

ปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมายการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา
ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล*

CHALLENGES OF IMPLEMENTING GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES
ON HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN HIGHER EDUCATION
INSTITUTIONS

วรรณรૂจี ยันทะแย้ม

Wanrujee Yanthayaem

เพิ่ม หลวงแก้ว

Pherm Luangkaew

มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย

Khon Kean University, Nong Khai Campus, Thailand.

กำพล วันทา

Kampol Wantha

มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง

Muban Chombueng Rajabhat University, Thailand.

E-mail: wanrujee@kkumail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา โดยมุ่งเน้นศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา 2) เสนอแนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการด้านธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากเอกสาร ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ มีสาเหตุมาจากการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา โดยการให้อำนาจผู้บริหารมีดุลยพินิจอิสระในการบริหาร และกฎหมายที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ก่อให้เกิดการใช้อำนาจและอาศัยช่องว่างกฎหมาย เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ สร้างความขัดแย้ง กลั่นแกล้งฝ่ายตรง

*Received: 3 May 2021; Revised: 16 July 2021; Accepted: 20 July 2021



ข้าม นอกจากนี้ ยังขาดมาตรฐานธรรมาภิบาลที่เป็นบทบัญญัติกฎหมาย ทำให้การพิจารณาของศาลปกครองไม่อาจหยิบยกหลักธรรมาภิบาลมาวินิจฉัยประกอบคดีได้ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ช่วยแก้ไขปัญหามาได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหากฎหมายการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยเห็นว่า ควรจัดความขัดแย้งในหน้าที่และประโยชน์ทับซ้อน ควรให้ความสำคัญกับที่มาและสัดส่วนของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ให้ครอบคลุมการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภท และควรส่งเสริมให้มีการศึกษาปัญหาข้อขัดแย้ง อันเกิดจากการบริหารงานบุคคลภายใน เพื่อนำไปสู่การสร้างกฎเกณฑ์มาตรฐานธรรมาภิบาลให้เป็นกลไกในการควบคุมการบริหารให้อยู่ในหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล, การบริหารงานบุคคล, สถาบันอุดมศึกษา, กฎหมาย

Abstract

The purpose of this research is to 1) Investigate and critically analyse the challenges of implementing good governance principles on Human Resources Management (HRM) in Higher Education Institutions (HEI) with the focus on the Law of regulations on good governance in HEI 2) To suggests the legal and other formal measures adopted about implementing good governance principles on HRM in HEI. This research utilises qualitative research methods, collecting key documents and regulations.

The result of this research demonstrates that most of the challenges relating to HRM are non-compliance with good governance principles as regulated by executive boards of HEIs. On the other hand, in Thailand, HRM in HEIs provide the executive board with too much authority, where the board can independently make decisions based on their own discretion. This leads to improper use of power and creates a legal gap where the board can gain advantages or impose conditions. In addition to this, without regulations on good governance, the administrative court cannot bring this up to a deliberate a case. If there is a regulation to standardise good governance, it would be an efficient tool with the capability to effectively solve the good governance problem of HRM in HEIs. Therefore, the research suggests solving the problem by implementing good governance principles on HRM in HEIs.



The Ministry of HEIs should focus on origin and proportion of Council Committee and adjusting “Teacher Civil Service and Educational Personnel Act, B.E. 2547” to cover all types of personnel, and encouraging education on the problems arising within HRM, so that it can be implemented as a tool to substantially control the HRM in HEIs within the rule of law pertaining to good governance.

Keywords: Good governance, Human Resources Management, Higher education institutions, Law

