

การใช้อำนาจทางปกครองของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: ปัญหาการบริหารงานบุคคล
Administrative Authority of Autonomous Universities: Personal Administration
Issue and Legal Challenger

ภฤตญา ปิยนุสรณ์
Phrutsaya Piyanusorn

Received: July 9, 2026
Revised: July 25, 2026
Accepted: July 27, 2026

สาขาวิชาการจัดการโลจิสติกส์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร
Department of Logistics Management, Faculty of Management Science, Silpakorn University
Corresponding Author E-mail : phrutsayap@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะ ขอบเขต ข้อจำกัด และกลไกการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย โดยเลือกใช้กรอบในการ วิเคราะห์ผ่านแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ทฤษฎีสัญญาจ้างทางปกครอง เพื่อผสานร่วมกับหลักการสำคัญของกฎหมายปกครอง และบรรทัดฐานจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่ เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัย เพื่อชี้ให้เห็นถึงขอบเขตและข้อจำกัด ของความเป็นอิสระในการบริหารจัดการองค์กรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ผลการวิเคราะห์ พบว่า แม้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีดุลพินิจในการบริหารจัดการองค์กร แต่ การใช้อำนาจในนิติการบริหารงานบุคคลมักเกิดข้อขัดแย้งเชิงหลักการระหว่างความเป็นอิสระของสถาบันและ การคุ้มครองสิทธิของบุคลากร การใช้อำนาจดังกล่าวจึงยังคงต้องอยู่ภายใต้หลักการสำคัญของกฎหมาย ปกครอง ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความได้สัดส่วน และหลักความเป็นธรรมทางปกครอง โดยมี ศาลปกครองทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐและคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบ บทความนี้จะเสนอแนะให้มีการพัฒนากลไกการตรวจสอบภายในและปรับปรุงหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล ให้มีมาตรฐานที่ชัดเจน เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างความเป็นอิสระในการบริหารองค์กรและการคุ้มครองสิทธิ ของบุคลากรอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ: มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ; อำนาจทางปกครอง; การบริหารงานบุคคล; ศาลปกครอง

ประเภทบทความ: บทความวิชาการ

Abstract

This academic article aims to examine the nature, scope, limitations, and oversight mechanisms concerning the exercise of administrative power by autonomous universities in Thailand. The analytical framework synthesizes New Public Management (NPM) and the theory of administrative employment contracts with core principles of administrative law and relevant Administrative Court precedents particularly those governing personnel management and disciplinary actions. Through this lens, the study highlights the boundary and restrictions imposed on organizational autonomy in public autonomous universities.

The findings are as follows: while autonomous universities enjoy institutional discretion, their personnel administration frequently creates a tension between institutional autonomy and the protection of personnel rights. Consequently, the exercise of such administrative power must strictly comply with key administrative law principles: the principle of legality, the principle of proportionality, and the principle of administrative due process. Furthermore, the Administrative Court plays a vital oversight role in ensuring that power is exercised in accordance with the rule of law and in safeguarding the rights of affected individuals. Ultimately, this article recommends strengthening internal oversight mechanisms and refining personnel management regulations to establish clear standards, thereby creating a meaningful balance between organizational autonomy and the protection of personnel rights.

Keyword: Autonomous Public Universities; Administrative Power; Personnel Administration;
The Administrative Court

Type of Article: Academic Article

บทนำ

การศึกษาเป็นการบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่รัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมดก็ได้ โดยรัฐอาจกระจายอำนาจในการดำเนินบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาบางระดับหรือบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการแทนรัฐหรือเสริมรัฐ หรือรัฐอาจให้เอกชนเข้ามาดำเนินการบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาบางส่วนแทนรัฐหรือเสริมรัฐก็ได้ ขึ้นอยู่กับระบบการเมืองและนโยบายของแต่ละรัฐ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2560:19)

ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการจากระบบราชการแบบดั้งเดิมไปสู่การเป็น **มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ** อย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงนี้ถือเป็นมิติ

สำคัญของการปฏิรูประบบอุดมศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความคล่องตัว เสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินการหลัก ทั้งด้านการศึกษา การวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคม ตลอดจนส่งเสริมความเป็นอิสระของสถาบันในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการองค์กร อย่างไรก็ตาม แม้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะได้รับความเป็นอิสระในการบริหารงานมากขึ้น แต่โดยสภาพโครงสร้างและสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายมหาวิทยาลัยเหล่านี้ยังคงมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครอง การออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด ๆ ของมหาวิทยาลัย จึงย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคลากร นักศึกษา ตลอดจนบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง

