพระเจ้าชาร์ลได้และสำเร็จโทษพระองค์เสีย[136] และต่อมารัฐสภาได้เชิญเจ้าชายวิลเลี่ยม (King William III of England: A.D. 1650-1702) จึงเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญอังกฤษที่รัฐสภามี

---

[132] British Library, **English Translation of Magna Carta**, Retrieved January 25, 2022 from https://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation#sthash.LVuZwxyi.dpuf

Magna Carta 1215, Article 39. No free man shall be seized or imprisoned, or stripped of his rights or possessions, or outlawed or exiled, or deprived of his standing in any way, nor will we proceed with force against him, or send others to do so, except by the lawful judgment of his equals or by the law of the land

[133] วิษณุ เครืองาม, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 107.

[134] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 105.

[135] บรรเจิด สิงคะเนติ, **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544), หน้า 18.

[136] วิษณุ เครืองาม, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, หน้า 107.

อำนาจเลือกและแต่งตั้งกษัตริย์[137] ที่ทรงประกาศสิทธิประชาชน หรือ Bill of Right ใน ค.ศ. 1689 และในปี ค.ศ. 1701 รัฐสภาจึงตรากฎหมายว่าด้วยการสืบราชบัลลังก์ขึ้นมีชื่อว่า “The Act of Settlement 1701” ถือว่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญประเภทที่เป็นลายลักษณ์อักษร[138] การประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกาการปกครองระบอบราชาธิปไตยใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ภายหลังจากสิทธิของพลเมืองได้รับการบัญญัติขึ้นเป็นส่วนเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1787 อันถือเป็นต้นแบบของสิทธิมนุษยชน เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาจากการประชุมใหญ่ของสหประชาชาติเมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 1945 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมีการเหยียบย่ำศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เป็นอย่างมาก การประชุมที่ยัลต้าประธานาธิบดีรูสเวลท์แห่งสหรัฐอเมริกา จึงได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะทำให้เสรีภาพสร้างองค์การสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1946 และไทยได้ร่วมลงนามสนธิสัญญาดังกล่าวด้วย[139]

แนวคิดของการมีสิทธิและเสรีภาพนี้มีความเป็นมาจากพื้นฐานของการคุ้มครองประชาชนเพื่อไม่ให้ถูกกระทบอำนาจจากผู้ที่มีอำนาจสูงสุด หลักการเรื่องสิทธิและเสรีภาพนี้จะปรากฏอยู่ในประเทศซึ่งเป็นระบอบประชาธิปไตย การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ประเทศอังกฤษมีการประกาศออกมามากมาย เริ่มตั้งแต่มหากฎบัตร เมื่อปี ค.ศ. 1215 ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีคำประกาศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและมนุษยชนเมื่อปี ค.ศ. 1789 และที่สำคัญคือปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติดังที่กล่าวมาแล้ว ที่ใช้เป็นแบบในการรับรองสิทธิของประชาชนในประเทศที่แต่ละคนมีทั้งการเคลื่อนไหวในกายและจิตใจเรียกว่า “สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” (Fundamental Right and Liberties) และโดยที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ให้แก่ประชาชนนั้นจำต้องมีความหมายซึ่งในรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นและจะเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพนั้นเสียไม่ได้

จากการศึกษาพบว่าแนวคิดการมีสิทธิและเสรีภาพมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานและมีการต่อสู้ระหว่างประชาชนและชนชั้นปกครองจนความคุ้มครองนั้นถูกพัฒนามาเป็นความคุ้มครองเรื่องสิทธิและเสรีภาพในรัฐ และระหว่างประเทศ

---

[137] สมบัติ ธำรงธัญญวงศ์, **การเมืองอังกฤษ**, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2553), หน้า 64.

[138] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 108.

[139] อมร รักษาสัตย์ และคณะ, **ประชาธิปไตย: อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ** (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 65-66.

1) ความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพ มีความสัมพันธ์และความแตกต่าง ทั้งนี้มีความคล้ายคลึงกันว่าเป็นอำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรองให้บุคคลกล่าวคือ สิทธิ หมายความรวมถึง สิทธิที่จะมีเสรีภาพต่าง ๆ ตามสมควรแก่สภาพและฐานะของบุคคล และเสรีภาพนั้น คือเสรีภาพที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ ได้ตามสิทธิของตน นอกจากนี้สิทธิเป็นการบ่งชี้สำคัญถึงระดับความมีเสรีภาพ เพราะความหมายของสิทธิและเสรีภาพใกล้เคียงกันอย่างใกล้ชิด ดังนั้น “สิทธิและเสรีภาพ” จึงหมายถึง อำนาจอันชอบธรรมตามกฎหมายที่บุคคลจะกระทำหรือไม่กระทำการต่าง ๆ โดยปลอดจากการรบกวนขัดขวางของรัฐหรือบุคคลอื่น[140] ตัวอย่างเช่น ราษฎรมีอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะขอดูข้อมูลหรือข่าวสารต่าง ๆ ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ[141] และเมื่อกล่าวว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น[142] นั้น หมายความว่าราษฎรมีอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะกล่าวถ้อยคำ เขียนหรือเผยแพร่ข้อความใด ๆ ที่ตนประสงค์จะกล่าว เขียน หรือเผยแพร่ได้โดยปราศจากการรบกวนขัดขวางจากองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ

มีนักวิชาการได้อธิบายความหมายไว้ของสิทธิและเสรีภาพไว้ เช่น ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์[143] ได้ให้ความเห็นไว้ในทำนองเดียวกันว่า สิทธิและเสรีภาพมีผลบังคับใช้ต่างกัน ในหลักการสิ่งใดที่เป็นสิทธิของประชาชน หมายความว่าประชาชนมีสิทธิเลือกที่จะเรียกร้องให้ตนได้รับสิทธินั้นมาใช้อย่างจริงจัง โดยรัฐบาลจะต้องจัดบริการหรือให้ความคุ้มครองพิทักษ์รักษาให้ได้ใช้สิทธินั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ แล้วแต่บุคคลนั้นจะเลือกใช้เสรีภาพนั้นหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ผูกมัดว่ารัฐจะต้องจัดให้บุคคลใช้เสรีภาพนั้นเพราะการใช้เสรีภาพนั้นมักต้องใช้ทรัพยากรและมักจะไปกระทบกระเทือนผู้อื่นหรือสิ่งขัดขวางอื่น และศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกล้า สมุทวณิช[144] ยังได้อธิบายว่า สิทธิเสรีภาพนั้นมีความแตกต่างกันอยู่ที่สิทธิเป็น

---

[140] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **รายงานการวิจัย สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), หน้า 18.

[141] มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

[142] มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[143] อมร รักษาสัตย์, **รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์** (กรุงเทพมหานคร: ด่านสุทธาการพิมพ์, 2541), หน้า 68.

[144] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกล้า สมุทวณิช, **คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 4-6.

ประโยชน์ในเรื่องที่บุคคลชอบที่จะเรียกร้องเอาจากบุคคลอื่น หากการเรียกร้องนั้นเป็นการเรียกร้องเอาแก่บุคคลทั่วไปหรือปัจเจกชนก็เป็นสิทธิในทางเอกชน เช่น สิทธิทางแพ่งถ้าการเรียกร้องประโยชน์นั้นเป็นการเรียกร้องเอาจากรัฐ สิทธินั้นก็เป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนหรือสิทธิตามรัฐธรรมนูญ หรือหากพิจารณาถึงวิธีการ สิทธินั้นเป็นสิ่งที่ต้อง “ใช้” ผู้ทรงเสรีภาพก็ย่อมมีสิทธิในการร้องขอหรือเยียวยาเพื่อให้ยุติการลิดรอนเสรีภาพนั้น

2) ความหมายของสิทธิ

“สิทธิ” (Right) เป็นอำนาจในทางกฎหมายที่ได้รับความคุ้มครอง และสามารถใช้อำนาจนี้เพื่อยันต่อบุคคลอื่น ๆ ในการทำกิจกรรมต่าง ๆ หรือยืนยันความมีอยู่ในสิทธิของตน อย่างไรก็ตามหากได้รับสิทธิที่กฎหมายคุ้มครองแล้วก็ไม่ควรนำสิทธินั้นไปรบกวนการมีสิทธิของบุคคลอื่นที่ได้รับ คำว่า “สิทธิ”

(1) แนวความคิดของ “สิทธิ”

มีนักวิชาการได้กล่าวไว้ เช่น ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ให้ความหมายของ “สิทธิ” ว่าเป็นอำนาจที่ระบบกฎหมายให้ไว้แก่ บุคคลอย่างเป็นรูปธรรมในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการ งดเว้นกระทำการ หรือยอมให้ กระทำการโดยไม่เข้าขัดขวางเพื่อประโยชน์ของผู้ทรงสิทธิ[145] สำหรับศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ[146] ยังได้แบ่งแยก “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ออกจากความหมายของคำว่า “สิทธิตามความหมายทั่วไป” โดยสิทธิตามรัฐธรรมนูญหมายถึง อำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรอง คุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด ซึ่งการให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องการแทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้

(2) การกำเนิดสิทธิหรือผู้ทรงสิทธิ

การแบ่งสิทธิตามหลักเกณฑ์กำเนิดแห่งสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองให้แก่ประชาชนอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยาย สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

ก) สิทธิมนุษยชน[147] (Human Rights) คือ บรรดาสิทธิและเสรีภาพที่ ถือว่าติดตัวมนุษย์ทุกคนมาแต่กำเนิด และไม่อาจถูกพรากไปได้โดยไม่เป็นการทำลายความ

---

[145] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**, หน้า 223.

[146] บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547), หน้า 56-57.

[147] Cranston Maurice, **Human Right to-day** (London: Ampersand Book, 1962), อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน,

เป็นมนุษย์ ตัวอย่างสิทธิมนุษยชน ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพในทางความคิดและการแสดงออกซึ่งความคิด เสรีภาพในการศึกอบรม การพูด การเขียน ฯลฯ สิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจบางประการ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพ ในการทำสัญญาก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ฯลฯ แนวความคิดที่ว่ามนุษย์แต่ละคนเพราะเหตุที่เขาเกิดมาเป็นมนุษย์ จึงมีสิทธิและเสรีภาพบางประการที่อาจยกขึ้นยันบุคคลอื่นและสังคมได้[148]

ข) สิทธิของพลเมือง (Citizen's Rights) คือ สิทธิในอันที่จะเข้าไปมีส่วน ร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บรรดาสิทธิและเสรีภาพทาง การเมือง ได้แก่ เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง สิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ถือว่าสิทธิของพลเมืองเป็นสิทธิและเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชน[149]

(3) เกณฑ์อาการที่ใช้สิทธิ[150]

ประเภทของสิทธิและเสรีภาพพิจารณาจากเกณฑ์อาการที่ใช้สิทธิ แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

ก) สิทธิในทางมโนธรรม โดยสภาพแล้วการใช้สิทธิประเภทนี้เป็นเรื่องที่ อยู่ภายในจิตใจ ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นหรือสังคม ดังนั้น สิทธิในทางมโนธรรม จึงเป็นสิทธิที่บริบูรณ์ (Absolute) รัฐไม่อาจจากัดสิทธิประเภทนี้ได้ ราษฎรย่อมมีอิสระที่จะคิดและจินตนาการได้อย่างเต็มที่ไม่มีขอบเขตจำกัด สิทธิในทางมโนธรรม รวมไปถึงเสรีภาพในอันที่จะไม่ถือศาสนา นิกายศาสนา หรือลัทธินิยมทางศาสนาใด ๆ เลย เสรีภาพในอันที่จะเชื่อหรือไม่เชื่อลัทธิทางการเมือง เศรษฐกิจและ คำสอนทางศีลธรรม และสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการ

ข) สิทธิในการกระทำ คือ สิทธิและเสรีภาพที่จะเคลื่อนไหวส่วนต่าง ๆ ของร่างกายตามที่ได้คิดและตกลงใจไว้ ได้แก่ บรรดาสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายอื่นนอกจากสิทธิในทางมโนธรรม สิทธิประเภทนี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นภายนอกจิตใจ อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของผู้อื่นหรือของสังคมได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องจัดระเบียบการสิทธิประเภทนี้ของปัจเจกบุคคล เพื่อป้องกัน

2538), หน้า 32.

[148] Edgar Bodenheimer, **Jurisprudence** (Harvard: Harvard University Press, 1981), pp. 45–49, อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538), หน้า 33.

[149] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 37.

[150] บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2558), หน้า 56.

ไม่ให้การใช้สิทธิกระทำการใดกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือของประโยชน์ส่วนรวม

(4) การประกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์[151]

ก) สิทธิในเสรีภาพ (Freiheitsrecht) เป็นสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องเคารพ อำนาจในการกระทำการ และงดเว้นกระทำการของบุคคลผู้ทรงสิทธิ ในทางทฤษฎีสามารถจำแนก สิทธิในเสรีภาพได้ เป็น 2 ประเภท ประเภทแรก คือ สิทธิในเสรีภาพทั่วไป (Das allgemeine Freiheitsrecht) คือ สิทธิในเสรีภาพในบุคลิกภาพ (Persönlichkeitsrecht) ตลอดจนการกระทำและ พฤติกรรมทั้งหลาย ตัวอย่างของสิทธิในเสรีภาพทั่วไป เช่น สิทธิในภาพถ่าย รูป รวมไปถึงถ้อยคำ ของตน สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองเกียรติของตน เป็นต้น ประเภทที่สอง คือ สิทธิในเสรีภาพเฉพาะ เรื่อง (DiespeziellenoderbenanntenFreiheitsrecht) เป็นสิทธิในเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ เป็นเรื่องๆ เช่น สิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในเสรีภาพในการถือศาสนา สิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ เป็นต้น

ข) สิทธิในความเสมอภาค (Gleichheitsrecht) คือ สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติจากรัฐ ซึ่งสามารถจาแนกสิทธิในความเสมอภาคได้ 2 ประเภท คือ สิทธิในความเสมอภาค ทั่วไป (Das allegemeine Gleichheitsrecht) และสิทธิในความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง (Die speziellen Gleichheitsrechte) สาระสำคัญเหมือนกันและปฏิบัติต่อส่งที่มีสาระสำคัญต่างกันให้แตกต่างกันตามสภาพ ของสิงนั้น ๆ สำหรับสิทธิในความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติแยกแยะการ คุ้มครองสิทธิในความเสมอภาคไว้ ได้แก่ การห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเนื่องจากความแตกต่าง ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ฐานะทางเศรษฐกิจ ฯลฯ

จากการศึกษาพบว่าสิทธิเป็นอำนาจที่กฎหมายสูงสุดแห่งรัฐให้การรับรองแก่บุคคลในฐานะเป็นมนุษย์และพลเมืองของรัฐ การได้รับสิทธิที่กฎหมายรับรองสามารถใช้ยันกับบุคคลอื่น ๆ ได้ และการใช้สิทธินี้ยังสามารถมีสิทธิในเสรีภาพต่าง ๆ ที่กฎหมายรับรองไว้ด้วย

3) ความหมายของเสรีภาพ

นักวิชาการกล่าวถึงความหมายของเสรีภาพ เช่น ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายว่า “เสรีภาพ” คือ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น เป็นภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ และไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง[152] และนอกจากนี้ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต ยังมีความเห็นเรื่อง “เสรีภาพ” นี้ หมายถึง สภาวการณ์ของมนุษย์ที่

---

[151] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**, หน้า 237-238.

[152] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**, หน้า 22.

ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่น หรือปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่เท่าที่บุคคลนั้นไม่ถูกบังคับให้ต้องกระทำในสิ่งที่ไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่บุคคลนั้นประสงค์ที่จะกระทำ[153]

จากการศึกษาความหมายของ “เสรีภาพ” พบว่า เสรีภาพเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่มีอยู่ในเสรีภาพที่กฎหมายรับรองให้ประชาชนพึงกระทำได้เท่าที่กฎหมายกำหนด บุคคลหรือมีกฎหมายใดจะไปขัดขวาง รบกวน การมีเสรีภาพในสิ่งนั้นๆ ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้น ๆ รับรองไม่ได้ และมีข้อสังเกตกรณีที่ก่อให้เกิดความสับสน คือ กรณีของ “สิทธิในเสรีภาพ” (Freiheitsrecht) ว่า โดยลำพังของเสรีภาพนั้น ไม่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่น เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ซึ่งบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการที่จะนับถือศาสนาหรือไม่นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งมิได้ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นแต่อย่างใด รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันได้บัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพไว้ในมาตรา 2 โดยในวรรคหนึ่งเป็น “เสรีภาพทั่วไปในการกระทำการ” โดยถือว่าเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐานหลัก” (Muttergrundrecth) สิทธิและเสรีภาพตามหลักดังกล่าวได้ก่อให้เกิดเสรีภาพเฉพาะเรื่องอื่น ๆ อีกมากมาย ในกรณีที่มีการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพโดยอำนาจรัฐในกรณีนี้ย่อมถือว่าสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมีสถานะเป็น “สิทธิในการป้องกันตามกฎหมายมหาชน”

2.2.1.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

การอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและมีผู้คนจำนวนมากรวมตัวกัน ย่อมได้รับสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินชีวิตในรัฐ ดังนั้น คำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” หรือ”สิทธิและเสรีภาพ” จึงเป็นคำที่มักจะถูกนำมาอ้างในการกระทำการหรือห้ามมิให้กระทำการ รวมทั้งการเรียกร้องให้รัฐกระทำการหรือโต้แย้งการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐ แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในอดีตเป็นเวลานานมาแล้วที่มนุษย์ควรมีสิทธิดังกล่าว ขณะเดียวกันยังมีการดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้ได้สิทธินั้นมาระหว่างผู้ใต้ปกครอง แนวความคิดของของกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) เพื่อจำกัดอำนาจรัฐแม้มิได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรแต่เป็นกฎหมายที่สูงส่ง ควรแก่การเคารพ สิทธิต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติกฎหมายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเพียงการรับรองเท่านั้นว่ามนุษย์มีสิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพในการสื่อสาร และสิทธิเสรีภาพในความคิดเห็นไม่มีใครล่วงละเมิดได้ ประชาชนมีอนาเขตมิให้ผู้ใช้อำนาจทางปกครองรัฐหรือผู้ใดล่วงล้ำเข้ามากับของตนเองและผู้อื่น[154]

---

[153] อุดม รัฐอมฤต และคณะ, **การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิของบุคคลตามมาตรา 28** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544), หน้า 87.

[154] บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 5, หน้า 54-55.

เมื่อมนุษย์ได้รับสิทธิและเสรีภาพแล้วย่อมเกิดการเข้าใจในสิทธิและเสรีภาพของตนไม่เท่ากัน การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจึงเป็นการใช้กลไกของรัฐเพื่อเข้ามาปกป้องการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ใช้สิทธิเกินขอบเขต ภายใต้พื้นฐานกฎหมายธรรมชาติหรือพื้นฐานการใช้ชีวิตของมนุษย์นั้น ๆ ประชาชนต้องทราบว่าตนเองมีสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายคุ้มครองหรือรับรองให้เพียงใด เนื่องจากประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิของตนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด จนทำให้ผู้มีสิทธิหรือเสรีภาพเช่นเดียวกับตนเองได้รับผลกระทบจากการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเกินความคุ้มครองตามกฎหมาย

1) ประเภทของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

(1) เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น

เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นนั้น เป็นข้อจำกัดในสิทธิและเสรีภาพทั้งหลาย ตามความเห็นของ Dueing และต้องพิจารณาถึงสภาวะธรรมชาติ ที่เห็นว่ามนุษย์นั้นมีสภาวะที่สมบูรณ์ทางเสรีภาพ เพื่อให้มนุษย์กระทำการของตนเองได้ภายใต้ขอบเขตธรรมชาติ ตามทัศนะของ John Lock มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน

(2) เพื่อการดำรงอยู่และภาระหน้าที่ของรัฐ

เพื่อเป็นการรักษาปกป้องการดำรงอยู่ในความสามารถของรัฐเพื่อทำหน้าที่รักษาความมั่นคงและปลอดภัย ถือว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามพื้นฐานของทฤษฎีสัญญาประชาคม เพื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่เข้ามาคุ้มครองสิทธิแก่ปัจเจกชน เพื่อเหตุผลอันชอบธรรมในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ[155]

(3) เพื่อความสงบเรียบร้อยและประโยชน์สาธารณะ

เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะละความสงบเรียบร้อยที่ได้รับการยอมรับตั้งแต่สมัยโรมัน อันเป็นการแบ่งประเภทของกฎหมายเอกชน ซึ่งคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชน และกฎหมายมหาชนที่คุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ส่วนรวมจะต้องมาก่อนเพื่อความชอบธรรมในสังคม[156]

2) เงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้[157] กำหนดให้การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลนั้นต้องถูกบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ

---

[155] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 207.

[156] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 214.

[157] มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จากหลักดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าการจำกัดต่อเสรีภาพนั้นทำมิได้ แต่ก็ถูกจำกัดได้ด้วยอำนาจของกฎหมายเช่นกัน หลักการสำหรับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนั้นที่ไม่สามารถจำกัดได้ มีดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไข

ถ้ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่ที่กำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ แม้จะมีเงื่อนไขในกฎหมายอื่นที่เป็นกฎหมายทั่วไปลำดับรองลงมาหรือเงื่อนไขพิเศษ ก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

(2) รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไข

หากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญรัฐจะต้องดำเนินการดังนี้

ก) การตรากฎหมายจำกัด

รัฐสภาในฐานะเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนจากประชาชนตามหลักประชาธิปไตย ต้องบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดให้สามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพประชาชน ซึ่งอาจบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่มีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ โดยต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นอำนาจที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับต่อประชาชนแล้วทำให้ประชาชนเสียสิทธิบางประการ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

ข) กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

กฎหมายที่ออกมาแล้วมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้วต้องไม่ย้อนหลังเป็นโทษแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย ต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไป และต้องไม่เป็นการแทรกแซงต่อกระบวนการยุติธรรม

ค) ไม่เพิ่มหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องเหมาะสมจำเป็นได้สัดส่วนพอสมควรแก่เหตุ ถือว่าเป็นหลักการหนึ่งในการจำกัดอำนาจฝ่ายปกครอง โดยหลักนี้มีความสำคัญมากเช่นในสหพันธรัฐเยอรมัน คือ

(ก) หลักความเหมาะสม เป็นหลักที่กำหนดให้รัฐใช้มาตรการหรือวิธีการใด ๆ ที่ต้องยอมรับหรือแสดงให้เห็นว่าเป็นไปได้ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์

(ข) หลักความจำเป็น เป็นหลักที่เมื่อรัฐได้ออกมาตรการนั้นมาแล้วจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ หากมีมาตรการอื่น ๆ ที่มีผลกระทบน้อยกว่า รัฐต้องเลือกมาตรการที่มีผลกระทบน้อยที่สุด

(ค) หลักพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักที่รัฐจะเลือกใช้มาตรการที่ไม่ก่อภาระแก่ผู้ได้รับผลกระทบจนเกินขอบเขต หากกระทบแล้วต้องมีเหตุผล เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ และประชาชนแต่ต้องไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ

ง) กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะต้องได้รับการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครอง ๆ ไม่เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่กระทำการข่มขู่ทรมาน บังคับ ให้กระทำการอื่นใดในลักษณะไม่เหมือนมนุษย์

จ) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็น

เพื่อเป็นการเตือนให้องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐเพื่อกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องตรากฎหมายโดยให้เหตุผลว่าการตรากฎหมายดังกล่าวจะไม่เป็นแทรกแซงขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และประชาชนต้องสามารถตรวจสอบว่าการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น อาศัยส่วนใด บทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญ

ฉ) ต้องมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปไม่สามารถเจาะจงต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

การออกกฎหมายที่กระทบสิทธิและเสรีภาพนั้นต้องออกโดยเป็นนามธรรมเลือกปฏิบัติมิได้ สอดคล้องต่อความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เลือกเพศ ชาติ ภาษา สถานะบุคคล หรือสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ศาสนา การศึกษาอบรม ความพิการ มิได้ รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลด้วยความเสมอภาพ

จากการศึกษาเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพถือเป็นการกำหนดรัฐต้องปกป้องและเคารพต่อผู้ทรงสิทธิในมีสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง การใช้อำนาจรัฐไปออกกฎหมายกระทบสิทธิหรือการกระทำต่อการมีสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่สามารถกระทำได้

2.2.2 การคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

เสรีภาพทางวิชาการเป็นการรองรับการใช้สิทธิของมนุษย์อย่างหนึ่งมีความผูกพันในการกระทำของมนุษย์ที่มีพื้นฐานจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ด้วยเหตุว่ามนุษย์รู้จักคิด แก้ไขปัญหา และเรียนรู้ศึกษาอยู่ตลอดเวลา มนุษย์มีความฉลาดอยู่ในสภาวะต่าง ๆ เพื่อให้ตัวเองอยู่รอดเมื่อเทียบกับสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ การคิดค้นทำให้มนุษย์มีปัญญาสามารถนำมาสร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่มนุษย์เอง ความสมบูรณ์แบบที่มนุษย์มีอยู่ในตัวเองนั้นคือการพัฒนาตนเอง

จากตัวของมนุษย์เอง มาจากความเป็นอิสระในความคิด ไม่ใช่ถูกบังคับขู่เข็ญ การที่มนุษย์คิดค้นค้นคว้าได้อย่างอิสระจะทำให้มนุษย์สำเร็จเป้าหมายของตนและพบความจริง เสรีภาพทางวิชาการจึงเกิดจากการค้นคว้า แสวงหาความรู้ของมนุษย์ ส่งเสริมแลกเปลี่ยนความรู้กันและกัน สร้างคุณค่าความมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความก้าวหน้าทางวิทยาการ เช่น การแพทย์ สาธารณสุข วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เสรีภาพทางวิชาการจึงเป็นสิ่งสำคัญที่มนุษย์จะต้องมีในตนเองเพื่อพัฒนาสิ่งใหม่และการดำรงอยู่ของมนุษย์ หากขาดเสรีภาพทางวิชาการในตัวมนุษย์แล้วย่อมไม่เกิดการพัฒนา

2.2.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการ

เสรีภาพทางวิชาการเริ่มขึ้นในโลกตะวันตก โดยประวัติศาสตร์ของเสรีภาพทางวิชาการพบจากบุคคลที่นำเสนอความคิดความเชื่อที่แตกต่างจากความเชื่อที่ตนเคยได้รับการสั่งสอนหรือถ่ายทอดมา จึงพยายามค้นคว้าและแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ อยู่เสมอ พัฒนาการทางความคิดของชาวกรีก ช่วง 500 ปี สังคมกรีกเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยอันสนับสนุนให้ ชาวเมืองสามารถแสดงความเห็นกันได้อย่างเสรี โซฟิสต์เชื่อว่า ความจริงและคุณธรรมที่แท้จริงนั้นไม่มี เป็นเรื่องของการตีความ “Homo Mensura Man is Measure of All Thing” มนุษย์เป็นเครื่องวัดสรรพสิ่ง ขึ้นอยู่กับว่าใครสามารถใช้วาทศิลป์จูงใจให้ คนเชื่อได้มากกว่า[158] แต่โสเครตีสเสนอความเห็นแตกต่างจากโซฟิสต์ ว่าความรู้และความดีเป็นสิ่งที่มีอยู่จริง ซึ่งมนุษย์สามารถรับรู้และทำดีได้โดยการใช้เหตุผล ชักชวนให้ผู้คนตั้งข้อสงสัยต่อความคิดความเชื่อที่มีในสังคม ขุนนางต่างกล่าวหาโสเครตีสว่าการกระทำของเขาเป็นการลบหลู่ศาสนา ไม่บูชาเทพเจ้า[159] สุดท้ายศาลจึงพิจารณาคดีและตัดสินประหารชีวิตด้วยการให้ดื่มยาพิษ โสเครตีสได้ตามกฎหมายไม่ยอมหลบหนี[160] มาร์ติน ลูเธอร์ คิง กล่าวว่า “เสรีภาพทางวิชาการที่เป็นจริงในทุกวันนี้ เกิดขึ้นเพราะการอารยะขัดขืน ของโสเครตีส[161] ต่อมาเพลโตซึ่งเป็นลูกศิษย์ของโสเครตีสเปิดโรงเรียนในกรุงเอเธนส์ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ได้มาจากการ

---

[158] ปรีดี เกษมทรัพย์, **นิติปรัชญา**, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 98.

[159] จักรสิน พิเศษสาทร, **ทฤษฎีและนักปรัชญาการศึกษา** (กรุงเทพมหานคร: ดำรงการพิมพ์, 2521), หน้า 4.

[160] Aaron Burgess, **Academic Freedom & Religious Control: An Interpretative Phenomenological Analysis into How Seminary Faculty Make Sense of Academic Freedom** (Doctoral Dissertation, Northeastern University, 2013), p. 29.

[161] ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา, **GRECO-ROMAN (ปัญญากรีก-โรมัน)** (กรุงเทพมหานคร: Openbooks, 2559), หน้า 17.

ก่อตั้งของรัฐมุ่งสั่งสอน ให้ลูกศิษย์ฝึกใช้ปัญญาค้นคว้าหาความจริง การสอนใช้วิธีตั้งคำถามและให้ลูกศิษย์ตอบโดยใช้เหตุผล มีความเป็นอิสระทางความคิด[162]

ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 5 เป็นต้นมา สถาบันอุดมศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยเริ่มก่อตั้งขึ้นมาในสมัยยุคกลางนี้ อาจารย์ในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เป็นนักบวช[163] การเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยสมัยยุคกลางจึงให้ความสาคัญกับคำสอนและความเชื่อทางศาสนามากกว่า หลังจากนั้น มาร์ติน ลูเธอร์ (Martin Luther ค.ศ. 1483-1546) นักบวชชาวเยอรมันประจำมหาวิทยาลัยวิทเทนแบร์ก (University of Wittenberg) เขาเสนอ หลักการ 95 ประการ (95 Theses Against the Sales of Indulgences) เพื่อโต้แย้งว่าการขาย ใบไถ่บาปของศาสนจักรเป็นการประพฤติที่ผิดและไม่ตรงตามพระคัมภีร์[164] คำสอนและการกระทำของลูเธอร์แสดงให้เห็นว่าต้องการสนับสนุนให้ปัจเจกบุคคลแต่ละคนสามารถเข้าถึงความจริงได้ด้วย สติปัญญาของตนเองโดยไม่ต้องให้ศาสนจักรเป็นผู้ชี้นำ จิออร์ดาโน บรูโน (Giordano Bruno ค.ศ. 1548-1600) บาทหลวงชาวอิตาเลียน ที่เป็นทั้งนักปรัชญาและนักจักรวาลวิทยา เสนอว่ายังมีจักรวาลที่เหมือนกับระบบสุริยะจักรวาลอีกนับไม่ถ้วนและไม่มีเทพวัตถุใดบน ฟากฟ้าใดอยู่ห่างจากศูนย์กลางจักรวาลในระยะทางที่เท่ากัน โลกเป็นเพียงส่วนหนึ่งของจักรวาลเช่นเดียวกับดวงอาทิตย์ พระเจ้าไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ พระเจ้าดำรงอยู่ทุกหนแห่งในโลกและสวรรค์[165] ปี ค.ศ. 1600 สุดท้ายศาลจึงตัดสินให้ประหารชีวิตบรูโนโดยการเผาทั้งเป็น ความคิดจากโคเปอร์นิคัสและมีชีวิตใน ยุคเดียวกันกับจิออร์ดาโน บรูโน คือ กาลิเลโอ กาลิเลอิ (Galileo Galilei ค.ศ. 1564-1642) ศาสตราจารย์ชาวอิตาลี กาลิเลโอใช้กล้องโทรทรรศน์ที่ตนประดิษฐ์ขึ้นเองเฝ้าสังเกตการเคลื่อนไหว ของดวงดาว ทำให้เขาค้นพบว่าดวงจันทร์ของดาวพฤหัสมีพื้นผิวที่ไม่ราบเรียบ ซึ่งไม่สอดคล้องกับทฤษฎีความสมบูรณ์แบบตามคำสอนที่เคยเชื่อกันมา ศาลตัดสินให้กาลิเลโอมี ความผิดฐานนอกรีตและให้ลงโทษกักตัวอยู่ในบ้านจนถึงแก่กรรม และในปี ค.ศ. 1992 เป็นเวลา

---

[162] จรัส สุวรรณเวลา, **ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า.10.

[163] วิจิตร ศรีสอ้าน, **หลักการอุดมศึกษา**, หน้า 49.

[164] Ame Kittleson, **Luther the Reformer: The Story of the Man and His Career** (Minneapolis, Ausberg, 1986), Quoted in Aaron Burgess, **Academic Freedom & Religious Control: An Interpretative Phenomenological Analysis into How Seminary Faculty Make Sense of Academic Freedom** (Doctoral dissertation, Northeastern University, 2013), p. 32.

[165] Joan Acocella, **The Forbidden World**, Retrieved June 9, 2017 from http://www.newyorker.com/magazine/2008/08/25/the-forbidden-world

ล่วงเลยมากว่า 400 ปี ประมุขศาสนจักรโรมันคาทอลิกในเวลานั้นได้ออกมายอมรับว่าความคิดของกาลิเลโอเป็นสิ่งที่ถูกต้อง และกล่าวขอโทษต่อครอบครัวของกาลิเลโอสาหรับการกระทำของ ศาสนจักรเมื่อครั้งก่อตั้งมหาวิทยาลัยไลเดน (The University of Leiden) ในปี ค.ศ. 1575 อย่างไรก็ตาม อาจารย์และนักศึกษามหาวิทยาลัยไลเดนก็ไม่ได้มีสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการอย่างเต็มที่ แต่อิทธิพลทางศาสนาและทางการเมืองที่เข้ามาจำกัด สิทธิของอาจารย์และนักศึกษาภายในมหาวิทยาลัยเริ่มลดน้อยลง นอกจากนี้ขบวนการเคลื่อนไหว เรียกร้องเสรีภาพทางวิชาการเพิ่มขึ้น

จากวิวัฒนาการแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองด้านเสรีภาพทางวิชาการ มีการส่งเสริมและรับรองการแสดงออกซึ่ง ความคิดเห็น ในทางวิชาการ ที่มีมาอย่างยาวนานส่งผลถึงสถาบันการศึกษา นโยบายรัฐ และแนวความคิดของศาลในการนำเสรีภาพทางวิชาการมาคุ้มครอง และมีข้อสังเกตว่า การคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่เกิดขึ้นนั้น เกิดจากการแสดงออกซึ่งความคิดที่ได้รับความคุ้มครองในเชิงพิสูจน์ที่มาของการแสดงออกซึ่งความคิดนั้นในเชิงวิชาการได้ เช่น กรณีของกาลิเลโอ ที่แสดงความรู้ความคิดเห็นเรื่องดวงดาวขัดต่อความเชื่อของศาสนจักร โดยความเชื่อของกาลิเลโอนั้น แสดงให้เห็นว่ามีการพิสูจน์เพื่อรองรับการแสดงความคิดเห็นในเชิงวิชาการ และต่อมาได้มีการเรียกร้องให้คุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการมากขึ้น

1) ความหมายของวิชาการ

การเข้าใจความหมายของคำว่า “วิชาการ” จะทำให้เข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการด้วย ในตำราต่าง ๆ ยังไม่พบความหมายของคำว่าวิชาการ แต่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน คำว่า “วิชา” หมายถึง ความรู้ ความรู้ที่ได้ด้วยการเล่าเรียนหรือฝึกฝน เช่น วิชาภาษาไทย วิชาช่าง วิชาการฝีมือ และ “วิชาการ” หมายถึง วิชาความรู้สาขาใดสาขาหนึ่งหรือหลายสาขา เช่น บทความวิชาการ สัมมนาวิชาการ การประชุมวิชาการ[166]

เสรีภาพทางวิชาการเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มของสิทธิและเสรีภาพทางวัฒนธรรม ที่มีเป้าประสงค์ในการคุ้มครองและส่งเสริมงานของมหาวิทยาลัย ดูแลรักษาและพัฒนาวิชาการของรัฐ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้เสรีภาพทางวิชาการเป็นเสรีภาพที่มีลักษณะพิเศษคู่ขนานไปกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ดังนั้นกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะได้รับการคุ้มครองจากบทบัญญัติเรื่องเสรีภาพทางวิชาการจะต้องมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น กล่าวคือ “จะต้องมีความเป็นวิชาการ” วิลเฮล์ม ฟอน ฮุมโบลต์ (Wilhelm von Humboldt) นักวิชาการชาวเยอรมัน และคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ให้ความหมายของคำว่าวิชาการให้หมายถึง “ปัญหาที่ไม่สามารถหาทางแก้ไขได้ตลอดกาล ที่ยังไม่ถูกค้นพบ และไม่สามารถค้นพบได้อย่างสิ้นเชิง” ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมนีได้รับ

---

[166] ราชบัณฑิตยสถาน, *เรื่องเดิม.*

อิทธิพลจากนิยามของ (Wilhelm von Humboldt) ให้ความหมายของคาว่าวิชาการใน คำพิพากษาอุดมศึกษา (Hochschulurteil) โดยศาลรัฐธรรมนูญอธิบายว่า มาตรา 5 วรรคสาม ของกฎหมายพื้นฐานไม่ได้คุ้มครองทฤษฎีทางวิชาการทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งเป็นการเฉพาะ หากแต่มุ่งคุ้มครองทุกสิ่งที่เมื่อพิจารณาทิ้งจากเนื้อหาและรูปแบบแล้ว เป็นความพยายามที่มีแบบแผนและจริงจังที่จะค้นหาความจริง[167]

คำว่า “วิชาการ” มีจุดมุ่งหมายของวิชาการคือการแสวงหาความจริง ความรู้ทางวิชาการเป็นความรู้ที่เข้าถึงกันได้ ไม่ขัดแย้งกัน แยกแยะออกได้เป็นหมวดหมู่ มีลำดับก่อนหลัง มีความสัมพันธ์กันในทางความคิดซึ่งมนุษย์สามารถเข้าใจได้ด้วยสติปัญญา ซึ่งไม่ขึ้นอยู่กับอารมณ์ความรู้สึกหรือตามอำเภอใจของบุคคล[168]

2) ความหมายของเสรีภาพทางวิชาการ

นักวิชาการได้อธิบายความหมายของเสรีภาพทางวิชาการไว้ เช่น ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน[169] อธิบายความหมายของเสรีภาพทางวิชาการว่า เสรีภาพของสมาชิกในสถาบันอุดมศึกษา อันได้แก่คณาจารย์ และนิสิตนักศึกษาในการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการทั้งด้านการเรียนการสอน และการวิจัยค้นคว้า เสรีภาพทางวิชาการที่ใช้กันในประเทศตะวันตก อาจจำแนกได้เป็น 2 กรณี

(1) เสรีภาพทางวิชาการของบุคคล ครอบคลุมกรณีการพ้นจากสภาพการกีดกันหรือจากัดโอกาสและสิทธิอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ศาสนา เพศ และการเมือง ครอบคลุมถึงการสอนตามเนื้อหาที่เป็นไปตามหลักการและข้อเท็จจริง การวิจัยค้นคว้า การเขียนและการตีพิมพ์เผยแพร่ผลงานทางวิชาการ ซึ่งส่งเสริมให้แต่ละคนสามารถทาหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามลักษณะของมหาวิทยาลัย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ รวมไปถึงการไม่ต้องหวั่นเกรงต่อการขัดขวางปราบปรามใด ๆ ทั้งจากฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย หรือสถาบันภายนอกอันเนื่องมาจากการแสดงความเห็นนั้น

(2) เสรีภาพทางวิชาการของสถาบัน เป็นเรืองความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการศึกษากับสังคมและหน่วยงานของรัฐบาล เสรีภาพในข้อนี้มุ่งส่งเสริมการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาให้มีอิสระในการดำเนินงาน ซึ่งครอบคลุมถึงเสรีภาพในการบริหารงานบุคคล

---

[167] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, “เสรีภาพทางวิชาการในระบบกฎหมายเยอรมัน,” **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์** 36, 3 (กันยายน 2550): 552.

[168] ปรีดี เกษมทรัพย์, *เรื่องเดิม,* หน้า 26.

[169] วิจิตร ศรีสะอ้าน, **หลักการอุดมศึกษา**, หน้า 46-55.

เสรีภาพในการกำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา เสรีภาพในการรับนักศึกษา และเสรีภาพทางการสอนและวิจัย และเสรีภาพในการกำหนดแนวทางของสถาบัน

นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง คือ ศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์[170] ได้อธิบายความหมายของเสรีภาพทางวิชาการไว้ว่า เสรีภาพทางวิชาการถือว่าเป็นคุณค่าสำคัญอันหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย โลกไม่สามารถวิวัฒน์ไปได้ถ้าในสังคมการเมืองไม่ยอมรับให้มีเสรีภาพแบบนี้ดำรงอยู่ เสรีภาพทางวิชาการมิได้มีเฉพาะแต่นักวิชาการ ใคร ๆ ก็สามารถมีได้แต่ต้องมีการค้นคว้ามีกระบวนการนั้นอย่างเป็นระบบ ระเบียบ มีหลักมีเกณฑ์ มีหลักฐานพิสูจน์ได้ ทั้งในแง่แบบแผนและรูปแบบนั้น มันเป็นที่ยอมรับในทางวิชาการ ดังนั้นคนทั่วไปจึงมีความคุ้มครองนี้ได้แต่อาจจะยากในการใช้วิธีการในการแสวงหาความรู้จึงกลายเป็นการใช้เสรีภาพแสดงความคิดเห็นไป ดังนั้นเสรีภาพในทางวิชาการจึงแตกต่างไปโดยวิธีการในการแสวงหาความรู้ในการได้มาซึ่งความรู้ใหม่ ๆ การแสดงความเห็นต่าง ๆ ที่ไม่มีองค์ความรู้นั้นจึงไม่ถือเป็นเสรีภาพทางวิชาการ

3) ผู้ทรงสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการ

ผู้ทรงสิทธิในระบบกฎหมายสามารถแบ่งได้ตามหลักสิทธิมนุษยชนที่กำหนดให้คนเกิดมาเป็นมนุษย์ และมีสิทธิในฐานะมนุษย์ เรียกว่าทุกคนมีพื้นฐานในสิทธิแห่งศักดิศรีความเป็นมนุษย์ และหลักสิทธิพลเมืองที่เป็นสิทธิในฐานพลเมือง ณ ที่แห่งนั้น พลเมืองแห่งรัฐเท่านั้น เช่น การมีส่วนร่วมทางการเมือง การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย การพิจารณาการเป็นผู้ทรงสิทธิสามารถพิจารณาว่าสิทธิของผู้นั้นว่ามีขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพเพียงใด[171]

เมื่อเสรีภาพในทางวิชาการเป็นการคุ้มครองการใช้สิทธิในเสรีภาพที่เกี่ยวกับการใช้ความคิด กระบวนการคิด ทางวิชาการและมีการรับรองในทางวิชาการ เสรีภาพทางวิชาการจะคุ้มครองผู้ทรงสิทธิในฐานะใดที่สามารถอ้างได้ว่าตนเองเป็นผู้ทรงสิทธิในทางวิชาการ จากการศึกษาพบว่าบุคคลธรรมดาที่เป็นผู้ทรงสิทธิเกี่ยวกับกิจกรรมวิชาการที่มีการรับรองในบทบาทหน้าที่คือ กลุ่มครู อาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิจัย นักวิชาการ นักเรียน นิสิตและนักศึกษา รวมถึงกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทและอ้างตนเองได้โดยมีการรับรองว่าตนเองผลิตงานด้านวิชาการ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้อยู่ในกลุ่ม องค์กร ที่ตนเองมีหน้าที่ในองค์กร สถาบันนั้น ๆ และบทบาทสำคัญที่ตนเองจะต้องปฏิบัติงานคือการทำหน้าที่ในทางวิชาการ เช่น ครู อาจารย์ มีหน้าที่ในการจัดการเรียนการสอน ถ่ายทอดประสบการณ์ความรู้จากตำรา ทฤษฎี จากประสบการณ์ นักวิจัยมีหน้าที่ในการค้นคว้า ศึกษา

---

[170] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 5 เมษายน 2564, การสัมภาษณ์.

[171] บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 5, หน้า 63.

วิเคราะห์ เปรียบเทียบ ค้นหา ทดลอง ผลิตงานวิจัย เพื่อประโยชน์สังคม นักเรียนและนักศึกษามีหน้าที่ศึกษาหาความรู้ พัฒนาตนเอง เสริมสร้างความรู้นำไปประกอบอาชีพ

เมื่อศึกษาความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการต่ออาจารย์นั้น ถือว่าหน้าที่ของอาจารย์มีความสำคัญมากในการปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัย สิทธิในเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์นั้น ต้องมีเสรีภาพทางวิชาการทั้งในการค้นคว้าเอาความรู้มาถ่ายทอด เสรีภาพในการจัดการเรียนการสอน การแสดงความคิดเห็นในวิชาที่ตนเองต้องจัดการเรียนการสอน รวมถึงการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ตามบทบาทและหน้าที่ของตนเอง เช่น การเข้าร่วมกิจกรรมของสถาบันการศึกษา เข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา เข้าร่วมกิจกรรมอาสา การพูดการแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะ และนอกจากนี้อาจารย์จะต้องมีสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการที่สามารถวิพากษ์วิจารณ์ นโยบาย การบริหารมหาวิทยาลัย โครงการต่าง ๆ การแต่งตั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัย การสื่อสารในการบริหารงานทั้งในคณะและระดับนโยบาย ในสภามหาวิทยาลัย หมายถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการบริหารงานมหาวิทยาลัยด้วย และยังมีสิทธิที่จะปกป้องตนเองจากการเข้ามาแทรกแซงในการทำงาน รวมถึงในกระบวนการบริหารงารบุคคลที่ควรจะได้รับการประเมินความดีความชอบจากผู้บังคับบัญชาโดยตรง (Immediate Supervisor) หรือคณะกรรมการประเมินอย่างเหมาะสม การได้รับเงินเดือนขึ้นตามระยะเวลาตามช่วงของเงินเดือน (Rang of Salary) ด้วยความยุติธรรมเท่าเทียม ตามประสบการณ์และผลการปฏิบัติงาน การได้รับคำอธิบายอย่างมีเหตุผลในการประเมิน การได้รับการบรรจุแต่งตั้งประจำ เนื่องจากเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์จะได้รับการถ่วงดุลจากความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย (Faculty Responsibilities) อันได้แก่ ความรับผิดชอบต่อนักศึกษา ในการจัดการเรียนการสอน การประเมินผลการเรียน การให้คำปรึกษาและการปฏิบัติต่อนักศึกษาให้ดีงาม รวมถึงอาจารย์จะต้องมีความรับผิดชอบต่อวิชาชีพของตนเอง การศึกษา ค้นคว้าความรู้ในวิชาที่สอน การพัฒนาตนเอง การเผยแพร่ผลงานทางวิชาการและการเข้าร่วมการประชุมวิชาการ การเข้าร่วมกิจกรรมและการประชุมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยทั้งด้านบริหารและวิชาการ กระบวนการบริหารงานบุคคลการร่วมกันคัดเลือก และประเมินอาจารย์ที่ประกอบไปด้วยความรู้และคุณสมบัติที่ดี และที่สำคัญที่สุดคืออาจารย์จะต้องรับผิดชอบต่อมหาวิทยาลัย โดยการปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ สนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวิชาการต่าง ๆ[172]

---

[172] Kenneth G. Ryder, “Faculty Rights and Responsibilities,” In **Handbook of College and University Administration: General and Academic**, Asa S. Knowles, ed. (New York: McGraw-Hill, 1970), pp. 6-78, อ้างถึงใน ประภาศรี ศุภอักษร, **เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 67-72.

นอกจากนี้ผู้ทรงสิทธิประเภทนิติบุคคลก็เป็นผู้ทรงสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการได้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมันเคยมีคำวินิจฉัยว่านิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิได้ โดยให้เหตุผลว่า ผู้ที่อยู่เบื้องหลังนิติบุคคลมหาชนนั้นคือรัฐที่ไม่ใช่บุคคลธรรมดา รัฐจึงไม่อาจเป็น ได้ทั้งผู้ทรงสิทธิและผู้ที่ต้องผูกพันอยู่กับสิทธิ[173] อย่างไรก็ตามมีองค์กรทางกฎหมายมหาชน 3 องค์กร ที่ทางตำราวิชาการยอมรับว่าสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการได้ ได้แก่ มหาวิทยาลัย โบสถ์ และองค์การวิทยุกระจายเสียง[174] สำหรับมหาวิทยาลัยจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยรัฐหรือ ได้สนับสนุนจากรัฐโดยสภาพ วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยด้านการเรียนการสอนและการวิจัยนั้น มหาวิทยาลัยย่อมมีความเป็นอิสระจากรัฐ กรณีนี้มหาวิทยาลัยย่อมมีความเป็นอิสระทางวิชาการ อีกทั้งภายในมหาวิทยาลัยมีบุคลากรประเภท อาจารย์ นักวิจัย นักวิชาการที่ทำหน้าที่ในการดำเนินกิจการมหาวิทยาลัย ดังนั้นรัฐต้องให้การปกป้องความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการ มหาวิทยาลัยในฐานะนิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชนย่อมอ้างสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการในฐานะผู้ทรงสิทธิได้

เสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเมื่อศึกษาเชิงความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จะต้องมีความสัมพันธ์ด้านงบประมาณที่ได้รับจากรัฐ แม้ว่าจะสามารถเก็บค่าบำรุงต่าง ๆ จากผู้เรียนแล้ว ก็ยังคงต้องของบประมาณจากรัฐ ซึ่งอาจถือได้ว่ายังไม่มีอิสระภาพทางการเงิน ทำให้มีผลผูกพันจากรัฐรวมถึงมีการควบคุมจากหน่วยงานตรวจสอบต่าง ๆ การมีเสรีภาพทางวิชาการจึงยังไม่สมบูรณ์อย่างแท้จริง แต่รัฐเองจะต้องวางมาตรการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้ได้ เพื่อปกป้องการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการนี้มิให้อาจารย์ นักวิจัย นักวิชาการ นักศึกษา ถูกคุกคาม ดังนั้นความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยจะต้องมีการบริหารแบบกระจายอำนาจ ได้แก่[175]

---

[173] บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 5, หน้า 72.

[174] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, **เสรีภาพทางวิชาการในระบบกฎหมายเยอรมัน**, หน้า 562.

[175] วิจิตร ศรีสอ้าน, ความพยายามในการแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัย รายงานการสัมมนาเรื่องรูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยไทยในอนาคต, ใน **เอกสารประกอบการสัมมนามหาวิทยาลัยกับการพัฒนา กองแผนงาน สำนักปลัดทบวงมหาวิทยาลัย**, วันที่ 27-29 พฤษภาคม 2525, หน้า 92.; Richard T. De George, **Academic Freedom and Tenure: Ethical Issues** (New York: Rowman Littlefield, 1997), p. 136, อ้างถึงใน ประภาศรี ศุภอักษร **เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 73-74.

(1) เสรีภาพด้านการบริหารบุคลากร มหาวิทยาลัยต้องบริหารงานบุคคลได้เอง เช่น การจัดระบบการบริหารงาน อัตราเงินเดือน การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ เกณฑ์เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ กระบวนการทางวินัย กระบวนการที่บริหารงานบุคคลอย่างอิสระเอกเทศ ออกจากระบบราชการจะทำให้มีบุคลากรที่มีประสิทธิภาพเข้ามาเป็นอาจารย์ได้มากว่าส่วนราชการ

(2) เสรีภาพในการกำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันที่ประกอบไปด้วยบุคลากรที่มีความสามารถในทางวิชาการและเป็นแหล่งรวมผู้รู้มากมาย หน่วยงานภายนอกไม่ต้องมากำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษาให้มาก เนื่องจากสถาบันมีความใกล้ชิดกับความจริงมากกว่า ผู้ทรงคุณวุฒิภานอกจะไม่ทราบกระบวนการจัดการเรียนการสอนข้างในสถาบัน ดังนั้นการเปิดให้มหาวิทยาลัยกำหนดหลักสูตรได้เองจะเป็นหลักประกันประสิทธิภาพด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยเองได้

(3) เสรีภาพในการรับนักศึกษา มหาวิทยาลัยควรมีสิทธิในหารเปิดรับและให้โอกาสทางการศึกษาได้อย่างเท่าเทียมกัน และการคิดค้นกระบวนการคัดเลือกนักศึกษาด้วยตนเอง หลักสูตรและมาตรฐานทางวิชาการจะเป็นมาตรวัดในการคัดเลือกนักศึกษาเพื่อเข้าเรียนในมหาวิทยาลัย

(4) เสรีภาพในการสอนและการวิจัย การจัดการเรียนการสอนและการทำวิจัยถือเป็นกลไกสำคัญและบทบาทหลักของมหาวิทยาลัยเพราะมหาวิทยาลัยเป็นศูนย์รวมแห่งความรู้และความคิดวิทยาการ ความก้าวหน้าและการพัฒนาอยู่ที่ระบบการเรียนการสอนและการพัฒนาคุณภาพงานวิจัย เสรีภาพในด้านการสอนและการวิจัยจะครอบคลุมต่ออาจารย์และนักศึกษาในการแสวงหาความรู้และความจริง

(5) เสรีภาพในการกำหนดแนวทางของสถาบัน ทิศทางในการดำเนินกิจการมหาวิทยาลัย ความเจริญก้าวหน้าเพื่อความประสบความสำเร็จในทางวิชาการ และความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมและประเทศชาติ มหาวิทยาลัยควรมีการพัฒนาความพร้อมด้วยตนเอง เพื่อการเข้าสู่กระบวนการแข่งขันในตลาดวิชา เมื่อมหาวิทยาลัยไม่สามารถกำหนดทิศทางของตนเองได้การพัฒนาทางนโยบายย่อมไม่ประสบผลสำเร็จตามอุดมคติของการเป็นมหาวิทยาลัย

แนวคิดดังกล่าวเป็นความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่มหาวิทยาลัยในฐานผู้ทรงนิติบุคคล หลายๆ ประเทศให้ความสำคัญเพื่อการบริหารงานบุคคลแบบอิสระมหาวิทยาลัยในต่างประเทศแม้ว่าจะรับงบประมาณจากรัฐเช่น ประเทศอังกฤษ ก็จะรับงบประมาณแบบ Block Gtant ซึ่งรับเป็นก้อนเพื่อให้มหาวิทยาลัยไปบริหารเองได้อย่างอิสระ สภามหาวิทยาลัยจะประกอบไปด้วยบุคคลภายนอกซึ่งมิได้มาจากรัฐมาบริหารงานและงบประมาณถือว่าเป็นการสร้างความเป็นอิสระในการบริหาร และสร้างเสรีภาพทางวิชาการได้ แต่มีข้อสังเกตเรื่องการบริหารงานบุคคลให้มี

สถานภาพถาวร (Tenture) ว่าสามารถเป็นหลักประกันในการมีเสรีภาพทางวิชาการได้กับอาจารย์ ซึ่งเมื่อผ่านการทดลองงานแล้วก็ควรจ้างจนเกษียณอายุหรือเมื่อลาออก การเลิกจ้างโดยไม่มีเหตุผลหรือการประเมินไม่เป็นธรรมกับอาจารย์จึงไม่สามารถทำได้ เว้นแต่ผู้นั้นกระทำความผิดกฎหมายด้านวินัยอย่างร้ายแรง คณาจารย์ที่มีสถานะถาวรจะสามารถสร้างเสรีภาพทางวิชาการได้อย่างเต็มที่[176]

4) ความแตกต่างระหว่างเสรีภาพทางวิชาการและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

เสรีภาพทางวิชาการเป็นกระบวนการในการแสดงความคิดเห็นและเกิดจากการไตรตรอง วิเคราะห์ วิจัย ซึ่งความคิดเห็นของตนเองออกสู่สาธารณะ ดังนั้นจึงมีความคล้ายกันกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ที่เกิดจากการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา เป็นต้น เมื่อพิจารณาจากการรกระแสดงออกของผู้ใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็น การพูด การพิมพ์ การโฆษณา จะพบว่าการแสดงออกดังกล่าวเป็นการกระทำที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองแล้ว แต่ยังไม่เพียงพอที่จะเป็นการคุ้มครองในการมีเสรีภาพทางวิชาการได้ ถ้าการแสดงออกนั้นไม่เกิดจากการใช้สติปัญญา ไตร่ตรอง ใช้ความรู้ประสบการณ์ การวิเคราะห์ วิจัย โดยอ้างเหตุผลแสดงหลักฐานในเชิงวิชาการ หรือมีหลักวิชาการรับรอง เมื่อการแสดงออกนั้นออกสู่สาธารณะแล้วย่อมถูกจำกัดการใช้เสรีภาพตามเงื่อนไขแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อมิให้กระทบต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอื่นที่กำหนดไว้ต่อบุคคล[177]

อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพทางวิชาการมีความคล้ายกันโดยริเริ่มจากกระบวนการคิดและจบที่การแสดงออกสู่สาธารณะ แต่ลักษณะสำคัญของเสรีภาพทางวิชาการนั้น คือมีความเป็นงานวิชาการที่มีระบบ ระเบียบ กระบวนการแบบแผน เหตุผลและทฤษฎี ซึ่งเป็นความหมายเฉพาะของ “วิชาการ” ผู้ทรงสิทธิที่ได้รับการรับรองการมีเสรีภาพทางวิชาการจึงได้แก่ อาจารย์ นักวิจัยและนักวิชาการ ของมหาวิทยาลัยเพราะบุคคลกลุ่มนี้ทำหน้าที่ด้านวิชาการโดยตรง เช่น การจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการทางวิชาการ แต่หากเป็นการแสดงออกทางความคิดเห็นของอาจารย์โดยทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับบริบทของตนเองนั้น จึงเป็นการแสดงความคิดเห็นในฐานะบุคคลทั่วไปที่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจะคุ้มครอง จะไม่ครอบคลุมไปยังเสรีภาพการทางวิชาการ

---

[176] ประภาศรี ศุภอักษร, *เรื่องเดิม*, หน้า 76.

[177] ภัทรสุดา วรสาร, **สิทธิในเสรีภาพทางวิชาการ: ศึกษารัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 50.

จากแนวความคิดและความหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับความหมายของ “เสรีภาพทางวิชาการ” พบว่าเสรีภาพทางวิชาการเป็นการอธิบายความคุ้มครองสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการให้ชัดเจนว่าจุดมุ่งหมายในการนิยามความหมายของเสรีภาพทางวิชาการนั้นคือ การคุ้มครองการแสดงออกซึ่งความคิด ความเห็น เชิงกระบวนการ สำหรับการพัฒนาทางความรู้ การศึกษาค้นคว้า การทำวิจัย การพัฒนาความรู้ ในงานทางวิชาการที่เป็นการเฉพาะ ที่แตกต่างกับการมีเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น หรือการวิพากษ์วิจารณ์ โดยไม่มีการรับรองทางวิชาการ เสรีภาพทางวิชาการมุ่งคุ้มครองผู้มีหน้าที่ทางวิชาการ เช่น ครู อาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการในสถาบันการศึกษา ในบางประเทศมีการรับรองการมีเสรีภาพทางวิชาการในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ให้ความสำคัญเรื่องการพัฒนาความรู้ สะท้อนการมีความรู้ของประชาชน การใช้ความรู้ในด้านการพัฒนาสังคม การจัดการศึกษา การแข่งขันด้านอาชีพ และการนำความรู้ไปประกอบอาชีพในตลาดแรงงาน การมีงานวิจัยและนวัตกรรม และจำนวนทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศนั้น ๆ ความคิดทางวิชาการที่มีเสรีภาพทางวิชาการต้องมีวิธีดำเนินการ หลักการ ทฤษฎี ปรากฏหลักฐานอ้างอิง และเป็นที่ยอมรับกันในทางวิชาการ และผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

2.2.2.2 การจำกัดเสรีภาพทางวิชาการ

การจำกัดเสรีภาพทางวิชาการเป็นแนวความคิดเดียวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชากรตามรัฐธรรมนูญเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้นเพื่อมิให้รัฐออกกฎหมายกระทบต่อการใช้เสรีภาพทางวิชาการหรือผู้ทรงสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการจะใช้เสรีภาพเกินส่วนที่กฎหมายคุ้มครองและรับรองให้จนไปกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจึงมีหลักในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ดังนี้

1) เงื่อนไขการจำกัดสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการ

เป็นการพิจารณาว่าสิทธิและเสรีภาพนั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ และจัดอยู่ในเงื่อนไขกำหนดไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้[178]

(1) สิทธิที่มีการจำกัดสิทธิตามเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป (Grundrechte mit einfachemGesetzvorbehalt) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกำหนดว่าการจำกัดสิทธินั้นอาจจะกระทำ ได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้เรียกร้องเงื่อนไขพิเศษ เช่น เสรีภาพในเคหสถาน รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานไว้ เพียงบัญญัติไว้ว่า “เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายกำหนด”

---

[178] บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 5, หน้า 56-57.

(2) สิทธิที่มีการจำกัดสิทธิตามเงื่อนไขตามกฎหมายพิเศษ (Grundrechte mit qualifizertem Gesetzvorbehal) กล่าวคือ กรณีนี้รัฐธรรมนูญเรียกว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดย กฎหมายต้องผูกพันกับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง หรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือต้องดำเนินการโดยวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

(3) สิทธิที่ปราศจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิ (Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt) กล่าวคือ กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิและเสรีภาพไว้โดยไม่อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิโดยกฎหมายใด ๆ แต่รัฐอาจำหนดขอบเขตการให้ความคุ้มครอง ได้แก่ เสรีภาพในการถือศาสนา การแบ่งประเภทสิทธิโดยใช้เกณฑ์เงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบอำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิว่าเป็นไปตาม เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ถ้าพบว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไม่เป็นไปเงื่อนไขตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ย่อมแสดงให้เห็นว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาพบว่าเกณฑ์ในเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการจะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบอำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ถ้าพบว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไม่เป็นไปเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ รัฐสภาในฐานะผู้แทนราษฎรจากตามระบอบประชาธิปไตย จะต้องต้องบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยกระทำตามเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้ รวมถึงต้องระบุเหตุผลความจำเป็นเพื่อเป็นการเตือนให้การใช้อำนาจรัฐ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องตรากฎหมายโดยไม่เป็นแทรกแซงขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และประชาชนต้องสามารถตรวจสอบว่าการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ และการตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพทางวิชาการจะต้องมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปเสมอภาคและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เลือกเพศ ชาติ ภาษา สถานะบุคคล หรือสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ศาสนา การศึกษาอบรม ความพิการ มิได้ ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองรบกวนสิทธิของผู้อื่น สร้างความเกลียดชัง[179]

---

[179] มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง สำนักวิชานิติศาสตร์, **เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นภายใต้สถานการณ์การเมืองไทยหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557**, ค้นวันที่ 20 กรกฎาคม 2563 จาก https://law.mfu.ac.th/law-news/lawdetail.html?tx_news_pi1%5Bnews%5D=5583&tx_

2) การใช้เสรีภาพทางวิชาการ

การจำกัดเสรีภาพทางวิชาการมิใช่เป็นการจำกัดให้ไม่ได้รับความคุ้มครองในเสรีภาพทางวิชาการแต่แรก จากการศึกษาพบว่าเป็นเอกสิทธิของอาจารย์ นักวิชาการ นักวิจัย ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงสำหรับการทำงานด้านวิชาการ ในรัฐธรรมนูญได้กำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการของผู้ใช้สิทธิในเสรีภาพทางวิชาการเท่านั้น ดังนั้นหากมีกฎหมายกำหนดข้อจำกัดของการมีเสรีภาพทางวิชาการกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแห่งรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชการ ทั้งนี้การใช้เสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ นักวิจัย นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ ในมหาวิทยาลัยเมื่อได้รับการคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการแล้ว การใช้เสรีภาพทางวิชาการของตนเองจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย แม้ว่าจะอ้างถึงการใช้เสรีภาพว่าเป็นงานวิชาการที่เป็นเสรีภาพทางวิชาการ การใช้เสรีภาพทางวิชาการนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บทบาทหน้าที่ของพลเมือง ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน[180] และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น การมีเสรีภาพทางวิชาการนั้นการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่แรกไม่ได้เป็นเป้าหมายตามระบอบประชาธิปไตยเพราะเสรีภาพทางวิชาการมันถูกจำกัดโดยตัวของมันเอง เมื่อไปกระทบกับเสรีภาพประการอื่นซึ่งมีความสำคัญกว่า เช่น เราจะใช้เสรีภาพในทางวิชาการนำมนุษย์มาทดลองไม่ได้เพราะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้นนักวิชาการจึงจะอ้างเสรีภาพตลอดไม่ได้ เพราะเสรีภาพในทางวิชาการไม่ได้อยู่อย่างโดดเดี่ยวแต่มีเสรีภาพประการอื่นอยู่ด้วย

การใช้เสรีภาพทางวิชาการต้องไม่ขัดกับหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ และขัดต่อหลักประชาธิปไตย โดยหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ประมุขของรัฐ ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องยึดโยงกับประชาชนด้วย เพราะรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กับการเมืองและระบอบทางการเมือง อุดมการทางการเมือง รวมถึงการใช้อำนาจทางการเมือง[181] รัฐธรรมนูญจึงเป็นระบบที่อยู่ในโครงสร้างทางปกครองของประเทศและกำหนดมาตรการ

---

news_pi1%5Bday%5D=20&tx_news_pi1%5Bmonth%5D=7&tx_news_pi1%5Byear%5D=2018

[180] พิชัยศักดิ์ หรยางกูร และณัฐนันทน์ อัศวเลิศศักดิ์, **หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน** (นนทบุรี: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557), หน้า 2-19.

[181] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร: กรุงสยามพับบลิชชิ่ง, 2556), หน้า 15.

ต่าง ๆ ที่สำคัญ ระบบการเมืองที่มีระบอบประชาธิปไตยจึงมีแนวคิดทฤษฎี สัมพันธ์กับการใช้เสรีภาพทางวิชาการที่ต้องไม่ขัดกับหลักพื้นฐานในรัฐธรรมนูญและหลักประชาธิปไตยดังนี้ ดังนี้

(1) หลักพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ

ก) หลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” มาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” ซึ่งแปลว่ากฎหมายรัฐ หรือในระบบกฎหมายอังกฤษ Rechtsstaat ว่า rule of law หรือ State-under-law ซึ่งนิติรัฐ หมายถึงกฎหมายต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองมีอำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาค การปฏิบัติตนของบุคคลต้องถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย การจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมายทำให้ต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ นิติรัฐนอกจากจะคุ้มครองสิทธิของบุคคลแล้ว จะต้องเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง เช่นการสร้างระบบปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพโดยการมีองค์กรตุลาการขึ้นมาโดยเฉพาะ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของเยอรมันถูกเรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Grundgesetz) ซึ่งเรียกว่าหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญ[182]

ข) หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมถูกให้ความหมายโดยนักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวอังกฤษ คือ A.V. Dicey (ค.ศ. 1835 ถึง 1922) ตาราของเขา ที่ชื่อวา Introduction to the Study of the Law of the Constitution เป็นตำรามาตรฐานของนักกฎหมายในอังกฤษและได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรม Dicey ว่ามีความสัมพันธ์กับรัฐสภา และบุคคลทุกคนจะต้องเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย ทุกชนชั้นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันเป็นปกติธรรมดา (The Ordinary Law of the Land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (Ordinary Courts) จะเป็นผู้รักษาไวซึ่งกฎหมายดังกล่าว บรรดาเจาหนาที่ทั้งหลายตองเคารพตอกฎหมาย บุคคลทั้งหลายยอมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมาย และไม่มีผู้ใดทั้งสิ้นแม้แต่กษัตริย์จะอยู่เหนือกฎหมายได้ สิทธิทางกฎหมายที่ย่อมเกิดจากที่รัฐสภาได้ตราขึ้น ได้รับการปกครองคุ้มครองจากรัฐสภาและศาล นอกจากนี้ในตำราอื่น ๆ มีการอธิบายถึง หลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายได้ของการรกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในความยุติธรรมของธรรมชาติ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม[183]

---

[182] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” **จุลนิติ** 9, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2555): 54.

[183] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 62.

ค) หลักแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นแนวความคิดที่ไม่ให้อำนาจมารวมกันอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวผูกขาดการใช้อำนาจ โดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจจะทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ลอร์ด แอ๊กตั้นได้กล่าวว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มิชอบ และการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่มิชอบอย่างแน่นอน” (Power Tends to Corrupt and Absolute Power Corrupts Absolutely) เมื่อมีการใช้อำนาจโดยมิชอบย่อมส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครอง ทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในชีวิตและการดำรงอยู่ มองเตสกิเออ (Montesquieu) นักปราชญ์ ชาวฝรั่งเศส จึงได้เสนอแนวคิดในการแบ่งแยกการการใช้อำนาจออกเป็นนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการให้เกิดการถ่วงดุล (Check and Balance) อำนาจและเกิดดุลยภาพไม่ผูกขาดแก่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง หลักการแบ่งแยกอำนาจถือเป็นหลักการในรัฐธรรมนูญที่ประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขตของความคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค[184]

ง) หลักความชอบด้วยกฎหมาย

ภายใต้หลักการปกครองที่ประชาชนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายมีความเคารพต่อกฎหมายและจะไม่กระทำการใด ๆ นอกเหนือจากกฎหมายกำหนดหรือละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งหมายถึง “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” บทบาทของผู้ปกครองในฐานะรัฐ องค์กรรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายจะต้องปฏิบัติต่อหน้าที่นั้น ๆ อย่างเคร่งครัด ไม่ใช่อำนาจละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มิฉะนั้นจะเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบและไม่เคารพต่อหลักนิติรัฐ กฎหมายที่รัฐจะต้องเคารพนั้นประกอบไปด้วยกฎหมายลายลักษณ์อักษรและกฎหมายไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กฎหมายจารีตประเพณี หลักทั่วไปของกฎหมาย[185]

จ) หลักรัฐธรรมนูญนิยม

หลักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เป็นแนวความคิดที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือการกำหนดโครงสร้างพื้นฐานในการบริหารจัดการรัฐ ซึ่งกำหนดให้รัฐธรรมนูญในลักษณะสัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือในการจัดองค์กรซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะสัญญาประชาคมเพื่อการใช้รัฐธรรมนูญแก้ปัญหาให้บ้านเมืองมีความเรียบร้อยและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม และวัตถุประสงค์สุดท้ายคือการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมแม้ว่าการบัญญัติกฎหมายจะต้องเคารพถึงหลักความเสมอภาคตามกฎหมายก็ตาม ความไม่เท่าเทียมกันในทางปฏิบัติ

---

[184] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *เรื่องเดิม,* หน้า 144.

[185] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 144.

เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมจึงต้องอาศัยหลักการในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎเกณฑ์สูงสุดของประเทศมาเป็นกฎเกณฑ์คุ้มครองผู้อ่อนแอกว่า ความเชื่อมโยงระหว่างรัฐจะต้องให้การคุ้มครองซึ่งสิทธิและเสรีภาพของผู้ใต้ปกครองและประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครอง รัฐจะต้องสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพเพื่อจะได้บรรลุวัตถุประสงค์[186]

ฉ) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution) เป็นผลของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย ในทฤษฎีแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจกฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจออกกฎเกณฑ์อื่น รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎเกณฑ์ที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (Pouvoir Constituant) และเป็นกฎเกณฑ์ที่ตั้งกฎหมายทั้งระบบ รัฐธรรมนูญจะกำหนดองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครองรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนการกำหนดและการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่เหนือกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น กฎหมายที่ออกตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญหรือมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งการกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีกระบวนการแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาเพื่อเป็นหลักประกันให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีความเป็นสูงสุดมิให้มีการออกกฎหมายมาล่วงละเมิดอำนาจนี้ได้ในตะวันตกเรียกอำนาจดังกล่าวว่า “Judicial Review Power” ซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลในทางปฏิบัติและทำให้รัฐธรรมนูญเป็นจริงเป็นจังมีอำนาจประกาศิตสมกับที่มีการบัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักประกันสูงสุด ผลของความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงทำให้การใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้รับหลักประกันที่จะไม่ถูกลบล้างโดยกฎเกณฑ์ที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญได้[187]

ช) หลักความเสมอภาค

ความเสมอภาคเป็นแนวความคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานธรรมชาติที่มนุษย์เกิดมาและมีความเท่าเทียมกันตามธรรมชาติและต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน นักกฎหมายธรรมชาติมองว่าความเสมอภาคมีติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด แม้ว่าไม่มีกฎหมายรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรมารองรับ นอกจากนี้แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดเรื่องปัจเจกชนนิยมเพราะเป็นการที่รัฐจะต้องยอมรับและเคารพต่อหลักการดังกล่าว หลักเสมอภาคเป็นหลักของสิทธิมนุษย์ชนที่ได้รับ

---

[186] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 113-114.

[187] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 143.

การยอมรับเป็นกฎหมายยลายลักษณ์อักษรเพราะเป็นสิทธิในทางธรรมชาติของบุคคลที่เป็นการแปรสิทธิตามธรรมชาติของบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายในความคิดเห็นของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองและสำนักกฎหมายธรรมชาติ[188]

(2) หลักประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นรูปแบบของผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง อันมีรากฐานอยู่บนอุดมการของเสรีภาพ (Liberty) ความเสมอภาค (Equality) และภราดรภาพ (Fraternity) โดยหลักประชาธิปไตยนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประการ[189]

ก) หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนคือการวิวัฒน์หลักประชาธิปไตยเป็นอย่างแรก เพราะประชาธิปไตยยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty) ประชาชนจึงมีการเชื่อมโยงกับอำนาจรัฐผ่านการเลือกตั้งและการใช้อำนาจรัฐนั้นยึดโยงกับประชาชนผ่านองค์กรต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือความชอบธรรมการใช้อำนาจรัฐแก่ประชาชน เพราะเจตจำนงของประชาชนมีลักษณะเป็นรูปธรรมและแสดงออกอย่างประนีประนอมผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม และการตัดสินใจจากเสียงส่วนใหญ่และผลของการใช้เสียงข้างมากก็จะต้องมีกระบวนการรับรองว่าเสียงข้างน้อยจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ต้องเคารพการดำรงชีวิตอยู่ในประชาคม และมีหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยที่มีส่วนร่วมในประชาคมเท่าเทียมกับเสียงข้างมาก

ข) หลักประชาธิปไตยแบบเสรี

หลักประชาธิปไตยแบบเสรี (Freiheitliche Demokratie) สะท้อนออกมาในลักษณะของสังคมที่ยอมรับความหลากหลายทางความคิดต่อการแกปัญหาใดปัญหาหนึ่ง มีการถกเถียงกันให้ได้ข้อสรุปที่สังคมยอมรับบนพื้นฐานของสันติวิธี ดังนั้น หลักประชาธิปไตยแบบเสรีจึงรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น รับรองเสรีภาพในการชุมนุม รับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมกลุ่มบุคคล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นการเมืองเพื่อแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน เสรีภาพเหล่านี้ระบอบประชาธิปไตยสามารถทำหน้าที่ให้เกิดขึ้นได้ ประชาธิปไตยแบบเสรีมีความสำคัญไม่หย่อนไปกว่าหลักอำนาจอธิปไตยเป็นชองปวงชน เพราะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิปละเสรีภาพว่าจะไม่ล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพนั้นหรือไปรบกวนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

---

[188] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 439.

[189] บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 18-20.

