

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสายวิชาการ ในสถาบันอุดมศึกษาไทย

บุญฤทธิ์ วงษ์กาฬสินธุ์*
ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

กรณีการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น จากการศึกษาพบว่ามีความเกี่ยวข้องกับ 2 ประการคือ 1) ปัญหาการกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการ 2) ปัญหาการโอนย้ายหน่วยงานหรือสถาบันอุดมศึกษาของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาการ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิด หลักสิทธิเสรีภาพ หลักความเสมอภาค การคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ หลักการบริการ สาธารณะด้านการศึกษารัฐ และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพของบุคคลที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยศึกษาเฉพาะบุคลากร 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยเปรียบเทียบแนวคิด หลักการและกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการกำหนดมาตรฐานกลางในการดำรงอยู่แห่งสิทธิและความเสมอภาคในการได้รับเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการ และการโอนย้ายหน่วยงานหรือสถาบันอุดมศึกษาของบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาการ

1. บทนำ

การที่กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาได้กำหนดหลักเกณฑ์ระเบียบและข้อบังคับแก่บุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานเป็นผู้สอนในมหาวิทยาลัยหรือที่เรียกกันว่าสายวิชาการ ในการเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อได้รับพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการคือตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เป็นผู้

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรินซ์ตันมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

กำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการดังกล่าวนั้น แต่ในเรื่องของเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการกลับเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ ในการบริหารจัดการเรื่องเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการ โดยเฉพาะ จึงทำให้ผู้ซึ่งได้รับตำแหน่งทางวิชาการดังกล่าวของแต่ละมหาวิทยาลัยได้รับเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการไม่เท่าเทียมกัน หรือแม้แต่บุคลากรที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเดียวกันก็ยังไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการอย่างเสมอภาคกัน เมื่อการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการถูกกำหนดหลักเกณฑ์และมีมาตรฐานเดียวกันจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งที่บุคลากรทางการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐควรได้รับสิทธิในเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการ โดยถูกกำหนดเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เพื่อให้บุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวเกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

ประการต่อมาคือปัญหาการโอนย้ายบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งสายงานวิชาการ (สาย ก.) ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติรับรองสิทธิการโอนย้ายหน่วยงานหรือสถาบันอุดมศึกษาของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไว้ โดยเฉพาะ หากแต่มิได้รวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งบุคลากรทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวก็ล้วนแล้วแต่เป็นผู้ปฏิบัติงานในการให้บริการสาธารณะทางด้านการศึกษาแก่ประชาชนแทนรัฐ โดยทั้งสิ้นบุคคลดังกล่าวซึ่งอยู่ในสถานะและตำแหน่งเดียวกันกับถูกปฏิเสธสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในการดำรงอยู่โดยสิ้นเชิง

2. แนวคิด และหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสายวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาไทย

สถาบันอุดมศึกษาก่อนกำเนิดขึ้นมาก็ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐที่จัดให้มีการบริการสาธารณะด้านการศึกษาแก่ประชาชนในประเทศ โดยอาศัยเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นตัวขับเคลื่อนการกระจายอำนาจทางด้านการศึกษา เพื่อให้ประชาชนภายในประเทศได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน และเพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาวิชาชีพชั้นสูงที่แตกต่างจากชั้นประถมศึกษาและชั้นมัธยมศึกษา โดยจะเน้นการศึกษาเฉพาะทางตามแต่ผู้เรียนต้องการ เพื่อนำวิชาความรู้ที่ได้รับจากสถาบันอุดมศึกษาไปประกอบอาชีพและพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศชาติ สิ่งหนึ่งที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ก็คือ กฎหมาย โดยกฎหมายจะเป็นตัวกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐ เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจจนกระทบสิทธิของประชาชนหรือทำให้ประชาชนไม่ได้รับสิทธิอันพึงได้อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเรา

เรียกหลักการนี้ว่าหลักนิติรัฐ คือ รัฐที่อยู่ภายใต้ระบอบแห่งกฎหมายการกระทำของรัฐต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้¹

การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของรัฐก็เป็นอีกกิจกรรมหนึ่งที่รัฐให้ความสำคัญ เพื่อให้ประชาชนภายในประเทศได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน² ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะนั้นถือเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศ³

การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐนั้น ถือเป็นเจตจำนงหลักของรัฐอีกประการหนึ่งที่รัฐได้ออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขึ้นมา โดยให้สถาบันอุดมศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการบริหารจัดการกิจการของตนเอง โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่หลักด้านการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา โดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ หรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ หรือแม้แต่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนก็ล้วนอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐ เพื่อให้รัฐมั่นใจว่านโยบายการศึกษาและแผนการศึกษาที่รัฐได้วางระบบเอาไว้เป็นไปตามเจตจำนงแห่งรัฐนั้น เมื่อรัฐให้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาแทนรัฐ และให้อำนาจสูงสุดในการบริหารจัดการกิจการของตนเองโดยเฉพาะ สิ่งหนึ่งที่สถาบันอุดมศึกษาขาดไม่ได้และใช้เป็นเครื่องมือและฟันเฟืองหลักในการจัดทำบริการสาธารณะด้านศึกษานั้นก็คือ บุคลากรทางการศึกษา โดยบุคลากรทางการศึกษานั้น ในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แต่ละแห่งก็จะมีบุคลากรที่มีสถานะทางกฎหมาย อยู่ 2 สถานะ คือ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยบุคคลทั้ง 2 ประเภทล้วนแล้วแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากแต่สิทธิเสรีภาพของบุคคลทั้ง 2 ประเภทนั้นกลับไม่ได้รับความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ซึ่งโดยหลักแล้วบุคคลย่อมมีความเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน⁴ และหลักความเสมอภาคถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากสิทธิในชีวิตและร่างกายที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันตามธรรมชาติ⁵ และสิ่งหนึ่งที่รัฐหรือ

¹ ฐิติชญา วัฒนรุ่ง และกิจบดี ก้องเบญจภูษ. (2549). เอกสารประกอบคำบรรยาย กระบวนวิชาปรัชญาและหลักกฎหมายมหาชน หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. น. 116-117.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 54.

³ มานิตย์ จุมปา. (2551). ถาม-ตอบกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : วิญญูชน. น. 16-29.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 27.

⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. (พิมพ์ครั้งที่ 5). น. 156.

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษานั้นก็คือ การเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับบุคคลหรือนิติบุคคล เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาแทนรัฐ เช่น สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยเพื่อเป็นอาจารย์ผู้สอนในมหาวิทยาลัย เป็นต้น สัญญาทางปกครองจึงเป็นสิ่งที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำกิจกรรมทางปกครองของรัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายในประเทศ ซึ่งกิจกรรมของรัฐในอันใดที่ถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองต้องคู่ควบกับทางกฎหมายว่าคู่สัญญานั้นอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ⁶ และหน้าที่หลักของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งถือว่าเป็นภาระหน้าที่ที่สถาบันอุดมศึกษารับผิดชอบ คือ การสอน การวิจัย การบริการทางด้านวิชาการแก่สังคม และการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจหลักสี่ประการของมหาวิทยาลัย⁷

3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

1) สหรัฐอเมริกา ในเรื่องของการศึกษารัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามีได้กล่าวถึงการศึกษาไว้โดยตรง เพียงแต่บัญญัติว่ารัฐจะส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และศิลปะอันมีประโยชน์โดยการให้ผู้เขียนและผู้ประดิษฐ์มีสิทธิในการเขียนและการค้นคว้านั้นแต่ผู้เดียว สิ่งที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้กล่าวไว้โดยตรงนั้นก็คือ รูปแบบการปกครอง คือรัฐบาลกลางจะกระทำในอำนาจหน้าที่ที่เป็นเรื่องระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาวะเศรษฐกิจ และการคลัง ส่วนนอกนั้นเป็นเรื่องภายในมลรัฐเอง ดังนั้น การศึกษาจึงเป็นเรื่องของแต่ละมลรัฐจะกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐของตน⁸

การศึกษาในสหรัฐอเมริกาค่อนข้างมั่นคง และมีประสิทธิภาพมาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเป็นไปในประวัติศาสตร์ สิ่งแวดล้อมและความจำเป็นของสังคมของคนสหรัฐอเมริกาในอดีต ในการดำเนินการบริหารองค์กรมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานต่าง ๆ กล่าวคือ การจัดการมหาวิทยาลัยนั้นจะสิ้นสุดที่มหาวิทยาลัย โดยจะมีองค์กรสูงสุดเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด ซึ่งองค์กรที่สำคัญของมหาวิทยาลัยมีดังต่อไปนี้⁹

⁶ กมลชัย รัตนสกวาศ์. (2554). กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : วิญญูชน. น. 41.

⁷ ชนนันดา ธีญะวุฒิ. (2537). การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย : สภาพปัจจุบัน ปัญหาและทางแก้ไข (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 39.

⁸ ลินจี หะวานนท์. (2529). กฎหมายการศึกษา. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น. 19.

⁹ จิตพอง พัฒนาศิริ. (2538). แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 69.