แม้การใช้อำนาจปกครองจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ทว่าในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า การใช้อำนาจสั่งการและการใช้ดุลพินิจภายในองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัย มักก่อให้เกิดข้อพิพาททางกฎหมายและข้อขัดแย้งเชิงหลักการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัญหาเชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน คือการที่สภามหาวิทยาลัยหรือผู้บริหารได้นำหลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมาเป็นฐานรองรับการออกข้อบังคับ หรือคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและสถานภาพของบุคลากร บรรทัดฐานทางกฎหมายที่สะท้อนสภาพปัญหาดังกล่าวได้อย่างเด่นชัด เช่น กรณีการตราหลักเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้างของพนักงานมหาวิทยาลัยให้มีผลย้อนหลัง หรือการกำหนดเงื่อนไขการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรมโดยปราศจากการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกระทบสิทธิได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องในการปฏิบัติตามหลักกระบวนการทางปกครองอันเป็นธรรม ความขัดแย้งในทางปฏิบัติข้างต้นชี้ให้เห็นถึงช่องว่างทางวิชาการระหว่างหลักการทางกฎหมายมหาชนในระบบสัญญาจ้างทางปกครอง และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพและความเป็นอิสระทางบริหาร กับสภาพความเป็นจริงที่เกณฑ์จำกัดขอบเขตการใช้ดุลพินิจเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคลากรยังขาดความชัดเจนและเอกภาพ ส่งผลให้ระบบคุณธรรมภายในองค์กรเกิดความสั่นคลอน และนำไปสู่การฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก

ด้วยเหตุนี้ การใช้ดุลพินิจในการบริหารจัดการองค์กรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายมหาชนและหลักนิติรัฐ เพื่อสร้างดุลยภาพอันเหมาะสมระหว่างความเป็นอิสระในการบริหารจัดการองค์กรและการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคลากร ทั้งนี้ แนวคำพิพากษาของศาลปกครองถือเป็นกลไกสำคัญในการวางบรรทัดฐานและควบคุมขอบเขตการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความได้สัดส่วน และหลักกระบวนการทางปกครองที่เป็นธรรม เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิและเยียวยาผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่รัฐธรรมนูญรองรับไว้

บทความวิชาการฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาการใช้อำนาจทางปกครองของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยวิเคราะห์สถานะทางกฎหมาย ขอบเขตการใช้ดุลพินิจในการบริหารงานบุคคล ตลอดจนกลไกการควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง เพื่อสร้างความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การใช้อำนาจที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง อันจะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และชอบด้วยกฎหมายอย่างยั่งยืนต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. กรอบกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีการบัญญัติให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการนั้น จากการสำรวจฐานข้อมูลกฎหมายอุดมศึกษาของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ในปัจจุบันมีกฎหมายดังกล่าวรวมทั้งสิ้น 27 ฉบับ ดังต่อไปนี้ (สำนักงาน ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2567)

- (1) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533
- (2) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535
- (3) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540
- (4) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540
- (5) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541
- (6) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541
- (7) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550
- (8) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2550
- (9) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550
- (10) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551
- (11) พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551
- (12) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551
- (13) พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. 2551
- (14) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2553
- (15) พระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา พ.ศ. 2555 (เพิ่มเติม)
- (16) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558
- (17) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558
- (18) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558
- (19) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558 (เพิ่มเติม)
- (20) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2559
- (21) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2559 (เพิ่มเติม)
- (22) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559 (เพิ่มเติม)
- (23) พระราชบัญญัติราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ พ.ศ. 2560 (เดิมอ้างอิงเป็น ม.จุฬาภรณ์ 2559 ซึ่งมีการตรา พ.ร.บ. ปรับปรุงแก้ไขเป็นราชวิทยาลัย)
- (24) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2560
- (25) พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีจิตรลดา พ.ศ. 2561 (เพิ่มเติม)

(26) พระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย พ.ศ. 2561 (เพิ่มเติม)

(27) พระราชบัญญัติสถาบันวิทยสิริเมธี พ.ศ. 2561 (เพิ่มเติม)

กฎหมายทั้ง 27 ฉบับนี้ แม้จะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดเชิงพื้นที่และวัตถุประสงค์เฉพาะตัว แต่ในภาพรวมมีโครงสร้างเชิงอัตลักษณ์ที่คล้ายคลึงกันอย่างมาก โดยมุ่งจัดวางรูปแบบองค์กรภายในให้อำนาจสูงสุดอยู่ที่ สภามหาวิทยาลัย และฝ่ายบริหารควบคุมโดย อธิการบดี อย่างไรก็ตามสาระสำคัญของกฎหมายเหล่านี้ถูกนำมาใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์การใช้อำนาจทางปกครอง เนื่องจากเป็นกฎหมายแม่บทที่โอนถ่ายอำนาจจรรุมนหาชนไปให้องค์กรปกครองตนเอง การพิจารณาความชอบของการกระทำทางปกครองในมหาวิทยาลัยจึงต้องดูขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. แต่ละฉบับเป็นสำคัญ