ค) หลักเสียงข้างมาก

หลักเสียงข้างมาก (Mehrheitsprinzip) โดยเสียงข้างมากไม่ได้เป็นเครื่องสะท้อนว่าการตัดสินใจเป็นสิ่งที่ถูกต้องที่สุด แต่สิ่งที่สะท้อนจากการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากอย่างน้อยที่สุด คือ การที่เสียงส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยกับวิธีการและพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อตนเอง ดังนั้น หลักเสียงข้างมากจึงเป็นเกณฑ์พื้นฐานสำหรับการตัดสินใจ ด้วยเหตุนี้ ระบบการสร้างเจตจำนงของรัฐตามวิถีทางประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องอาศัยพื้นฐานของเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ เช่นการเลือกตั้ง หรือการตัดสินใจในคณะของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ การตัดสินใจนั้นสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง และการให้ความเคารพและคุ้มครองเสียงข้างน้อยจึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำด้วย เพื่อเป็นการให้หลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการลงมติลักษณะพวกมากลากไป หรือการตัดสินใจหรือแนวนโยบายที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจในความยินยอมที่ให้โดยอิสระ(Freely Given Consent) ของประชาชนเสียงข้างมาก

ง) หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน

การปกครองในระบบประชาธิปไตยในปัจจุบันมีลักษณะของการใช้ผู้แทน การใช้ประชาธิปไตยของปวงชนจะต้องผ่านระบบรัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยเฉพาะฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี กับฝ่ายนิติบัญญัติกับรัฐสภา ความชอบธรรมของคณะรัฐมนตรีเกิดจากความไว้วางใจของรัฐสภา รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยยิ่งกว่าองค์กรอื่น ๆ เพราะเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีหลัก 2 ประการดังนี้

(ก) หลักเงื่อนไขของรัฐสภา (Parlamentsvorbehalt) หมายความว่า องค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาต้องเป็นผู้กาหนดกฎเกณฑ์ในประเด็นที่มีความสำคัญซึ่งไม่อาจมอบอำนาจให้แก่องค์กรอื่นได้ เช่น การตรากฎหมายที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารไปกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ เช่นนี้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องเป็นผู้กำหนดหลักการและสาระสำคัญด้วยตนเอง สำหรับวิธีการและรายละเอียดอาจมอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดได้

(ข) หลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย (eine ununterbrochene Legitimationskette) หมายความว่า ประชาชนนั้นไม่เพียงแต่เป็นผู้ถืออำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น แต่ยังหมายความว่าการใช้อำนาจรัฐผ่านองค์กรต่าง ๆ ต้องมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงไปถึงประชาชนด้วย องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินภารกิจของรัฐ จึงต้องอาศัยหลักความสัมพันธ์ที่ไม่ขาดสายมาเป็นจุดเชื่อมโยงองค์กรกับประชาชน ประชาชนอาจใช้วิธีการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรง เช่น การถาม

ความเห็นของประชาชน (Plebiscite) หรือการเปิดโอกาศให้ประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจ (Referendum) เช่นการออกเสียงประชามติ การทำประชาพิจารณ์ การทำกระบวนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

จากการศึกษาหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและหลักประชาธิปไตยพบว่ารัฐธรรมนูญกำหนดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดเอาไว้เพื่อคุ้มครองการใช้อำนาจต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้กฎหมายเพื่อคุมครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อประกันศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ผ่านกระบวนการรับรองโดยระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนจากปวงชน ดังนั้นเสรีภาพทางวิชาการแม้ว่าเป็นสิทธิอย่างหนึ่งในการมีเสรีภาพซึ่งผู้ทรงสิทธิ เช่น ครู อาจารย์ นักวิจัย นักวิชาการ นักเรียน นิสิต และนักศึกษาในองค์กรสถานศึกษา เช่น มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย จะมีอำนาจและสามารถใช้สิทธิในเสรีภาพทางวิชาการได้ แต่การใช้เสรีภาพดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแลพไม่ให้เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ การใช้เสรีภาพทางวิชาการที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การใช้เสรีภาพทางวิชาการไปกระทบหรือรบกวนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการประชาธิปไตย ถือว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักพื้นฐานในรัฐธรรมนูญและขัดต่อหลักประชาธิปไตย เช่น การทำงานวิชาการเกี่ยวกับศาสนาที่มีเนื้อหาปลุกปั่นสร้างความแตกแยก การทำงานวิชาการด้านเชื้อชาติที่เนื้อหาเป็นการดูถูกชาติพันธุ์ ซึ่งถือเป็นงานวิชาการที่ไม่เคารพต่อหลักความเสมอภาคและเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงถือว่าการใช้เสรีภาพทางวิชาการดังกล่าวนั้นขัดต่อหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

เสรีภาพในทางวิชาการเป็นปัญหาในสองมิติ ทั้งการจำกัดจากรัฐและจากประชาชน ดังนั้นการทำงานวิชาการที่ไปกระทบต่อความเชื่อ ความยึดถือของบุคคล จนส่งผลให้คนกลุ่มนั้นไม่พอใจ ดังนั้นเพียงการรับรองเสรีภาพในการวิชาการอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ รัฐจึงต้องคุ้มครองบุคคลเพื่อไม่ให้การใช้เสรีภาพทางวิชาการนั้นถูกกระทบจากบุคคลอื่นด้วย[190]

2.2.3 เสรีภาพทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา

ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ โดยพื้นฐานการดำเนินกิจการ เช่น การเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ จะได้รับความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการโดยรูปแบบการดำเนินกิจการและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย หลังจากที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการทำให้บทบาทของผู้เป็นอาจารย์ ในสถาบันอุดมศึกษาที่ทำหน้าที่เชิงวิชาการได้รับความคุ้มครองด้วย การคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการมีมาอย่างยาวนานเริ่มต้นด้วยการโต้เถียงกัน การอภิปรายถกเถียงใน

---

[190] iLaw, **เสรีภาพทางวิชาการ ในบรรยากาศใต้ระบอบแห่งการ “ย้อนกลับ”**, ค้นวันที่ 9 เมษายน 2565 จาก https://ilaw.or.th/node/5844

ประเด็นต่าง ๆ และนำเอาข้อมูลที่อ้างอิงได้ยกขึ้นมาต่อสู้ เสรีภาพทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา นอกจากรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ ภายใต้กรอบของกฎหมายต่าง ๆ เช่น หลักการอุดมศึกษา ประเทศสหพันธรัฐเยอรมันให้ความสำคัญกับการมีเสรีภาพทางวิชาการกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญฉบับ Paulskirche (The Frankfurt Constitution of 1849) มาตรา 152 ว่า “วิชาการและการสอนย่อมเป็นอิสระ” อาจารย์มหาวิทยาลัย มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีข้อจำกัดทางกฎหมายเช่นเดียวกันกับเจ้าหน้าที่รัฐ กฎหมายอุดมศึกษา (Hochschulrahmengesetz: HRG) ซึ่งเป็นกฎหมายระดับสหพันธ์ที่บัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 1976 กำหนดโครงสร้างและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยว่ามีเสรีภาพทางวิชาการในมาตรา 4 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “มลรัฐ และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีหน้าที่ในการประกันการใช้เสรีภาพทางวิชาการของบุคลากรของมหาวิทยาลัย” ดังนั้น เสรีภาพทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาได้รับความคุ้มครองโดยสภาพของการดำเนินการทางวิชาการและกฎหมายที่ให้ความคุ้มครอง

นอกจากอาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการแล้ว ผู้ได้รับความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการคือผู้เรียน เช่น นักเรียน นักศึกษา ผู้รับการอบรม ก็มีสิทธิแสดงความคิดเห็น การทำกิจกรรม การทดลองศึกษาวิจัย ค้นคว้า วิจารณ์ ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครองให้ผู้เรียนเข้าถึงการศึกษา และต้องได้รับความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากรในการเรียนรู้โดยไม่แบ่งแยกเพศ ศาสนา เชื้อชาติ การแยกการศึกษา (Segregation) การปฏิบัติกิจกรรมใด ๆ ต้องไม่มีการบังคับ และได้รับความสมัครใจ ดังนั้นเพื่อต่อยอดความรู้เชิงวิชาการผู้เรียนมีสิทธิเข้าถึงการได้รับความรู้แล้ว ต้องได้รับความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการด้วย เพื่อให้คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการกระบวนการในสถาบันอุดมศึกษาครบถ้วน

2.2.3.1 ความเป็นมาของเสรีภาพทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา

ปรัชญาเชิงเสรีนิยมนำแนวความคิดเสรีภาพทางวิชาการ โดยมองว่ามนุษย์สามารถแลกเปลี่ยนซึ่งความคิดเห็นต่างจนนำมาสู่การอภิปรายความคิดกันอย่างเสรีเพื่อพัฒนาสังคมให้เกิดความเจริญงอกงามน Johann Gottlieb Fichte อธิการบดี เป็นผู้เสนอความคิดเรื่องเสรีภาพทางวิชาการ โดยกล่าวว่า “มหาวิทยาลัยจะบรรลุเป้าหมายทางวิชาการได้ต้องมีความเป็นอิสระจากความคุม จากภายนอก และมีเสรีภาพทางวิชาการอย่างกว้างไกล” อีกท่านหนึ่งคือ Thomas Jefferson ประธานาธิบดีคนที่ 3 แห่งสหรัฐอเมริกา ข้อความตอนหนึ่งเมื่อมหาวิทยาลัย Virginia เริ่มเปิดการเรียนการสอนในปี ค.ศ. 1819 ท่านได้กล่าวว่า “...สถาบันการศึกษาใหม่ที่เกิดขึ้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพทางวิชาการทางความคิดของมนุษยชาติ...” ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 อาจารย์ถูกข่มขู่ว่าเป็นสายลับและไม่มีความรักชาติ ในช่วงปี ค.ศ. 1930-1940 กฎหมายของสหรัฐอเมริกาจึงกำหนดให้ครูอาจารย์ต้องสาบานตนว่ารักชาติ เพราะช่วงนั้นมีลัทธิคอมมิวนิสต์ถูกเผยแพร่ และมี

กฎหมายห้ามครูอาจารย์ใช้เสรีภาพทางวิชาการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ[191] จากเหตุการดังกล่าวหลังจบสงครามโลกในเวลาต่อมา ได้มีการกำหนดนโยบายของรัฐให้มีผลกับการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาที่ชัดเจนขึ้น โดยริเริ่มให้มีหลักประกันในเรื่องหลักประกันเสรีภาพทางวิชาการให้สถาบันอุดมศึกษาได้ดำเนินภารกิจสร้างสรรค์ในความรู้เชิงวิชาการอย่างเต็มที่[192]

อาจารย์มหาวิทยาลัยจึงเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นผู้ใช้เสรีภาพทางวิชาการอย่างแท้จริง เพราะหน้าที่หลักของอาจารย์มหาวิทยาลัยนอกจาก การสอนแล้วบุคคลกลุ่มนี้ยังมีหน้าที่สร้างงานทางวิชาการเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และแสวงหาความรู้ ใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา บทบาทที่อาจารย์มหาวิทยาลัยได้รับการยอมรับนี้ เนื่องจากภาระงานของอาจารย์คือการเรียนการสอน และการวิจัย นั่นเอง นอกจากอาจารย์ในมหาวิทยาลัยแล้ว เสรีภาพทางวิชาการยังครอบคลุมไปถึง ตำแหน่งนักวิจัย และนักวิชาการ ซึ่งต้องมีหน้าที่ศึกษาหาความรู้ ค้นคว้า คิดวิเคราะห์ เชื่อมโยงแหล่งที่มาแหล่งข้อมูลต่าง ๆ การทดลองสิ่งใหม่ สร้างระบบ ระเบียบ หลักการและทฤษฎีใหม่ด้วย กลุ่มอาชีพตำแหน่งนี้คือ กลุ่มบุคคลที่ควรได้รับความคุ้มครองทางเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน หรืออาจรวมไปถึงบุคลากรทางการศึกษาหรือครูในโรงเรียน ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัย การค้นคว้า แต่หากไม่ได้เป็นการคิดค้นสิ่งใหม่ เสรีภาพทางวิชาการอาจคุ้มครองไปไม่ถึง[193]

2.2.3.2 ประเภทของเสรีภาพทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา

เสรีภาพทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท[194]

1) เสรีภาพทางวิชาการระดับปัจเจกที่มุ่งให้บุคลากรทางการศึกษามุ่งทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ความสามารถในการจัดการตนเองของมหาวิทยาลัย ระดับปัจเจก เช่น อาจารย์กับนิสิตนักศึกษา อาจารย์กับมหาวิทยาลัย นิสิตนักศึกษากับมหาวิทยาลัย หรืออาจารย์กับอาจารย์ หรือแม้ว่านิสิตนักศึกษากับนิสิตนักศึกษาด้วยกัน ซึ่งในแง่นี้ครอบคุลมการเรียนการสอน ทั้งหลักการ ข้อเท็จจริง การวิจัย ค้นคว้า การแสดงความคิดเห็น การเขียน การพูด การพิมพ์ โดยไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบของมหาวิทยาลัยที่ปราศจากเหตุผล[195] รวมถึงการไม่

---

[191] กฤษมันต์ วัฒนาณรงค์, “เสรีภาพทางวิชาการ: สมมติฐานที่รอการทดสอบ,” **วารสารวิชาการพระจอมเกล้าพระนครเหนือ** 5, 1 (กุมพาพันธ์ 2538): 23-28.

[192] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “เสรีภาพทางวิชาการ,” **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์** 27, 4 (ตุลาคม 2530): 36-38.

[193] ภัทรสุดา วรสาร, *เรื่องเดิม,* หน้า 46.

[194] วิจิตร ศรีสะอ้าน, **หลักการอุดมศึกษา**, หน้า 51.

[195] สุรพล นิติไกรพจน์, **มหาวิทยาลัยไทย: พัฒนาการมหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงาน**, หน้า 40.

หวาดกลัวต่อการขัดขวางปราบปรามใด ๆ ทั้งจากฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย หรือสถาบันภายนอก อันเนื่องมาจากการแสดงความคิดเห็นนั้น ตลอดจนปัจเจกชนในมหาวิทยาลัยต้องมีความสามารถในการวิจารณ์ตนเอง (Self-Criticism) ซึ่งเป็นเสาหลักแห่งการวิจารณ์

2) เสรีภาพทางวิชาการในระดับสถาบัน เป็นการพิจารณาในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันด้วยกัน ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาล หรือกับสถาบันอื่น ๆ ของสังคม ซึ่งเสรีภาพทางวิชาการประเภทนี้มุ่งส่งเสริมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้มีอิสระในการดำเนินงานโดยเฉพาะในด้านวิชาการ เช่น เสรีภาพในการกำหนดหลักสูตรและกำหนดมาตรฐานในการศึกษา เสรีภาพในการรับนิสิตนักศึกษา รวมไปถึงแนวทางของมหาวิทยาลัย[196] อาจกล่าวได้ว่าในระดับสถาบัน คือหลักประกันที่จะต้องได้รับการยืนยันและรักษาโดยสถาบันอุดมศึกษา และต้องได้รับรองจากสถาบันอื่น ๆ โดยเฉพาะรัฐ[197]

เสรีภาพทางวิชาการมีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบการอุดมศึกษา เนื่องจากเป็นภารกิจที่เป็นลักษณะพิเศษของสถาบันอุดมศึกษาอันมีความแตกต่างจากภารกิจของรัฐประเภทอื่น ๆ เช่นเดียวกับความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา แต่ก็มิใช่ให้อภิสิทธิแก่สถาบันอุดมศึกษา แต่เป็นการวางเงื่อนไขพื้นฐานสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินภารกิจของตนได้อย่างสมบูรณ์ สถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่ในการใช้เสรีภาพเหล่านี้อย่างรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง[198]

2.2.3.3 เสรีภาพทางวิชาการที่สอดคล้องกับหลักการอุดมศึกษา

หลักการอุดมศึกษาประกอบด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงานและความเป็นอิสระทางวิชาการโดยหลักการ และการอุดมศึกษาเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐเป็นผู้จัดทำ ความต้องการของปัจเจกชนในหลักการอุดมศึกษานั้นต้องตอบสนองต่อภารกิจที่มีหลากหลายให้รัฐตอบสนองประโยชน์ของปัจเจกชนและประโยชน์ของรัฐ[199] ดังนี้[200]

1) เสรีภาพทางวิชาการต่อหลักความรับผิดชอบต่อสังคม

เสรีภาพทางวิชาการที่มหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการและมีผลผลิตทางวิชาการจะต้องเพื่อประโยชน์ต่อสังคม ชุมชน และประเทศชาติ หน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาต้อง

---

[196] วิจิตร ศรีสะอ้าน, **หลักการอุดมศึกษา**, หน้า 52-53.

[197] สุรพล นิติไกรพจน์, **มหาวิทยาลัยไทย: พัฒนาการมหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงาน**, หน้า 41.

[198] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 43.

[199] เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล, *เรื่องเดิม,* หน้า 8-12.

[200] มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

พัฒนาความรู้ สร้างนวัตกรรมให้ทันสมัย เผยแพร่องค์ความรู้ต่าง ๆ ตอบสนองความต้องการของประเทศ สรร้างผู้เรียน อาจารย์ ให้มีส่วนร่วมพัฒนาชุมชน และผู้ด้อยโอกาส และสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม และรับผิดชอบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ชุมชนและสังคมมีสิทธิตรวจสอบ

2) เสรีภาพทางวิชาการต่อกิจกรรมในการอุดมศึกษา

เสรีภาพทางวิชาการในการศึกษาวิจัย ในการเรียนการสอน และการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการตามหลักวิชา ย่อมได้รับความคุ้มครองแต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมายและหน้าที่ของปวงชนชาวไทย การปิดกั้นครอบงำ จะทำมิได้ และสถาบันอุดมศึกษาต้องมีการจัดกลไกให้เหมาะสมกับการประกัน การให้ความช่วยเหลือ และคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่อาจารย์ นักวิจัยและนักวิชาการควรจะได้รับ

3) เสรีภาพทางวิชาการต่อหลักความเป็นอิสระ

การบริหารจัดการ การเรียน การสอน การศึกษาวิจัย และการบริหารงานทางวิชาการ การบริหารงานบุคคล การเงิน งบประมาณ และทรัพย์สิน ต้องมีความเป็นอิสระไม่ถูกครอบงำจากอำนาจบริหารจากรัฐส่วนกลาง หรืออำนาจในทางการเมืองภายในมหาวิทยาลัย โดยมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพ ป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การทุจริตประพฤติมิชอบ อย่างอิสระโดยคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อเสรีภาพทางวิชาการ

4) เสรีภาพทางวิชาการต่อหลักความเสมอภาค

การศึกษาต้องสร้างความเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดสรรทุนได้ตามสมควรเพื่อให้แก่ผู้เรียนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ส่งเสริมให้การมีเสรีภาพทางวิชาการแก่อาจารย์เพื่อการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาอย่างทั่วถึง

5) เสรีภาพทางวิชาการต่อหลักธรรมาภิบาล

สถาบันอุดมศึกษาต้องมีปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล มีระบบควบคุมภายในและระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์แห่งการป้องกันการทุจริต สภาสถาบันอุดมศึกษาต้องมีประมวลจริยธรรม ผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาต้องมีกลไก ส่งเสริม ตรวจสอบ บังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประมวลจริยธรรม ข้อบังคับธรรมาภิบาลที่กำหนดขึ้นต้องเป็นหลักประกันในการมีเสรีภาพทางวิชาการ

2.2.3.4 มาตรการในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

รัฐธรรมนูญ หลักการอุดมศึกษา และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดมาตรการความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ โดยสภาพของกฎหมายสูงสุดให้ประชาชนได้รับการรับรองการมีเสรีภาพทางวิชาการ และมีเจตนารมณ์กำหนดให้ “เสรีภาพทางวิชาการ” มีความ

คุ้มครองเฉพาะแยกจาก “เสรีภาพทางความคิดเห็น การพิมพ์ การโฆษณา” ซึ่งเสรีภาพทางวิชาการเป็นการคุ้มครองในทางวิชาการซึ่งบทบาทของผู้ทำหน้าที่ด้านงานวิชาการ เช่น การศึกษา การเรียน การค้นคว้า วิจัย การบริการวิชาการ มีการพัฒนา[201] ให้เกิดเป็นความรู้ใหม่ การพัฒนาความรู้ การคิดค้น ค้นพบ ที่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ส่งเสริมให้ประชากรมีอาชีพเลี้ยงตนเองได้ และสามารถนำมาพัฒนาประเทศ มาตรการความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ มีดังนี้

1) มาตรการคุ้มครองความเป็นอิสระไม่แทรกแซงการมีเสรีภาพทางวิชาการ

สถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านวิชาการโดยเฉพาะ มีหน้าที่ในการจัดการเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ การรับรองการศึกษา ออกวุฒิการศึกษาใบปริญญาให้กับผู้เรียน เพื่อไปประกอบอาชีพในสาขาอาชีพต่าง ๆ รองรับตลาดแรงงานที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันของมหาวิทยาลัยมีจำนวนมากที่แข่งขันกันเรื่องหลักสูตรทางการเรียนรู้ที่มีความทันสมัย ผู้ที่เข้าเรียนสามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพ หารายได้หรือไปใช้ทำงานในหน่วยงาน องค์กร หรือบริษัทต่าง ๆ และนำความรู้ไปพัฒนา เทคโนโลยี อุตสาหกรรม นวัตกรรม รูปแบบของหลักสูตรมหาวิทยาลัยจะแข่งขันกันในด้านเพื่อให้หลักสูตรการเรียนการสอนน่าดึงดูดใจ และในด้านงานวิจัยที่สามารนำไปพัฒนาแก้ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาในระดับประเทศ และระดับโลก ด้วยเหตุนี้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงต้องมีลักษณ์ในการบริหารงานเชิงโครงสร้างให้มีความเป็นอิสระ ปราศจากการควบคุมจะผู้มีอำนาจอย่างภาครัฐ การบริหารงานจะต้องคล่องตัว และทั้งด้านการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ เสรีภาพทางวิชาการจึงมีบทบาทต่อการอุดมศึกษา วิวัฒนาการของการจัดการการศึกษาของประเทศต่าง ๆ มีปัจจัยในการส่งผลการพัฒนาความรู้และงานวิจัย การพัฒนาหลักสูตรใหม่ ๆ และสามารถลดงบประมาณรัฐบาลได้ มหาวิทยาลัยหลายประเทศสร้างความโดดเด่นเชี่ยวชาญ เช่น มหาวิทยาลัยวิจัย มหาวิทยาลัยเป็นเลิศทางการสอน เน้นสร้างเครือข่ายต่าง ๆ สร้างเศรษฐกิจ วิทยาลัยชุมชน รูปแบบจะเป็นการให้โอกาสทางการศึกษา ซึ่งใช้คำว่า Further Education เป็นการให้บริการศึกษา ครอบคลุมทุกกลุ่มผู้เรียน หมายถึงแม้ว่าจะทำงานแล้วก็ยังเรียนได้ หรืออบรมเพิ่มเติมได้ และสามารถเข้าถึงการเรียนออนไลน์ได้

ความเป็นอิสระในการบริหารงานมหาวิทยาลัยจึงเป็นเรื่องที่สำคัญต้องลดขั้นตอนการบังคับบัญชาจากรัฐ (Entstaatlichung) ทั้งในการบริหาร การเงินและการบริหารวิชาการ

---

[201] จอห์น เอส บรูแบชเชอร์ และวิลลิศ รูดิ, **การอุดมศึกษาในช่วงต่าง ๆ ของการเปลี่ยนแปลงประวัติวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยอเมริกัน ค.ศ. 1636-1976**, แปลโดย จันทร์เพ็ญ เชื้อพานิช และสุมิตรา อังวัฒนกุล (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2562), หน้า 154.

โดยมหาวิทยาลัยมีความสามารถในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และสามารถตัดสินใจในเรื่องทางวิชาการได้มาก ปกป้องเสรีภาพทางวิชาการที่นำไปสู่ การทำหน้าที่ด้านการเรียนการสอน การวิจัย และงานวิชาการที่มีคุณภาพ โดยกิจกรรมทางวิชาการอย่างเป็นอิสระต้องได้รับความเคารพจากรัฐ ประชาชนทุกคนที่เกี่ยวข้องกับ งานวิชาการ การวิจัย และการสอน มีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐไม่ให้ก้าวล่วงเข้ามาแทรกแซงการค้นคว้า สำหรับการเผยแพร่ความรู้ของตน เพื่อปกป้องอาจารย์ในแวดวงวิชาการ ผู้บริหารและบุคลากรภายนอกต้องไม่ให้แทรกแซงเสรีภาพทางวิชาการในการประเมินสอนและการวิจัย หลัก “Forschungsfreiheit (Freedom of Research)” หรือเสรีภาพในการทำวิจัย ระบบและและมีการประเมินผล การทดสอบอย่างเข้มงวดและเป็นกลาง เช่นเดียวกับการวิจัยในมหาวิทยาลัย[202]

เพื่อให้การสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการกระทำได้โดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง ทางกลไก ระบบที่ไม่คล่องตัว เช่น ระเบียบ หลักเกณฑ์ กฎหมายต่าง ๆ จากการบริหารแบบรวมอำนาจ ความเป็นอิสระเชิงบริหารงานคือภาครัฐต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่รับรองและกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีการบริหารงานอย่างอิสระ มีสภามหาวิทยาลัยที่เป็นทำหน้าที่สูงสุด สภามหาวิทยาลัยมาจากการสรรหามาจากประชาชน มีอธิการบดีที่บริหารงานนำนโยบายมาบริหาร มีคณะกรรมการบริหารเป็นอิสระ ไม่ว่าด้านการจัดการองค์การ หรือการบริหารงานบุคคล โดยไม่มีหน่วยงาน ของรัฐกำกับดูแล[203] การกำหนดความเป็นอิสระในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยต้องจัดตั้งเป็นนิติบุคคลของรัฐ ภายใต้การกำกับดูแลมีรัฐมนตรีฯ เป็นผู้มอบนโยบายในหลักการอุดมศึกษาความเป็นต้องเปลี่ยนสถานะมหาวิทยาลัยส่วนราชการ (Staatliche Einrichtung) มาเป็นการบริหารเชิงกำกับดูแล (Stiftung) มีกฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษาของรัฐ (Niedersächsisches Hochschulgesetz) กำหนดให้มหาวิทยาลัยสามารถเลือกรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมได้ โดยหลักการให้ลดความพยายามลดขั้นตอนการบังคับบัญชาจากรัฐ (Entstaatlichung) ในด้านงบประมาณต้องได้รับงบประมาณจากรัฐ (Block Grant) มหาวิทยาลัยต้องหารายได้ และบริหารงบประมาณและทรัพย์สินได้ด้วยตนเอง

---

[202] The Federal Constitutional Court, **Federal Constitutional Court: Constitutional Complaint against Brandenburg Higher Education Act Unsuccessful**, Retrieved July 18, 2020 from http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2004/bvg04-104.html

[203] Tony Bryne, **Local Government in Britain**, 6th ed. (Durham: Penguin Politic, 1994), p. 38; กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก, **การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 120.

มาตรการคุ้มครองความเป็นอิสระไม่แทรกแซงการมีเสรีภาพทางวิชาการในการบริหารงานนั้น รัฐต้องไม่สามารถเข้าไปบังคับบัญชา ออกกฎหมายกำกับเช่นเดียวกับหน่วยงานใต้บังคับบัญชา ภาครัฐควรเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบเท่านั้น การให้ความเป็นอิสระแก่มหาวิทยาลัยซึ่งทำหน้าที่ด้านวิชาการในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาจะส่งเสริมให้เสรีภาพทางวิชการได้รับความคุ้มครอง

2) มาตรการคุ้มครองสถานะทางกฎหมายของอาจารย์

อาจารย์คือบุคลากรหลักในมหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่ดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา เช่น การจัดการเรียนการสอน การวิจัย อาจารย์จึงเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการมากที่สุด เนื่องจากการเป็นผู้ดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยโดยตรง การกำหนดสถานะของอาจารย์จึงมีความสำคัญเพื่อเป็นหลักประกันแก่บุคคล มาตรการในการกำหนดสถานะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งกำหนดให้คุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน[204] บางแห่งคุ้มครองในให้มีสถานะเป็นข้าราชการ[205] บางแห่งก็คุ้มครองโดยมีสถานะตามข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งหรือสัญญาของสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนด ดังนั้นสถานะอาจารย์จะอยู่ภายใต้กฎหมายใด เช่น การมีสถานะข้าราชการหรือการมีสถานะภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานต้องมีความชัดเจน การคุ้มครองโดยกฎหมายคุ้มครองแรงงานจะนำมาตรการทางกฎหมายคุ้มครองแรงงานต่าง ๆ เช่น การได้รับค่าชดเชย กระบวนการคุ้มครองทางศาลคุ้มครองแรงงาน มีองค์กรวิชาการ (General Board of Faculties) มีสหภาพแรงงานที่กำกับการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยที่กำหนดความมั่นคงในสถานภาพของอาจารย์ หรือหากอาจารย์มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการจะต้องมีการแยกในสายของผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษา[206] ให้มีสถานภาพพิเศษแตกต่างจากข้าราชการทั่วไปที่มีหน้าที่สอนอย่างชัดเจนเป็นเจ้าหน้าที่รัฐและมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย[207] โดยตรงถือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมหาชน (Der Beamte) และจะต้องมีอำนาจในทางราชการ (Beamtenrechtlicher Funktionsvorbehalt) จะให้แต่งตั้งได้ทั้งแบบเป็นข้าราชการตามกำหนดเวลา (Beamter auf Zeit)

---

[204] **Constitution and Statue-making Power of the University**, Retrieved July 17, 2019 from http://www.admin.ox.ac.uk/statutes/375-092.html

[205] Article L951-2, Code de l'éducation

[206] Article L952-6 alinéa 4, Code de l'éducation

[207] Article L951-2, Code de l'éducation

หรือจะแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตลอดชีพ (Beamter auf Lebenszeit)[208] ดังนั้น ความชัดเจนเรื่องสถานะของอาจารย์จึงต้องชัดเจนว่าอาจารย์จะได้รับมาตรการกลไกใด

มาตรการในการคุ้มครองสถานะทางกฎหมายของผู้ที่จัดทำบริการสาธารณะไม่มีความจำเป็นต้องเป็นข้าราชการเสมอไปแล้วจะไม่ได้รับความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ มีหลายประเทศให้ความคุ้มครองกับสถานะอาจารย์ตามกฎหมายแรงงานไม่เป็นข้าราชการแต่อาจารย์ก็ยังได้รับการมีเสรีภาพทางวิชาการ

3) มาตรการในการใช้ธรรมาภิบาลในการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ในการบริหารงานบุคคล

ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กรเป็นกลไกสำคัญในการบริหารมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักคุณธรรม (Ethics) และหลักการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นต้น มีการกำหนดองค์กรกลางจะด้านด้านธรรมาภิบาลให้แก่มหาวิทยาลัย ในประเทศอังกฤษ มี (CUC) Committee of University Chairs ให้เป็นองค์กรเพื่อกำกับการมีธรรมาภิบาลที่สำหรับให้คำแนะนำเกี่ยวกับภาวะผู้นำ และการบริหารจัดการ สนับสนุนความเท่าเทียมกันของในแต่ละมหาวิทยาลัย และคัดเลือกนายกสภามหาวิทยาลัยดีเด่นและคุ้มครองต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ[209]

การส่งเสริมให้อาจารย์ นักเรียน และเจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการอภิปรายในการแก้ปัญหา ธรรมาภิบาลช่วยยกระดับคุณภาพและการจัดการอย่างมาประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นการประกันคุณภาพให้แก่การประเมินผลลัพธ์ในด้านต่าง ๆ สามารถนำไปสู่การจัดการในสถาบันอุดมศึกษา[210] ในประเทศฝรั่งเศส ตามกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 มิถุนายน

---

[208] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, “อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องเป็นข้าราชาการการอภิปรายปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสถานะลูกจ้างของอาจารย์มหาวิทยาลัยในเยอรมันนี,” **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์** 49, 3 (กรกฎาคม 2563): 774.

[209] Timothy Laurie and Liam Grealy, Higher Degree Research by Numbers: Beyond the Critiques of Neo-liberalism, **Higher Education Research & Development** 36, 3 (2017): 458–471.

[210] Erik De Corte, Quality Assurance and University Governance: Complementary Activities, In **Wohin geht die Universität? (Quo vadis, universitas?). Tagungsband 2014, Presented at the Annual International Conference of the**

ค.ศ. 1977 ธรรมาภิบาลถูกกำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยบุคลากรผู้สอนในมหาวิทยาลัย ซึ่งมีองค์ประกอบ ระหว่างตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของผู้สอนในมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในการเสนอการแก้ไข ปรับปรุง กฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรในมหาวิทยาลัย กระบวนการคัดเลือกอาจารย์เช่น ตำแหน่งศาสตราจารย์นอกจากมีคุณสมบัติปริญญา มีผลงานวิจัยที่มีคุณภาพสูง คณะกรรมการคัดเลือกต้องมีตัวแทนจากกลุ่มอาจารย์ที่ตำแหน่งต่ำกว่าศาสตราจารย์[211]

มาตรการในการคุ้มครองการใช้ธรรมาภิบาล จึงหมายถึงการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ในการบริหารงาน และจะต้องมีการกำกับโดยมาตรฐานของธรรมาภิบาลต่อสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี ผู้บริหาร คณาจารย์ เจ้าหน้าที่ และผู้เรียน มีกลไกในการควบคุมกิจกรรมในมหาวิทยาลัยให้มีหลักธรรมาภิบาลถูกต้อง น่าเชื่อถือ โปร่งใน ตรวจสอบได้ และถูกต้องตามกฎหมาย การกำหนดให้มีธรรมาภิบาลสร้างการมีส่วนร่วมของอาจารย์ให้เป็นกลไกของคณะกรรมการต่าง ๆ สามารถปกป้องคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและบุคลากรสายวิชาการ

กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นความสัมพันธ์ที่บุคลากรสายวิชาการหรืออาจารย์ตกลงกับมหาวิทยาลัยในกำกับว่าจะดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยตามข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญาความสัมพันธ์ของอาจารย์ในสถานะ “พนักงานมหาวิทยาลัย” ปรากฏในรูปแบบของสัญญาจ้าง ซึ่งต่างกับอาจารย์ที่เป็น “ข้าราชการในมหาวิทยาลัย” ความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์กับมหาวิทยาลัยผูกพันและปฏิบัติภายใต้กฎหมายข้าราชการของมหาวิทยาลัยจากส่วนกลาง จากการศึกษาพบว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับบัญญัติยกเว้นมาตรการกลางในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการและกฎหมายคุ้มครองแรงงานตามหลักบริหารงานอย่างอิสระออกนอกระบบ แต่กฎหมายจัดตั้งของมหาวิทยาลัยบางแห่งกำหนดให้การคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยต้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ให้ไม่ต่ำกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงาน ดังนั้นจึงศึกษาต่อไปว่าความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีลักษณะสัญญาจ้างจะมีหลักการอย่างไร

Austrian Science Board, Vienna, Austria, 6-7 November 2014 (Vienna, Austria: Austrian Science Board, 2015), pp. 131-146.

[211] คณิต ณ นคร, “ครูทางกฎหมาย”, ใน **รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด** (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, 2540), หน้า 425.

2.3.1 หลักทฤษฎีและความหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของพนักงานสายวิชาการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีลักษณะเป็นองค์การมหาชนที่จัดทำการบริการสาธารณะด้านการศึกษา กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยบางแห่งมีการกำหนดความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดให้อาจารย์ตกลงทำสัญญาจ้างกับมหาวิทยาลัยเรียกว่า “สัญญาจ้าง” แต่ด้วยพันธกิจของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นกิจกรรมในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้นจึงเรียกสัญญาจ้างนั้นว่า “สัญญาทางปกครอง” ข้อสังเกตในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยนำกลไกความคุ้มครองให้ไม่ต่ำกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้นมาบัญญัติไว้[212] ผู้ศึกษาจึงศึกษาหลักและทฤษฎีทางกฎหมายคุ้มครองแรงงานและศึกษาการจ้างแรงงานของรัฐว่าการนำความคุ้มครองด้านการจ้างงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์มีประโยชน์และมีความสำคัญอย่างไร

1) วิวัฒนาการของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

การใช้แรงงานเดิมถูกใช้ในภาคเกษตรกร จนถึงยุคอุตสาหกรรม จึงมีการเปลี่ยนจากภาคเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้นซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในระบบแรงงาน เพราะภาคเกษตรกรจะไม่ยุ่งยากเท่ากับอุตสาหกรรม ไม่มีระบบ ระเบียบมากมาย ไม่มีความสัมพันธ์แบบลูกจ้าง นายจ้าง แต่เป็นลักษณะของครอบครัวระหว่างญาติพี่น้องเพื่อนฝูง ความเคยชินกับภาคเกษตรกรรมจึงอาจยังไปไม่ถึง ทำให้เกิดความขัดแย้ง ในต่างประเทศ “แรงงานทาส” มีลักษณะเหมือนสินค้าอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา ลูกจ้างนั้นไม่มีสิทธิใด ๆ ทุกอย่างขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของนายจ้าง และภายหลังจากมีการเลิกทาส ระบบศักดินา (Feudalism) ระบบศักดินาเสื่อมลงจึงเกิดช่างฝีมือ (Crafman) มาทำงานฝีมือต่าง ๆ มากมาย และมีการขยายตัวจากครัวเรือนสู่การผลิตเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้น ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 กฎหมายแรงงานได้เกิดขึ้น เพื่อแก้ปัญหาคนงานในภาคอุตสาหกรรม (Indrustrial Revolution) ในประเทศอังกฤษเห็นว่ากฎหมายแรงงานที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงจำเป็นต้องออกกฎหมายคุ้มครองพิเศษ ประเทศอังกฤษจึงประกาศกฎหมายแรงงานฉบับแรกในปี ค.ศ. 1802 เรียกกฎหมายว่าด้วยสุขภาพและจิตใจของผู้ฝึกงาน (The Health and Moral of Apprentice Act 1802) กฎหมายนี้ได้วางแนวทางการใช้แรงงาน ของผู้ฝึกงานซึ่งมีจำนวนชั่วโมงที่มาก กำหนดค่าจ้าง เพราะการทำงานอย่างหนัก ขยายไปจนถึงความคุ้มครองคนงานทั่ว ๆ ไป ซึ่งต่อมาประเทศอังกฤษมีพระราชบัญญัติโรงงานประกาศใช้ครั้งแรก ปี ค.ศ. 1833 โดยกำหนดการทำงานไม่เกิน 12 ชั่วโมงต่อวัน และวางเงื่อนไขของแรงงานเด็กอีกด้วย ซึ่งประเทศอื่น ๆ ในแถบยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศสก็ได้ออกกฎหมายโรงงานประกาศใช้ในปี ค.ศ.

---

[212] มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

1874 ประเทศเยอรมันประกาศในปี 1882 และในทศวรรษเดียวกันประเทศทางยุโรปได้ออกกฎหมายมารับรองสิทธิของคนก่อตั้งเป็นสหภาพแรงงาน และสิทธิต่อรองกับนายจ้าง รวมทั้งการนัดหยุดงาน ซึ่งประเทศอังกฤษมีในปี ค.ศ. 1824 ในประเทศฝรั่งเศสมีในปี 1866

ประเทศแถบเอเชีย ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 การจ้างงานยังมีน้อย แต่บางประเทศเช่น ประเทศอินเดีย ประเทศศรีลังกา ประเทศมาเลเซีย มีระบบงานอุตสาหกรรมแล้วประเทศอินเดียจึงมีการประกาศใช้กฎหมายโรงงานครั้งแรกในปี ค.ศ. 1891 ได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตก และในประเทศญี่ปุ่น ปี 1940 เป็นต้น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (ค.ศ. 1914-1918) มีการทำสนธิสัญญาสันติภาพขึ้น ณ เมืองแวร์ซายส์ ในการประชุมได้นำเรื่องการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพถาวรและความมั่นคงระหว่างประเทศขึ้นพิจารณาด้วย ซึ่งมีความสอดคล้องว่าสันติภาพถาวรของโลกจักต้องมีอยู่เพื่อ ความยุติธรรมในสังคม ซึ่งยังไม่มีความเพียงพอจึงต้องมองเรื่องการวางข้อบังคับการจ้างคนงาน การป้องกันการไร้งาน กำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม ความคุ้มครองสุขภาวะอนามัยและอุบัติเหตุจากการทำงาน การคุ้มครองแรงงานเด็กและสตรีและคนชรา ให้อยู่ในเงื่อนไขที่เหมาะสม ซึ่งมีการตั้งคณะกรรมาธิการระหว่างประเทศในประทศมหาอำนาจได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส อิตาลี และญี่ปุ่น และผู้แทนของประเทศเบลเยี่ยม เชคโกสโลวาเกีย คิวบา โปแลนด์ ซึ่งมีการรับมอบหมายให้ดูแลเรื่องภาวการณ์จัดหางานจากทัศนะระหว่างประเทศ และวิธีการพิจารณาสอบสวนและแก้ปัญหาการทำงาน ซึ่งองค์กรระหว่างประเทศนี้ได้ยกร่างธรรมนูญขององค์การระหว่างประเทศเป็นที่เรียบร้อย ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาแวร์ซายส์ องค์กรระหว่างประเทศนี้หรือที่เรียกว่า “International Labor Organization” มีชื่อย่อว่า I.L.O ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อ 11 เมษายน ค.ศ. 1919 ถือเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นมาเพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาแรงงานอันเป็นผลสะท้อนไปยังปัญหาแรงงานที่มีผลสะท้อนกับสภาวเศรษฐกิจและสังคม จนถึงการนำมาสู่ความขัดแย้งประการหนึ่งซึ่งเกี่ยกับการทำสงครามที่ส่งผลต่อมนุษยชาติ จึงกำหนดให้สมาชิกสันนิบาตชาติ (Leaque of Nations) ทุกประเทศสมาชิกขององค์การกรรมการระหว่างประเทศโดยอัตโนมัติ แม้ปัจจุบันเป็นประเทศสมาชิกของสันนิบาตชาติ ซึ่งอาจจะไม่ได้รับสัตยาบันสนธิสัญญาสันติภาพเมืองแวร์ซายส์ ก็เคบได้รับอนุญาตให้เข้ากลุ่มสมาชิกได้ เช่น สหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1934 ในบทบัญญัติที่ 13 ของสนธิสัญญาสันติภาพเมืองแวร์ซายส์

สำหรับประเทศไทยนั้นมีวิวัฒนาการแรงงานสืบจากสังคมที่มีชนชั้นต่าง ๆ สังคมทาสศักดินา ระดมไพร่บ้านพลเมืองเข้าสังกัดหมวดหมู่กับเจ้าขุน มูลนาย จากถูกเกณฑ์เข้ารับราชการ สู่แรงงานอย่างเสรี จนประกอบอาชีพอิสระอย่างเสรี ในสมัยรัชกาลที่ 5 ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ปัญหาด้านแรงงานจึงไม่มีมากนัก แต่รัฐบาลพยายามผลักดันให้ประเทศมีการเจริญเติบโตในด้านอุตสาหกรรมด้วย ประเทศไทยจึงมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้นสภาพสังคม

เกษตรกรรมเริ่มเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมอุตสาหกรรมเน้นการผลิตแทนการทำไร่ ทำหน้าจึงเกิดปัญหาข้อพิพาทแรงงานมากขึ้น[213] ยุคแรกของการใช้แรงงานในประเทศไทย สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถกำหนดให้ราษฎรชายไทยต้องถูกเกณฑ์มารับราชการในสังกัดเจ้าขุนมูลนายเรียกว่า “ไพร่” ต่อมากฎหมายได้กำหนดการใช้แรงงาน “ทาส” เนื่องจากในสมัยนั้นทาสสามารถใช้งานได้ทุกอย่าง พวกมีฐานยากจนจะยอมขายตัวเองเพื่อยอมเป็นทาส เพราะมีนายที่สามารถเลี้ยงชีวิตทาสได้จำนวนมากจึงออกกฎหมายทาสมาใช้ เพื่อกำหนดประเภทของทาสเกี่ยวพันธ์กับนายและทาสจำนวนหลายฉบับ (กฎหมายลักษณะทาส) จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ที่มีการตรากฎหมายตรา 3 ดวง จนมาถึงยุคปัจจุบันที่มีวิวัฒนาการตามการเปลี่ยนแปลงตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยนั้นล้าหลังอยู่นานแพราะเป็นประเทศเกษตรกรรม จึงไม่มีปัญหาแรงงานมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากระบบการลงทุนทางอุตสาหกรรมเริ่มมาลงทุนในประเทศไทย และประชาชนไทยเปลี่ยนอาชีพจากเกษตรกรมาทำงานอุตสาหกรรมมากขึ้น และวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2473-2477 เริ่มมีปัญหาเกี่ยวกับแรงงานเพิ่มขึ้น กฎหมายฉบับแรกคือข้อบังคับของกรมตำรวจ ปี พ.ศ. 2444 พอเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี 2475 จึงเริ่มมีกฎหมายพระราชบัญญัติจัดหางานขึ้น จนถึงปัจจุบันที่มีการวางกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ตลอดจนการจัดตั้งศาลแรงงานเพื่อพิจารณาคดีแรงงาน[214]

2) ความหมายของคำว่า “แรงงาน”

ความหมายของการจ้างงานคำว่างานหรือแรงงาน “Labour” มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมาย แต่โดยหลักแล้วคือการทำงานให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการผลิตสินค่าหรือบริการโดยอาศัยกำลังกายและความคิด แต่ไม่รวมในด้านของความสามารถในการประกอบการของแต่ละบุคคล ในทางเศรษฐศาสตร์การใช้แรงงานจะต้องเป็นการใช้แรงงานที่ได้รับค่าตอบแทนเป็นตัวเงินหรือสิ่งของอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้นส่วนแรงงานที่ไม่ได้รับผลตอบแทนจะไม่ถือว่าเป็นแรงงาน

มีนักวิชาการให้ความหมายของแรงงาน เช่น ศาสตราจารย์จี๊ด เศรษฐบุตร ให้ความหมายของแรงงานว่า ต้องเป็นมนุษย์เท่านั้นมิใช่เครื่องจักร มิใช่จากสัตว์ การทำงานจากสิ่งเหล่านี้เรียกได้ว่าเนเพียงเครื่องทดแทนเท่านั้น อีกทั้งยังปราศจากผู้ควบคุมหรือบังคับบัญชาให้เครื่องจักรเหล่านั้นทำงานได้ลำพังถ้าปราศจากผู้ควบคุม การใช้แรงงานมนุษย์นั้นย่อมได้รับสินจ้างค่าตอบแทน ทั้งนี้เมื่อศึกษาตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ยังได้นิยามคำว่า

---

[213] พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น, **คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์** (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2552), หน้า 6.

[214] ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล, **คำบรรยายกฎหมายแรงงาน** (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524), หน้า 5-6.

“แรงงาน” ไว้ว่า คนงานหรือผู้ใช้แรงงานในการทำงาน ทั้งนี้ไม่รวมถึงคนพิการ คนวิกลจริต นักเรียน นักศึกษา แม่บ้าน นักบวช ทหาร หรือผู้ต้องขัง

จึงกล่าวโดยสรุปในความหมายของคำว่าแรงงานในหลายนัยยะแต่มีความหมายในทั่วไปหมายถึงประชากรวัยแรงงานทุกคนรวมถึงผู้ที่ทำงานอยู่ ผู้ที่กำลังว่างงาน และผู้ที่กำลังหางานทำ หมายความรวมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระ ลูกจ้าง และนักวิชาชีพต่าง ๆ อาจหมายความถึงทหาร ซึ่งถ้าเป็นความหมายอย่างแคบลงมาอาจหมายถึงผู้เลี้ยงชีพด้วยค่าจ้าง (Wage and Salary Earners) หมายถึงบุคคลซึ่งเลี้ยงชีพโดยอาศัยค่าจ้างจากนายจ้างหรือรัฐบาล หรือมักเรียกกันว่า “ลูกจ้าง”

3) หลักทฤษฎีและความหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์

ทฤษฎีแรงงานของอดัม สมิท (Adam Smith) กำหนดไว้ว่าเนื่องจากฝ่ายนายจ้างมีผลประดยชน์ขัดกันต่างฝ่ายต่างต้องรวมกันเป็นองค์กรเพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ โดยเฉพาะฝ่ายลูกจ้างจะรวมตัวกันเป็นสมาคมแรงงานที่นิยมใช้ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ฝ่ายนายจ้างเองก็รวมตัวกันเพื่อสิทธิประโยชน์ฝ่ายตนเช่นกัน ซึ่งในทัศนะของอดัม สมิท นั้นเป็นการเสนอแง่มุมทางเศรษฐกิจ เพื่อประบปรุงความเป็นอยู่ของตนในระยะสั้น ซึ่งในประเทศอังกฤษที่อดัม สมิท ได้ให้กระบวนทัศน์ไว้นี้ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากความคาดหมาย คือ สหภาพแรงงานเริ่มหันมามองความเกี่ยวข้องทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น

ทฤษฎีแรงงานของ คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) ได้กล่าวไว้เป็นทฤษฎีว่า ความเป็นธรรมทางสังคมเศรษฐกิจจะมีขึ้นอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อมีการทำลายล้างชนชั้นนายทุน หรือเลิกล้มทุนนิยม เมื่อมีชนชั้นแรงงานอยู่ในสังคมได้เมื่อใดเมื่อนั้นจึงเกิดความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งแม้ว่าทฤษฎีของคาร์ล มาร์กซ์ จะดูรุนแรง ซึ่งเป็นรากฐานของลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่ก็ทำให้เห็นราคาสินค้าที่มีผลต่อเศรษฐกิจ

ทฤษฎีแรงงานของ John T. Dunlop กำหนดไว้ว่าระบบแรงงานเป็นระบบหนึ่งของสังคม ที่มีผลต่อเศรษฐกิจและการเมืองที่มีความเหลื่อมกันอยู่

(1) แรงงานสัมพันธ์ในฐานะระบบย่อยของสังคมโดยมีตัวแปรร่วม คือ ระบบการเมือง และเศรษฐกิจภายใต้ระบบสังคม

(2) เป้าหมายของระบบแรงงานสัมพันธ์

(3) ตัวกระทำซึ่งเป็นตัวแปร ได้แก่ รัฐและหน่วยงานของรัฐ นายจ้างและองค์กรของนายจ้าง ลูกจ้างและองค์การของลูกจ้าง

(4) กฎเกณฑ์โดยมีตัวแปร เช่น กฎเกณฑ์เชิงสาระและกฎเกณฑ์เชิงกระบวนการ

(5) สภาพแวดล้อมโดยมีตัวแปรเช่นเทคโนโลยีความกดดันด้านการตลาด

(6) ความหลากหลายของแรงงานสัมพันธ์ระดับสถานประกอบการอุตสาหกรรม

(7) อุดมการณ์รวมของการแรงงานสัมพันธ์

(8) การบริหารงานแบบมืออาชีพ

(9) อำนาจในสังคมและตำแหน่งของอำนาจ

(10) ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง

(11) ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ

(12) ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ

(13) บทบาทองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

(14) อิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ ทฤษฎีนี้สร้างขึ้นจากปรากฏการณ์ของการแรงงานสัมพันธ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา บางประเทศในยุโรป ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ รวม 12 ประเทศ

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร. เกษมสันต์ วิลาวรรณ ได้ให้ความหมายของแรงงานสัมพันธ์ คือกระบวน ความคิดและหลักการที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ โดยศึกษาเพื่อ ทราบถึงบทบาท ระบบ ที่เหมาะสม รวมทั้งแสวงหาวิธีการที่จะทำให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถ ทำงานร่วมกันด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพ ต่างได้รับประโยชน์อันเป็นที่พอใจร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสุขในอุตสาหกรรม (Industrial Peace) และเสริมสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจของ ประเทศเป็นสำคัญ

4) ลักษณะของกฎหมายแรงาน

กฎหมายแรงงานมีลักษณะ 4 ประเภท คือ เป็นกฎหมายเอกชนกึ่งมหาชน กฎหมายรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน กฎหมายสวัสดิการสังคม และเป็นกฎหมายยืดหยุ่นได้[215]

(1) กฎหมายเอกชนกึ่งมหาชน เนื่องจากมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในการทำงาน เปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายแสดงเจตนาร่วมกัน เช่น กำหนดสภาพการจ้างขั้นตอนเจรจา และการตกลงกันในการทำงานต่าง ๆ การคุ้มครองสิทธิสวัสดิการที่ต้องต่อรองกันจึงเป็นกฎหมายเอกชน และสำหรับกฎหมายมหาชนนั้นเพราะรัฐเข้าไปแทรกแซงการตกลงกันของนายจ้างและลูกจ้าง ใช้อำนาจรัฐที่เหนือกว่าเข้าไปรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น การคุ้มครองแรงงาน กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การกำหนดการจ่ายค่าชดเชย เมื่อลูกจ้างออกโดยไม่มีความผิด หากไม่กระทำตามรัฐออกนโยบายก็จะมีความผิดและถูกลงโทษ กฎหมายแรงงานขึงเป็นกฎหมายแบบกึ่งกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน

---

[215] พรเพชร วิชิตชลชัย, **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน** (กรุงเทพมหานคร: แสวงสุทธิการพิมพ์, 2523), หน้า 9-12.

(2) กฎหมายรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยมุ่งหมายส่งเสริมแรงงานตามนโยบายสาธารณะของกฎหมายมหาชน มากกว่าจะคุ้มครองการแสดงเจตนาและเสรีภาพบางประการ ดังนั้นนายจ้างจะเอาเปรียบลูกจ้างไม่ได้หากกระทำไปโดยขัดต่อกฎหมายสัญญาตกเป็นโมฆะ

(3) กฎหมายสวัสดิการสังคม ที่คุ้มครองความสงบสร้างประโยชน์และความเป็นธรรมกับผู้ใช้แรงงาน อันควรได้รับสวัสดิการและคุ้มครองนายจ้างและรัฐบาลเป็นการตอบแทนแรงงาน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ จึงต้องสร้างความมั่นคงในสังคมให้แก่ลูกจ้าง หากออกโดยไม่มีความผิดนายข้างต้องจ่ายค่าชดเชย หรือลูกจ้างประสบอุบัติเหตุนายจ้างต้องจ่ายค่าทดแทน สวัสดิการนี้คุ้มครองทั้งความปลอดภัยในการทำงาน ความมั่นคงและสร้างเสียรภาพของรัฐบาล

(4) กฎหมายยืดหยุ่นได้ เพื่อก่อให้เกิดความคล่องตัวในการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลง การปรับปรุงค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้าง หลายประเทศจึงจัดตั้งศาลปรงงานเพื่อพิจารณาคดีเฉพาะคดีแรงงานและมีกระบวนการพิจารณาที่เป็นการเฉพาะ

5) การจ้างแรงงาน

การจ้างงานนั้นมีมาตั้งแต่สมัยโบราณที่เดิมมีการใช้แรงงานซึ่งมีขึ้นระหว่างบุคคลที่อยู่ในครอบครัวเดียวกันจน มีการใช้แรงงานของบุคคลอื่นในรูปของการเกณฑ์แรงงาน การใช้แรงงานทาส การเปลี่ยนแปลงระหว่างกันเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการขยายตัวทางการค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งภาคธุรกิจและภาคอุตสาหกรรมจะมุ่งผลิตสินค้าและบริการสนองตอบความต้องการของผู้บริโภคได้ ดังนั้นจึงต้องมีการว่าจ้างบุคคลอื่น ๆ ให้ทำงานให้มีสินจ้างหรือค่าจ้างเป็นค่าตอบแทนเป็นสัญญาจ้างแรงงาน[216] รูปแบบการจ้างแรงงานนี้เป็นสัญญาทางแพ่งรูปแบบหนึ่ง ซึ่งในประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเกี่ยวกับลูกจ้าง ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นจากสองฝ่าย คือ นายจ้างและลูกจ้างเข้ามาก่อนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลต่างฝ่ายต่างยินยอมซึ่งกันและกันตามที่ได้ตกลงกันไว้ และตามที่กฎหมายกำหนด ลูกจ้างมีหนี้ต้องทำงานให้แก่นายจ้างนายจ้างมีหนี้ชำระสินจ้าง จึงเป็นลักษณะของสัญญาต่างตอบแทนและมีลักษณะแตกต่างไปจากสัญญาจ้างบริการธรรมดาเนื่องจากมีผู้คบคุมดูแลการทำงานของลูกจ้าง และลูกจ้างก็ต้องทำงานให้แก่นายจ้างภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของนายจ้าง โดยนายจ้างมีหน้าที่จัดเตรียมวัสดุเครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิตให้แก่ลูกจ้าง และลูกจ้างก็ต้องใช้

---

[216] ไผทชิต เอกจริยากร, **คำอธิบายกฎหมายจ้างแรงงาน จ้างทำของ รับขน** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548), หน้า 19.

ความรู้ความสามารถเพื่อรักษาผลประโยชน์ของนายจ้างอย่างเต็มที่ในขณะที่นายจ้างต้องดูแลเอาใจใส่ให้สวัสดิการแก่ลูกจ้างด้วย[217] สัญญาจ้างแรงงานนั้นคือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าลูกจ้าง ตกลงทำงานให้แก่อีกบุคคลหนึ่งเรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้ ดังนั้นจึงมีความหมาย “สัญญาจ้าง” ว่าเป็นสัญญาไม่ว่าเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาระบุชัดเจน หรือเป็นที่เข้าใจโดยปริยายซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าลูกจ้างตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกบุคคลหนึ่งเรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้ค่าจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้ อย่างไรก็ตามการจ้างงานไม่มีค่าจ้างก็มิใช้สัญญาจ้างแรงงานการจ้างงานจึงหมายถึง การที่บุคคลหนึ่ง เรียกว่านายจ้างหรือผู้ว่าจ้างได้จ้างบุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าลูกจ้างหรือผู้รับจ้างทำงานให้กับตน โดยนายจ้างหรือผู้ว่าจ้างดังกล่าวยินดีจ่ายค่าจ้างหรือค่าตอบแทนให้[218]

จากคำนิยามข้างต้นการจ้างงานจึงแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การจ้างงานในระบบ และการจ้างงานนอกระบบ

(1) การจ้างงานในระบบ คือ การจ้างงานที่มีสัญญาจ้าง เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้โดยบุคคล 2 ฝ่ายเรียกว่านายจ้างและลูกจ้าง โดยผู้ที่เป็นลูกจ้างยินดีทำงานให้ เพื่อรับค่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นจากนายจ้างและผู้ที่เป็นนายจ้างยินดีจ่ายค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนให้เพื่อประโยชน์ในการผลิต และเป็นการจำหน่ายในทางธุรกิจการค้าของตน

การจ้างงานในระบบจะต้องอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแรงานและวิธีพิจารณาความในคดีแรงงาน เป็นต้น และการคุ้มครองกับแรงงานในภาคเอกชนเท่านั้น

(2) การจ้างงานนอกระบบ คือ การจ้างงานที่โดยส่วนใหญ่ไม่มีสัญญาจ้างและไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานใด ๆ เช่น แรงงานภาคเกษตร ภาคขนส่งทางทะเล แรงงานอิสระต่าง ๆ เช่น คนเก็บขยะ มอเตอร์ไซค์รับจ้าง ทำขนมขาย หรืองานรับจ้างอื่น ๆ ที่ไม่มีนายจ้าง ซึ่งงานเหล่านี้

สัญญาจ้างตามกฎหมายแรงงานกำหนดให้บุคคลหนึ่งเรียกว่าลูกจ้างตกลงจะทำงานให้แก่อีกบุคคลหนึ่งเรียกว่านายจ้างและนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้

---

[217] วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, **การเลิกจ้างและการคุ้มครองลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างโดยเหตุผลทางเศรษฐกิจ** (รายงานวิจัยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 6.

[218] ธีระ ศรีธรรมรักษ์, “มาตรการทางกฎหมายในการจ้างงานและคุ้มครองการจ้างงานในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย,” **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์** 3,1 (มกราคม-มิถุนายน 2546): 7-10.

การจ้างแรงงานจึงเป็นสัญญาต่างตอบแทนชนิดหนึ่งซึ่งทั้งสองฝ่ายตกลงกันแล้วต้องปฏิบัติตามสัญญาจ้างที่มีต่อกัน ลูกจ้างต้องแสดงความสามารถตามงานที่จ้างอย่างเต็มที่ มิฉะนั้นอาจมีการเลิกสัญญาหรือเรียกว่าเลิกจ้างได้ นายจ้างนั้น มีอำนาจในการบังคับบัญชาให้ลูกจ้างปฏิบัติงานให้กับตน ตามสัญญาจ้างแรงงาน โดยนายจ้างอาจออกระเบียบข้อบังคับเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมการทำงานของลูกจ้าง โดยไม่ขัดต่อกฎหมายก็ได้ และเมื่อลูกจ้างได้ปฏิบัติงานแล้ว นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างตามกำหนดเวลาที่ได้ระบุไว้ โดยหลักในการทำสัญญาจ้างแรงงานนั้นไม่ต้องทำเป็นหนังสือและต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ไม่ขัดต่อหลักสุจริต ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และต้องไม่เกิดจากความสำคัญผิด และไม่ขัดต่อกฎหมายคุ้มครองแรงงาน[219] เนื่องจากเป็นกฎหมายเคร่งครัด (Lex strictum) หากทำสัญญาที่ไม่มีเรื่องความคุ้มครองทางกฎหมายแรงงานถือว่าตกเป็นโมฆะ[220] และต้องไม่ขัดต่อสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sunt Servanda) รวมถึงการคุ้มครองการทำงานเช่น วันทำงาน วันหยุด การทำงาน การทำงานล่วงเวลา การลา การจ่ายเงินทดแทน การจ่ายค่าชดเชย เป็นต้น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และหากมีข้อพิพาทต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลแรงงาน (ศาลชำนัญพิเศษ) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

จากการศึกษาพบว่าแนวความคิดของการจ้างแรงงานนั้นมีมายาวนานทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย ที่เกิดจากการเปลี่ยนระบอบการปกครองและการเรียกร้องการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานที่ในยุคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม จนมาถึงการคุ้มครองแรงงานที่ภาครัฐได้กำหนดให้กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายพิเศษที่คุ้มครองด้านเศรษฐกิจ และสังคม เพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล สร้างความมั่นคงให้กับผู้ใชแรงงานผู้ทำสัญญา เป็นกฎหมายที่ป้องกันการเอาเปรียบจากนายจ้าง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และมีความคล่องตัวในการแก้ไขกฎหมาย

สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสัญญาที่เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาระหว่างนายจ้างคือมหาวิทยาลัยและอาจารย์คือลูกจ้างนั้น ไม่ถือเป็นสัญญาในทางแพ่งหรือตามกฎหมายแรงงาน ตำแหน่งอาจารย์เป็นสัญญาจ้างทางปกครองเนื่องจากวัตถุประสงค์การจ้างกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การออกข้อบังคับภายในเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับบางแห่งที่ได้กำหนดให้มีการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เป็นเพียงการวางหลักการคุ้มครองเพื่อกำหนดให้การออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญาของสภามหาวิทยาลัย ต้องมีการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน การกำหนดสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ค่าทดแทน ค่าชดเชย หรือ กระบวนการศาลที่จะต้องได้รับความคุ้มครอง ดังนั้นหากมหาวิทยาลัยใด

---

[219] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4413/2542

[220] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3129/2525

กำหนดการคุ้มครองแรงงานไว้ ถือว่าขอบเขตการจ้างอาจารย์จะต้องปฏิบัติภายใต้ข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัยที่จะต้องออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลคุ้มครองอาจารย์ให้ไม่ต่ำกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงาน[221] ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่ามหาวิทยาลัยใดมิได้บัญญัติการคุ้มแรงงานขึ้นต่ำไว้ ก็มิต้องนำขอบเขตความคุ้มครองมาบังคับใช้กับสัญญาจ้างอาจารย์

2.3.2 หลักทฤษฎีและกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานของรัฐ

โดยรูปแบบของรัฐนั้นเป็นการกระทำทางหนึ่งฝ่ายเดียวซึ่งรัฐเป็นผู้กระทำ ภาครัฐมีอำนาจสูงสุดในการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใด ๆ โดยคำนึงถึงการบริการสาธารณะเป็นหลัก ระบบการจ้างแรงงานของรัฐจะใช้ระบบ “ข้าราชการ” และ “พนักงานของรัฐ” ระบบการบริหารบุคคลภาครัฐจะใช้อำนาจทางกฎหมายกฎหมายเป็นหลัก มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเองก็เกิดขึ้นจากระบบราชการเช่นเดียวกัน ระบบการจ้างแรงงานภาครัฐอาจมีชื่อเรียกที่เข้าใจอีกอย่างหนึ่งว่า “เจ้าหน้าที่” ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีหลายประเภท โดยการแบ่งประเภทของเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้หลักเกณฑ์ที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ร่างกฎหมาย[222] กฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดคำนิยามของคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ แต่ก็ทำได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้เท่านั้น สำหรับความหมายที่เกิดจากการตีความโดยศาลเราไม่อาจแบ่งประเภทของเจ้าหน้าที่ได้เนื่องจากศาลมีการตีความที่มุ่งหมายในการตีความการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ[223]

การใช้อำนาจปฏิบัติงานราชการของรัฐ หรือการใช้อำนาจปฏิบัติงานราชการของหน่วยงานของรัฐบาล[224] เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Service) มีรูปแบบที่สำคัญได้แก่ มีสายบังคับบัญชาเป็นลำดับหน้าที่ (Hierarchy of Authority) หรือโครงสร้างระบบพีรามิด ผู้ที่อยู่ระดับสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาที่คอยควบคุมแลสั่งการผู้ที่อยู่ชั้นต่ำกว่า การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) มีการแบ่งงานตามลักษณะงานและความสามารถพิเศษ (Specialization) ขึ้นอยู่กับความสามารถและความชำนาญ ความไม่เป็นส่วนตัว (Impersonality) ยึดถือความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลโดยเป็นทางการ และใช้เหตุผลเป็นสำคัญ มีกฎระเบียบอย่างเป็นทางการ (Formal Rules and Procedure) นำระบบมาใช้อย่างเป็นระเบียบที่

---

[221] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

[222] หิรัญ อัศวงศ์เกษม, **เจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบกฎหมายไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 44-74.

[223] หิรัญ อัศวงศ์เกษม, *เรื่องเดิม*, หน้า 44-74.

[224] ผุสดี สัตยมานะ และสุพัตรา เพชรมณี, **ระบบบริหารราชการและระเบียบวิธีการปฏิบัติราชการ** (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 20-21.

มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยหลักคุณภาพ (Careers Based on Merit) การทำงานต้องอาศัยความสามารถและความรู้ เพื่อการเจริญเติบโตในตำแหน่งหน้าที่ การแบ่งแยกเรื่องส่วนตัวและทรัพย์สินของบุคคลออกจากองค์การ (Separation of the Property and Affairs)[225]

2.3.2.1 ประเภทของเจ้าหน้าที่รัฐ

ประเภทของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการ และพนักงาน โดยพิจารณาจากรูปแบบของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัด เช่น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง

1) ข้าราชการ

ข้าราชการถือเป็นบุคคลของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันได้อธิบายถึงระบบราชการในรูปแบบ อุดมคติ (Ideal Type) ของอำนาจว่าระบบราชการคือเจ้าหน้าที่บริหารองค์กร (Administrative Staff of an Organization) ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และมาจากการแต่งตั้งเท่านั้น และเป็นการบริหารงานที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย[226] มีลักษณะที่มีการปฏิบัติตามขอบเขตแน่นอนของกฎหมายตามระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ มีสายการบังคับบัญชาการจัดลำดับ การดำเนินงานบนพื้นฐานเอกสารหลักฐานและมีแบบแผน (Systematic) มีความรู้ความสามารถและได้รับการอบรมความรู้เป็นอย่างดี การทำงานประกอบด้วยเหตุผล มีกระบวนการตามสายงาน ความรับผิดชอบถูกต้องตามกฎหมาย[227]

2) พนักงาน

หลักการบริหารงานบุคคลแบบพนักงานของรัฐเป็นการกำหนดอัตรากำลังขึ้นมาใหม่ ทดแทนอัตรากำลังของข้าราชการ ภายหลังการปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนราชการตามการปฏิรูประบบราชการ เมื่อปี พ.ศ. 2545 สำนักงาน ก.พ. ได้นำระบบลูกจ้างสัญญามาปรับปรุงการจ้างงานในหน่วยงานรัฐ ให้มียืดหยุ่นมากขึ้นและให้มีความหลากหลายของรูปแบบการจ้างงานในส่วนของการจ้างผู้ทรง คุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญทั้งชาวไทยและต่างประเทศ ทั้งนี้ได้เปลี่ยนชื่อจาก “ลูกจ้างสัญญาจ้าง” เป็น “พนักงานราชการ” เพื่อดึงดูดใจและแสดงสถานะที่ชัดเจน และวางระบบบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ลักษณะงาน ตำแหน่ง รวมถึงกรอบอัตรากำลัง การกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ การสรรหาและเลือกสรร และการประเมินผลการปฏิบัติงาน ภายใต้

---

[225] สร้อยตระกูล ติวยานนท์ อรรถมานะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 196.

[226] เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, *เรื่องเดิม,* หน้า 15.

[227] เกศนี หงสนันท์, **วิวัฒนาการของระบบราชการไทย: การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ (พ.ศ. 2411-2518)**, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป.).

หลักการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สำคัญ คือ หลักสมรรถนะ (Competency) หลักผลงาน (Performance) และหลักคุณธรรม (Merit) พร้อมทั้งมอบให้ส่วนราชการบริหารจัดการเอง เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่[228]

นอกจากนี้พนักงานของรัฐยังมีอีกหลายประเภทตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ เช่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานทุนหมุนเวียน พนักงานองค์การมหาชน พนักงานเทศบาล พนักงานในหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งกำหนดให้หน่วยงานในรูปแบบคณะกรรมการประจำหน่วยงานออกข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือสัญญาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้ ซึ่งหน่วยงานนั้น ๆ จะออกหลักเกณฑ์ต่าง ๆ จะต้องมีพื้นฐานอำนาจตามกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งส่วนมากตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา มักจะกำหนดให้ออกเป็นข้อบังคับการบริหารงานบุคคลได้ โดยมิต้องนำกฎหมายของส่วนราชากร รัฐวิสาหกิจ กฎหมายแรงงาน หรือกฎหมายอื่น มาบังคับใช้กับการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องการความคล่องตัว อิสระ และยืดหยุ่นได้ สถานะของพนักงานของหน่วยงานของรัฐจึงมีหลายรูปแบบตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานนั้น ๆ

2.3.2.2 ระบบการจ้างแรงงานของภาครัฐแนวใหม่

ราชการปัจจุบันจะต้องบริหารข้าราชการในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสัมพันธ์กับหลักการในหลาย ๆ ด้านที่เป็นข้อกำหนดต่าง ๆ ที่มีนโยบายทั่วไป และกฎหมายกำกับดูแลในหลาย ๆ ประการ และต่อมาระบบราชการยังมีการปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ลดปัญหาและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยปรับปรุงบทบาทและหน้าที่ของรัฐในด้านต่าง ๆ อบสนองความต้องการประเทศชาติและประชาชน ระบบบริหารงานบุคคล กฎระเบียบต่าง ๆ พฤติกรรมต่าง ๆ ของข้าราชการ ให้มีคุณธรรมและแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ

การจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายของรัฐมีมิติเป็นเรื่องของ “การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย” และ “การบริหารจัดการภาครัฐ”และ “การบริหาร” (Administration) ซึ่งเป็นหลักการบริหารรัฐกิจในรูปแบบดั้งเดิม กับ “การบริหารจัดการ” (Management) ซึ่งเป็นหลักในทางบริหารที่ถูกนำมาใช้ในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบดั้งเดิม “การบริหาร” (Administration) เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับคำสั่ง การปฏิบัติ และการให้บริการเพื่อจัดทำกิจกรรมที่มุ่งตอบสนองต่อประชาชน โดยมีตัวข้าราชการ (Public Servant) ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ “การบริหารจัดการ” (Management) มีความหมายว่า

---

[228] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, **ที่มาของระบบพนักงานราชการ**, ค้นวันที่ 11 เมษายน 2565 จาก https://www.ocsc.go.th/ges/intro

กระบวนการ กิจกรรม หรือการศึกษา การทำงานให้บรรลุผล โดยมีหลักประกันว่ากิจกรรมนั้น ๆ จะได้รับการดำเนินการในลักษณะที่จะทำให้วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้บรรลุหรือสัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่สร้างสรรค์ที่จะทำให้วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้บรรลุผล โดยมีการใช้ความพยายามร่วมกันของบุคคลรวมทั้งกลุ่มทั้งหลายในองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการในองค์กรนั้น ๆ

“การบริหารภาครัฐ” หรือ “การบริหารรัฐกิจ” (Public Administration) เป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นการตอบสนองต่อประชาชนหรือการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีตัวข้าราชการทำหน้าที่ในการแปลงนโยบายไปสู่การดำเนินการในทางปฏิบัติ นอกจากนั้น การบริหารภาครัฐยังหมายถึง การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับระเบียบวิธีปฏิบัติและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยการใช้กลไกตามระเบียบหรือวิธีปฏิบัตินั้นด้วย แต่ในเรื่อง “การบริหารจัดการภาครัฐ” (Public Management) แม้จะมีความหมายที่เกี่ยวข้องกับ “การบริหาร” ด้วย แต่ยังมีจุดเน้นหนักไปที่เรื่องของการบริหารจัดการองค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยมีประสิทธิภาพสูงสุด และการดำเนินการเช่นว่านั้นจะมุ่งเน้นเรื่องความรับผิดชอบในเรื่องผลลัพธ์เป็นสำคัญ ระบบราชการหรือระบบการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบดั้งเดิมจะเน้นหนักที่การป้อนหรือสิ่งที่ป้อนเข้าไป (Input) ในระบบบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานเกิดความเสี่ยงน้อยที่สุด แต่หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กลับได้เปลี่ยนแปลงมุมมองหรือกระบวนทัศน์ (Paradigms) ในการบริหารงาน โดยเพิ่มหลักการความเป็นอิสระ (Autonomie) หลักการเพิ่มอำนาจบังคับบัญชาให้แก่ผู้บริหารองค์กร (Hierarchie) และหลักการเพิ่มการแข่งขัน (Wettbewerb) ลดการป้อนเข้าไป (Input) และมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Output)

การเพิ่มความเป็นอิสระให้กับหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะหรือในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ด้วยการลดการควบคุมกำกับของรัฐหรือด้วยการลดการกำหนดรายละเอียด (Input) ในการควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐลง ทั้งนี้เครื่องมือสำคัญของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ถูกนำมาใช้แทนที่การกำกับดูแลอย่างเคร่งครัดในรูปแบบดั้งเดิมได้แก่ การใช้ “สัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน” (Leistungsvereinbarung; Performance Agreement; Short-term Performance Contract) ซึ่งจะทำให้การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและหน่วยงานของรัฐเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง โดยรัฐจะเปลี่ยนแปลงบทบาทตัวเองจาก “ผู้กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติงาน” มาเป็น “ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงาน” และจะไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติงานโดยรัฐฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่ตัวชี้วัดจะถูกกำหนดโดยความตกลงร่วมกันระหว่างรัฐและหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง เพิ่มอำนาจในทางบริหารให้แก่ผู้บริหารในหน่วยงานของรัฐให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน ทำหน้าที่บังคับบัญชาและกำกับดูแลงานภายในหน่วยงานของรัฐนั้นได้ในแทบทุกเรื่อง การบริหารงานร่วมกันระหว่างองค์กรเดี่ยวอย่างเช่นผู้อำนวยการ และองค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการบริหารงาน ก็จะต้องพยายามลดอำนาจของ

องค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการทั้งหลายลง องค์กรเดี่ยวมีความเหมาะสมที่จะใช้อำนาจบริหารเพื่อปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วของสังคมและการเมืองได้ดีกว่าองค์กรกลุ่ม และหลายครั้งการตัดสินเรื่องต่าง ๆ ขององค์กรกลุ่มมักเป็นไปอย่างล่าช้าและคลุมเครือ เพราะมักเป็นการตัดสินใจที่เกิดจากการต่อรองและพยายามทำให้ทุกฝ่ายพึงพอใจ การปรับปรุงระบบการจัดการข้อมูลภายในหน่วยงานการนำระบบบัญชีของภาคเอกชนมาใช้ และการเพิ่มการแข่งขันสร้างแรงจูงใจในการแข่งขันกันขององค์กรรัฐและบรรดาตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในองค์กร[229]

ดังนั้น จึงสรุปแนวคิดการปรับระบบบริหารภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังนี้

1) ปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารของภาครัฐ โดยเน้นกลุ่มเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก ทบทวนบทบาทของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐให้ชัดเจนตามภารกิจ บริหารงานลักษณะภาคร่วมกับเอกชน แบ่งเป็นด้านเศรษฐกิจ การบริหารการตรวจสอบ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ท้องถิ่น องค์กรอิสระ รัฐวิสาหกิจ และเน้นการบริหารงานแบบกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ไม่รวมอำนาจเหมือนแต่เดิม

2) การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และพัสดุ มุ่งเน้นผลลัพธ์ของหน่วยงาน พัฒนาการรายงานผลทางการเงินให้ตรวจสอบได้ พัฒนาระบบกระจายงบประมาณ กำหนดขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ พัฒนาระบบบัญชีการเงินเทียบมาตรฐาน International Federation of Accountants (IFAC) พัฒนาระบบการจ่ายล่วงหน้าในหน่วยงานนำร่องในอนาคต เชื่อมโยงแผนต่าง ๆ การกระจายงบประมาณสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระเป็นนิติบุคคล พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการจัดการการเงินระดับมหภาค ทบทวน ปรับปรุง การจัดทำระบบพัสดุที่เป็นมาตรฐาน

3) การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล ปรับระบบการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งจะมีองค์กรขนาดเล็ก กะทัดรัด แต่มีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีระเบียบวินัย และความรับผิดชอบสูง ใช้ความรู้เต็มศักยภาพ ได้ค่าตอบแทนเทียบกับภาคเอกชนได้ โดยมีการพัฒนารูปแบบการจ้างงานให้มีความหลากหลายตามเงื่อนไขการทำงานและองค์กรที่มีรูปแบบลักษณะใหม่ การจ้างงานทำสัญญาเฉพาะกิจในบางตำแหน่งที่ต้องการคนมีความรู้ความสามารถ การเน้นเรื่อง ความสามารถและผลงาน ค่าจ้างค่าตอบแทนเท่ากับเอกชนและเสมอภาคกับอาชีพทางสังคมอื่น ๆ มีตัวชี้วัดชัดเจน ส่งเสริมความเป็นเลิศทางวิชาการ ก้าวหน้าในหน้าที่ สร้างระบบผู้บริหารระดับสูงที่ใช้สัญญา (Senior Executive Service) ให้สามารถแข่งขันกับ

---

[229] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, “การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่-การปรับใช้ประสบการณ์ของประเทศเยอรมนีในประเทศไทย,” **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์** 49, 3 (กันยายน 2563): 395-398.