บทนำ

สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย โดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มีสถานะเป็นส่วนราชการ และเป็นหน่วยงานทางปกครอง ในสังกัดของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ซึ่งมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจัดตั้งสถานศึกษานั้นโดยเฉพาะ และมีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 มีฐานะเป็นนิติบุคคล อันเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคำฟ้องปกครอง พ.ศ. 2542 (อนุชาติ คงมาลัย, 2563) โดยรูปแบบโครงสร้างการบริหารของสถาบันอุดมศึกษานั้น กำหนดให้มีสภาสถาบันอุดมศึกษา มีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล วางนโยบายการบริหารสถาบันอุดมศึกษา และมีอธิการบดีเป็นผู้บริหารและดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด ในการบริหารจัดการดังกล่าวค่อนข้างเป็นดุลยพินิจอิสระและมีความยืดหยุ่นในการบริหารงาน (ไยอนงค์ ทิมสุวรรณ, ม.ป.ป.) และเมื่อการบริหารมีดุลยพินิจในการตัดสินใจมาก มักก่อให้เกิดการใช้อำนาจและอาศัยช่องว่างกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ หรือเกิดความขัดแย้งกันแก่ฝ่ายตรงข้าม ซึ่งเป็นปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา (ลัดดา ผลวัฒน์, 2557) เกิดปัญหาการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาสะสมอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ค.ส.ช.) ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เข้ามาบริหารจัดการปัญหาเหล่านั้น (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ, 2562) และต่อมาได้มีการจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมขึ้นมาเป็นหน่วยงานกลางในการควบคุม กำกับ ดูแล สถาบันอุดมศึกษา และได้มีการนำหลักการจัดการแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่อง



การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา มาบัญญัติไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ด้วย

แม้ว่าการควบคุมกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาจากส่วนกลางนั้นมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ตามมาตรา 14 (3) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และในมาตรา 17 ได้กำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล ให้เป็นไปตามข้อกำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ดี ในส่วนการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามมาตรา 61 ถึงมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 ให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ได้อีกชั้นหนึ่ง

การดำเนินการตรวจสอบการอุทธรณ์ดังกล่าวนี้ คณะกรรมการ ก.พ.อ ได้กำหนดให้มีกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.) ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ แต่ไม่รวมถึงการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัย หรือลูกจ้างของสถาบันอุดมศึกษาด้วย ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาปัจจุบัน ที่มีการลดจำนวนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาลง และกำหนดสถานะบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาให้มี “พนักงานมหาวิทยาลัย” เพิ่มขึ้น การบริหารงานจากส่วนกลางยังคงขาดมาตรการในการกำกับดูแลในเรื่องของการบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้ความสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทำให้ปัญหาการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ได้ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษากฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อนำไปสู่การเสนอแนวปฏิบัติและมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการบริหารงานบุคคลภายในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา โดยมุ่งเน้นศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา



2. เพื่อเสนอแนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการด้านธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาใช้วิธีวิจัยเอกสาร โดยการวิจัยจากกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ ข้อมูลจากเว็บไซต์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล และการบริหารงานบุคคลในสถาบันการศึกษา นำมาวิเคราะห์ปัญหาวิจัย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป โดยวิธีการเขียนจะใช้วิธีพรรณนา และวิเคราะห์ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมายการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

ผลการวิจัย

จากการศึกษากฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ และข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ ได้ข้อมูล ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา จากการศึกษาพบว่า การบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษามีการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น ๆ ประกอบกับมาตรา 65/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้อำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อใช้ในสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ เป็นการเฉพาะ โดยที่ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา เมื่อพิจารณาในแง่ของบริบทการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาและสถานะทางกฎหมายของบุคลากรตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่ามีการปรับปรุงพัฒนารูปแบบการบริหารแตกต่างไปจากเดิม แต่กฎหมายการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา กลับไม่ได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการบริหารงานที่เปลี่ยนแปลงไป และแม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาจะมีอำนาจในการออกหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ประกอบมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีความเป็นอิสระในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ อีกทั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ติดตามผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ยังไม่ครอบคลุมถึงบุคลากรทุกประเภทภายในสถาบันอุดมศึกษา



คณะบุคคลที่เป็นหลักประกันด้านธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของไทย คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ซึ่งจัดตั้งตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ในประเด็นของกฎหมายการบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษาภายใต้หลักธรรมาภิบาล ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ในบทบัญญัติมาตรา 20 ได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษา ออกข้อบังคับภายใน เพื่อกำหนดมาตรฐานด้านธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ประกอบกับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ ก.พ.อ. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 (3) ในการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัยการดำเนินการทางวินัยการออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ให้อำนาจสถาบันอุดมศึกษาในการออกหลักเกณฑ์วิธีการ เพื่อบังคับใช้กับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาได้เป็นการเฉพาะ แต่ต้องไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 หรือหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนดตามมาตรา 14 (3) เมื่อ ก.พ.อ. ไม่ได้กำหนด เกณฑ์มาตรฐานด้านธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ และสถาบันอุดมศึกษาก็ไม่ได้มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การไม่มีเกณฑ์มาตรฐานธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ เมื่อมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา จึงทำให้ศาลไม่สามารถหยิบยกประเด็นธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษามาประกอบการวินิจฉัยคดีได้