2. กฎหมายปกครองกับการศึกษา

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2560) อธิบายว่า กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐตั้งแต่การจัดองค์กรของรัฐทางปกครองและบุคลากรของรัฐทางปกครอง การกำหนดให้องค์กรของรัฐทางปกครองหรือบุคลากรของรัฐทางปกครองมีอำนาจควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนมิให้ขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะหรือกระทบกระเทือนเข้าไปในแดนของการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกรายอื่นเพื่อให้สมาชิกของสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข จนถึงการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรของรัฐทางปกครองและบุคลากรทางปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

โดยการศึกษาเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญประเภทหนึ่งที่รัฐมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ จึงได้มีการนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิบุคคลในการรับการศึกษา กำหนดหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาอบรมโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้ ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องอนุรักษ์การให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาขึ้นมา ซึ่งแยกได้เป็น 3 ส่วนใหญ่ๆ ดังนี้ กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา

(1) กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรทางการศึกษา

(2) กฎหมายที่เกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษา

3. การประยุกต์ทฤษฎีกฎหมายปกครองและดุลพินิจทางปกครองในบริบทมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจและดุลพินิจทางปกครองได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องใช้อำนาจในกรอบและวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามเมื่อนำหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและทฤษฎีการควบคุมอำนาจทางปกครองมาประยุกต์วิเคราะห์ร่วมกับพฤติการณ์การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในปัจจุบัน สามารถสรุปประเด็นเชิงวิพากษ์ผ่าน 3 หลักการสำคัญได้ดังนี้

3.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักการนี้กำหนดว่าการกระทำ การออกข้อบังคับ หรือเกณฑ์ใดๆ ของฝ่ายปกครองต้องมีความชอบด้วยกฎหมายรองรับและไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่ลำดับชั้นสูงกว่า เมื่อนำมาพิจารณาประกอบ

กับสภาพปัญหามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่าฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัยมักตีความ *หลักความเป็นอิสระ* กว้างขวางจนเกินขอบเขต โดยเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการตราข้อบังคับหรือเกณฑ์ใดๆ ก็ได้ ในทางกฎหมายมหาชนการออกข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยไม่อาจกระทำขึ้นโดยปราศจากฐานอำนาจ แต่จำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนั้นๆ บัญญัติให้อำนาจรองรับไว้โดยชัดแจ้ง และที่สำคัญที่สุด ข้อบังคับภายในเหล่านั้นจะตราขึ้นให้ขัดหรือแย้งต่อเกณฑ์มาตรฐานกลางที่กำหนดโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) หรือแนวทางกำกับดูแลของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มิได้เด็ดขาด มิเช่นนั้นย่อมส่งผลให้ข้อบังคับหรือเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเกณฑ์ที่ไร้ฐานอำนาจรองรับ และตกเป็นข้อบังคับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองทันที

3.2 หลักความได้สัดส่วน

หลักการนี้ควบคุมไม่ให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ โดยมาตรการที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ต้องมีความเหมาะสม จำเป็น และส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคลากรน้อยที่สุด เท่าที่จำเป็นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ เมื่อพิจารณาประกอบกับสภาพปัญหามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่าข้อพิพาทจำนวนมากเกิดจากการที่มหาวิทยาลัยใช้มาตรการทางวินัยขั้นรุนแรง หรือการสั่งไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานโดยอ้างผลการประเมินการปฏิบัติงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์ ในเชิงวิพากษ์ การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ต่อสัญญาหรือลงโทษดังกล่าวย่อมต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องไม่ก่อภาระอันเกินสมควรแก่เหตุเมื่อเทียบกับประโยชน์สาธารณะที่มหาวิทยาลัยจะได้รับ หากพนักงานมหาวิทยาลัยกระทำความผิดเพียงเล็กน้อย หรือผลการประเมินมีข้อบกพร่องในระดับที่สามารถปรับปรุงพัฒนาได้ การเลือกใช้มาตรการสูงสุดอย่างการเลิกจ้าง ย่อมเป็นการกระทำที่เกินกว่าเหตุ ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน และถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในทางกฎหมายปกครอง

3.3 หลักกระบวนการทางปกครองที่เป็นธรรม

หลักการนี้กำหนดให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองต้องมีความโปร่งใส ปราศจากส่วนได้เสียหรืออคติ และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกระทบสิทธิได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับสภาพปัญหามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มักพบปัญหาในขั้นการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือการประเมินผลการปฏิบัติงาน ที่ฝ่ายบริหารดำเนินกระบวนการภายในอย่างรวบรัดและไม่เปิดเผย โดยไม่เปิดโอกาสให้พนักงานผู้เดือดร้อนได้รับทราบข้อเท็จจริง สารสำคัญของข้อหา หรือเกณฑ์การประเมินที่แท้จริง ในทางกฎหมายมหาชน ก่อนที่มหาวิทยาลัยจะมีคำสั่งทางปกครองที่เป็นโทษและกระทบต่อสถานภาพอย่างร้ายแรง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งไล่ออก หรือการสั่งไม่ต่อสัญญาจ้าง ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ตามกฎหมายที่

จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ เปิดโอกาสให้พนักงานผู้นั้นได้ชี้แจงเหตุผล และนำพยานหลักฐานเข้าโต้แย้งหักล้างก่อนเสมอ การละเลยขั้นตอนการรับฟังคู่กรณีถือเป็นความบกพร่องในสาระสำคัญของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4. มิติสัญญาจ้างทางปกครอง แรงงานสัมพันธ์มหาชน และการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

เมื่อนิติสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและบุคลากรเปลี่ยนผ่านจากระบบคุณธรรมราชการเข้าสู่ระบบสัญญา ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวบรรทัดฐานไว้อย่างชัดเจนว่ามีลักษณะเป็น สัญญาจ้างทางปกครอง ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยจึงมักอ้างลักษณะพิเศษของสัญญาจ้างทางปกครองที่ให้เอกสิทธิ์แก่หน่วยงานของรัฐในการกำหนดเงื่อนไขหรือแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวเพื่อประโยชน์สาธารณะ มาเป็นฐานรองรับการบังคับใช้เกณฑ์การจ้างงานอย่างเข้มงวดและเด็ดขาด

จากการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ในมิตินี้ การที่มหาวิทยาลัยใช้อำนาจควบคุมและบังคับตามสัญญาจ้างทางปกครองในลักษณะเคร่งครัดจนเกินสมควร (เช่น การทำสัญญาจ้างระยะสั้นแบบปีต่อปี การเปลี่ยนเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานย้อนหลัง หรือการเลิกจ้างโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรและความเป็นธรรม) จนส่งผลกระทบและบั่นทอนความมั่นคงในอาชีพของพนักงานมหาวิทยาลัยนั้น ในทางกฎหมายมหาชนไม่ได้เป็นเพียงแค่การทำลายระบบแรงงานสัมพันธ์มหาชนที่ดีภายในองค์กรเท่านั้น

หากแต่พฤติกรรมดังกล่าวยังถือเป็นการริดรอนและแทรกแซงเสรีภาพทางวิชาการ ของบุคลากรทางอ้อมอย่างร้ายแรง เนื่องจากการขาดความมั่นคงในสถานภาพการทำงาน ย่อมสร้างภาวะจำยอมที่บีบบังคับให้บุคลากรทางวิชาการไม่อาจแสดงความคิดเห็นหรือสร้างสรรค์ผลงานวิชาการได้อย่างเป็นอิสระ ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์พื้นฐานของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในสังคมประชาธิปไตย

5. แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการควบคุมการใช้อำนาจและดุลพินิจทางปกครอง

หลักการสำคัญของหลักนิติรัฐ คือ การที่รัฐจะแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนจะพึงทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำเช่นนั้น และมีหลักการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ ตามหลักที่ว่า ไม่มีความผิด และไม่มีความผิดโดยไม่มีกฎหมาย และ ห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายหรือไม่เป็นคุณแก่บุคคล (ตะห่าน เกียรติศิริโรจน์, 2566) หัวใจสำคัญของระบอบการปกครองภายใต้ หลักนิติรัฐ คือการที่ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐจะสามารถใช้อำนาจและดุลพินิจทางปกครอง ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจรองรับไว้โดยชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจในกรอบและวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกคำสั่งทางปกครอง หรือมาตรการทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพ สิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคล ด้วยเหตุนี้ การควบคุมการใช้อำนาจและดุลพินิจของฝ่ายปกครองจึงต้องยึดโยงอยู่กับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ 3 ประการ โดยนำมาวิเคราะห์และประยุกต์เชิงวิพากษ์เข้ากับสภาพปัญหาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ดังนี้

5.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่มีการใช้อำนาจต้องผูกโยงอยู่กับตัวบทกฎหมายอันนำไปสู่หลักการสำคัญอย่าง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of Legality of

Administration) ที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจทางปกครองเพื่อดำเนินภารกิจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำหรืองดเว้นการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองต้องสอดคล้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย (พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2567) หลักการนี้ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่กำหนดว่า การกระทำ กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ ของฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำขึ้นโดยปราศจากฐานอำนาจตามกฎหมายรองรับ และเนื้อหาของกฎหมายหรือคำสั่งเหล่านั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า ในบริบทของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หลักการนี้ย่อมเป็นกรอบพิจารณาสำคัญว่า หลักความเป็นอิสระในการบริหารงาน มิใช่เอกสิทธิ์ในการใช้อำนาจตามอำเภอใจ การออกข้อบังคับหรือเกณฑ์การบริหารงานบุคคลใดๆ ของสภามหาวิทยาลัย จึงต้องมีพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนั้นๆ บัญญัติให้อำนาจรองรับไว้โดยชัดแจ้ง และที่สำคัญที่สุด จะต้องไม่ตราเกณฑ์ขึ้นขัดหรือแย้งต่อเกณฑ์มาตรฐานกลางที่กำหนดโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) หรือแนวทางกำกับดูแลของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