เอกชนได้ เปลี่ยนจากอำนาจนิยมเป็นความสามารถนิยม ลดขนาดอัตรากำลัง เน้นกลุ่มทักษะใหม่ ๆ ส่งเสริมรับบุคลากรมีคุณภาพ ระบบสอบวินัยที่รวดเร็วเป็นธรรม และยกย่องคนดี พร้อมสร้างระบบอุทธรณ์ที่มีประสิทธิภาพ มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานในการบริหารงานบุคคลทั้งหมด มีมาตรฐานแต่ยืดหยุ่น

4) ปรับด้านกฎหมาย ให้กฎหมายสอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ให้กฎหมายที่บังคับใช้อยู่มีการปรับปรุงไม่ให้เกิดความซับซ้อน ทันสมัย ทบทวน ปรับปรุงกระบวนการยกร่างใหมีขั้นตอนที่รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในความเห็นต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคม

5) การปรับวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐ จัดทำค่านิยมสร้างสรรค์และสร้างจรรยาบรรณวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพื่อสร้างวัฒนธรรมที่ดี ที่เน้นหน้าที่ความสุจริต ขยันอดทน รับผิดชอบ มีบทลงโทษ เปลี่ยนความเชื่อและทัศนคติ ยึดความสามารถเป็นเกณฑ์ ไม่เน้นยศหรืออาวุโส โดยปราศจากความสามารถ สร้างประสิทธิภาพที่ป้องกันคอร์รัปชันให้สอดคล้องกับการพัฒนาของศาลปกครอง สร้างระบบข้อมูลให้ค้นคว้าได้เพื่อป้องกันทุจริต สร้างความโปร่งใสและขั้นตอนให้การบริการภาครัฐให้ประชาชนตรวจตราได้

ระบบราชการที่ส่งผลในประสิทธิภาพการทำงาน ประกอบไปด้วย ลำดับชั้นบังคับบัญชา (Hierarchy) ความรับผิดชอบ (Responsibility) การแบ่งหน้าที่และการฝึกอบรมให้มีความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) การมีระเบียบวินัย (Discipline) การรวมการควบคุมแนะนำไว้ที่จุดศูนย์กลาง (Center Control) การมีระเบียบกฎระเบียบที่แน่นอน (Standard)แต่ในความเป็นจริงอาจทำให้เกิดความเหนี่ยวรั้ง ล่าช้าต่อการพัฒนาประเทศชาติเนื่องจากมีระดับความกว้างในการทำงาน เนื่องจากมีการยึดติดต่อระบบระเบียบของทางราชการเป็นอย่างมาก

การบริหารราชการ (Public Administration) แบ่งเป็น การบริหาร (Administration) หมายถึงความพยายามในการที่จะทำร่วมกันดำเนินงานของหน่วยงานโดยหน่วยงานที่ทำให้บรรลุเป้าหมาย ราชการ (Public Service) หมายความถึง ข้าราชการหรือกิจการที่รัฐพึงปฏิบัติเกี่ยวกับพลเรือนและราชการทหาร ฝ่ายบริหาร รวมทั้งกิจการต่าง ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ (บริการสาธารณะ)[230] การบริหารงานบริการสาธารณะหรือราชการนี้ต้องมีหน่วยงานองค์การหรือส่วนราชการที่ดำเนินการแทนรัฐตามเป้าหมายของรัฐบาลหรือที่กำหนดไว้ตามแผนงานต่าง ๆ ของรัฐบาลและภายใต้กฎหมาย การบริหารราชการมี “ระเบียบบริหารราชการ” เพื่อให้มีการใช้คน ใช้วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการดำเนินงานด้วยวิธีต่าง ๆ การบริหารราชการต้องนำนโยบาย (Policy) มาปฏิบัติ (Implementation) โดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

---

[230] สมาน รังสิโยกฤษฎ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์, **การบริหารราชการ** (กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2535) หน้า 2-3.

ราชการมีการแบ่งเป็นส่วนงานต่าง ๆ เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น ๆ ถ้าพิจารณาในด้านเหตุผลและความจำเป็น เช่น การแบ่งตามลักษณะความชำนาญ (Specialization) เช่น งานด้านเกษตรจะจัดในกลุ่มกระทรวงเดียวกัน งานด้านการศึกษาจะอยู่ในกลุ่มกระทรวงเดี่ยวกัน เพื่อให้เกิดการบรรลุต่อวัตถุประสงค์ การแบ่งส่วนราชการต้องมีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอ ตามหลักบริการสาธารณะ ต้องมีการทบทวนให้สอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบตลอดจนนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไป และต้องมีการพัฒนาให้ทันสมัย คล่องตัวให้สอดคล้องกับสภาวสังคม การบริหารราชการถูกแบ่งส่วนงานต่าง ๆ โดยกฎหมายกำหนดตามพระราชระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 แบ่งตามรูปแบบนโยบายของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ และการบริหารราชการแผ่นดินต้องดำเนินการไปเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคม และความมั่นคงของประเทศ แบ่งส่วนราชการเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ตามขอบเขตอำนาจของกฎหมายตามแผนและวิธีงบประมาณ การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นให้พึ่งตนเองได้ พัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีคุณธรรมจริยธรรม และส่งเสริมหลัก “ธรรมาภิบาล” ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวปฏิบัติ

สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทยที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2459 พระบาสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ก่อตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาจาก โรงเรียนข้าราชการของพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเห็นได้ว่าสถานศึกษาดังกล่าวก่อนมาเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเปรียบเสมือนสถานที่ฝึกหัดบุคคลมาทำระบบราชการ

จากการศึกษาพบว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ ในอดีตมีการบริหารด้วยระบบราชการ มาโดยตลอด โดยการบริหารแบบรวมอำนาจส่วนราชการ ไม่เป็นกรม ในกระทรวงแต่เป็นทบวงมหาวิทยาลัย มีพัฒนาจากการบริหารภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ และพัฒนามาให้บริหารด้วยความเป็นอิสระ ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การบริหารงานของมหาวิทยาลัยจะดำเนินกิจการภายใต้การบังคับบัญชา จากคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) และคณะกรรมการข้าราชการพลอเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ซึ่งกำกับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ในการบริหารงานบุคคล และหลังจากนั้น เมื่อนำการบริหารมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับการบริหารงานตามหลักความเป็นอิสระ ทั้งนี้ตั้งตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมาจึงมีการยกระดับจัดตั้งมหาวิทยาลัยให้ออกนอกระบบราชการเรียกมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยออกเป็นกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กำหนดสถานะเป็นนิติบุคล ก่อนหน้ามีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับยังมีการทดลองการบริหารงานบุคคลแบบพนักงานโดยให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญาด้วยตนเอง จนภายหลังเมื่อมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับแล้ว อำนาจของสภามหาวิทยาลัยจึงมีอย่างอิสระ

ตามเจตนารมณ์การออกนอกระบบราชการ สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ เพื่อบริหารงานภายในซึ่งเป็นอำนาจในการบริหารงานอย่างอิสระด้วยตนเอง เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2562 เป็นต้น

ดังนั้นเมื่อกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมิต้องนำกฎหมายกลางของส่วนราชการ มาบังคับใช้เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงขึ้นอยู่กับนโยบาย แนวปฏิบัติ วัตถุประสงค์ และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในขณะนั้นของแต่ละแห่ง ที่จะกำหนดทิศทางในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยในกำกับในทิศทางใด ดังนั้นการออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง หรือสัญญา วิธีการในการบริหารงานบุคคลอย่างอิสระ จะสนองตอบการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นอย่างมาก โดยปราศจากอุปสรรคขัดขวางจากขั้นตอนต่าง ๆ เงื่อนไข ข้อจำกัด และวัฒนธรรมซึ่งระบบราชการไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ ความเป็นอิสระดังกล่าวจึงส่งผลให้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องนำแนวทางการบริหารงานบุคคลที่เป็นสากลมาใช้บริหารงาน ดังตัวอย่างของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งที่บัญญัติให้นำกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์มาบังคับใช้เป็นมาตรฐาน “ขั้นต่ำ” ไว้ให้สภามหาวิทยาลัยใช้เป็นแนวปฏิบัติในการออพข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญา สำหรับการบริหารงานบุคคล เช่น มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นต้น โดยอย่างน้อยพนักงานมหาวิทยาลัยจะได้รับความคุ้มครองภายใต้ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยที่มีมาตรฐานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

บทที่ 3

โครงสร้างและกลไกการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในต่างประเทศ

การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาโดยมหาวิทยาลัยในต่างประเทศพบว่ามีสภาพปัญหาจำนวนผู้เรียนลดลง อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของโลกทั้งสภาพทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี (Disruption)[231] มหาวิทยาลัยปิดตัวจำนวนมากโดยเฉพาะในต่างประเทศ[232] ในต่างประเทศสภาพสังคมยุคปัจจุบันที่พึ่งพิงระบบดิจิทัลมากยิ่งขึ้น และมีหลักสูตรออนไลน์จำนวนมาก ที่ไม่มีความจำเป็นในการเดินทางไปศึกษาที่มหาวิทยาลัย นอกจากนี้ยังมีอัตราการเกิดที่ลดลง เทคโนโลยีสามารถส่งเสริมการเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง กว่าครึ่งของนักศึกษาที่เข้าเรียนมีประสบการณ์ที่ได้จากการทำงาน[233] แม้ว่าหลักสูตรออนไลน์ทไม่สามารถสร้างกระบวนทัศน์ (Mind Set) ในการเรียนรู้ให้แก่ผู้เรียนได้เท่ากับมีอาจารย์ในมหาวิทยาลัยที่ช่วยเติมเต็มความรู้และความคิดแก่ผู้เรียน ดังนั้น บทบาทของอาจารย์ต้องทำหน้าที่ในการ Coaching และพัฒนาศักยภาพให้แก่ผู้เรียน[234] จึงเป็นประเด็นสำคัญซึ่งแสดงให้เห็นว่ารูปแบบการบริหารงานมหาวิทยาลัย และระบบการบริหารงานบุคคลกับอาจารย์ที่ทำหน้าที่สำคัญในมหาวิทยาลัย และอาจารย์ต้องสามารถถ่ายทอดความรู้และแนะนำสิ่งต่าง ๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนได้ ส่งผลให้มหาวิทยาลัยในต่างประเทศต้องมีการปรับตัวทั้งการบริหาร

---

[231] พิชญ์สินี มะโน, “ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในยุค Digital Disruption the Impact of Digital Disruption to the Education,” **วารสารครุศาสตร์อุตสาหกรรม** 18, 1 (มกราคม-เมษายน 2562): 2.

[232] วรากรณ์ สามโกเศศ, การปิดตัวของมหาวิทยาลัยอเมริกัน, **ไทยพับลิก้า** (21 เมษายน 2562), ค้นวันที่ 18 กรกฎาคม 2563 จาก https://thaipublica.org/2019/04/varakorn-287/

[233] อุดม คชินทร, รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ, 24 สิงหาคม 2561, การสัมภาษณ์.

[234] อุดม คชินทร, รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ, 29 สิงหาคม 2561, การสัมภาษณ์.

กิจการและการบริหารงานด้านวิชาการเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษมีการส่งเสริมให้มีการเรียนการสอนทางออนไลน์มากขึ้น[235] เป็นต้น

การบริหารสถาบันการศึกษาชั้นสูงหรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศ สถานะของมหาวิทยาลัยถือเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แทนรัฐหรือองค์กรของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา และอาจไม่จำเป็นต้องจัดทำด้วยตนเองทั้งหมด[236] หมายถึงภาครัฐอาจมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเอกชนดำเนินการแทนรัฐหรือดำเนินการบางส่วนหรือเสริมรัฐ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายการเมือง ของแต่ละรัฐ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ถือว่าการศึกษาเป็นบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง[237] ในสหราชอาณาจักร (ประเทศอังกฤษ) รัฐกระจายอำนาจในการดำเนินการด้านบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทนรัฐ และยินยอมให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้

รูปแบบของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศจึงให้ความสำคัญเกี่ยวกับการบริหารกิจการ ที่ต้องสอดคล้องสภาพสถานการณ์ที่เกี่ยวกับสภาพสังคม และสภาพของเศรษฐกิจความต้องการเกี่ยวกับตลาดแรงงานเป็นอย่างมาก เพื่อให้ผู้เรียนซึ่งเป็นผลิตผลจากการเรียนการสอนของมหาวิทยาลัยสามารถมีอาชีพรองรับและมีความรู้อันมีประสิทธิภาพ กระบวนการในการรับประกันเรื่องเสรีภาพทางวิชาการในมหาวิทยาลัยของต่างประเทศมีความคุ้มครองที่เข้มแข็ง ตั้งแต่ความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญจนถึงกระบวนการจัดการเรียนการสอนและกลไกในการบริหารอย่างอิสระ การกำหนดความคุ้มครองอาจารย์ที่ชัดเจน และการกำกับการมีธรรมาภิบาล ภายใต้หลักเสรีภาพทางวิชาการ

ในดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษารูปแบบการบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ และหลักธรรมาภิบาล ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในต่างประเทศ ยกตัวอย่างการศึกษาในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และสหพันธรัฐเยอรมัน เนื่องจากรูปแบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยตามที่กล่าวมานั้น มีความเป็นอิสระในการบริหาร และมีการกำหนดสถานะความคุ้มครองกับอาจารย์มหาวิทยาลัยว่าอยู่ภายใต้กฎหมายใด มีสถานะตามสัญญาจ้างภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ หรือมีสถานะเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการ อีกทั้งระบบกลไกในการบริหารงานบุคคลและการมีธรรมาภิบาลที่คุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์

---

[235] วงศ์พันธ์ อมรินทร์เทวา, **เพราะการศึกษาหยุดไม่ได้ ต่างประเทศเรียนกันอย่างไรในช่วงโควิด-19**, ค้นวันที่ 8 สิงหาคม 2564 จาก https://www.eef.or.th/education-abroad-covid/

[236] ชาญชัย แสวงศักดิ์, **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 25, หน้า 75-79.

[237] นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 61-63.

ในมหาวิทยาลัยได้ชัดเจน ผ่านกลไกและกฎหมายกลางที่มีสภาพบังคับกับมหาวิทยาลัยให้ปฏิบัติตามได้อย่างเหมาะสม

3.1 การบริหารงาน การบริหารงานบุคคลและธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐประเทศอังกฤษ

สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในประเทศอังกฤษ มีการจัดองค์กรแบบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐออกกฎหมายรองรับให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์การจัดทำบริการสาธารณะ สหราชอาณาจักรประกอบด้วยประเทศอังกฤษ เวลล์ สก๊อตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ใหญ่ที่สุด มหาวิทยาลัยของประเทศอังกฤษส่วนใหญ่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มีจำนวน 114 แห่ง มีมหาวิทยาลัยเอกชน 3 แห่ง วิวัฒนาการของการจัดการการศึกษาของประเทศอังกฤษ มีปัจจัยในการส่งผลการพัฒนาความรู้และงานวิจัย การพัฒนาหลักสูตรใหม่ ๆ และสามารถลดงบประมาณรัฐบาลได้ จึงมีการแข่งขันสูง และสร้างนวัตกรรมหลายแบบในด้านการศึกษา ในประเทศอังกฤษจะมุ่งสร้างมหาวิทยาลัยให้โดดเด่นเชี่ยวชาญ เช่น มหาวิทยาลัยวิจัย มหาวิทยาลัยเป็นเลิศทางการสอน เน้นสร้างเครือข่ายต่าง ๆ สร้างเศรษฐกิจ[238] วิทยาลัยชุมชน รูปแบบจะเป็นการให้โอกาสทางการศึกษา ซึ่งใช้คำว่า Further Education ถือเป็นการให้บริการศึกษาตลอดชีวิต ครอบคลุมทุกกลุ่มผู้เรียน หมายถึงแม้ว่าจะทำงานแล้วก็ยังเรียนได้ หรืออบรมเพิ่มเติมได้ และสามารถเรียนออนไลน์ได้อีกด้วย

สถาบันอุดมศึกษาในประเทศอังกฤษเกิดขึ้นในยุคกลางของยุโรป[239] สถาบันอุดมศึกษาเป็นอิสระปลอดจากอิทธิพลภายนอกเช่น กลุ่มบุคคล กลุ่มการเมือง และศาสนา สถาบันอุดมศึกษาถูกรวมตัวจากผู้สนใจทางวิชาการ ซึ่งต่อสู้ในเรื่องความเป็นอิสระมาโดยตลอด จนคริสต์ศตวรรษที่ 13 จึงได้มีการรวมกลุ่มต่าง ๆ เข้าด้วยกัน (Guild of Universities) ของผู้สนใจทางวิชาการ จนมีการรวมตัวกันในรูปแบบเฉพาะ มีการบริหารงานที่มีความชัดเจน จนกลุ่มดังกล่าวถูกตั้งเป็นสถาบันอุดมศึกษาหลักของอังกฤษ เช่น มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด และมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์

---

[238] อดุลย์ วิริยเวชกุล, **การอุดมศึกษาปริทัศน์ 1** (กรุงเทพมหานคร: เจริญดีการพิมพ์, 2541), หน้า 60.

[239] ไพฑูรย์ สินลารัตน์, รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยไทยในอนาคต, ใน **การประชุมทางวิชาการเรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยของรัฐในเชิงปฏิบัติการของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย** (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532), หน้า 11-21.

สถาบันอุดมศึกษากลุ่มนี้มีวัตถุประสงค์ของตัวเองเป็นการเฉพาะ มีรูปแบบการบริหารที่ชัดเจน สนองต่อประโยชน์ที่ตนเองได้ตั้งเป้าหมายไว้ บริหารในรูปแบบของคณะบุคคล ซึ่งบริหารโดยบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษามีสิทธิและอำนาจในการบริหารงานต่าง ๆ อย่างอิสระ โดยเฉพาะงานในด้านวิชาการ ซึ่งมิให้หน่วยงานอื่นเข้ามาก้าวล่วงได้ เช่น อำนาจในการให้ปริญญาบัตร เป็นต้น

3.1.1 การจัดองค์กรบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา การเงินงบประมาณในสถาบันอุดมศึกษา และการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา

3.1.1.1 การจัดองค์กรบริหารงาน

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศอังกฤษ มีลักษณะการจัดองค์กรในรูปแบบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐใช้อำนาจอย่างอิสระและออกกฎหมายรองรับให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์การจัดทำบริการสาธารณะ[240] กำหนดให้สถานะของมหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลมีความเป็นอิสระบริหารงานงานด้วยตนเองได้ เช่น การบริหารงานบุคคลได้ และการสร้างมีรายได้เอง ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลส่วนกลาง แม้สภามหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระแต่ทั้งนี้ยังคงอยู่ภายใต้กรอบที่กำหนดไว้

มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษถูกจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยพระราชกฎบัตร (Royal Charter) โองการ (Papal Bill) พระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภา หรืออาศัยอำนาจอื่น ๆ ของรัฐบาลภายใต้พระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 โดยทั่วไปการจัดตั้งมหาวิทยาลัยต้องผ่านการอนุมัติจากองคมนตรีด้วย[241] และมีระบบการบริหารงานที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้ บังคับบัญชาของรัฐ บริหารงานโดยสภาสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษามีนายกสภา มีฐานันดรเป็น Lord หรือ Sir ซึ่งกำกับดูแลควบคุมนโยบาย อนุมัติออกกฎระเบียบต่าง ๆ สภาสูงสุดถูกคัดเลือกมาจากประชาชนในเมือง

---

[240] University of London Website, **Governance**, Retrieved July 18, 2020 from http://www.London.ac.uk/972.htm, อ้างถึงใน กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก, **การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 119.

[241] C. Armstrong, C., **What is a University in the UK**, Retrieved July 18, 2020 from http://www.jobs.ac.uk/carees-advice/working-in-higher-education/1135/what-is-a-university-in-the-uk, อ้างถึงใน กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก, **การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 120.

ต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้บริเวณมหาวิทยาลัย หรือนักศึกษามหาวิทยาลัย และยังมีอธิการบดีที่บริหารงานนำนโยบายมาบริหาร และยังมีผู้ช่วยอธิการบดีที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ อีกทั้งยังมีคณะกรรมการบริหารสถาบันอุดมศึกษา ทำหน้าที่ช่วยอธิการบดีในการบริหาร[242] ด้านการบริหารงานของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีอำนาจ บริหารงานได้อย่างเป็นอิสระ ไม่ว่าด้านการจัดการองค์การ หรือการบริหารงานบุคคล โดยไม่มีหน่วยงาน ของรัฐกำกับดูแล[243]

รูปแบบของมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษมีจำนวน 3 รูปแบบ

1) มหาวิทยาลัยเปิด ซึ่งยังถือเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศไทยคือ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยรูปแบบนี้จัดการเรียนการสอนโดยเป็นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษา มีผู้เรียนมหาศาลเรียกว่า “Mega University” ถือเป็นนวัตกรรมด้านการศึกษาที่ให้ผู้เรียนสามารถเลือกเรียนได้ตามเวลาและสถานที่ที่ตนเองต้องการ ปัจจุบันมหาวิทยาลัยของประเทศอังกฤษในรูปแบบนี้ยังร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกาและก่อตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า “A Sister Organization” ขึ้นตรงกับประเทศอังกฤษจัดการสอนแบบออนไลน์ มีผู้เรียนจาก 41 ประเทศทั่วโลก และมีพิธีประสาทปริญญาบัตรด้วย ในประเทศ เบลเยี่ยม และสิงคโปร์ เป็นต้น

2) มหาวิทยาลัยเสมือน ในประเทศอังกฤษนั้น “The British Aero space Virtual University” จัดตั้งโดยบริษัทเอกชนชื่อ British Aerospace มหาวิทยาลัยนี้เปิดดำเนินการเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1997 พัฒนามาจากบุคคลกรทางวิศวกรรมที่ขาดแคลน เมื่อบริษัทแห่งนี้มีจุดแข็งด้านการวิจัยพัฒนา การผลิต และการวางระบบ จึงร่วมมือกับมหาวิทยาลัย Loughborough สร้างหลักสูตรเฉพาะทางเพื่อพัฒนา บุคลากรภายในบริษัทให้เชี่ยวชาญในด้านที่บริษัทต้องการ การเป็นหุ้นส่วนระหว่างบริษัทและมหาวิทยาลัย จึงก่อให้เกิดการจัดหลักสูตร ระดับปริญญาตรีเรียก Corporate University

3) มหาวิทยาลัยด้านวิจัย เช่น Manchester เป็นมหาวิทยาลัยที่มีความเก่าแก่มหาวิทยาลัยหนึ่งซึ่งกว่า 150 ปี มีชื่อเสียงยาวนานมากในการทำการเรียนการสอนและการวิจัย มีอาจารย์ที่ได้รับรางวัลโนเบลกว่า 20 คน พันธกิจที่สำคัญ ได้แก่ ด้านวิจัย สร้างนักปราชญ์ และการเรียนการสอนมีการจัดตั้งบริษัทและสร้างเครือข่ายพันธมิตร เช่น มหาวิทยาลัยท้องถิ่น Further Education Colleges จัดตั้งศูนย์การศึกษาในรูปแบบบริษัท Campus Ventures LTD. โดยระบุว่า

---

[242] เพ็ญศิริ นภีรงค์ และคนอื่น ๆ, **รายงานการดูงานระบบบริหารมหาวิทยาลัยประเทศอังกฤษ** (กรุงเทพมหานคร: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 40.

[243] Tony Bryne, *op. cit.,* p. 38; **การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 120.

เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร ทำหน้าที่บ่มเพาะธุรกิจ สร้างธุรกิจใหม่ และลดความล้มเหลวของธุรกิจ หาตลาดและสร้างเครือข่ายที่มีประโยชน์ต่อธุรกิจ สนับสนุนการดำเนินงานจากแหล่งทุน เงินทุนจากมหาวิทยาลัย เงินทุนจากบริษัทต่าง ๆ เช่น Airport Venture, The Cooperative Bank, North west Development Agency เป็นต้น

3.1.1.2 ด้านการจัดการเงินและงบประมาณ

มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ ได้รับการรับรองและคุ้มครองเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบริหารสาธารณะด้านการศึกษา เป็นนิติบุคคลโดยรัฐเข้าไปดูแล ทั้งนี้มีการบริหารจัดการแบบ Two-Twice ให้คนนอกดูแลงบประมาณและนโยบาย ส่วนมหาวิทยาลัยดูและด้านวิชาการ[244] มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษได้รับการสนับสนุนเงินจากรัฐ และภาคเอกชนที่อยู่ในเมืองนั้น ๆ และรัฐจะกำหนดทิศทางการบริหารด้วย หากมีการจัดสรรงบประมาณให้ และมีคณะกรรมการทุนมหาวิทยาลัย หรือ University Grant Committee หรือ UGC ที่จัดตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2519 ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ ให้คำแนะนำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับความต้องการทางด้านการเงินของสถาบันอุดมศึกษา ทำหน้าที่ประมวลผล วิเคราะห์ ความต้องการทางด้านการเงินและโครงการพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษา ในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการถ่ายทอดความต้องการของรัฐบาลมายังสถาบันอุดมศึกษา เพื่อการดำเนินการเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาและเสรีภาพทางวิชาการ และวางแผนให้สถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่สอดคล้องกับสังคม

ต่อมามีการออกพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 (Education Reform Act ค.ศ. 1988) มีการให้จัดตั้งสภาขึ้นมาสองสภาคือ Universities Funding Council (UFC) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระมิใช่หน่วยงานของรัฐ ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาล แต่ความเป็นอิสระก็ไม่ขึ้นกับรัฐบาลจึงทำให้เป็นปัญหาทำให้การศึกษาไม่เป็นเอกภาพ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพทางการศึกษา และรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่ชื่อ Further and Higher Education Act ค.ศ. 1922 มีการจัดตั้งสภาใหม่สภาเดียวในการจัดสรรเงินแก่สถาบันอุดมศึกษาทุกสถาบัน แต่แยกเป็นอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์ ตามประเพณีการบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารทรัพย์สินที่สภาจัดสรรให้นั้นไม่ถือเป็นทรัพย์สินของรัฐ แต่การบริหารอย่างอิสระนี้ก็อยู่ภายใต้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นระบบตรวจสอบภายหลัง ต่อมาชื่อกระทรวงศึกษาธิการและวิทยาศาสตร์ นั้นก็ถูกยุบเป็นกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การบริหารงบประมาณของสหราชอาณาจักร สภาจัดสรรเงินงบประมาณอุดมศึกษานอกจากมีบทบาทในการจัดสรรเงินในด้านนี้แล้ว ยังมีหน้าที่ในการติดตามประเมินผลคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้แน่ใจว่างบประมาณที่จัดให้นั้นได้ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ

---

[244] ณิชาพัชร มณีรัตน์, *เรื่องเดิม,* หน้า 91.

ในปี ค.ศ. 1996-1997 รัฐได้จัดสรรงบประมาณ ให้สถาบันอุดมศึกษาคิดเป็นร้อยละ 63 ของวงเงินทั้งหมด ทำให้รายได้จากภาครัฐในปี 1997-1998 ลดลงเหลือร้อยละ 61 เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของนักศึกษาและงบประมาณที่มีจำนวนจำกัด จึงมีนโยบายเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาพัฒนาตัวเองมากยิ่งขึ้นโดยการหาทุนวิจัยจากหน่วยงานอื่น ภาคเอกชน การบริจาค การให้บริการทางวิชาการ ตลอดจนค่าธรรมเนียมในการศึกษาจากนักศึกษาต่างชาติ โดยรัฐจะสนับสนุนเงินประมาณร้อยละ 3 ต่อปี

มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษต้องหารายได้เอง รัฐบาลจึงมีนโยบายให้พลเมืองของประเทศมีหน้าที่ต้องเสียค่าบำรุงการศึกษาเพื่อใช้เป็นเงินทุนในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย รัฐบาลช่วยเหลือด้านการเงินเพียงให้กู้เพื่อการศึกษาแก่นักศึกษาที่เป็นพลเมืองในประเทศอังกฤษ

3.1.1.3 การบริหารงานบุคคล

รูปแบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประเทศอังกฤษมีรูปแบบการบริหารงานบุคคลโดยสัญญาจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศอังกฤษ แม้ว่ามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานจะมีหลักประกันในการทำงานและคุ้มครองมีเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยที่ชัดเจนกว่า เมื่อมีข้อพิพาทจะต้องนำคดีขึ้นสู่กระบวนการของศาลแรงงาน โดยยื่นคำร้องทุกข์ถึงสำนักงานที่ปรึกษาและงานอนุญาโตตุลาการเพื่อเจรจาแก้ไขปัญหาข้อพิพาทก่อ โดยระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) และกฎหมายประเพณีที่เกิดขึ้นจากท้องถิ่นสัญญาจ้าง แรงงาน (Contract of Employment) จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายแรงงานประเทศอังกฤษมีที่ได้รับความคุ้มครองมากกว่า[245]

1) สถานะของอาจารย์

(1) ความเป็นมา

มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษสามารถออกระเบียบ ข้อบังคับการบริหารจัดการภายในมหาวิทยาลัยได้ โดยยึดหลักกฎหมายมหาชนของแต่ละท้องถิ่น ภายหลังศตวรรษที่ 15 มีการออกกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติเพื่อการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย มีการแต่งตั้งคณะบุคคลขึ้นในแต่ละมหาวิทยาลัยเพื่อกำกับดูแลต่อสังคมที่เปลี่ยนแปลงจากขั้วศาสนาเข้าสู่การเมืองมากขึ้น ทำให้กฎหมายด้านการศึกษามีการเปลี่ยนแปลง โดยในปี ค.ศ. 1988 ได้มีการปฏิรูปกฎหมายด้านการศึกษาครั้งสำคัญทำให้มีพระราชบัญญัติการศึกษา ปี ค.ศ. 1988 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางใช้ควบคุมและกำกับดูแลมหาวิทยาลัยทั่วประเทศเป็นครั้งแรก และมีผลใช้บังคับเรื่อยมาจนกระทั่งปี ค.ศ. 1997-1998 กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถนามาใช้บังคับได้อย่าง เหมาะสมกับ

---

[245] D. Lewis and M. Sargeant, **Essential of Employment Law** (London: Chartered Institute of Personnel and Development, 2004), pp. 55-57.

สถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ตัวแทนมหาวิทยาลัยจึงรวมตัวเสนอให้ มีการเปลี่ยนแปลง

(2) ประเภทของอาจารย์และบุคลากร

บุคลากรในมหาวิทยาลัยแบ่งออกเป็น 2 สาย คือ สายวิชาการ ทำหน้าที่ในการสอน กับสายปฏิบัติการ ทำหน้าที่ตามสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัย เช่น การจ้างอาจารย์ประจำ (Lecturer) อาจารย์พิเศษ (Guest Lecturer) นักวิจัย (Researcher) ลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างทั่วไป[246] ในส่วนการจ้างแต่ละตำแหน่งจะมีความแตกต่างกันในส่วนของเนื้อหาสาระและสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ[247]

กฎหมายแรงงานของประเทศอังกฤษส่วนใหญ่อยู่ภายใต้กฎหมายคอมมอนลอว์ กฎหมายลายลักษณ์อักษร และกฎหมายประชาคมยุโรป กฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับแรงงาน คือ พระราชบัญญัติสิทธิเกี่ยวกับการจ้างแรงงานปี 1996 (Employment Rights Act 1996) พระราชบัญญัติว่าด้วยองค์กรแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ ปี 1992 (The Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992) พระราชบัญญัติการจ้างแรงงาน ปี 2002 (The Employment Act 2002) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ปี 2004 (The Employments Relations Act 2004) และกฎเกณฑ์ว่าด้วยการคุ้มครองการโอนแรงงานปี 2006 (The Transfer of Undertakings Protection of Employment Regulations 2006) นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่ออกมาเพื่อปกป้องคุ้มครองการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้าง เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ปี 1995 (The Disability Discrimination Act 1995) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อเพศที่แตกต่างกัน (The Sex Discrimination Act 1975) พระราชบัญญัติว่าด้วยความสัมพันธ์ในชนชาติ ปี 1976 (The Race Relations Act 1976) พระราชบัญญัติว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างอย่างเท่าเทียม ปี 1970 (The Equal Pay Act 1970) และกฎเกณฑ์ว่าด้วยลูกจ้างที่ทำงานมี

---

[246] University and College Union, **Survival a Guide for Hourly-paid Staff in Further and Higher Education** (London: University and College Union, 2011).

[247] R. Taylor, **The Future of Employment Relation (Swindon) Econmin and Social Research Council**, March 20, 2017 from http//www.esrc.ac.uk_images/future_of_employment_relations_tcm8-13553.pdf

กำหนดเวลาแน่นอน ปี 2002 (The Fixed-Term Employees Prevention of Less Favorable Treatment Regulations 2002)[248]

การจ้างแรงงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศอังกฤษจึงเน้นหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกัน[249] ตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมกัน ค.ศ. 2010 (Equality Act 2010) คุ้มครองถึงการจ้างแรงงาน แม้ว่ามีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ห้ามกระทำอันไม่เป็นธรรม คนที่รับบุคลากรเข้าทำงานต้องไม่เลือกปฏิบัติ และไม่คุกคามคนที่ได้รับตำแหน่ง[250] คุ้มครองหญิงที่ตั้งครรภ์ ย่อมมีสิทธิได้รับค่าจ้าง โบนัส และหากจะมีการขึ้นเงินเดือนหญิงนั้นต้องได้รับการขึ้นเงินเดือนด้วย[251] เงินบำนาญเงินชดเชยในเอกชน โครงการจ่ายเงินบำนาญต้องไม่มีเงื่อนไขที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติ[252] ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่นายจ้างจะต้องแจ้งลูกจ้างทราบให้ครบถ้วน เช่น วันเริ่มงาน วันหยุดวันลา การลาป่วย การจ่ายเงิน เงินบำนาญและการวางแผนการจ่ายบำนาญ ระยะเวลาจ้าง การต่อสัญญาวันสิ้นสัญญา รายละเอียดของการทำงาน หรือสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ต้องระบุให้ชัดเจน

2) กระบวนการบริหารงานบุคคล

ประเทศอังกฤษมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล (Staff Committee)[253] ประกอบด้วย รองอธิการบดีเป็นประธาน ผู้แทน จากคณะสายวิชาการ ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับอาจารย์ พนักงานเจ้าหน้าที่ นายทะเบียน และเลขานุการ เป็นคณะกรรมการ มีคณะกรรมการฝ่ายบุคคลทำหน้าที่กำกับการว่าจ้างบุคลากรให้สอดคล้องกับ นโยบาย และคำแนะนำในการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ต่อสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับ กฎหมาย ระเบียบ สัญญา ในการสรรหา การรับ

---

[248] International Labour Organization, **Termination of Employment Legislation Digest of United Kingdom**, March 20, 2017 from http://www.ilo.org/public/enlish/dialouge/ifpdial/termination/countries/uk/htm

[249] CabinetOffice, **Public Bodies: A Guide for Departments, Chapter 5: Public Body Staff**, Retrieved October 7, 2020 from http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/5_public_body_staffv2_tcm6-2484.pdf

[250] Article 50 and 51, Equality Act 2010

[251] Article 74, Equality Act 2010

[252] Article 61, Equality Act 2010

[253] วรรณา สุขาโต และคณะ, **รายงานการดูงานระบบการบริหารงานมหาวิทยาลัยของประเทศอังกฤษโครงการ Thai University Administrators Shadowing (TUAS)** (กรุงเทพมหานคร: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 391.

สมัครอาจารย์และบุคลากร วิธีการเลือก ระยะเวลา และสภาพการจ้าง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การพัฒนาและการฝึกอบรม เพื่อการประเมินผลงาน และการดำเนินงานทางวินัย

(1) การคัดเลือกอาจารย์

การคัดเลือกบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งวิชาการจะมีระบบการคัดเลือกที่เข้มงวดโดยมหาวิทยาลัย การกำหนดอัตราเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง และการลงโทษตามข้อบังคับที่มหาวิทยาลัยกำหนด และสำหรับ ซึ่งอาจารย์ในมหาวิทยาลัยของประเทศอังกฤษมี 2 ประเภท ได้แก่ Senior Lecture ที่มีภาระหน้าที่การสอนเป็นส่วนใหญ่ และ Reader ที่ทำหน้าที่วิจัย Research และเมื่อ Senior Lecture มีตำแหน่งสูงขึ้นจะเป็น Professor (ศาสตราจารย์) และเมื่อได้รับตำแหน่งถึง Head of Professor หัวหน้าศาสตราจารย์ ยิ่งมีบทบาทสำคัญและสามารถเข้าถึง Rector (อธิการบดี) โดยไม่ต้องผ่านคณบดี ซึ่งคณบดีเองก็ไม่สามารถสั่งให้ Head of Professor ทำอะไรได้[254]

(2) การแต่งตั้ง

การเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความสำคัญของตำแหน่ง หากเป็นตำแหน่งระดับสูงและสายวิชาการ จะมีอธิการบดี (Rector) เป็นประธาน และมีผู้แทนจากสภาสถาบันอุดมศึกษา และสภาวิชาการมาร่วมเป็นกรรมการ หากเป็นตำแหน่งนอกเหนือจากสายวิชาการจะมีหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการคัดเลือก เมื่อเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกจะพิจารณาคุณสมบัติ และให้ความเห็นทำเป็นบันทึกก่อนเข้าประชุม กรรมการต่างคนต่างให้ความเห็น เมื่อเห็นตรงกันจะเรียกเข้ามาสัมภาษณ์ หากเห็นไม่ตรงกันจะพิจารณาเป็นกรณีๆ สถาบันอุดมศึกษาใช้วิธีการกำหนดคุณสมบัติเพื่อเป็นการคัดกรองเบื้องต้นก่อนเข้ารับสมัคร เช่น ตำแหน่งอาจารย์อาจต้องสอบแข่งขันก่อน ตำแหน่งนักวิจัย อาจให้ออกแบบการทดลองที่เกี่ยวกับโครงการวิจัย หรือนำเสนอผลงานวิจัย ในการแต่งตั้งหรือคัดเลือกบุคลากรสายวิชาการจะมีความเข้มงวดโดยสถาบันอุดมศึกษากำหนดอัตราเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง และการลงโทษทางวินัย โดยปราศจากการถูกแทรกแซง หัวหน้าภาควิชาจะมอบหมายงานสอนหรืองานบริหาร และมอบหมายให้อาจารย์อาวุโสเป็นพี่เลี้ยงดูแล ให้คำแนะนำทักษะทางด้านการสอน ความรับผิดชอบต่อการเรียนการสอน และการทำวิจัยแก่อาจารย์ใหม่

บุคลากรสายวิชาการจะถูกให้เกียรติในการถูกคัดเลือกเข้ามา เพื่อสร้างความคุ้นเคยกับคณะกรรมการคัดเลือก และมีการพิจารณาถึงบุคลิกภาพต่าง ๆ ในการเข้าสู่สังคม และเน้นประสบการณ์ในด้านการสอน การวิจัย ประสบการณ์ทางวิชาการ การจัดทำเป็นสัญญาจ้าง ทำข้อตกลง กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ จะระบุงานที่ตั้งเป้าหมายไว้ให้อย่างชัดเจน โดยสัญญาจ้าง

---

[254] ณิชาพัชร มณีรัตน์, *เรื่องเดิม,* หน้า 94.

มีกำหนดแน่นอนเมื่อผ่านการทดลองงาน และจ้างตั้งแต่ 1 ปี 2 ปี 3 ปี จนถึงจ้างถาวรจนกระทั่งเกษียณอายุการทำงาน และกำหนดให้เกษียณอายุการทำงานอายุ 65 ปี ระบบการทดลองงานจะกำหนด 1-2 ปี หรือ 3 ปี หลังจากมีสัญญาจ้างถาวรแล้วจะต้องเข้าสู่การจ้างในระบบกฎหมายแรงงานและสหภาพแรงงาน

(3) การเลิกจ้าง

การบอกเลิกสัญญาหากมีการบอกเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติจ้างแรงงาน ค.ศ. 1996 มาตรา 95 (1) ที่กำหนดคำนิยามของการเลิกจ้างหากว่าลูกจ้างลาออกเพราะการกระทำของนายจ้างถึงขนาดเป็นการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม (Constructive Dismissal) คือนายจ้างกระทำผิดสัญญาจ้างในสาระสำคัญหรือแสดงให้เป็นว่าต้องไม่ผูกพันตามสัญญาจ้าง[255] สำหรับการเลิกจ้างที่เป็นธรรมนายจ้างต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ACAS (Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures)[256] และผลของการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมศาลแรงงาน (Employment Tribunals) อาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานในตำแหน่งเดิม หรือกลับเข้ามาทำงานในตำแหน่งใกล้เคียงเดิม หรือจ่ายค่าสินไหมทดแทน บุคลากรผู้สอน อาจารย์หากมีข้อกำหนดการจ้าง สัญญาจ้างแรงงานแบบกลุ่ม (Modern Award and Enterprise Agreement) คู่กรณีและผู้ควบคุมต้องพยายามพูดคุยกันเพื่อแก้ไขปัญหา[257] รวมถึงการเจรจาไกล่เกลี่ยยินยอมให้อนุญาโตตุลาการแก้ไขปัญหาหากไม่สามารถแก้ไขได้ ตามพระราชบัญญัติความเสมอภาคในการทำงาน ค.ศ. 2009 (Fair Work Act 2009)

การจ้างแรงงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของระเทศอังกฤษ มีความคุ้มครองในความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งหากมีการเลิกจ้างต้องมีการบอกกล่าวล่วงหน้า เว้นแต่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และศาลต้องพิจารณาว่าเลิกจ้างโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (Wrongful Dismissal) ข้อกำหนดหรือสัญญากำหนดไว้อย่างไร เว้นแต่เป็นเรื่องการกระทำผิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Employment Rights Act 1996)[258] และหากการเลิกจ้างเหตุคนล้นงานอาจต้องมี

---

[255] Andrew C. Bell, **Employment Law** (London: Sweet & Maxwell, 2000), p. 72.

[256] Acas Working for Everyone, **Code of Practice on Discipline and Grievance Procedures (2009) Dispute Resolution Review**, Retrieved January 20, 2013 from http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2174

[257] Higher Education Industry-Academic Staff-Award 2010, Part 9 & Higher Education Industry-General Staff-Award 2010, Part 9

[258] Deborah J. Lockton, **Employment Law** (London: The Macmillan Press, 1995), p. 148.

ค่าชดเชยพิเศษตามกฎหมาย แต่การเลิกจ้างด้วยความไม่เป็นธรรมจะกระทำมิได้ปรากฏตามกฎหมาย Industrial Relations Act 1971 ตามที่ประเทศอังกฤษยอมรับข้อตกลงในความคุ้มครองขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศตามบทบัญญัติ Employment Rights Act 1996 Section 94

คดีเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานในประเทศอังกฤษ สัญญาจ้าง แรงงานเกิดขึ้นเมื่อบุคคลสองฝ่ายมีสถานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น โดยระบบการทำสัญญาตามกฎหมายระบบคอมมอนลอว์ถือเป็นเจตนาในการผูกนิติสัมพันธ์ ว่าคำเสนอสนองจะต้องตรงกัน เมื่อเป็นสัญญาจ้างแรงงานกฎหมายจะกำหนดสิทธิหน้าที่พิเศษแตกต่างจาก สัญญาทั่วไปโดยจะกำหนดสิทธิเพื่อคุ้มครองลูกจ้างเป็นพิเศษ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับ ลูกจ้างจะอยู่ภายใต้ข้อกำหนดในสัญญาตามที่ตกลงกัน เช่น ค่าจ้าง[259] คดีความเกี่ยวกับอาจารย์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเมื่อเป็นสัญญาจ้างแรงงานแล้ว นิติสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับอาจารย์จึงเป็นไปตามสัญญาจ้างตามกฎหมายแรงงาน[260]

สถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประเทศอังกฤษกับสถานะของมหาวิทยาลัยที่เป็นอิสระ เมื่อนำสัญญาจ้างแรงงานมาบังคับใช้ เนื้อหาสาระในการจ้างจะมีความแตกต่างกับสัญญาจ้างแรงงานพนักงานเอกชนทั่วไป หากมีข้อพิพาทผู้พิพาทต้องดำเนินการตามกระบวนการของศาลแรงงาน คือต้องยื่นคำร้องทุกข์ไปยังสำนักงานที่ปรึกษาและงานอนุญาโตตุลาการ (Advisory Conciliation and Arbitration Service: ACAS) แล้วจึงใช้สิทธิทางศาลแรงงาน[261]

3.1.2 ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

มหาวิทยาลัยกำกับของรัฐในประเทศอังกฤษ รวมถึงมหาวิทยาลัยในสหภาพยุโรปได้รับการปฏิรูปคุณภาพทางการศึกษา และสร้างการกำกับดูแลกิจการ หรือธรรมาภิบาล เพื่อให้มีเป้าหมายร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างธรรมาภิบาลต้นแบบ โดยมีการปรับโครงสร้างสถาบันการศึกษาในการบริหารงานของกิจการภาครัฐ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับรูปแบบของเศรษฐกิจอย่างเสรี ทั้งนี้ได้รับอิทธิพลจากประเทศสหรัฐอเมริกา การเปลี่ยนแปลงในระบบการศึกษามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประเทศอังกฤษ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วโดยอิงกับระบบเศรษฐกิจ แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปของส่วนราชการที่มีผลต่อการปรับโครงสร้างของระบบสถาบันบันอุดมศึกษา ซึ่งทำให้

---

[259] Section 120, Equality Act 2010

[260] กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก, **การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 382.

[261] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 224.

เกิดผลกระทบต่อการจ้างงานและอาจารย์หรือผู้บริหารในสถาบันอุดมศึกษา การจัดการธรรมาภิบาล ลักษณะนี้มี 4 ประเด็น คือ

1) ประสิทธิภาพทางการเงินกับการจัดการบังคับใช้กฎระเบียบที่เข้มงวดในตลาดแรงงาน ในการขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพ

2) การลดขนาดของกิจการและการขยายกิจการออกไปซึ่งจะช่วยทำให้สถาบันขนาดใหญ่นั้นเล็กลงทำให้มีศูนย์กลางในการจัดการเป้าหมายหลักของสถาบันระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์องค์กร

3) การบริหารทรัพยากรบุคคลโดยผลักดันและค้นหาสุดยอดผู้ชำนาญการโดยบริหารอย่างมีส่วนร่วมกับทุกระดับทั้งผู้ปฏิบัติและผู้บริหาร

4) บริหารงานบริการสาธารณะผสมผสานร่วมกับภาคเอกชน

ประเด็นในการกำกับดูแลกิจการหรือธรรมาภิบาลเพื่อบริหารสถาบันอุดมศึกษาของประเทศอังกฤษถือเป็นตัวอย่างต้นๆ ในการเปลี่ยนแปลงของประเทศในกลุ่มทวีปยุโรป การบริหารจัดการองค์กรรูปแบบใหม่สำหรับการยกระดับธรรมาภิบาลและเป็นผู้นำช่วยสร้างความเป็นสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำ การผสมผสานกับสร้างมาตรฐานของสถาบันอุดมศึกษาในเป้าหมายของตลาดการศึกษาชั้นสูง[262] การสร้างความเข้มแข็งด้านการเรียนรู้และการเป็นผู้นำด้านการศึกษาชั้นสูงนี้เป็นทางในการปรับโครงสร้างที่สำคัญ เช่น ความรับผิดชอบ การจัดการที่เปลี่ยนแปลงไปในประเทศรวมไปถึงการบริหารงานบุคคล และการพัฒนาบุคลากรที่มีเป้าหมาย

ในสหราชอาณาจักรมีหน่วยงานที่ดูแลเรื่องธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยคือ (CUC) Committee of University Chairs เป็นหน่วยงานกลางของนายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วยนายกสภา ขององค์กรบริหารของมหาวิทยาลัยใน อังกฤษ สก๊อตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ CUC ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี 1986 ภายใต้ชื่อ Committee of University Chairs โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนามาตรฐานการบริหารจัดการขั้นสูงที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับและสถาบันอิสระ ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรบริหารต่าง ๆ ในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ เผยแพร่และขยายผลวิธีปฏิบัติที่ดีในการบริหารมหาวิทยาลัยและประเด็นที่เกี่ยวข้อง ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเครือข่ายระหว่างมหาวิทยาลัย พัฒนาความสัมพันธ์อันดีระหว่างมหาวิทยาลัยและกับหน่วยงานภายนอก สนับสนุน การทำวิจัย เพื่อความเข้าใจและปรับปรุงมหาวิทยาลัย เช่น การจัดทำ “Code of Practice for Governance in High Education” การจัดทำ “A Report to the CUC on: Good Practice in Six Areas of the Governance of Higher Education Institutions” การจัดทำ “CUC Report on the Monitoring of

---

[262] Timothy Laurie and Liam Grealy, *op. cit.,* pp. 458–471.

Institutional Performance and the Use of Key Performance Indicators และ มี Leadership Foundation for Higher Education (LFHE) ได้รับการจัดตั้ง 2003 โดย UK และ SCOP: Standing Conference of Principals เพื่อทำหน้าที่ให้การสนับสนุนให้คำแนะนำเกี่ยวกับภาวะผู้นำธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการแก่นายกสภามหาวิทยาลัยและสภาบันอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักร LFHE เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของ CUC โดยมีพันธกิจเพื่อพัฒนาทักษะของผู้นำในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งสร้างความตระหนักในวิธีปฏิบัติที่ดี พัฒนาหลักสูตรที่มีคุณภาพสูง สนับสนุนการเรียนรู้ทางวัฒนธรรมขององค์กร สนับสนุนความเท่าเทียมกันของในแต่ละมหาวิทยาลัย และคัดเลือกนายกสภามหาวิทยาลัยดีเด่นมาทำเป็นต้นแบบในการบริหารงาน

การเปลี่ยนแปลงสำคัญนี้คือการจัดตั้งคณะกรรมการเรื่องธรรมาภิบาลในองค์กรร่วมกับสภาสถาบันอุดมศึกษา ในการใช้ดุลพินิจต่าง ๆ เพื่อสร้างความร่วมมือกันระหว่างการมีธรรมาภิบาลภายในองค์กรและภายในสำหรับสถาบันอุดมศึกษา เช่น เดียวกับหลาย ๆ มหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา และเป็นสิ่งที่น่าเชื่อได้ว่าจะมีการบรรจบกันในความแตกต่างนี้ สำหรับการบริหารงานที่เข้มงวดและการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ในการกำกับดูแลของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและสหราชอาณาจักร

จากการศึกษาระบบธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประเทศอังกฤษ และกลไกในการนำธรรมาภิบาลมาบังคับใช้ ในการบริหารงานมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัย รวมถึงการบริหารงานบุคคล ได้สร้างความตระหนักในวิธีปฏิบัติที่ดี พัฒนาหลักสูตรที่มีคุณภาพสูง สนับสนุนการเรียนรู้ทางวัฒนธรรมขององค์กร สนับสนุนความเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ยังมีการตรวจสอบโดยองค์กรกลางที่เป็นองค์กรเฉพาะ (CUC) Committee of University Chairs และการกำหนดกฎบัตรมาตรฐานแก่มหาวิทยาลัยเรื่องธรรมาภิบาล “Code of Practice for Governance in High Education” เพื่อสนับสนุนการมีภาวะผู้นำนั้น จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษได้สร้างการมีธรรมาภิบาลที่ชัดเจน มีผลทำให้การบริหารงานต่าง ๆ และการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยอย่างเท่าเทียมย่อมคุ้มครองต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

3.1.3 เสรีภาพทางวิชาการ

ประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 19 และ 20 เสรีภาพทางวิชาการมีการพัฒนาและพบปัญหาและอุปสรรคของความขัดแย้งด้านเชื้อชาติและการแบ่งแยกชนชั้นในการศึกษาผลกระทบถึงเสรีภาพในการสำหรับดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ในอังกฤษข้อบังคับศาสนาที่มีต่อการศึกษาทั้งผู้สอนและผู้เรียนในมหาวิทยาลัย Oxford และ Cambridge กว่าจะได้ยกเลิกจนถึงปี ค.ศ. 1871 ในอังกฤษ อเมริกา และประเทศอื่น ๆ อาจารย์มหาวิทยาลัยเห็นด้วยกับทฤษฎีของ Darwin ถูกไล่ออกหรือโดนสอบสวน จนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 20 แรงต่อต้านการสอนทฤษฎีของ Darwin ยังคงอยู่จนกระทั่งปี

ค.ศ. 1925 มีการพยายามจะยกเลิกกฎหมายของ Tennessee ที่สอนทฤษฎีพัฒนาการของ Darwin (The Scopes Trial in 1925) แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งอิทธิพลของความสำคัญด้านเสรีภาพทางวิชาการ ของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา จะส่งผลต่อมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษเกี่ยวกับการต่อสู้ในคดีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการ[263]

เสรีภาพทางวิชาการถือเป็นสิทธิตามกฎหมายที่ถูกรับรองโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 (Education Reform Act 1988) เพื่อคุ้มครองการตั้งคำถามหรือการทดการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการ ที่เป็นการนำเสนอความคิดใหม่และการถกเถียงในเชิงวิชาการ ซึ่งมีความเห็นของ UCU หรือเรียกว่า the University and College Union (UCU) ที่ เป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของคณาจารย์ระดับอุดมศึกษาทั่วประเทศซึ่งเชื่อว่าการมีเสรีภาพในการทำวิจัย การสอน การพูดและเผยแพร่งานวิชาการต้องปราศจากการแทรกแซงหรือบทลงโทษ และการถูกคุกคาม และถูกกำหนดไว้ในกฎหมายของมหาวิทยาลัยในสหราชอาณาจักร[264] นอกจากนี้ยังมีรายงานของ UCU ในปี 2017 ที่ค้นพบว่า “เสรีภาพทางวิชาการที่ได้รับความคุ้มครองในรัฐธรรมนูญนั้น . . . ในสหราชอาณาจักรยังอาจถือเป็นเรื่องลำดับรอง เมื่อเทียบกับการมีองค์ประกอบที่สำคัญของการคุ้มครองทางกฎหมายสำหรับการเรียนรู้และการสอน และการสนับสนุนการมีเสรีภาพทางวิชาการอย่างมีธรรมาภิบาล” และชี้ให้เห็นว่าการคุ้มครองทางกฎหมายของเสรีภาพทางวิชาการควรมี 4 ด้าน ได้แก่ เสรีภาพในการสอน เสรีภาพในการทำวิจัย การกำกับดูแลตนเอง และความมั่นคงในการจ้างงาน”[265] นอกจากบทบาทในทางวิชาการของอาจารย์และการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการที่ได้รับความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการแล้ว เจตนารมณ์ของกฎหมายของประเทศอังกฤษ เช่น พระราชบัญญัติความเท่าเทียมกัน ค.ศ. 2010 (Equality Act 2010) ที่คุ้มครองถึงการจ้างแรงงานยังมีนัยยะสำคัญเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการว่าเสรีภาพทางวิชาการควรมีขอบเขตอย่างไร ซึ่งควรมีองค์ประกอบในทางวิชาการครอบคลุมตั้งแต่การทำงานวิชาการ เช่น การทบทวนเอกสาร มาตรฐานขั้นต่ำของการเขียนวารสาร ซึ่งสัมพันธ์กับกระบวนการในทางวิจัย (cf. Aksu v Turkey) หรือการนำเสนอ การพูดการแสดงออกทางวิชาการเพียงพอต่อการการเป็นองค์ประกอบของงานวิชาการหรือไม่ (Academic

---

[263] กฤษมันต์ วัฒนาณรงค์, *เรื่องเดิม,* หน้า 23-28.

[264] UCU, **UCU Statement on Academic Freedom, Charter Academic Freedom**, Retrieved January 25, 2022 from https://www.ucu.org.uk/media/4160/Scottish-Charter-on-Academic-Freedom/pdf/Academic_Freedom_charter.pdf

[265] Lori Allen, Academic Freedom in the United Kingdom, **Academe** 105, 4 (Fall 2019), Retrieved January 25, 2022 from https://www.aaup.org/article/academic-freedom-united-kingdom#.Y4g83HZBy5d

Element) รวมถึงการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยว่าการมีเสรีภาพทางวิชาการควรมีการจัดการอย่างไร (Kharlamov v Russia) โดยศาลยุโรป (The European Court) ยังวางแนวทางไว้ว่าการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ไม่ควรเอาประเอาประโยชน์ของมหาวิทยาลัยเพียงฝ่ายเดียว ควรคำนึงถึงเสรีภาพทางวิชาการ นอกจากนี้ยังมีกล่าวถึงความสัมพันธ์ซึ่งอาจส่งผลต่อสัญญาจ้างด้วยถ้า อาจารย์ได้แสดงความคิดเห็นในทางวิชาการ และการแสดงความคิดเห็นที่ไม่เกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการ (Wojtas-Kaleta v Poland) ซึ่งอาจจะส่งผลต่อความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการซึ่งเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัย[266]

จากการศึกษาการจัดการเรื่องเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษยังมีการจัดลักษณะการจัดการองค์กรเป็นแบบท้องถิ่น โดยกฎหมายรองรับให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์การจัดทำบริการสาธารณะ[267] เป็นนิติบุคคลมีความเป็นอิสระบริหารและหารายได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของแบบรวมอำนาจ การบริหารเงินนั้นจัดการแบบ Two-Twice ให้คนนอกดูแลงบประมาณและนโยบาย ส่วนมหาวิทยาลัยดูและด้านวิชาการ มีการจัดตั้งสภาขึ้นมาสองสภาคือ Universities Funding Council (UFC) องค์กรอิสระทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล สร้างความเป็นเอกภาพทางการศึกษา มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษต้องหารายได้เอง พลเมืองต้องเสียค่าบำรุงการศึกษา ทั้งนี้จากการศึกษาจึงพบลักษณะของความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่ให้กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่วางหลักประกันในการทำงาน โดยอาศัยสัญญาจ้างแรงงาน (Contract of Employment) เหมือนเป็นการจ้างแรงงานในองค์กรเอกชนทั่วไป สถานะอาจารย์ในประเทศอังกฤษจึงมีสถานะตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ประเภทสัญญาการให้บริการ (Contract of Service) ได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติจ้างแรงงาน ค.ศ. 1996 การเลิกจ้างที่เป็นธรรมนายจ้างต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ACAS (Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures) และสามารถใช้สิทธิทางศาลแรงงานได้หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ้าง[268] ประชาชนให้การยอมรับอาจารย์ว่ามีความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเป็นอย่างมากและจะต้องพัฒนาตนเองจนได้รับตำแหน่งในระดับศาสตราจารย์ยิ่งจะมีอิสระทางความคิดมาก และได้รับการเป็นผู้มีส่วนร่วมในการบริหารงาน การบริหารงานบุคคล เช่น การเข้าสู่ตำแหน่ง หากเป็นตำแหน่งระดับสูงและสาย

---

[266] James Murray, **UK: Distinguishing Academic Freedom and Free Speech on Campus**, Retrieved May 11, 2021 from https://www.mondaq.com/uk/employee-rights-labour-relations/1066964/distinguishing-academic-freedom-and-free-speech-on-campus

[267] กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก, *เรื่องเดิม,* หน้า 119.

[268] กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก, *เรื่องเดิม*, หน้า 224.

วิชาการ จะมีสภาวิชาการมาร่วมเป็นกรรมการ กรรมการต่างคนต่างให้ความเห็นมีความเป็นอิสระ และคณาจารย์จะมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานบุคคล

หลักประกันความมีเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศอังกฤษ จะได้รับการตรวจสอบโดยองค์กรภายในของสถาบันอุดมศึกษา องค์กรกลางอุดมศึกษาที่มีคณาจารย์เข้ามามีส่วนร่วม และองค์กรวิชาชีพ ซึ่งองค์กรดังกล่าวจะเป็นตัวกระตุ้นให้สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ และเป็นตัวสนับสนุนให้อาจารย์มีประสิทธิภาพทางการเรียนการสอน ความเป็นอิสระของการบริหารงาน สถานะทางกฎหมายคุ้มครองแรงงานทำให้ภาครัฐไม่สามารถแทรกแซงการมีเสรีภาพทางวิชาการได้

3.2 การบริหารงาน การบริหารงานบุคคลและธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการการศึกษาระดับอุดมศึกษาและกำหนดให้มีการจัดองค์กรเป็นแบบองค์การมหาชน เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานพิเศษที่ต้องมีความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยรัฐ และมีกรอบของกฎหมายมิให้ดำเนินการอย่างอิสระจนเกินอำนาจ ประเทศฝรั่งเศสไม่กำหนดให้บริหารงานแบบระบบราชการ ซึ่งทำให้มหาวิทยาลัยเป็นอิสระและมีความคล่องตัวสูงทั้งการจัดการบริหารองค์กร การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ[269]

---

[269] สุรพล นิติไกรพจน์, “มหาวิทยาลัยในรูปแบบขององค์กรอิสระ: กรณีตัวอย่างของของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี,” ใน **รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม** (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 432-435.

3.2.1 การจัดองค์กรบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา การเงินงบประมาณในสถาบันอุดมศึกษา และการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา

3.2.1.1 การจัดองค์กรบริหารงาน

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นองค์การมหาชน มีการบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการ และนโยบายที่มีความเป็นอิสระ การบริหารงานบุคคลเชิงเจ้าหน้าที่ในทางมหาชน มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรเป็นการเฉพาะและกำหนดวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และมุ่งหมายในการบริหารงานอย่างมีส่วนร่วมของนักศึกษา และบุคลากรตามกฎหมายมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศฝรั่งเศสไม่บริหารงานแบบระบบราชการทั่วไป จะเป็นการบริหารงานแบบจัดการองค์กรและบริหารทรัพย์สินด้วยตนเองอย่างอิสระ[270]

กฎหมายของฝรั่งเศสที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาปรากฏในประมวลกฎหมายว่าด้วยการศึกษา (Code de I' Éducation) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ จัดทำขึ้นด้วยวิธีการรวบรวมบทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ไว้เป็นหมวดหมู่ (Codification à Droit Constant) โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้รวบรวมไว้ในส่วนที่ 3 (Troisième Partie) ซึ่งอาจบัญญัติขึ้นโดยรัฐบัญญัติ รัฐกำหนด รัฐกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง การแบ่งส่วน และการบริหารขององค์กร มหาวิทยาลัย คือ ประมวลการศึกษา บรรพ 7 สถาบันการศึกษาระดับสูง (Livre VII : Les établissement d'enseignement supérieur) ลักษณะ 1 องค์การมหาชนอิสระด้านวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และอาชีพ (Titre ler : Les établissements Publics à Caractère Scientifique, Culturel et Professionnel) หมวด 2 มหาวิทยาลัย (Le Universités)[271]

สถาบันอุดมศึกษาในประเทศฝรั่งเศสมีฐานเป็นองค์การมหาชนอิสระซึ่งเป็นองค์กรของรัฐไม่ได้อยู่ใต้ระบบบริหารราชการเหมือนกับส่วนราชการอื่น ๆ เพราะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแตกต่างจากส่วนราชการ ไม่ว่าจะกระทรวง ทบวง กรม ที่ฐานะอยู่ใต้บังคับบัญชาระบบราชการซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นก็เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็น "อิสระ" ได้อย่างเต็มที่ในหลาย ๆ ด้าน ย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาแห่งรัฐ ปราศจากการควบคุม เรียกว่า indépendant ไม่จำกัดอยู่

---

[270] Article L717-1, Code de l'éducation

[271] Andr´e de Laubadere, Traite´de droit administrative Tome 3, Troisieme edition (L.G.D.J., 1978), pp. 287-297, อ้างถึงใน จิตผ่อง พัฒนาศิริ, **แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 59-60.

เพียงขอบเขตที่เรียกว่า autonomie[272] กล่าวคือ อยู่ภายใต้กฎหมายจัดตั้ง และกรอบวัตถุประสงค์และภารกิจที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้เท่านั้น ซึ่งหมายถึงองค์การอิสระ อิสระในการกำกับดูแล ซึ่งห้ามมิให้รัฐก้าวล่วงมาได้เกินขอบเขตของกฎหมายในปรัชญาพื้นฐานของสถาบันอุดมศึกษา ขณะเดียวกันกฎหมายจัดตั้งยังเป็นกรอบมิให้สถาบันอุดมศึกษาใช้ประโยชน์จากความเป็นอิสระที่เกินกว่ากรอบของกฎหมาย จนกระทบต่อการบริการสาธารณะทางด้านการศึกษา ที่รัฐต้องมีภาระหน้าที่ในการดูแล

ประเทศฝรั่งเศสจึงกำหนดการจัดองค์กร[273] และการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา หมายความถึงการจัดตั้งส่วนงานภายใน กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ การวางระเบียบบริหารภายใน หรืออำนาจในการรับสถาบันการศึกษาเข้าสมทบ ต้องพิจารณาตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา ในการให้ความสำคัญแก่การรับรองหลักความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา แม้ว่ามีกฎหมายกำหนดกรอบไว้ การวินิจฉัยถึงสิทธิและหน้าที่ขององค์กรยังคงต้องยึดพื้นฐานความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา แนวทางของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'état) ได้เคยวินิจฉัยไว้ ในคดีที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยแนวทางของการจัดการอุดมศึกษาและความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาว่า "แม้รัฐมนตรีมีอำนาจสมบูรณ์ในการอนุมัติปริญญาในระดับอุดมศึกษาของต่างประเทศ สถาบันอุดมศึกษาย่อมมีหน้าที่ในการกำหนดวิธีการในการควบคุมตรวจสอบความรู้และความสามารถ และความเหมาะสมของผู้ที่มีสิทธิจะได้รับปริญญาเหล่านี้ หากรัฐมนตรีไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่เหล่านี้ไว้"[274]

3.2.1.2 การจัดการเงินและงบประมาณ

การบริหารการเงินและทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษาประเทศฝรั่งเศส มีรากฐานจากแนวความคิดความเป็นอิสระทางการเงิน[275] โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในลักษณะเงินอุดหนุนเป็นก้อน (Block Grant) โดยรัฐจะไม่วางหลักเกณฑ์หรือกำหนดรายละเอียดการใช้จ่ายต่าง ๆ มีเพียงการควบคุมตรวจสอบภายหลัง ไม่มีการควบคุมตรวจสอบก่อนการใช้ดุลพินิจ การที่สถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์การมหาชนปราศจากอำนาจควบคุมตรวจสอบโดยรัฐนั้น ทำให้สถาบันอุดมศึกษามีความชอบ

---

[272] สุรพล นิติไกรพจน์, **มหาวิทยาลัยในรูปแบบขององค์กรอิสระ: กรณีตัวอย่างของของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี**, หน้า 436-441.

[273] จิตผ่อง พัฒนาศิริ, **แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 57-58.

[274] สุรพล นิติไกรพจน์, **มหาวิทยาลัยในรูปแบบขององค์กรอิสระ: กรณีตัวอย่างของของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี**, หน้า 439.

[275] กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก, *เรื่องเดิม*, หน้า 116.

ธรรมที่จะได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลอย่างเต็มที่จากที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนเป็นก้อนซึ่งแตกต่างจากส่วนราชการทั่วไป แม้ว่าการเบิกจ่ายบางรายการจะมีรายการซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างมาก แต่ก็บริหารเงินตามแผนของระบบงานของรัฐเช่นกัน

สถาบันอุดมศึกษาประเทศฝรั่งเศสพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็น 2 ส่วน คือ งบเงินเดือน และค่าจ้าง พิจารณาเป็นงบประมาณรายปี และงบประมาณสำหรับโครงการต่าง ๆ กำหนดประมาณ 4 ปี และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ เสนอกระทรวงศึกษาธิการ และหลังจากนั้นกระทรวงศึกษาธิการก็นำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติเงิน เมื่อได้รับอนุมัติแล้วสถาบันอุดมศึกษาจะต้องลงนามในสัญญาการบริหารเงินงบอุดหนุนทั่วไป และเมื่อสิ้นปีงบประมาณจะต้องส่งผลการประเมินโครงการให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อประกอบการพิจารณาในปีงบประมาณต่อไป

ในส่วนของรัฐบาลได้อุดหนุนเงินงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษา และสถาบันอุดมศึกษาที่มีชื่อเสียงต้องเปิดสอบแข่งขันที่เรียกว่า “Les Grandes Écoles” สถาบันอุดมศึกษาในประเทศฝรั่งเศสทุกแห่งนั้น รัฐมีนโยบายให้สถาบันอุดมศึกษามีส่วนร่วมกับชุมชนและท้องถิ่นที่สถาบันอุดมศึกษาตั้งอยู่ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่สำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นสถานศึกษาระดับวิชาชีพที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถ เช่น นิติศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ แพทยศาสตร์ พาณิชยกรรม การศึกษาปริญญาตรีต้องใช้เวลาศึกษาประมาณ 5-6 ปี แต่สถาบันอุดมศึกษาก็จะใช้วิธีการบริหารจากเงินงบประมาณจากรัฐก่อน[276]

3.2.1.3 การบริหารงานบุคคล

มหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศสต้องมีความเป็นอิสระ โดยจัดองค์กรมหาวิทยาลัยในรูปแบบขององค์การมหาชน (l’établissement public) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน การบริหารงานบุคคลของประเทศฝรั่งเศส ตามประมวลกฎหมายการศึกษามาตรา L952-6 แยกระหว่างบุคลากรที่มีฐานเป็นอาจารย์ นักวิจัยมหาวิทยาลัยออกจากราชการทั่วไป[277] โดยผู้สอนจะได้รับหลักประกันความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการ และมีการกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของอาจารย์ในการบริหารงานบุคคล[278]

---

[276] จิตผ่อง พัฒนาศิริ, *เรื่องเดิม*, หน้า 59-60.

[277] Article L952-6, Alinéa4, Code de l'éducation

[278] Article L717-1, Code de l'éducation

1) สถานะความของอาจารย์

บุคลากรของมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ อาจารย์ นักวิจัย และลูกจ้างตามสัญญาจ้าง ซึ่งแต่ละประเภทมีสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกัน[279]

(1) อาจารย์ นักวิจัย (Enseigant-Chercheurs) คือ บุคลากร ผู้ทำการสอน ได้แก่ อาจารย์ระดับศาสตราจารย์ (Professeure) และผู้บรรยายบทเรียน (Maître de Conférences) ซึ่งเป็นผู้ที่สอบผ่านการแข่งขันเพื่อเข้าบรรจุเป็นบุคลากรของรัฐ สิทธิและหน้าที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย โดยมีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประมวลกฎหมายการศึกษา มาตรา L951-2[280] กำหนดว่า รัฐบัญญัติฉบับที่ 84-16 วันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 เรื่อง บทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะที่เกี่ยวกับงานราชการ ให้ใช้บังคับกับองค์การมหาชนอิสระด้านวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม และอาชีพ และมาตรา L952-6[281] บัญญัติให้อาจารย์-นักวิจัย (Enseigant-Chercheurs) และอาจารย์ (Enseigant) มีสถานะเป็นข้ารัฐการ (Fonctionnaire d'état)

(2) อาจารย์ ข้าราชการ (Enseignants-Fonctionaires) หรือที่เรียกว่าอาจารย์ชั้นสอง (Enseignants du Second Degré) มีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับอาจารย์ นักวิจัย รับผิดชอบเฉพาะการสอนวิชาสัมมนาและวิชาภาคปฏิบัติ[282]

(3) ลูกจ้างโดยสัญญาจ้างแรงงาน กฎหมายสำคัญที่ เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 86-83 วันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1986 ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไปที่ ใช้บังคับกับพนักงานประเภทไร้ยศ Agents Non Titulaires de l'État) รัฐอาจจ้างเป็นสัญญาระยะเวลา 3 ปี

---

[279] เสาวณีย์ มณีวงศ์, **ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐ ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 124.

รัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 86-83 เรื่อง บทบัญญัติทั่วไปที่ใช้บังคับกับพนักงานประเภทไร้ยศ ลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1986 (Décret n° 86-83 Relatif aux dispositions generals applicable aux agen non titulaires de l'État, Décret n, janvier 1986)

[280] Article L951-2, Code de l'éducation

[281] Article L952-6, Code de l'éducation

[282] กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก, *เรื่องเดิม*, หน้า 118.

รัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 93-461 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การให้บริการของบุคลากรด้านการสอนระดับสอง บรรจุในองค์การมหาชนด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา ลงวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1993 (Décret n° 93-461 Relatif aux obligations de service des personnels enseignants du second degree dans les établissements d'enseignement supérieur, 25 mars 1993)

ต่อสัญญาได้สองครั้งและหลังจากนั้นเป็นสัญญาที่ ไม่กำหนดเวลา แต่กรณีงานที่มีความจำเป็นชั่วคราว หรือตามฤดูกาล สัญญาอาจกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและสิทธิของลูกจ้างเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนด

อาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศฝรั่งเศสมีสถานะข้าราชการและลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน สำหรับอาจารย์ที่มีสถานะข้าราชการ อาจารย์มหาวิทยาลัยจะได้รับสวัสดิการและค่ารักษาพยาบาลจากระบบข้าราชการและหลักประกันสุขภาพแห่งรัฐ (Sécurité Sociale) และหากทำสัญญาจ้างจะมีความคุ้มครองตามรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 86-83 เกี่ยวกับบทบัญญัติทั่วไปใช้กับบุคลากรของรัฐประเภทไร้ยศ ลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1984 และหากเป็นบุคลากรที่สมัครเข้าสู่ระบบประกันเพิ่มเติมในความเสี่ยงต่าง ๆ ยังมีความรับผิดชอบที่องค์การมหาชนนั้นจะต้องดำเนินการจัดสรรให้[283]

สำหรับอาจารย์ที่ทำสัญญาจ้างกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ถือว่าสถานะจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองการใช้แรงงานทั่วไป เช่น การคุ้มครองเวลาทำงาน รัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 2000-815 ว่าด้วยการบริหารและการลดเวลาทำงานภายในราชการส่วนกลางและภายในส่งกิจการยุติธรรม ลงวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 2000 มาตรา 1 กำหนดเวลาทำงานเท่ากับ 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ในการบริการสาธารณะ ขององค์การมหาชนด้านการศึกษา กรณีอาจารย์ของมหาวิทยาลัยนั้นมีจำนวนชั่วโมงเท่ากับ 1,607 ชั่วโมงต่อปี และมีหน้าที่ต้องทำการสอนวิชาสัมมนาและภาคปฏิบัติจำนวน 384 ชั่วโมงต่อปี หรือเว้นแต่กำหนดไว้ตามแต่คณะกรรมการบริหารสถาบันกำหนด[284] การใช้สิทธิสิทธิลาหยุดอาจารย์ที่ทำสัญญาจ้างมีสิทธิเช่นเดียวกับข้าราชการอื่น ๆ[285] และสามารถลาได้ 26 สัปดาห์ ตามมาตรา L1445-19[286] นอกจากนี้ยังมีความคุ้มครองเรื่องการยังคงได้รับเงินรางวัลและค่าตอบแทนของบุคลากรภาครัฐ กรณีในการลาหยุดบางกรณี เช่นการลาคลอดหรือลา

---

[283] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 147.