2. มาตรฐานธรรมาภิบาลในกฎหมายการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา จากการศึกษาพบว่า ธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่สำคัญ ในการสร้างความโปร่งใสในการบริหารประเทศ โดยได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก อันเป็นการวางรากฐานของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานในภาครัฐและภาคเอกชน ถูกยึดถือให้เป็นหลักการที่สำคัญ ในการสร้างความโปร่งใสในการบริหารประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ, 2552)

การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) คือ กระบวนการในการบริหารจัดการบุคลากรภายในองค์กร ให้เกิดการทำงานตามหน้าที่ของตนให้มีประสิทธิภาพในเชิงบวกสูงสุด ในการจัดการทรัพยากรบุคคล ผู้บริหารจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล ทั้งใน



ส่วนของการทำความเข้าใจถึงความต้องการของผู้ได้บังคับบัญชา ระเบียบวิธีการในทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการให้เกียรติและการปฏิบัติต่อกันอย่างที่มีมนุษย์พึงกระทำ คำนี้ถึงความยุติธรรม ความปลอดภัย ตลอดจนการให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพ และคุณภาพชีวิตของบุคลากร โดยที่มีการสร้างคุณค่าเพิ่มขึ้น และได้ใช้ศักยภาพของมนุษย์ที่จะทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร สร้างความเชื่อมั่นของบุคลากร ในแง่ของคุณภาพชีวิต ความมั่นคง และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข (พิชญานา ยีนยาว, 2552)

ในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา มักจะพบปัญหาอันมีสาเหตุเนื่องมาจากการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภายใน และการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งมีพระราชบัญญัติกำหนดวิธีดำเนินการไว้โดยเฉพาะ และการบริหารกิจการของฝ่ายบริหารเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการและของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ภาพรวมการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของไทย โดยมีการแบ่งอำนาจออกเป็น 2 ส่วน คือ “สภามหาวิทยาลัย” ทำหน้าที่ควบคุม ดูแลกิจการโดยทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษา และ “อธิการบดี” รับผิดชอบในการบริหารกิจการภายในสถาบันอุดมศึกษาและเป็นผู้บังคับบัญชา (ไยอนงค์ ทิมสุวรรณ, ม.ป.ป.)

หลักการสำคัญของอุดมศึกษา คือ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน สู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ (Academic Excellence) การมีเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) และอาจารย์จะต้องมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทั้งการพูด การเขียน การสอน ปราศจากข้อจำกัด กฎหมายหรือระเบียบของมหาวิทยาลัย ไม่อาจออกข้อจำกัดได้โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร และมหาวิทยาลัยต้องมีสิทธิในการกำหนดนโยบายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยด้วยตนเอง ไม่ถูกควบคุมจากสถาบันหรือองค์กรภายนอก ดังนั้น การบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ต้องให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม การบริหารงานและการใช้ดุลยพินิจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหาร ต้องมุ่งเน้นความชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ (ไยอนงค์ ทิมสุวรรณ, ม.ป.ป.)

ธรรมาภิบาล เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องนำมาใช้เป็นหลักการปฏิบัติต่อกันในทุกหน่วยงาน และต้องนำมาใช้ในการบริหารงานเพื่อส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ เมื่อพบว่ามีปัญหาธรรมาภิบาลในการบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษาเกิดขึ้น มักจะมีสาเหตุมาจากการเล่นพรรคเล่นพวก รวมกลุ่มอิทธิพล มีการเล่นการเมืองในสถาบันอุดมศึกษา ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรเริ่มต้นจากการปรับปรุงในสัดส่วนโครงสร้างขององค์กรใหญ่ ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารสถาบันอุดมศึกษา ให้ความสำคัญกับการสรรหานายกสภาและกรรมการสภา สร้างคุณภาพโดยคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้