5.2 หลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนมีบทบาทสำคัญในระบบกฎหมายปกครองสมัยใหม่ที่ยึดโยงอยู่กับหลักนิติธรรมและทฤษฎีว่าด้วย สัญญาประชาคม (Social contract) อย่างแนบแน่นซึ่งมองว่ารัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการทางปกครองเพื่อสนองต่อประโยชน์สาธารณะ ประชาชน จึงอนุญาตให้รัฐใช้อำนาจมหาชนเข้าจำกัดสิทธิเสรีภาพของตนเองได้ในบางกรณีสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ของคนส่วนรวมด้านต่างๆ เช่น ความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงสาธารณะ การสาธารณสุข ฯลฯ หลักนิติธรรมนั้นได้เข้าไปควบคุมกำกับการใช้อำนาจทางปกครองมิให้กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามอำเภอใจอย่างไร้เหตุผลจากฝ่ายปกครอง (พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2567) หลักการนี้เป็นกลไกสำคัญในการควบคุมตรวจสอบไม่ให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ โดยมาตรการหรือคำสั่งที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ต้องมีความเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น และต้องมีการ ประเมินชั่งน้ำหนักเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะที่สังคมจะได้รับ กับความเดือดร้อนเสียหายที่เอกชนหรือบุคลากรต้องแบกรับ เมื่อนำทฤษฎีนี้มาประยุกต์ใช้กับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลของพนักงานมหาวิทยาลัย จะเห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการสั่งลงโทษทางวินัยขั้นรุนแรง หรือมาตรการไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงาน อันเนื่องมาจากผลการประเมินการปฏิบัติงาน จำต้องคำนึงถึงผลกระทบอย่างรอบด้าน มาตรการดังกล่าวย่อมต้องไม่ก่อให้เกิดภาระอันเกินสมควรแก่เหตุแก่ตัวบุคลากรเมื่อเทียบกับประโยชน์ของการจัดทำบริการสาธารณะทางอุดมศึกษา หากเป็นความบกพร่องในระดับที่สามารถปรับปรุงเยียวยาได้ การเลือกใช้ดุลพินิจสั่งเลิกจ้างทันทีย่อมเป็นการกระทำที่เกินกว่าเหตุและขัดต่อหลักความได้สัดส่วนอย่างแจ้งชัด

5.3 หลักการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครองเป็นการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องมีเครื่องมือ ที่จะใช้เพื่อให้วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานทางปกครองบรรลุผลลงได้

(วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2567) หลักการนี้เข้ามาควบคุมวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการพิจารณาด้วยความโปร่งใส ปราศจากอคติหรือส่วนได้เสีย และที่สำคัญที่สุดคือ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ พร้อมทั้งมีสิทธิชี้แจงแสดงเหตุผล หรือนำพยานหลักฐานเข้าโต้แย้งหักล้างก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองบังคับใช้ จากทฤษฎีดังกล่าว สรุปรูปร่างวิพากษ์เข้ากับข้อพิพาทในมหาวิทยาลัยได้ว่า ก่อนที่สถาบันอุดมศึกษาจะมีคำสั่งทางปกครองที่เป็นโทษและส่งผลร้ายแรงต่อสถานภาพทางอาชีพของบุคลากร เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือการสั่งไม่ต่อสัญญาจ้าง ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องเปิดโอกาสให้พนักงานมหาวิทยาลัยรายดังกล่าว ได้รับทราบข้อเท็จจริง ได้ชี้แจงแสดงเหตุผล และแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งก่อนการออกคำสั่งเสมอ การละเลยขั้นตอนการรับฟังคู่กรณีโดยอ้างความรวดเร็วในการบริหารงานภายใน ย่อมส่งผลให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้นบกพร่องในสาระสำคัญ และทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

6. แนวคิดด้วยสถานะทางกฎหมายและความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