Article 1, Décret n°2007-1373 relatif à la participation de l’Etat et de sesétablissement publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs personnel, 19 setembre 2007

[284] Article L711-2, Code de l'éducation

[285] เสาวณีย์ มณีวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 124.

รัฐบัญญัติฉบับที่ 84-16 ว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะภายในราชการส่วนกลาง มาตรา 34 ตราขึ้นวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984

[286] Article L1445-17, Code de Travail

เพื่อรับลูกบุตรบุญธรรมด้วย[287] กฎหมายคุ้มครองแรงงานประเทศฝรั่งเศสคุ้มครองการเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรมว่าหากมีการบอกเลิกจ้างว่าต้องบอกล่วงหน้า 1 เดือน และต้องเปิดโอกาสให้หางานใหม่โดยไม่ลดค้าจ้างแต่หากเลิกจ้างด้วยเหตุที่เป็นความผิดร้ายแรงเหตุนั้นจึงเป็นเหตุเลิกจ้างได้[288] แต่ทั้งนี้ต้องมีเหตุอันสมควรตามประมวลกฎหมายฝรั่งเศส มาตรา L.122-L.142 คือมีเหตุที่แน่นอนเป็นความจริงว่ากระทำผิดหรือกระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับ และเหตุอันสมควรว่ากระทบกระเทือนต่อผลิตผลของนายจ้างหรือมีเหตุทางเศรษฐกิจ ศาลจะพิจารณาว่าเหตุที่เลิกจ้างนั้นร้ายแรงถึงขนาดหรือไม่ มิใช่เป็นเรื่องการกระทำส่วนตัว

2) กระบวนการบริหารงานบุคคล

หลักเกณฑ์การบริหารบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศฝรั่งเศสตามรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1977 กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา มีผู้แทนที่มาจากการเลือกของผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษา และจากผู้บริหารในสถาบันอุดมศึกษา โดยคณะกรรมการกลางมีบุคลากรผู้สอนในมหาวิทยาลัยที่มีองค์ประกอบเท่า ๆ กัน ของกลุ่มอาจารย์ นักวิจัย และกลุ่มผู้ทำการสอนอื่น ๆ จำนวนผู้แทนจะสอดคล้องกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีหน้าที่ดังนี้

(1) ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในการเสนอ แก้ไข ปรับปรุงหลักเกณฑ์ หรือกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา เกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงเทียบเท่ากรรมการที่ปรึกษามหาวิทยาลัย[289]

(2) แต่งตั้งอาจารย์ผู้สอน และกำหนดตำแหน่งของบุคลากรผู้สอนตลอดจนให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สอนระดับศาสตราจารย์ (professeur) คณะกรรมการต้องมีองค์ประกอบมาจากผู้สอนในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับผู้บรรจุแต่งตั้ง โดยรัฐกฤษฎีกาฉบับนี้แม้ว่ารัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ รัฐมนตรีจะต้องขอความเห็นจากกรรมการดังกล่าวทุกครั้ง[290]

---

[287] กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก, *เรื่องเดิม*, หน้า 141.

รัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 2010-997 เรื่องการคงไว้ซึ่งเงินรางวัลและค่าตอบแทนของบุคลากรภาครัฐซึ่งลาหยุดบางกรณีลงวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 2010

[288] วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, “การเลิกจ้างไม่เป็นธรรมตามกฎหมายฝรั่งเศส,” **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์** 1, 15 (มีนาคม 2558): 89.

[289] ณิชาพัชร มณีรัตน์, *เรื่องเดิม,* หน้า 88.

[290] จิตผ่อง พัฒนาศิริ, *เรื่องเดิม*, หน้า 59-60.

(2) พิจารณาการดำเนินงานทางวินัย ตามบทบัญญัติคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้สอนในมหาวิทยาลัย โดยการโยกย้ายจะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การลงโทษทางวินัย รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 1968 เป็นอำนาจของประธานมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นตำแหน่งมาจากศาสตราจารย์ ผู้สอนโดยให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณาโทษทางวินัย ทั้งนี้กลไกการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยการลงโทษต่อคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติที่มีองค์ประกอบมาจากผู้สอนในมหาวิทยาลัย[291] และสามารถไร้องทุกข์ได้ต่อศาลปกครองในการวินิจฉัยแต่ละกรณี องค์คณะที่วินิจฉัยจะประกอบด้วยกรรมการที่มีตำแหน่งสูงกว่าหรือ เทียบเท่าบุคคลที่ถูกส่งตัวมาเบื้องหน้าองค์คณะ และกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนจากกลุ่มบุคลากรประเภทเดียวกับบุคคลที่ถูกส่งมาเบื้องหน้าองค์คณะ สำหรับกระบวนการลงโทษที่กำหนดโดยองค์คณะด้านวินัยจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการส่งตัวอาจารย์ด้วยความผิดเดียวกันไปยังศาลหรือคณะอื่นที่มีอำนาจวินิจฉัยในข้อบังคับของสภาวิชาชีพ[292]

องค์การมหาชนในประเทศฝรั่งเศสจะมีรัฐมนตรีกำกับดูแลหรือไม่ก็ได้ โดยบุคลากรที่เข้าทำงานในมหาวิทยาลัยมีทั้งส่วนที่เป็นข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง ประเทศฝรั่งเศสจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับ ประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ การจ้างบุคลากรเพื่อมาดำเนินบริการสาธารณะโดยตรงย่อมเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่การจ้างบุคลากรในองค์การมหาชนที่ไม่เกี่ยวกับการดำเนินบริการสาธารณะโดยตรงในบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง มีสถานะเป็นลูกจ้างในระบบกฎหมายมหาชน แต่สำหรับการจ้างอาจารย์หากเป็นการจ้างบุคลากรเพื่อมาดำเนินการในกิจการที่มิใช้เพื่อการบริการสาธารณะโดยตรงจึงเป็นสัญญาจ้างแรงงาน นำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงาน ดังนั้น เมื่ออาจารย์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศฝรั่งเศส มีสถานะเป็นข้าราชการ (Enseignants-Fonctionaires) เนื่องจากได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริการสาธารณะด้านการศึกษา (Service Public de l'Enseignement) ข้อพิพาทในทางสิทธิต่าง ๆ สถานะ บทบาทหน้าที่ของอาจารย์ จึงต้องฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เพราะที่มาแห่งหน้าที่นั้นเป็นคำสั่งทางปกครองและมาจากกฎระเบียบที่ภาครัฐเป็นผู้กำหนด ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสนั้น เห็นว่า ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างข้าราชการหรือบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการสาธารณะ ประเทศฝรั่งเศสจะให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ หากองค์การมหาชนใดทำกิจกรรมเพื่อสาธารณะ การจ้างบุคลากรเพื่อมาดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงก็

---

[291] ณิชาพัชร มณีรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 88.

[292] Article L952-7, Code de l'éducation

ย่อมเป็นสัญญาทางปกครอง แต่การจ้างบุคลากรเพื่อมาดำเนินการในกิจการที่มิใช้เพื่อการบริการสาธารณะโดยตรงจึงเป็นสัญญาจ้างแรงงาน นำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงาน[293]

3.2.2 ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

ประเทศฝรั่งเศสเมื่อย้อนไปในปี ค.ศ. 1970 ธรรมาภิบาลถูกควบคุมโดยระบบราชการโดยระเบียบราชการที่เริ่มจากคณะของสถาบันอุดมศึกษา ระบบการเรียนการสอน ตลอดจนการออกระเบียบควบคุมคณาจารย์ การควบคุมเหล่านี้ทำให้สังคมเชื่อมั่นในคุณภาพที่มหาวิทยาลัยได้รับประกันให้ แต่ก็ยังมีนักวิชาการที่ยังไม่มีความมั่นใจในการควบคุมเหล่านี้และประสิทธิภาพ แต่การประกันคุณภาพก็ยังเป็นเครื่องยืนยันในคุณภาพได้ เมื่อมาถึงปี ค.ศ. 1980 และ 1990 การรับประกันเป็นเครื่องมือที่สะท้อนความเห็นเกี่ยวกับกิจกรรมและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

ธรรมาภิบาลช่วยยกระดับคุณภาพและการจัดการอย่างมาประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นการประกันคุณภาพให้แก่การประเมินผลลัพธ์ในด้านต่าง ๆ สามารถนำไปสู่การจัดการด้านต่าง ๆ ในสถาบันอุดมศึกษา[294] คู่มือฉบับมาตรฐานการบริหารจัดการคุณภาพของฝรั่งเศส ในสถาบันการอุดมศึกษาของฝรั่งเศสที่เผยแพร่โดย “Comité national d’évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ต่อมาเปลี่ยนเป็น Agence d’évaluation de la recherche et de l’enseignement supérieur ปัจจุบันเปลี่ยนเป็น Haut Conseil de l’évaluation de la recherche et de l’enseignement supérieur” ซึ่งเขียนถึงความสัมพันธ์ระหว่างคุณภาพและการกำกับดูแลอย่างชัดเจน ในขณะที่สองส่วนแรกของคู่มือนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายด้านการศึกษาและการวิจัยและการกำกับดูแลค่อนข้างน้อย แต่ส่วนที่สามมีข้อเสนอแนะที่คล้ายคลึงกันสำหรับการจัดการด้านธรรมาภิบาล และเกี่ยวข้องกับโครงสร้างการกำกับดูแลที่ส่งเสริมคุณภาพภายในสถาบัน[295]

มหาวิทยาลัยควรสนับสนุนกลุ่มเฉพาะซึ่งหมายถึงนักเรียนที่พิการไม่เพียงเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงนักกีฬาระดับสูงผู้ใหญ่นักเรียนที่เรียนนอกเวลานักศึกษาใหม่และนักศึกษาต่างชาติกฎเกณฑ์ของสถาบันควรจะอนุญาตให้มีการแต่งตั้งรองประธานคนที่หนึ่งหรือหลายคนจากนักเรียนคนหนึ่งและนักเรียนคนนั้นจะได้รับทราบโดยเฉพาะอย่างยิ่งว่าการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยนั้น ควรจัดทำหนังสือคู่มือสำหรับพนักงานจรรยาบรรณรายงานกิจกรรมประจำปีและรายละเอียด

---

[293] กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก, *เรื่องเดิม*, หน้า 219.

[294] Erik De Corte, *op. cit.*

[295] Fabrice Hénard and Alexander Mitterle, **Governance and Quality Guidelines in Higher Education** (Paris: OECD, 2010), p. 97.

เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณด้วย ผู้บริหารควรสร้างการกำกับดูแลของมหาวิทยาลัยซึ่งเจ้าหน้าที่ควรมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการอภิปรายในการแก้ปัญหาร่วมกัน และการให้องค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม

จากการศึกษามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประเทศฝรั่งเศสมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่กำกับดูแล สภามหาวิทยาลัย (Conseil d'administration: CA) เป็นองค์กรสูงสุดทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลเช่นเดียวกัน อธิการบดีของมหาวิทยาลัย (Président de l'université) ในฝรั่งเศส ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้นำของสภาฯ และเป็นผู้บริหารสูงสุด กฎหมายว่าด้วยอิสรภาพและความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ปี ค.ศ. 2007 (Loi no 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universitiés) (บางครั้งเรียกว่า กฎหมาย LRU หรือกฎหมาย Pécresse ซึ่งเป็นชื่อของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง อุดมศึกษาในขณะนั้น) เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัย ของรัฐจำนวน 80 กว่าแห่งในประเทศฝรั่งเศส องค์ประกอบและ อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีของมหาวิทยาลัยใน ประเทศฝรั่งเศสถูกกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ อธิการบดีเป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัย ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมในมหาวิทยาลัย และทำข้อตกลงหรือสัญญาต่าง ๆ ผูกพันกับมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นโครงสร้างธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยฝรั่งเศสประกอบด้วยสภามหาวิทยาลัย สภาวิจัย และสภาวิชาการ[296] ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศสอยู่ภายใต้กฎหมาย ปี ค.ศ. 1968 (Loi Edgar Faure) ฝรั่งเศสอาจจะเห็นว่าระบบธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการดังกล่าวนี้ ซึ่งพัฒนามาจากระบบธรรมาภิบาล ขององค์กรธุรกิจเอกชน และเป็นที่ใช้กันแพร่หลายในมหาวิทยาลัยของ ประเทศกลุ่มแองโกล–อเมริกันนั้น ไม่เหมาะสมที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับอุดมศึกษา ซึ่งไม่มีวัตถุประสงค์หลักเรื่องรายได้หรือผลตอบแทน แต่มีวัตถุประสงค์ด้านคุณภาพและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลและความมั่นคงของชาติ การมีอธิการบดีเป็นทั้งผู้นำของสภาฯ และเป็นผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยทำให้มีความคล่องตัว รวดเร็วในการดำเนินงาน มีการประสานเชื่อมโยงการดำเนินการของฝ่ายกำกับและฝ่ายบริหารได้อย่างดี ไม่เกิดความขัดแย้งของบุคคลโดยไม่จำเป็น[297]

---

[296] กมลรัตน์ พินิจภูวดล, "สภามหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส," **จดหมายข่าวธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย** 4, 2 (เมษายน-มิถุนายน 2555): 23.

[297] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 23.

3.2.3 เสรีภาพทางวิชาการ

เสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประเทศฝรั่งเศส ก่อตั้งและดำเนินอยู่กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประเทศฝรั่งเศสมาโดยตลอด ความเป็นอิสระทางวิชาการ (L'autonome pédagogique) และเสรีภาพทางวิชาการของประเทศฝรั่งเศสไม่มีความคุ้มครองทางกฎหมายที่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติปฏิบัติการบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศสเป็นการบริหารอย่างอิสระไม่ขึ้นกับราชการส่วนกลาง การบริหารงานภายในและบริหารงบประมาณได้ด้วยตนเอง รวมถึงการเน้นการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยเรื่องต่าง ๆ เช่น การเข้าสู่ตำแหน่ง การดำเนินการทางวินัย การประเมิน การออกข้อบังคับ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคล

มาตรการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของประเทศฝรั่งเศส คุ้มครองผ่านการบริหารงานมหาวิทยาลัยในกำกับซึ่งไม่เป็นส่วนราชการ แต่เป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชน บริหารในรูปของคณะกรรมการ และบริหารทรัพย์สินด้วยตนเองอย่างอิสระ[298] ออกระเบียบ ข้อบังคับได้ด้วยตนเอง การวินิจฉัยถึงสิทธิและหน้าที่ขององค์กรเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา แนวทางของสภาแห่งรัฐ Conseil d'état รัฐจะไม่เข้ามาวางหลักเกณฑ์หรือกำหนดรายละเอียดการใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบภายหลัง มิใช่ควบคุมตรวจสอบก่อนการใช้ดุลพินิจ มหาวิทยาลัยเป็นองค์การมหาชนปราศจากอำนาจควบคุมตรวจสอบโดยรัฐนั้น รัฐบาลให้เงินอุดหนุนเป็นก้อนแตกต่างจากส่วนราชการทั่วไป เพื่อปราศจากการแทรกแซง เสรีภาพทางวิชาการถูกปกป้องโดยอาจารย์มีสถานะที่ชัดเจน บุคลากรที่เข้าทำงานเป็นข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง การจ้างบุคลากรเพื่อมาดำเนินบริการสาธารณะเป็นการจ้างตามสัญญาทางปกครอง การจ้างอาจารย์เพื่อการบริการสาธารณะกำหนดให้การจ้างมีสถานะเป็นข้าราชการ (Enseignants-Fonctionaires) ในการบริการสาธารณะด้านการศึกษา (Service Public de l'Enseignement) เมื่อเกิดข้อพิพาทต้องฟ้องร้องต่อศาลปกครอง มาตรการที่สำคัญซึ่งเป็นหลักประกันให้อาจารย์มีเสรีภาพทางวิชาการตามกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1977 คือการกำหนดให้คณาจารย์มีส่วนร่วมเป็นกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนที่ได้รับจากการเลือกตั้งของผู้สอนในมหาวิทยาลัย และผู้บริการ โดยทำหน้าที่ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานพนักงานมหาวิทยาลัย และการเลื่อนตำแหน่งนั้นยังได้รับหลักประกันโดยมีกฤษฎีกา ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1972 กำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษากิจการมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งของอาจารย์ ตลอดจนให้ความเห็นชอบแต่งตั้งศาสตราจารย์ (professeur) และในกิจการอื่น ๆ การโยกย้ายจะต้องได้รับความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเสียก่อน การลงโทษทางวินัย กฤษฎีกาลงวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 1968 ได้ให้อำนาจใน

---

[298] Article L717-1, Code de l'éducation

การกล่าวโทษนั้นเป็นของประธานมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นตำแหน่งที่มาจากศาสตราจารย์ โดยให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณาลงโทษทางวินัย ภายใต้การตรวจสอบของสถาบันตุลาการศาลปกครองและยังอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการดังกล่าวมาจากตัวแทนอาจารย์ผู้สอนนั้น เป็นกรรมการในการคัดเลือก แต่งตั้ง การบรรจุ การเลื่อนตำแหน่ง การดำเนินงานทางวินัย และการวางหลักปฏิบัติบริหารงานบุคคล[299] การจัดทำหลักสูตร การบริหารงานบุคคล การทำวิจัย และการทำงบประมาณ ความอิสระนี้ไม่ตกอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาแห่งรัฐ ปราศจากการควบคุม เรียกว่า indépendant ไม่จำกัดอยู่เพียงขอบเขตที่เรียกว่า autonomie

จากการศึกษา หลักประกันความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่สำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประเทศฝรั่งเศส คือ หลักประกันเรื่องการบริหารงานบุคคลที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประเทศฝรั่งเศส มีกระบวนการขั้นตอนที่มีความชัดเจน ระบบการจ้างเป็นข้าราชการหรือเป็นสัญญาทางปกครองมิใช่สัญญาจ้างแรงงาน การกำหนดสถานะเป็นข้าราชการยังให้ความสำคัญกับอาจารย์ ตลอดจนอาจารย์ยังได้เป็นกรรมการในการคัดเลือก แต่งตั้ง การบรรจุ การเลื่อนตำแหน่ง การดำเนินงานทางวินัย และการวางหลักปฏิบัติบริหารงานบุคล ตลอดจนการมีส่วนร่วมให้กับคณาจารย์เพื่อออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ และการกำหนดนโยบายในการบริหารงานบุคคลแก่ตนเองและมหาวิทยาลัย

3.3 การบริหารงาน การบริหารงานบุคคลและธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสหพันธ์รัฐเยอรมนี

มหาวิทยาลัยสหพันธ์รัฐเยอรมนีได้รับการก่อตั้งในยุคกลางมีวัตถุประสงค์สำคัญในการค้นหาความรู้แจ้ง ความจริงหรือสัจธรรม และการจัดรูปแบบความรู้แจ้ง ความจริงหรือสัจธรรมนั้นมีลักษณะที่เป็นแผนและเป็นวิชาการ มหาวิทยาลัย Heidelberg เป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของสหพันธ์รัฐเยอรมนีที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1305[300]

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้เน้นแนวความคิดเกี่ยวกับปรัชญาวิทยาศาสตร์การวิจัย และบัณฑิตวิทยาลัย Graduate Study ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1809 อาจารย์ผู้สอนมีเสรีภาพทางวิชาการอย่างเต็มที่ ทั้งการสอน การวิจัย และการค้นคว้า นับเป็นต้นแบบของ

---

[299] ณิชาพัชร มณีรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 87-89.

[300] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, **การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่-การปรับใช้ประสบการณ์ของประเทศเยอรมนีในประเทศไทย**, หน้า 399.

มหาวิทยาลัยสมัยใหม่[301] สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการบริหารมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด และได้รับอิทธิพลมาจาก แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เช่นเดียวกับองค์กรภาครัฐอื่น ๆ โดยรัฐได้กำหนดวิธีการการกำกับดูแล เพื่อเป็นแนวทางในการลดขั้นตอนของระบบราชการซึ่งเป็นผลกระทบต่อโครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัย โดยให้อำนาจแก่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยให้สามารถเลี้ยงตนเอง และบริหารงบประมาณเองเพื่อประสิทธิภาพ และมีความทันสมัย[302]

ประวัติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในสหพันธรัฐเยอรมันถือว่าในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยเฉพาะการก่อตั้งมหาวิทยาลัย เกิตทิงเงน ฮัลเล่อร์ และเบอร์ลิน มีความสำคัญมากที่สุด เพราะได้จัดตั้งขึ้นด้วยหลักการใหม่ และส่งผลต่อการปฏิรูปการอุดมศึกษาของเยอรมัน มหาวิทยาลัยเกิตทิงเงนได้ผลักดันแนวคิดของ Wilhelm von Humboldt ว่า มหาวิทยาลัยนั้นมิได้เป็นเพียงสถานที่ประสิทธิ์ประสาทความรู้ หรือประสบการณ์ที่เกิดจากการถ่ายทอดหรือบอกเล่าจากอาจารย์ผู้สอนเท่านั้น หากแต่มหาวิทยาลัยนั้นคือสถานที่ที่ผู้เรียนและผู้สอนจะมาค้นหาความรู้ ความจริง หรือสัจธรรม รวมถึงแลกเปลี่ยนประการณ์ร่วมกัน สถานที่เช่นว่านี้ถูกขนานนามว่า อาณาจักรแห่งผู้รู้ หรืออาณาจักรแห่งนักวิชาการ (Gelehrtenrepublik)[303]

3.3.1 การจัดองค์กรบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา การเงินงบประมาณในสถาบันอุดมศึกษา และการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา

3.3.1.1 การจัดองค์กรบริหารงาน

เดิมสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีลักษณะที่องค์กรทางศาสนาเข้ามาควบคุมและมีบทบาททางการศึกษา ในปี ค.ศ. 1971 คณะกรรมการวางแผนทางการศึกษาร่วมกับส่วนกลางของมลรัฐมีการพิจารณาปฏิรูปการศึกษา โดยให้ประชาชนมีการศึกษาที่เท่าเทียม มหาวิทยาลัยของรัฐในเยอรมันนั้นจะรวมมหาวิทยาลัย ทั้งเทคนิค วิทยาลัยครู สถาบันดนตรีและกีฬา เยอรมนีได้ปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ที่เกี่ยวกับระบบอุดมศึกษา เพื่อให้การบริหาร และโครงสร้างของ การศึกษาระดับมหาวิทยาลัย มีความสอดคล้องและสามารถสนองต่อระบบเศรษฐกิจ และการพัฒนาการด้าน

---

[301] จอห์น เอส บรู แบชเชอร์ และวิลลิศ รูดิ, *เรื่องเดิม,* หน้า 154.

[302] ศุภฤกษ์ ทับเสน, “ปัญหาอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีตามหลักการบริหารมหาวิทยาลัยสมัยใหม่,” **วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์** 12, 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2562): 546.

[303] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, **มหาวิทยาลัยเกิตทิงเงนกับประวัติศาสตร์เสรีภาพทางวิชาการในเยอรมัน**, ค้นวันที่ 18 กรกฎาคม 2563 จาก https://thaigoehandbook.wordpress.com //2013/12/31goettingersieben/

ประชากรของประเทศ[304] การอุดมศึกษาประเทศเยอรมนี และกฎหมายการอุดมศึกษาต้องอยู่ภายใต้กฎหมายกลางเรียกว่า “รัฐบัญญัติ อุดมศึกษา” Framework Act for Higher Education การประชุม Bologna ประเทศอิตาลี เมื่อปี ค.ศ. 1997 โดยกลุ่มสหภาพยุโรป (European Union: EU) จุดประสงค์ของการ ประชุมเพื่อจะปรับระบบการศึกษาให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วยุโรปในปี ค.ศ. 2010 โดยใช้หลักประชาชน ของสหภาพยุโรป (EU) ควรมีอิสระที่จะย้ายมหาวิทยาลัยจากประเทศหนึ่งไปยังประเทศหนึ่งในกลุ่มประเทศ EU ใน ระหว่างที่ทำการศึกษาอยู่ได้ และมหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมนีควรมีศักยภาพในการรับนักศึกษาที่ย้ายมาจาก ประเทศอื่นได้เช่นกัน ซึ่งการจัดการศึกษาตามกระบวนการดังกล่าวนี้ ใกล้เคียงกับรูปแบบการจัดการการศึกษาใน ปัจจุบันของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร[305]

การบริหารงานของมหาวิทยาลัยบริหารโดยอธิการบดีและมีสภามหาวิทยาลัยกำกับดูการทำงานตามหลักกระจายอำนาจ และการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่ให้คยามเป็นอิสระแก่มหาวิทยาลัย ตำแหน่งอธิการบดีเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นนักวิชาการหรือมีประสบการณ์การทำงานในมหาวิทยาลัย[306] สภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย มีมติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณ อนุมัติแผนงานพัฒนามหาวิทยาลัยและโครงสร้างองค์กร ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้ง แก้ไข ยกเลิกโครงการปริญญา อนุมัติจัดตั้งหรือยุบเลิกหน่วยงาน ฯลฯ

ระบบอุดมศึกษาของสหพันธรัฐเยอรมนีได้ผ่านการปฏิรูปในแง่โครงสร้างการบริหารงานครั้งสำคัญมาแล้ว 2 ครั้ง โดยในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานมหาวิทยาลัยครั้งแรกเป็นความพยายามในการปรับเปลี่ยนจากรูปแบบการบริหารงานที่เรียกว่า “โครงสร้างการบริหารโดยกลุ่มคณาจารย์” (Ordinarienuniversität) มาเป็นการบริหารงานใน โครงสร้างที่เรียกว่า “การบริหารงานมหาวิทยาลัยโดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกกลุ่มในมหาวิทยาลัย” (Gruppenuniversität) ส่วนการปฏิรูปครั้งที่ 2 นั้น เป็นความพยายามในการปรับเปลี่ยนจากรูปแบบการบริหารงานที่เรียกว่า “การบริหารงานมหาวิทยาลัยโดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกกลุ่มใน

---

[304] นิรมล กิตติวิบูลย์, **รายงานการวิจัยยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่าง ๆ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548), หน้า 71-72.

[305] กันนรัตน์ คมวัชระ, “การประกันคุณภาพในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันนี,” **วารสารประกันคุณภาพ มหาวิทยาลัยขอนแก่น** 5, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2547): 22.

[306] Barbara M. Kehm and Ute Lanzendorf, “The Impacts of University Management on Academic Work: Reform Experiences in Austria and Germany,” **Management Revue** 18, 2 (2007): 154-161.

มหาวิทยาลัย" (Gruppenuniversität) มาเป็นการบริหารงานในรูปแบบ "มหาวิทยาลัยบริหารจัดการ" (Managementuniversität) หรือเป็นมหาวิทยาลัยที่บริหารงานตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่[307] ซึ่งเดิมมหาวิทยาลัยจะต้องให้คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยเองเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจบริหารและกำหนดทิศทางของมหาวิทยาลัยแต่เพียงกลุ่มเดียว (Alleinherrschaft der Ordinarien) ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ค.ศ. 1945 การจัดการศึกษาจึงรู้สึกว่าให้อาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นอาจารย์ประจำใช้อำนาจเพียงกลุ่มเดียวทำให้เกิดผลเสียหลายประการจึงเรียกร้องให้ปกิรูปการอุดมศึกษาในช่วงศตวรรษที่ 1970 ความท้าทายเกี่ยวกับจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มขึ้น การขยายตัวของระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการบริหารงานมหาวิทยาลัยจึงมีการเรียกร้องให้นำหลักการบริหารที่เรียกว่า "การบริหารงานโดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกกลุ่ม" มาใช้ ในขณะที่องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานสูงสุดจะประกอบไปด้วยบุคลากรเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ได้แก่กลุ่มคณาจารย์มหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบไปด้วยศาสตราจารย์ประจำอาจารย์ที่รอแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์ รวมถึงอาจารย์อัตราจ้าง โดยที่บุคลากรกลุ่มอื่น ๆ ไม่มีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยเลย การบริหารตามหลักการใหม่โดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกกลุ่มนี้ (Gruppenuniversität) บุคลากรทุกประเภทในมหาวิทยาลัยจะต้องถูกพิจารณาในฐานะส่วนประกอบที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ และจะต้องเข้ามามีสิทธิมีเสียงในการบริหารงานหรือในการกำหนดทิศทางของมหาวิทยาลัยร่วมกับกลุ่มคณาจารย์ด้วย กฎหมายกรอบการอุดมศึกษา (Hochschulrahmengesetz; HRG) ซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1976 และซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการปฏิรูปอุดมศึกษาของเยอรมันในครั้งที่ 1 นี้ ได้กำหนดหลักการพื้นฐานให้มหาวิทยาลัยเยอรมันทั้งหลายจะต้องบริหารงานโดยองค์กรกลุ่มซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทุกประเภทซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยและนักศึกษา โดยกำหนดให้องค์กลุ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภามหาวิทยาลัยนั้นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องทั้งหลายที่เป็นงานบริหารพื้นฐานและที่มีความสำคัญของมหาวิทยาลัย (Die Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung) อำนาจของผู้บริหารจะจำกัดอยู่เพียงในเรื่องการบังคับให้เป็นไปตามมติขององค์กรกลุ่ม โดยเฉพาะสภามหาวิทยาลัยเท่านั้นและศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (Bundesverfassungsgericht) ได้เคยมีคำพิพากษายืนยันความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการปฏิรูปอุดมศึกษาในคราวดังกล่าวด้วย[308]

---

[307] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, **การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่-การปรับใช้ประสบการณ์ของประเทศเยอรมนีในประเทศไทย**, หน้า 400.

[308] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 402.

3.3.1.2 การจัดการการเงินงบประมาณ

เพื่อเป็นแนวทางในการลดขั้นตอนของระบบราชการและอิทธิพลของรัฐที่ส่งผลต่อโครงสร้างของมหาวิทยาลัย ภาครัฐได้กระจายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ผู้นำของมหาวิทยาลัย และลดงบประมาณเพื่อให้มหาวิทยาลัย สามารถหารายได้เลี้ยงตนเอง และบริหารงบประมาณเองเพื่อประสิทธิภาพ และเท่าทันต่อสถานการณ์ สภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย มีมติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณ อนุมัติแผนงานพัฒนามหาวิทยาลัยและโครงสร้างองค์กร การปรับตัวของมหาวิทยาลัยในเยอรมันนั้นเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในมลรัฐ Niedersachsen โดยเปลี่ยนรูปแบบและสถานะกฎหมายของมหาวิทยาลัยจากเดิมที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ (Staatliche Einrichtung) มาเป็นการบริหารในรูปแบบมูลนิธิ (Stiftung) ซึ่งเป็นรูปแบบที่มหาวิทยาลัยชั้นนำในสหรัฐอเมริกาใช้อยู่ และแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษาของรัฐ (Niedersächsisches Hochschulgesetz) โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยสามารถเลือกรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมได้ โดยหลักการให้ลดความพยายามลดขั้นตอนการบังคับบัญชาจากรัฐ (Entstaatlichung) ทั้งในการเงินและการบริหารวิชาการ โดยมหาวิทยาลัยมีความสามารถในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และสามารถตัดสินใจในเรื่องทางวิชาการได้มากขึ้น เช่นการตัดสินใจเปิดหรือปิดสาขาวิชาได้อย่างเป็นอิสระ ความเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ถูกคาดหวังว่าจะนำพามหาวิทยาลัยของเยอรมันให้กลับมาอยู่ในระดับสุดยอดได้อีกครั้ง และยังช่วยส่งเสริมเสรีภาพทางวิชาการในระดับสถาบัน (Institutionelle Garantie der Wissenschaftsfreiheit) ให้มีมากยิ่งขึ้นอีกด้วย[309]

กลไกของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกนำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการ ได้แก่ การให้งบประมาณในลักษณะ “เงินอุดหนุน” (Globalbudget) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทั้งหลายรวมทั้งมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวและมีความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณ เงินอุดหนุนจะมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้งบประมาณ รัฐอนุมัติงบประมาณในลักษณะของเงินก้อน (Pakt) และกระจายอำนาจในการใช้งบประมาณให้แก่องค์กรของรัฐและมหาวิทยาลัยภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐหรือมหาวิทยาลัย อำนาจทางงบประมาณนั้นย่อมอยู่ในสถานะที่มีความเข้าใจและมีความพร้อมในเรื่องที่เกี่ยวกับพันธกิจของตนเองมากกว่ากระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นผู้กำกับดูแล และย่อมตัดสินใจได้ดีกว่าว่าภารกิจหน้าที่ใดที่มีความสำคัญและควรถูกจัดลำดับความสำคัญเป็นลำดับต้น (Priority)[310]

---

[309] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, **มหาวิทยาลัยเกิตทิงเงนกับประวัติศาสตร์เสรีภาพทางวิชาการในเยอรมัน**.

[310] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, **การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่-การปรับใช้ประสบการณ์ของประเทศเยอรมนีในประเทศไทย**, หน้า 407.

3.3.1.3 การบริหารงานบุคคล

อาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นตำแหน่งของบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่มีภารกิจด้านการสอนและการวิจัย ลักษณะสำคัญที่อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติคือการได้รับมอบหมายจากรัฐบนพื้นฐานแห่งการใช้เสรีภาพทางวิชาการ[311] ในสหพันธรัฐเยอรมันก็มีการถกเถียงกันถึงสถานะของอาจารย์ว่าจะต้องเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน เพื่อมิให้มีการกระทบต่อหน้าที่ซึ่งอาจารย์มหาวิทยาลัยต้องมีเสรีภาพทางวิชาการ เนื่องจากเสรีภาพทางวิชาการของสหพันธรัฐเยอรมันถูกคุ้มครองด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หลักการพื้นฐาน (Grundgesetz) มาตรา 5 วรรคสามว่า “ศิลปะและวิชาการ การวิจัยและการสอนย่อมเป็นอิสระเสรีภาพในการสอนไม่หลุดพ้นจากหน้าที่ในการให้ความซื่อสัตย์ต่อรัฐธรรมนูญ” และการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมหาชนนั้นข้าราชการ (Der Beamte) จะต้องมีอำนาจ (Beamtenrechtlicher Funktionsvorbehalt) มาตรา 33 วรรคสี่ กฎหมายพื้นฐานบัญญัติว่า “การใช้อำนาจหน้าที่ที่เป็นการใช้อำนาจเหนือนั้น โดยหลักแล้ว จะต้องมอบให้แก่บุคลากรของหน่วยงานราชการสาธารณะ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับรัฐตามกฎหมายมหาชนและเป็น ความสัมพันธ์ในลักษณะที่ต้องภักดีต่อรัฐ”

1) สถานะของอาจารย์

สถานภาพของอาจารย์มหาวิทยาลัยในเยอรมันเป็นที่ยอมรับในสังคมสูง มีภารกิจที่เกี่ยวกับการสอนและการสอบ และถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจมีผลกระทบต่อ สิทธิหน้าที่ของนักศึกษา ตามมาตรา 33 วรรคสี่ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเยอรมัน [312] อาจารย์ในมหาวิทยาลัยสหพันธรัฐเยอรมันมีสถานะเป็นข้าราชการจะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของข้าราชการที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพล ของบุคคลต่าง ๆ เกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นในทางวิชาการหรือการประเมินผลสอบของ อาจารย์มหาวิทยาลัย นอกจากนี้กฎหมายข้าราชการยังสามารถปกป้องอาจารย์มหาวิทยาลัยจาก อิทธิพลภายนอกมหาวิทยาลัย เช่น จากพรรคการเมือง สหภาพแรงงาน องค์กรทางศาสนา หรือ กลุ่มผลประโยชน์อื่น และยังคุ้มครองอาจารย์มหาวิทยาลัยจากอิทธิพลของผู้บริหารมหาวิทยาลัยและผู้บังคับบัญชาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์ตามกฎหมายข้าราชการนั้นจะปกป้องอาจารย์มหาวิทยาลัยจากการถูกเลิกจ้างโดยง่าย[313] มาตรา 33 วรรคสี่ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเยอรมัน เป็นกฎหมายพื้นฐานเป็นบทบัญญัติที่แสดงถึงทั้งบทหลักและบทยกเว้นไว้ใน

---

[311] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, “อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องเป็นข้าราชการ: การอภิปรายปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสถานะลูกจ้างของอาจารย์มหาวิทยาลัยในเยอรมันนี,” **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์** 49, 3 (กันยายน 2563): 774.

[312] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 789.

[313] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 785.

มาตราเดียวกัน (Regel-Ausnahmeverhältnis) เพื่อกำหนดสถานะข้าราชการที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะ มหาวิทยาลัยจึงสามารถจ้างอาจารย์เป็นลูกจ้างได้เฉพาะ ในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้นเท่านั้น กล่าวคือ มหาวิทยาลัยยังมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่ต้องบรรจุอาจารย์ เข้าเป็นข้าราชการ

อาจารย์ในมหาวิทยาลัยมีการแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานได้ ตามกฎหมายการอุดมศึกษา (Hochschulrahmengesetz) ได้บัญญัติไว้ให้มีการแต่งตั้งอาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานได้ โดยมาตรา 46 ของกฎหมายการอุดมศึกษากำหนดว่า “ในกรณีที่มีการแต่งตั้งอาจารย์มหาวิทยาลัยให้เป็นข้าราชการ ให้แต่งตั้งได้ทั้งแบบเป็นข้าราชการ ตามกำหนดเวลา (Beamter auf Zeit) หรือจะแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตลอดชีพ (Beamter auf Lebenszeit) ก็ได้ กฎหมายฉบับนี้จึงอนุญาตให้มีการแต่งตั้งอาจารย์มหาวิทยาลัยโดยสัญญาจ้างแรงงาน (Arbeitsvertrag) ได้ สำหรับประเภทของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในสหพันธรัฐเยอรมันแบ่งได้ เป็น ศาสตราจารย์ (Professors) ต้องมีคุณวุฒิปริญญาเอกและผ่านกระบวนการคัดเลือก มีหน้าที่ด้านการสอนและการวิจัย และต่ำกว่าศาสตราจารย์ (Sub-Professors) แบ่งเป็นผู้ช่วยด้านวิชาการ (Academic Assistance) มีวุฒิปริญญาเอก ทำหน้าที่สอนและวิจัยอีกทั้งยังต้องสอนถึง 4 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ แต่เงินเดือนต่ำกว่าศาสตราจารย์ ทั้งนี้ยังมีลูกจ้างทางวิชาการและลูกจ้างด้านศิลป์ (Academic Employees and Artistic Employees) คุณสมบัติจบปริญญาตรี และสอนถึง 16 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และส่วนใหญ่อาจารย์มหาวิทยาลัยอยู่ในสถานะนี้ นอกจากนี้มหาวิทยาลัยในสหพันธรัฐเยอรมันยังมีคณาจารย์พิเศษ (Teacher of Special Assignment) เป็นอาจารย์ที่เป็นวิชาชีพจ้างเป็นครั้งคราว เช่น ทนายความ อาจารย์สอนภาษาต่างประเทศ เป็นต้น

2) กระบวนการบริหารงานบุคคล[314]

การเข้าสู่ตำแหน่งของอาจารย์ ผู้ที่จะเป็นอาจารย์ต้องสอนโดยเฉพาะวิชากฎหมายนั้น ในขณะต้นจะต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก หรืออาจกล่าวได้ว่าจะต้องจบด๊อกเตอร์ทางกฎหมาย สำหรับตำแหน่งศาสตราจารย์ต้องสำเร็จปริญญาเอก ซึ่งมีผลการเรียนดีในระดับปริญญาตรีเรียนจบภายใน 4-5 ปี สำเร็จการศึกษา Habilitation ซึ่งต้องมีผลงานวิจัยที่มีคุณภาพสูง และต้องบรรยายในคณะวิชาของมหาวิทยาลัยที่ให้ Habilitation

(1) การคัดเลือก

ก่อนที่ทุกคนจะได้รับการแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์ กรรมการคัดเลือกที่มีศาสตราจารย์จากสาขาวิชานั้น และมีตัวแทนจากกลุ่มอาจารย์ที่ตำแหน่งต่ำกว่าศาสตราจารย์ และนักศึกษาอย่างน้อย 1 คน คณะกรรมการจะฟังบรรยายจากผู้เข้ารับการคัดเลือก กระบวนการคัดเลือกที่เข้มข้นนี้เป็นกระบวนการที่เป็นหลักประกันความอิสระ และเมื่อเป็นศาสตราจารย์จะต้องมีเสรีภาพ

---

[314] ณิชาพัชร มณีรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 98-100.

ทางวิชาการมาก ข้อเสนอแนะต่าง ๆ จะได้รับความสนใจจากรัฐบาลด้วย และยังได้รับแต่งตั้งในองค์กรที่สำคัญต่าง ๆ[315]

(2) การแต่งตั้งการจะต้องมีตำแหน่งว่างก่อน แม้ว่าจะผ่านเกณฑ์ Habilitation กว่าจะได้สอนนั้นต้องมีประสบการณ์ 7-8 ปี และรอตำแหน่งว่างก่อนถึงเป็นอาจารย์ได้

(3) การดำเนินการทางวินัยกับอาจารย์นั้น ในสหพันธรัฐเยอรมันยังมีข้อบังคับว่าด้วยการศึกษาแรกรับด๊อกเตอร์กฎหมาย (Juristiche Promotionsordnung) ว่าเมื่อปรากฏภายหลังว่าผู้นั้นฉ้อฉล หรือมีการสำคัญผิดหรือเป็นผู้ที่เสื่อมเสียเกียรติภูมิ ก็ย่อมไม่ควรค่าแก่การใช้ด๊อกเตอร์ จึงสามารถเพิกถอนวุฒิได้ ในข้อบังคับทางวินัยของมหาวิทยาลัยแห่งกรุงบอร์น ทั้งนี้ถือเป็นการควบคุมป้องกันให้อาจารย์อยู่ในวินัยในฐานะข้าราชการของรัฐประเภทหนึ่ง

3.3.2 ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

ในสหพันธรัฐเยอรมัน จากผลของการประกาศปฏิญญา Bologna ร่วมกัน ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อ ระบบอุดมศึกษาของเยอรมนี โดยมีการรวมตัวกันของอธิการบดีมหาวิทยาลัยในทวีปยุโรป วางแผนปฏิรูประบบอุดมศึกษาของยุโรป พัฒนาเป็นความร่วมมือในระดับกระทรวง ภายใต้กระบวนการดังกล่าว แต่มิได้เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (Intergovernmental Treaty) โดยมีประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป (The European Higher Education Area) หรือ เรียกโดยย่อว่า EHEA ภายในปี ค.ศ. 2010 มีการจัดแบ่งโครงสร้างการดำเนินงานออกเป็นระดับต่าง ๆ ได้แก่ ระดับนานาชาติ ระดับชาติ และระดับสถาบัน ในแต่ละระดับมีคณะกรรมการหรือคณะทำงานเป็นผู้รับผิดชอบดูแล ติดตามการดำเนินงาน โดยเฉพาะระดับสถาบันมีความสำคัญสูงสุดต่อกรอบนโยบายและปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

ในด้านการกำกับตรวจสอบมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบาย (ธรรมาภิบาล) รวมถึงคุณภาพทางการศึกษา ซึ่งมีหน่วยงาน HRK ที่ตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นสำนักงานอธิการบดี (German Rectors' Conference) หรือเรียกว่า ทปอ. ที่ประชุมอธิการบดี (ประเทศไทย) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา กำหนดนโยบายด้านการศึกษา สนับสนุนความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ และยังมี KMK เป็นรัฐมนตรีว่าการศึกษาในแต่ละเขตที่มีถึง 16 เขต ของเยอรมัน (The Ministry of Education and Culture Affair of the Lander) และมี AC หรือ Accreditation council เป็นหน่วยงานที่เกิดจาก HRK และ KMK เพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานควบคุมคุณภาพทางการศึกษาให้แก่ Agency ที่จะทำหน้าที่ในการตรวจวัดคุณภาพทางการศึกษา ตรวจสอบกระบวนการทำงาน

---

[315] คณิต ณ นคร, *เรื่องเดิม,* หน้า 425.

ตามที่ AC วางโครงสร้างไว้ให้ ซึ่ง AC จะมีอำนาจในทางกฎหมายสูงแต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของการศึกษา

นอกจากนี้ AC ยังสามารถให้ประกาศนียบัตร ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับประเทศ ซึ่งเป็นมาตรฐานเดียวกัน การศึกษาในประเทศเยอรมันจะเน้นเชิงปฏิบัติมากกว่าตัวอย่างเช่น Darmstadt University ซึ่งได้รับความเป็นอิสระในการจัดตั้งหลักสูตรด้วยตนเองตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ ค.ศ. 2000 จึงได้เน้นความรู้ใน 3 ด้าน ได้แก่ ความเป็นเลิศทางวิจัยทางการศึกษา และบริการชุมชน

ธรรมาภิบาลที่สำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสหพันธรัฐเยอรมันด้านการบริหารงานบุคคล คือ การมีองค์กรกลุ่มที่ทำหน้าที่สรรหาและกำหนดมาตรฐานตำแหน่งอาจารย์ เพื่อสร้างความมีประสิทธิภาพของอาจารย์มหาวิทยาลัย ทั้งนี้ยังมีข้อบังคับเกี่ยวกับการถอนใบปริญญาบัตร ถ้าผู้ที่สำเร็จการศึกษาไปแล้วทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งปริญญาบัตร มหาวิทยาลัยมีอำนาจเรียกคืน ดังนั้น ผู้ประกอบวิชาชีพในฐานะอาจารย์ของมหาวิทยาลัยย่อมต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับฉบับนี้ด้วย[316]

3.3.3 เสรีภาพทางวิชาการ

เสรีภาพทางวิชาการของสหพันธรัฐเยอรมันนั้นเกิดขึ้นประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 19 การก่อตั้งมหาวิทยาลัยเป็นศูนย์รวมของการค้นคว้าหาความรู้ ซึ่งคนที่เข้ามาแสวงหาความรู้นั้นคือผู้ต้องการแสวงหาความจริง ตามเหตุผลของมนุษย์ที่มีความเป็นอิสระ หลังจากนั้นเป็นต้นมามีพัฒนาการมาโดยตลอดจน ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยให้มีการรับรองสิทธิดังกล่าวจากหลัก Wissenschaftsfreiheit

รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิเยอรมัน ค.ศ. 1919 หรือรัฐธรรมนูญไวมาร์ ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่มให้เสรีภาพแก่ประชาชนเยอรมันมากที่สุด ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกันในการแสดงเสรีภาพการพูด การเขียน การพิมพ์ หรือวิธีอื่น ๆ แต่ยังคงต้องเคารพกรอบของกฎหมายและปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชา แต่ก็ยังมีข้อยกเว้นสำหรับผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีที่ผู้พิพากษานั้นไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา เช่นเดียวกับอาจารย์ที่มีอาชีพคล้ายคลึงกับผู้พิพากษาในความอิสระของการปฏิบัติหน้าที่[317] ซึ่งรัฐธรรมนูญไวมาร์กำหนดไว้ มาตรา 142 ว่า “วิชาการและสอนต้องอิสระ” (“Die Kunst, Wissenschaft und ihre Lehre is sind frei”) เมื่อพิจารณาบริบทของอาจารย์แล้วเปรียบเทียบกับผู้พิพากษาจะพบว่า ผู้พิพากษาต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมาย และ

---

[316] ณิชาพัชร มณีรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 87-89.

[317] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, **อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องเป็นข้าราชการ: การอภิปรายปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสถานะลูกจ้างของอาจารย์มหาวิทยาลัยในเยอรมันนี**, หน้า 774.

อาจารย์ต้องปฏิบัติตามความจริง รัฐไม่สามารถแทรกแซงได้[318] นอกจากนี้ยังคุ้มครองไปถึงการพูดในทางวิชาการตามหน้าที่ ตลอดจนพูดในเรื่องอื่น ๆ แต่หากในฐานะตัวบุคคลไม่ถือเป็นเสรีภาพทางวิชาการ[319]

เสรีภาพทางวิชาการของเยอรมนีรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญฉบับ Paulskirche (The Frankfurt Constitution of 1849) มาตรา 152[320] “วิชาการและการสอนย่อมเป็นอิสระ” อาจารย์มหาวิทยาลัย มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีข้อจำกัดทางกฎหมายเช่นเดียวกันกับเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่นใน การดำเนินการใด ๆ นอกมหาวิทยาลัย[321] แต่สุดท้ายศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะมีคำวินิจฉัย ในปี ค.ศ. 1973 ให้เสรีภาพทางวิชาการถือว่าเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลด้วย นอกจากนี้กฎหมายอุดมศึกษา (Hochschulrahmengesetz: HRG) ซึ่งเป็นกฎหมายระดับสหพันธ์ที่บัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 1976 กำหนดโครงสร้างและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ได้ยืนยันเสรีภาพทางวิชาการในมาตรา 4 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “มลรัฐ และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีหน้าที่ในการประกันการใช้เสรีภาพทางวิชาการของบุคลากรของมหาวิทยาลัย” ในระบบกฎหมายของสหพันธรัฐเยอรมัน ในรัฐธรรมนูญพิจารณาขอบเขตการให้ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามมาตรา 5 วรรคสาม มีการรับรองเสรีภาพทางวิชาการ งานวิจัย และการสอน ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้วางหลักวินิจฉัยไว้ในคดี Hochschulurteil[322] (University Reform Case 1973) ว่าความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการคุ้มครองไปถึงกิจกรรมทางวิชาการทุกอย่าง และต้อง

---

[318] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “รัฐธรรมนูญไวมาร์,” **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์** 4, 44 (ธันวาคม 2558): 802.

[319] Fritz Veit, “Academic Freedom in Germany before and after 1933 “Under the Republic of Weimar and under Hitler”,” **Journal of Education** 15, 1 (July 1937): 37-38.

[320] Art. 152 “Die Wissenschaft und Lehre ist frei.” (Article 152 “Science and its teaching are free.”)

[321] Eric Barendt, **Academic Freedom and the Law: A Comparative Study** (Oxford: Hart, 2010), p. 121.

[322] Donaldpublic P. Kommers and Russel A. Miller, **The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of German**, 3rd ed. (Durham: Duke University Press, 2012), p. 531, อ้างถึงใน ภัทรสุดา วรสาร, **สิทธิในเสรีภาพทางวิชาการ: ศึกษารัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 59.

พิจารณาทางเนื้อหาและรูปแบบว่ามีความพยายามอย่างจริงจังเพื่อแสวงหาความจริง ในคดีดังกล่าวนั้น สืบเนื่องจากสภานิติบัญญัติรัฐ Lower Saxony ตรากฎหมายปฏิรูปการศึกษา และได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานทางการศึกษาระดับสหพันธรัฐและมลรัฐ แต่ได้รับการต่อต้านจากที่ประชุมอธิการบดีและคณาจารย์จำนวนมาก (มหาวิทยาลัยเกิตทิงเงน) ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันเพื่อให้วินิจฉัยว่า กฎหมายฉบับหนึ่ง (Vorschaltgesetz für ein Niedersächsisches Gasamtshochschulgesetz vom 26.10.1971) โดยอ้างว่ากฎหมายดังกล่าวละเมิดต่อเสรีภาพในการทำวิจัย และเสรีภาพในการสอน และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐลงมติ 6 ต่อสองเสียง วินิจฉัยว่ากฎหมายปฏิรูปการศึกษาขัดต่อมาตรา 5 วรรคสาม หลักนี้จึงสร้างหลักประกันทางเสรีภาพทางวิชาการให้ชัดเจนขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์อธิบายว่า ตามมาตรา 5 วรรคสาม รับรองว่าการ ดำเนินกิจกรรมทางวิชาการอย่างเป็นอิสระต้องได้รับความเคารพจากรัฐ บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการ การวิจัย และการสอน มีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐไม่ให้ก้าวล่วงเข้ามาแทรกแซงการค้นคว้าและการเผยแพร่ความรู้ของตน บทบัญญัติมาตรา 5 วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ปกป้องอาจารย์ในแวดวงวิชาการ แสดงให้เห็นถึงกระบวนการเรื่องเสรีภาพทางวิชาการที่กฎหมายให้ความคุ้มครองเกี่ยวข้องกับการบริหารมหาวิทยาลัยด้วย ทั้งนี้ยังมีการคุ้มครองการใช้อำนาจของผู้บริหารและบุคลากรภายนอกไม่ให้แทรกแซงเสรีภาพทางวิชาการในการประเมินสอนและการวิจัย หลัก “Forschungsfreiheit (Freedom of Research)” หรือเสรีภาพในการทำวิจัย กล่าวคือ การทำงานต้องมีระบบและและมีการประเมินผล การทดสอบอย่างเข้มงวดและเป็นกลาง เช่นเดียวกับการวิจัยในมหาวิทยาลัย[323] คำพิพากษาอุดมศึกษา (Hochschulurteil; BVerfGE 35, 79 ff.)

การบริหารงานวิชาการในมหาวิทยาลัยเป็นไปตามหลักการบริหารแบบกลุ่ม (Gruppenuniversität) เป็นการบริหารงานที่เปิดโอกาสให้อาจารย์และนักศึกษามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิชาการ และสามารถคุ้มครองกิจกรรมทางวิชาการได้จริง การที่สถานะของอาจารย์มหาวิทยาลัยได้ถูกรับรองไว้เป็นพิเศษโดยคำพิพากษาอุดมศึกษาของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ ว่าบริหารงานขององค์กรกลุ่มในมหาวิทยาลัยนั้น จะต้องมีบุคลากรประเภทอาจารย์เป็นเสียงส่วนใหญ่ในการบริหารงานขององค์กรกลุ่มเหล่านั้นเสมอ ดังนั้นหากมีบุคลากรประเภทอื่นเข้าไปบริหารงานที่มิใช่อาจารย์ที่เป็นบุคลากรสายวิชาการย่อมละเมิดต่อเสรีภาพในการทำวิจัย และเสรีภาพในการสอน มาตรการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการปรากฏจากหลักประกันความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ตามแนวทางการบริหารงานแนวใหม่ สภามหาวิทยาลัยกำกับดูแลตามหลักการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ มีอธิการบดีเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุด สภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบนโยบาย งบประมาณ อนุมัติแผนงาน นโยบาย การพัฒนามหาวิทยาลัย ภาครัฐกระจาย

---

[323] The Federal Constitutional Court, *op. cit.*

อำนาจในการตัดสินใจให้แก่ผู้นำของมหาวิทยาลัย และให้มหาวิทยาลัย สามารถหารายได้เลี้ยงตนเองเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ต่าง ๆ เปลี่ยนมหาวิทยาลัยจากของรัฐ (Staatliche Einrichtung) มาเป็นการบริหารในรูปแบบมูลนิธิ (Stiftung) เพื่อสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการและคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์[324]

การคุ้มครองอาจารย์จะต้องให้อาจารย์มีสถานะเป็นข้าราชการเพื่อมิให้มีการกระทบต่อหน้าที่ซึ่งอาจารย์จัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่ในทางมหาชน การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมหาชนต้องเป็นข้าราชาการ (Der Beamte) จะต้องมีอำนาจ (Beamtenrechtlicher Funktionsvorbehalt) ภักดีต่อรัฐตามกฎหมายการอุดมศึกษา(Hochschulrahmengesetz) ให้แต่งตั้งได้ทั้งแบบเป็นข้าราชการตามกำหนดเวลา (Beamter auf Zeit) หรือจะแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตลอดชีพ (Beamter auf Lebenszeit) ก็ได้ อาจารย์ของมหาวิทยาลัยในเยอรมันเป็นที่ยอมรับในสังคมสูง เพราะมีภารกิจที่เกี่ยวกับการสอนและการสอบ และถือเป็นการปฏิบัติต่อสิทธิหน้าที่ของนักศึกษา ตามกฎหมายการอุดมศึกษา (Hochschulrahmengeset ศาสตราจารย์ (Professors) ต้องมีคุณวุฒิผ่านกระบวนการคัดเลือก มหาวิทยาลัยต้องแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกที่มีศาสตราจารย์จากสาขาวิชานั้น และมีตัวแทนจากกลุ่มอาจารย์เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานบุคคล และนักศึกษาเพื่อกระบวนการคัดเลือกที่เป็นหลักประกันความอิสระ และให้อาจารย์นั้นมีเสรีภาพทางวิชาการ ความสถานะเป็นข้าราชการกฎหมายข้าราชการของสหพันธรัฐเยอรมันยังสามารถปกป้องอาจารย์จากอิทธิพลภายนอก เช่น จากพรรคการเมือง สหภาพแรงงาน องค์กรทางศาสนา หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น และยังคุ้มครองอาจารย์มหาวิทยาลัยจากอิทธิพลของผู้บริหารมหาวิทยาลัยและผู้บังคับบัญชา และจะปกป้องอาจารย์จากการถูกเลิกจ้างโดยง่าย[325]

จากการศึกษาพบว่าเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในสหพันธรัฐเยอรมัน รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐกำหนดความคุ้มครองไว้เป็นหลักประกันที่สำคัญในการสร้างเสรีภาพทางวิชาการให้แก่อาจารย์รับรองว่า การดำเนินกิจกรรมทางวิชาการอย่างเป็นอิสระต้องได้รับความเคารพจากรัฐ บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการ การวิจัย และการสอน มีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐไม่ให้ก้าวล่วงเข้ามาแทรกแซงการค้นคว้าและ การเผยแพร่ความรู้ของตน แม้ว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะมารบกวนเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวการประเมินผลการสอนและการวิจัย ยังมิสามารถกระทำได้ ในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันถือว่าเสรีภาพทางวิชาการเป็นเรื่องที่รัฐต้องให้ความสำคัญโดยเฉพาะแก่อาจารย์ผู้มี

---

[324] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, **มหาวิทยาลัยเกิตทิงเงนกับประวัติศาสตร์เสรีภาพทางวิชาการในเยอรมัน**.

[325] คณิต ณ นคร, *เรื่องเดิม*, หน้า 425-427.

หน้าที่เกี่ยวกับการเรียนการสอนและการทำวิจัย ระบบธรรมาภิบาลของสหพันธรัฐเยอรมันวางระบบตรวจสอบควรคุมการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารงานบุคคลอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในประเทศไทย

แนวคิดการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีพัฒนาการจากระบบราชการ เปลี่ยนวิธีบริหารจากระบบราชการเดิมเป็นการจัดการระบบราชการแนวใหม่ มีกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดการบริหารในลักษณะขององค์การมหาชนมีสถานะเป็นนิติบุคคลและกำหนดให้สถานะของมหาวิทยาลัยไม่เป็นส่วนราชการโดยไม่นำกฎหมายหมายอื่น ๆ มาบังคับในการบริหารงาน เช่น การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ[326] กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบัญญัติให้มหาวิทยาลัยออกกฎเกณฑ์ภายในได้เองโดยอำนาจของสภามหาวิทยาลัย[327]

ในบทนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาในมาตรการทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เกี่ยวกับการบริหารงาน และการบริหารงานบุคคลว่ามีกลไกและการบังคับใช้กฎหมายอย่างไร ให้รองรับการการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

4.1 การบริหารงานและการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน[328] แต่มิใช่ส่วนราชการ[329] มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงไม่อยู่ภายใต้กฎหมายของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ[330] ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับอาจารย์ต้องมีหน้าที่

---

[326] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[327] มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[328] ประยูร กาญจนดุล, *เรื่องเดิม,* หน้า 131.

[329] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558

[330] สุรพล นิติไกรพจน์ และเอกศักดิ์ คงตระกูล, *เรื่องเดิม,* หน้า 116.

ผูกพันในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ การจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ[331] กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารมหาวิทยาลัยโดยการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง เกี่ยวกับการบริหารงาน การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ[332]

4.1.1 การบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในทางกฎหมาย ได้แก่ อำนาจในการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญา เพื่อให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ได้แก่ การจัดการเรียนการสอน การวิจัยและการบริการวิชาการ ดังนั้นเมื่อกิจการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจในทางกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นอำนาจในทางปกครองโดยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง[333]

4.1.1.1 วิวัฒนาการกฎหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐมีประวัติความเป็นมาตั้งแต่ประเทศไทยมีการก่อตั้งสำนักฝึกข้าราชการพลเรือนขึ้นในปี พ.ศ. 2442 และได้ยกฐานะเป็นโรงเรียนมหาดเล็กในปี พ.ศ. 2545 พระราชบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการประกาศตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนขึ้น เพื่อสอนวิชาต่าง ๆ ไปรับราชการ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงได้ก่อตั้งขึ้นจากการสถาปนาโรงเรียนข้าราชการ ในปี พ.ศ. 2459 ได้แก่ คณะแพทย์ศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ และคณะวิทยาศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2476 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมีความเป็นอิสระกับหน่วยราชการใด ๆ ถือว่าเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่ไม่ขึ้นตรงต่อส่วนราชการ แต่สำหรับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ การเงิน การคลัง และการดำเนินกิจการต่าง ๆ ยังคงอยู่ภายใต้ส่วนราชการ จึงยังไม่สอดคล้องกับกลไกที่จะสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการเท่าที่ควร ซึ่งขัดต่อการดำเนินงานอย่างอิสระและการมีเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัย[334] ในเวลาต่อมาในปี พ.ศ. 2507 รัฐบาลโดยจอมพลถนอม

---

[331] มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[332] มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[333] มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

[334] จรรยา คัดธนะเงิน, **สถาบันราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ: ศึกษากรณีสถาบันราชภัฏจันทร์เกษม** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), อ้างถึงใน อุทุมพร จามรมาน และสุบิน ยุระรัช, **รายงานการสังเคราะห์เอกสาร**

กิตติขจร ได้จัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัย ขึ้นเพื่อดูแลมหาวิทยาลัยแทน สำนักนายกรัฐมนตรี แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้ส่วนราชการ[335] จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2517 ได้ยกระดับทบวงมหาวิทยาลัยขึ้นให้ดูมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยเอกชน สอดรับแนวความคิดให้มหาวิทยาลัยมีองค์กรกลางจัดสรรเงินอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัย (Block Grant) มิใช่งบรายจ่ายแบบมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ[336] แต่ให้เริ่มเป็นการทดลองปรับระบบราชการของมหาวิทยาลัยให้มีเอกภาพมากขึ้นจนมีความพร้อมรองรับการปรับระบบระเบียบ กฎหมายให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัว และทยอยลดภาระด้านงบประมาณของรัฐในระยะยาว จนกระทั่งปี 2533 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงได้จัดตั้งเป็นแห่งแรกคือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ที่จังหวัดนครราชสีมา ทั้งนี้มหาวิทยาลัยในกำกับแห่งแรกนี้ ได้กำหนดให้มีการบริหารงานมหาวิทยาลัยที่ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอย่างอิสระ[337] ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย รวมถึงการบริหารงานบุคคลที่อาศัยอำนาจสภามหาวิทยาลัย[338] ถือว่าเป็นตัวอย่างของมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่เป็นต้นแบบของการบริหารงานออกนอกระบบราชการ

ในปี พ.ศ. 2535 ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งที่ 2 ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2540 ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ที่จังหวัด เชียงราย และได้มีการยกฐานะของสถาบันการศึกษาของสงฆ์สองแห่งเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2541 มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ได้ แปลงสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในช่วง พ.ศ. 2550-2551 ถือเป็นยุคแห่งการผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ในปี พ.ศ. 2551 และมหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยทักษิณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ในปี พ.ศ. 2552 และในเวลาต่อมามีหน่วยงานที่ยกระดับขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยและจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอีก 3 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยพะเยา มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช และสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา ปี พ.ศ. 2553 ถึง

เรื่อง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับสัมฤทธิผล การศึกษาไทยตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2545), หน้า 1.

[335] กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก, *เรื่องเดิม,* หน้า 77.

[336] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงบประมาณของรัฐสภา, *เรื่องเดิม,* หน้า 43.

[337] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533

[338] มาตรา 16 (9) มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533

ปี พ.ศ. 2555 นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2558-2562 เป็นช่วงสำคัญอีกช่วงหนึ่งที่มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยรัฐที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยสวนดุสิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ สถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย สถาบันเทคโนโลยีจิตรลดา และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ทบวงมหาวิทยาลัยเริ่มโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2533-2547) ขึ้นในปี พ.ศ. 2530 ซึ่งมีมุ่งให้การจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาวมีลักษณะเป็นแผนเชิงรุกไปสู่อนาคต โดยมีฐานข้อมูลการวิจัยเชิงนโยบายเกี่ยวกับสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ของประเทศ ตลอดจนเป็นแผนที่เท่าทันต่อการปรับตัวและมีกลไกการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง หลักการสำคัญของกฎหมายจัดการอุดมศึกษา ถูกกำหนดไว้ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระ และได้รับความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ การให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล อาจเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ ให้สอดคล้องแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579[339] และยังเป็นการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่[340] ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ปัจจุบันภาครัฐได้กำหนดหลักการอุดมศึกษาให้ชัดเจนขึ้น โดยประกาศพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 เพื่อวางหลักการอุดมศึกษาและจัดประเภทให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานทางครองซึ่งทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการอุดมศึกษา และจัดตั้งกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมขึ้น เพื่อกำกับดูแลมหาวิทยาลัยทั้งหมดทั้งมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หลักการอุดมศึกษาและการปรับปรุงกฎหมายการอุดมศึกษากำหนดให้คณะกรรมการการอุดมศึกษากำกับดูแล (กกอ.) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ร่วมกับรัฐมนตรีฯ ว่าการกระทรวงอุดมศึกษาฯ เพื่อกำกับนโยบายด้านการอุดมศึกษา[341]

จากการศึกษาพบว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีวิวัฒนาการจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ แม้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนและมีความเป็นอิสระตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย รวมถึงการรองรับโดยหลักการอุดมศึกษา

---

[339] กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, **ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2560), หน้า 21.

[340] จุมพล หนิมพานิช, *เรื่องเดิม,* หน้า 94-95.

[341] มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องปฏิบัติตามนโยบายทางการศึกษาของรัฐและปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ ที่ภาครัฐได้บังคับใช้กับมหาวิทยาลัย

4.1.1.2 กฎหมายการจัดการอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

กฎหมายจัดการอุดมศึกษามีความสัมพันธ์กับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อวางหลักการเกี่ยวกับการอุดมศึกษาและการกำกับดูแลของรัฐ กำหนดอำนาจของราชการส่วนกลางไม่อาจแทรกแซงการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม พ.ศ. 2562 กฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดโครงสร้างของการบริหารงานอุดมศึกษาให้เป็นแนวทางเดียวกันสำหรับการบริหารด้านอุดมศึกษา ตามภารกิจของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 27 วรรค 3 กำหนดว่า “...รัฐต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้านการศึกษาอบรม...” ในหลักประกันนี้กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้มีการศึกษาแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการศึกษาในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่การศึกษาพื้นฐานตลอดจนการศึกษาชั้นสูง ซึ่งสอดคล้องกับตามความใน มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กำหนดหลักการของการอุดมศึกษาไว้ในความว่า “...การพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีความเชี่ยวชาญตามสาขาวิชาการหรือวิชาชีพที่ตนถนัด สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประเทศและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับโลกได้ การพัฒนาบุคคลให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และทักษะ ที่จำเป็น เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สังคมและวัฒนธรรมในการดารงชีวิต สามารถปรับเปลี่ยน ตนเองเพื่อรองรับสังคมโลกที่จะเปลี่ยนแปลงในอนาคต มีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติร่วมกันแก้ปัญหาสังคม และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข และการตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนด้านการอุดมศึกษา และต้องเชื่อมโยงกับการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่า เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับทรัพยากรบุคคลของประเทศในการเข้ารับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา รวมทั้งส่งเสริมให้มีการศึกษาอบรมเพื่อเสริมสร้างทักษะในการประกอบอาชีพของบุคคลและการศึกษาตลอดชีวิต...”

วัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาและหลักการอุดมศึกษาจึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ดังนั้นในฐานะหน่วยงานที่รัฐได้จัดตั้งขึ้นและมีหน้าที่ตามกฎหมายสอดรับกับนโยบายด้านการศึกษา มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องปฏิบัติตามหลักประกันที่ประชาชนพึงได้รับตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้หลักการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดการด้านการอุดมศึกษาแล้ว หลักการอุดมศึกษาได้วางแนวทางปฏิบัติของ

มหาวิทยาลัยในฐานะสถาบันการศึกษาชั้นสูงให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม เสรีภาพทางวิชาการ ความเป็นอิสระ ความเสมอภาคและมีหลักธรรมาภิบาล[342]

1) การกำกับดูแลในระดับนโยบายภาครัฐด้านการศึกษา

ก่อนหน้านี้หลักการอุดมศึกษายังไม่มีความชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจุบัน มหาวิทยาลัยของรัฐมีสถานะเป็นส่วนราชการ ภายใต้การกำกับดูแลของฯ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เป็นผู้ทำหน้าที่เลขานุการสำนักงานและให้ข้อเสนอแนะต่อฯ ต่อมาหลักการอุดมศึกษาได้ถูกกำหนดขึ้นให้ชัดเจนโดยภาครัฐได้จัดตั้งกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ทำหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย กำหนดขอบเขตอำนาจรัฐมนตรีให้มีหน้าที่กำกับดูแลตามความตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ว่า “...รัฐมนตรีมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษา และให้สอดคล้องกับกฎหมายนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนด้านการอุดมศึกษาและแผนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมของประเทศที่สภานโยบายกำหนด ตามกฎหมายว่าด้วยสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงเป็นการเฉพาะหลักการของการจัดการอุดมศึกษาตามมาตรา 9 รวมถึงการควบคุมมาตรฐานการศึกษาและการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ...”

และความในวรรคสองกำหนดว่า “...ในกรณีที่มีปัญหาในการดำเนินกิจการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวง*ที่*ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง หรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษาอย่างร้ายแรง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวม ให้รัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือคณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา แล้วแต่กรณี แจ้งสภาสถาบันอุดมศึกษาให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาไม่ดำเนินการ ดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ให้รัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะและความเห็นชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา แล้วแต่กรณี วินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้กระทำการ ยับยั้ง หรือยุติการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวได้...” และในวรรคสามกำหนดว่า “...ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวง เห็นว่าการวินิจฉัยชี้ขาดหรือการสั่งให้กระทำการ ยับยั้ง หรือยุติการ

---

[342] กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, *เรื่องเดิม,* หน้า 41.

ดำเนินการตามวรรคสองมิชอบ ให้สามารถอุทธรณ์ต่อคณะรัฐมนตรีได้การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการดำเนินการตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี ในการดำเนินการตามวรรคนี้ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีก็ได้..."

ขอบเขตอำนาจในทางกฎหมายที่กำหนดอำนาจของรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวกำหนดอำนาจในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยเท่านั้น ไม่ก้าวล่วงอำนาจในการบริหารงานมหาวิทยาลัย โดยให้คณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) เป็นผู้เสนอให้ความเห็นชอบกับรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ รัฐมนตรีฯ มีเพียงอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเท่านั้น โดยคำแนะนำจาก กกอ.

จากการศึกษาพบว่าการกำกับดูแลในระดับนโยบายภาครัฐด้านการศึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษาฯ ต้องไม่ก้าวล่วงความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และกำกับการมีธรรมาภิบาลที่มหาวิทยาลัยกระทำโดยขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรงจนเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือการสั่งให้กระทำการยับยั้ง หรือยุติการดำเนินการ ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจในการกำกับดูแลให้มหาวิทยาลัยกระทำการหรือไม่กระทำการได้ นอกจากนี้ในวรรคท้ายยังกำหนดต่อไปอีกว่า "...การกำกับดูแลตามวรรคหนึ่งและวรรคสองต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมโดยคำนึงถึงความเหมาะสม ความเป็นอิสระ และความแตกต่างของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภทและกลุ่มด้วย..." ดังนั้นหลักประกันเกี่ยวกับการบังคับบัญชาจากราชการส่วนกลางต่อมหาวิทยาลัยคือหลักประกันความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้คณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ยังมีอำนาจเกี่ยวกับการเสนอแนะรัฐมนตรีฯ เกี่ยวกับนโยบายตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 ความในมาตรา 17 กำหนดไว้ว่า ... คณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) บทบาทในการเสนอเรื่องต่อรัฐมนตรี

(1) เสนอแนะต่อสภานโยบายในการจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนด้านการอุดมศึกษา เพื่อผลิตและพัฒนากำลังคนของประเทศที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนอื่น รวมทั้ง นโยบายของรัฐบาล

(2) เสนอแนะกรอบวงเงินงบประมาณประจำปีด้านการอุดมศึกษาต่อสภานโยบาย รวมทั้งเสนอระบบการจัดสรรและบริหารงบประมาณแบบบูรณาการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ตามกรอบวงเงินดังกล่าว ให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนด้านการอุดมศึกษา

(3) ให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการพิจารณางบประมาณด้านการอุดมศึกษาตามกฎหมาย ว่าด้วยสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ

ในการพิจารณาคำขอ งบประมาณรายจ่ายประเภทงบลงทุนและงบเงินอุดหนุนในการพัฒนาความเป็นเลิศของสถาบันอุดมศึกษา และการผลิตกำลังคนระดับสูงเฉพาะทางตามความต้องการของประเทศของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในสังกัดของกระทรวง

(4) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำคำของบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในสังกัดของกระทรวง

(5) เสนอต่อนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณางบประมาณด้านการอุดมศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมแห่งชาติ

(6) กำหนดมาตรฐานการอุดมศึกษาและการประกันคุณภาพการศึกษา โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของสถาบันอุดมศึกษาด้วย

(7) รับรองและเพิกถอนการรับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และรับรองมาตรฐาน การศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงและ

(8) พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด ของกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรี สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(9) เสนอแนะและให้ความเห็นเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่อยู่ ในสังกัดของกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรี

(10) เสนอแนะให้สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีธรรมาภิบาล

(11) วินิจฉัยสั่งการเพื่อยับยั้งหรือยุติการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง

(12) วินิจฉัยสั่งการเพื่อยับยั้งหรือยุติการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษาอย่างร้ายแรง

(13) วางระเบียบการปฏิบัติราชการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกิจการต่าง ๆ ร่วมกันของ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงอันมิใช่กิจการของสถาบันอุดมศึกษาแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ และกำหนดแนวทางการสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด ของกระทรวงสามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

(14) รายงานผลการปฏิบัติตามแผนด้านการอุดมศึกษาต่อคณะรัฐมนตรีและสภานโยบาย

(15) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรี หรือสภานโยบายมอบหมาย

การดำเนินการตาม (1) (2) (3) (4) (5) (8) (9) และ (11) รัฐมนตรีต้องดำเนินการ โดยข้อเสนอแนะและความเห็นชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ส่วนการดำเนินการตาม (6) (7) และ (12) รัฐมนตรีต้องดำเนินการโดยข้อเสนอแนะและความเห็นชอบของคณะกรรมการมาตรฐาน การอุดมศึกษา สำหรับการดำเนินการตาม (8) และ (9) คณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา อาจให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีได้ ... “

รวมถึงความในมาตรา 21 ความว่า “...