(1) องค์การสูงสุด ได้แก่ สภามหาวิทยาลัย (Board of Trustee) โดยมีบทบาทสูงมากโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารจัดการด้านนโยบาย การเงิน และทรัพย์สิน โดยจะไม่ได้ดูแลงานวิชาการมากนัก

สภามหาวิทยาลัยจะเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก (Lay board) กล่าวคือ โดยมีบุคคลภายนอกเข้าร่วมเป็นกรรมการจำนวนมาก ซึ่งกรรมการจะประกอบด้วย อธิการบดี ผู้แทนอาจารย์ ผู้แทนนักศึกษา กรรมการโดยตำแหน่งของรัฐ ได้แก่ ผู้ว่าการรัฐ รองผู้ว่าการรัฐ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ศึกษาธิการของรัฐ เป็นต้น และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐอีกจำนวนหนึ่ง กรรมการเหล่านี้มีวาระเหลื่อมกันจึงมีความต่อเนื่องเสมือนไม่มีการหมดวาระ ทำให้สามารถพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้ทุกเมื่อเป็นการสืบทอดนโยบายกันตลอดมา

(2) สภาวิชาการ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายวิชาการ การมีเสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งสมาชิกของสภาวิชาการก็จะประกอบด้วยคณาจารย์ทั้งหมดในมหาวิทยาลัย

ในหลักการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลนั้น มหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา จะแบ่งบุคลากรที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยออกเป็น 2 สาย คือ สายวิชาการ และสายปฏิบัติงานทั่วไป โดยให้บุคลากรสายวิชาการปฏิบัติงานด้านการสอน การให้ความรู้แก่นักศึกษา การทำวิจัย ส่วนบุคลากรที่ปฏิบัติงานทั่วไปก็จะปฏิบัติงานอื่นที่ไม่ใช่การสอนหนังสือนั่นเอง โดยบุคลากรทั้งสองสายงานดังกล่าวจะได้รับหลักประกันในการดำรงอยู่ในการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ประกอบทั้งมีเสรีภาพในทางวิชาการอีกด้วย การที่มหาวิทยาลัยให้บุคลากรได้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัย และสร้างความเสมอภาคในการปฏิบัติงาน โดยที่มหาวิทยาลัยจะเป็นผู้กำหนดให้มีฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์และมีเจ้าหน้าที่ผู้พิทักษ์ความเสมอภาคคอยทำหน้าที่ดูแลความเสมอภาคในการปฏิบัติงานและการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัย¹⁰

2) สาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่รัฐให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการในการให้บริการด้านการศึกษาแก่ประชาชนมากพอสมควร โดยจะเห็นได้จากการก่อตั้งมหาวิทยาลัยเพื่อจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยจัดองค์กรมหาวิทยาลัยในรูปแบบองค์กรมหาชนอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หลักการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีการบริหารงานแบบระบบราชการ ก็เพื่อให้ความสำคัญของลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยที่ต้องการความเป็นอิสระในการ

¹⁰ ทองอินทร์ วัชร์โสธร. (2532). โครงสร้างและการบริหารมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยอเมริกัน : กรณีสถาบันของรัฐแคลิฟอร์เนีย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์. น. 162.

บริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการบริหารงานด้านวิชาการอีกด้วย¹¹

โดยมหาวิทยาลัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ไม่อยู่ภายใต้ระบบบริหารราชการทั่วไป หากแต่มีการจัดการองค์การและบริหารทรัพย์สิน รวมทั้งการบริหารงานบุคคลด้วยตนเอง และในเรื่องการบริหารบุคคลในมหาวิทยาลัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ได้แบ่งบุคลากรที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยออกเป็น 3 ประเภท คือ อาจารย์และนักวิจัย ลูกจ้างตามสัญญาจ้าง ซึ่งแต่ละประเภทจะมีสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเป็นอำนาจอิสระของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ โดยมีคณะกรรมการบริหารและที่ประชุมใหญ่ในการบริหารงาน ทั้งนี้มีบุคลากรภายในและบุคลากรภายนอกมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายการศึกษา¹²

3) ประเทศอังกฤษ โดยมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการ ในระบบการเรียนการสอนคือ (1) ส่งเสริมทักษะ (2) การส่งเสริมการพัฒนาของจิตใจเพื่อผลิตผู้เชี่ยวชาญ (3) รักษาความสมดุลในการสอน โดยไม่ควรแยกออกจากความก้าวหน้าของการเรียนรู้กับการศึกษาค้นคว้าความจริง และ (4) การส่งเสริมวัฒนธรรมและกฎเกณฑ์ทั่วไปของการเป็นพลเมือง¹³ โดยมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษมีสถานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากรัฐ โดยในมหาวิทยาลัยประเทศอังกฤษมีรูปแบบการจัดการองค์การในลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำหนดให้มหาวิทยาลัยดำเนินกิจการอย่างมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ซึ่งจากการที่รัฐกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นนิติบุคคลนี้ ทำให้มหาวิทยาลัยสามารถจัดจ้างบุคลากรได้โดยตนเอง รวมถึงมีรายได้และมีระบบการบริหารงานของตนเอง โดยเฉพาะไม่ได้อยู่ภายใต้สายงานการบังคับบัญชาของรัฐโดยตรง เพียงแต่รัฐให้การกำกับดูแลและให้การสนับสนุนทั้งในด้านการเงิน และด้านอื่นๆ เท่านั้น ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายจัดตั้งและเจตนารมณ์ของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้น¹⁴

¹¹ สุรพล นิธิไกรพนธ์. (2535). มหาวิทยาลัยไทยในรูปองค์กรมหาชนอิสระ กรณีตัวอย่างมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีในบทความทางวิชาการ (พิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 426-442.