หลักความเป็นอิสระในการดำเนินการ หมายถึงความรับผิดชอบในการดำเนินการภายในมหาวิทยาลัย โดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก ทั้งในด้านวิชาการ บริหารงาน มาตรฐาน การจัดการและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพราะมหาวิทยาลัยมีภารกิจต้องตอบสนองความต้องการของสังคมในรูปแบบต่างๆ ทั้งผลิตบัณฑิต วิจัย ให้บริการวิชาการ และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การให้มหาวิทยาลัยมีความอิสระในการดำเนินการทำให้ไม่ถูกครอบงำหรือแทรกแซงจากภายนอกที่จะควบคุมมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นแหล่งอุดมความรู้ได้ (ปกรณ์ มงคลประสิทธิ์, 2560) การปฏิรูประบบอุดมศึกษาโดยการปรับเปลี่ยนสถานะสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่การเป็น *มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ* มีรากฐานมาจากแนวคิด *การจัดการภาครัฐแนวใหม่* ซึ่งมุ่งเน้นความเป็นอิสระ ความคล่องตัว และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กร โดยลดการควบคุมที่เคร่งครัดจากระบบราชการส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม ในทางกฎหมายมหาชน *ความเป็นอิสระ* ดังกล่าวหาใช่เอกสิทธิ์เด็ดขาดที่ตัดขาดจากความเป็นรัฐ เนื่องจากการกิจการที่มหาวิทยาลัยจัดทำยังคงมีสภาพเป็น *บริการสาธารณะ* ด้านการศึกษาขั้นสูง และโดยสถานะทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบัน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงมีสถานะเป็น หน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ดังนั้น บรรดาข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งภายในสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะในมิติการบริหารงานบุคคล เช่น การลงโทษทางวินัย การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง หรือการแต่งตั้งและถอดถอนจากตำแหน่งทางวิชาการ จึงมีลักษณะและเนื้อแท้เป็น *การกระทำทางปกครอง* ที่เกิดขึ้นระหว่างสถาบันอุดมศึกษาในฐานะผู้ใช้อำนาจอธิปไตย กับบุคลากรภายในสถาบัน การใช้อำนาจบริหารงานบุคคลดังกล่าวจึงยังคงต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายปกครอง และต้องได้รับการควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง

7. แนวคิดสัญญาทางปกครอง แรงงานสัมพันธ์มหาชน และการลิตรอนเสรีภาพทางวิชาการ

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติคํานิยามของคำว่า สัญญาทางปกครอง หมายถึง สัญญาหรือคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานสัญญาที่จัดให้ทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2563) สัญญาจ้างแรงงานก่อเกิดขึ้นมาจากแนวคิดพื้นฐานในการพัฒนาทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ด้วยความต้องการทางด้านแรงงานเข้าสู่โรงงานจำนวนมาก จึงมีการจ้างแรงงานขยายวงกว้างออกไปมากมาย เพื่อให้มีการจ้างแรงงานอย่างเป็นธรรม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเข้ามารองรับต่อการจ้างแรงงาน (อำพร เหล่าพิทักษ์วรกุล, 2558)

สัญญาทางปกครองโดยสภาพหรือที่เกิดจากการตีความของศาล นอกจากสัญญาภาครัฐที่เป็นสัญญาทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ในปัจจุบัน ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยใช้หลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกับ สัญญาทางปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส โดยวินิจฉัยว่าสัญญาที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ ได้แก่ สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญา ที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น การที่สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพหรือไม่นั้นต้องเข้าหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือประการแรก ได้แก่ คู่สัญญา คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นคู่สัญญาฝ่ายรัฐ กล่าวคือ เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ เช่นเดียวกับสัญญาทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และประการที่สองได้แก่ "วัตถุประสงค์ของสัญญา" หรือ "เนื้อหาหรือ ข้อกำหนดของสัญญา" อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของสัญญา ว่าเป็น "สัญญาที่ให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง" หรือไม่ เช่น สัญญาที่สถาบันราชภัฏสวนดุสิตที่จ้าง ผู้ฟ่องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกสถาบันฯ ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในการให้บริการทางการศึกษาของสถาบันฯ สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น การที่อธิการบดีสถาบันราชภัฏฯ มีคำสั่งให้ผู้ฟ่องคดีออกจากงานจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่545/2546 (ป.)) (ฤทัย หงส์สิริ, 2558)

การปฏิรูประบบอุดมศึกษาโดยการปรับเปลี่ยนสถานะสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีรากฐานมาจากแนวคิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นความเป็นอิสระ ความคล่องตัว และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กร โดยลดการควบคุมที่เคร่งครัดจากระบบราชการ