(1) กำหนดแผนปฏิบัติการการอุดมศึกษา แผนปฏิบัติการการพัฒนากำลังคนของประเทศ และการจัดการศึกษาตลอดชีวิต ให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนด้านการอุ ดมศึกษา เพื่อผลิตและพัฒนากำลังคนของประเทศ และแผนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมของประเทศ ที่สภานโยบายกำหนด

.....

(3) กำกับ เร่งรัด ติดตาม และจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติตามแผนด้านการอุดมศึกษา และการใช้งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวง

(4) เสนอแนะและให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการให้สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของ กระทรวงและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามหลักการอุดมศึกษาได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

(7) กำกับ เร่งรัด ติดตาม และให้คำแนะนำแก่สำนักงานปลัดกระทรวงในการจัดทำฐานข้อมูล การอุดมศึกษา โดยอย่างน้อยต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภท ผู้เรียน คณาจารย์ ผู้ใช้บัณฑิต และสถิติอื่นที่ถูกต้องและทันสมัย รวมทั้งการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว เพื่อใช้ เป็นข้อมูลในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการอุดมศึกษา และการพัฒนาประเทศบนฐานความรู้ได้ ตลอดจนเปิดเผยข้อมูลและผลการวิเคราะห์ สังเคราะห์ต่อสาธารณชนตามกฎหมายว่าด้วยสภานโยบาย การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ

(8) รายงานผลการปฏิบัติตามแผนด้านการอุดมศึกษาตามหน้าที่และอำนาจต่อรัฐมนตรี

(9) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นชอบต่อรัฐมนตรีหรือสภานโยบายตามที่รัฐมนตรีหรือสภานโยบายมอบหมาย

(10) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำการแทนหรือเพื่อดำเนินการตามที่ กกอ. มอบหมาย

(11) ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่หรืออำนาจของ กกอ. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือสภานโยบายมอบหมาย ...”

จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือ กกอ. มีอำนาจในเชิงนโยบายต่อรัฐมนตรีฯ และในการกำกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ถือว่า กกอ. เป็นองค์กรกลางในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับและมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจของ กกอ. จะต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระ ความหลากหลาย ประเภทและสาขาวิชา กลุ่มของสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษา แต่ละสถาบันอุดมศึกษาด้วยเพื่อคุ้มครองหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารมหาวิทยาลัย

2) การกำกับดูแลในระดับนโยบายของมหาวิทยาลัย

โครงสร้างของมหาวิทยาลัยการบริหารงานภายในประกอบด้วย สภามหาวิทยาลัย[343] ที่มาจากการเสนอชื่อของบุคลากรของมหาวิทยาลัย และอธิการบดีผู้มีหน้าที่ในการบริหารมหาวิทยาลัย[344] สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่รับรองและกำหนดขอบเขตการบริหารงาน นโยบายของมหาวิทยาลัย และการออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ[345] ในทางนโยบายสภามหาวิทยาลัยต้องมีนโยบายในการบริหารงานภายในของมหาวิทยาลัยตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย เนื่องจากหลักการอุดมศึกษากำหนดการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่ต้องดำเนินงานได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ที่จัดตั้งขึ้นมีหน้าที่รับรองการดำเนินงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษาฯ ที่มีหน้าที่กำกับดูแลให้มหาวิทยาลัยดำเนินกิจการตามหลักการอุดมศึกษา เพื่อตอบสนองเป้าหมายและยุทธศาสตร์ด้านการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 5 ที่วางหลักไว้ว่าการจัดการอุดมศึกษาต้องบรรลุวัตถุประสงค์เพื่อ “.... (3) ตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนด้านการอุดมศึกษา และต้องเชื่อมโยงกับการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่า เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับทรัพยากรบุคคลของประเทศในการเข้ารับ

---

[343] มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[344] มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[345] มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

การศึกษาในระดับอุดมศึกษา รวมทั้งส่งเสริมให้มีการศึกษาอบรมเพื่อเสริมสร้างทักษะในการประกอบอาชีพของบุคคลและการศึกษา ตลอดชีวิต”[346]

จากการศึกษาพบว่าสภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการกำกับดูแลในระดับนโยบายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และต้องดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับหลักการอุดมศึกษาตามแผนและยุทธศาสตร์ของภาครัฐซึ่งดำเนินการจัดทำประโยชน์สาธารณะ

3) การกำกับดูแลด้านการบริหารทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมาจากงบประมาณแผ่นดิน และเงินรายได้ที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยให้อำนาจการจัดหารายได้จากค่าบำรุงการศึกษา ค่าธรรมเนียม ค่าเรียกเก็บต่าง ๆ ภายใต้ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ ของสภามหาวิทยาลัย[347] ทั้งนี้มิต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ทั้งนี้การบริหารรายได้และทรัพย์สินต้องให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย[348] ความเป็นอิสระในการบริหารทรัพย์สินและการหารายได้ของมหาวิทยาลัยเป็นของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ก่อนหน้านี้มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ว่า “...ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของ สถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์และภารกิจหลักของสถานศึกษา ... บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา ... บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้ง ผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาลาศึกษา และเบี้ยปรับ ที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ... บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาลาศึกษา และเบี้ยปรับ ที่เกิดจาก

---

[346] ปัจจุบันยุทธศาสตร์ชาติถูกประกาศขึ้น ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2561 เป็นยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)

[347] มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[348] มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

การผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด ...”

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 50 กำหนดไว้ว่า “ให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษานั้น ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วย ที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถาบันอุดมศึกษา และเก็บ ค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษา ... บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อ หรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ สถาบันอุดมศึกษานั้น ... บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจาก ที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาลาศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สิน หรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ รายได้จากทรัพย์สินทางปัญญาที่เกิดขึ้นจากการวิจัย ไม่ว่าจะมาจากแหล่งทุนใด ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ...”

จากการศึกษาความคุ้มครองการบริหารงบประมาณและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 พบว่าการบริหารงบประมาณและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการบริหารงบประมาณของตนเองด้วยความเป็นอิสระ

4) การบริหารจัดการภายในของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดนโยบาย ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งตามวัตถุประสงค์ภายใต้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย[349] มีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในการบริหารงานบุคคล อำนาจของอธิการบดีอาจมอบรองอธิการบดีบริหารงานในด้านต่าง ๆ หรือมอบให้ผู้บริหารคณะ สถาบัน สำนัก ศูนย์ เช่น คณบดี ผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าศูนย์ เป็นต้น บริหารงานด้วยความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากราชการส่วนกลาง

(1) การบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งมีความคล้ายกัน แตกต่างกันด้วยเจตนารมณ์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยและตามบริบทของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้จึงขอยกตัวอย่างวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยในกำกับจำนวน 4 มหาวิทยาลัย ได้แก่

---

[349] มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

ก) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533

มาตรา 5 “... มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการวิชาการแก่สังคม ปรับแปลง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม”

ข) พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

มาตรา 7 “ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงซึ่งพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประดิษฐานขึ้น เพื่อเป็นอนุสาวรีย์สมพระเกียรติแห่งพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีวัตถุประสงค์ที่จะบุกเบิก แสวงหาและเป็นคลังความรู้ ให้การศึกษาส่งเสริม ประยุกต์และพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง สร้างบัณฑิต วิจัย เป็นแหล่งรวมสติ ปัญญาและบริการทางวิชาการแก่สังคม รวมทั้งสืบสานทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม”

ค) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

มาตรา 7 “ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง มีวัตถุประสงค์ในการสร้างองค์ความรู้ สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ และสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่ก่อให้เกิดปัญญา เพื่อพัฒนาสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติและมีดุลยภาพ มีพันธกิจต่อสังคมในการจัดการศึกษา ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการ และทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม รวมถึงการสืบสานและสร้างเสริมภูมิปัญญาให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ด้วยวิทยาการความรู้ด้านสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ วิทยาศาสตร์สุขภาพ และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี”

ง) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558

มาตรา 7 “ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อนำพาชุมชนสังคม และประเทศชาติไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นศาสตร์แห่งแผ่นดิน”

จากการศึกษาพบว่าวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาที่แตกต่างกัน เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จะเป็นมหาวิทยาลัยที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อนำพาชุมชนสังคม และประเทศชาติไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นศาสตร์แห่งแผ่นดิน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จึงจัดตั้งคณะเกี่ยวกับการเกษตรเพื่อส่งเสริมให้นักศึกษาที่จบการศึกษาในด้านการเกษตรไปพัฒนาชุมชนสังคม สำหรับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยที่พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประดิษฐานขึ้นเพื่อเป็นอนุสาวรีย์สมพระเกียรติแห่งพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จากวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งสองแห่งจึงมีความแตกต่างกันตามพันธกิจและเป้าหมายของการจัดตั้งมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยคือ การจัดการเรียนการสอน การทำวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม จึงมีเพียงหลักสูตรต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยจะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานและความต้องการทรัพยากรบุคคลไปพัฒนาประเทศ

จากการศึกษาพบว่าโครงสร้างในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีลักษณะคล้ายคลึงกับการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐไม่ก้าวล่วงไปแทรกแซงการดำเนินกิจการต่าง ๆ เช่น กิจกรรมทางวิชาการ การกำหนดหลักสูตร และเนื้อหาหลักสูตร[350] ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการจะพบว่ามีอำนาจหน้าที่ต่างจากส่วนราชการที่เป็นการกำหนดหน้าที่เฉพาะไว้ไม่จำกัดพื้นที่ ซึ่งต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตที่ตนเองดูแล[351] ซึ่งเป็นความอิสระเชิงการบริหารงานลักษณะการกระจายอำนาจของรัฐในแบบเฉพาะ

(2) กฎหมายทั่วไปที่คุ้มครองความเป็นอิสระตามหลักการอุดมศึกษาและความเป็นอิสระตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

กฎหมายที่กำหนดความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยคุ้มครองความเป็นอิสระในการบริหารงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ความในมาตรา 36 กำหนดไว้ว่า “ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล... อาจจัดเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ... ดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งการศึกษานั้น ๆ” นอกจากนี้พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 15 ได้กำหนดความเป็นอิสระไว้ความว่า “สถาบันอุดมศึกษาย่อมมีอิสระในการจัดการเรียนการสอน การศึกษาวิจัย การบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การเงิน งบประมาณและทรัพย์สิน... ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการอุดมศึกษา...”

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายทั่วไปที่คุ้มครองความเป็นอิสระในการบริหารงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้กำหนดหลักการไว้ให้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบริหารกันเอง ภายใต้สภามหาวิทยาลัยและกฎหมายที่ได้กำหนดขึ้นของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ การบัญญัติ

---

[350] สมคิด เลิศไพฑูรย์, “องค์การมหาชนอิสระ,” **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์** 4, 9 (ธันวาคม 2534): 62.

[351] สุรพล นิติไกรพจน์, **องค์การมหาชน: แนวคิด รูปแบบและวิธีการบริหารงาน**, หน้า 10.

หลักการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ได้กำหนดความชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารงานด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยที่ต้องดำเนินงานด้วยความเป็นอิสระ ได้แก่ การจัดการเรียนการสอน การศึกษาวิจัย การบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การเงิน งบประมาณและทรัพย์สิน จึงถือได้ว่าหลักการอุดมศึกษาได้ยืนยันความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมิให้รัฐเข้าแทรกแซงกลไกต่าง ๆ

นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำนวน 29 แห่ง[352] ได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน สอดคล้องกับหลักการบริหารงานมหาวิทยาลัยอย่างอิสระตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ จึงขอยกตัวอย่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำนวน 4 แห่ง ได้แก่

ก) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

มาตรา 5 “ให้จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 เป็นจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล

จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็น ส่วนราชการตามกฎหมายวาด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายวาด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายวาด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายวาด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น”

ข) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

มาตรา 5 “ให้มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2541 เป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคลมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น”

ค) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558

---

[352] วิกิพีเดีย, **ข้อมูลสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ**.

มาตรา 5 “ใหมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2541 เป็นมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็น สวนราชการตามกฎหมายวาด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายวาด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายวาด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายวาด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น”

ง) มหาวิทยาลัยมหิดลตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550

มาตรา 5 “ใหมหาวิทยาลัยมหิดลตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530 เป็นมหาวิทยาลัยมหิดลตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล

มหาวิทยาลัยมหิดลมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นสวนราชการตามกฎหมายวาด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายวาด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายวาด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายวาด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น”

ความคุ้มครองความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐข้างต้น พบว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลโดยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีสถานะไม่เป็นส่วนราชการ และมิต้องอยู่ภายใต้ระเบียบการบริหารของส่วนราชการ เพื่อแยกระบบการบังคับบัญชาออกจากส่วนกลาง ถือเป็นระบบการบริหารแบบการกระจายอำนาจ ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบของราชการที่บังคับใช้กับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่มีสถานะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานรัฐอื่น ๆ สังกัดกระทรวง ทบวง กรม กอง การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมิต้องปฏิบัติตาม เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2542 หรือระเบียบการบริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการ รวมถึงระเบียบการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และระเบียบหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่ส่วนราชการบังคับใช้กับส่วนราชการ

จากการศึกษาพบว่าการมีสถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความเป็นอิสระบัญญัติให้ยกเว้นมิต้องนำกฎหมายอื่น ๆ แทรกแซงการบริหารงานของมหาวิทยาลัยและ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยบัญญัติ ข้อบังคับระเบียบ ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ ขึ้นใช้

บังคับในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยด้วยตนเอง[353] เว้นแต่กฎหมายทั่วไปบางฉบับที่กำหนดขึ้นเป็นหลักทั่วไปในการบริหารงานของรัฐหรือกฎหมายที่ออกเป็นมาตรการในการจัดทำบริการสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐทุกแห่งจะต้องนำมาเป็นแนวทางกำหนดการบริหาร เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540[354] พระราชบัญญัติอำนวยความสะดวก พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เป็นต้น

กระบวนการในการจัดทำบริการสาธารณะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อาศัยอำนาจของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเท่านั้น แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาจากส่วนกลาง อย่างไรก็ตามสถานะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐให้จัดทำบริการสาธารณะดังนั้นจึงมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง[355] ที่ต้องปฏิบัติตามหลักวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง[356] ดังนั้นในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เช่น การออกคำสั่งสอบสวนทางวินัย การออกคำสั่งแต่งตั้งอาจารย์ การออกคำสั่งปลดออก ไล่ออก นั้นจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อเป็นคำสั่งทางปกครองและศาลปกครองจะมีอำนาจในการพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จึงขอยกตัวอย่างอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีอำนาจในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นอำนาจในทางปกครอง โดยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

“มาตรา 23 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

....

(2) ออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน ของมหาวิทยาลัย และอาจมอบหมายให้ส่วนงานใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศ สำหรับส่วนงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไปได้

(3) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

---

[353] มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[354] พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

[355] มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

[356] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(4) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหาร การเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

...."

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกกฎหมายข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ เพื่อบริหารจัดการภายในมหาวิทยาลัย รวมถึงอำนาจในการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคล และการออกข้อบังคับเกี่ยวกับ การเงิน พัสดุ และทรัพย์สิน ทั้งนี้อำนาจในการบริหารงานบุคคลกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกข้อบังคับได้เอง โดยมีต้องนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาเป็นแนวปฏิบัติเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ รวมถึงการบริหารจัดการภายในอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างสภามหาวิทยาลัยสามารถออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างขึ้นภายในมหาวิทยาลัยเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในการบริหารงาน

ตามที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมิได้มีบทยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับที่ส่วนราชการบังคับใช้ หากมีกรณีที่ภาครัฐกำหนดให้มีกฎหมายที่บังคับใช้เป็นการทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งบัญญัติและประกาศใช้บังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายใต้พระราชบัญญัตินี้[357] หากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้ออกข้อบังคับเกี่ยวกับพัสดุขึ้นแล้วจึงต้องเป็นอันยกเลิก และนำพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาใช้บังคับแทน ทั้งนี้โดยนัยยะสำคัญจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พบว่าเป็นการบังคับใช้กฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานเฉพาะด้านเพื่อป้องกันช่องว่างของการทุจริต หรืออำนาจที่หน่วยงานนั้นสามารถออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างได้ด้วยตนเอง จึงนำไปสู่ประเด็นว่าการที่สภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอำนาจอิสระในการไม่นำกฎหมายอื่นของส่วนราชการมาบังคับใช้ในการบริหารงานของตนเองแล้ว

อำนาจในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยโดยอำนาจของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นได้เอง โดยการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง มีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่น ๆ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย[358]

---

[357] มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

[358] มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์[359] มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี[360] มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์[361] ซึ่งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามที่กล่าวมาได้บัญญัติอำนาจในการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง เกี่ยวกับการบริหารงานภายในของตนเองที่คล้ายคลึงกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่น ๆ

เมื่อสภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง แล้วเป็นการออกอธิการบดีถือเป็นผู้บริหารสูงสุด[362] ในการบังคับใช้กฎหมายภายในมหาวิทยาลัย ตัวอย่าง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559 ความในมาตรา 29 กำหนดให้ “... มีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และอาจมีรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดี หรือจะมีทั้งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีตามจำนวนที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด เพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่อธิการบดีมอบหมาย...” และความในมาตรา 34 กำหนดให้ “...อธิการบดีเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งปวง และให้มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศรวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย รวมถึงการบริหารงานบุคคล บริหารการเงิน การพัสดุและทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัยแต่งตั้งและถอดถอนผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดี รองผู้อำนวยการ รองหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสถาบันหรือสำนัก และอาจารย์พิเศษ บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัยหรือตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย...”

จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒพบว่าอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในมหาวิทยาลัยและบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยทั้งปวงภายใต้อำนาจที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย และให้เป็นไปตามนโยบาย ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และประกาศรวมทั้งนโยบายของมหาวิทยาลัยตามที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนด

5) หน่วยงานที่มีหน้าที่การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

รูปแบบการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่ของความเป็นอิสระทางบริหารนั้นมีความคล้ายกัน การได้มาซึ่งอธิการบดีหรือการบริหารงานโดยสภามหาวิทยาลัยนั้นมีระบบการสรรหาโดยประชาคมในมหาวิทยาลัยทั้งอาจารย์และ

---

[359] มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558

[360] มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533

[361] มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558

[362] มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

บุคลากรทั่วไปสรรหาบุคคลขึ้นมาเป็นอธิการบดีและสภามหาวิทยาลัย[363] โดยมิได้มีการแต่งตั้งหรือโยกย้ายโดยอำนาจรัฐเช่นเดียวกับส่วนราชการประเภทกรมที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งการจัดระเบียบบริหารส่วนกลางประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หน่วยงานซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง กรม หรือส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี[364] เมื่อเปรียบเทียบกับสถานะส่วนราชการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งมีฐานะเป็นส่วนราชการที่เทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่ากรม และเป็นนิติบุคคลสังกัดกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษาฯ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเสนอนโยบาย[365]

การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น มีความแตกต่างอย่างยิ่งกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ แม้ว่าสถานะจะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกันแต่โดยสภาพ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีความเป็นอิสระยิ่งกว่าและสามารถบริหารงานได้ด้วยตนเองตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ รัฐมนตรีจะมีหน้าที่ในการกำกับดูแล และมีหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการได้ในกรณีมีเหตุที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล และการบริหารที่ปราศจากความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

(1) การกำกับโดยรัฐมนตรี

รัฐมนตรีคือผู้มีอำนาจสูงสุดในระดับกระทรวงซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายโดยเป็นกลไกทางการเมือง ในการกำกับดูแลกระทรวงให้เป็นไปตามแผน และยุทธศาสตร์ของชาติ[366] ซึ่งรัฐมนตรีเป็นข้าราชการทางการเมือง[367] รองลงมาคือปลัดกระทรวง[368] ซึ่งมีอำนาจรองมาจากรัฐมนตรีบริหารสำนักงานปลัดกระทรวง และมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ก่อนหน้านี้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ว่าให้รัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ ซึ่งเดิมเป็นรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัย[369] จนกระทั่งสังกัดใน

---

[363] มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[364] มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

[365] มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

[366] มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562

[367] มาตรา 4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535

[368] มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562

[369] มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2541

กระทรวงศึกษาธิการ[370] และเมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับจึงได้รับการเปลี่ยนจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษา ฯ มากำกับดูแลแทน[371]

บรรดาอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเมื่อมาเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษานั้น นอกจากเป็นผู้รักษาการในพระราชบัญญัติจัดตั้งแล้ว รัฐมนตรียังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กำหนดว่า มาตรา 51 กำหนดว่า “รัฐมนตรีมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษา และให้สอดคล้องกับกฎหมายนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนด้านการอุดมศึกษาและแผนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมของประเทศที่สภานโยบายกำหนด ตามกฎหมายว่าด้วยสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงเป็นการเฉพาะหลักการของการจัดการอุดมศึกษาตามมาตรา 9 รวมถึงการควบคุมมาตรฐานการศึกษาและการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ

ในกรณีที่มีปัญหาในการดำเนินกิจการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงที่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง หรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษาอย่างร้ายแรง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวม ให้รัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือคณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา แล้วแต่กรณี แจ้งสภาสถาบันอุดมศึกษาให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น

ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาไม่ดำเนินการ ดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ให้รัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะและความเห็นชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือคณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา แล้วแต่กรณี วินิจฉัยชี้ขาดสั่งให้กระทำการยับยั้ง หรือยุติการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวได้ และหากสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวง เห็นว่าการวินิจฉัยชี้ขาดหรือการสั่งให้กระทำการยับยั้ง หรือยุติการดำเนินการตามวรรคสองมิชอบ ให้สามารถอุทธรณ์ต่อคณะรัฐมนตรีได้การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการดำเนินการตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี ในการดำเนินการตามวรรคนี้คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีก็ได้การ

---

[370] มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

[371] มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562

กำกับดูแลตามวรรคหนึ่งและวรรคสองต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมโดยคำนึงถึงความเหมาะสม ความเป็นอิสระ และความแตกต่างของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภทและกลุ่มด้วย”

จากการศึกษาพบว่ารัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย แต่ทั้งนี้มหาวิทยาลัยก็ยังสามารถอุทธรณ์อำนาจดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี แต่ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าในความเห็นของรัฐมนตรีในการวินิจฉัยสั่งการต่อการบริหารของมหาวิทยาลัยนั้น ยังมีการคานอำนาจโดยจะต้องได้รับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือคณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษามาก่อนจึงจะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งดังกล่าวได้

(2) การกำกับโดยคณะกรรมการการอุดมศึกษา

คณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) มีหน้าที่กำกับนโยบายและให้ข้อเสนอแนะร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษา ประกอบด้วยประธานซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามที่ประชุมอธิการบดีเสนอให้เห็นชอบ และผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ[372] การกำกับการอุดมศึกษาใช้อำนาจตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษา[373] และกำกับเรื่องคุณภาพการศึกษา[374] เมื่อจัดตั้งกระทรวงอุดมศึกษาขึ้น กกอ. จึงมีบทบาทที่ชัดเจนด้านนโยบายการอุดมศึกษาและมีความเห็นในเรื่องต่าง ๆ กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม[375]

สาระสำคัญตามมาตรา 51 พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กำหนดให้ กกอ. มีอำนาจเสนอแนะต่อรัฐมนตรีฯ ให้การกำกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ต่อมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ตามหลักการอุดมศึกษา[376] ได้แก่ หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักเสรีภาพทางวิชาการ หลักความเป็นอิสระ หลักความเสมอภาค

---

[372] มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562

[373] มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

[374] มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

[375] มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562

[376] มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

หลักธรรมาภิบาล[377] และรับพิจารณาอุทธรณ์โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นั้นมาจากการเสนอชื่อจากคณะกรรมการการอุดมศึกษาและรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง[378]

กล่าวโดยสรุปว่าคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายบริหารงานกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจด้านการอุดมศึกษาร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ฯ มีองค์ประกอบจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ และผู้แทนองค์กรภาคสังคมต่าง ๆ มาร่วม เป็นกรรมการดำเนินการตามภารกิจให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษาหรือคณะรัฐมนตรีในกิจการอุดมศึกษาที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐ[379] คณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางของอุดมศึกษา ให้ทุกมหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานที่ถูกกำหนดขึ้นมิฉะนั้นจะไม่สามารถดำเนินการอุดมศึกษาได้อย่างถูกต้องครบถ้วน ทั้งการรับรองมาตรฐานการศึกษาการกำหนดมาตรฐานหลักสูตรต่าง ๆ ทั้งปริญญาตรี โท และเอก[380] ตลอดจนการเสนอให้รัฐมนตรีเห็นชอบในภารกิจเกี่ยวกับการอุดมศึกษาในด้านต่าง ๆ และเสนอให้รัฐมนตรีเห็นชอบโดยสั่งการยุติการปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยได้หากดำเนินการขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีของประชาชนด้านธรรมาภิบาล และทำให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม

(3) การกำกับโดยสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยถือเป็นองค์กรที่มีสถานะในมหาวิทยาลัยสูงสุดในฐานะผู้กำกับดูแลในมหาวิทยาลัย และมีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยรวมถึงการกำหนดกรอบนโยบายและเรื่องการเรียนการสอน และอนุมัติปริญญาของมหาวิทยาลัย[381] สภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีองค์ประกอบ โดยมีนายกสภามหาวิทยาลัยซึ่งได้รับการโปรดเกล้าฯ มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์ กรรมการสภาที่มาจากคณบดี และคณาจารย์ประจำ รวมถึงหัวหน้าหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย[382] ก่อนหน้านี้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยคือสภาสถานศึกษาที่มี

---

[377] มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

[378] มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

[379] สุรพล นิติไกรพจน์, **กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา** (กรุงเทพมหานคร: สถาบันคลังสมองของชาติ, 2557) หน้า 25.

[380] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 27.

[381] มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[382] มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

อำนาจในมหาวิทยาลัย[383] มีความอิสระสามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ ภายใต้กรอบของกฎหมายในมหาวิทยาลัย ปัจจุบันสภามหาวิทยาลัยนอกจากจะมีบทบาทภายใต้กรอบของหลักการอุดมศึกษา และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

การบริหารมหาวิทยาลัยของสภามหาวิทยาลัยจะต้องให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยจะต้องมีประมวลจริยธรรมขึ้นในมหาวิทยาลัยตามหลักการอุดมศึกษา[384] การมีธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัยนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อมหาวิทยาลัย บุคลากรและผู้เรียน ดังนั้นโดยสภาพการบริหารงานสภามหาวิทยาลัยถือว่าเป็นองค์กรสูงสุดที่ไม่มีหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานใด ๆ รวมถึงคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ก็มิอาจก้าวล่วงการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยได้[385] จากการศึกษาองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยต่าง ๆ พบว่าการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยในสภามหาวิทยาลัยยังไม่มีความชัดเจนในแง่ของการได้มาซึ่งองค์ประกอบของคณาจารย์ในการจัดตั้งคณะกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุปว่าสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐพบว่าเป็นอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการภายในมหาวิทยาลัย มีอำนาจสูงสุดในมหาวิทยาลัยด้านนโยบายและการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง การนำธรรมาภิบาลตามหลักการอุดมศึกษามาใช้บังคับต่อสภามหาวิทยาลัยยังไม่ครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลของอาจารย์มหาวิทยาลัย

4.1.2 การบริหารงานบุคคลสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับบุคลากรตามกฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดสถานะความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรและมหาวิทยาลัย ซึ่งแตกต่างกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการซึ่งถูกกำหนดสถานะความสัมพันธ์โดยกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลที่บัญญัติสถานะความสัมพันธ์ของบุคลากรไว้กับมหาวิทยาลัย สำหรับอาจารย์มหาวิทยาลัยมีสถานะโดยตำแหน่งเป็น “ข้าราชการ” และ “พนักงาน” ทั้งนี้สถานะข้าราชการของอาจารย์จะถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายกลางของการบริหารงานมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการบัญญัติ

---

[383] มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

[384] มาตรา 19 ถึง มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

[385] มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ให้อาจารย์ถูกเรียกว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” และอีกสถานะหนึ่งคือพนักงานกฎหมายกลางของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัยอาศัยอำนาจของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดสถานะ “พนักงานมหาวิทยาลัย” ขึ้น

4.1.2.1 การบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยของรัฐก่อนเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

รูปแบบของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐก่อนมีการเลี่ยนแปลงเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ[386] ภาครัฐมีการปรับลดอัตราข้าราชการตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2517 การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยถูกจำกัดการเข้ารับราชการ รัฐจึงกำหนดการทำงานในมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) และกำหนดนโยบายลดอัตราข้าราชการ โดยกำหนดสถานะ “พนักงานมหาวิทยาลัย” ทดแทนอัตราข้าราชการ พบว่ามหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมีการบริหารงานบุคคลแบบข้าราชการลักษณะพิเศษกว่าข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ มีหลายระบบในขณะนั้นซึ่งปัจจุบันมีสถานะพนักงานเพิ่มขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานรัฐ ดังนั้นสถานะของบุคลากรและการกำกับดูแลเพื่อออกมาตรการในการบริหารงานบุคคลจึงมีความแตกต่างกันตามภารกิจของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น พนักงานราชการ[387] พนักงานรัฐวิสาหกิจ[388] พนักงานขององค์การมหาชน[389] พนักงานทุนหมุนเวียน[390] พนักงานของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง[391] พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานเทศบาล[392] พนักงานส่วนตำบล[393] เป็นต้น ซึ่งพนักงานตามที่กล่าวมาจะมีความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกำหนดไว้ในสัญญาจ้าง

สำหรับการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยเพื่อทดแทนอัตราข้าราชการ สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลตามมาตรา 65/1 ตามพระราชบัญญัติระเบียบ

---

[386] กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก, *เรื่องเดิม,* หน้า 77-78.

[387] ข้อ 3 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547

[388] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

[389] มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

[390] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

[391] ข้อ 5 แห่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542

[392] มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519

[393] มาตรา 3 พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 (ฉบับ 2) เพื่อดำเนินการจ้างโดยสัญญาจ้างซึ่งจากคำนิยามของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มคำนิยามในมาตรา 4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ความว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา คำนิยามดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์กลางตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

จากการศึกษาพบว่าการบริหารงานบุคคลกับอาจารย์หรือพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการที่ให้ความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เพราะข้อความที่บัญญัติได้รับความคุ้มครองพนักงานมหาวิทยาลัยต้องถูกสภามหาวิทยาลัยจัดทำขึ้นเป็นข้อบังคับเท่านั้น การคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของอาจารย์อาจจะยังไม่เทียบเท่ากับข้าราชการนัก เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างเกี่ยวกับระยะเวลาจ้าง หรือการได้รับสวัสดิการต่าง ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าชดเชย ค่าทดแทน ที่ข้าราชการพึงมีเช่นสิทธิการรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และบำเหน็จบำนาญ อย่างไรก็ตาม การบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยที่ยังเป็นส่วนราชการนั้น การบริหารงานจะมีความใกล้เคียงกับข้าราชการมากที่สุด เนื่องจากข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์อาจจะต้องเปรียบเทียบกับสิทธิประโยชน์หรือระเบียบข้าราชการ เพื่อป้องกันประสิทธิภาพในการทำงานที่เกิดขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะภายในมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการนั้น

มหาวิทยาลัยที่ออกจากระบบราชการแล้ว และกฎหมายจัดตั้งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในด้านการบริหารงานอย่างอิสระ การบริหารงานบุคคลจะอยู่ภายใต้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยอย่างสมบูรณ์ เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่มีอำนาจในการออกหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนั้นข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา ตามอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงมีความแตกต่างกับข้อบังคับของพนักงานมหาวิทยาลัยและกฎหมายกลางของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางมหาวิทยาลัยอาจกำหนดมาตรฐานความคุ้มครองเกี่ยวกับการจ้างแรงงานไว้หรือไม่ได้กำหนดไว้[394] มาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายแรงงานนี้จึงถือเป็นข้อแตกต่างกับมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีกฎหมายกลางโดยมีสภาพบังคับทางกฎหมายลักษณะที่เป็นการบัญชาจากรัฐ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มิได้กำหนด

[394] มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

มาตรฐานการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานถือได้ว่ากฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายที่อาจส่งผลต่อการบริหารงานมหาวิทยาลัยอย่างอิสระ[395]

ตำแหน่งอาจารย์ในสถานะ “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 การบริหารงานบุคคลเป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ที่กำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ เช่น การกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน กระบวนการทางวินัย หรือการอุทธรณ์ร้องทุกข์ รวมถึงหลักเกณฑ์ด้านสวัสดิการและ ความก้าวหน้าทางอาชีพ ตลอดจนกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งนี้ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ยังเหลือปฏิบัติงานอยู่ปัจจุบันประมาณสามหมื่นคนในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการและมีจำนวนบางส่วนที่สังกัด ณ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ[396] ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนลดลง

กระบวนการในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ เมื่อมหาวิทยาลัยได้นำมาตรการและกลไกต่าง ๆ ของ ก.พ.อ มาปฏิบัติแล้ว หากอาจารย์ที่มีสถานะข้าราชการได้รับผลกระทบต่อคำสั่งหรือการบังคับใช้กฎหมายด้านการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยข้าราชการสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.อ. ได้ และ ก.พ.อ. จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันด้วย[397] ทั้งนี้เมื่อมหาวิทยาลัยที่ได้รับคำวินิจฉัยจาก ก.พ.อ. แล้ว มหาวิทยาลัยจะต้องพิจารณาแก้ไขคำสั่งทันที[398]

สำหรับอาจารย์ที่มีสถานะ “พนักงานมหาวิทยาลัย” ของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (ฉบับ 2) ในปี 2551 กำหนดความในมาตรา 3 ความว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความวา บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างใหทำงาน ในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือคาตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา” กฎหมายกลางกำหนดสถานะให้พนักงานนั้นมีการจ้างได้โดยกลไกของ “สัญญาจ้าง” เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยและพนักงาน และให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดมาตรการในการบริหารงานบุคคลแก่พนักงาน

---

[395] มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550

[396] สุรพล นิติไกรพจน์, **กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา**, หน้า 28.

[397] มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

[398] มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

มหาวิทยาลัยด้วยตนเอง ตามความในมาตรา 65/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (ฉบับ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดว่า “การกำหนดตำแหนง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราคาจ้าง และคาตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหนง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหนง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ และการรองทุกข และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ใหเป็นไปตามขอบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา”

จากการศึกษาพบว่ามหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการบริหารงานบุคคลโดยกฎหมายกลางที่ออกโดยส่วนราชการเป็นอำนาจในทางบังคับบัญชา ทั้งนี้กฎหมายกลางดังกล่าวยังกำหนดวิธีการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยไว้ สำหรับการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์กลางของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ได้แก่ ประกาศ ก.พ.อ. และกฎ ก.พ.อ. ดังนั้นจึงขอยกตัวอย่างซึ่งเป็นลักษณะของกฎ ก.พ.อ. ซึ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปดังนี้

กฎ ก.พ.อ.ว่าด้วยโรคที่มีลักษณะต้องห้ามเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2549

1) กฎ ก.พ.อ. ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2549) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง

2) กฎ ก.พ.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกลับเข้ารับราชการ การนับวันรับราชการและเงินเดือนที่จะได้รับของผู้ขอกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 (กฎ ก.พ.อ. ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

3) กฎ ก.พ.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการโอนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารในต่างสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 กฎ ก.พ.อ.ว่าด้วยการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2552

4) กฎ ก.พ.อ.ว่าด้วยการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2552

5) กฎ ก.พ.อ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้รับเงินเดือน พ.ศ. 2544

6) กฎ ก.พ.อ. ว่าด้วยการกำหนดบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2554ประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาโดยวิธีการสอบแข่งขันหรือการคัดเลือก (พ.ศ. 2550)

7) ประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานการกำหนดระดับตำแหน่งและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น (พ.ศ. 2550)

8) ประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการต่อเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550

9) ประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการรับโอนข้าราชการที่มิใช่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และมิใช่ข้าราชการการเมือง และการรับโอนพนักงานส่วนท้องถิ่นมาเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (พ.ศ. 2550)

10) ประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

11) ประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551

12) ประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

13) ประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2552

14) กฎ ก.พ.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการแต่งตั้งผู้ขาดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง พ.ศ. 2550

15) ข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือกรณีสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. 2549

16) ประกาศ ก.พ.อ. เรื่องวิธีการพิจารณากลั่นกรองคุณสมบัติและผลงานทางวิชาการของผู้เสนอกำหนดตำแหน่งศาสตราจารย์ก่อนนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

17) ประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานภาระงานทางวิชาการของผู้ดำรงตำแหน่ง อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์

18) ประกาศ ก.พ.อ. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณสมบัติและผลงานทางวิชาการเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ได้รับเงินเดือนในอันดับ ท.11 พ.ศ. 2550

19) ประกาศ ก.พ.อ.เรื่องวิธีการพิจารณากลั่นกรองการเสนอขอแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งระดับเชี่ยวชาญพิเศษก่อนนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

20) ประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา

21) ประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานการเปลี่ยนตำแหน่ง การเปลี่ยนระดับตำแหน่ง และการตัดโอนตำแหน่งข้าราชการพลเรือในสถาบันอุดมศึกษา

22) ประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตราฐานการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลโดยให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าคุณวุฒิหรือเงินเดือนที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่ง

23) กฎ ก.พ.อ. เรื่องการกำหนดบัญชีเงินเดือนขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2553

24) ประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตราฐานกำหนดตำแหน่งและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น (ฉบับที่ 2)

จากการศึกษาการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐก่อนเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่าสถานะของข้าราชการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการต้องปฏิบัติตามมาตรการกลไกกลางของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และมาตรฐานการบริหารงานบุคคลตามกฎ ก.พ.อ. ที่ออกโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ) ซึ่งมีหน้าทีในด้านการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ สำหรับคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ทำหน้าที่กำกับดูแลเชิงนโยบายด้านการอุดมศึกษา และสถานะของพนักงานของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการแม้ว่าจะอยู่ในมหาวิทยาลัยที่เป็นสวนราชการ กฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการได้กำหนดให้รูปแบบของการบริหารงานบุคคลเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยออกหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลและข้อบังคับต่าง ๆ เช่นเดียวกับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

4.1.2.2 การบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถูกพัฒนามาจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและการเตรียมความพร้อมในการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรและมหาวิทยาลัยเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กลไกการบริหารงานบุคคลของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดสถานะ ประเมินอัตรากำหลัง กรบวนการทางวินัย และการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ตามข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัยได้กำหนดสถานะของอาจารย์เป็น “พนักงานมหาวิทยาลัย”[399]

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นส่วนราชการเมื่อได้รับการจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตำแหน่งอาจารย์ที่มีสถานะของข้าราชการ ยังคงมีสถานะในมหาวิทยาลัย

---

[399] มาตรา 23 (3) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

หากอาจารย์ไม่ประสงค์จะเปลี่ยนสถานะเป็นพนักงาน จึงส่งผลให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องบริหารงานบุคคลของอาจารย์ในสถานะ “ข้าราชการพลเรือนในสถานบันอุดมศึกษา” และ “พนักงานมหาวิทยาลัย”

1) ประเภทของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

พนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมี 2 ประเภท ได้แก่ พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ และพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนวิชาการ

(1) พนักงานสายวิชาการ[400]

ก) คณาจารย์ประจำ ซึ่งมีตำแหน่งทางวิชาการ ดังนี้ ตำแหน่งศาสตราจารย์ ตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ตำแหน่งอาจารย์ มีภาระงานที่รับผิดชอบ คือ งานสอน งานวิจัย งานบริการวิชาการ งานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม งานพัฒนานักศึกษา รวมตลอดถึงภาระงานอื่น ๆ ที่อธิการบดีโดยข้อเสนอของคณะกรรมการบริหารบุคคลกำหนดโดยออกเป็นประกาศมหาวิทยาลัย

ข) นักวิจัย

ค) พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาอื่น ๆ มีภาระงาน มาตรฐานภาระงาน และภาระงานขั้นต่ำตามที่อธิการบดีโดยข้อเสนอของคณะกรรมการบริหารบุคคลกำหนดโดยออกเป็นประกาศมหาวิทยาลัย ซึ่งการแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการใช้วิธีการสอบแข่งขันหรือการคัดเลือกโดยพิจารณาจากคุณวุฒิ ผลการศึกษา ความรู้ความสามารถ ผลงานทางวิชาการ หรือประสบการณ์การทำงานซึ่งอธิการบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยจะเป็นผู้แต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัย

(2) พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ[401]

ก) ประเภทอำนวยการ

ข) ประเภทวิชาชีพเฉพาะ

ค) ประเภทบริการวิชาการและสนับสนุนการบริหาร

ง) ประเภทอื่นที่คณะกรรมการบริหารบุคคลกำหนด ซึ่งมีภาระงานเกี่ยวกับการสนับสนุนงานสอน งานวิจัย งานบริการทางวิชาการ งานบริการสังคม งานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และงานพัฒนานักศึกษารวมตลอดจนงานบริหารงานทั่วไปและงานธุรการ

---

[400] ข้อ 15 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559

[401] ข้อ 18 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559

2) สถานะของพนักงานตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ตัวอย่างของสถานะพนักงานมหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนี้

(1) มหาวิทยาลัยมหิดลตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ มีคำนิยามในสถานภาพผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ว่า

“ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย หมายความว่า พนักงานมหาวิทยาลัยมหิดล ข้าราชการและลูกจ้าง ของส่วนราชการซึ่งสังกัดมหาวิทยาลัยมหิดล พนักงานซึ่งจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยและพนักงานซึ่งจ้างโดยเงินอุดหนุนจากองค์กรภายนอกมหาวิทยาลัย

(2) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทริโรฒ พ.ศ. 2559

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ มีคำนิยามในสถานภาพของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ว่า

“ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย” หมายความว่า พนักงานมหาวิทยาลัย ข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย และลูกจ้างของมหาวิทยาลัย”

(3) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ มีคำนิยามในสถานภาพของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ว่า

“ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย” หมายความว่า พนักงานมหาวิทยาลัย ข้าราชการ และลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย พนักงานราชการ และลูกจ้างของมหาวิทยาลัย”

จากการศึกษาพบว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามที่ยกตัวอย่างข้างต้นกำหนดให้ “ข้าราชการ” และ “พนักงาน” มีสถานภาพเป็นผู้ปฏิบัติงานมหาวิทยาลัย การบังคับใช้กฎหมายการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยจะต้องนำมาตรฐานของกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการบริหารงานบุคคลต่อข้าราชการ และพนักงานจะอยู่ภายใต้อำนาจของข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัย

2) สถานะทางกฎหมายของการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สถานะทางกฎหมายของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดสถานะทางกฎหมายเป็นข้อบังคับการบริหารงานบุคคล และกำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้บริหารกิจการทั้งปวงของมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลรูปแบบของการออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่งหรือสัญญาได้ จึงขอยกตัวอย่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ดังนี้

(1) มหาวิทยาลัยมหิดลตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550

“มาตรา 24 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยอำนาจและหน้าที่เชนวานี้ใหรวมถึง

(3) ออกข้อบังคับวาด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย...”

(2) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

“มาตรา 23 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(3) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย...”

(3) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558

“มาตรา 22 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(9) ออกระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย...”

จากการศึกษาตัวอย่างอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้ง 3 แห่งจะพบว่าสถานะของกฎหมายในการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีสถานะเป็นผู้ปฏิบัติงานภายในมหาวิทยาลัย อาจารย์มหาวิทยาลัยถูกเรียกว่า “พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ” มีอัตราเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ การคุ้มครองการทำงานและการบริหารงานบุคคลจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญา ที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำหนดขึ้น

3) มาตรฐานความความคุ้มครองการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีฐานะมิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ[402] มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย มาตรฐานความคุ้มครองการบริหารงานบุคคลต่อพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยกำหนดมาตรฐานภายใน แตกต่างจากกมาตรฐานคุ้มครองข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่นำมาตรฐานของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาบังคับใช้ อาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเมื่อมีสถานะพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กำหนดขึ้นกำหนดให้สถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ต้องปฏิบัติตามสัญญาที่มหาวิทยาลัยกำหนดขึ้น กฎหมายแรงงานจึ่งมีสภาพบังคับต่อการจ้างงานโดยสภาพของกฎหมาย[403] ดังนั้นเพื่อความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยจึงบัญญัติให้ยกเว้นการบังคับใช้ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน[404] ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางก็ให้ความสำคัญกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยกำหนดให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

(1) ความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน

กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานในความคุ้มครองการทำงานของลูกจ้างและผู้ใช้แรงงานให้เป็นสากล หากมีสัญญาจ้างเกิดขึ้น ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2476 เป็นต้นมา ในบรรพ 3 เอกเทศสัญญาลักษณะ 6 จ้างแรงงานมาตรา 575-586 มีเนื้อหากล่าวถึงความเหมาะสมและลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน สิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง รวมทั้งการสิ้นสุดของสัญญาจ้าง กฎหมายนี้ถือเป็นกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการจ้างแรงงานที่สำคัญของประเทศไทย[405] และในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง และได้ปะกาศใช้กฎหมายแรงงานจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. 2475 มีเนื้อหากำหนดให้ผู้ประกอบการกิจการในทางจัดหางานจะต้องได้รับอนุญาตจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย หากฝ่าฝืนจะได้รับโทษทางอาญา ได้แก่ โทษปรับ และอีกฉบับคือ พระราชบัญญัติสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475 กำหนดให้มีสำนักงานจัดหางานกลางขึ้นในกรุงเทพและสำนักหางาน

---

[402] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558

[403] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

[404] มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[405] ธีระ ศรีธรรมรักษ์, *เรื่องเดิม,* หน้า 7-10.

ประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2475 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือลูกจ้างนายจ้างในเรื่องผลประโยชน์อันมีอยู่ต่อกันในส่วนของการงาน ใน ปี พ.ศ. 2482 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2482 และถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ในปี พ.ศ. 2484 มีประกาศใช้พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484 กำหนดอาชีพและวิชาชีพบางชนิดเป็นอาชีพและวิชาชีพของคนไทยเป็นการเฉพาะ และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสาธารณะสุข พ.ศ. 2484 บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการรักษาความสะอาดสวัสดิการในโรงงาน และการกำจัดวัตถุที่มีพิษ ในปี 2484 เพื่อการจัดหารงานให้แก่ผู้ไม่มีอาชีพไม่มีรายได้สำหรับการบำรุงเลี้ยงดูครอบครัว มีการตราพระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พ.ศ. 2484 ในปี พ.ศ. 2492 มีการออกพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพคนไทย เพื่อให้มีอาชีพที่สงวนไว้ให้คนไทยโดยเฉพาะ ปี พ.ศ. 2496 มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและการก่อตั้งสมาคมแรงงาน ปี พ.ศ. 2497 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายที่จัดสวัสดิการให้กับคนไทย โดยกรมประกันสังคม สังกัดกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นหน่วยงานในการดำเนินการ แต่ก็ถูกคัดค้านและถูกเลื่อนออกไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 มีปัญหาการนัดหยุดงานมากขึ้น มีการร้องทุกข์จากคนงานเสมียนต่าง ๆ ว่าทำงานโดยไม่มีวันหยุดและมีปัญหาหลายด้าน และจอมพล ป.พิบูลสงคราม กำลังปรับปรุงนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องเป็นประชาธิปไตย จึงได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานให้ทันสมัย คือปี พ.ศ. 2499 ร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดที่ร่างไว้ด้วยกัน คือ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ร่างพระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน ร่างพระราชบัญญัติยุติข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิภาพการทำงานของกรรมกรหญิงและเด็ก และร่างพระราชบัญญัติกำหนดวันหยุดงานของสถานร้านค้า ต่อมาได้ออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยรวมพระราชบัญญัติสวัสดิภาพคนงานหญิงและเด็กเข้าด้วยกัน ร่างกฎหมายถูกพิจารณาครั้งแรกโดยผู้แทนจากหน่วยงานราชการ องค์การลูกจ้าง องค์การนายจ้าง ตลอดจนโรงงานต่าง ๆ รวมทั้งสื่อมวลชลต่าง ๆ เข้าพิจารณาหลายครั้ง ซึ่งวันที่ 1 พฤษภาคม 2499 เป็นวันกรรมกรแห่งชาติ ผู้แทนกรรมการหน่วยงานต่าง ๆ ได้จัดอภิปรายร่างพระราชบัญญัติแรงงานทั้ง 3 ฉบับนี้จนสุดท้ายวันที่ 19 พฤษภาคม 2499 กรมประชาสงเคราะห์ได้นำร่างพระราชบัญญัตินี้ส่งให้บรรดาหนังสือพิมพ์และประชาชนแสดงความคิดเห็น จนเปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติแรงงาน ซึ่ง คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2499 และประกาศใช้วันที่ 1 มกราคม 2500 เป็นธรรมนูญฉบับแรงของผู้ใช้แรงงาน

การประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499[406] มีเนื้อหา 2 ส่วน คือส่วนที่เป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานกับส่วนที่เป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ส่วนแรกกล่าวถึงวสวัสดิการ การตรวจและควบคุม ส่วนที่ 2 กล่าวถึงสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงานและความสัมพันธ์แรงงาน คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ การร่วมเจรจาต่อรอง การระงับข้อพิพาท การนัดหยุดงานและการปิดงานงดจ้าง รวมถึงการกระทำอันไม่เที่ยงธรรม แต่ในท้ายสุดพระราชบัญญัตินี้ถูกยกเลิกไปตามการยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2501 ในปี พ.ศ. 2508 เกิดข้อพิพาทแรงงานเพิ่มมากขึ้นในขณะนั้น จอมพลถนอมกิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีข้อสังเกตว่ามีการไม่รับรองสิทธิของลูกจ้างในพระราชบัญญัตินี้ จึงประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนงาน พ.ศ. 2511 ซึ่งมีผลให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงาน พ.ศ. 2474 พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักงานจัดหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. 2474 ประกาศหัวหน้าคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 มีสาระสำคัญยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 และพระราชบัญญัติกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยมีการคุ้มครองแรงงานเรื่องต่าง ๆ จัดให้มีกองทุนเงินทดแทนและสำนักงานกองทุนเงินทดแทนในสำนักงานประกันสังคมเพื่อเป็นทุนให้มีการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างที่เจ็บป่วยหรือประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานแทนนายจ้าง การดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทนกระทำโดย “คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน” และให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยกำหนดแรงงานสัมพันธ์ในเรื่องต่าง ๆ วิธีการเรียกร้องต่าง ๆ ของนายจ้างลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้างและวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานฯลฯ และให้กระทรวงมหาดไทยมีพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ มีอำนาจกระทำการเป็นทนายความดำเนินการแทนลูกจ้างที่ยากจนและคดีมีมูล ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 และในฉบับที่สำคัญลงวันที่ 16 เมษายน 2515 มีเนื้อหาคุ้มครองลูกจ้างเรื่อง การใช้แรงงานทั่วไป การใช้แรงงานเด็ก การใช้แรงงานหญิง วันเวลาทำงาน วันหยุด วันลา ค่าจ้าง ค่าตอบแทนการทำงานอื่น ๆ ค่าชดเชย เงินทดแทนและสวัสดิการต่าง ๆ

สมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งมีความสำคัญมากในกฎหมายแรงงานไทย เนื่องจากมีการกล่าวถึงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งข้อเรียกร้อง การระงับข้อพิพาท รวมถึงองค์กรนายจ้างและลูกจ้างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2521 ยังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ปี พ.ศ. 2522

---

[406] หยุด แสงอุทัย, **คำอธิบายพระราชบัญญัติแรงงาน** (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2500), หน้า 75-78.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 พฤษภาคม 2522 กฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งองค์กรชำนัญพิเศษในรูปศาลแรงงานเพื่อทำหน้าที่พิพากษาคดีแรงงานต่างขากศาลทั่วไป ถือหลัก สะดวกรวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรม และมีศาลแรงงานเกิดขึ้นในประเทศไทย[407] ในปี พ.ศ. 2528 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มีผลยกเลิกพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 ในปี พ.ศ. 2533 มีประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีวัตุประสงค์ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน รวมทั้งให้การสงเคราะห์ลูกจ้างและผู้ประกันตนกรณีทุพพลภาพ คลอดบุตร ตายหรือสงเคราะห์บุตร ชราภาพและว่างงาน กฎหมายฉบับนี้มีทั้งสิ้น 104 มาตรา และมีประกาศใช้ต่อมาเป็นฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ต่อมาตามลำดับ ปรับปรุงตามสภาวะสังคมและเศรษฐกิจ ในปีที่ คณะรักษาความสงบเรียบร้อย (ร.ส.ช.) ยึดอำนาจมีการผลักดันลูกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจหลุดพ้นจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เพื่อมีการคุ้มครองเป็นการเฉพาะ ได้แก่พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยมีเหตุผลว่า “... รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน จึงมีความแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในกิจการเอกชน สมควรมีกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐ การจัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นข้อเสนอและข้อร้องทุกข์ องค์กรที่ทำหน้าที่ พิจารณาชี้ขาดข้อเสนอเป็นการเฉพาะแตกต่างไปจากกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ที่ใช้บังคับระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในองค์กรเอกชน ...” จึงกำหนดมาตราฐานขั้นต่ำของการใช้แรงงานลูกจ้างพนักงานของรัฐวิสาหกิจในเรื่องต่าง ๆ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ความคุ้มครองสวัสดิการ วันหยุดเงินทดแทน ค่าชดเชย ฯลฯ

ปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลได้จัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการบริหารแรงงานของชาติเป็นการเฉพาะ มีวัตถุประสงค์ในการจัดหางาน การประชาสงเคราะห์ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน และการประกันสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีหน่วยงานในสังกัด ได้แก่ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน สำนักงานประกันสังคม และกรมประชาสงเคราะห์ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2536

---

[407] นิชาภา ภูการดาวงศ์, **มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการจ้างงานในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553), หน้า 19.

ลักษณะการจ้างแรงงานของประเทศไทย ลูกจ้างมักเป็นผู้เสียเปรียบรัฐจึงเข้ามาคุ้มครองตามที่ที่มาของกฎหมายแรงงาน สัญญาจ้างแรงงานมีลักษณะเฉพาะ คือเป็นสัญญาต่างตอบแทน (Reciprocal Contract) ที่ก่อหนี้และต้องชำระหนี้แก่กัน[408] ไม่มีแบบกำหนดชัดเจนมีเพียงกำหนดว่าต้องทำเป็นหนังสือตามมาตรา 366 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากมีการโอนความเป็นนายจังไปยังบุคคลอื่นจะต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง หรือหาจะให้บุคคลอื่นทำงานแทนตนต้องให้นายจ้างยินยอมด้วย[409] รวมไปถึงสินจ้างที่นายจ้างจ่ายให้ลูกจ้างนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เดียวกับการจ้างนั้นด้วย[410] และที่สำคัญที่สุดคือความสัมพันธ์ของนายจ้างและคู่สัญญานั้น นายจ้างอาจออกระเบียบการจ้างภายในควบคุมลูกจ้าง การกำหนดวันทำงาน วันลา วันหยุด วินัยหรือการบังคับบัญชา หรือการลงโทษต่าง ๆ ลูกจ้างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม หากทำงานอิสระก็อาจไม่ถือเป็นสัญญาจ้างแรงงาน ทั้งนี้มีการออกพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่กำหนดวันเวลาทำงาน สภาพการจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง การระงับข้อพิพาท การปิดงานนัดหยุดงาน การจัดตั้งสหภาพแรงงาน และในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ที่บังคับใช้มาเป็นเวลานานออกเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่บัญญัติเรื่องการคุ้มครองการทำงาน วันทำงาน วันลา วันหยุด ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชย ค่าชดเชยพิเศษ ค่าทดแทนอุบัติเหตุ การใช้แรงงานหญิง แรงงานเด็ก สวัสดิการความปลอดภัย คณะกรรมการที่กำกับดูแล ให้ชัดเจนขึ้นในรายละเอียด อีกทั้งยังมีการคุ้มครองกระบวนการในการฟ้องรองคดีต่อศาลโดยจัดตั้งศาลแรงานขึ้น เพื่อพิจารณาคดีแรงงานโดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

จากการศึกษาพบว่าการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานนั้นมีวิวัฒนาการมาจากกฎหมายแพ่ง แต่ในทางปฏิบัตินั้นถือเป็นอำนาจที่รัฐใช้ในการออกกฎหมายมาคุ้มครองสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เนื่องจากแรงงานมีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาประเทศชาติ ดังนั้นรัฐต้องเข้าแทรกแซง ทั้งนี้กฎหมายแรงงานของประเทศไทยมีวัฒนาการมาโดยตลอดเพื่อคุ้มครองการทำงานของประชาชนคนไทยต่อการทำงานทั้งในด้าน การค้า การอุตสาหกรรม รวมถึงในทางการเมืองได้มีการนำความคุ้มครองทางด้านแรงงานมาส่งเสริมการใช้อำนาจรัฐของตนให้มีเสถียรภาพ กฎหมาย

---

[408] เกษมสันต์ วิลาวิลาสรณ, **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน**, พิมพ์ครั้งที่ 23 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559) หน้า 95.

[409] วิลาสินี ปานใจ, **ลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 18.

[410] พงษ์รัตน์ เครือกลั่น, **คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2560), หน้า28-29.

คุ้มครองแรงงานจึงถือเป็นกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการจ้างงานหากมีการทำสัญญาจ้าง แต่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของสัญญาจ้างระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับศาลปกครองได้ตีความว่าเป็นสัญญาทางปกครองไม่ใช้สัญญาจ้างในทางแพ่งเป็นสัญญาทางปกครอง[411] การกำหนดความคุ้มครองขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งนั้น จึงเป็นข้อสังเกตให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างว่าต้องการให้การทำสัญญาการจ้างอาจารย์นั้นแม้ว่าจะมิได้นำกฎหมายของส่วนราชการเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาบังคับใช้แล้ว แต่อย่างน้อยให้นำความคุ้มครองพื้นฐานเกี่ยวกับการจ้างแรงงานที่เป็นสากลมาบังคับใช้กับการจ้างอาจารย์มหาวิทยาลัย

ดังนั้นจาการศึกษาพิจารณาได้ว่า มหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กำหนดมาตรฐาน “ขั้นต่ำ” เกี่ยวการคุ้มครองแรงงานและที่กำหนด “ข้อยกเว้น” ว่ามิให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานนั้นจะส่งผลอย่างไรในการออกข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย

(2) ตัวอย่างกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่กำหนดมาตรฐานภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ก) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

“ มาตรา 13 กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

ข) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558

“มาตรา 13 กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน”

ค) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

---

[411] คำสั่งศาลปกครองที่ 29/2559

“มาตรา 12 กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับความคุ้มครและประโยชน์ตอบแทนที่ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน”

จากการศึกษาจะพบว่าตัวอย่างของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้ง 3 แห่ง ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานไว้โดยใช้ถ้อยคำว่า “...พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับความคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนที่ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ...” ดังนั้นเมื่อสภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญา ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยจะต้องคำนึงถึงการคุ้มครองตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานด้วย

(3) ตัวอย่างกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่ไม่ได้กำหนดมาตรฐานภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ก) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533

“มาตรา 9 ให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์”

ข) มหาวิทยาลัยมหิดลตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550

“มาตรา 14 กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์”

ค) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558

“มาตรา 14 กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์”

จากการศึกษาจะพบว่าตัวอย่างของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้ง 3 แห่ง พบว่า กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดความเป็นอิสระต่อการบังคับใช้ของกฎหมายหมายคุ้มครองแรงงาน แต่มิได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานดังนั้นมหาวิทยาลัยอาจกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลอย่างไรก็ได้

จากข้อมูลของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้ง 2 กลุ่ม พบว่าเพื่อความเป็นอิสระของการบริหารงานมหาวิทยาลัย กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยต้องบัญญัติให้ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ รวมถึงกฎหมายแรงงานและกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้สภามหาวิทยาลัยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ หรือกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้อย่างอิสระ มีเพียงบางมหาวิทยาลัยที่ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมาย

คุ้มครองแรงงานแต่ยังกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้สภามหาวิทยาลัยนำบทบัญญัติความคุ้มครองพื้นฐานขั้นต่ำมาบริหารงานบุคคลภายในมหาวิทยาลัยจากการศึกษาข้อมูลจำนวนมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 29 แห่ง พบว่า มหาวิทยาลัยที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีจำนวน 11 แห่ง ซึ่งเปรียบเทียบเป็นสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 38 ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหมด[412]

4) ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

อำนาจในการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ดังนั้นมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยจะต้องนำมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดกลไกต่าง ๆ หรือบางมหาวิทยาลัยอาจไม่ต้องนำมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายใด ๆ มาวางแนวปฏิบัติก็ได้ ขึ้นอยู่กับอำนาจในทางกฎหมายของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายตัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การกำหนดสถานะ การจ้าง การกำหนดตำแหน่ง การประเมิน การเลื่อนขั้นขึ้นเงินเดือน กระบวนการสอบทางวินัย กระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการ รวมถึงการจ่ายค่าชดเชย ค่าทดแทน หลักประกันต่าง ๆ ในการทำงานต่าง ๆ ที่สภามหาวิทยาลัยออกเป็นข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศคำสั่ง หรือสัญญา จึงอาจมีความลักลั่นกันในแต่ละมหาวิทยาลัย

ทั้งนี้จึงขอยกตัวอย่างข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ลักลั่นกัน โดยขอยกตัวอย่างประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ เช่น ระยะเวลาในการจ้าง และการมีส่วนร่วมของอาจารย์ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยและการอุทธรณ์ร้องทุกข์

(1) ระยะเวลาการจ้าง

ก) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2559

“ข้อ 10 พนักงานมหาวิทยาลัยมี 2 ประเภท

(1) พนักงานมหาวิทยาลัยที่ได้รับการจ้างเพื่อปฏิบัติงานประจำโดยได้รับการบรรจุเป็นพนักงานประจำจนถึงสิ้นรอบปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

---

[412] วิกิพีเดีย, **ข้อมูลจำนวนสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ.**

(2) พนักงานมหาวิทยาลัยที่ได้รับการจ้างเพื่อปฏิบัติงานโดยมีกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญาจ้างหรือมีกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดตามผลสำเร็จของงานที่จ้างแล้วแต่กรณี”

สำหรับกระบวนการในการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ เช่น การกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ ตำแหน่งทางวิชาการ รูปแบบองค์กรกลุ่มที่มาบริหารงานบุคล การพัฒนาประสิทธิภาพพนักงาน วันทำงาน สวัสดิการ จรรยาบรรณ วินัย การดำเนินงานทางวินัย การพ้นสภาพการอุทธรณ์ร้องทุกข์ เงินชดเชย หรือกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ จะเป็นไปตามหลักที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้

ข้อบังคับในการบริหารงานบุคลของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒนี้แสดงให้เห็นว่า การจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยและการบริหารงานบุคคลนี้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนด”

“ข้อ 26 การจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยให้ดำเนินการดังนี้

(1) การจ้างตามข้อ 10 (1) ให้ทำเป็นสัญญาโดยในสัญญาจ้างให้มีกำหนดเวลาตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับการบรรจุเป็นพนักงานประจำจนถึงสิ้นรอบปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ทั้งนี้ โดยต้องผ่านเกณฑ์การประเมินตามรอบการประเมินที่ กบบ. กำหนด ...”

จากการศึกษาข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒพบว่าระยะเวลาในการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒจะทำสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยจนครบอายุ 60 ปี

ข) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อบังคับพนักงานมหาวิทยาลัย ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2557

“ข้อ 31 การแต่งตั้งบุคคลให้ปฏิบัติงานเต็มเวลาในตำแหน่งอาจารย์ ให้ทำสัญญาปฏิบัติงานมีระยะเวลาสามปี

เมื่อครบอายุสัญญาตามวรรคหนึ่ง หากผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ยังไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้นให้ต่อสัญญาปฏิบัติงานได้อีกไม่เกินสองครั้งแต่ละครั้งมีระยะเวลาไม่เกินสองปี

เมื่อครบอายุสัญญาตามวรรคสอง หากอาจารย์ผู้นั้นยังไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น ให้คณะกรรมการบริหารส่วนงานเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหารเพื่อพิจารณาวินิจฉัยไม่ต่อหรือเลิกสัญญาปฏิบัติงาน ย้ายตำแหน่ง หรือดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการบริหารเห็นสมควร

“ข้อ 32 การแต่งตั้งบุคคลให้ปฏิบัติงานเต็มเวลาในตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ให้ทำสัญญาปฏิบัติงานมีระยะเวลาห้าปี

เมื่อครบอายุสัญญาตามวรรคหนึ่ง หากผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ยังไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น ให้ต่อสัญญาปฏิบัติงานได้อีกไม่เกินสองครั้ง แต่ละครั้งมีระยะเวลาไม่เกินสามปี

เมื่อครบอายุสัญญาตามวรรคสอง หากผู้ช่วยศาสตราจารย์ผู้นั้นยังไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น ให้คณะกรรมการบริหารส่วนงานเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหารเพื่อพิจารณาวินิจฉัยไม่ต่อหรือเลิกสัญญาปฏิบัติงาน ย้ายตำแหน่งหรือดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการบริหารเห็นสมควร”

“ข้อ 33 บุคคลใดได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานเต็มเวลาในตำแหน่งรองศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์ ให้ทำสัญญาปฏิบัติงานมีระยะเวลาจนถึงวันสุดท้ายของปีบัญชีที่บุคคลนั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

เพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัยอาจต่อสัญญาของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ที่ต้องเกษียณอายุตามวรรคหนึ่งต่อไปจนถึงวันสุดท้ายของปีบัญชีที่บุคคลนั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ได้ โดยให้ทำสัญญามีระยะเวลาไม่เกินห้าปีและยังคงนับเป็นกรอบอัตรากำลังประจำของส่วนงาน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบมหาวิทยาลัย”

“ข้อ 34 การแต่งตั้งคณาจารย์ประจำซึ่งปฏิบัติงานบางเวลา ให้คณะกรรมการการบริหารพิจารณาอนุมัติเป็นการเฉพาะราย โดยให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัย

ภาระงานและเวลาปฏิบัติงานของคณาจารย์ประจำซึ่งปฏิบัติงานบางเวลาให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารส่วนงานกำหนด

ข้อ 35 การแต่งตั้งคณาจารย์ประจำซึ่งปฏิบัติงานบางเวลา ให้ทำสัญญาปฏิบัติงานมีระยะเวลาดังต่อไปนี้

(1) ตำแหน่งอาจารย์ ให้ทำสัญญามีระยะเวลาไม่เกินสามปี

(2) ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์และรองศาสตราจารย์ ให้ทำสัญญามีระยะเวลาไม่เกินห้าปี

(3) ตำแหน่งศาสตราจารย์ ให้ทำสัญญามีระยะเวลาไม่เกินเจ็ดปี

เมื่อครบอายุสัญญาตามวรรคหนึ่ง อาจมีการต่อสัญญาอีกได้ตามระยะเวลาข้างต้น”

จากการศึกษาระยะเวลาการจ้างของอาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่าให้ทำสัญญาปฏิบัติงานมีระยะเวลาสามปี และต้องเสนอผลงานเพื่อให้ได้รับตำแหน่ง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หากไม่สามารถทำได้จะได้รับการต่อสัญญาเพียงสองปีและต่อได้เพียงสองครั้ง และสำหรับตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ให้ทำสัญญาปฏิบัติงานมีระยะเวลาห้าปี และหากไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรองศาสตราจารย์ให้ต่อได้ไม่เกินสองครั้งครั้งละไม่เกินสามปี ตำแหน่งรองศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์ ให้ทำสัญญาปฏิบัติงานมีระยะเวลาจนถึงวันสุดท้ายของปีบัญชีที่บุคคลนั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ตำแหน่งศาสตราจารย์ ให้ทำสัญญามีระยะเวลาไม่เกินเจ็ดปี เมื่อครบอายุสัญญา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีระบบการจ้างอาจารย์โดยให้พัฒนาตนเองโดยได้รับตำแหน่งทางวิชาการจนถึงรองศาสตราจารย์จึงมีความมั่นคงในการทำสัญญาจนถึงอายุหกสิบปี และหากเป็นศาสตราจารย์จะได้รับการต่อสัญญาได้หลังจากอายุหกสิบปีไปอีกเจ็ดปี

ค) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ข้อบังคับพนักงานมหาวิทยาลัย ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2559

“ข้อ 13 ประเภทสัญญา

สัญญาการปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยมีดังต่อไปนี้

(1) สัญญาทดลองงานการปฏิบัติงาน

(2) สัญญาระยะที่หนึ่งมีกำหนดสองปีนับตั้งแต่วันบรรจุแต่งตั้ง โดยถือสัญญาตาม (1) เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาระยะที่หนึ่งด้วย

(3) สัญญาระยะที่สองมีกำหนดสามปีนับตั้งแต่วันถัดจากวันสิ้นสุดสัญญาระยะที่หนึ่ง

(4) สัญญาระยะที่สามมีกำหนดห้าปีนับตั้งแต่วันถัดจากวันสิ้นสุดสัญญาระยะที่สอง

(5) สัญญาระยะที่สี่นับตั้งแต่วันถัดจากวันสิ้นสุดสัญญาระยะที่สามจนถึงวันเกษียณอายุ”

“ข้อ 34 การทำสัญญาและการต่อสัญญา

การทำสัญญาการปฏิบัติงานตามข้อ 33 ให้ทำสัญญาต่อเนื่องกันตามอายุสัญญา และพนักงานมหาวิทยาลัยที่จะได้รับการทำสัญญาในแต่ละระยะเวลาของสัญญาข้อ 33 จะต้องมีคุณสมบัติและผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตาม หลักเกณฑ์และ วิธีการและเงื่อนไข ที่อธิการบดีโดยข้อเสนอของคณะกรรมการการบริหารงานบุคคลกำหนดโดยออกเป็นประกาศมหาวิทยาลัย

การต่อสัญญาหรือไม่นั้นมาจากการประเมินคุณสมบัติและผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตาม หลักเกณฑ์และ วิธีการและเงื่อนไข ที่อธิการบดีกำหนด ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นั้น การต่อสัญญาจ้างจะต้องมีการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้าง

อาจารย์ มีหลักเกณฑ์ที่ต้องพิจารณา คือ มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามที่หน่วยงานกำหนด คุณลักษณะในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ มีความรับผิดชอบ มีคุณธรรมและความประพฤติเหมาะสม มีประสิทธิภาพอย่างน้อย 3 ด้านคือ การสอน การวิจัย และการให้คำปรึกษา และก่อนครบสัญญาจ้างอย่างน้อย 6 เดือน มหาวิทยาลัยต้องแจ้งให้อาจารย์ทราบถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้าง เพื่อยื่นเอกสารการประเมินให้หน่วยงานแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้าง ทั้งนี้หากการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ไม่สมควรต่อสัญญาจ้างหน่วยงานจะเสนอต่อกองการเจ้าหน้าที่เพื่อนำเสนอคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย (ก.บ.ม.) พิจารณา[413]

“ข้อ 56 หลักเกณฑ์การเกษียณอายุ

ให้พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว ออกจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยด้วย เหตุเกษียณอายุงาน เมื่อสิ้นปีงบประมาณของปีที่อายุครบหกสิบปีบริบูรณ์”

จากการศึกษาระยะเวลาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พบว่ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีการต่อสัญญาเป็นช่วง ๆ คือหลังจากทดลองงานกำหนดระยะเวลาจ้างเพียงสองปีและระยะสองจ้างสามปีระยะสามกำหนดจ้างห้าปีระยะที่สามห้าปีระยะที่สี่จนถึงเกษียณอายุ ซึ่งเป็นการจ้างที่อาจถูกเลิกจ้างได้เมื่อครบกำหนดระยะเวลาจ้างตามสัญญา

ง) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ข้อบังคับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของพนักงานสถาบัน พ.ศ. 2563

ข้อ 11 พนักงานสถาบันสายวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งประเภทวิชาการ มีระดับตำแหน่งดังต่อไปนี้

(1) ศาสตราจารย์

(2) รองศาสตราจารย์

(3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์

(4) อาจารย์

พนักงานสถาบันสายวิชาการให้มีได้เฉพาะส่วนงานที่มีการเรียนการสอนเท่านั้น

ข้อ 30 ให้สถาบันจัดทำสัญญาการปฏิบัติงานกับผู้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานสถาบันดังต่อไปนี้

---

[413] หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการต่ออายุงานของพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ สังกัด มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

(1) สัญญาการปฏิบัติงานที่หนึ่ง มีอายุการจ้างไม่น้อยกว่าหนึ่งปี แต่ไม่เกินสองปี

(2) ก่อนสิ้นสุดสัญญาการปฏิบัติงานที่หนึ่งให้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงาน หากผ่านการประเมินจะต่อสัญญาการปฏิบัติงานที่สอง มีอายุการจ้างสองปี

(3) ก่อนสิ้นสุดสัญญาการปฏิบัติงานที่สอง ให้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงาน หากผ่านการประเมินจะต่อสัญญาการปฏิบัติงานที่สาม มีอายุการจ้างห้าปี

(4) ก่อนสิ้นสุดสัญญาการปฏิบัติงานที่สามให้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงาน หากผ่านการประเมินจะต่อสัญญาการปฏิบัติงานเป็นระยะเวลาสิบปี และในระหว่างสัญญาการปฏิบัติงานให้มีการประเมินทุกห้าปี

(5) ทุกรอบสิบปี ให้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาการปฏิบัติงานต่อไปอีกคราวละสิบปี

ผู้ที่ได้รับการบรรจุแต่ตั้งเป็นพนักงานสถาบันสายสนับสนุนวิชาการต้องทดลองปฏิบัติงานตามสัญญาทดลองปฏิบัติงานเป็นระยะเวลาหกเดือน

ข้อ 35 พนักงานสถาบันสายวิชาการ ตำแหน่งประเภทวิชาการซึ่งได้รับการดำรงตำแหน่งตามข้อ 11 (1) และ (2) คณะกรรมการบริหารงานบุคคลอาจพิจารณาให้มีอายุการจ้างไปจนกว่าจะเกษียณอายุงาน

พนักงานสถาบันสายวิชาการที่ได้รับการปรับอายุการจ้างตามวรรคหนึ่งหากระหว่างอายุการจ้างมีผลปฏิบัติงานภาระงานทางวิชาการไม่ผ่านตามมาตรฐานที่สถาบันกำหนดติดต่อกันเป็นระยะเวลาสองปีให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลยกเลิกอายุการจ้างตามวรรคหนึ่งและให้สัญญาการปฏิบัติงานนั้นเป็นเสมือนสัญญาการปฏิบัติงานที่มีอยู่ก่อนการปรับอายุการจ้างตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่สัญญาการปฏิบัติงานที่มีอยู่ก่อนการปรับอายุการจ้างมีระยะเวลาน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายอายุการจ้างเป็นหนึ่งปี

ข้อ 41 ให้สถาบันจัดให้มีระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน โดยอย่างน้อยจะต้องพิจารณาจาก

(1) งานประจำตามคำบรรยายลักษณะงาน

(2) งานอื่นที่ได้รับมอบหมายจากสถาบันหรือส่วนงานต้นสังกัด

(3) งานพัฒนางานประจำ หรืองานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของสถาบัน

การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานสถาบันตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการบริหารงานกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยทำเป็นประกาศของสถาบัน

จากการศึกษาสัญญาจ้างของพนักงานสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์พบว่าสัญญาจ้างมีหลายระยะตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี มิได้มีการจ้างถึงเกษียณและการต่อสัญญาจ้างอยู่ที่การประเมินของมหาวิทยาลัยเว้นแต่อาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการระดับศาสตราจารย์และรองศาสตราจารย์ ทั้งนี้ต้องผ่านการประเมินมาตรฐานภาระงานทางวิชาการด้วยมิฉะนั้นจะถูกปรับสัญญาเป็นสัญญาก่อนปรับเป็นสัญญาจนถึงเกษียณ

จากการศึกษาการกำหนดระยะเวลาในการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยของข้อบังคับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น พบว่าระยะเวลาในการจ้างของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีความลักลั่นกันเนื่องจากอำนาจของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลอย่างไรก็ได้ ตัวอย่างของข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พบว่ามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กำหนดให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยในตำแหน่งต่าง ๆ มีความมั่นคงในการทำงานมากกว่ามหาวิทยาลัยในกำกับอื่น ๆ โดยการกำหนดสัญญาจ้างในระยะยาวจนถึงเกษียณอายุ การต่อสัญญาของมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ตามตัวอย่างกำหนดให้อาจารย์ทำผลงานหรือตำแหน่งทางวิชาการถึงได้ต่อสัญญาซึ่งเป็นกลไกในการบริหารงานบุคคลที่ใช้ข้อจำกัดในการต่อสัญญาร่วมกับการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลซึ่งการใช้ดุลพินิจที่มีความคล่องตัวโดยขาดมาตรฐานการคุ้มครองการทำงานอาจส่งผลต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการและการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

(2) การมีส่วนร่วมของอาจารย์ในการบริหารงานบุคคลและการอุทธรณ์ร้องทุกข์

การบริหารงานบุคคลภายในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความแตกต่างกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางเรียกว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถานบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.)[414] มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่มีองค์การกลางเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ องค์กรกลุ่มภายในมหาวิทยาลัยที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยรับรองให้บริหารงานบุคคลได้แก่ สภามหาวิทยาลัย[415] ที่ทำหน้าที่ในการออกข้อบังคับและกำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคล[416] และ

---

[414] มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

[415] มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

[416] มาตรา 21 (2) แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

คณะกรรมการต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยแต่งตั้ง[417] โดยแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลหรือการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัย องค์ประกอบของคณะกรรมการโดยการมีส่วนร่วมของอาจารย์โดยการมีตำแหน่งประธานสภาคณาจารย์ในกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่กำหนดเฉพาะในองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย[418] แต่ในคณะกรรมการอื่น ๆ เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่จะกำหนดองค์ประกอบของอาจารย์อย่างไรก็ได้โดยอิสระ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพียงแห่งเดียวที่สภามหาวิทยาลัยต้องกำหนดให้มีคณาจารย์เข้ามามีส่วนร่วมในองค์ประกอบของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งขึ้น

ตัวอย่างกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559 กำหนดอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งคณะกรรมการของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา 23 (18) ความว่า “...แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งมอบอำนาจให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการหรือบุคคลดังกล่าวกระทำการแทนแล้วรายงานสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาหรือเพื่อทราบ แล้วแต่กรณี ...”