¹² กัลยณัฐ พรหมนอก. (2556). การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 110-119.

¹³ กัลยณัฐ พรหมนอก. (2556). การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 119-120.

¹⁴ จิตพอง พัฒนาศิริ. (2538). แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 62-63.

4) ประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้การศึกษาเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาแก่ประชาชนภายในประเทศ ซึ่งการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยรัฐให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นนิติบุคคลและมีอิสระในการบริหารกิจการของตนเอง โดยรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลเท่านั้น ในการบริหารงานบุคคลเป็นอำนาจของสถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะ โดยใช้อำนาจผ่านสภามหาวิทยาลัย

4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

การบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ไม่ว่าจะสถาบันอุดมศึกษานั้นจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ หรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ก็ล้วนอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงศึกษาธิการในการกำหนดนโยบายทางการศึกษา การกำหนดหลักเกณฑ์ กฏระเบียบและแผนพัฒนาการศึกษาของประเทศ ดังจะเห็นได้จาก พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ ส่วนเรื่องการบริหารกิจการของสถาบันอุดมศึกษา และการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องของสถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะซึ่งปัญหาทางกฎหมายที่ผู้วิจัยนำมาศึกษานั้นมี 2 กรณี คือ

1) การได้รับเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะมีความเหมือนกันและแตกต่างกัน จึงควรมีกฎหมายที่บัญญัติเรื่องเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการดังกล่าวนี้ให้เกิดความชัดเจน และให้เกิดความเป็นมาตรฐานเดียวกันและเหมาะสมกับความรู้ความสามารถ ภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน และเป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้กับบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาการ

2) การโอนย้ายหน่วยงานหรือสถาบันอุดมศึกษาของบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาการ กฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้บัญญัติสิทธิการโอนย้ายไว้เฉพาะข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น โดยไม่ได้ให้สิทธิการโอนย้ายแก่พนักงานมหาวิทยาลัย กรณีดังกล่าวจึงเป็นการที่รัฐออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และสร้างความปลอดภัยไม่เท่าเทียมกันแก่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาการ

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โดยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐขึ้นมาเพื่อเป็นกฎหมายกลางในการวางระเบียบ หลักเกณฑ์เพื่อให้การบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเกิดความเท่าเทียมกัน และเกิดมาตรฐานเดียวกัน และการกำหนดเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งควรกำหนดให้อยู่ในมาตรฐาน

เดียวกัน และเพื่อให้สอดคล้องกับความรู้ความสามารถ และเป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้กับผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ส่วนกรณีการโอนย้ายหน่วยงานของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เมื่อผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาการที่เป็นอาจารย์ผู้สอนนั้น ไม่ว่าจะเข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา บุคคลทั้งสองประเภทล้วนแล้วเป็นผู้ปฏิบัติงานในการให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาแทนรัฐโดยตรง แต่รัฐกลับไปจำกัดสิทธิในการโอนย้ายสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อบัญญัติให้สิทธิแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งวิชาการสามารถโอนย้ายหน่วยงานหรือสถาบันอุดมศึกษาได้ เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของรัฐ

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกวาวงศ์. (2554). กฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- กัลยณัฐ พรหมนอก. (2556). การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จิตพอง พัฒนาศิริ. (2538). แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชนันดา ธีระวุฒิ. (2537). การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย : สภาพปัจจุบัน ปัญหาและแนวทางแก้ไข (สารนิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทองอินทร์ วงศ์โสธร. (2532). โครงสร้างและการบริหารมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยอเมริกัน : กรณีสถาบันของรัฐแคลิฟอร์เนีย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ภุริชญา วัฒนรุ่งและ กิจบดี ก้องเบญจกุล. (2549). เอกสารประกอบคำบรรยาย กระบวนวิชาปรัชญา และ หลักกฎหมายมหาชน หลักสูตตรนิตินิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มานิตย์ จุมปา. (2551). ถาม-ตอบกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- ลิ้นจี่ หะวานนท์. (2529). กฎหมายการศึกษา. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2535). มหาวิทยาลัยในรูปองค์กรมหาชนอิสระ กรณีตัวอย่าง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. ในบทความทางวิชาการ (พิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม). กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.