ส่วนกลาง อย่างไรก็ดี ในทางกฎหมายมหาชน ความเป็นอิสระ ดังกล่าว หาใช่เอกสิทธิ์เด็ดขาดที่ตัดขาดจากความเป็นรัฐ เนื่องจากการกีดกันมหาวิทยาลัยจัดทำยังคงมีสภาพเป็น *บริการสาธารณะ* ด้านการศึกษาชั้นสูง และโดยสถานะทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบัน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น เมื่อบุคลากรเปลี่ยนสภาพจากข้าราชการไปสู่สถานะพนักงานมหาวิทยาลัย นิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและบุคลากรจึงเปลี่ยนเข้าสู่ระบบสัญญา ซึ่งในทางกฎหมายมหาชนจัดเป็น *สัญญาจ้างทางปกครอง* ตามแนวบรรทัดฐานของศาลปกครองสูงสุด อันมีลักษณะพิเศษคือฝ่ายปกครอง (มหาวิทยาลัย) มีอำนาจเหนือคู่สัญญาอีกฝ่าย (พนักงาน) ในการกำหนดหรือแก้ไขเงื่อนไขทางฝ่ายเดียวเพื่อประโยชน์สาธารณะได้มากกว่าสัญญาทางแพ่งทั่วไป อย่างไรก็ตาม ข้อวิเคราะห์เชิงทฤษฎีชี้ให้เห็นว่า อำนาจเหนือสัญญาดังกล่าวย่อมต้องถูกถ่วงดุลด้วยแนวคิดแรงงานสัมพันธ์มหาชนและการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน การที่มหาวิทยาลัยใช้อำนาจตามกฎหมายหรือใช้อำนาจควบคุมตามสัญญาจ้างทางปกครองในลักษณะที่เคร่งครัดและไม่ยืดหยุ่นจนเกินสมควร เช่น การทำสัญญาจ้างระยะสั้นแบบปีต่อปี หรือการสั่งไม่ต่อสัญญาจ้างโดยปราศจากหลักธรรมาภิบาล นอกจากจะส่งผลเสียต่อระบบแรงงานสัมพันธ์มหาชนภายในองค์กรแล้ว ในเชิงวิพากษ์ยังถือเป็นการรบกวนและแทรกแซงเสรีภาพทางวิชาการ ของบุคลากรทางอ้อมอย่างร้ายแรง เนื่องจากการขาดความมั่นคงในสถานภาพการจ้างงาน ย่อมสร้างสภาวะความหวาดหวั่นและจำยอมที่บีบบังคับให้บุคลากรทางวิชาการไม่กล้าที่จะสร้างสรรค์ แสดงออก หรือวิพากษ์วิจารณ์ประเด็นทางสังคมและวิชาการได้อย่างเป็นอิสระ

บทสรุป

จากการศึกษาการใช้อำนาจทางปกครองของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในมิติการบริหารงานบุคคล สามารถสรุปประเด็นเชิงทฤษฎีและข้อค้นพบทางกฎหมายในภาพรวมได้ดังนี้

1. ดุลยภาพระหว่างความเป็นอิสระของสถาบันกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย

แม้สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจะได้รับยกเว้นจากระบบราชการดั้งเดิมเพื่อความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทว่าในทางกฎหมายมหาชน ภารกิจหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษายังคงเป็นฐานรองรับให้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ส่งผลให้การดำเนินงานและการใช้ดุลพินิจใดๆ ย่อมจำต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายปกครองและหลักนิติรัฐอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เสรีภาพทางบริหารจึงมิใช่เอกสิทธิ์เด็ดขาด แต่ต้องผูกพันตนต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2567)

2. ปัญหาและผลกระทบของการใช้อำนาจในนิติการบริหารงานบุคคล

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ข้อพิพาททางกฎหมายมักก่อตัวขึ้นจากการขยายขอบเขตการใช้อำนาจฝ่ายเดียวเหนือบุคลากรใน 3 มิติหลัก ได้แก่ (1) การกำหนดเกณฑ์ประเมินผลในสัญญาจ้างทางปกครอง (2) การใช้อำนาจสั่งลงโทษทางวินัย และ (3) กระบวนการพิจารณาแต่งตั้งหรือถอดถอนจากตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งการใช้อำนาจเหล่านี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงในอาชีพและเสรีภาพทางวิชาการ ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัยจึงจำต้องจำกัดดุลพินิจของตนให้อยู่ภายใต้หลักความได้สัดส่วนและหลักกระบวนการทางปกครองที่เป็นธรรมอย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้การบริหารจัดการภายในกลายสภาพเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

3. ศาลปกครองกับกลไกสุดท้ายในการจัดวางบรรทัดฐาน

ในมิติของการควบคุมตรวจสอบ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า กลไกภายในของมหาวิทยาลัยมักประสบข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระและการสร้างความเชื่อมั่นในการเยียวยาขั้นต้น ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลายเป็นกลไกสุดท้ายที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้ แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมิได้ทำหน้าที่เพียงระงับข้อพิพาทเป็นรายคดี ทว่ามีบทบาทสำคัญยิ่งในการจัดวางบรรทัดฐานทางกฎหมายปกครอง เพื่อขัดเกลาและวางกรอบการใช้ดุลพินิจของสภามหาวิทยาลัย ตลอดจนคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคลากรมิให้ถูกริบรอนภายใต้เงื่อนไขความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา

ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบและผลการวิเคราะห์บรรทัดฐานกฎหมายปกครองในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการจำกัดขอบเขตการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ และการขาดมาตรฐานกลางทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิบุคลากร ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะที่สอดคล้องกับข้อค้นพบเชิงประจักษ์ดังกล่าว แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวปฏิบัติ

1.1 การจัดทำมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อควบคุมดุลพินิจทางปกครอง

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐควรร่วมกับกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ในการยกร่าง ระเบียบกลางว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้อำนาจบริหารงานบุคคล เพื่อลดสถานะการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ของฝ่ายบริหาร โดยระเบียบกลางนี้ต้องกำหนดกรอบกติกาพื้นฐานที่ทุกมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลงานที่ชัดเจนและแจ้งให้ทราบล่วงหน้า การจัดให้มีกระบวนการพิจารณาที่

เป็นธรรม โดยเปิดโอกาสให้ชี้แจงโต้แย้ง และการระบุเหตุผลข้อเท็จจริงพร้อมข้อกฎหมายอย่างชัดเจนในคำสั่งปกครองที่ไม่ต่อสัญญาจ้างหรือส่งลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ เพื่อมิให้หลักความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยถูกนำมาใช้เป็นฐานในการใช้อำนาจโดยมิชอบ

1.2 การแปลงบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลปกครองสู่ข้อบังคับภายในองค์กร

ฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัยควรปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ขัดต่อหลักนิติรัฐ แล้วนำบรรทัดฐานทางปกครองที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางไว้เกี่ยวกับขอบเขตการใช้ดุลพินิจ มาบัญญัติและประมวลผลเป็นข้อบังคับหรือคู่มือวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองภายในองค์กรอย่างเป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น การนำหลักกฎหมายปกครองเรื่อง *หลักความคาดหมายอันชอบธรรม* (มากำหนดเป็นข้อห้ามมิให้แก้ไขปรับปรุงเกณฑ์การประเมินผลงานย้อนหลังในทางที่เป็นโทษแก่บุคลากร และการนำ *หลักความได้สัดส่วน* มากำหนดโครงสร้างระวางโทษทางวินัยให้ชัดเจน เพื่อมิให้ผู้บริหารใช้ดุลพินิจกำหนดโทษที่รุนแรงเกินกว่าเหตุอันควร

2. ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาครั้งต่อไป

2.1 การศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบและการสังเคราะห์คำพิพากษาเฉพาะคดีไม่ต่อสัญญาจ้าง

ควรมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมโดยเจาะลึกไปที่การรวบรวมและวิเคราะห์บรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เฉพาะกรณี การไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยเนื่องจากผลการประเมินการปฏิบัติงาน ในลักษณะเชิงเปรียบเทียบระหว่างมหาวิทยาลัยกลุ่มเน้นการวิจัยกับมหาวิทยาลัยกลุ่มอื่น ๆ เพื่อสังเคราะห์ หลักเกณฑ์ในการควบคุมดุลพินิจ ของศาลปกครอง และนำมาพัฒนาเป็นคู่มือแนวปฏิบัติราชการที่ดี สำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทยต่อไป

2.2 การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนามาตรฐานและระดับการตรวจสอบดุลพินิจ

ควรมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด จำแนกตามประเภทคดีบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยเฉพาะ เช่น คดีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพพนักงาน หรือคดีการพิจารณาแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการ เพื่อถอดรหัส มาตรฐานความเข้มข้นในการตรวจสอบดุลพินิจของศาลปกครองอย่างละเอียด อันจะนำไปสู่การพัฒนาตัวแบบการควบคุมตรวจสอบที่มีความจำเพาะเจาะจง และสามารถอุดช่องว่างระหว่างหลักความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยกับการคุ้มครองสิทธิของบุคลากรได้อย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการศึกษา*. สำนักพิมพ์วิญญูชน

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2563). *สัญญาของทางราชการ:กฎหมายเปรียบเทียบ*. สำนักพิมพ์วิญญูชน

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2567). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 35). สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ตะห่าน เกียรติศิริโรจน์. (2566). *คัมภีร์คดีปกครอง สรุปย่อหลักกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับภาคสนาม)*. สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ปกรณ์ มงคลประสิทธิ์. (2560). *การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยนวมินทราชินีในกำกับของกรุงเทพมหานคร*. เอกสารการอบรมหลักสูตรนักบริหารมหานครระดับสูงรุ่นที่ 12 สภาข้าราชการกรุงเทพมหานคร.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2567). *หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง : ข้อความคิดว่าด้วยรัฐ ฝ่ายปกครอง และอำนาจทางปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 3. สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ฤทัย หงส์สิริ. (2558). *ศาลปกครองกับคดีพิพาทเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย*. สถาบันคลังสมองของชาติ
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2567). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย
- สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (2567). *รายงานสรุปข้อมูลสถานภาพสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ*. กองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- อำพร เหล่าพิทักษ์วรกุล. (2558). *ปัญหาเขตอำนาจศาลในสัญญาจ้างบุคลากรทางการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน*. หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.