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒมิได้กำหนดให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยแต่งตั้งขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒจะกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการของประเภทการบริหารงานนั้น ๆ มีองค์ประกอบของอาจารย์หรือไม่

สำหรับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการในมหาวิทยาลัย ตามความในมาตรา 23 (17) ความว่า “...แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งมอบอำนาจให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการหรือบุคคลดังกล่าวกระทำการแทนแล้วรายงานสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาหรือเพื่อทราบ ทั้งนี้ ต้องแต่งตั้งผู้แทนสภาคณาจารย์เป็นกรรมการ หรืออนุกรรมการด้วย ...”

จากการศึกษาพบว่าความในตอนท้ายของมาตรา 23 (17) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้แทนจากสภาคณาจารย์เป็นกรรมการหรืออนุกรรมการ กฎหมายจัดตั้งจุฬาลงมหาวิทยาลัยวิทยาลัยจึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กำหนดการมี

---

[417] มาตรา 21 (17) แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

[418] มาตรา 19 (4) แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

ส่วนร่วมของอาจารย์ไว้ให้เป็นมาตรฐานกลางของการบริหารงานในมหาวิทยาลัยที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของอาจารย์ตามหลักธรรมาภิบาล

ก) การมีส่วนร่วมของอาจารย์ในสภามหาวิทยาลัย

จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเกี่ยวกับมาตรฐานการมีส่วนร่วมของคณาจารย์มหาวิทยาลัยของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมิได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีมาตรฐานการแต่งตั้งการมีส่วนร่วมของอาจารย์เป็นคณะกรรมการต่าง ๆ เช่นเดียวกับกฎหมายจัดตั้งของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการอุทธรณ์ร้องทุกข์ จึงเป็นการศึกษาต่อไปว่าสภามหาวิทยาลัยบางแห่งได้กำหนดให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล ด้วยหรือไม่

(ก) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

สภามหาวิทยาลัยและคณะกรรมการบริหาร

จากการศึกษาพบการมีส่วนร่วมของอาจารย์มหาวิทยาลัยปรากฏในสภามหาวิทยาลัย คือ ประธานสภาคณาจารย์และพนักงานเป็นองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย[419] และคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย[420]

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒกำหนดให้มีองค์กรกลุ่มประเภทสภาคณาจารย์และพนักงาน[421] โดยกำหนดให้มีประธานสภาคณาจารย์และพนักงาน และคณะกรรมการกำหนดให้มีข้อบังคับเกี่ยวกับสภาคณาจารย์และพนักงานมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒและให้ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยซึ่งหมายถึงพนักงานสายวิชาการและพนักงานสายสนับสนุนเข้ามาเป็นองค์ประกอบของสภาคณาจารย์และพนักงานมีหน้าที่[422]

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่สภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีในการบริหารกิจการทั้งปวงของมหาวิทยาลัย

2. ส่งเสริมจรรยาบรรณของคณาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

---

[419] มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[420] มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[421] มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[422] มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

3. สร้างและส่งเสริมความสามัคคีของคณาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่สภามหาวิทยาลัยหรืออธิการบดีมอบหมาย

จากบทบาทหน้าที่ของสภาคณาจารย์และพนักงานนั้น พบว่าอำนาจหน้าที่หนึ่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลคือการให้คำปรึกษาแก่อธิการบดี การส่งเสริมจรรยาบรรณ และส่งเสริมสร้างความสามัคคีเพียงการเสนอแนะเท่านั้น โดยหน้าที่ของสภาคณาจารย์แต่โดยอำนาจนั้นจะเป็นอำนาจที่เป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของสภามหาวิทยาลัย

คณะกรรมการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (กบบ.) ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2559

กบบ. ได้รับการแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัยซึ่งมีองค์ประกอบจากประธานสภาคณาจารย์[423] และ กบบ. ยังมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล กำหนดตำแหน่ง ค่าตอบแทน การจ้าง การพัฒนาบุคลากร การรักษาวินัยและการอุทธรณ์ร้องทุกข์ รวมถึงการประเมิน อีกทั้งยังออกประกาศหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล[424]

คณะกรรมการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (กอร.) ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2559

กอร. ได้รับการแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัยซึ่งมีองค์ประกอบจากผู้แทนจากสภาคณาจารย์และพนักงาน ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยตำแหน่งสายวิชาการจำนวน 2 คน ผู้ปฏิบัติงานสายสนับสนุนจำนวน 2 คน ซึ่งเป็นตัวแทนจากคณาจารย์ในมหาวิทยาลัย[425] ซึ่ง กอร. นั้นมีหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาการวินิจฉัยการอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัย และพิจารณาคำวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย[426]

---

[423] ข้อ 18 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2559

[424] ข้อ 22 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2559

[425] ข้อ 7 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2559

[426] ข้อ 9 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2559

(ข) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

สภามหาวิทยาลัย

จากการศึกษาพบการมีส่วนร่วมของอาจารย์มหาวิทยาลัยปรากฏในสภามหาวิทยาลัย คือ ประธานสภาคณาจารย์ฯ เป็นองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย และการตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใดอันอยู่ในอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ต้องมีการแต่งตั้งผู้แทนจากสภาคณาจารย์เป็นกรรมการด้วย[427] ทั้งนี้ สภาคณาจารย์ประกอบไปด้วย[428] คณาจารย์ที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ คณาจารย์ที่ดำรงตำแหน่งวิชาการอื่น และมีอำนาจหน้าที่

1. ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแก่อธิการบดีในกิจการเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัย

2. จัดทำจรรยาบรรณของคณาจารย์เพื่อเสนอสภามหาวิทยาลัยและดูแลให้มีการปฏิบัติ

3 ประมวลและประเมินความก้าวหน้าทางวิชาการ และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ การพัฒนาทางวิชาการเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยเป็นประจำทุกปี

4. ดำเนินการใด ๆ เพื่อรักษาและผดุงเกียรติของคณาจารย์

5. หน้าที่อื่นตามที่สภามหาวิทยาลัยหรืออธิการบดีมอบหมาย

จากบทบาทหน้าที่ของสภาคณาจารย์ฯ นั้น พบว่าอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลคือการให้คำปรึกษาแก่อธิการบดี การส่งเสริมจรรยาบรรณ เพียงการเสนอแนะเท่านั้น โดยหน้าที่ของสภาคณาจารย์ แต่โดยอำนาจนั้นจะเป็นอำนาจที่เป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของสภามหาวิทยาลัย

คณะกรรมการนโยบายบุคลากร สภาจุฬาลงกรณ์ คณะกรรมการการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์การบริหารงานบุคคล ตามข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557

1. คณะกรรมการนโยบายบุคลากร ประกอบด้วยองค์ประกอบที่มีประธานสภาคณาจารย์

---

[427] มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

[428] มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

2. สภาจุฬาลงกรณ์ คณะกรรมการการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยองค์ประกอบที่มีผู้แทนจากสภาคณาจารย์

3. คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยองค์ประกอบที่มีผู้แทนพนักงานสายวิชาการ และผู้แทนพนักงานสายปฏิบัติการ

จากการศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่าตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการต่าง ๆ ไว้ว่าหากมีการจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัยถือว่าจะต้องมีองค์ประกอบของอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นหนึ่งในองค์ประกอบนั้น

(ค) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558

สภามหาวิทยาลัย[429]

จากการศึกษาพบว่าสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีองค์ประกอบของอาจารย์ ที่เรียกว่า คณาจารย์ประจำ และผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย เป็นองค์ประกอบในสภามหาวิทยาลัยแต่คณาจารย์ต้องมีอายุการทำงาน 5 ปี และผู้ปฏิบัติงานฝ่ายสนับสนุนมีอายุงาน 15 ปี

คณะกรรมการบริหาร[430]

องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารมีประธานสภาอาจารย์และประธานสภาพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นองค์ประกอบเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการเสนอแผนพัฒนามหาวิทยาลัย พิจารณากลั่นกรองข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศของมหาวิทยาลัย

คณะกรรมการบริหารบุคคล[431]

องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยผู้บริหารของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นส่วนใหญ่ เช่น กรรมการสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี ผู้บริหารคณะ สถาบัน สำนัก คณบดี และผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากความเชี่ยวชาญด้านบริหารงานทรัพยากรบุคคล

คณะกรรมการบริหารงานบุคคลมีอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลโดยตรงดังนี้[432]

---

[429] มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558

[430] มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558

[431] ข้อ 5 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559

1. กำหนดประเภทตำแหน่งชื่อตำแหน่ง มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของพนักงานมหาวิทยาลัย

2. กำหนดบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง คำตอบแทนพิเศษทางวิชาการ ค่าตอบแทน พิเศษทางวิชาชีพ เงินเพิ่ม และค่าตอบแทนอื่นของพนักงานมหาวิทยาลัย

3. กำหนดกรอบอัตรากำลังผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยของแต่ละส่วนงาน รวมทั้งการพิจารณา เกลี่ยอัตรากำลังผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยระหว่างส่วนงาน

4. พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และมาตรฐาน ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

5. พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากงานตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้ หรือข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งให้พนักงานมหาวิทยาลัยออกจากงาน รวมตลอดถึงการกำกับดูแลมาตรฐานการดำเนินการทางวินัย

6. กำกับ ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงานการ บริหารงานบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยอนุมัติ

7. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือมอบหมายให้บุคคลพิจารณาดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด

8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่สภามหาวิทยาลัยหรืออธิการบดีมอบหมาย

จากการศึกษาข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไม่พบว่ามีผู้แทนจากบุคลากรประเภทพนักงาน บทบาทอำนาจหน้าที่ข้างต้นพบว่าคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดในรายละเอียดต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคลภายใต้กรอบของข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัย

คณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์[433]

---

[432] ข้อ 9 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559

[433] ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2559

จากการศึกษาองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ก.อ.ม.) พบว่าคณะกรรมาการอุทธรณ์ฯ มีกรรมการซึ่งสภามหาวิทยาลัยคัดเลือกประเภทคณาจารย์ประจำจำนวน 1 คน และกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทพนักงานมหาวิทยาลัยจำนวน 1 คน คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์กรณีพนักงานและลูกจ้างถูกลงโทษทางวินัย หรือความคับข้องใจจากคำสั่งของมหาวิทยาลัยที่มีความไม่เป็นธรรม

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของอาจารย์มหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์พบว่ามีเพียงองค์ประกอบจากสภามหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่การบริหารงานบุคคลโดยตรงเช่น องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลและองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ฯ ไม่มีองค์ประกอบจากผู้แทนอาจารย์

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของอาจารย์มหาวิทยาลัยในกำกับตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่าสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดการมีส่วนร่วมของอาจารย์ไว้การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียถือเป็นหลักธรรมาภิบาล ตามตัวอย่างข้างต้นกำหนดให้มีผู้แทนคณาจารย์โดยหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น บัญญัติให้มีอย่างน้อยคือประธานสภาคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยในนั้น ๆ เช่น มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่จากการศึกษาพบว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กำหนดมารฐานการมีส่วนร่วมของอาจารย์ที่ได้มาจากผู้แทนสภาคณาจารย์ไว้ชัดเจนกว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่น ๆ เว้นแต่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลและคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ยังขาดการมีส่วนร่วมของอาจารย์โดยตรง

5) กรณีศึกษาความสัมพันธ์ของอาจารย์กับสัญญาจ้างระหว่างอาจารย์กับมหาวิทยาลัยที่กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ

สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประเภทอาจารย์เป็นสัญญาทางปกครองไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยในหลายคดีของพนักงานมหาวิทยาลัยที่นำฟ้องต่อศาลปกครองว่าสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากวัตถุประสงค์ในการจ้างอาจารย์นั้น เพื่อนำพนักงานในตำแหน่งอาจารย์มาดำเนินกิจกรรมในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการเรียนการการสอน การทำงานวิจัยและการทำงานต่าง ๆ ด้านงานวิชาการ ที่เป็นวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้นศาลปกครองจึงมีอำนาจในการพิจารณา และประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นการการประเมินที่ไม่เป็นธรรม กระบวนการในการดำเนินการทางวินัย การไม่ต่อสัญญาจ้าง และการเลิกจ้าง ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการทำสัญญาตามข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับนั้น ๆ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 236/2554

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี ได้รับความเดือดร้อน เสียหายจากการที่มหาวิทยาลัยประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มหาวิทยาลัยประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีใหม่ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้า ทำงานเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้เพิกถอนคำสั่งไม่ต่อสัญญาจ้างและชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจาก อธิการบดีมหาวิทยาลัย และ รักษาการคณบดีวิทยาลัยฯ ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามกฎหมาย เห็นว่า กระบวนการในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงขั้นตอนภายในของคณะกรรมการประเมินเพื่อเสนอผลการพิจารณาต่อผู้บังคับบัญชาต่อไปเท่านั้น กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวมิได้มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีอันจะมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าอธิการบดีได้ใช้ดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยผลการประเมินการปฏิบัติงานดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง และศาลเห็นว่าการใช้ดุลพินิจเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีนั้นมิใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการใช้สิทธิเลิกจ้าง ตามสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาจ้างที่แน่นอน ดังนั้น เมื่อสัญญาสิ้นสุดแล้วอธิการบดีจะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปอีกหรือไม่เป็นอำนาจของอธิการบดีที่จะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายในหน่วยงาน ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินงานของอธิการบดีได้

คดีนี้ชี้ให้เห็นถึงอำนาจของการประเมินโดยใช้ระยะเวลาในการจ้างเป็นเงื่อนไขของการต่อหรือไม่ต่อสัญญา ซึ่งเป็นอำนาจการใช้ดุลพินิจของอธิการบดีตามข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 76/2558

ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ตำแหน่งอาจารย์ประจำคณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ต่อมา มหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งเลิกจ้างผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการเลิกสัญญาและเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีและให้ยกเลิกหรือเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดี

สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตำแหน่งอาจารย์ ซึ่งสัญญาดังกล่าวไม่มีกำหนดเวลา มติที่ประชุมของคณะกรรมการบริหารงาบุคคลสั่งให้มหาวิทยาลัยทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีใหม่ และผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเนื้อหาในสัญญามีการลิดรอนสิทธิกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี โดยเนื้อหาของสัญญาจ้างฉบับใหม่มีสาระสำคัญที่แตกต่างไป และสัญญามีระยะสั้นลง

เหลือเพียง 5 ปี ย่อมทำให้ฟ้องคดีลิดรอนสิทธิ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีต้องพ้นสภาพการเป็นพนักงานตามสัญญาเดิมเมื่อครบอายุ 60 ปี สัญญาใหม่จึงมีความไม่เป็นธรรม เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มาทำสัญญาใหม่ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลจึงเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีจงใจทำให้มหาวิทยาลัยเสียหาย ทั้ง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดียังทำหน้าที่อาจารย์และปฏิบัติตามพันธกิจของมหาวิทยาลัย ศาลปกครองได้พิจารณาว่าการทำสัญญาใหม่นั้นศาลเห็นว่าสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยเป็นสัญญาซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการสอนหนังสือซึ่งให้ผู้ฟ้องร่วมการจัดทำบริการสาธารณะดังนั้นผู้ถูกฟ้องจึงอ้างได้ถึงสิทธิของผู้ถูกฟ้องตามสัญญา

คดีนี้ชี้ให้เห็นว่า สัญญาที่มหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นโดยไม่มีมาตรฐานกลางและถูกกำหนดขึ้นได้โดยอำนาจของสภามหาวิทยาลัยอาจส่งผลต่อการบังคับใช้สัญญาซึ่งไม่เป็นธรรมกับอาจารย์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 56/2559

ผู้ฟ้องคดี เป็นพนักงาน มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ตำแหน่งอาจารย์ตามสัญญาจ้าง ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการ ที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลประจำมหาวิทยาลัย ราชภัฏเชียงใหม่ ได้พิจารณาไม่ต่อสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนการกระทำของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ส่งผลต่อการพิจารณาต่อสัญญาจ้าง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาจะฟ้องโต้แย้งการพิจารณาไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีและประสงค์จะขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่พิจารณาต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย

สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ได้ทำสัญญาจ้างเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ตำแหน่งอาจารย์ โดยมีกำหนดระยะเวลาจ้าง ต่อมาระหว่างการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคณะกรรมการพิจารณาประเมิน ได้เสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลและได้พิจารณามีมติลับไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีโดยมีสาเหตุมาจากประธานคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นประธานกรรมการของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล รวมถึงประธานกรรมการพิจารณาประเมิน และกรรมการพิจารณาประเมิน ซึ่งเป็นกรรมการของคณะกรรมการพิจารณาสัญญาจ้างโกรธเคืองผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนการกระทำของคณะกรรมการบริหารงาบุคคล และคณะกรรมการประเมิน ที่ส่งผลต่อการพิจารณาต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกห้ามกระทำการทั้งหมดหรือบางส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สุจริต หรือเลือกปฏิบัติในการพิจารณาต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องพิจารณาต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้เป็นไปตามกฎหมายโดยให้มีผลย้อนหลัง การพิจารณาต่อสัญญาศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนมหาวิทยาลัยได้

คดีนี้ชี้ให้เห็นถึงอำนาจของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล และกระบวนการภายในเกี่ยวกับการพิจารณาสัญญาซึ่งหากมีเหตุโกรธเคืองบาดหมางกันในกระบวนการประเมินอาจส่งผลสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 522/2554

พนักงานภาควิชาสัตวบาล คณะสัตวแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประจำปี 2552 ถูกประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการประเมินผลการปฏิบัติงาน ที่กระทำโดยคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานใช่คำสั่งทางปกครองเนื่องจากไม่มีผลในการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลเพื่อก่อ เปลี่ยนแปลง ผู้ฟ้องจึงมิใช่ผู้ได้รับความเสียหายจากการประเมินผล

สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตำแหน่งศาสตราจารย์ ได้ยื่นคำขอตามลำดับขั้นตอนเพื่อให้คณะกรรมการประเมินได้ประเมินตามขั้นตอน แต่คณะกรรมการประเมินจำนวนหนึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการประเมินโดยไม่ถูกต้องไม่เหมาะสมเป็นคณะกรรมการประเมินเนื่องจากมีอคติต่อผู้ฟ้องคดี ขาดหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่น่าเชื่อถือ ไม่สุจริต แม้จะมีการแก้ผลการประเมินแล้ว แต่ยังส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับประโยชน์เกี่ยวกับกับค้าจ้างตามควร ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าคณะกรรมการประเมินตั้งแต่ระดับภาควิชา คณะ และมหาวิทยาลัยประเมินผลต่อผู้ฟ้องคดีไม่ชอบ ขัดต่อกฎหมาย ไม่สุจริต และมีอคติกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลเพิกถอนผลการประเมิน ซึ่งศาลปกครองได้พิจารณาว่าคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมิอาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากผลการประเมินหรือไม่ ซึ่งศาลพิจารณาเป็นเรื่องการบริหารงานภายในและการประเมินของคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นเพียงขั้นตอนที่พิจารณาประกอบผลการประเมิน ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เสียหาย

คดีนี้ชี้ให้เห็นว่ากลไกในกระบวนการบริหารงานบุคคลเช่น การประเมินมีองค์ประกอบของคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาผลการประเมินแล้วอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิในการทำงานของอาจารย์

จากการศึกษากรณีคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสัญญาจ้างของอาจารย์ กับมหาวิทยาลัยนั้น พบว่าการจ้างอาจารย์โดยสัญญาจ้างอยู่ภายใต้อำนาจของข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัย พบปัญหาการนำไปสู่กรณีการทำสัญญาของอาจารย์ซึ่งนำไปสู่การฟ้องร้องคดีเป็นข้อพิพาทระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัย เช่น การประเมินผลงาน การไม่ต่อสัญญา การเลิกจ้าง กระบวนการลงโทษและการดำเนินงานทางวินัย การออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคล เช่น การพิจารณาเพื่อผ่านระยะเวลาการทดลองงาน ระยะเวลาในการจ้าง การกำหนดระยะเวลาต่อสัญญาเป็นช่วง ๆ ที่ยังไม่กำหนดเวลาจ้างจนถึงเกษียณ การประเมินที่ไม่เป็นธรรมโดยกระบวนการของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลยังขาด

การมีส่วนร่วมนั้นส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ และการใช้ดุลพินิจที่อาจมีคติความบาดหมาง ลำเอียง เป็นต้น

4.2 เสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นนิติบุคคลในทางมหาชนที่ได้รับภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ด้านการเรียนการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม กิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นบทบาทในทางวิชาการของหน่วยงานรัฐประเภทมหาวิทยาลัย อีกทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบริหารงานอย่างอิสระด้วยนตนเองไม่เป็นส่วนราชการจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการโดยสภาพของการบริหารงาน[434] เสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 การรับรองการมีเสรีภาพทางวิชาการตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งนี้จึงศึกษารูปแบบการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของประเทศไทยว่ามีการรับรองและการคุ้มครองตามกฎหมายใด

4.2.1 รูปแบบของเสรีภาพทางวิชาการในประเทศไทย

ระบบเสรีภาพทางวิชาการของไทยพัฒนามาจากประวัติศาสตร์ของยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกา เสรีภาพของไทยถูกกล่าวถึงในช่วงของการมีเสรีภาพทางการเมือง มีพัฒนาการที่ให้ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 จนถึง รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 สาระสำคัญของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการนอกจากจะมีตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2560 และในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยและกฎหมายอื่น ๆ ดังนี้

4.2.1.1 เสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนต้องได้รับสิทธิในการศึกษาอบรมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ในช่วงต้นระบบการเมืองการปกครองยังไม่รับรองรับการมีเสรีภาพทางวิชาการ แม้ว่าในปี พ.ศ. 2480 ถึง พ.ศ. 2500 มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยหลายแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร แต่วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนั้นเพื่อผลิตบุคลากรไว้รับราชการในกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น ดังนั้นการเรียนการสอนแม้เป็นงานวิชาการการยึดถือระเบียบวินัยของข้าราชการถือเป็นความเคร่งครัดเหมาะสมในฐานะเป็นปูชนียบุคคลของชาติ ระบอบ

---

[434] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ทำให้ประชาชนเคยชินกับสภาพสังคมที่ต้องคิดหรือเชื่อตามผู้ปกครอง เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2517 การรับรองสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการในรัฐธรรมนูญจึงถือว่ามีการคุ้มครองเป็นครั้งแรกใช้คำว่า “เสรีภาพในวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมือง” นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่บังคับใช้ต่อมาภายหลังกลับไม่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพทางวิชาการไว้ทุกฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 เป็นต้น จนฉบับปี พ.ศ. 2540 จึงมีการรับรองเสรีภาพทางวิชาการอีกครั้ง ประเทศไทยไม่มีการรับรองสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดเลยนอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 มีข้อสังเกตว่าการรับรองเสรีภาพทางวิชาการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใด มักเกิดขึ้นภายหลังประเทศไทยได้เกิดเหตุการณ์สำคัญทางการเมือง เช่น เกิดภายหลังเหตุการณ์พฤษภา ปี พ.ศ. 2535 เสรีภาพทางวิชาการถูกบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 ภายหลังการยึดอำนาจการปกครองของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ในปี พ.ศ. 2549 และเสรีภาพทางวิชาการถูกบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2550 การยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ. 2557 เสรีภาพทางวิชาการถูกบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2560 เมื่อพิจารณาในเนื้อความตามรัฐธรรมนูญเรื่องเสรีภาพทางวิชาการแล้วพบว่า เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เท่านั้นที่การบัญญัติเรื่องเสรีภาพทางวิชาการเกิดขึ้นภายใต้ บรรยากาศที่ประชาชนเรียกร้องสิทธิเสรีภาพจากผู้นำประเทศและความต้องการปฏิรูปประเทศให้มีความเป็นประชาธิปไตยที่แก่ประชาชนให้มากขึ้น[435]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 มาตรา 42 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 42 และมาตรา 50 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญก็ให้ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่มีความเกี่ยวข้องการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเชิงวิชาการ เช่น การฝึกอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 นั้น เสรีภาพทางวิชาการได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 34 วรรคสอง กำหนดข้อความเพิ่มเติมขึ้นเป็นการจำกัดการมีเสรีภาพทางวิชาการเพื่อให้การคุ้มครอง

---

[435] ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงษ์, “อำนาจอิสระของมหาวิทยาลัยในการบริหารงานวิชาการ และงานทั่วไป,” ใน **อำนาจอิสระของการบริหารมหาวิทยาลัยไทย** (กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์, 2545), หน้า 83-84.

เสรีภาพทางวิชาการนั้นต้องมีการเคารพและไม่ปิดกั้นความคิดเห็นต่างของบุคคลอื่นมิใช่จะแสดงออกซึ่งการมีเสรีภาพทางวิชาการอย่างไรก็ได้

ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ปี พ.ศ. 2540 และ ปี พ.ศ. 2550 ในทางเนื้อหาเพิ่มความเคารพระหว่างกันมากขึ้น แม้ว่าเสรีภาพทางวิชาการจะได้รับความคุ้มครองแล้วตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ผลของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการกับอาจารย์ในมหาวิทยาลัย โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 มาตรา 34 วรรคสอง บัญญัติว่า “...เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น” ขอบเขตของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้เกิดความแตกต่างสำหรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา ที่ประชาชนทุกคนสามารถกระทำได้ตามความในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 มาตรา 34 วรรคแรก ซึ่งการมีเสรีภาพทางวิชาการและการมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น อาจมีความคล้ายกันในกระบวนการแสดงออก เสรีภาพทางวิชาการตามความหมายของคำว่า “วิชาการ” ที่ต่อท้ายคำว่า “เสรีภาพ” นั้น เป็นการให้ความหมายว่าเสรีภาพที่มี “วิชาการ” เป็นกระบวนการแสดงออกในความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ แต่มีการรับรองในการแสดงออกนั้นโดยกระบวนการที่อ้างอิงได้ และถูกต้องตามกระบวนวิธีทางวิชาการ[436]

จากการศึกษาเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติให้มีการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ แม้ว่าจะมีการรับรองให้การคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการคุ้มครองอาจารย์และมหาวิทยาลัย แต่กลไกในการคุ้มครองเสรีภาพทางทางวิชาการในการบริหารงานบุคคลของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังไม่มีแนวทางหรือมาตรการคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่ชัดเจน

4.2.1.2 เสรีภาพทางวิชาการตามหลักการอุดมศึกษา และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

หลักการอุดมศึกษารองรับการมีเสรีภาพทางวิชาการ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2540 ที่ส่งผลต่อหลักการอุดมศึกษาษาตามความในมาตรา 36 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ว่า “...เสรีภาพทางวิชาการต้องอยู่ในการดำเนินการกิจการของสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคลโดยให้อยู่ภายใต้สภาสถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัย...” การคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการถูกกำหนดไว้ให้อยู่ใน

---

[436] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 5 เมษายน 2564, การสัมภาษณ์.

การดำเนินกิจการที่กำหนดความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ด้านการจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ ต่อมาเมื่อรัฐได้จัดตั้งกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เพื่อกำหนดให้ความชัดเจนของหลักการอุดมศึกษาว่ามีเรื่องใดบ้างที่สำคัญ ความคุ้มครองเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการ จึงถูกกำหนดไว้ในมาตรา 9 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ซึ่งความในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 14 กำหนดหลักเสรีภาพทางวิชาการไว้ว่า “... เสรีภาพทางวิชาการในการศึกษาวิจัย ในการเรียนการสอน และการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการตามหลักวิชา ย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น ...การปิดกั้น คุกคาม ครอบงำ หรือจำกัดการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ ...ให้สถาบันอุดมศึกษาจัดให้มีกลไกที่เหมาะสมในการประกันการให้ความช่วยเหลือ และความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ใช้เสรีภาพตามมาตรานี้” สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2560 ที่รับรองการมีเสรีภาพทางวิชาการไว้

หลักเสรีภาพทางวิชาการภายใต้หลักการอุดมศึกษาถือเป็นสาระสำคัญที่ขยายความเกี่ยวกับการคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 เพื่อให้อาจารย์หรือผู้ที่ได้รับความคุ้มครองทราบเกี่ยวกับการคุ้มครองเป็นรูปธรรมมากขึ้นและได้ทราบขอบเขตการคุ้มครอง ส่งผลต่อกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบัญญัติให้ความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการไว้ เช่น มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ[437]จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย[438] สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์[439] เป็นต้น

อย่างไรก็การคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการตามหลักอุดมศึกษาในเวลาต่อมาซึ่งภาครัฐได้แยกการอุดมศึกษาออกจากการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งผลให้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นเป็นรูปธรรมมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมิได้กำหนดมาตรฐานการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่เป็นรูปธรรมภายในมหาวิทยาลัย ทั้ง ๆ ที่หลักการอุดมศึกษาได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีกลไกความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการไว้ ตามความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ความว่า “...สถาบันอุดมศึกษาจัดให้มีกลไกที่เหมาะสมในการประกัน การให้ความช่วยเหลือ และความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ใช้เสรีภาพ ...” แต่เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับ สภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งก็มิได้กำหนดกลไกใด ๆ ที่เป็นการคุ้มครองช่วยเหลือการมีเสรีภาพทางวิชาการ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้ง

---

[437] มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[438] มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

[439] มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2562

มหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงไว้ซึ่งอำนาจความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล และการดำเนินกิจการให้เป็นของสภามหาวิทยาลัย

4.2.2 มาตรการในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักการอุดมศึกษาและกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การมีเสรีภาพทางวิชาการได้รับการรับรองและความคุ้มครองในแวดวงวิชาการ เช่น อาจารย์ นักวิจัย นักวิชาการ และองค์กรนสถาบันการศึกษา ซึ่งทำหน้าที่ เช่น จัดการเรียน การสอน การวิจัย และการบริการในทางวิชาการ ซึ่งมีมาตรการคุ้มครองดังนี้

4.2.2.1 มาตรการในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 มาตรา 34 วรรคสอง กำหนดมาตรการในคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการว่า “...เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น”

มาตรการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของรัฐธรรมนูญบัญญัติความคุ้มครองไว้อย่างกว้างเพื่อให้ประชาชนรับรู้ว่า การใช้เสรีภาพทางวิชาการนั้นสามารถทำได้ และบุคคลที่จะมีเสรีภาพทางวิชาการหมายถึงบุคคลที่อยู่ในแวดวงวิชาการได้แก่ อาจารย์ นักวิจัยและนักวิชาการ โดยการบัญญัติคำว่า “วิชาการ” ทั้งนี้การแสดงออกในการมีเสรีภาพทางวิชาการยังคงมีเงื่อนไขต้องไม่ให้ผลของการทำงานวิชาการนั้นไปกระทบหรือขัดต่อกฎหมาย หน้าที่ และศีลธรรม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 หรือการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้มาตรการในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญ ยังให้การคุ้มครองเกี่ยวกับการเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น เพื่อให้องค์ความรู้ทางวิชาการมีการต่อยอดสร้างคุณค่าทางวิชาการ การบัญญัติเนื้อหาให้การแสดงการมีเสรีภาพทางวิชาการแล้วต้องเคารพต่อสิทธิของบุคคลอื่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ถือเป็นการบัญญัติการแสดงออกซึ่งการเคารพในความคิดเห็นที่มีการรองรับในทางวิชาการ และยอมรับในความเห็นต่าง การมีเสรีภาพทางวิชาการที่ได้มาจากการเรียนการสอน การศึกษา ค้นคว้า อบรม และการทำวิจัย สร้างความเป็นเลิศในทางวิชาการ มาตรการในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญของอาจารย์ นักวิจัยและนักวิชาการจะไม่ได้รับความคุ้มครอง และเป็นความคุ้มครองเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน

การพิมพ์ การโฆษณาได้ ถ้าการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นดังกล่าวไม่เป็นการแสดงออกซึ่งการมีกระบวนการในทางวิชาการ[440]

มาตรการในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นมาตรการสำหรับหลักการคุ้มครองแก่อาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการผู้ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา เป็นหลักการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่พื้นฐานของบุคคลที่ทำหน้าที่ในแวดวงวิชาการ

4.2.2.2 มาตรการในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามหลักการอุดมศึกษา กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และกฎหมายอื่น ๆ

แนวคิดในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการมีแนวความคิดพื้นฐานมาจากการได้รับความคุ้มครองตามแนวความคิดเรื่องการรับรองการมีสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยรากฐานของการใช้เสรีภาพทางวิชาการ ผู้ได้รับการรับรองส่วนใหญ่นั้นหมายถึงบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีหน้าที่ในทางวิชาการ อาทิ ครู อาจารย์ นักวิจัย หรือผู้มีหน้าที่ในงานด้านวิชาการเป็นหลัก ซึ่งในปัจจุบันมีความคุ้มครองโดยกฎหมายตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ตลอดจนพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐบางแห่ง กำหนดเรื่องความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการและการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ เสรีภาพในทางวิชาการนั้นมีที่มาและความสำคัญต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงออกซึ่งความคิดทางวิชาการ นอกจากที่ได้รับความคุ้มครองการสร้างสรรค์ของประชาชนแล้ว รัฐเองก็ได้บัญญัติให้มีการเปิดเผยการทำงานให้ประชาชนได้ตรวจสอบได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ประชาชนจะได้รับทราบถึงสิทธิและเสรีภาพของตนเองได้รับภายใต้กฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้น[441] ทั้งนี้จึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามหลักการอุดมศึกษา และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ดังนี้

1) มาตรการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามหลักการอุดมศึกษา

หลักการอุดมศึกษาบัญญัติให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ปฏิบัติตามหลักการอุดมศึกษาเพื่อดำเนินการบริหารจัดการตามแนวนโยบายแห่งรัฐ เสรีภาพทางวิชาการได้รับการคุ้มครองรองรับการมีเสรีภาพทางวิชาการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการมีเสรีภาพทางวิชาการได้รับหลักประกันนี้ หลักการอุดมศึกษาปรากฏความคุ้มครองให้มหาวิทยาลัยนั้นมีอิสระ

---

[440] มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[441] กุลพล พลวัน, **รายงานวิจัยประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... ประเด็น เสรีภาพทางวิชาการ** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2541.

ทางวิชาการ ตั้งแต่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ขณะนั้นมหาวิทยาลัยต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ มาตรา 36 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดมาตรการเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการไว้ว่า "...ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ... ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ..." ความตามกฎหมายดังกล่าวได้วางมาตรการความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ เกี่ยวกับการบริหารงานอย่างอิสระให้กับมหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยงานในกำกับของรัฐ และกำหนดว่าให้สถานศึกษามีเสรีภาพทางวิชาการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสถานะศึกษานั้น กล่าวคือกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องมีเสรีภาพทางวิชาการภายใต้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย หมายถึงกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ

หลักการอุดมศึกษามีวิวัฒนาการที่ชัดเจนขึ้นโดยกำหนดให้แยกออกจากการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐได้จัดตั้งกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ขึ้นและวางหลักอุดมศึกษาให้ชัดเจนและกำหนดหลักความคุ้มครองเรื่องเสรีภาพทางวิชาการไว้ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ในมาตรา 14 กำหนดหลักเสรีภาพทางวิชาการไว้ว่า "... เสรีภาพทางวิชาการในการศึกษาวิจัย ในการเรียนการสอน และการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการตามหลักวิชาย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น ...การปิดกั้นคุกคาม ครอบงำ หรือจำกัดการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ ...ให้สถาบันอุดมศึกษาจัดให้มีกลไกที่เหมาะสมในการประกัน การให้ความช่วยเหลือ และความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ใช้เสรีภาพ..."

จากการศึกษาพบว่ามาตรการเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการตามมาตรา 14 พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 เป็นเพียงการขยายความจากความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 เท่านั้น ว่าเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญนั้นหลักการอุดมศึกษารองรับให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด มีเพียงข้อความท้ายคือการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่หลักการอุดมศึกษามอบให้มหาวิทยาลัยไปกำหนดกลไกที่เหมาะสมในการประกัน การให้ความช่วยเหลือ และความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ใช้เสรีภาพ กล่าวคือ กลไกที่เหมาะสมนี้คือกลไกในทางกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย และการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งและสัญญาที่สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกกลไกดังกล่าวตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย[442]

---

[442] มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2562

ดังนั้นมาตรการในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 จึงเป็นมาตรการในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการให้สภามหาวิทยาลัยต้องกำหนดกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการให้กับอาจารย์ในมหาวิทยาลัย มิให้ถูกจำกัดการใช้เสรีภาพทางวิชาการ

2) มาตรการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับแต่ละแห่งกำหนดหลักความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการไว้ บางแห่งอาจกำหนดการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ มาตรการของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ส่งผลต่อการออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่งหรือสัญญาที่สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อบริหารจัดการงานทางวิชาการ

ตัวอย่างมาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขอยกตัวอย่างดังนี้

(1) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

มาตรา 8 (2) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559 กำหนดว่า “เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์...ให้มหาวิทยาลัยคำนึงถึง...ความมีเสรีภาพทางวิชาการและความเป็นเลิศทางวิชาการควบคู่ไปกับคุณธรรมและจริยธรรม”

กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในตัวอย่างของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กำหนดความคุ้มครองเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการให้มีวัตถุประสงค์ในการผลิตผลงานทางวิชาการ ได้แก่ การจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการทางวิชาการ นอกจากนี้การมีเสรีภาพทางวิชาการจะต้องใช้สิทธิโดยมีคุณธรรมและจริยธรรมด้วย

(2) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรา 8 (2) แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 กำหนดว่า “เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์...ให้มหาวิทยาลัย... คำนึงถึงความมีคุณธรรมควบคู่ไปกับความเป็นเลิศทางวิชาการและเสรีภาพทางวิชาการ”

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกำหนดให้มหาวิทยาลัยได้รับความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ทั้งนี้การมีเสรีภาพทางวิชาการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะต้องควบคู่กับการมีคุณธรรมด้วย

(3) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

มาตรา 8 (1) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2562 กำหนดว่า “เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์....ให้สถาบันคำนึงถึง....ความการมีเสรีภาพทางวิชาการ”

ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์มีการรับรองการมีเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยแต่มีความแตกต่างกับมหาวิทยลัยศรีนครินทรวิโรฒและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยคือไม่มีการกล่าวถึงการใช้เสรีภาพทางวิชาการที่ต้องควบคู่กับคุณธรรม

จากตัวอย่างกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐพบว่าการรองรับมาตรการที่ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัย รองรับมาตรการความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ให้สอดคล้องกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัย ดังนั้นมาตรการในความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงเป็นมาตรการที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องคำนึงถึงเสรีภาพทางวิชาการเมื่อต้องบริหารกิจการให้บรรลุวัตถุประสงค์

จากการศึกษามาตรการความคุ้มครองการเสรีภาพทางวิชาการตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีข้อสังเกตในทางกฎหมายว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้กำหนดมาตรการไว้อย่างกว้าง แต่ไม่ได้กำหนดกลไกในความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ เช่นเดียวกับหลักการอุดมศึกษา ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ของความตอนท้ายว่า “...ให้สถาบันอุดมศึกษาจัดให้มีกลไกที่เหมาะสมในการประกัน การให้ความช่วยเหลือ และความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ใช้เสรีภาพ...” มาตรการในความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้ง จึงไม่มีสภาพบังคับให้สภามหาวิทยาลัยกำหนดกลไกเกี่ยวกับการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และสัญญาของมหาวิทยาลัยที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ทั้งนี้จึงมีคำถามว่าหากไม่มีกฎหมายกลางกำหนดกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการให้กับอาจารย์ สภามหาวิทยาลัยอาจมิต้องคำนึงถึงการกำหนดกลไกในการออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่งหรือสัญญาว่าให้มีการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ได้

4.3 ธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นกระบวนการสร้างหลักประกันด้านการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีคุณธรรม

จริยธรรม การมีธรรมาภิบาลจะช่วยให้มีระบบตรวจสอบการทำงานของสภามหาวิทยาลัยที่ได้อำนาจอิสระโดยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือว่าเป็นการเพิ่มคุณภาพในระบบเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยที่ดีควรมีการบริหารการศึกษาต้องสอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการระบบการศึกษาไทย (Relevance) กระบวนการบริหารต้องมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ได้ประสิทธิผล (Effectiveness) ทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส (Transparency) และมีเหตุผล (Reasonableness) และสุดท้ายคือมีผู้รับผิดชอบผลการบริหาร (Accountability) ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการ (Governance And Management) ส่งผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ปัจจุบันธรรมาภิบาลถูกกำหนดไว้ในหลักการอุดมศึกษา ในมาตรา 19 ถึง มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 และกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยไปกำหนดกลไกในการมีธรรมาภิบาล แต่มิได้รายละเอียดในกลไกด้านใดบ้าง จึงศึกษาต่อไปว่าหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับได้ให้ความคุ้มครองกับมหาวิทยาลัยอย่างไร

4.3.1 หลักธรรมาภิบาลตามหลักการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการบริหารการองค์กรที่ดี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้สร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมโดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดรูปแบบที่ชัดเจนให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติโดยในระเบียบดังกล่าวกำหนดความหมายธรรมาภิบาลหมายถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบสังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภยันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุค ปัจจุบัน” และสอดคล้องกับหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักกรมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งภายหลังมีการแก้ไขโดย พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

นอกจากนี้ธรรมาภิบาลยังถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 มาตรา 65 กำหนดว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล

เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ... การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย" หลักธรรมาภิบาลตามรัฐตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ภาครัฐมีแนวปฏิบัติในนโยบายและการดำเนินกิจการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ส่งผลต่อการกำหนดหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ดังนี้

4.3.1.1 ระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบธรรมาภิบาล

หลักการอุดมศึกษาได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้เกี่ยวกับการตรวจสอบภายในไว้ในความตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กำหนดว่า "สถาบันอุดมศึกษาและบุคลากรต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและขจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการทุจริตและประพฤติมิชอบ"

ระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบธรรมาภิบาลของหลักการอุดมศึกษานี้กำหนดให้กลไกธรรมาภิบาลมีระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบเพื่อเป็นการป้องกันมิให้สภามหาวิทยาลัย อธิการบดี และคณะผู้บริหาร ตลอดจนพนักงานและเจ้าหน้าที่มีผลประโยชน์ที่ขัดกัน หรือการขัดกันแห่งผลประโยชน์จากภายนอก กลไกแห่งธรรมาภิบาลด้านการตรวจสอบจะเป็นกลไกสำคัญในการตรวจการทำงานของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ปฏิบัติตามหลักการอุดมศึกษาดังกล่าวโดยออกเป็นกฎบัตรการตรวจสอบภายในนี้ เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ[443] มหาวิทยาลัยเชียงใหม่[444] ตัวอย่างของกฎบัตรการตรวจสอบภายใน เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้ประกาศกฎบัตรการตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ว่าด้วย วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นการให้คำแนะนำของผู้ตรวจสอบ เพื่อให้มาตรฐานมหาวิทยาลัยในการบริหารงานเป็นไปตามมาตรฐานสากลและที่กำหนดไว้ในกรมบัญชีกลาง[445]

---

[443] กฎบัตรการตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัยทักษิณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2564

[444] กฎบัตรการตรวจสอบภายในสำนักงานการตรวจสอบภายใน พ.ศ 2564 ประกาศ ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2564

[445] กฎบัตรการตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ว่าด้วย วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ลงวันที่ 18 กันยายน 2557

4.3.1.2 ประมวลจริยธรรม

ประมวลจริยธรรมคือหลักในการมีธรรมาภิบาลด้านจริยธรรมของสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี และผู้บริหารรวมถึงผู้เรียนด้วย ตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กำหนดว่า “สภาสถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีประมวลจริยธรรมของนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหารและบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษา และผู้เรียน โดยมีกลไก ในการส่งเสริม ตรวจสอบ และบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ... มหาวิทยาลัยต้องกำหนดประมวลจริยธรรมของนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา ประมวลจริยธรรมของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ประมวลจริยธรรมของผู้บริหารและบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษา และประมวลจริยธรรมผู้เรียน โดยมีกลไก ในการส่งเสริม ตรวจสอบ และบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ”

นอกจากหลักการอุดมศึกษาจะกำหนดให้มีประมวลจริยธรรมตามหลักธรรมาภิบาลตามความใน มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กำหนดว่า “นายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ต้องเป็น แบบอย่างในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีธรรมาภิบาล ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการธรรมาภิบาลและ จริยธรรม และคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง จากบุคคลซึ่งเป็นกลางและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง เพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา”

หลักการอุดมศึกษาที่กำหนดขึ้นนั้นให้อำนาจนายกสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจสูงสุดในการกำหนดทิศทางมหาวิทยาลัยในฐานะประธานสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนั้นเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีต่อการเป็นแบบอย่างของบุคลากรทั้งอธิการบดี ผู้บริหาร และบุคลากร หลักการอุดมศึกษาจึงให้ความสำคัญกับนายกสภามหาวิทยาลัยว่าต้องมีประมวลจริยธรรม นอกจากนี้นายกสภามหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล จริยธรรม และคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง จากบุคคลซึ่งเป็นกลางและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง เพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

หลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยยังกำหนดมาตรฐานการมีธรรมาภิบาลที่สามารถประกาศต่อสาธารณะชนให้รับรู้ได้ ความในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กำหนดว่า “สถาบันอุดมศึกษาต้องกำหนดพันธกิจที่มีต่อผู้เรียน บุคลากร สังคม และ ประเทศโดยรวมอย่างเป็นรูปธรรม และประกาศต่อสาธารณะเพื่อให้รับทราบกันอย่างกว้างขวาง สถาบันอุดมศึกษาและบุคลากรต้องยึดถือและปฏิบัติตามพันธกิจที่ประกาศ.... การกำหนดพันธกิจตามที่ประกาศสถาบันอุดมศึกษาต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และปรับปรุงพันธกิจดังกล่าวให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและประเทศเป็นระยะ ทั้งนี้ ตามที่ สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด...”

ข้อสังเกตที่สำคัญของการประกาศธรรมาภิบาลต่อสาธารณะคือการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นหลักธรรมาภิบาลในการมีส่วนร่วม ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบพันธกิจของมหาวิทยาลัยที่มีต่อผู้เรียน บุคลากร สังคม และประเทศ

ตัวอย่างเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมที่อ้างถึงพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 เช่น มหาวิทยาลัยพะเยา[446] มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี[447] มหาวิทยาลัยบูรพา[448] มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์[449] และที่มิได้อ้างถึงพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 แต่ได้มีการประกาศมาก่อน เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่[450] มหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย[451] ในบางมหาวิทยาลัย เช่นมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี[452]ก็ได้ออกข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมนายกสภา และกรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ

จึงสรุปเกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยว่ากระบวนการของหลักธรรมาภิบาลและพันธกิจของสถาบันอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยของรัฐ เอกชน และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องมีแบบอย่างในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีธรรมาภิบาล ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการธรรมาภิบาล และจริยธรรม รวมถึงการตั้งคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงจากบุคคลซึ่งเป็นกลางและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง เพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา กำหนดเนื้อหาธรรมาภิบาลที่สร้างพันธกิจที่มีต่อผู้เรียน บุคลากร สังคม และประเทศโดยภาพรวมอย่างเป็นรูปธรรม และการประกาศต่อสาธารณะเพื่อให้รับทราบกันอย่างกว้างขวาง สถาบันอุดมศึกษารัฐและเอกชน และบุคลากรต้องยึดถือและปฏิบัติตามพันธกิจ

---

[446] ประมวลจริยธรรมมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2564

[447] ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วย ประมวลจริยธรรม พ.ศ. 2564

[448] ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพาว่าด้วยธรรมาภิบาล พ.ศ. 2563

[449] ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วย ประมวลจริยธรรมของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2563

[450] ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยประมวลจริยธรรมผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2554

[451] ข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย ว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. 2555

[452] ข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ว่าด้วย ประมวลจริยธรรมของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. 2564

4.3.2 หลักธรรมาภิบาลตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยในกำกับ กำหนดให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล เช่น การยึดหลักความมีคุณธรรม ความรับผิดชอบต่อสังคม ประสิทธิภาพ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วม และการบริหารมหาวิทยาลัยซึ่งอาจมีนัยยะสำคัญหมายถึงการมีธรรมาภิบาล แต่ยังไม่ชัดเจนในบางมหาวิทยาลัย เช่น

1) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559 มาตรา 8 กำหนดว่า

“....

(4) การมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบต่อรัฐและสังคม

(5) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลความโปร่งใสความถูกต้องความยุติธรรม ความน่าเชื่อถือและตรวจสอบได้

(6) การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานภายในมหาวิทยาลัย....”

2) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 กำหนดว่า มาตรา 8

“....

(4) ความโปร่งใส ความถูกต้อง การตรวจสอบได้ และความรับผิดชอบต่อรัฐและสังคม

(5) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ

(6) การบริหารแบบมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย....”

3) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 8 กำหนดว่า

“....

(4) ความมีคุณธรรมและจริยธรรม

(5) การนำความรู้สู่สังคม

(6) ความรับผิดชอบต่อชุมชน สังคม และประเทศชาติ

(7) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(8) การบริหารงานที่มีธรรมาภิบาล

(9) การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยและนักศึกษา....”

จากการศึกษาหลักธรรมาภิบาลของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่าในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยไม่มีเนื้อหาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในรายละเอียดหรือการกำหนดกลไกให้สภามหาวิทยาลัยต้องดำเนินการเป็นเพียงหลักการที่มีความเกี่ยวข้องกับการมีธรรมาภิบาลของ

มหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเท่านั้น มีเพียงกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามตัวอย่างของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่กำหนดคำว่า “ธรรมาภิบาล” อย่างไรก็ตามในเชิงเนื้อหาก็มิได้กำหนดกลไกใดที่ธรรมาภิบาลจะคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ในกลไกใด ๆ ได้ ดังนั้นมหาวิทยาลัยจะต้องออกประมวลจริยธรรมและข้อบังคับธรรมาภิบาลให้ชัดเจน เมื่อหลักธรรมาภิบาลได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ให้นายกสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน อาจารย์ และนักศึกษา มีการปฏิบัติ

4.3.3 หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลตามประมวลจริยธรรมและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยในกำกับ

ภายใต้การวางแนวทางของหลักธรรมาภิบาลตามหลักอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กำหนดให้มหาวิทยาลัยออกประมวลจริยธรรมและข้อบังกับเกี่ยวกับธรรมาภิบาลให้สอดคล้องกับมาตรการและนโยบายของรัฐที่กำหนดให้การบริหารงานภาครัฐมีธรรมาภิบาล ทั้งนี้โดยเนื้อหาด้านธรรมาภิบาล กลไก กระบวนการและพันธกิจของมหาวิทยาลัย มีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยในกำกับที่วางหลักด้านธรรมาภิบาลขึ้น ดังนี้

1) ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วย ประมวลจริยธรรมของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2563

(1) ด้านเนื้อหาของธรรมาภิบาล กำหนดไว้ให้นายกสภามหาวิทยาลัยมีจริยธรรม เช่น ต้องมีความเป็นกลาง แสดงความคิดเห็นโดยสุจริต รับฟังและเปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม หรือจริยธรรมของกรรมการสภามหาวิทยาลัย เช่น รักษาและปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุม มติ แสดงความคิดเห็นโดยสุจริต อุทิศตนแก่มหาวิทยาลัย หรือผู้บริหารต้องมีจริยธรรมบริหารงานองค์กรด้วยความเป็นภาวะผู้นำ เคารพและสนับสนุนเสรีภาพทางวิชาการ เป็นต้น ทั้งนี้ยังรวมถึงการมีจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงาน และนักเรียนนักศึกษา[453]

(2) ด้านกระบวนการของธรรมาภิบาล กำหนดไว้ว่ามหาวิทยาลัยต้องมีกลไกในการส่งเสริม ตรวจสอบ และบังคับใช้จริยธรรม กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ตลอดจนนักศึกษา มีสิทธิเสนอความคิดเห็นต่อสภามหาวิทยาลัยให้แก้ไขเพิ่มเติมจริยธรรม ทั้งนี้ยังมีคณะกรรมการธรรมาภิบาลและจริยธรรม ซึ่งประกอบด้วยกรรมการสภามหาวิทยาลัย ประธานสภาอาจารย์ ประธานสภาพนักงาน ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้อำนวยการกองการทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น

---

[453] หมวด 2 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วย ประมวลจริยธรรมของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2563

สำหรับกระบวนการตรวจสอบจะต้องมีกลไกที่ต้องมีการรายงานตามลำดับชั้นบังคับบัญชา เช่น ตรวจสอบจริยธรรมนายกสภาต้องรายงานสภา ตรวจสอบผู้บริหารต้องรายงานอธิการบดี ตรวจสอบผู้ปฏิบัติงานต้องรายงานผู้บังคับบัญชา เป็นต้น[454]

(3) พันธกิจของมหาวิทยาลัย กำหนดไว้ว่านายกสภามหาวิทยาลัย ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และนักศึกษา จะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับนี้ประกอบด้วยจริยธรรม เช่น ซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจอย่างถูกต้อง คิดถึงประโยชน์ส่วนรวม มุ่งผลของงาน ไม่เลือกปฏิบัติ ทำตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์มหาวิทยาลัย[455]

2) ประมวลจริยธรรมมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2564

(1) ด้านเนื้อหาของธรรมาภิบาล กำหนดไว้ว่า นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้บริหาร บุคลากรสายวิชาการ สายสนับสนุน ผู้เรียน นั้นต้องมีธรรมาภิบาลอย่างไร เช่น นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยต้องมีความน่าเลื่อมใส ยึดมั่นคุณธรรม ยึดมั่นประโยชน์ของมหาวิทยาลัย และผู้บริหารต้องมีศีลธรรมยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้อง ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเมตตากรุณา มนุษยสัมพันธ์อันดี บุคลากรสายวิชาการจะต้องประพฤติตนเป็นที่น่าเหมาะสมกับพนักงานสายวิชาการ มีจรรยาบรรณด้านการวิจัยและการสร้างผลงานทางวิชาการ และสายสนับสนุนต้องปฏิบัติตนให้รักษาความสัมพันธ์กับผู้เรียน ผู้รับบริการ และประชาชน และผู้เรียน จะต้องประพฤติตนเหมาะสมกับการเป็นนิสิต เป็นต้น[456]

(2) ด้านกระบวนการของธรรมาภิบาล กำหนดไว้ว่า ให้มีคณะกรรมการประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก รองอธิการบดี หัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยมีกลไกให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริง เช่น นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภาฝ่าฝืนประมวลนี้ก็ให้สอบข้อเท็จจริงและหากมีมูลก็ให้เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการทางจริยธรรม และสำหรับอธิการบดีก็ให้รายงานสภามหาวิทยาลัยพิจารณา เป็นต้น[457]

---

[454] ข้อ 12 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วย ประมวลจริยธรรมของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2563

[455] ข้อ 6 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วย ประมวลจริยธรรมของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2563

[456] หมวด 2-5 แห่งประมวลจริยธรรมมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2564

[457] หมวด 6 แห่งประมวลจริยธรรมมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2564

(3) พันธกิจของมหาวิทยาลัย กำหนดไว้โดยกำหนดให้นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้บริหาร บุคลากรสายวิชาการ สายสนับสนุน ผู้เรียน นั้นต้องมีธรรมาภิบาล ตามประมวลจริยธรรมนี้[458]

3) ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. 2564 ...

(1) ด้านเนื้อหาของธรรมาภิบาล กำหนดไว้ว่านายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้บริหาร บุคลากร และผู้เรียน ต้องปฏิบัติตามจริยธรรมที่กำหนดไว้ตามข้อบังคับนี้โดยเคร่งครัด ทั้งนี้เป็นมาตรฐานทางจริยธรรม ที่เรียกว่าหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมที่ต้องยึดถือและปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด เช่น ซื่อสัตย์ กล้าตัดสินใจ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวม มุ่งผลของงาน ปฏิบัติหน้าที่เป็นธรรม เป็นต้น[459] ทั้งนี้รายละเอียดของจริยธรรมของคณาจารย์ ที่ต้องทีความรัก ความเมตตา ความเอื้อเฟื้ออาทรต่อผู้เรียน อบรม ส่งเสริมให้กำลังใจและอบรมสั่งสอนผู้เรียนให้เป็นคนดี รับผิดชอบต่องานวิจัย และเผยแพร่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อวิชาการ[460]

(2) ด้านกระบวนการของธรรมาภิบาล กำหนดไว้ว่ากรณีมีการประพฤติผิดตามข้อบังคับนี้ก็ให้ดำเนินกระบวนการเช่นออกคำสั่งตักเตือน สั่งให้ทำให้ถูกต้อง หรือทำทัณฑ์บน และหากไม่ทำตามคำสั่งจะถูกดำเนินการทางวินัย ตลอดจนสามารถอุทธรณ์ได้จนถึงคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์[461]

(3) พันธกิจของมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ว่านายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้บริหาร บุคลากร และผู้เรียน ต้องปฏิบัติตามจริยธรรมที่กำหนดไว้ตามข้อบังคับนี้โดยเคร่งครัด ทั้งนี้เป็นมาตรฐานทางจริยธรรม เว้นแต่เป็นเรื่องการปฏิบัติตามวิชาชีพ ตามสภาวิชาชีพ หรือ กรณีการดำเนินการในกระบวนการทางวินัยที่เกี่ยวกับผู้เรียน[462]

จากการศึกษาหลักธรรมาภิบาลที่เป็นประมวลจริยธรรม และข้อบังคับธรรมาภิบาลของตัวอย่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์กำหนดให้คณาจารย์มีส่วนร่วมในคณะกรรมการด้านธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในการกำหนดมาตรฐานการบริหารธรรมาภิบาล

---

[458] หมวด 2 แห่งประมวลจริยธรรมมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2564

[459] หมวด 2 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี วส่าด้วย ประมวลจริยธรรม พ.ศ. 2564

[460] หมวด 2 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วย ประมวลจริยธรรม พ.ศ. 2564

[461] หมวด 3 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วย ประมวลจริยธรรม พ.ศ. 2564

[462] ข้อ 6 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ว่าด้วย ประมวลจริยธรรม พ.ศ. 2564

ซึ่งมีความแตกต่างกับมหาวิทยาลัยอื่นตามตัวอย่าง แต่สำหรับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีนั้น มีกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่กำหนดไว้ในมาตรฐานธรรมาภิบาลนี้ ดังนั้นเพื่อความชัดเจนเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายด้านธรรมาภิบาลให้ครบถ้วนตามหลักการ ถือว่ามหาวิทยาลัยได้ออกข้อบังคับด้านธรรมาภิบาลแล้ว แต่ยังมีข้อสังเกตว่าการออกมาตรการด้านธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยหลักการอุดมศึกษาก็มิได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องวางหลักให้คุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการในกลไกการบริหารงานบุคคล เช่น การกำหนดให้คณาจารย์มีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัย

4.4 มาตรการกลไกคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของประเทศไทย

ประเทศไทยมีมาตรการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการโดยการรับรองตามรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองผู้มีหน้าที่ในการใช้เสรีภาพทางวิชาการและกำหนดให้เสรีภาพทางวิชาการมีความแตกต่างกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการสื่อสารอื่น ๆ เสรีภาพทางวิชาการจึงมีความแตกต่างและมิได้คุ้มครองกับประชาชนทั่วไป แต่คุ้มครองบุคคลซึ่งทำหน้าที่หรือมีบทบาทเกี่ยวกับการทำงานด้านวิชาการ แต่มีข้อจำกัดว่าต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น[463] ทั้งนี้หลักการอุดมศึกษาได้รับรองการมีเสรีภาพทางวิชการซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญโดยยืนยันการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ให้ความคุ้มครองกับบุคคลซึ่งมีหน้าที่ในการทำงานด้านวิชาการ ทั้งนี้ผู้ทำหน้าที่ในแวดวงวิชาการจะได้รับความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ได้แก่ อาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการ[464]

จากการศึกษาพบว่ากลไกในมาตรการคุ้มครองครองเสรีภาพทางวิชาการไม่ปรากฏในกฎหมายอุดมศึกษา และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งนี้พบว่ามีเพียงหลักการอุดมศึกษาเรื่องเสรีภาพทางวิชาการตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 14 กำหนดไว้ว่า

“เสรีภาพทางวิชาการในการศึกษาวิจัย ในการเรียนการสอน และการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการตามหลักวิชา ย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หน้าที่ของปวงชนชาวไทย และศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น การปิดกั้น คุกคาม ครอบงำ หรือจำกัดการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ ให้สถาบันอุดมศึกษาจัดให้มีกลไกที่เหมาะสมในการประกัน การให้ความช่วยเหลือ และความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ใช้เสรีภาพตามมาตรานี้”

---

[463] มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[464] มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของหลักการอุดมศึกษาที่ได้บัญญัติไว้ในความตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 เป็นการขยายรายละเอียดเนื้อหาความคุ้มครองเกี่ยวกับการมีเสรีภาพทางวิชาการ ได้แก่ การเรียน การสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ ที่มีการรอบรับโดยรัฐธรรมนูญ ดังนั้นนอกจากการคุ้มครองที่ส่งผลต่อคณาจารย์ผู้ที่ทำหน้าที่ดังกล่าว เสรีภาพทางวิชาการนี้ยังคุ้มครองไปถึงนักเรียน นิสิต นักศึกษา ในการเรียนเพื่อแสดงความคิดเห็นทางวิชาการด้วย มีข้อสังเกตต่อไปว่าตามความในวรรคท้ายมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กำหนดว่า “...ให้สถาบันอุดมศึกษาจัดให้มีกลไกที่เหมาะสมในการประกัน การให้ความช่วยเหลือ และความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ใช้เสรีภาพตามมาตรานี้” ความตอนท้ายนี้จึงหมายความถึงการบังคับให้มหาวิทยาลัยออกกลไกคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในมหาวิทยาลัยที่เหมาะสมสำหรับคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ดังนั้นมาตรการกลไกคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีดังนี้

4.4.1 กลไกในการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา ของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอำนาจในการออกข้อบัง ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง ภายใต้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ออกโดยสภานิติบัญญัติตามระบอบประชาธิปไตย สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดข้อบังคับภายในอย่างอิสระ การออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่งหรือสัญญา[465] จึงมีความสัมพันธ์กระทบกับกิจการต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยดำเนินการ ในเรื่องการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมาหวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดสถานะความสัมพันธ์โดยออกเป็นข้อบังคับการบริหารงานบุคคล[466] และข้อบังคับการอุทธรณ์ร้องทุกข์ เนื่องจากข้อบังคับการบริหารงานบุคคลเป็นข้อบังคับที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ และสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์กับมหาวิทยาลัยในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น สถานะพนักงานในตำแหน่งของอาจารย์ สภาพการจ้าง การกำหนดตำแหน่ง การประเมิน สิทธิประโยชน์ การกำหนดระยะเวลาจ้าง การประเมิน การต่อสัญญา การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง อัตราค่าตอบแทน สวัสดิการ ค่าทดแทน ค่าชดเชย บำเหน็จบำนาญ วินัย การดำเนินงานทางวินัย การลงโทษทางวินัย และกระบวนการต่าง ของการบริหารงานบุคคล เช่น การประเมิน การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การลงโทษทางวินัย ตลอดจนการกำหนดอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลและคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์

---

[465] มาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[466] มาตรา 23 (3) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

ทั้งนี้กลไกการอุทธรณ์ร้องทุกข์ เป็นกระบวนการปกป้องสิทธิของบุคลากรที่อาจได้รับผลกระทบจากกลไกต่าง ๆ ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย เช่น การออกคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิ คำสั่งทางวินัย คำสั่งลงโทษ การไม่ต่อสัญญา คำสั่งประเมิน เป็นต้น หากกระบวนการในการอุทธรณ์ร้องทุกข์ไม่มีความเป็นธรรมขาดธรรมาภิบาล จะส่งผลกระทบต่อไสรีภาพทางวิชาการและการจัดทำบริการสาธารณะของอาจารย์จะได้รับความเสียหายได้ ดังนั้นเพื่อให้มีกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา ของสภามหาวิทยาลัยจะต้องมีกลไกเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการจากการออกข้อบังคับนั้น เช่น กลไกในการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการทำงาน กลไกในการประเมินที่เป็นธรรม กลไกในการใช้ธรรมาภิบาลในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมิได้กำหนดให้มีมาตรการหรือกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ เนื่องจากสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอิสระในการออกข้อบังคับ ดังนั้นจึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่จะบังคับให้มหาวิทยาลัยสร้างกลไกในมาตรการความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ แม้ว่าความตามมาตรา 14 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 จะกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการแต่หลักการอุดมศึกษาก็มิได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องมีกลไกอย่างไรในรายละเอียดของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

4.4.2 กลไกในการกำหนดการมีส่วนร่วมของอาจารย์ในคณะกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยจัดตั้ง

การจัดตั้งคณะกรรมการในการดำเนินกิจการเพื่อให้สภามหาวิทยาลัยดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อยและรอบคอบ ปัจจุบันการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่สภามหาวิทยาลัยตั้งขึ้นมิได้กำหนดองค์ประกอบของอาจารย์ไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย[467] แต่กฎหมายจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กำหนดให้คณะกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้นนั้นต้องมีผู้แทนจากสภาคณาจารย์[468]

ดังนั้นเมื่อสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น เช่น คณะกรรมการารบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการอุทธรณ์รองทุกข์ จึงพบปัญหาการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ เว้นแต่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่กำหนดหารมีส่วนร่วมของอาจารย์ไว้ชัดเจน ดังนั้นจึงพบปัญหาว่าสภามหาวิทยาลัยจะต้องมีธรรมาภิบาลในการให้คณาจารย์มีส่วนร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ หรือไม่ โดยเฉพาะคณะกรรมการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่

---

[467] มาตรา 23 (18) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[468] มาตรา 21 (17) แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

คณะกรรมการบริหารงานบุคคลมีอำนาจในการวางมาตรการของการบริหารงานบุคคล เพื่อการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา และคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงาน

จึงสรุปได้ว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยมิได้กำหนดการมีส่วนร่วมของอาจารย์ไว้กับคณะกรรมการต่าง ๆ ที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งขึ้น เว้นแต่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดังนั้นมาตรการกลไกในการมีส่วนร่วมของอาจารย์ควรได้รับการกำหนดไว้เป็นมาตรการสำคัญให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีคณาจารย์เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ในกระบวนการพิจารณาเรื่องที่อาจารย์ได้อุทธรณ์ร้องทุกข์

4.4.3 กลไกการออกกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคล

ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา หรือมาตรกรต่าง ๆ ที่สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและได้รับการยกเว้นจากการบังคับใช้กฎหมายของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ[469] กฎหมายคุ้มครองแรงงาน[470] หรือกฎหมายอื่น ๆ อีกทั้งบางมหาวิทยาลัยยังมิได้กำหนดให้ความคุ้มครองขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่กำหนด สภาพการจ้าง สิทธิประโยชน์ ค่าตอบแทน ค่าชดเชย ค่าทดแทน หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของการจ้างงาน[471] กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยจึงเป็นกฎหมายสูงสุดในมหาวิทยาลัยที่จะกำหนดให้กระบวนการในการบริหารงานบุคคลหรือกลไกต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินกิจการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาบรรลุผลและคุ้มครองงเสรีภาพทางวิชาการ

ความอิสระจนเกินขอบเขตของการบริหารงานของสภามหาวิทยาลัยส่งผลให้มีความลักลั่นกันของการบังคับใช้กลไกในการบริหารงานบุคคลของอาจารย์ เช่น ระยะเวลาในการจ้างตามสัญญามหาวิทยาลัยบางแห่งจ้างระยะสั้น บางแห่งจ้างระยะยาว หรือเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่ขาดการมีส่วนร่วมของอาจารย์ ส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจในการต่อสัญญา การประเมิน กระบวนการทางวินัย กระบวนการลงโทษทางวินัย ทั้งนี้หากมีความขัดแย้งกับผู้ต่อสัญญา มีความบาดหมาง อคติ ลำเอียง ย่อมส่งผลกระทบต่อการประเมิน การต่อสัญญา และส่งผลทำให้เสรีภาพทางวิชาการและการจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้รับผลกระทบ

---

[469] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[470] มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[471] มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558

ดังนั้นมาตรการกลไกซึ่งสามารถคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยได้คือการออกกฎหมายกลางสำหรับการบริหารงานบุคคลของอาจารย์ซึ่งกำหนดให้อาจารย์มีหลักประกันการทำงานมีแนวทางอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ให้ไม่ถูกขัดขวาง จากอิทธิพลทางการเมือง ผู้บริหาร หรืออำนาจใด ๆ หรือกฎหมายกลางจะต้องกำหนดให้นำแนวทางของกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาใช้บังคับเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการบริหารงานบุคคล

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาสถานะและความสัมพันธ์ของพนักงานสายวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ

ปัญหาเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของพนักงานมหาวิทยาลัยตำแหน่งวิชาการที่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการในดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ เป็นประเด็นปัญหาจากโยบายของรัฐที่ผลักดันให้มหาวิทยาลัยสร้างกลไกให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบกำหนดความเป็นอิสระในการบริหารให้ออกจากส่วนราชการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาได้บรรลุผล สร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยจัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีความคล่องตัวและมีกลไกการบริหารให้ปราศจากอุปสรรคขัดขวางจากระบบราชการ ซึ่งมีขั้นตอนยุ่งยาก สลับซับซ้อน ในเวลาต่อมาหลังจากมหาวิทยาลัยได้ออกนอกระบบบราชการแล้ว กลไกความเป็นอิสระที่รัฐได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยบริหารจัดการอย่างอิสระได้ส่งผลกระทบต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการของตำแหน่งอาจารย์ซึ่งเป็นบุคลากรหลักในการจัดทำบริการสาธาราณะด้านการศึกษา

การมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์เป็นความคุ้มครองที่มีความสำคัญต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ให้การมีเสรีภาพทางวิชาการได้รับความคุ้มครอง[472] การจัดการเรียนการสอน การวิจัยและการบริการทางวิชาการ เป็นกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยที่ถูกกำหนดเป็นบทบาทหน้าที่ของอาจารย์ซึ่งมีสถานะความสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัย จากการศึกษากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง พบว่าสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลเพื่อกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัย จึงพบปัญหาทางกฎหมายของการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ และการมีธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย[473] ซึ่งจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ หลักการอุดมศึกษา และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย พบว่าสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ที่สภามหาวิทยาลัยใช้อำนาจออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา มีความลักลั่นกัน ไม่ชัดเจน

---

[472] มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[473] ส่วนที่ 6 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

ขาดการควบคุมและเป็นเครื่องมือของผู้ใช้อำนาจที่ส่งผลกระทบให้เสรีภาพทางวิชาการจนส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขัดต่อหลักการจัดทำบริการสาธารณะ

ในดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้นอกจากการศึกษาปัญหาสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการแล้ว จะศึกษาวิเคราะห์มาตรการกลไกทางกฎหมายที่คุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ให้มีเสรีถาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน เพื่อใช้เป็นฐานคิดวิเคราะห์มาตรการกลไกความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการและการใช้ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย ดังนั้นในบทวิเคราะห์นี้ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ปัญหาเปรียบเทียบกับหลักทฤษฎีทางกฎหมาย ข้อมูลทางกฎหมายและกฎหมายต่างประเทศเพื่อวิเคราะห์ปัญหาความไม่ชัดเจนในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยกำหนดมาตรการคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ในการบริหารงานบุคคลและวิเคราะห์ปัญหาการใช้ธรรมาภิบาลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนี้

5.1 วิเคราะห์ปัญหาความไม่ชัดเจนของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

จากการศึกษาความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ วิเคราะห์ได้ว่าเสรีภาพทางวิชาการเป็นความคุ้มครองสิทธิในเสรีภาพตามระบอบประชาธิปไตยให้แก่บุคคลซึ่งอยู่ในแวดวิชาการโดยเฉพาะบุคลากรในตำแหน่งอาจารย์ของมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งมีบทบาทหน้าที่จัดการเรียนการสอน การวิจัย และบริการทางวิชาการ จากการวิเคราะห์หลักการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการภายใต้รัฐธรรมนูญและหลักการอุดมศึกษา วิเคราะห์ได้ว่าเสรีภาพทางวิชาการได้ถูกบัญญัติรับรองคุ้มครองต่อบทบาทของอาจารย์เกี่ยวกับการจัดการศึกษาวิจัย การจัดเรียนการสอนและการแสดงความคิดเห็นตามหลักวิชา[474] นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจมหาวิทยาลัยเป็นฝ่ายปกครองประเภทหนึ่งซึ่งมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะยังยืนยันการคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ จึงวิเคราะห์ได้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ การจัดการเรียนการสอน การวิจัยและการบริการวิชาการ จะต้องมีเสรีภาพทางวิชาการ จากการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายจัดตั้ง

[474] มาตรา 9 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐพบว่าเสรีภาพทางวิชาการแม้ว่าจะได้รับการรับรอง แต่การใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัย ได้แก่ การออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา ที่กำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ยังไม่มีมาตรการกลไกที่เป็น “แนวทาง” อันเป็น “มาตรฐานขั้นต่ำ” เป็นหลักประกันคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์มิให้ได้รับผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ จึงวิเคราะห์เป็นปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นประเด็นย่อย 2 กรณีดังนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติมาตรฐานความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

มาตรฐานความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ[475] ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นการรับรองให้มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพทางวิชาการแต่มิได้กำหนดในเนื้อหาหรือขอบเขตของมาตรการกลไกการคุ้มครองที่สัมพันธ์กับอำนาจของการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งของสภามหาวิทยาลัย ว่าควรได้รับความคุ้มครองโดยมาตรฐานขั้นต่ำหรือมาตรการกลไกใดจึงส่งผลต่อการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ วิเคราะห์ได้ดังนี้

5.1.1.1 วิเคราะห์ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้เสรีภาพทางวิชาการมีความแตกต่างกับเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น การพิมพ์ การโฆษณา หรือการแสดงออกอื่น ๆ หลักการอุดมศึกษาได้กำหนดให้การศึกษาวิจัย การจัดฝึกอบรม และจัดการเรียนการสอน คือการแสดงออกของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ จึงมีประเด็นให้วิเคราะห์ได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองให้อาจารย์มีความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการนั้นสามารถป้องกันอุปสรรคขัดขวางความเป็นอิสระทางวิชาการได้หรือไม่ แม้ว่าภาครัฐจะกำหนดให้มีหลักการอุดมศึกษาที่กำหนดขอบเขตของความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 แต่หลักการอุดมศึกษายังพบปัญหาการวางหลักต่าง ๆ ไว้อย่างกว้างไม่กำหนดแนวทางให้ชัดเจนเกี่ยวกับการออกกลไกการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการอย่างไรให้มหาวิทยาลัยนำไปปฏิบัติ ดังนั้นเมื่อสภามหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและมีอำนาจออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกำหนดสถานะความสัมพันธ์กระทบต่ออาจารย์ได้ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงมีคำถามต่อไปว่าการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลจะเป็น

---

[475] มาตรา 8 (2) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

อุปสรรคขัดขวางต่อการใช้เสรีภาพทางวิชาการของการจัดเรียนการสอน การทำวิจัยและการบริการวิชาการของอาจารย์เพียงใด และข้อบังคับการบริหารงานบุคคลควรมีความชัดเจนเพียงใดเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์

เมื่อศึกษาวิเคราะห์ขอบเขตความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการและหลักการอุดมศึกษาที่วางหลักไว้ พบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 กำหนดความคุ้มครองของเสรีภาพทางวิชาการให้กับอาจารย์ไว้เพียงว่า “.... เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น ....” จึงวิเคราะห์ได้ว่ารัฐธรรมนูญรับรองเพียงการคุ้มครองให้เสรีภาพทางวิชาการแตกต่างจากเสรีภาพในการแสดงออกด้านความคิด การพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา ตามมาตรา 34 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 แต่ยังไม่ชัดเจนว่าเสรีภาพในทางวิชาการจะคุ้มครองอาจารย์ซึ่งมีสถานะความสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัย จากการศึกษารัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะได้รับการสถาปนาหลายฉบับเพราะการทำปฏิวัติหรือรัฐประหาร เสรีภาพทางวิชาการก็ได้รับการรับรองไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517[476] รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540[477] รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550[478] โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550[479] ที่กำหนดให้การดำเนินการฝึกอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักทางวิชาการ เป็นขอบเขตของการคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญที่รับรองการมีเสรีภาพทางวิชาการ จึงพอสรุปได้ว่าเสรีภาพทางวิชาการเป็นของอาจารย์ของมหาวิทยาลัย และขอบเขตการคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการก็มิได้วางหลักชัดเจนไว้เช่นเดียวกัน

เมื่อวิเคราะห์ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่ถูกยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงมาก พบว่าความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการส่งผลให้กฎหมายการศึกษาแห่งชาติกำหนดให้สถาบันการศึกษาระดับปริญญามีความเป็นอิสระ คล่องตัวและมีเสรีภาพทางวิชาการ[480] โดยกฎหมายการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องดำเนินกิจการให้มีความเป็นอิสระ มีเสรีภาพทางวิชาการเพื่อสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการให้ได้ ต่อมาเมื่อภาครัฐมีนโยบายลด

---

[476] มาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

[477] มาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

[478] มาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

[479] มาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

[480] มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

อัตรากำลังและพัฒนาระบบการบริหารให้เป็นระบบการบริหารราชการแนวใหม่มีความคล่องตัวไม่ยึดกับระบบราชการ หลักการศึกษาดังกล่าวได้ผลักดันให้มีการออกกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกคือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี[481] และในเวลาต่อมาได้ริเริ่มปรับปรุงมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการได้รับการจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย[482] มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ[483] มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์[484] เป็นต้น จนถึงปี พ.ศ. 2560 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้รับการสถาปนาขึ้น เสรีภาพทางวิชาการที่ยังคงได้รับการรับรองตามที่วิเคราะห์ไว้ก่อนหน้านี้ ส่งผลสอดคล้องกับนโยบายภาครัฐบาลเพื่อจัดระบบการอุดมศึกษาให้มีความเป็นอิสระชัดเจนออกจากระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในปี พ.ศ. 2562 จึงจัดตั้งเป็นกระทรวงอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และวางหลักการอุดมศึกษาให้เสรีภาพทางวิชาการได้รับความคุ้มครองในระบบการอุดมศึกษา[485] โดยมีการผลักดันให้ออกกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์[486]

จากการวิเคราะห์ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พบว่าการรับรองเสรีภาพทางวิชาการในรัฐธรรมนูญส่งผลต่อหลักการอุดมศึกษาและกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสอดคล้องกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยให้มีความเป็นอิสระสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ แต่การคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการยังไม่คุ้มครองถึงบทบาทของอาจารย์และมีความชัดเจนว่าจะป้องกันอุปสรรคขัดขวางต่อการใช้เสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ได้ ดังนั้นจึงวิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายมิได้วางหลักประกันเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่ส่งผลถึงสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์อำนาจของสภามหาวิทยาลัยโดยหลักของการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นอิสระและออกจากระบบราชการแล้ว สภามหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจในการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา ที่เกี่ยวกับการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ที่ส่งผลต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ได้ หากเสรีภาพทางวิชาการได้รับผลกระทบจากการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัยแล้ว การจัดการเรียนการสอน การทำวิจัยและการบริการทางวิชาการ ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ

---

[481] พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533

[482] มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

[483] มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[484] มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2551

[485] ส่วนที่ 3 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

[486] มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2562

ด้านการศึกษาจะได้รับผลกระทบต่อมาเนื่องจากอาจารย์ได้รับอุปสรรคจากการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

จากการศึกษาวิเคราะห์ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของรัฐธรรมนูญประเทศสหพันธรัฐเยอรมันตั้งแต่รัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญไวมาร์ จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับ Paulskirche (The Frankfurt Constitution of 1849) พบว่า เสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในความตามมาตรา 152 ว่า “วิชาการและการสอนย่อมเป็นอิสระ” อาจารย์ที่ได้รับบทบาทในทางวิชาการจะต้องปราศอิทธิพลก้าวล่วงในการทำงานวิชาการ โดยมีหลักการพื้นฐาน (Grundgesetz) ในมาตรา 5 วรรคสามว่า “ศิลปะและวิชาการ การวิจัยและการสอนย่อมเป็นอิสระเสรีภาพในการสอนไม่หลุดพ้นจากหน้าที่ในการให้ความซื่อสัตย์ต่อรัฐธรรมนูญ” สอดคล้องกับคำวินิจฉัยในคดี Hochschulurteil[487] (University Reform Case 1973) ของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันที่ได้วางหลักไว้ว่า “การให้ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการจะคุ้มครองไปถึงกิจกรรมทางวิชาการทุกอย่าง สำหรับบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับ งานวิชาการ การวิจัย และการสอน โดยมีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐมิให้ก้าวล่วงแทรกแซงการค้นคว้าและการเผยแพร่ความรู้ของตน” และนอกจากนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อาจารย์ต้องมีสถานะเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยตรง[488] จึงวิเคราะห์ได้ว่ารัฐธรรมนูญประเทศสหพันธรัฐเยอรมันมีความชัดเจนคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ผู้ทำหน้าที่จัดการเรียนการสอน การทำวิจัยและการบริการวิชาการ โดยรัฐจะต้องคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ให้มีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐมิให้สามารถแทรกแซงก้าวล่วงต่องานวิชาการได้[489] ในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันนอกจากอาจารย์จะมีสถานะเป็นบุคคลผู้จัดทำบริการสาธารณะแล้ว ตามกฎหมายการอุดมศึกษา (Hochschulrahmengesetz) ของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน ในมาตรา 46 ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่มีการแต่งตั้งอาจารย์มหาวิทยาลัยให้เป็นข้าราชการ ให้แต่งตั้งได้ทั้งแบบเป็นข้าราชการ ตามกำหนดเวลา (Beamter auf Zeit) หรือจะแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตลอดชีพ (Beamter auf Lebenszeit) ก็ได้” จึงวิเคราะห์ได้ว่าตำแหน่งของอาจารย์ของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน

---

[487] Donaldpublic P. Kommers and Russel A. Miller, *op. cit.,* p. 531, อ้างถึงใน ภัทรสุดา วรสาร, **สิทธิในเสรีภาพทางวิชาการ: ศึกษารัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 59.

[488] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, **อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องเป็นข้าราชการ: การอภิปรายปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสถานะลูกจ้างของอาจารย์มหาวิทยาลัยในเยอรมันนี**, หน้า 774

[489] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 774.

รัฐธรรมนูญและกฎหมายการอุดมศึกษาได้รองรับสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์กับมหาวิทยาลัยที่ชัดเจนคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์

ทั้งนี้ในประเทศอังกฤษการรับรองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการนอกเหนือจากการได้รับอิทธิพลแนวความคิดจากประเทศสหพันธรัฐเยอรมันแล้ว[490] กลไกความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของประเทศอังกฤษได้ให้ความคุ้มครองโดย หลักประกันของกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่วางขอบเขตกำหนดสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัย เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีวิวัฒนาการและกลไกต่าง ๆ ที่คุ้มครองอาจารย์ได้อย่างชัดเจนและมีความเป็นสากล

จากการวิเคราะห์ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการต่อสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศอังกฤษ พบว่ารัฐธรรมนูญและหลักการอุดมศึกษาของประเทศไทยมิได้กำหนดให้มีมาตรการกลไกที่คุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์มีหลักประกันเรียกร้องต่อรัฐมิให้ก้าวล่วงแทรกแซงการค้นคว้าและการเผยแพร่ความรู้ของตนคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการให้อาจารย์ หรือการได้รับความคุ้มครองจากมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายแรงงานที่ชัดเจน แตกต่างจากรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธรัฐเยอรมันที่กำหนดให้วิชาการต้องมีความเป็นอิสระและป้องกันมิให้ถูกแทรกแซงโดยอิทธิพลจากรัฐหรือได้รับอุปสรรคขัดขวางการสร้างความเป็นเลิศในทางวิชาการ โดยการวางกลไกให้อาจารย์มีสถานะข้าราชการให้ชัดเจน ทั้งนี้ในประเทศอังกฤษจะมิได้กำหนดให้อาจารย์เป็นข้าราชการแต่สถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ก็ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งมีความเป็นมาตรฐานเป็นกฎหมายสากล คุ้มครองการทำงานวิชาการของอาจารย์และมีมาตรการกลไกคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์คุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการเพื่อให้อาจารย์สามารถจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาได้

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและหลักการอุดมศึกษามิได้วางมาตรการกลไกการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้ชัดเจน ไม่มีมาตรฐานขั้นต่ำใด ๆ ที่สามารถคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่ต่อสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ที่ชัดเจน สถานะความสัมพันธ์ กลไกและกระบวนการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ รวมถึงกลไกการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นได้เอง จึงส่งผลกระทบให้การออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมีความลักลั่นกัน หรือขาดหลักประกันการมีธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ กระบวนการกำหนดสถานะ

---

[490] กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก, *เรื่องเดิม,* หน้า 119.

การประเมิน การดำเนินการทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่ไม่ป้องกันให้ผู้มีอำนาจที่มีความบาดหมางกัน อคติ ได้มีโอกาสใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลส่งผลกระทบให้สถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ขาดการมีเสรีภาพทางวิชาการโดยมีผลต่อการจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการทางวิชาการ ซึ่งกลไกความเป็นอิสระของผู้มีอำนาจภายในมหาวิทยาลัยถือเป็นการใช้อิทธิพลแทรกแซงการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของอาจารย์ให้มีเสรีภาพทางวิชาการ

5.1.1.2 วิเคราะห์มาตรฐานความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

จากการศึกษาในหัวข้อก่อนหน้านี้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสถานะการบริหารงานที่แตกต่างกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ดังนั้นกฎหมายของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามแนวทางและมาตรการกลไกต่าง ๆ ที่ส่วนราชการกำหนดขึ้นรวมถึงการบริหารงานบุคคลของอาจารย์ที่กำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัย ได้แก่ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และกฎ ระเบียบ ประกาศที่ออกโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) อาจารย์ของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมีสถานะเป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง เรียกว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” ซึ่งมีบทบาทแตกต่างกับข้าราชการทั่วไป และถูกกำกับควบคุมการบริหารงานบุคคลโดย ก.พ.อ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่วางมาตรการบริหารงานบุคคลให้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการปฏิบัติเป็นแบบเดียวกัน[491] ดังนั้นความแตกต่างของกฎหมายการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการจึงมีความแตกต่างกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้กำหนดให้กลไกการบริหารงานบุคคลให้เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ภายใต้ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา อาจารย์จะต้องปฏิบัติตามกฎที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดเองเท่านั้น ไม่สามารถนำกฎหมายกลางมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติได้ อาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถูกกำหนดให้มีสถานะ “พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ” และให้ทำสัญญาจ้างซึ่งมีกำหนดเวลา จึงวิเคราะห์ได้ว่ามาตรฐานความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของอาจารย์ซึ่งมีสถานะเป็นพนักงานสายวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีมาตรฐานความคุ้มครองที่แตกต่างกับอาจารย์ที่มีสถานะข้าราชการของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ โดยอาจารย์ของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการเท่านั้น การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงมีความคล่องตัวกว่า แต่มีปัญหาในทางกฎหมายให้พิจารณาว่าความคล่องตัวและความเป็นอิสระก็มิได้มีมาตรการกลไกที่วางมาตรฐานให้สภามหาวิทยาลัยได้ออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่ชัดเจน

---

[491] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

อย่างไรก็ตามแม้ว่ามหาวิทยาลัยที่เป็นระบบราชการมีความชัดเจนและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลแต่ยังพบปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนต่าง ๆ ที่ซับซ้อนและยุ่งยากทำให้โครงสร้างในการบริหารงานบุคคลหรือการคัดเลือก ประเมินผลงาน การอุทธรณ์ร้องทุกข์ ที่ขั้นตอนหรือกระบวนการนั้นอาจทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหาร และอุปสรรคจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ที่เป็นองค์กรกลางและมีอิทธิพลต่อการบริหารงานบุคคลกระทบต่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย แตกต่างกับกลไกของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ได้รับความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล จึงมีคำถามต่อไปว่ามาตรฐานของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐพอจะมีการใช้มาตรการกลไกใดในการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ที่มิให้กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการหรือไม่ เมื่อกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ยกเว้นมิให้นำกฎหมายของราชการ รัฐวิสาหกิจ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายกลางอื่น ๆ ที่บังคับใช้ต่อหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ทั้งนี้จากการศึกษาจึงวิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งได้กำหนดให้พนักงานของมหาวิทยาลัยได้รับความคุ้มครองขั้นต่ำจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จึงเป็นประเด็นให้วิเคราะห์ต่อไปว่าเมื่อกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานไว้จึงส่งผลให้สภามหาวิทยาลัยจะต้องออกการบริหารงานบุคคลกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ให้อย่างน้อยจะต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ดังนั้นมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงเป็นหลักประกันความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้

จากการศึกษาวิเคราะห์ความคุ้มครองขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐพบว่า มีตัวอย่างกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 มาตรา 12 บัญญัติว่า “กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใตบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วย การคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครอง และประโยชนตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไวในกฎหมายวาด้วยการคุมครองแรงงาน” เมื่อนำมาวิเคราะห์แล้วพบว่าข้อความในตอนท้ายมุ่งหมายให้พนักงานมหาวิทยาลัยได้รับการคุ้มครองและประโยชนตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ดังนั้นอาจารย์ซึ่งเป็นพนักงานสายวิชาการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะได้รับหลักประกันคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ และโดยสภาพบังคับของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยจะต้องนำมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาเป็นแนวทางวางรูปแบบของข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง กำหนดสถานะความสัมพันธ์ของพนักงานมหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยอย่างน้อยจะต้องได้รับ สิทธิในการทำงาน วันลา วันหยุด ค่าชดเชย รวมทั้งสิทธิหรือประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่กฎหมาย

คุ้มครองแรงงานกำหนดขึ้น ทั้งนี้เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่น ๆ เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พบว่าพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 13 ได้บัญญัติไว้ว่า “กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใตบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์” จึงวิเคราะห์ได้ว่า กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มิได้บังคับให้สภามหาวิทยาลัยนำมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาเป็นหลักประกันคุ้มครองการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัย การบัญญัติข้อความเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานจึงเป็นเพียงการยกเว้นสภาพบังคับทางกฎหมายที่ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานได้รับสิทธิในทางกฎหมาย[492] เพื่อยืนยันความเป็นอิสระของการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเท่านั้น ดังนั้นจากตัวอย่างกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กฎหมายจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงมีความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัยจากมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และจากข้อมูลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำนวน 29 แห่ง[493] พบว่ามีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำนวน 11 แห่ง มิได้บัญญัติให้ความคุ้มครองขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไว้

ดังนั้น มาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงส่งผลให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความชัดเจนเป็นหลักประกันของความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ของสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ที่ได้รับจากมาตรฐานขั้นต่ำของการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัย สำหรับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งที่มิได้กำหนดมาตรการกลไกเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานไว้ จึงส่งผลให้สภามหาวิทยาลัยใช้อำนาจในการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลให้เกิดความลักลั่นกันและสามารถกำหนดให้ไม่ต้องนำมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งมีความเป็นสากล เช่น รูปแบบของการจ้าง สัญญาจ้าง สิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ ที่อาจารย์ควรได้รับโดยมีมาตรฐานขั้นต่ำ ความลักลั่นของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งจึงสะท้อนการใช้อำนาจของการกำหนดมาตรการกลไกการบริหารงานบุคคลที่ส่งผลให้การออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลกลายเป็นเครื่องมือให้ผู้มีอำนาจในมหาวิทยาลัยใช้อำนาจกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ จึงขอยกตัวอย่างเกี่ยวกับข้อบังคับที่กำหนดให้สัญญาจ้างมีระยะเวลา ให้อาจารย์ต้องได้รับการประเมินก่อนเพื่อต่อหรือไม่ต่อสัญญา ในตัวอย่างของ

---

[492] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

[493] วิกิพีเดีย, **ข้อมูลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**, ค้นวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2562 จาก https://th.wikipedia.org/wiki/สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์[494] พบว่ามีการจ้างอาจารย์เป็นขั้นกำหนดให้มีระยะเวลา ทั้งนี้ในระยะที่ 1 ทำสัญญาจ้างจำนวน 2 ปี ในระยะที่ 2 ทำสัญญาจำนวน 3 ปี ในระยะที่ 3 ทำสัญญาจำนวน 5 ปี และต้องต่อสัญญาถึงในระยะที่ 4 จึงมีการทำสัญญาจ้างจนเกษียณอายุ และตัวอย่างของข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์[495] ได้กำหนดให้จ้างพนักงานในระยะที่ 1 ทำสัญญาจ้าง 1 ปีแต่ไม่เกิน 2 ปี ในระยะที่ 2 ทำสัญญาจำนวน 2 ปี ในระยะที่ 3 ทำสัญญาจำนวน 5 ปี ทั้งนี้ในระยะที่ 4 ขึ้นไป จะได้ต่อสัญญาทุก 10 ปี และยังมีการประเมินทุก 5 ปี ไม่มีการจ้างจนเกษียณอายุเว้นแต่อาจารย์ในตำแหน่งศาสตราจารย์และรองศาสตราจารย์ที่คณะกรรมการอาจพิจารณาต่อสัญญาถึงเกษียณ[496] จากตัวอย่างการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลสามารถวิเคราะห์สาเหตุของการกำหนดระยะเวลาจ้างให้มีระยะสั้นได้ว่ารูปแบบการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยมีเจตนารมณ์ให้อาจารย์ต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ในผลิตผล และผลงาน (Productivity) รวมถึงการมีคุณสมบัติในตำแหน่งวิชาการที่สูงขึ้น แต่มีประเด็นให้พิจารณาว่าเจตนาของสภามหาวิทยาลัยนั้นเป็นประโยชน์ต่ออาจารย์ แต่ยังคงเป็นเงื่อนไขที่สร้างช่องว่างในการใช้ดุลพินิจใช้อำนาจเพื่อต่อหรือไม่ต่อสัญญา และหากในการประเมินหรือต่อสัญญามีความบาดหมางกับอาจารย์ หรือความไม่เข้าใจกัน ผลกระทบของการบังคับใช้สัญญาจ้างที่เกิดจากการออกข้อบังคับโดยไม่มีกลไกการควบคุมการใช้อำนาจจะเป็นปัญหาในทางกฎหมายที่ส่งผลให้อาจารย์ได้รับความไม่แน่นอนเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์และทำให้อาจารย์ไม่สามารถใช้เสรีภาพทางวิชาการสร้างความเป็นเลิศในทางวิชาการได้อย่างเต็มความสามารถ หรือบางกรณีหากอาจารย์ได้แสดงความคิดเห็นเชิงวิชาการที่ไปกระทบต่อผู้มีอำนาจ การกำหนดให้สถานะการบริหารงานบุคคลสร้างช่องว่างในการใช้อำนาจจะกลายเป็นข้อต่อรองเป็นอิทธิพลในการบริหารงาบุคคลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ

ทั้งนี้ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ที่ให้ผู้มีอำนาจได้ใช้อำนาจแล้วกระทบต่อสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ ไม่ควรนำมาเป็นเงื่อนไขของการพัฒนาประสิทธิภาพของอาจารย์ และการไม่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำให้สภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่ไม่ชัดเจนนั้นจะส่งผลต่อการใช้อิทธิพลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ และการ

---

[494] ข้อ 13 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559

[495] ข้อ 30 แห่งข้อบังคับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของพนักงานสถาบัน พ.ศ. 2563

[496] ข้อ 35 แห่งข้อบังคับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของพนักงานสถาบัน พ.ศ. 2563

จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาที่ไม่อาจสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการได้ ซึ่งมีตัวอย่างของผลกระทบจากการกลไกการบริหารงานบุคคลและการกำหนดเงื่อนไขในสัญญาจ้างอาจารย์ จากการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคล ที่ผู้มีอำนาจในมหาวิทยาลัยได้ใช้อำนาจตามเงื่อนไขที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดขึ้น ตัวอย่างเช่น สัญญาจ้างอาจารย์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี ที่ได้ประเมินอาจารย์โดยไม่ชอบทำให้ไม่ต่อสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลา ศาลจึงไม่ก้าวล่วงถึงการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการทำสัญญา ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 236/2554 ตัวอย่างของมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ที่คณะกรรมการบริหารหารงานบุคคลไม่ต่อสัญญากับอาจารย์เพราะความขัดแย้งโกรธเคือง บาดหมางกันของประธานคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกับอาจารย์ผู้ทำสัญญา ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 56/2559 ตัวอย่างของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานีที่กำหนดให้อาจารย์ทำสัญญาโดยไม่มีมาตรฐานกลาง จึงเป็นเหตุให้หากอาจารย์ไม่ปฏิบัติตามจึงอาจส่งผลให้มหาวิทยาลัยเสียหายแม้เป็นสิทธิของอาจารย์ที่จะเรียกร้องความเป็นธรรมที่สัญญาจ้างอาจลิดรอนสิทธิอาจารย์ ซึ่งศาลก็พิจารณาว่าเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 76/2558 ตัวอย่าง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่อาจารย์ผู้ฟ้องได้รับการพิจารณาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการประเมินที่มีความอคติลำเอียงแล้วส่งผลต่อการประเมินแล้วศาลไม่สามารถรับพิจารณาได้เนื่องจากเป็นกลไกของมหาวิทยาลัยเอง ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 522/2554 เป็นต้น ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่ออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลโดยไม่มีมาตรฐานขั้นต่ำโดยเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระของผู้มีอำนาจในมหาวิทยาลัย หากผู้มีอำนาจมีอคติ ความขัดแย้งบาดหมางขาดธรรมาภิบาล จะส่งผลกระทบต่อสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ทำให้สรีภาพทางวิชาการของอาจารย์จะไม่ได้รับความคุ้มครอง

ตำแหน่งอาจารย์ของมหาวิทยาลัยถือเป็นบุคลากรหลักผู้มีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ดังนั้นจึงต้องมีความรู้ และคุณสมบัติที่พร้อมด้วยองค์ความรู้ในทางวิชาการมีคุณวุฒิ ประสบการณ์ และความคิดสร้างสรรค์ เพื่อนำมาถ่ายทอด ทำวิจัย และต้องพัฒนาความรู้อย่างสม่ำเสมอ การให้ความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการจึงส่งผลกระทบต่อบทบาทและหน้าที่ของอาจารย์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นอย่างมาก การมีมาตรฐานของกฎหมายที่ชัดเจนยังส่งผลต่อคัดเลือกผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์จากภาคเทคโนโลยี อุตสาหกรรม การเงิน และศิลปศาสตร์ เข้ามาในตำแหน่งอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อถ่ายทอดความรู้ตอบสนองนโยบายการศึกษา ให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาบรรลุผลได้ ดังนั้นกลไกการบริหารงานบุคคลจึงไม่ควรเป็นอุปสรรคขัดขวางการมีเสรีภาพทางวิชาการ

ในประเทศอังกฤษกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีความสัมพันธ์กับอาจารย์ของมหาวิทยาลัย ทั้งการจ้างอาจารย์ประจำ (Lecturer) อาจารย์พิเศษ (Guest Lecturer) นักวิจัย

(Researcher)[497] ซึ่งมีความแตกต่างกันเฉพาะในส่วนของเนื้อหาข้อตกลงและสิทธิประโยชน์[498] ภายใต้สัญญาจ้าง (Contract of Employment) และประเภทสัญญาการให้บริการ (Contract of Service) กฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยสัญญาจ้างจะได้รับความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการได้มากกว่ารูปแบบอื่น ๆ[499] เนื่องจากประเทศอังกฤษเสรีภาพทางวิชาการได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 (Education Reform Act 1988) และมีแนวความคิดที่ได้รับการผลักดันจาก UCU (University and College Union) ซึ่งเป็นองค์กรด้านการศึกษาที่ผลักดันให้การเรียนการสอนได้รับความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการแล้วจะต้องมีความมั่นคงในการทำงาน จึงวิเคราะห์ได้ว่าอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศอังกฤษ ได้รับความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของอาจารย์บรรลุผลโดยการนำมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการให้กับการทำงานของอาจารย์ นอกจากนี้กฎหมายกลางเกี่ยวกับการอุดมศึกษาของประเทศอังกฤษยังกำหนดให้อาจารย์มีส่วนร่วมในคณะกรรมการฝ่ายบุคคลและมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ กฎหมาย ระเบียบ สัญญา การรับสมัครอาจารย์ วิธีการเลือก ระยะเวลาจ้าง การประเมิน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การพัฒนาและการฝึกอบรม และการดำเนินงานทางวินัย ภายใต้กฎหมายกลางในระดับท้องถิ่นและกฎหมายด้านการศึกษา ซึ่งแตกต่างกับอาจารย์ซึ่งมีหน้าที่ในการบริการสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้อาจารย์มีสถานะเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งประเทศสหพันธรัฐเยอรมันกำหนดให้สถานะของตำแหน่งอาจารย์จะต้องเป็นข้าราชการ (Der Beamte) มีอำนาจ (Beamtenrechtlicher Funktionsvorbehalt) ความสัมพันธ์ตามกฎหมายข้าราชการ ซึ่งกฎหมายข้าราชการจะปกป้องอาจารย์มหาวิทยาลัยจากการถูกเลิกจ้างโดยง่าย[500] และในประเทศฝรั่งเศส อาจารย์ที่มีสถานะข้าราชการ (Enseignants – Fonctionaires) หรือที่เรียกว่าอาจารย์ชั้นสอง (Enseignantsdu Second Degré) เช่นเดียวกับ อาจารย์-นักวิจัย ภายใต้บังคับของ ประมวลกฎหมายการศึกษา มาตรา L951-2 รัฐบัญญัติฉบับที่ 84-16 วันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 บัญญัติ เกี่ยวกับสถานะงานราชการ[501]

---

[497] University and College Union, *op. cit.*

[498] R. Taylor, *op. cit.*

[499] D. Lewis and M. Sargeant, *op. cit.,* pp. 55-57.

[500] ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, **อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องเป็นข้าราชการ: การอภิปรายปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสถานะลูกจ้างของอาจารย์มหาวิทยาลัยในเยอรมันนี**, หน้า 785.

[501] กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก, *เรื่องเดิม,* หน้า 118.

ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ในประเทศอังกฤษ ประเทศสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส มีข้อสังเกตของการสร้างหลักประกันที่ชัดเจนของการคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ให้ได้รับความคุ้มครองตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายประเภทใดตามบริบทของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของประเทศนั้น ๆ ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในประเทศไทยที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ที่กำหนดให้ออกจากส่วนราชการแล้วมีการนำกฎหมายมาตรฐานความคุ้มครองของกฎหมายแรงงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่ง แนวทางการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลจึงมีความใกล้เคียงกับประเทศอังกฤษที่กำหนดให้อาจารย์ของมหาวิทยาลัยได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้เมื่อศึกษาการประกาศกฎหมายแรงงานฉบับแรกในปี ค.ศ. 1833 ในประเทศฝรั่งเศสที่ประกาศในปี ค.ศ. 1874 รวมถึงการริเริ่มจัดตั้งคณะกรรมาธิการการคุ้มครองแรงงาน โดยประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส อิตาลี่ ญี่ปุ่น เบลเยี่ยม คิวบา หรือสนธิสัญญาแวร์ซายส์ ที่เรียกว่า “International Labor Organization” ในปี ค.ศ. 1919 และในประเทศไทยที่วิวัฒนาการการคุ้มครองแรงงานตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนในปี พ.ศ. 2476 จนประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 จนถึงปัจจุบัน จึงพบว่าวิวัฒนาการของกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีความเป็นสากลมีวัตถุประสงค์คุ้มครองลูกจ้างให้มีความมั่นคงในการทำงาน เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครอง โดยกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้รับรองสิทธิต่าง ๆ ในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรนั้น ๆ ซึ่งในประเทศไทยกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีวิวัฒนาการโดยนำแนวปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ มาพัฒนากฎหมายให้ทัดเทียมเท่ากับสากล ได้แก่ การคุ้มครองสถานะการทำงาน สิทธิประโยชน์ ค่าจ้าง การรักษาพยาบาล สวัสดิการ ค่าทดแทน และหากถูกเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรมก็นายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชย เป็นต้น และนอกจากนี้กฎหมายคุ้มครองแรงงานยังกำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิ ลาป่วย ลาพักผ่อน ลาคลอดบุตร หรือการลาไปประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ดังนั้นจึงถือได้ว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานมีความเป็นมาตรฐานคุ้มครองการทำงานและเป็นกลไกในการบริหารงานบุคคลที่ได้รับการยอมรับ จึงวิเคราะห์ได้ว่าความคุ้มครองขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงเป็นหลักประกันการใช้เสรีภาพทางวิชาการให้กับอาจารย์ได้อย่างชัดเจน

รัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 93-461 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การให้บริการของบุคลากรด้านการสอนระดับสอง บรรจุในองค์การมหาชนด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา ลงวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1993 (Décret n° 93-461 Relatif aux obligations de service des personnels enseignants du second degree dans les établissements d’enseignement supérieur, 25 mars 1993)

จึงสรุปได้ว่าเมื่อวิเคราะห์มาตรฐานความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว หากไม่นำมาตรฐานของกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาวางเป็นมาตรการกลไกการคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ให้ชัดเจน ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยที่ออกโดยขาดมาตรฐานขั้นต่ำที่ชัดเจนเกี่ยวกับกฎหมายที่คุ้มครองสถานะการทำงาน จะกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการจัดการเรียนการสอน การทำวิจัย และการบริการวิชาการ ที่ส่งผลให้อาจารย์ไม่สามารถใช้เสรีภาพทางวิชาการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการได้ เมื่อเปรียบเทียบกับหลักประกันความคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ ประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดให้บทบาทของอาจารย์ได้รับหลักประกันการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการจากกฎหมายที่คุ้มครองการจัดทำบริการสาธารณะของอาจารย์ที่ชัดเจน ดังนั้นหากภาครัฐยังไม่กำหนดให้มีกฎหมายกลางเพื่อกำหนดสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยให้ชัดเจน หรือนำมาตรฐานของกฎหมายคุ้มครองแรงงานมากำหนดเป็นแนวทางหรือมาตรฐานขั้นต่ำ เพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะส่งผลกระทบให้เกิดการใช้อำนาจที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาแทรกแซงการใช้เสรีภาพทางวิชาการ

5.1.2 ปัญหาการบังคับใช้ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดขึ้นเองได้ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยถูกรับรองไว้ในหลักการอุดมศึกษา[502] เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้รับความคล่องตัวในการจัดการเรียนการสอน การศึกษาวิจัย การบริการทางวิชาการ สร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ และอาจารย์ได้รับเสรีภาพทางวิชาการ ดังนั้นรูปแบบของการดำเนินการของมหาวิทยาลัยจะต้องเป็นนิติบุคคล และการดำเนินกิจการต่าง ๆ จะต้องมีความเป็นอิสระทั้งการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การเงิน และงบประมาณ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยได้รับอำนาจเพื่อบริหารจัดการภายในได้อย่างคล่องตัว เช่น การออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง หรือสัญญา จึงมีคำถามว่าการออกกฎภายในมหาวิทยาลัยจะส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการที่คุ้มครองอาจารย์หรือไม่ วิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดให้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไป รวมถึงการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลด้วยซึ่งกำหนดสถานะ

---

[502] มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

ความสัมพันธ์ของอาจารย์กับมหาวิทยาลัยแต่ยังมีข้อสังเกตเรื่อง “แนวทาง” อันเป็น “มาตรฐานขั้นต่ำ” เกี่ยวกับรายละเอียดการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ที่ให้ความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดไว้เพียงว่า “ให้สภามหาวิทยาลัย ... ออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคล...” [503] ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นโดยขาดมาตรฐานจึงส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของอาจารย์ และมีประเด็นวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลดังนี้

5.1.2.1 วิเคราะห์มาตรฐานการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

จากการศึกษากลไกการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐพบว่า กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเพื่อกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัย จึงขอยกตัวอย่างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 23 ความว่า “สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง... (3) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย...” จึงมีประเด็นให้วิเคราะห์ได้ว่าสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคล แต่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยมิได้กำหนดเนื้อหาหรือรายละเอียดให้มหาวิทยาลัยออกมาตรการกลไกในการบริหารงานบุคคล จึงเป็นปัญหาการบังคับใช้ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ เนื่องจากสภามหาวิทยาลัยอาจกำหนดมาตรการกลไกการบริหารงานบุคคลอย่างไรก็ได้ และส่งผลให้สถานะความสัมพันธ์ที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการได้ เช่น มาตรการกลไกการบริหารงานบุคคลต่ออาจารย์ การพิจารณาประเมิน การต่อหรือไม่ต่อสัญญา และส่งผลต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา จึงวิเคราะห์ต่อไปว่ามาตรฐานการออกข้อบังคับของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีกลไกการด้านธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยอย่างไรในการบังคับใช้ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลเพื่อมิให้กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์

เมื่อศึกษากลไกการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยโดยไม่มีแนวทางอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ จึงได้วิเคราะห์ถึงการใช้ธรรมาภิบาลในกลไกการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยให้มีมาตรฐาน พบว่าสภามหาวิทยาลัยต้องมี “หลักธรรมาภิบาล” ตามมาตรการกลไกที่ออกโดยพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 พอสรุปได้ว่า สภา

---

[503] มาตรา 23 (3) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558

มหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดประมวลจริยธรรม และข้อบังคับเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี ผู้บริหาร คณาจารย์ เจ้าหน้าที่ รวมถึงนิสิตและนักศึกษา โดยหลักธรรมาภิบาลได้รับแนวความคิดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งวางหลักไว้ก่อนหน้านี้ ดังนั้นการออกข้อบังคับเพื่อกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยจึงเป็นกลไกหนึ่งในกำหนดบทบาทให้อาจารย์จัดทำบริการสาธารณะได้บรรลุวัตถุประสงค์ หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นกลไกหนึ่งที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิยาลัย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการบริหารงานบุคคลในเชิงโครงสร้างอย่างโปร่งใสและสุจริตมีหลักนิติธรรม (Rule of Law) มิให้ใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ คำนึงถึงความเป็นธรรม และเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพ และหลักคุณธรรม (Ethics) ที่ส่งเสริมให้บุคลากรมีการพัฒนาตนเอง สร้างความซื่อสัตย์ จริงใจขยันอดทน ตลอดจนหลักการมีส่วนร่วม (Participation) ที่ส่งเสริมให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหารงาน จึงวิเคราะห์ต่อไปว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการไว้หรือไม่ ปัจจุบันหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐออกเป็นประมวลจริยธรรมและได้ออกข้อบังคับเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหาร เช่น ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วย ประมวลจริยธรรมของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2563 หรือในข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. 2564 ซึ่งจากการศึกษาหลักธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่าหลักธรรมาภิบาลที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นเป็นเพียงการวางหลักธรรมาภิบาลทั่วไปในการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ โดยมิได้กำหนดมาตรการกลไกสำหรับการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

ในประเทศอังกฤษเมื่อศึกษามาตรฐานการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่กำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์พบว่านอกจากการนำกฎหมายคุ้มครองแรงงานมากำหนดไว้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำแล้ว ประเทศอังกฤษได้นำหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของคณาจารย์มาวางเป็นแนวทางจัดตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคล (Staff Committee)[504] เพื่อออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายการบริหารงานบุคคล และนอกจากนี้ประเทศอังกฤษนั้นยังจัดตั้งองค์กรกลางด้านธรรมาภิบาลโดยเฉพาะเรียกว่า “(CUC) Committee of University Chairs” เพื่อวางกฎบัตรเรื่องธรรมาภิบาล “Code of Practice for Governance in High Education” เพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ สอดคล้องกับประเทศฝรั่งเศสที่วางกลไกธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคลซึ่งกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพและความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ค.ศ. 2007 (Loi no 2007-1199 du 10 août

---

[504] วรรณา สุขาโต และคณะ, *เรื่องเดิม,* หน้า 391.

2007 relative aux libertés et responsabilités des universitiés) ที่อธิการบดีจะต้องเป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัยทำข้อตกลงหรือสัญญาต่าง ๆ ผูกพันกับมหาวิทยาลัยคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ[505] เป็นธรรมาภิบาลคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของบริหารงานบุคคล

จากการมาตรฐานการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยวิเคราะการนำธรรมาภิบาลที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ พบว่าการวางหลักธรรมาภิบาลของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส มีกลไกที่สามารถนำมากำหนดไว้เพื่อการข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และการกำหนดให้มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลธรรมาภิบาลและการวางแนวทางเรื่องการมีส่วนร่วมของอาจารย์เพื่อการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา ส่งผลให้การกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยได้รับความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ ปัญหาของประเทศไทยจึงขาดมาตรฐานการวางหลักธรรมาภิบาลเพื่อการหนดแนวทางการบริหารงานบุคคล จึงส่งผลให้กลไกต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคลมีการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมต่ออาจารย์และกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ

5.1.2.2 วิเคราะห์ผลกระทบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในการมีส่วนร่วมของอาจารย์ในคณะกรรมการด้านการบริหารงานบุคคล

จากปัญหาที่ได้ศึกษาไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ว่าสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอำนาจอิสระในการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลได้โดยไม่ต้องนำมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายของส่วนราชการ หรือมาตรฐานในหลักเกณฑ์ใด ๆ มาปฏิบัติตาม จึงมีคำถามต่อไปว่าอาจารย์ซึ่งมีบทบาททางหลักของมหาวิทยาลัยจะมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการออกกลไกและการบริหารงานบุคคลได้หรือไม่ และจะส่งผลกระทบอย่างไรหากกฎหมายมิได้กำหนดให้อาจารย์มีส่วนร่วม ทั้งนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่กำหนดให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ โดยเฉพาะคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยตั้งขึ้นพบว่าบทบาทการใช้อำนาจของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่งผลกระทบต่อความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ เพราะว่ากลไกของการบริหารงานบุคคลเป็นกลไกที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัย ดังนั้นเมื่อเมื่อบทบาทของอาจารย์จะต้องได้รับความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการกระบวนการในการบริหารงานบุคคลที่มหาวิทยาลัยออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญา เช่น กลไกการคัดเลือก การแต่งตั้ง ประเมิน การเลื่อนขั้น การได้รับสิทธิประโยชน์ ตลอดจนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ จึงเป็นกลไกที่กระทบต่อบทบาทและหน้าที่ของอาจารย์ การมีส่วนร่วมของอาจารย์ในคณะกรรมการด้านการบริหารงานบุคคลจึงเป็นกลไกที่อาจารย์ควรได้รับบทบาท

---

[505] กมลรัตน์ พินิจภูวดล, *เรื่องเดิม,* หน้า 23.

เพื่อพิจารณาเงื่อนไขต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของอาจารย์ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐพบว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกำหนดให้การตั้งคณะกรรมการของมหาวิทยาลัย ต้องกำหนดให้มีผู้แทนจากสภาคณาจารย์เป็นองค์ประกอบด้วย[506] ซึ่งกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยบัญญัติไว้แตกต่างกับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่น ๆ จึงวิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของอาจารย์ในกลไกทางวิชาการของมหาวิทยาลัย เพื่อปกป้องผลประโยชน์และเป็นกระบอกเสียงคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ ดังนั้น อาจารย์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะได้รับสิทธิโดยมีหลักประกันของกฎหมายเข้าไปมีส่วนร่วมในกลไกการบริหารงานบุคคลและการอุทธรณ์ร้องทุกข์ เช่น กลไกในการออกข้อบังคับกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ การจ้าง การกำหนดสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ หรือ การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์จากคำสั่งที่ส่งผลกระทบต่ออาจารย์ทำให้อาจารย์ไม่ได้รับความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ เช่น การไม่ต่อสัญญา และคำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นต้น สำหรับกฎหมายจัดตั้งของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่น ๆ แม้ว่าจะมิได้กำหนดให้คณาจารย์มาเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการต่าง ๆ ในองค์กรกลางของมหาวิทยาลัย เช่น สภามหาวิทยาลัย ก็พอมีองค์ประกอบของผู้แทนสภาคณาจารย์ เช่น องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒมีประธานสภาคณาจารย์เป็นกรรมการ[507] ซึ่งกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐส่วนใหญ่นั้น ได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีองค์ประกอบของผู้แทนจากสภาคณาจารย์ เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์[508] มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์[509] จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย[510] เป็นต้น สำหรับกลไกในการบริหารงานบุคคลและการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่สภามหาวิทยาลัยจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อมาดำเนินในงานนั้น จากการศึกษาพบว่าข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้กำหนดให้มีคณาจารย์เป็นองค์ประกอบในคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการบริหารงานบุคคล[511] มีองค์ประกอบของ

---

[506] มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

[507] มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[508] มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558

[509] มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558

[510] มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

[511] ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2559

ประธานสภาคณาจารย์เป็นกรรมการ และคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์[512] มีองค์ประกอบของอาจารย์จำนวน 2 คน ซึ่งวิเคราะห์แล้วพบว่าการกำหนดองค์ประกอบให้อาจารย์มีส่วนร่วมในกระบวนการของบริหารงานบุคคลเป็นดุลพินิจของสภามหาวิทยาลัยที่จะใช้อำนาจในการแต่งตั้งอาจารย์เข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ก็ได้

ในต่างประเทศกลไกการมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยส่งผลกระทบต่ออาจารย์ การมีส่วนร่วมของอาจารย์จึงเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของประเทศต่าง ๆ ตัวอย่างในประเทศอังกฤษ การตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคล (Staff Committee)[513] ซึ่งประกอบด้วย รองอธิการบดีเป็นประธาน ผู้แทนจากคณะสายวิชาการซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับอาจารย์ และในประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ต้องมาจากผู้สอนในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับผู้บรรจุแต่งตั้ง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจึงดำเนินการแต่งตั้งได้ นอกจากนี้ตามรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1977 ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยบุคลากรผู้สอนในมหาวิทยาลัย ซึ่งมีองค์ประกอบเท่า ๆ กัน ระหว่างตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของผู้สอนในมหาวิทยาลัย และที่มาจากผู้บริหารในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ โดยทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในการเสนอการแก้ไข ปรับปรุง กฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงที่เทียบเท่า จึงสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของอาจารย์มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนตั้งแต่การคัดเลือกและแต่งตั้ง การบรรจุ การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติงาน และการดำเนินงานทางวินัย ผู้ศึกษาจึงวิเคราะห์ได้ว่าในต่างประเทศการกำหนดให้การมีส่วนร่วมของอาจารย์มีความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลตั้งแต่กระบวนการบริหารบุคลากร การแก้ไขปรับปรุงระเบียบ ดังนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของอาจารย์ในกลไกการบริหารงานบุคคล จึงเป็นกลไกสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในบทบาทของอาจารย์

จึงสรุปการวิเคราะห์ผลกระทบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยของการมีส่วนร่วมของอาจารย์ในคณะกรรมการบริหารงานบุคคลได้ว่า การมีส่วนร่วมของอาจารย์มีความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลที่ส่งผลกระทบต่อสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัยที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ดังนั้นเมื่อประเทศไทยไม่มีมาตรฐานการกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของอาจารย์ไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ชัดเจน จึงส่งผลกระทบให้การใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยเพื่อออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคล

---

[512] ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2559

[513] วรรณา สุขาโต และคณะ, *เรื่องเดิม,* หน้า 39.

เป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขต ปราศจากการควบคุม ส่งผลต่อความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบมาตรฐานการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยแต่ละประเทศ

ประเด็นที่คุ้มครอง	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	สหพันธรัฐเยอรมัน	ไทย
1. มาตรฐานความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่ส่งผลต่อการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์	- เสรีภาพทางวิชาการถูกรองรับไว้ในพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 (Education Reform Act 1988) - การคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการนอกจากจะได้รับการคุ้มครองเกี่ยวกับการเรียนการสอนแล้ว ยังได้รับความคุ้มครองจากความมั่นคงในการทำงาน (กฎหมายคุ้มครองแรงงาน)	เสรีภาพทางวิชาการของประเทศฝรั่งเศสมีความคุ้มครองเชิงกลไกการการบริหารที่มีความเป็นอิสระ indépendant รัฐจะไม่เข้ามาวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ - อาจารย์จะได้รับสถานะความคุ้มครองโดยการมีส่วนร่วมของอาจารย์ในการบริหารงานบุคคล ตามกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1977 และได้รับสถานะการบริหารงานบุคคลทางกฎหมายที่ชัดเจนเป็นข้าราชการมี (Enseignants – Fonctionaires) ซึ่งมีบทบาท	- รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเยอรมันกำหนดไว้ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการไว้ว่า ““วิชาการและสอนต้องอิสระ” (Die Kunst, Wissenschaft und ihre Lehre is sind frei) คุ้มครองบทบาททางวิชาการของอาจารย์ให้มีเสรีภาพทางวิชาการ - กฎหมายอุดมศึกษา (Hochschulrahmengesetz: HRG) ปี ค.ศ. 1976 ได้กำหนดโครงสร้างและการดำเนินงานมหาวิทยาลัยให้มีเสรีภาพทางวิชาการในมาตรา 4 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “มลรัฐ และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีหน้าที่ในการประกันการใช้เสรีภาพทางวิชาการของบุคลากร	- รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2560 กำหนดไว้ในมาตรา 34 ว่า “...เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับการคุ้มครอง...” - หลักการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ในมาตรา 14 ว่า “...เสรีภาพทางวิชาการในการศึกษาวิจัย ในการเรียนการสอน และการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการตามหลักวิชา ย่อมได้รับความคุ้มครอง...” - กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐวางหลักไว้ว่า “...ความมีเสรีภาพทางวิชาการและความเป็นเลิศทางวิชาการ

ประเด็นที่คุ้มครอง	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	สหพันธรัฐเยอรมัน	ไทย
		ในการบริการสาธารณะด้านการศึกษา (Service Public de l'Enseignement)	ของมหาวิทยาลัย"	ควบคู่ไปกับคุณธรรมและจริยธรรม..." (มาตรา 8 (2) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559
2. มาตรฐานความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน	- การจ้างอาจารย์ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีมาตรฐานสากลเน้นหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ตามพระราชบัญญัติความเท่าเทียมกัน ค.ศ. 2010 (Equality Act 2010) แ - มีสถานะตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ประเภทสัญญาการให้บริการ (Contract of Service) ได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติจ้างแรงงาน ค.ศ. 1996 การเลิกจ้างที่เป็นธรรม นายจ้างต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ACAS (Code of Practice on	กำหนดให้อาจารย์มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการ (Enseignants – Fonctionaires) สิทธิและหน้าที่อยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายการศึกษา มาตรา L951-2 รัฐบัญญัติฉบับที่ 84-16 วันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 บัญญัติเกี่ยวกับสถานะงานราชการ	การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมหาชนการจัดทำบริการสาธารณะรัฐธรรมนูญกำหนดให้อาจารย์จะต้องเป็น-ข้าราชการ (Der Beamte) และจะต้องเป็นผู้มีอำนาจ ซึ่งกฎหมายข้าราชการจะปกป้องอาจารย์มหาวิทยาลัยจากการถูกเลิกจ้างโดยง่าย อาจารย์จึงไม่อยู่ภานใต้บังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน	- กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดให้อาจารย์เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามสัญญาจ้าง และกฎหมายจัดตั้งของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งมิได้บัญญัติให้บังคับใช้ความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ - สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ภายใต้

ประเด็นที่คุ้มครอง	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	สหพันธรัฐเยอรมัน	ไทย
	Disciplinary and Grievance Procedures) และสามารถใช้สิทธิทางศาลแรงงานได้หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ้าง			ขอบเขตของการกำหนดให้มีความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน
3. มาตรฐานการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวกับการใช้ธรรมาภิบาลเพื่อออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคล	มีองค์กรกลางที่เป็นองค์กรเฉพาะ (CUC) ด้านธรรมาภิบาล และกฎบัตร “Code of Practice for Governance in High Education” และจัดตั้งให้อาจารย์มีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารงานบุคคล (Staff Committee)	สภามหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วย เสรีภาพและความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ค.ศ. 2007 และกำหนดให้มีหลักธรรมาภิบาลการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ที่กำหนดให้อาจารย์มีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเพื่อออกข้อบังคับ และการบรรจุแต่งตั้ง ประเมิน กระบวนการวินัย ตามกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1977	- ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยถูกกำกับโดย หน่วยงาน HRK ที่ตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นสำนักงานอธิการบดี หรือเรียกว่า ทปอ. ที่ประชุมอธิการบดี และยังมี KMK เป็นรัฐมนตรีว่าการศึกษาในแต่ละเขตที่มีถึง 16 เขต (The ministry of Education and Culture affair of the Lander) และมี AC หรือ Accreditation council เป็นหน่วยงานที่เกิดจาก HRK และ KMK เพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานควบคุมคุณภาพทางการศึกษา	พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กำหนดให้มหาวิทยาลัยออกข้อบังคับธรรมาภิบาล และ ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของอาจารย์ในคณะกรรมการต่าง ๆ มีเพียงพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 ที่กำหนดไว้เท่านั้น

ในความคิดเห็นของผู้ศึกษามีความเห็นว่าปัญหาความไม่ชัดเจนของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของประเทศไทยส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ เมื่อนำกฎหมายมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับของต่างประเทศซึ่งมีการกำหนดมาตรการการคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการไว้ในรัฐธรรมนูญในตัวอย่างของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน การวางกลไกการมีธรรมาภิบาลของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส หรือการนำกฎหมายคุ้มรองแรงงานของประเทศอังกฤษวางเป็นแนวทางคุ้มครองอาจารย์ ดังนั้นเมื่อประเทศไทยมิได้วางมาตรการกลไกเป็นมาตรฐานให้สภามหาวิทยาลัยเพื่อจำกัดอำนาจความเป็นอิสระของสภามหาวิทยาลัยและวางกลไกการมีธรรมาภิบาลที่ใช้อำนาจแล้วกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการจึงส่งผลให้ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญา ของสภามหาวิทยาลัยเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการใช้เสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ เป็นปัญหากระทบต่อการจัดการเรียนการสอน การวิจัยและการบริการวิชาการ ที่ไม่อาจดำเนินการได้ตามหลักบริการสาธารณะ และไม่อาจส่งเสริมการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้บรรลุผลได้

5.2 วิเคราะห์ปัญหาการใช้ธรรมาภิบาลด้านการบริหารงานบุคคลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่บนหลักความเป็นอิสระของการบริหาร และได้ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้วางหลักเกณฑ์ด้านต่าง ๆ ในการบริหารมหาวิทยาลัย เช่น การบริหารจัดการหลักสูตร การบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ โดยมีความสัมพันธ์กับรัฐส่วนกลางในรูปแบบของการกำกับดูแล ต่างจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีสถานะเป็นส่วนราชการนอกจากการรับนโยบายจากรัฐผ่านการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษาฯ แล้ว รัฐมนตรียังมีบทบาทในการบังคับบัญชาและกำกับดูแล ผ่านโครงสร้างของส่วนราชการและการบังคับใช้กฎหมาย เช่น กฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น ต่อมาเมื่อภาครัฐจัดตั้งกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม แยกออกจากกระทรวงศึกษาธิการ[514] ดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 2 ประเภท คือ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยจัดตั้งคณะกรรมการการ

[514] มาตรา 17/1 แห่งพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562

อุดมศึกษา (กกอ.) กำกับดูแลมหาวิทยาลัยให้ปฏิบัติตามแผนการอุดมศึกษา[515] และการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ส่วนมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ก.พ.อ. ไม่สามารถก้าวล่วงไปยังอำนาจของสภามหาวิทยาลัยได้ ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานมหาวิทยาลัยดำเนินไปด้วยความสุจริต โปร่งใสและมีกลไกการควบคุมการใช้อำนาจที่ได้รับนั้นอิสระแตกต่างจากส่วนราชการอื่น หลักธรรมาภิบาลจึงถูกกำหนดขึ้นในหลักการอุดมศึกษาโดยกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยออกประมวลจริยธรรมของนายกสภามหาวิทยาลัย ข้อบังคับด้านธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยสำหรับการบริหารองค์กรแก่ผู้บริหาร บุคลากร และผู้เรียน[516] เพื่อประกาศกลไกในการบริหารงานมหาวิทยาลัยให้ตรวจสอบได้ แต่เมื่อนำหลักธรรมาภิบาลที่กำหนดขึ้นตามที่หลักการอุดมศึกษามาวิเคราะห์แล้วพบว่าการมีธรรมาภิบาลสำหรับบริหารงานบุคคลซึ่งอาจกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการยังมิได้กำหนดไว้ จึงนำไปสู่การวิเคราะห์เกี่ยวกับองค์กรกลางที่จะต้องทำหน้าที่กำกับดูแลการใช้ธรรมาภิบาลและผลกระทบที่เกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐวิเคราะห์ได้ดังนี้

5.2.1 วิเคราะห์ขอบเขตสถานะขององค์กลางเพื่อกำกับดูแลธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันบทบาทขององค์กรกลางของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความเป็นอิสระแยกออกจากส่วนราชการ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยนั้นเป็นองค์กรกลางของมหาวิทยาลัย ซึ่งสภามหาวิทยาลัยอาจแต่งตั้งคณะกรรมการกลางซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางเพื่อกำกับดูแลธรรมาภิบาลด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ จึงศึกษาวิเคราะห์ได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

5.2.1.1 วิเคราะห์บทบาทขององค์กรกลางที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐ

มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ วิเคราะห์แล้วพบว่ารูปแบบการบริหารงานบุคคลมีกฎหมายกลางเพื่อกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์มีสถานะเป็น “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา”เป็นหลัก และภายหลังจารัฐบาลมีนโยบายผลักดันให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นกฎหมายกลางการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ได้กำหนดให้มีสถานะ พนักงานมหาวิทยาลัย” ทดแทน

---

[515] มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562

[516] มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

อัตรากำลังของข้าราชการซึ่งมีสถานะโดยการทำสัญญาจ้าง[517] และกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยได้บริหารงานบุคคลโดยอิสระมากขึ้นกับข้าราชการและพนักงานของมหาวิทยาลัย แต่ขอบเขตของการบริหารงานบุคคลหลักที่ข้าราชการจะต้องได้รับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลยังคงถูกกำหนดให้มีองค์กรกลางเฉพาะการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และแยกเฉพาะพนักงานของมหาวิทยาลัยให้สภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ในการบริหารงานบุคคล[518] บทบาทขององค์กรกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรของรัฐซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาจึงมีความแตกต่างในการบริหารงานบุคคลที่ไม่เหมือนกับส่วนราชการทั่วไป เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีพันธกิจการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาที่ได้รับความคุ้มครองเกี่ยวการมีเสรีภาพทางวิชาการเพื่อสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ

ดังนั้นระบบการบริหารของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงถูกกำหนดให้มีความเป็นอิสระที่ให้อำนาจกับสภามหาวิทยาลัยโดยมีองค์ประกอบจากหลายภาคส่วนทั้งบุคคลในท้องที่และผู้ทรงคุณวุฒิในด้านวิชาการมากมาย และให้มีอำนาจอิสระโดยกฎหมายการศึกษารับรองไว้[519] ส่วนรูปแบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีลักษณะที่แตกต่างกันขององค์ประกอบที่มาจากอำนาจของราชการส่วนกลาง และการแต่งตั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการในสภามหาวิทยาลัยที่กำหนดขึ้นได้เองตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการประกอบด้วย รัฐมนตรีฯ ปลัดกระทรวงฯ ผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ มีนายกสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี และผู้แทนจากข้าราชการพลเรือน เป็นต้น[520] ซึ่งคณะกรรมการกลางดังกล่าวที่มีบทบาทในการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัย เช่น กำหนดสถานะ ตำแหน่ง การบรรจุ การแต่งตั้ง ตำแหน่งบริหาร วิธีการเลื่อนขั้นเงินเดือน แนวทางการดำเนินงานทางวินัย การรักษาวินัย การลงโทษ การโอนย้าย และการอุทธรณ์ร้องทุกข์ โดยแนวปฏิบัตินั้นจะถูกจัดทำเป็นกฎ ก.พ.อ. หรือประกาศ ก.พ.อ. กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการนำมาตรการไปเป็นแนวทางบริหารงานภายใน

---

[517] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551)

[518] มาตรา 65/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551)

[519] มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

[520] มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

มหาวิทยาลัยเป็น “มาตรฐานขั้นต่ำ” ในการบริหารงานบุคคลนอกจากนี้ ก.พ.อ. ยังมีบทบาทในการรับพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์กรณีข้าราชการพลเรือนถูกลงโทษทางวินัยกรณีถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก และให้ถือว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.อ. ที่ได้ออกเป็นคำสั่งนั้น สภามหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตาม โดยกระบวนการเกี่ยวกับการรับพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ก.พ.อ. ได้จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.) เป็นผู้รับเรื่องและวินิจฉัย

จากบทบาทขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ (ก.พ.อ.) จึงวิเคราะห์ได้ว่ามาตรฐานที่กฎหมายกลางกำหนดขึ้นให้องค์กรกลางนำมาเป็นแนวปฏิบัติวางมาตรการกลไกในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น เป็นหลักประกันสำหรับการคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ได้ เนื่องจากโดยสถานะของกฎหมายกลางมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการของมหาวิทยาลัยจึงไม่มีความลักลั่นกันในการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ซึ่งปฏิบัติตามกฎหมายกลาง เว้นแต่สถานะของพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งข้อบังของสภามหาวิทยาลัยในการบริหารงานบุคคลออาจมีความแตกต่างในกลไกบางประกันแต่กฎหมายกลางนั้นยังกำหนดมาตรฐานของการบริหารงานบุคคลไว้อย่างกว้างว่ามหาวิทยาลัยจะต้องไปกำหนดกลไกใดบ้างในการบริหารงานบุคคล เช่น การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้าย การลา วินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ร้องทุกข์ การออกจากงาน เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายกลางของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการยังกำหนดการมีส่วนร่วมของอาจารย์โดยกำหนดให้องค์กรกลางประกอบด้วยผู้แทนจากอาจารย์ซึ่งเป็นข้าราชการในการพิจารณาออกมาตรการในการบริหารงานบุคคลและรับพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ได้

จึงเป็นประเด็นให้วิเคราะห์ได้ว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการซึ่งมีแนวทางและมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลนั้น สามารถนำมาเป็นหลักประกันการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ได้หรือไม่ แม้ว่ากลไกของการออกมาตรการต่าง ๆ จะมีขั้นตอนที่สร้างความไม่คล่องตัวและการใช้อำนาจจากส่วนกลาง

5.2.1.2 วิเคราะห์บทบาทขององค์กรกลางที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยได้รับอำนาจแยกออกจากระบบราชการที่มีลักษณะรวมอำนาจ ดังนั้นเมื่อมหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารงานแล้ว อาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงถูกกำหนดให้มีสถานะ “พนักงานมหาวิทยาลัย” โดยการทำสัญญาจ้างซึ่งออกโดยข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยให้แตกต่างกับข้าราชการของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการซึ่งมีกฎหมายกลาง จึงวิเคราะห์ได้ว่าสภามหาวิทยาลัยมีบทบาทเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล มีอำนาจออกข้อบังคับ ระเบียบ

ประกาศ คำสั่งหรือสัญญาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล กำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์กับมหาวิทยาลัย และกำหนดกลไกการอุทธรณ์ร้องทุกข์ได้[521] สภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือเป็นองค์กลางสูงสุดที่มีอำนาจกำหนดให้ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของการบริหารงานบุคคลที่ส่งผลต่ออาจารย์ ทั้งนี้สภามหาวิทยาลัยอาจตั้งคณะกรรมกลางการบริหารงานบุคคลภายในเพื่อวางมาตรการกลไกด้านการบริหารงานบุคคล เช่น การคัดเลือกอาจารย์ การทำสัญญา และการรับเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์[522] จึงขอยกตัวอย่างมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการกลางขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (กบบ.)[523] มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล กำหนดตำแหน่ง ค่าตอบแทน การคัดเลือก การจ้าง การพัฒนาบุคลากร และการประเมิน เป็นต้น ประกอบด้วยกรรมการซึ่งมาจากการมีส่วนร่วมของอาจารย์ผ่านประธานสภาคณาจารย์[524] และแต่งตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (กอร.)[525] ที่ทำหน้าที่รับเรื่องพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของผู้ปฏิบัติงานเมื่อได้รับผลกระทบจากการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยอาจารย์โดยประธานสภาคณาจารย์ และผู้แทนจากอาจารย์ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานสายวิชาการ[526] ทั้งนี้สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่น ๆ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลโดยให้มีผู้แทนจากสภาคณาจารย์เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น เหมือนมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ โดยกำหนดเป็นสภาพบังคับตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย[527] ได้แก่คณะกรรมการนโยบายบุคลากร[528] รวมถึงการกำหนดให้มีผู้แทนอาจารย์ในคณะกรรมการ

---

[521] มาตรา 23 (3) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[522] มาตรา 23 (18) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[523] ข้อ 22 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2559

[524] ข้อ 18 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2559

[525] ข้อ 9 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2559

[526] ข้อ 7 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2559

[527] มาตรา 21 (17) แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

[528] ข้อ 9 แห่งข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557

อุทธรณ์ร้องทุกข์[529] ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่าเป็นหลักประกันของการมีส่วนร่วมของอาจารย์ซึ่งปรากฏในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยชัดเจนมากว่ามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒซึ่งเป็นนโยบายของสภามหาวิทยาลัยที่ได้ออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลรองรับไว้ แต่กฎหมายของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แม้ว่ามีการบริหารงานบุคคลจะถูกกำหนดขึ้นเป็นข้อบังคับโดยสภามหาวิทยาลัยเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ กลับมีข้อสังเกตว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคล (ก.บ.ค.) และคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ (ก.อ.ม.) ตามข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นั้นมิได้บังคับให้แต่งตั้งผู้แทนของอาจารย์สำหรับการบริหารงานบุคคล[530] และการอุทธรณ์ร้องทุกข์[531]

จากอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งวิเคราะห์ได้ว่าความเป็นอิสระของสภามหาวิทยาลัยส่งผลต่อกลไกในการบริหารงานบุคคลและการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่กำหนดให้มาตรการกลไกของมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นภายในมีความแตกต่างกัน และมีข้อสังเกตจากอำนาจในการแต่งตั้งให้องค์ประกอบของคณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคลภายในมหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจกำหนดให้มีคณาจารย์เข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มิได้บัญญัติให้อาจารย์หรือผู้แทนสภาคณาจารย์มีส่วนร่วมกับการบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาการบริหารงานบุคคลของกรรมการกลางโดยไม่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

สำหรับองค์กรกลางภายนอกที่กำกับด้านการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ พบว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายจากส่วนราชการและกฎหมายอื่น ๆ ทั้งนี้โดยโครงสร้างการบริหารงานด้านการอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงมีเพียงคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ซึ่งทำหน้าที่ในทางนโยบายให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ และมาตรฐานการอุดมศึกษา ให้มหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชนทุกแห่งรวมถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐปฏิบัติตาม แต่ไม่มีอำนาจก้าวล่วงถึงการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ตามหลักอุดมศึกษาได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษา

---

[529] ข้อ 87 แห่งข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2557

[530] ข้อ 5 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2559

[531] ข้อ 5 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2559

วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีอำนาจร่วมกับ กกอ. เกี่ยวกับการกำกับการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และอาจก่อให้เกิดความเสียต่อส่วนรวม หรือการไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง หรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษาอย่างร้ายแรงได้[532] ซึ่งรัฐมนตรีฯ อาจใช้อำนาจในการออกคำสั่งให้มหาวิทยาลัยดำเนินการหรือไม่ดำเนินการได้ อย่างไรก็ตามอำนาจของรัฐมนตรีฯ ตามหลักการอุดมศึกษาได้วางแนวทางไว้ให้ต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย และต้องได้รับความเห็นชอบจาก กกอ. ก่อน จึงวิเคราะห์ได้ว่าองค์กรกลางจากภายนอกไม่มีอำนาจในการควบคุมและบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งแตกต่างกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) มีอำนาจกำหนดมาตรการกลไกต่าง ๆ ด้านการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ส่งผลกระทบให้ความเป็นอิสระในการบริหารอาจเป็นช่องทางการใช้อิทธิพลภายในมหาวิทยาลัยโดยไม่มีการควบคุมโดยสภาพบังคับของกฎหมาย

เมื่อศึกษาวิเคราะห์องค์กรกลางของต่างประเทศพบว่าองค์กรกลางที่ทำหน้าที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัย เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับการใช้ธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคลซึ่ง มีตัวอย่างของประเทศอังกฤษ คือองค์กรกลางที่เรียกว่า (CUC) Committee of University Chairs ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการกำกับการบริหารงานมหาวิทยาลัย สำหรับกลกคุ้มครองการทำงานประเอทศอังกฤษนำกฎหมายแรงงานซึ่งมีความเป็นมาตรกฐานสากลที่สามารถใช้เป็นกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการได้ นอกจากนี้ยังมีกลไกการมีสำนักงานที่ปรึกษาและงานด้านอนุญาโตตุลาการ (Advisory Conciliation and Arbitration Service: ACAS) ที่ใช้สำหรับยื่นคำร้องทุกข์แล้วใช้สิทธิทางศาลแรงงาน[533] ส่วนประเทศฝรั่งเศส ตามกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 มิถุนายน 1977 กำหนดให้มีองค์กรกลางเป็นคณะกรรมการกลางว่าด้วยการบริหารงานบุคคลทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ เสนอแนะ แก้ไข ปรับปรุง หลักเกณฑ์ หรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา และมีคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งพิจารณาเรื่องการแต่งตั้ง การเลื่อนขั้น หรือการเลื่อนตำแหน่งของบุคลากรผู้สอน นอกจากนี้ยังมีตัวแทนคณาจารย์ผู้สอนมาเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการต่าง ๆ จึงวิเคราะห์ได้ว่ามาตรการบริหารงานบุคคลของต่างประเทศได้กำหนดกลไกการมีธรรมาภิบาลขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลไว้อย่างชัดเจนให้อาจารย์สามารถนำมาเป็นหลักประกันความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการได้

---

[532] มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

[533] กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก, *เรื่องเดิม*, หน้า 224.

จึงสรุปการวิเคราะห์บทบาทขององค์กรกลางของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบขององค์กรกลางในระบบของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและของมหาวิทยาลัยต่างประเทศแล้วพบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของประเทศไทยไม่มีองค์กรกลางซึ่งทำหน้าที่คุ้มรองเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้มีธรรมาภิบาลที่ชัดเจน และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยสามารถวางมาตรการกลไกและแต่งตั้งองค์กรกลางเพื่อกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลและการใช้ธรรมาภิบาลภายในของมหาวิทยาลัยในกำกับนั้น จึงส่งผลให้องค์กรกลางซึ่งสภามหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นมีอำนาจตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดเท่านั้น และยังขาดการมีส่วนร่วมของอาจารย์เพื่อวางกลไกการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของตนเอง จึงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์และมีผลให้ผู้มีอำนาจในมหาวิทยาลัยใช้อำนาจต่อกลไกของการบริหารงานบุคคลที่ไม่มีธรรมาภิบาลคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ เช่น การไม่ต่อสัญญา การประเมินที่ไม่เป็นธรรม หรือขาดความเป็นธรรมในกลไกการอุทธรณ์ร้องทุกข์

5.2.2 วิเคราะห์ผลกระทบในการไม่มีองค์กรกลางที่ชัดเจนในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้รับความเป็นอิสระโดยกฎหมายจัดตั้งของมหาวิทยาลัยกำหนดให้มหาวิทยาลัยดำเนินงานได้โดยไม่มีองค์กรกลางจากภายนอกและระบบโครงสร้างการบังคับบัญชาของส่วนราชการดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ โดยอำนาจของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในแต่ละแห่งกำหนดไว้ให้มหาวิทยาลัยไม่เป็นส่วนราชการ[534] จึงส่งผลให้องค์กรกลางที่มีอำนาจกำกับด้านธรรมาภิบาลต่าง ๆ ของส่วนราชการซึ่งกำกับดูแลมหาวิทยาลัย ไม่สามารถกำกับดูแลการใช้ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยได้ จึงวิเคราะห์ถึงองค์กรกลางเกี่ยวกับการกำกับการมีธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยด้านการบริหารงานบุคคลพบว่า ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมีกลไกกำกับดูแลจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ซึ่งมีบทบาทในการวางแนวปฏิบัติการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เช่น การออกกฎ ก.พ.อ. หรือกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณ[535] และมีการรับเรื่องพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์ของข้าราชการมหาวิทยาลัย โดยจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.) แล้วใช้อำนาจสั่งการให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติตาม

---

[534] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

[535] มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

ดังนั้นโดยสถานะของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการโดยผลของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย จึงไม่ได้รับการกำกับดูแลจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการได้อย่างชัดเจน จึงต้องวิเคราะห์ต่อไปว่าเมื่อมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่มีองค์กรกลางเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ดังนั้นจะได้รับความคุ้มครองจากองค์กรกลางประเภทใดบ้าง วิเคราะห์ได้ว่าในหลักการอุดมศึกษาได้กำหนดให้คณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) มีหน้าที่กำกับนโยบายด้านอุดมศึกษา แต่ยังมีข้อสังเกตของการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลตามหลักการอุดมศึกษา ที่กำหนดเงื่อนไขให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษาฯ รับเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลที่ไม่เป็นธรรมจากการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยและส่งผลกระทบต่อส่วนรวม ทั้งนี้เมื่อรับเรื่องร้องทุกข์ฯ แล้ว กกอ. เห็นชอบ รัฐมนตรีฯ อาจออกคำสั่งให้มหาวิทยาลัยดำเนินการหรือไม่ดำเนินการได้[536] แต่หลักการอุดมศึกษายังวางหลักให้การพิจารณาต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระในการบริหารของมหาวิทยาลัยไว้เป็นอำนาจให้ กกอ. ใช้ดุลพินิจร่วมกับรัฐมนตรีฯ องค์กรกลางที่พอจะกำกับด้านธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงมีอำนาจไม่ครอบคลุมถึงการใช้ธรรมาภิบาลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจในการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ที่มีอำนาจในการกำกับการบริหารงานบุคคลโดยตรงกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งมีอำนาจในการออกมาตรการต่าง ๆ เช่น ออกกฎ คำสั่ง เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้สภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอำนาจเบ็ดเสร็จเป็นองค์กรกลางสูงสุดของมหาวิทยาลัยและมีอำนาจอย่างกว้างตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ส่งผลกระทบให้เกิดการใช้อำนาจที่อาจขาดการมีธรรมาภิบาลได้เนื่องจากไม่มีองค์กรกลางใดก้าวล่วงการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ แม้ว่าสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งจะกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลหรือคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ภายใน แต่บทบาทและองค์ประกอบของกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งก็มิได้มีกฎหมายใดวางหลักให้มหาวิทยาลัยมีธรรมาภิบาลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ ดังนั้นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจอิสระโดยแท้ จึงกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ เช่น การใช้อำนาจประเมิน การต่อหรือไม่ต่อสัญญา การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ เป็นต้น

ในประเทศอังกฤษ การจัดการด้านธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย พบว่ามีองค์กรกลางด้านธรรมาภิบาล “(CUC) Committee of University Chairs” ที่คอยส่งเสริมด้านธรรมาภิบาลและสนับสนุนการดำเนินงานทางวิชาการ และมีการจัดทำ “Code of Practice for

---

[536] มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

Governance in High Education” และ “A Report to the CUC on : Good Practice in Six Areas of the Governance of Higher Education Institutions” ที่ให้การสนับสนุนให้คำแนะนำเกี่ยวกับภาวะผู้นำ ธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการแก่นายกสภามหาวิทยาลัย และในประเทศฝรั่งเศสนั้น สภามหาวิทยาลัย (Conseil d’administration: CA) แม้ว่าจะเป็นองค์กรสูงสุดทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูธรรมาภิบาลเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่การมีธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยมีกฎหมายวางหลักไว้อยู่ภายใต้กฎหมาย ปี ค.ศ. 1968 (Loi Edgar Faure) และรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 มิถุนายน 1977 ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องแต่งตั้งคณะกรรมการกลางว่าด้วยการบริหารงานบุคคลโดยวางหลักในเรื่องการมีธรรมาภิบาลด้านการส่วนร่วมของอาจารย์ในคณะกรรมการนั้น ซึ่งทำหน้าที่ในการ แก้ไข ปรับปรุง หลักเกณฑ์ หรือออกกฎระเบียบการบริหารงานบุคคล และกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาของมหาวิทยาลัยที่มีองค์ประกอบเท่า ๆ กัน ระหว่างตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของผู้สอนในมหาวิทยาลัย และที่มาจากผู้บริหารในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพื่อการแต่งตั้ง การเลื่อนขึ้น หรือการเลื่อนตำแหน่งของอาจารย์บุคลากรผู้สอน ดังนั้นผู้ศึกษาจึงวิเคราะห์ได้ว่าการวางหลักธรรมาภิบาลคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการให้เป็นกฎหมายกลาง และมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางเพื่อกำหนดกลไกในการบริหารงานบุคคลและการมีองค์ประกอบของอาจารย์หรือผู้แทนอาจารย์เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกลไกนั้น ถือว่าในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสมีความชัดเจนขององค์กรกลางที่มีอำนาจตามกฎหมายและกำหนดบทบาทการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของการบริหารงานมหาวิทยาลัย

จึงมีคำถามในเชิงผลกระทบต่อไปว่าหากสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นเพียงองค์กรกลางเดียวและกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยมิได้วางมาตรการด้านธรรมาภิบาลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของการบริหารงานบุคคล รวมถึงกากำหนดให้มีอาจารย์มีส่วนร่วมในกลไกการบริหารงานบุคคลแล้ว มีผลกระทบอย่างไรเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์จึงวิเคราะห์ได้ดังนี้

5.2.2.1 ผลกระทบด้านการทำงานทางวิชาการการจัดการเรียนการสอน การทำวิจัยและการบริการทางวิชาการ ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ต่อเนื่อง

บทบาทการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ตามหลักการอุดมศึกษาได้วางแนวนโยบายการอุดมศึกษาให้มหาวิทยาลัยดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดการอุดมศึกษา[537] ได้แก่ การพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีความเชี่ยวชาญตามสาขาวิชาหรือวิชาชีพ การพัฒนาบุคคลให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ รับผิดชอบต่อสังคมและการเปลี่ยนแปลงสนองยุทธศาสตร์ชาติ ส่งเสริมให้มีการศึกษาอบรมเพื่อเสริมสร้างทักษะในการประกอบอาชีพของบุคคลและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตัวอย่างของมหาวิทยาลัยศรี

[537] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

นครินทรวิโรฒ[538] ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง มีวัตถุประสงค์ในการสร้างองค์ความรู้ สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ และสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่ก่อให้เกิดปัญญา เพื่อพัฒนาสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติและมีดุลยภาพ มีพันธกิจต่อสังคมในการจัดการศึกษา ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการ และทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม รวมถึงการสืบสานและสร้างเสริมภูมิปัญญาให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองด้วยวิทยาการความรู้ด้านสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ วิทยาศาสตร์สุขภาพ และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี”

วิเคราะห์ได้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีบทบาทในการบริการสาธารณะด้านการศึกษาและยังมุ่งเน้นด้านการศึกษาชั้นสูงเกี่ยวกับการจัดเรียนการสอน การวิจัย และการบริการทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสอดล้องกับนโยบายของรัฐที่ต้องการให้ประชาชนมีความรู้ไปประกอบอาชีพ อาจารย์ซึ่งเป็นบุคลากรลักของมหาวิทยาลัยจึงมีบทบาทหน้าที่ถ่ายทอดความรู้และจัดการถ่ายทอดความรู้ให้พันธกิจการอุดมศึกษาของรัฐบรรลุเป้าหมาย ดังนั้นโดยหลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะแล้ว สภามหาวิทยาลัยจะต้องวางกลไกต่าง ๆ มิให้ขัดต่อหลักเกณฑ์ว่าหลักการบริการสาธารณะที่ต้องมีความเสมอภาค (principe d’égalité) กล่าวคือ ประชาชนจะต้องได้รับการบริการจากรัฐด้านการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน หน่วยงานของรัฐจะออกกฎบังคับใช้เป็นการเฉพาะไม่ได้และต้องมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป ไม่มีความลักลั่นกัน และหลักบริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง (principe de continuité) กล่าวคือ การบริการสาธารณะด้านการศึกษาจะต้องมีความต่อเนื่องปราศจากอุปสรรคขัดขวางทำให้หยุดชะงักลง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงมีหน้าที่ป้องกันมิให้ประชาชนได้รับผลกระทบ พร้อมพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (principe d’adaptation) ระบบการศึกษาให้ได้รับการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อถ่ายทอดแก่ประชาชน

จากการวิเคราะห์หลักทฤษฎีในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีคำถามเชิงผลกระทบว่า หากสภามหาวิทยาลัยในฐานะองค์กลางของมหาวิทยาลัยได้ไม่มีมาตรฐานธรรมาภิบาลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์จะส่งผลกระทบต่อการทำงานทางวิชาการ เช่น การจัดการเรียนการสอน การทำวิจัย และการบริการทางวิชาการ หรือไม่ วิเคราะห์ได้ว่าบทบาทของอาจารย์มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดสถานะความสัมพันธ์ให้อาจารย์เป็น “พนักงานมหาวิทยาลัย” ซึ่งเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย เพื่อจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ ดังนั้นหากองค์กรกลางของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่มีมาตรฐานขั้นต่ำของ

---

[538] มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

การบริหารงานบุคคลและความชัดเจนขององค์กรกลางกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลของการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในการบริหารงานบุคคลเพื่อย่อมส่งผลกระทบต่อกลไกคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่สัมพันธ์กับการบริหารงานบุคคลได้ เช่น การออกข้อบังคับที่กำหนดให้การจ้างมีกำหนดระยะเวลา หรือการไม่วางกลไกการมีธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมในองค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย จนเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจในมหาวิทยาลัยใช้อำนาจกระทบต่อสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์จนทำให้การใช้เสรีภาพทางวิชาการส่งผลให้การจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ ที่ไม่สามารถดำเนินไปตามหลักของการบริการสาธารณะที่ต้องการความต่อเนื่อง เช่น การประเมินไม่ต่อสัญญาอาจารย์ หรือการพิจารณาอุทธรณ์ที่ส่งผลให้อาจารย์ไม่สามารถจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการทางวิชาการได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้งานดังกล่าวหยุดชะงักไป เป็นต้น

ผู้ศึกษาจึงได้วิเคราะห์กลไกในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของต่างประเทศ พบว่าประเทศสหพันธรัฐเยอรมันรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ “การวิจัยและการสอนย่อมเป็นอิสระเสรีภาพในการสอนไม่หลุดพ้นจากหน้าที่ในการให้ความซื่อสัตย์ต่อรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากรัฐต้องการให้มหาวิทยาลัยจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาอย่างอิสระและเคารพต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหน้าที่ของอาจารย์จึงเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยเจตน์จำนงของรัฐธรรมนูญ และได้รับสถานะของผู้มีบทบาททางวิชาการซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในทางมหาชนและต้องมีสถานะข้าราชการ (Der Beamte) เพื่อรับสิทธิต่าง ๆ ผูกพันกับปกป้องคุ้มครองการทำงานเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุเป้าหมายโดยปราศจากอุปสรรคขัดขวางจากอิทธิพลต่าง ๆ สำหรับประเทศอังกฤษนั้นการดำเนินการของมหาวิทยาลัยถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยกำหนดให้สถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งมีความเป็นสากล ชัดเจน มีวิวัฒนาการและกระบวนการของศาลแรงงานซึ่งมีความชำนาญพิเศษเพื่อปกป้องอาจารย์ให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ นอกจากความชัดเจนของกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลแล้ว ประเทศอังกฤษยังกำหนดให้มีองค์กรกลางเพื่อกำกับการมีธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการด้วย ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อข้างต้น

จึงสรุปการวิเคราะห์เชิงผลกระทบเกี่ยวกับการไม่มีองค์กลางที่ชัดเจนในการกำกับด้านธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคล ที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานทางวิชาการ เช่น การจัดการเรียนการสอน การทำวิจัย และการบริการทางวิชาการ ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ต่อเนื่อง ได้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย ไม่กำหนดความชัดเจนในทางกฎหมายให้อาจารย์มีสถานะคุ้มครองการบริหารงานบุคคลได้ตามกฎหมายใด เพื่อกำกับมิให้สภามหาวิทยาลัยในฐานองค์กรกลางตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยมีธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลเมื่อเปรียบเทียบการความชัดเจนของสถานะอาจารย์ในต่างประเทศที่กำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะต้องมี

กฎหมายคุ้มครองอาจารย์สร้างหลักประกันปกป้องอาจารย์ให้มีเสรีภาพทางวิชาการไม่มีอุปสรรคขัดขวางการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

5.2.2.2 ผลกระทบเกี่ยวกับการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่มีความลักลั่นกันในแต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยโดยไม่มีกฎหมายกลางและมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานไว้ จึงส่งผลให้การออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลมีความแตกต่างกัน เช่น ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒที่กำหนดให้การจ้างอาจารย์มีระยะเวลาถึงอายุ 60 ปี[539] ซึ่งแตกต่างกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่กำหนดให้ทำสัญญาจ้างเป็นขั้น ๆ มีระยะการจ้าง 1 ปี ต่อด้วย 2 ปีและต่ออีก 3 ปี จนคราวจ้างที่ 4 ถึงจะจ้างจนเกษียณอายุ[540] จากตัวอย่างของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้ง 2 แห่ง วิเคราะห์ได้ว่าอำนาจของสภามหาวิทยาลัยสามารถกำหนดวิธีการจ้างอาจารย์อย่างไรก็ได้ โดยออกเป็นข้อบังคับการบริหารงานบุคคลยืนยันการมีอำนาจดังกล่าว ดังนั้นหากกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการต่อหรือไม่ต่อสัญญา สำหรับในช่วงระยะเวลาที่ให้ต่อสัญญาก็อาจเป็นอุปสรรคขัดขวางการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ได้เช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้รูปแบบการจ้างอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่าง ๆ มีความลักลั่นกัน ทั้งนี้ข้อบังคับของการบริหารงานบุคคลที่ลักลั่นกันนั้นยังพบว่าการแต่งตั้งให้มีองค์กรกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในมหาวิทยาลัยขึ้น เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ยังมีความแตกต่างกันเรื่องของการใช้อำนาจประเมินเพื่อต่อสัญญาและองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของอาจารย์ที่แตกต่างกัน จึงขอยกตัวอย่างของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่อสัญญาโดยให้หน่วยงานภายในมหาวิทยาลัยกำหนดและคุณลักษณะในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ การมีความรับผิดชอบ มีคุณธรรมและความประพฤติเหมาะสม และการมีประสิทธิภาพอย่างน้อยใน 3 ด้านคือ การสอน การวิจัย และการให้คำปรึกษา โดยก่อนครบสัญญาจ้างอย่างน้อย 6 เดือน มหาวิทยาลัยจะแจ้งให้อาจารย์ทราบถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้าง เพื่อยื่นเอกสารการประเมินให้หน่วยงานแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้าง และหากการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์และหน่วยงานเห็นว่าไม่สมควรต่อสัญญาจ้างหน่วยงานจะต้องเสนอต่อกองการเจ้าหน้าที่ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการบริหาร

---

[539] ข้อ 26 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒว่าด้วยการบริหารงานบุคล พ.ศ. 2559

[540] ข้อ 13 แห่งข้อบังคับพนักงานมหาวิทยาลัย ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2559

มหาวิทยาลัย (ก.บ.ม.) พิจารณาต่อไป[541] ตัวอย่างของหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จึงเป็นตัวอย่างของการใช้อำนาจที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นโดยอิสระและมอบอำนาจการประเมินให้หน่วยงานภายในของอาจารย์ผู้นั้นสังกัดเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเอง และกำหนดให้คณะกรรมการกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่มหาวิทยาลัยแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้พิจารณารองรับการใช้อำนาจขั้นสุดท้าย

จากการวิเคราะห์ตัวอย่างหลักเกณฑ์ของการประเมินและวิธีการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่กำหนดเป็นกลไกในการต่อสัญญาจ้างของอาจารย์วิเคราะห์ได้ว่ามหาวิทยาลัยมิได้กำหนดให้มีหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการประเมิน จึงอาจส่งผลกระทบต่อการประเมินที่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการประเมินของหน่วยงานใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางและไม่เป็นธรรมได้ และเมื่อเปรียบเทียบกับกลไกในการประเมินของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งมีมาตรฐานการบริหารงานบุคคลโดยมีกฎหมายกลาง และยังกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เป็นองค์กลกลางซึ่งมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินอาจารย์ ได้แก่ ประกาศ ก.พ.อ. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2553 ที่กำหนดกระบวนการในการประเมินโดยมีขั้นตอนต่าง ๆ เป็นแนวปฏิบัติให้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการนำไปใช้เป็นหลักประกันความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการและการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

ในประเทศอังกฤษไม่พบปัญหาความลักลั่นกันของการบังคับใช้กฎหมายการบริหารงานบุคคลต่ออาจารย์เนื่องจากอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทำให้อาจารย์มีหลักประกันซึ่งมีมาตรฐานสากล มีขั้นตอน และวิธีการรองรับปัญหาเกี่ยวกับการจ้างโดยใช้กระบวนการของศาลแรงงานและกลไกต่าง ๆ ที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติ สำหรับประเทศสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้อาจารย์มีความชัดเจนเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยโดยกำหนดให้อาจารย์ผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต้องเป็นข้าราชการ สภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศจึงต้องปฏิบัติตามมาตรการกลไกที่รัฐกำหนดเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ อาจารย์ของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศจึงได้รับความชัดเจนในการบริหารงานบุคคลไม่มีความลักลั่นกัน

จึงสรุปการวิเคราะห์เชิงผลกระทบเกี่ยวกับการไม่มีองค์กลางที่ชัดเจนในการกำกับด้านธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคล ที่ส่งผลกระทบเกี่ยวกับการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคล

---

[541] หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการต่ออายุงานของพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ สังกัด มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

ที่มีความลักลั่นกันในแต่ละมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของประเทศไทยได้ว่า เมื่อกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยยังกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นองค์กรกลางสูงสุดของมหาวิทยาลัย การใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยจึงเป็นอำนาจสูงสุดที่กฎหมายรับรองโดยไม่มีใครก้าวล่วงอำนาจดังกล่าว ดังนั้นหากสภามหาวิทยาลัยไม่มีหลักธรรมาภิบาลที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ความลักลั่นกันของข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งจะสะท้อนถึงสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัยที่ไม่อาจสร้างหลักประกันคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.2.3 ผลกระทบการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่ส่งผลให้อาจารย์ไม่ได้รับความความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

กระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์เป็นกลไกของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่สัมพันธ์กับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย กลไกในการอุทธรณ์ร้องทุกข์คือกระบวนการคุ้มครองอาจารย์ซึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่งของมหาวิทยาลัยที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของอาจารย์ ธรรมาภิบาลของกลไกการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นจะต้องมี โดยมีขั้นตอน กระบวนการพิจารณา และผู้ที่มีอำนาจพิจารณาที่ชัดเจน ดังนั้นหลักธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญในกลไกดังกล่าวเพื่อคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยมิให้รัฐได้รับความเสียหาย จึงมีประเด็นให้วิเคราะห์ได้ว่าสภามหาวิทยาลัยในฐานะองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยได้ ดังนั้นควรมีมาตรการกลไกเกี่ยวกับธรรมาภิบาลอย่างไรเพื่อกำหนดให้มีองค์กรกลางที่มีธรรมาภิบาลในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่พนักงานมหาวิทยาลัยได้รับผลกระทบจากกลไกการบริหารงานบุคคล วิเคราะห์ได้ว่าอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สภามหาวิทยาลัยอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ แต่มีข้อสังเกตว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยก็มิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดให้คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นมีธรรมาภิบาลในรูปแบบใดหรือควรมีธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมโดยให้อาจารย์เข้ามามีบทบาทในการคุ้มรองเสรีภาพทางวิชาการของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ดังนั้นจึงพบปัญหาการใช้อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการของสภามหาวิทยาลัยโดยมิต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลก็ได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพิจารณาที่เป็นธรรมและอาจารย์จะไม่ได้รับการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์

จากการศึกษาอำนาจของสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐพบว่า กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฯ กำหนดให้คณะกรรมการต่าง ๆ ที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งขึ้นมี

องค์ประกอบอย่างน้อยต้องมีผู้แทนสภาคณาจารย์[542] ดังนั้นคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยสภาพบังคับของกฎหมายจึงกำหนดให้มีอาจารย์เข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการของมหาวิทยาลัย สภาคณาจารย์นั้นได้รับเลือกจากอาจารย์ให้เป็นผู้แทนของอาจารย์ไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย และเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้เมื่อศึกษากฎหมายจัดตั้งของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่น ๆ พบว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมิได้กำหนดให้อาจารย์เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการต่าง ๆ เช่นเดียวกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อวิเคราะห์กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส พบว่าระบบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมีองค์ประกอบของคณาจารย์ ตามรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1977 ที่กำหนดให้กรรมการบริหารงานบุคคลมาจากตัวแทนซึ่งได้จากการเลือกของผู้สอนในมหาวิทยาลัยมาทำหน้าที่ต่าง ๆ และรัฐกฤษฎีกายังกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษากิจการของมหาวิทยาลัยซึ่งมีผู้แทนจากอาจารย์เป็นกรรมการที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งของอาจารย์และการดำเนินงานทางวินัย คุ้มครองความเป็นอิสระของผู้สอนในมหาวิทยาลัยอย่างชัดเจน นอกจากนี้ในการโยกย้ายจะต้องมีกลไกการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติก่อน เรื่องการลงโทษทางวินัยตามรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 1968 กำหนดให้อำนาจการกล่าวโทษเป็นของอธิการบดี และสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณาลงโทษทางวินัยภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง และสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติซึ่งมีตัวแทนของอาจารย์เข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าว

จากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมาตรการกลไกทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้คณะกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งขึ้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลต้องมีธรรมาภิบาลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของอาจารย์ ชี้ให้เห็นถึงการการวางหลักธรรมาภิบาลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแต่งตั้งองค์กรกลางเพื่อกำกับธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยโดยให้อาจารย์ได้มีส่วนในการพิจารณาผลกระทบต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการที่ส่งผลต่อการจัดทำบริการสาธารณะ สร้างความเป็นกลางของกลไกการใช้ดุลพินิจของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับขั้นตอนการตรวจสอบผลกระทบจากคำสั่งหรือการปฏิบัติต่อสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งมหาวิทยาลัยอาจใช้ความอคติลำเอียง ความขัดแย้งบาดหมางกันส่วนตัว จนส่งผลกระทบต่อสิทธิของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย

---

[542] มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

จึงสรุปการวิเคราะห์เชิงผลกระทบเกี่ยวกับการไม่มีองค์กลางที่ชัดเจนในการกำกับด้านธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคล ที่ส่งผลกระทบต่อการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่ส่งผลให้อาจารย์ไม่ได้รับความความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการได้ว่า คณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์เป็นคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายโดยสภามหาวิทยาลัยใช้อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการออกคำสั่งของมหาวิทยาลัยที่ส่งผลกระทบต่อสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์จนส่งผลให้อาจารย์ได้รับผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ดังนั้นหากไม่มีองค์กรกลางที่กำกับด้านการใช้ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในการใช้อำนาจต่อกลไกการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่มหาวิทยาลัยกำหนดขึ้น หรือขาดองค์ประกอบการมีส่วนร่วมของอาจารย์ในคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ จะส่งผลให้อาจารย์ไม่ได้รับการพิจารณาที่ปกป้องคุ้มครองการใช้เสรีภาพของอาจารย์จนส่งผลกระทบต่อการเรียนการสอน การทำวิจัย และการบริการทางวิชาการซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาสถานะและความสัมพันธ์ของพนักงานสายวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการพบว่า การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบเป็นวิธีการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่ไม่ยึดติดกับระบบราชการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดเรียนการสอน การวิจัย และการบริหารวิชาการ การปรับโครงสร้างและให้อำนาจกับสภามหาวิทยาลัยบริหารได้อย่างเบ็ดเสร็จสามารถเพิ่มความคล่องตัวตอบการจัดการที่เป็นเป็นอิสระ ลดขั้นตอนระบบราชการมุ่งเน้นการบังคับบัญชาจากส่วนกลางที่มีอิทธิพลกระทบต่อการทำงานวิชาการ มาตรการดังกล่าวได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนและมอบกลไกการใช้อำนาจให้สภามหาวิทยาลัยสามารถข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งได้ด้วยตนเอง

ประเด็นสำคัญที่ผู้ศึกษานำมาวิเคราะห์ในดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้คืออำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นอุปสรรคกระทบกับการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ ไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญและหลักการอุดมศึกษา ขาดมาตรการกลไกการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการต่อกลไกในการบริหารงานบุคคลและธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคล ในขณะที่อาจารย์ของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชมีกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลและมีกลไกคณะกรรมการข้าราชพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เป็นองค์กรกลาง ซึ่งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีเพียงอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรกลางสูงสุดไม่มีแนวทางหรือมาตรฐานขั้นต่ำในการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งก็มิได้บัญญัติให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไว้ด้วย

จากปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาจึงได้วิเคราะห์เป็นประเด็นปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการและการใช้ธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัยกับอาจารย์จากอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่ได้รับอย่างกว้างขวาง ผู้ศึกษาได้แบ่งหัวข้อการสรุปทบทวนวรรณกรรมและส่วนของบทวิเคราะห์ตามลำดับ ตลอดจนสรุปการวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบทางกฎหมาย

พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่กระทบต่อสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไป

6.1 บทสรุป

6.1.1 สรุปหลักการหลักการอุดมศึกษา หลักการบริการสาธารณะ หลักธรรมาภิบาล เสรีภาพทางวิชาการ หลักการบริหารงานบุคคล และมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน โดยตำแหน่งอาจารย์ถูกกำหนดขึ้นด้วยสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยของสภามหาวิทยาลัยที่เป็นผู้กำหนดให้อาจารย์มีบทบาทการจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่ในทางทฤษฎีจะต้องอยู่บนหลักความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

การมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรองรับให้อาจารย์ซึ่งมีบทบาทในทางวิชาการมีเสรีภาพทางวิชาการ ทั้งนี้หลักการอุดมศึกษาและกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ยืนยันการมีเสรีภาพทางวิชาการให้เป็นของอาจารย์ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แต่มาตรกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่คุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์ยังเป็นของสภามหาวิทยาลัยที่ไม่ได้กำหนดให้ขอบเขตการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลให้คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการได้ เพราะอำนาจของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีความเป็นอิสระตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย และกำหนดให้มิต้องนำมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายกลางที่เป็นหลักประกันเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์มาควบคุมการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัย นอกจากนี้หลักธรรมาภิบาลแม้ว่าหลักการอุดศึกษาและนโยบายของรัฐจะมีการวางแนวทางให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐวางกฎในมหาวิทยาลัยแล้ว ยังคงมีปัญหาทางกฎหมายที่เป็นช่องว่างให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจวางแนวทางให้กับตนเองอย่างไรก็ได้โดยไม่คำนึงถึงการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคล ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และสหพันธรัฐเยอรมัน พบว่ามาตรการกลไกการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวกับการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัยมีความชัดเจนตั้งแต่รัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมันที่กำหนดให้อาจารย์ได้หลักประกันในการมีเสรีภาพทางวิชาการตลอดจนความมั่นคงในการทำงานโดยมิให้ผู้ใดใช้อิทธิพลต่อสถานะการทำงานตำแหน่งอาจารย์สร้างอุปสรรคขัดขวางการมีเสรีภาพทางวิชาการ และนอกจากนี้ประเทศอังกฤษยังสร้างความชัดเจนเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่กำหนดให้อาจารย์มีความคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานด้วย ทั้งนี้ใน

กลไกการสร้างธรรมาภิบาลประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของอาจารย์เพื่อออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของตนเองและการเข้าสู่กระบวนการในการบริหารงานบุคคล เช่น การบริหารงานบุคคล และการอุทธรณ์ร้องทุกข์ รวมถึงประอังกฤษยังมีคณะกรรมการด้านธรรมาภิบาลที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ให้มหาวิทยาลัยต้องวางกลไกต่าง ๆ ให้ครอบคลุมถึงการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ด้วย ดังนั้นเมื่อศึกษามาตรการกลไกต่าง ๆ ของประเทศไทยในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว พบว่ามาตรการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์เกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัยถูกควบคุมภายใต้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยเท่านั้น ภายใต้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย และนโยบายของภาครัฐที่มุ่งหมายให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระ การออกมาตรการต่าง ๆ แม้ว่าในทางนโยบายจะออกเป็นหลักหารอุดมศึกษาซึ่งวางแนวทางด้านการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ หลักธรรมาภิบาลและหลักการบริหารมหาวิทยาลัย แต่ปัญหาในทางกฎหมายยังส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนครอบคลุมการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัย จึงนำไปสู่ปัญหาสถานะและความสัมพันธ์ของพนักงานสายวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการสรุปได้ดังนี้

6.1.2 สรุปปัญหาสถานะและความสัมพันธ์ของพนักงานสายวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ

ปัญหาสถานะและความสัมพันธ์ของพนักงานสายวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ปัญหาสำคัญ ได้แก่ปัญหาความไม่ชัดเจนของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และปัญหาการใช้ธรรมาภิบาลด้านการบริหารงานบุคคลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สรุปดังนี้

6.1.2.1 สรุปปัญหาความไม่ชัดเจนของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 หลักการอุดมศึกษา และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ยังคงพบปัญหาว่าเสรีภาพทางวิชาการที่มีการบัญญัติรับรองไว้นั้น เป็นเสรีภาพทางวิชาการซึ่งมีความหมายให้ความคุ้มครองอย่างกว้างมีความไม่ชัดเจนในทางกฎหมาย คุ้มครองไปถึงการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ ดังนั้นเมื่อสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตได้ใช้อำนาจตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยอย่างอิสระ จึงส่งผลให้การออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่กำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการได้ ซึ่งจากการศึกษาการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน พบว่าอาจารย์ต้องได้รับความคุ้มครองที่เสรีภาพทางวิชาการมีความชัดเจนกับสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์โดย

รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อาจารย์มีสถานะเป็นข้าราชการเพื่อปกป้องอาจารย์มิให้ได้รับอุปสรรคขัดขวางจากการใช้อิทธิพลต่าง ๆ และจากการศึกษาในประเทศอังกฤษยังพบว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานถูกนำมาคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์โดยสร้างหลักประกันความชัดเจนให้กับอาจารย์ ดังนั้นจึงพบปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ที่ส่งผลกระทบให้การออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยมีความลักลั่นกัน ขาดการใช้ธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของอาจารย์ ในกลไกการบริหารงานบุคคล ส่งผลกระทบต่อการจัดเรียนการสอน การวิจัย และการบริการทางวิชาการ ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ

ในปัจจุบันกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไม่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งแตกต่างจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการที่มีมาตรการกลไกการบริหารงานบุคคลของระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งก็พอมีการบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไว้ แต่ยังเป็นปัญหาในทางกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อความลักลั่นของการบริหารงานบุคคลจากอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งที่สะท้อนความเป็นอิสระในการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่ไม่คำนึงถึงธรรมาภิบาลในการออกข้อบังคับที่ป้องกันผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ เช่น การกำหนดให้สัญญาจ้างมีกำหนดระยะเวลาจ้างเพื่อใช้อำนาจในการต่อหรือไม่ต่อสัญญา จนเป็นข้อต่อรอง และเป็นคดีในชั้นศาลจากการใช้อำนาจจากความมีอคติบาดหมาง ในประเทศอังกฤษมีการนำมาตรฐานของกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาวางหลักประกันโดยพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 (Education Reform Act 1988) บังคับใช้ให้อาจารย์มีความมั่นคงสร้างการมีเสรีภาพทางวิชาการ และในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสที่การเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐถือว่ามีหลักประกันการทำงานที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการได้สะท้อนถึงความชัดเจนของการสร้างหลักประกันการทำงานเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ ซึ่งในประเทศเทศไทยกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานและมีความเป็นสากลเช่นเดียวกัน เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ความชัดเจนเกี่ยวกับกฎหมายที่คุ้มครองสถานะการทำงานและวิธีการบริหารงานบุคคลจึงไม่ควรเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการจัดการเรียนการสอน การทำวิจัย และการบริการวิชาการ ที่ส่งผลให้อาจารย์สามารถใช้เสรีภาพทางวิชาการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการได้

ปัญหาการออกข้อบังคับการบริหารงาบุคคลซึ่งมหาวิทยาลัยสามารถกำหนดได้เองจึงเกิดจากอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่ถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่ให้อำนาจกับสภามหาวิทยาลัย ดังนั้นหากไม่มีแนวทางอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำแล้ว การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้จึงมีความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคล แต่ปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาวางเป็น

แนวทางคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลคือ การวางหลักไว้อย่างกว้างในหลักการอุดมศึกษาซึ่งไม่ครอบคลุมให้สภามหาวิทยาลัยนำหลักธรรมาภิบาลไปกำหนดมาตรการกลไกเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการซึ่งสัมพันธ์กับการบริหารงาบุคคลภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งในประเทศอังกฤษได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางเกี่ยวกับธรรมาภิบาลโดยเฉพาะเรียกว่า “(CUC) Committee of University Chairs” เพื่อวางกฎบัตรเรื่องธรรมาภิบาล “Code of Practice for Governance in High Education” เพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ และประเทศฝรั่งเศสก็ได้กำหนดกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพและความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ค.ศ. 2007 (Loi no 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universitiés) เพื่อคุ้มครองธรรมาภิบาลซึ่งคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการไว้ สภามหาวิทยาลัยของประเทศไทยจึงขาดมาตรฐานการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลและส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์

6.1.2.2 สรุปปัญหาการใช้ธรรมาภิบาลด้านการบริหารงานบุคคลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

หลักการอุดมศึกษากำหนดให้มหาวิทยาลัยสร้างกลไกการมีธรรมาภิบาล แต่ยังไม่ครอบคลุมคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์อย่างชัดเจน องค์กรภายนอกที่กำกับด้านธรรมาภิบาลก็ไม่สามารถก้าวล่วงการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยได้ แตกต่างกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการที่ธรรมาภิบาลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลถูกกำกับด้วยกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคล โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เป็นองค์กรกลางวางมาตรฐาน แม้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะได้รับการกำกับด้านนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาและอาจารย์สามารถร้องเรียนเกี่ยวกับการขาดธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยได้โดยคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) เป็นผู้ให้ความเห็นชอบต่อรัฐมนตรี กลไกดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมต่อการคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ให้ได้รับการปกป้องการมีเสรีภาพทางวิชาการ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตสถานะขององค์กรกลางเพื่อกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่อาจารย์ยังขาดการมีส่วนร่วมในเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดตั้งคณะกรรมการภายในได้เอง และไม่มีขอบเขตการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ และส่งผลกระทบให้พิจารณาถึงการมีองค์กรกลางที่มีความชัดเจนในการกำกับดูแลธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เมื่อองค์กรกลางจากภายนอกไม่อาจก้าวล่วงไปถึงอำนาจของการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยได้ ดังนั้นสภามหาวิทยาลัยจึงเป็นองค์กรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสูงสุดเพียงองค์กรเดียว ซึ่งแตกต่างกับประเทศอังกฤษซึ่งมีองค์กร “(CUC) Committee of University Chairs” และมาตรการด้านธรรมาภิบาล “Code of Practice for Governance in High Education” และ “A Report to the CUC on: Good Practice in Six Areas of the

Governance of Higher Education Institutions” ที่ทำหน้าที่โดยเฉพาะด้านการกำกับธรรมาภิบาลปกป้องเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ นอกจากนี้ในประเทศฝรั่งเศสยังวางมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการซึ่งกำหนดให้อาจารย์มีส่วนร่วมในกลไกการบริหารงานบุคคล ธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยมีกฎหมายวางหลักไว้อยู่ภายใต้กฎหมาย ปี ค.ศ. 1968 (Loi Edgar Faure) และรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 มิถุนายน 1977 ที่วางหลักในเรื่องการมีธรรมาภิบาลด้านการส่วนร่วมของอาจารย์ในคณะกรรมการ

จึงสรุปการวิเคราะห์เชิงผลกระทบว่า

1) ความไม่ชัดเจนของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ โดยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้สถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัย ได้รับความไม่เป็นกลางในการบริหารสัญญาที่ไม่คุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ ผลของการใช้อำนาจของการประเมินที่ไม่มีมาตรฐานกลาง การไม่ต่อสัญญาโดยมีความขัดแย้งกันระหว่างอาจารย์และผู้บริหาร จึงส่งผลต่อการจัดเรียนการสอน การวิจัยและการบริการวิชาการ ที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความไม่ต่อเนื่องขัดกับหลักและทฤษฎีการจัดทำบริการสาธารณะ

2) สภามหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นองค์กรกลางสูงสุดของมหาวิทยาลัย การใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยจึงเป็นอำนาจสูงสุด อาจไม่คำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลและนำมาตรฐานขั้นต่ำในการบริหารงานบุคคลมาใช้เป็นแนวทาง จึงเกิดความลักลั่นกันของข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสะท้อนถึงสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัยที่ไม่อาจสร้างหลักประกันคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ในการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) การมีส่วนร่วมของอาจารย์ในคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์เป็นการสร้างการมีธรรมาภิบาลอย่างหนึ่งที่มีนัยยะสำคัญ ตำแหน่งอาจารย์นั้นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้นจะต้องกำหนดให้อาจารย์ได้ใช้ความรู้ความสามารถพิจารณาผลกระทบจากการออกคำสั่งของมหาวิทยาลัยซึ่งส่งผลต่อการจัดการเรียนการสอน การทำวิจัย และการบริการวิชาการ การให้อาจารย์ได้มีส่วนในการพิจารณาผลกระทบต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการที่ส่งผลต่อสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ถือเป็นกลไกสร้างความเป็นกลางในการใช้ดุลพินิจของมหาวิทยาลัย มิให้การใช้อำนาจของมหาวิทยาลัยที่ส่งผลกระทบขัดขวางการมีเสรีภาพทางวิชาการ

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและหลักการอุดมศึกษารับรองการมีเสรีภาพทางวิชาการให้กับอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แต่มิได้กำหนดมาตรการกลไกการความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการซึ่งใช้เป็นแนวสำหรับกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ซึ่งมีสถานะพนักงานของมหาวิทยาลัยในกับของรัฐ และการจัดการด้านธรรมาภิบาลที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการด้านการบริหารงานบุคคลของอาจารย์ จากการศึกษาหลักและทฤษฎีทางกฎหมาย การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ และมาตรการกลไกการคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการในต่างประเทศพบว่าสถานะของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และสหพันธรัฐเยอรมันมีมาตรการกลไกคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลที่ชัดเจนแน่นอน มีกฎหมายกลางกำหนดสถานะความสัมพันธ์และมาตรการธรรมาภิบาลการที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ดังนั้นเพื่อให้สถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ไม่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการของการจัดการเรียนการสอน การวิจัยและการบริการวิชาการซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

6.2.1 ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาความชัดเจนของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การรับรองการมีเสรีภาพทางวิชาการในรัฐธรรมนูญและหลักการอุดมศึกษาที่ยังขาดความชัดเจนของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวกับการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ส่งผลให้สภามหาวิทยาลัยผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไม่มีแนวทางหรือมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลจนส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการและการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของอาจารย์ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดให้ภาครัฐและมหาวิทยาลัย กำหนดมาตรการกลไกคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเพื่อกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้ชัดเจนดังนี้

6.2.1.1 มาตรการกลไกการออกกฎหมายกลางเพื่อกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ภาครัฐควรวางมาตรการกำหนดให้อาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้รับความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการโดยวางมาตรฐานความคุ้มครองการกำหนดสถานะ

ความสัมพันธ์ของบริหารงานบุคคลให้มีมาตรฐานมิให้สภามหาวิทยาลัยกำหนดกลไกที่กระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ เพื่อใช้เป็นหลักประกันในการจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ ให้อาจารย์ได้รับความชัดเจนต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการสามารถสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการได้

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอหลักการของมาตรการกลไกซึ่งเป็นขอบเขตของกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลของอาจารย์ที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการดังนี้

1) หลักความคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัยให้ได้รับมาตรฐานคุ้มครองการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

ภาครัฐควรวางหลักประกันในการจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ ซึ่งเป็นบทบาทของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย โดยกำหนดให้อาจารย์ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายที่คุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ วางมาตรฐานโดยนำ “แนวทาง” อันเป็น “มาตรฐานขั้นต่ำ” ของกฎหมายคุ้มครองการทำงานของอาจารย์ อย่างไรก็ตามข้อจำกัดของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐคือการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ดังนั้นหลักประกันที่มีความเป็นสากลซึ่งกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งวางมาตรฐานไว้คือการนำหลักของกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาวางหลักไว้เป็นมาตรฐานคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ให้ชัดเจนคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ปกป้องกระบวนการทำงานของอาจารย์ เช่น มาตรฐานของการกำหนดเวลาทำงาน วันหยุด วันลา วันพักผ่อน อัตราค่าตอบแทน ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด สิทธิได้รับเงินทดแทน สวัสดิการ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ประกันสังคม ประกันสุขภาพ การได้รับค่าชดเชย กองทุนบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการจัดการเรียนการสอน การวิจัยและการบริการวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และบทบาทของอาจารย์ที่อาจารย์ได้รับโดยทำสัญญากับมหาวิทยาลัยมีรูปแบบเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้นมาตรฐานขอบเขตของหลักประกันคุ้มครองการทำงานของอาจารย์ที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการจึงไม่อาจนำกลไกเกี่ยวกับศาลแรงงานมาปฏิบัติเกี่ยวกับการฟ้องร้องของคู่สัญญา ศาลปกครองจึงมีอำนาจในการรับพิจารณา ฉะนั้นกลไกของการอุทธรณ์ร้องทุกข์ภายในมหาวิทยาลัยจะต้องมีมาตรฐานกำหนดให้ชัดเจนเพื่อสร้างหลักประกันคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

ดังนั้นภาครัฐจึงควรนำกฎหมายคุ้มครองแรงงานมากำหนดเป็นมาตรฐานในกฎหมายกลางวางขอบเขตในการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัย ให้อาจารย์ได้รับหลักประกันคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษามีมาตรฐานคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

2) หลักความคุ้มครองกลไกการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลเพื่อกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัย

ภาครัฐต้องกำหนดขอบเขตของสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์ให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายกลางให้อาจารย์จะได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ในด้านใดบ้าง หรือนำหลักความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงานขั้นต่ำในเรื่องใดบ้างมากำหนดไว้ให้เสรีภาพทางวิชาการได้รับความคุ้มครอง และกลไกการบริหารงานบุคคลควรมีลักษณะให้คุ้มครองการเสรีภาพทางวิชาการ เพื่อให้สภามหาวิทยาลัยนำมาตรฐานไปออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคล ดังนี้

(1) หลักความคุ้มครองขั้นต่ำเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์

กำหนดมาตรการคุ้มครองขั้นต่ำหรือนำหลักความคุ้มครองครองขั้นต่ำภายใต้ขอบเขตของกฎหมายคุ้มครองแรงงานมากำหนดไว้ในกฎหมายกลาง เช่น การกำหนดเวลาทำงาน วันหยุด วันลา วันพักผ่อน อัตราค่าตอบแทน เงินเพิ่ม ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด สิทธิได้รับเงินทดแทน สวัสดิการ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ประกันสังคม การรักษาพยาบาล ประกันสุขภาพ การได้รับค่าชดเชย กองทุนบำเหน็จบำนาญ กองทุนเพื่อการเกษียณ เป็นต้น โดยให้สภามหาวิทยาลัยนำไปวางโครงสร้างของความคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ในข้อบังคับการบริหารงานบุคคลให้อาจารย์ได้รับสิทธิต่าง ๆ ที่ควรได้รับจากการจัดทำบริการสาธารณะสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ

(2) หลักความคุ้มครองเกี่ยวกับกลไกในการบริหารงานบุคคล

กำหนดมาตรการกลไกให้อาจารย์มีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ชัดเจนและกลไกพัฒนาอาจารย์มีเสรีภาพทางวิชาการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ เช่น การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุแต่งตั้ง การประเมิน การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนแปลง และการโอนย้ายตำแหน่ง การรักษาวินัย จรรยาบรรณ การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน กระบวนการลงโทษ การอุทธรณ์และร้องทุกข์ เป็นต้น ให้สภามหาวิทยาลัยวางขอบเขตของกลไกต่าง ๆ ให้ชัดเจนไม่กระทบต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ และควบคุมการใช้อำนาจของให้ผู้มีอำนาจในมหาวิทยาลัย

6.2.1.2 มาตรการกลไกการออกกฎหมายกลางเพื่อวางหลักธรรมาภิบาลให้สภามหาวิทยาลัยมีกลไกการบริหารงานบุคคลให้คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์

ภาครัฐควรกำหนดมาตรการกลไกด้านธรรมาภิบาลที่ให้เป็นมาตรฐานคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ปกป้องคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ โดยกำหนดไว้ใน

กฎหมายกลางเพื่อให้สภามหาวิทยาลัยนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นแนวทางในการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลและการบังคับใช้ข้อบังคับการบริหารงานบุคคล เช่น การออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา หรือการใช้อำนาจของผู้บริหารเพื่อมิให้แทรกแซงการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ โดยหลักธรรมาภิบาลที่สัมพันธ์กับการบริหารงานบุคคลที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มี ดังนี้

1) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

กฎหมายกลางต้องกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีหลัก “นิติธรรม” เพื่อวางมาตรการกลไกการบริหารงานบุคคลให้ชัดเจน ทั้งกลไกการบริหารงานบุคคลต้องครอบคลุมคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ มาตรฐานขั้นต่ำที่สภามหาวิทยาลัยนำมาออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคล สภามหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดในรายละเอียดให้อาจารย์ได้รับประโยชน์จากกระบวนการบริหารงานบุคคลมิให้กระทบต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการ เช่น สิทธิต่าง ๆ ในการทำงาน การได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ต้องชัดเจน โดยการวางกลไกเกี่ยวกับเงื่อนไขกำหนดสถานะความสัมพันธ์จะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจอาจใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม เช่น การกำหนดระยะเวลาจ้างให้ชัดเจน และมีการประเมินอย่างเป็นธรรมโดยกลไกที่สุจริต การกำหนดให้อาจารย์มีสัญญาจ้างระยะยาว หรือหากมีระยะเวลาการจ้างระยะสั้นก็ควรการกำหนดวิธีการประเมินผลงานที่ชัดเจน โปร่งใส เพื่อการต่อหรือไม่ต่อสัญญามีการใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ รวมถึงกลไกในการอุทธรณ์ร้องทุกข์จะต้องมีขั้นตอนกระบวนการที่ปกป้องเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ได้

2) หลักคุณธรรม (Ethics)

กฎหมายกลางต้องกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยนำ “หลักคุณธรรม” ออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่ส่งเสริมให้อาจารย์มีเสรีภาพทางวิชาการ สร้างความเป็นเลิศในทางวิชาการ โดยวางกลไกการบริหารงานบุคคลที่มีหลักคุณธรรมเป็นหลักการพื้นฐานเหมาะสมกับบทบาทของอาจารย์ ความสามารถ วิชาชีพ เช่น การวางรูปแบบและเงื่อนไขของประเมินผลงานการประเมินเพื่อต่อสัญญา การกำหนดสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากการทำงานให้สอดคล้องกับตำแหน่งบทบาท หน้าที่ หรือภาระงานที่ได้รับด้านวิชาการเหมาะสมกับความสามารถและความเชี่ยวชาญ

3) หลักความโปร่งใส (Transparency)

กฎหมายกลางต้องกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยใช้ “หลักความโปร่งใส” กำหนดแนวปฏิบัติให้มีการตรวจสอบในเชิงโครงสร้างการบริหารงานบุคคลได้ การเปิดเผยกลไกการประเมิน กระบวนการทางวินัย การอุทธรณ์และร้องทุกข์ รวมถึงกระบวนการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ให้สามารถตรวจสอบได้ถึงการใช้ดุลพินิจ การบังคับใช้กฎหมาย และกลไกการบริหารงานบุคคลอย่างตรงไปตรงมา ในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ต้องกำหนดโครงสร้างการตรวจสอบที่สามารถไให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานบุคคล และอาจารย์ควรมีบทบาทในคณะกรรมการต่าง ๆ

ตลอดจนการมีกระบวนการที่ชัดเจนมีมาตรฐานของคณะกรรมการต่าง ๆ ต้องเปิดเผยตรวจสอบได้ เช่น การให้คุณให้โทษ อาจารย์จะได้รับประโยชน์หรือค่าตอบแทน ตำแหน่งทางวิชาการ หรือด้านการลงโทษจะต้องมีกลไกที่สามารถเปิดเผยตรวจสอบได้โดยประชาชนหรือประชาคมมหาวิทยาลัย

4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

กฎหมายกลางต้องกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยนำ “หลักการมีส่วนร่วม” โดยวางกลไกให้อาจารย์หรือตัวแทนของอาจารย์มีบทบาทในกลไกการบริหารงานบุคคลของตนเอง เพื่อตรวจสอบการวางเงื่อนไข หรือการออกมาตรการต่าง ๆ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญาที่กำหนดขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัยโดยขัดต่อความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ โดยการกำหนดให้อาจารย์จะต้องมีส่วนร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยแต่งตั้ง โดยเฉพาะคณะกรรมการด้านการบริหารงานบุคคล และการอุทธรณ์ร้องทุกข์ และมีบทบาทหน้าที่ตั้งแต่กลไกในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล การวางแผนการการบริหารงานบุคคล จนถึงกลไกต่าง ๆ รวมถึงการตรวจสอบการดำเนินงานที่กระทบต่อสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์

6.2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาการใช้ธรรมาภิบาลด้านการบริหารงานบุคคลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สภามหาวิทยาลัยควรมีองค์กรกลางที่มีบทบาทในการกำกับการให้มหาวิทยาลัยมีธรรมาภิบาลคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จากการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัย ป้องกันมิให้อาจารย์ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญา ของสภามหาวิทยาลัย จนส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่ต่อเนื่อง ไม่เสมอภาค มีความลักลั่นกัน และกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ ดังนี้

6.2.2.1 มาตรการกลไกกำหนดให้มีองค์กรกลางกำกับดูแลธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ภาครัฐควรกำหนดให้มีองค์กลางในการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้มีความเป็นรูปธรรม มีอำนาจวางขอบเขตและกำกับเกี่ยวกับกับการมีธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ดังนี้

1) ออกมาตรการกำหนดให้มีองค์กรลางส่วนกลางเพื่อกำกับด้านธรรมาภิบาลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ภาครัฐควรกำหนดให้มีองค์กรลางส่วนกลางกำกับด้านธรรมาภิบาลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้มีความ

ชัดเจน มีสถานะเป็นองค์กรกลางกำกับดูแลด้านการมีธรรมาภิบาลของสภามหาวิทยาลัยและผู้มีอำนาจที่ได้รับอำนาจจากสภามหาวิทยาลัยภายในมหาวิทยาลัย จัดตั้งเป็นองค์กรกลางจากภายนอกขึ้นเป็นการเฉพาะ มีบทบาทในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจากผลกระทบของการบังคับใช้ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญา ของมหาวิทยาลัยส่งผลกระทบต่อสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์และสถานะความสัมพันธ์ ทั้งนี้คณะกรรมการดังกล่าวอย่างน้อยจะต้องมีองค์ประกอบจากผู้แทนของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแต่ละแห่งที่ได้รับเสนอชื่อผ่านกระบวนการสรรหาจากคณะกรรมการกลางที่โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษาฯ เป็นผู้เห็นชอบโดยการเสนอชื่อจากคณะกรรมการอุดมศึกษา (กกอ.) ทั้งนี้กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาลจะต้องมีกลไกในการพิจารณาที่เป็นธรรมโดยมีขั้นตอนที่ชอบธรรมสามารถปกป้องอาจารย์จากการใช้อิทธิพลภายในมหาวิทยาลัยได้ ซึ่งภายหลังจากการวินิจฉัยคณะกรรมการกลางมีอำนาจวินิจฉัยรายงานผลการพิจารณาเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษาฯ เห็นชอบออกคำสั่งเพื่อให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัย

2) ออกมาตรการกำหนดให้มีองค์กรลางภายในมหาวิทยาลัยเพื่อกำกับด้านธรรมาภิบาลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

เพื่อรักษาหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีความเป็นอิสระ คณะกรรมการกลางจะต้องกำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐองค์กรกลางภายในจัดตั้งเป็นคณะกรรมการด้านธรรมาภิบาลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ โดยมีบทบาทิจารณาการบังคับใช้ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในมหาวิทยาลัยที่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ วางโครงสร้างของกรรมการด้านธรรมาภิบาลภายใน กำหนดขั้นตอนการพิจารณา การได้มาซึ่งคณะกรรมการ และอย่างน้อยต้องกำหนดให้อาจารย์หรือตัวแทนของอาจารย์เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการกลาง เมื่อมีผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ฯ หากผู้ร้องไม่พอใจสามารถอุทธรณ์ต่อสภามหาวิทยาลัยในลำดับแรก และหากยังไม่พอใจคำวินิจฉัยของสภามหาวิทยาลัยสามารถอุทธรณ์ต่อองค์กรลางที่กำกับด้านธรรมาภิบาลซึ่งเป็นองค์กรกลางจากภายนอกตามที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ เพื่อให้รัฐมนตรีฯ มีคำวินิจฉัยต่อไป

6.2.2.2 ออกมาตรการกำหนดให้อาจารย์มีส่วนร่วมในคณะกรรมการด้านการบริหารงานบุคคลและการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่สภามหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น

ภาครัฐควรออกมาตรการกำหนดให้อาจารย์ในฐานะผู้มีบทบาททางวิชาการของมหาวิทยาลัยซึ่งทำหน้าที่จัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ เข้ามามีบทบาทในกลไกการบริหารงานบุคคลทั้งในกระบวนการของคณะกรรมการการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ และกำหนดให้อาจารย์มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นต่อ

กระบวนการพิจารณาของกรรมการ และมีอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ เนื่องจากการบริหารงานบุคคลและการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือเป็นกระบวนการภายใน ซึ่งคณะกรรมการในกระบวนการดังกล่าวมีอำนาจในการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา แล้วมีผลต่อสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัย ดังนั้นอาจารย์ควรมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว โดยเฉพาะคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาผลของคำสั่งที่เกิดจากการบังคับใช้ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา ของผู้มีอำนาจในมหาวิทยาลัย

ดังนั้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจของมหาวิทยาลัยและสร้างกลไกเกี่ยวกับการมีหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมโดยให้อาจารย์ได้มีบทบาทในกระบวนการเพื่อปกป้องการมีเสรีภาพทางวิชาการของตนเอง ควรกำหนดให้มีการออกมาตรการไว้ในกฎหมายกลางให้คณะกรรมการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งขึ้น มีอาจารย์หรือผู้แทนอาจารย์เข้ามามีส่วนร่วมในกลไกดังกล่าว

จากบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ ผู้ศึกษาจึงสรุปได้ว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลที่กระทบต่อสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัย โดยส่งผลกระทบต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการ เนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและการขาดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับการคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ การขาดองค์กรกลางซึ่งทำหน้าที่กำกับการมีธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย และอาจารย์ของมหาวิทยาลัยเองมิได้ถูกกำหนดให้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารงานบุคคลและคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ซึ่งเป็นกลไกการบริหารงานบุคคลที่สร้างผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ จนส่งผลให้การจัดการเรียนการสอน การวิจัยและการบริการวิชาการ ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยขัดต่อหลักการจัดทำบริการสาธารณะ

จึงสรุปข้อเสนอแนะว่า ภาครัฐควรกำหนดให้มีกฎหมายกลางเพื่อกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคล ภายใต้อำนาจของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยกฎหมายกลางต้องวางหลักและมาตรการคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ให้กับอาจารย์ได้รับการคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ มิให้ส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ดังนี้

1) หลักความคุ้มครองสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัยให้ได้รับมาตรฐานคุ้มครองการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา โดยนำมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดเป็นกลไกการบริหารงานบุคคล ให้คุ้มครองบทบาทของอาจารย์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

2) หลักความคุ้มครองกลไกการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลเพื่อกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์และมหาวิทยาลัย โดยกำหนดคุ้มครองขั้นต่ำเกี่ยวกับสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์เกี่ยวกับสิทธิที่ให้ความคุ้มครองการทำงาน และความคุ้มครองเกี่ยวกับกลไกในการบริหารงานบุคคลเพื่อพัฒนาสถานะภาพของอาจารย์และกลไกความคุ้มครองการใช้อำนาจของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

3) หลักธรรมาภิบาลให้สภามหาวิทยาลัยมีกลไกการบริหารงานบุคคลให้คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์โดยนำหลัก หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักคุณธรรม (Ethics)หลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักการมีส่วนร่วม (Participation) มาเป็นแนวทางให้มหาวิทยาลัยออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคลและบังคับใช้ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญาด้วยหลักธรรมาภิบาล

4) วางมาตรการกำหนดให้มีองค์กรกลางกำกับดูแลธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะสำหรับการกำกับด้านการมีธรรมาภิบาลเป็นองค์กรกลางจากส่วนกลาง และสร้างกลไกการกำกับธรรมาภิบาลโดยจัดตั้งองค์กรกลางภายในมหาวิทยาลัยโดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการบริหารงาน แล้วสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของอาจารย์

5) วางมาตรการกำหนดให้อาจารย์มีส่วนร่วมในคณะกรรมการด้านการบริหารงานบุคคลและการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่สภามหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น โดยให้อาจารย์มีบทบาทในการพิจารณาผลกระทบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมิให้ส่งผลต่อความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ

บรรณานุกรม

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน. **บทบัณฑิตย์**. 42, 3 (2529).

กมลรัตน์ พินิจภูวดล. สภามหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส. **จดหมายข่าวธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย**. 4, 2 (เมษายน-มิถุนายน 2555).

กระทรวงศึกษาธิการ. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. **ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2560.

กฤษมันต์ วัฒนาณรงค์. เสรีภาพทางวิชาการ: สมมติฐานที่รอการทดสอบ. **วารสารวิชาการพระจอมเกล้าพระนครเหนือ**. 5, 1 (กุมพาพันธ์ 2538): 23-28.

กัญญา รัตนวราหะ. **ระบบการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546.

กันนรัตน์ คมวัชระ. การประกันคุณภาพในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันนี. **วารสารประกันคุณภาพมหาวิทยาลัยขอนแก่น**. 5, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2547): 22.

กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก. **การคุ้มครองการทางานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

กำชัย จงจักรพันธ์. **มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบวกหรือลบกับอุดมศึกษาไทย**. กรุงเทพมหานคร: ดอกหญ้ากรุ๊ป, 2546.

กุลพล พลวัน. **รายงานวิจัยประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... ประเด็นเสรีภาพทางวิชาการ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2541.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.

เกศินี หงสนันท์. **วิวัฒนาการของระบบราชการไทย: การศึกษาเปรียบเทียบ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ (พ.ศ. 2411-2518)**. เอกสารการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อ้างถึงใน ชญาภัทร แก้วมหากาฬ. **ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานในพรมแดนกฎหมายข้าราชการ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

เกษม สุวรรณกุล. **“มหาวิทยาลัยไทยกับการพัฒนา” รายงานการสัมมนาเรื่องรูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคต ณ โรงแรมไฮแอท ออร์คิด จ. เชียงใหม่**. กรุงเทพมหานคร:

กองแผนงาน ทบวงมหาวิทยาลัย, 2525.

เกษมสันต์ วิลาวิลาररณ. **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน**. พิมพ์ครั้งที่ 23. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559.

คณิต ณ นคร. ครูทางกฎหมาย. ใน **รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด**. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, 2540.

จรรยา คัดธนะเงิน. **สถาบันราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ: ศึกษากรณีสถาบันราชภัฏจันทร์เกษม**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543. อ้างถึงใน อุทุมพร จามรมาน และสุบิน ยุระรัช. **รายงานการสังเคราะห์เอกสารเรื่อง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับสัมฤทธิผล การศึกษาไทยตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**. ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2545.

จรัส สุวรรณเวลา. **การผลิตบัณฑิตในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: เหลียวหลังเพื่อแลหน้า: มหาวิทยาลัยกับสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

จรัส สุวรรณเวลา. **ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย**. กรุงเทพมหานคร: สานักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

จักรสิน พิเศษสาทร. **ทฤษฎีและนักปรัชญาการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: ดำรงการพิมพ์, 2521.

จิตผ่อง พัฒนาศิริ. **แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

จุมพล หนิมพานิช. **การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553.

ชลิดา ศรมณี และพูนศรี สงวนชีพ. **การบริหารงานบุคคล**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. เสรีภาพทางวิชาการ. **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์**. 27, 4 (ตุลาคม 2530): 36-38.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ.** พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 23. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 25. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560.

ฐากูร จุลินทร. **แนวทางการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ. 2564**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

ณิชาพัชร มณีรัตน์. **สถานะทางกฎหมายของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่-การปรับใช้ประสบการณ์ของประเทศเยอรมนีในประเทศไทย. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. 49, 3 (กันยายน 2563): 395-398.

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์**. มหาวิทยาลัยเกิตทิงเงนกับประวัติศาสตร์เสรีภาพทางวิชาการในเยอรมัน**. ค้นวันที่ 18 กรกฎาคม 2563 จาก https://thaigoehandbook.wordpress.com //31/12/2013goettingersieben/

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. เสรีภาพทางวิชาการในระบบกฎหมายเยอรมัน. **วารสารนิติศาสตร์.** 36, 3 (กันยายน 2550): 552.

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องเป็นข้าราชากรการอภิปรายปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสถานะลูกจ้างของอาจารย์มหาวิทยาลัยในเยอรมันนี. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. 49, 3 (กรกฎาคม 2563): 774.

ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงษ์. อำนาจอิสระของมหาวิทยาลัยในการบริหารงานวิชาการ และงานทั่วไป. ใน **อำนาจอิสระของการบริหารมหาวิทยาลัยไทย**. กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์, 2545.

ถวิล บุรีกุล และคณะ. ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. 2 (มีนาคม 2545): 1.

ถวิลวดี บุรีกุล. **การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระราบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

ธีระ ศรีธรรมรักษ์. มาตรการทางกฎหมายในการจ้างงานและคุ้มครองการจ้างงานในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์**. 3,1 (มกราคม-มิถุนายน 2546): 7-10.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.

นิชาภา ภูการดาวงศ์. **มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการจ้างงานในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553.

นิรมล กิตติวิบูลย์. **รายงานการวิจัยยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่าง** ๆ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2558.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543.

บรูแบชเชอร์, จอห์น เอส และรูดิ, วิลลิศ. **การอุดมศึกษาในช่วงต่าง ๆ ของการเปลี่ยนแปลงประวัติวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยอเมริกัน ค.ศ. 1636-1976**. แปลโดย จันทร์เพ็ญ เชื้อพานิช และสุมิตรา อังวัฒนกุล. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2562.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2542.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ความเป็นอิสระของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. **วารสารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**. (กรกฎาคม 2534).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: กรุงสยามพับบลิชชิ่ง, 2556.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ธรรมาภิบาลในองค์กรอิสระ**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

บุญสนอง เภาคำ. **ปัญหาการบริหารงานสถาบันราชภัฏในฐานะสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ. 2538**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2547.

บุบผา อัครพิมาน. **สัญญาทางปกครองแนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2545.

ปฐม มณีโรจน์. วิวัฒนาการและความเป็นอิสระของการจัดการอุดมศึกษาของไทย. ใน **อำนาจอิสระของการบริหารมหาวิทยาลัยไทย**. กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์, 2545.

ประภาศรี ศุภอักษร. **เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

ประยูร กาญจนดุล. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

ปรัชญา เวสารัชช์. ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยในกำกับ. ใน **มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้รับบริการ และประโยชน์สาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์, 2546.

ปราโมทย์ โชติมงคล. **ประวัติและบทบาทของ ก.ม. ที่ระลึกครบรอบ 50 ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน 1 เมษายน 2522**. กรุงเทพมหานคร: อักษรสารการพิมพ์, 2522.

ปริณดา แสงอุไร. **ผลกระทบของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549.

ปรีดี เกษมทรัพย์. **นิติปรัชญา**. พิมพ์ครั้งที่ 14 (แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

ป๋วย อึ๊งภากรณ์. การบริหารงานมหาวิทยาลัย. ใน **รายงานการสัมมนามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 2 การบริหารงานมหาวิทยาลัย**. พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510.

ป๋วย อึ๊งภากรณ์. **การศึกษาในทรรศนะของข้าพเจ้า**. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2530.

ผุสดี สัตยมานะ และสุพัตรา เพชรมณี. **ระบบบริหารราชการและระเบียบวิธีการปฏิบัติราชการ**. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2523.

ไผทชิต เอกจริยากร. **คำอธิบายกฎหมายจ้างแรงงาน จ้างทำของ รับขน**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548.

พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. **คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2552.

พงษ์รัตน์ เครือกลั่น. **คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2560.

พรเพชร วิชิตชลชัย. **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน.** กรุงเทพมหานคร: แสวงสุทธิการพิมพ์, 2523.

พิชญ์สินี มะโน. ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในยุค Digital Disruption the Impact of Digital Disruption to the Education. **วารสารครุศาสตร์อุตสาหกรรม**. 18, 1 (มกราคม-เมษายน 2562): 2.

พิชัยศักดิ์ หรยางกูร และณัฐนันทน์ อัศวเลิศศักดิ์. **หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน**. นนทบุรี: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557.

พิทยา บวรวัฒนา. **ระบบราชการ**. กรุงเทพมหานคร: ศักดิโสภาการพิมพ์, 2556.

เพ็ญศิริ นภีรงค์ และคนอื่น ๆ. **รายงานการดูงานระบบบริหารมหาวิทยาลัยประเทศอังกฤษ**. กรุงเทพมหานคร: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540.

ไพฑูรย์ สินลารัตน์. **บทบาทของมหาวิทยาลัยในการเสริมสร้างวัฒนธรรมไทย**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ไพฑูรย์ สินลารัตน์. รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยไทยในอนาคต. ใน **การประชุมทางวิชาการเรื่องรูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยของรัฐในเชิงปฏิบัติการของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532.

ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล. **คำบรรยายกฎหมายแรงงาน**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524.

ภัทรสุดา วรสาร. **สิทธิในเสรีภาพทางวิชาการ: ศึกษารัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา. **GRECO-ROMAN (ปัญญากรีก-โรมัน)**. กรุงเทพมหานคร: Openbooks, 2559.

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. สำนักวิชานิติศาสตร์. **เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นภายใต้สถานการณ์การเมืองไทยหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557**. ค้นวันที่ 20 กรกฎาคม 2563 จาก https://law.mfu.ac.th/law-news/lawdetail.html?tx_news_pi1%5Bnews%5D=5583&tx_news_pi1%5Bday%5D=20&tx_news_pi1%5Bmonth%5D=7&tx_news_pi1%5Byear%5D=2018

เมธี กรองแก้ว. **ทิศทางการสร้างประสิทธิภาพของระบบการอุดมศึกษา**. เอกสารในการสัมมนาภาควิชาการวันสถาปนาทบวงมหาวิทยาลัย ครบรอบ 17 ปี กันยายน 2532. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554**. กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, 2556.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **กำเนิดระบบราชการและการปฏิรูปในยุคคลาสสิก**. กรุงเทพมหานคร: สงวนกิจการพิมพ์, 2546.

ลัดดา ผลวัฒนะ. ธรรมาภิบาลกับการบริหารมหาวิทยาลัย. **วารสารการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยบูรพา**. 8, 2 (เมษายน-กันยายน 2557): 16-27.

วงศ์พันธ์ อมรินทร์เทวา. **เพราะการศึกษาหยุดไม่ได้ ต่างประเทศเรียนกันอย่างไรในช่วงโควิด-19.** ค้นวันที่ 8 สิงหาคม 2564 จาก https://www.eef.or.th/education-abroad-covid/

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2557.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. **จุลนิติ**. 9, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2555): 49-67.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 5 เมษายน 2564. การสัมภาษณ์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **รายงานการวิจัย สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **หลักการพื้นฐานของฝ่ายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2540.

วรากรณ์ สามโกเศศ. การปิดตัวของมหาวิทยาลัยอเมริกัน. **ไทยพับลิก้า**. (21 เมษายน 2562). ค้นวันที่ 18 กรกฎาคม 2563 จาก https://thaipublica.org/2019/04/varakorn-287/

วิกิพีเดีย. **ข้อมูลจำนวนสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ**. ค้นวันที่ 19 ธันวาคม 2564 จาก https://th.wikipedia.org/wiki/สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

วิกิพีเดีย. **ข้อมูลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ.** ค้นวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2562 จาก https://th.wikipedia.org/wiki/สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

วิจิตร ศรีสอ้าน. ความพยายามในการแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัย รายงานการสัมมนาเรื่องรูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยไทยในอนาคต. ใน **เอกสารประกอบการสัมมนามหาวิทยาลัยกับการพัฒนา กองแผนงาน สำนักปลัดทบวงมหาวิทยาลัย**, วันที่ 27-29 พฤษภาคม 2525.

วิจิตร ศรีสอ้าน. **หลักการอุดมศึกษา.** กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิช, 2518.

วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. **การเลิกจ้างและการคุ้มครองลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างโดยเหตุผลทางเศรษฐกิจ**. รายงานวิจัยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. การเลิกจ้างไม่เป็นธรรมตามกฎหมายฝรั่งเศส. **วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. 1, 15 (มีนาคม 2558): 89.

วิภาส ทอสุทธิ์. **การบริหารจัดการที่ดี**. กรุงเทพมหานคร: อินทภาษา, 2551.

วิลาสินี ปานใจ. **ลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

วิษณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ, 2530.

วิษณุ เครืองาม. **สาระสำคัญของกฎหมายปกครอง**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526.

ศุภฤกษ์ ทับเสน. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีตามหลักการบริหารมหาวิทยาลัยสมัยใหม่. **วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.** 12, 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2562): 546.

สถาบันคลังสมองแห่งชาติ. **การประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างนายกสภามหาวิทยาลัย.** วันที่ 8 พฤษภาคม-21 พฤศจิกายน 2557 ณ สถาบันคลังสมองของชาติ จังหวัดกรุงเทพมหานคร.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. องค์การมหาชนอิสระ. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. 4, 9 (ธันวาคม 2534): 62.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกล้า สมุทวณิช. **คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

สมบัติ ธำรงธัญญวงศ์. **การเมืองอังกฤษ**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2553.

สมยศ เชื้อไทย. **คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550.

สมยศ เชื้อไทย. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 25. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2562.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล.** พิมพ์ครั้งที่ 19. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2541.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์. **การบริหารราชการ**. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2535.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. **คู่มือการบริหารงานพนักงานราชการ**. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2555.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. **ที่มาของระบบพนักงานราชการ**. ค้นวันที่ 11 เมษายน 2565 จาก https://www.ocsc.go.th/ges/intro

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **รายงานการคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงบประมาณของรัฐสภา. **การศึกษาวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560.

สิริเพ็ญ จันทวิเศษ. **สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

สุภาพ สุจริตพงศ์. **การวิเคราะห์โครงสร้างหลักกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

สุรพล นิติไกรพจน์. **กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันคลังสมองของชาติ, 2557.

สุรพล นิติไกรพจน์. **การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ**. รายงานผลการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541.

สุรพล นิติไกรพจน์. **มหาวิทยาลัยไทย: พัฒนาการมหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงาน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

สุรพล นิติไกรพจน์. มหาวิทยาลัยในรูปแบบขององค์กรอิสระ: กรณีตัวอย่างของของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. ใน **รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม**. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

สุรพล นิติไกรพจน์. **องค์การมหาชน: แนวคิด รูปแบบและวิธีการบริหารงาน** กรุงเทพมหานคร: กราฟิคฟอร์แมทไทยแลนด์, 2542.

สุรพล นิติไกรพจน์ และเอกศักดิ์ คงตระกูล. **มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้รับบริการและประโยชน์สาธารณะ: การประเมินบุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและเงื่อนไขการต่อสัญญาจ้าง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2546.

หยุด แสงอุทัย. **คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

หยุด แสงอุทัย. **คำอธิบายพระราชบัญญัติแรงงาน**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2500.

หิรัญ อัศววงศ์เกษม. **เจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบกฎหมายไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

อดุลย์ วิริยเวชกุล. **การอุดมศึกษาปริทัศน์ 1.** กรุงเทพมหานคร: เจริญดีการพิมพ์, 2541.

อมร รักษาสัตย์. **รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์**. กรุงเทพมหานคร: ด่านสุทธาการพิมพ์, 2541.

อมร รักษาสัตย์ และคณะ. **ประชาธิปไตย: อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

อุดม คชินทร. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ. 24 สิงหาคม 2561. การสัมภาษณ์.

อุดม คชินทร. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ. 28 มกราคม 2563. การสัมภาษณ์.

อุดม คชินทร. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ. 29 สิงหาคม 2561. การสัมภาษณ์.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. **การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิของบุคคล ตามมาตรา 28**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล. ภารกิจและการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครอง. ใน **แนวทางการศึกษาชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554.

Acas Working for Everyone. **Code of Practice on Discipline and Grievance Procedures (2009) Dispute Resolution Review**. Retrieved January 20, 2013 from http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2174

Acocella, Joan. **The Forbidden World**. Retrieved June 9, 2017 from http://www.newyorker.com/magazine/2008/08/25/the-forbidden-world

Allen, Lori. Academic Freedom in the United Kingdom. **Academe**. 105, 4 (Fall 2019). Retrieved January 25, 2022 from https://www.aaup.org/article/academic-freedom-united-kingdom#.Y4g83HZBy5d

Armstrong, C. **What is a University in the UK**. Retrieved July 18, 2020 from http://www.jobs.ac.uk/carees-advice/working-in-higher-education/1135/what-is-a-university-in-the-uk. อ้างถึงใน กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก, **การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

Barendt, Eric. **Academic Freedom and the Law: A Comparative Study**. Oxford: Hart, 2010.

Bell, Andrew C. **Employment Law**. London: Sweet & Maxwell, 2000.

Bodenheimer, Edgar. **Jurisprudence**. Harvard: Harvard University Press, 1981. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538.

British Library. **English Translation of Magna Carta**. Retrieved January 25, 2022 from https://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation#sthash.LVuZwxyi.dpuf

Burgess, Aaron. **Academic Freedom & Religious Control: An Interpretative Phenomenological Analysis into How Seminary Faculty Make Sense of**

Academic Freedom. Doctoral Dissertation, Northeastern University, 2013.

Burr, Rocert B. Management Development. In **Training and Development Handbook**. Robert L. Craig and Lester R. Bittel, eds. New York: McGraw-hill, 1967. อ้างถึงใน เสาวลักษณ์ สิงหโกวินท์. **การพัฒนาบุคคล**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2536.

Bryne, Tony. **Local Government in Britain.** 6th ed. Durham: Penguin Politic, 1994.

CabinetOffice. **Public Bodies: A Guide for Departments, Chapter 5: Public Body Staff**. Retrieved October 7, 2020 from http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/5_public_body_staffv2_tcm6-2484.pdf

Constitution and Statue-making Power of the University. Retrieved July 17, 2019 from http://www.admin.ox.ac.uk/statutes/375-092.html

Corte, Erik De. Quality Assurance and University Governance: Complementary Activities. In **Wohin geht die Universität? (Quo vadis, universitas?). Tagungsband 2014, Presented at the Annual International Conference of the Austrian Science Board, Vienna, Austria, 6-7 November 2014**. Vienna, Austria: Austrian Science Board, 2015.

De Corte, Erik. Quality Assurance and University Governance: Complementary Activities. In **Wohin geht die Universität? (Quo vadis, universitas?). Tagungsband 2014, Presented at the Annual International Conference of the Austrian Science Board, Vienna, Austria, 6-7 November 2014**. Vienna, Austria: Austrian Science Board, 2015.

De George, Richard T. **Academic Freedom and Tenure: Ethical Issues** (New York: Rowman Littlefield, 1997. อ้างถึงใน ประภาศรี ศุภอักษร**เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

The Federal Constitutional Court. **Federal Constitutional Court: Constitutional Complaint against Brandenburg Higher Education Act Unsuccessful**. Retrieved July 18, 2020 from http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2004/bvg04-104.html

Gerth, H. H. and Mill, C. W. eds. **From Max Weber: Essays in Sociology** (New York: Oxford University Press, 1946. อ้างถึงใน ประสิน โสภณบุญ, **สังคมวิทยาในการ**

บริหารรัฐกิจ ภาค 1 แนวความคิดทั่วไปและทฤษฎีองค์การ. เอกสารประกอบการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ 29. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2523.

Hénard, Fabrice and Mitterle, Alexander. **Governance and Quality Guidelines in Higher Education**. Paris: OECD, 2010.

iLaw. **เสรีภาพทางวิชาการ ในบรรยากาศใต้ระบอบแห่งการ "ย้อนกลับ"**. ค้นวันที่ 9 เมษายน 2565 จาก https://ilaw.or.th/node/5844

International Labour Organization. **Termination of Employment Legislation Digest of United Kingdom**. March 20, 2017 from http://www.ilo.org/public/enlish/dialouge/ifpdial/termination/countries/uk/htm

Kehm, Barbara M. and Lanzendorf, Ute. The Impacts of University Management on Academic Work: Reform Experiences in Austria and Germany. **Management Revue** 18, 2 (2007): 154-161.

Kittleson, Ame. **Luther the Reformer: The Story of the Man and His Career** (Minneapolis, Ausberg, 1986. Quoted in Burgess, Aaron. **Academic Freedom & Religious Control: An Interpretative Phenomenological Analysis into How Seminary Faculty Make Sense of Academic Freedom**. Doctoral dissertation, Northeastern University, 2013.

Kommers, Donaldpublic P. and Miller, Russel A. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of German. 3rd ed. Durham: Duke University Press, 2012. อ้างถึงใน ภัทรสุดา วรสาร. **สิทธิในเสรีภาพทางวิชาการ: ศึกษารัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

Lewis, D. and Sargeant, M. **Essential of Employment Law**. London: Chartered Institute of Personnel and Development, 2004.

Lockton, Deborah J. **Employment Law**. London: The Macmillan Press, 1995.

Maurice, Cranston. **Human Right to-day**. London: Ampersand Book, 1962. อ้างถึงในวรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538.

Murray, James. **UK: Distinguishing Academic Freedom and Free Speech on Campus**. Retrieved May 11, 2021 from https://www.mondaq.com/

uk/employee-rights-labour-relations/1066964/distinguishing-academic-freedom-and-free-speech-on-campus

Ryder, Kenneth G. Faculty Rights and Responsibilities. In **Handbook of College and University Administration: General and Academic**. Asa S. Knowles, ed. New York: McGraw-Hill, 1970. อ้างถึงใน ประภาศรี ศุภอักษร. **เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

Taylor, R. **The Future of Employment Relation (Swindon) Econmin and Social Research Council**. March 20, 2017 from http//www.esrc.ac.uk_images/future_of_employment_relations_tcm8-13553.pdf

UCU. **UCU Statement on Academic Freedom, Charter Academic Freedom**. Retrieved January 25, 2022 from https://www.ucu.org.uk/media/4160/Scottish-Charter-on-Academic-Freedom/pdf/Academic_Freedom_charter.pdf

University and College Union. **Survival a Guide for Hourly-paid Staff in Further and Higher Education**. London: University and College Union, 2011.

University of London Website. **Governance**. Retrieved July 18, 2020 from http://www.London.ac.uk/972.htm. อ้างถึงใน กัลยณัฏฐ์ พรหมนอก. **การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

Veit, Fritz. Academic Freedom in Germany before and after 1933 “Under the Republic of Weimar and under Hitler”. **Journal of Education**. 15, 1 (July 1937): 36-44.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล รัฐกานต์ วิชัยดิษฐ

ประวัติการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2548
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2557

ประสบการณ์การทำงาน พ.ศ. 2552-2558
นิติกร มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
พ.ศ. 2563
อนุกรรมาธิการคณะธรรมาภิบาลเสริมสร้างธรรมาภิบาลในคณะกรรมาธิการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา
พ.ศ. 2558-ปัจจุบัน
เจ้าหน้าที่อาวุโส กำกับดูแลกลุ่มงานสมาชิกสัมพันธ์ กองทุนการออมแห่งชาติ