ความสามารถด้านการบริหาร และลดจำนวนกรรมการสภาที่มาจากฝ่ายบริหารและอาจารย์ประจำของสถาบันอุดมศึกษา (ลัดดา ผลวัฒน์, 2557)

ในอดีตยังไม่มีกรอบแนวคิดด้านธรรมาภิบาลการปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษามากนัก แต่ในปัจจุบันในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา ได้จัดให้มีกรอบธรรมาภิบาลเพื่อให้การทำงานง่ายขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล เป็นธรรมาภิบาลที่ไม่เป็นรูปธรรม จับต้องไม่ได้ แต่เป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการภายในสถาบันอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยจึงต้องกำหนดกฎ ระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เห็นกรอบการดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่ชัดเจน (สุรยุทธ์ จุลานนท์, 2553)

การส่งเสริมธรรมาภิบาล สถาบันอุดมศึกษาควรกระทำในทุกระดับขององค์กร ตั้งแต่สภาสถาบันอุดมศึกษาตลอดจนบุคลากรทุกฝ่าย ให้มีการสร้างความเข้าใจอย่างถูกต้องและปฏิบัติกันอย่างจริงจัง เผยแพร่ธรรมาภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างประสิทธิภาพและมีคุณภาพในการทำงาน เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับว่า “เป็นองค์กรต้นแบบทางวิชาการที่มีคุณภาพเป็นที่พึงของประชาชนและสังคม” อย่างแท้จริง (กำพล อดุลวิทย์, 2555)

3. แนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการด้านธรรมาภิบาลในกฎหมายการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของไทย มีดังนี้

3.1 มาตรการตามบทบัญญัติของกฎหมาย

การบริหารจัดการเกี่ยวกับศึกษาในระดับอุดมศึกษาตามบทบัญญัติของกฎหมาย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านธรรมาภิบาลในกฎหมายการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา เป็นกฎหมายในเชิงนโยบายและกฎหมายในเชิงภาคปฏิบัติ ในลักษณะของพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติ ในปัจจุบันได้มีมาตรการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาธรรมาภิบาลที่สำคัญ ตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 51 ในการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาที่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ, 2562)

3.2 มาตรการภายในสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะมีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์และพิทักษ์ระบบคุณธรรมประจำมหาวิทยาลัย หรือคณะกรรมการคณะหนึ่งที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น แต่ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษานั้น ไม่ว่าจะป็นข้าราชการพลเรือนใน



สถาบันอุดมศึกษา พนักงานมหาวิทยาลัย ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว และสำหรับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้น สามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.) เพื่อทบทวนตรวจสอบเพิ่มอีกชั้นหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ดี การที่สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือตรวจสอบปัญหา คำร้องทุกข์ อันเนื่องมาจากปัญหาการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาได้เอง ทำให้เกิดการแทรกแซง การดำเนินงาน และการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารงาน ขาดหลักเกณฑ์กลางหรือมาตรฐานด้าน จรรยาบรรณหรือธรรมาภิบาลในการบริหารงานของผู้บริหารเป็นการเฉพาะ (ณรงค์ พลมาตร, 2562) ดังนั้น คณะกรรมการของหน่วยงานทางการศึกษาที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการบริหารงาน บุคคลของสถาบันการศึกษา ควรจะมีมาที่เป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจอย่างแท้จริง (เพิ่ม หลวงแก้ว, 2561)

3.3 มาตรการทางศาล

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการเป็นหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 700/2552 ได้มีคำวินิจฉัยไว้ว่า มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เป็นสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดของ ทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นโดยเฉพาะ และมีฐานะเป็นกรมตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 7 “ให้จัดระเบียบบริหารราชการ ส่วนกลาง ดังนี้ (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็น กรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง” วรรคสอง “สำนักนายกรัฐมนตรีมี ฐานะเป็นกระทรวง” วรรคท้าย “ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล” มาตรา 8 “การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการตามมาตรา 7 ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ” วรรคสอง “การจัดตั้งทบวงโดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ให้ระบุการสังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย” วรรคท้าย “การจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งไม่สังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้ระบุการไม่สังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย” ประกอบกับในวันที่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ใช้บังคับ จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ตามมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันเป็น หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคความปกครอง พ.ศ.2542 (อนุชาติ คงมาลัย, 2563)

การตรวจสอบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา มีการนำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง หรือการใช้มาตรการทางศาลมาบังคับ ตรวจสอบวินิจฉัยปัญหาการดำเนินการเกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะในประเด็นปัญหาการบรรจุ แต่งตั้ง หรือสรรหาผู้ดำรง



ตำแหน่งบริหาร การโยกย้ายบุคลากร ตลอดจนการดำเนินการทางวินัย หรือสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นปัญหาการไม่เป็นอิสระของกระบวนการ เป็นช่องว่างให้เกิดการทุจริตหรือเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มพวกพ้องของตนเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งคณบดี อธิการบดี กรรมการสภามหาวิทยาลัย หรือนายกสภามหาวิทยาลัยได้

คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาที่เกี่ยวข้อง เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1364/2560 คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ในเรื่องการสรรหาคณบดี เมื่อข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการสรรหาคณบดี ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาคณบดีไว้เป็นการเฉพาะ และการดำเนินการสรรหาคณบดีเป็นการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งต้องบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่การดำเนินการสรรหาคณบดีมิใช่การพิจารณาลงมติในเรื่องใด ๆ ที่จะอยู่ในบังคับของมาตรา 82 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นที่กำหนดให้การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก เพราะมาตราดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การลงมติในกรณีทั่วไป แต่การลงมติของที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาคณบดี เป็นการลงคะแนนเพื่อสรรหาบุคคล ซึ่งพิจารณาจากจำนวนคะแนนที่ได้รับเป็นสำคัญ ผู้มีคะแนนเสียงสูงสุดจึงย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณบดี การที่คณะกรรมการสรรหาปฏิเสธผู้ได้คะแนนเสียงสูงสุด และดำเนินการลงคะแนนใหม่ จึงเป็นกระบวนการสรรหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้คำสั่งแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีตามกระบวนการสรรหาใหม่ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (สำนักงานศาลปกครอง, 2561)

อภิปรายผล

จากการวิเคราะห์ปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมายการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทย สามารถอภิปรายผลได้ ดังนี้

การบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย มีรูปแบบในลักษณะที่คล้ายการบริหารงานตามแบบองค์การมหาชน กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ใช้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารกิจการของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจึงมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยมีสถานะเทียบเท่ากรม สามารถดำเนินการบริหารงานได้โดยอิสระ แม้ว่าภายหลังจะมีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดสถานะของสถาบันอุดมศึกษาให้อยู่ภายใต้การกำกับ ควบคุม ดูแล ของทบวง และพัฒนาเรื่อยมาจนกระทั่งให้อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2563) ตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 โดยที่กำหนดมาตรการดำเนินการด้านธรรมาภิบาลไว้ใน



มาตรา 51 แต่อย่างไรก็ดี ในเรื่องของการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ก็ยังคงดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น ๆ ประกอบกับมาตรา 65/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งยังคงให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาในการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อใช้ในมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ

แม้ว่าตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐาน การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับสถานะทางกฎหมายของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา พบว่า ยังไม่มีความสอดคล้องกับการบริหารงาน ซึ่งบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา แต่เดิมมีสถานะตำแหน่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ดูแล แต่ต่อมาได้มีการปรับลดจำนวนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และเพิ่มตำแหน่ง “พนักงานมหาวิทยาลัย” เข้ามาแทน แต่กลับไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิจากการบริหารงานบุคคลในด้านต่าง ๆ ให้เทียบเท่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แม้ว่าจะมีการจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ขึ้นมาเป็นหน่วยงานกลางในการควบคุม กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาแล้ว แต่พบว่าการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา ยังคงไม่มีความเชื่อมโยงกับกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ที่จัดตั้งขึ้น เช่น กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล หากมีการนำเรื่องราวเสนอต่อกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จะมีการพิจารณาว่าเป็นเรื่องร้องเรียน หรือเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ หากเป็นเรื่องร้องเรียนการบริหารของผู้บริหาร จะถูกส่งไปตรวจสอบต่อไป แต่หากเป็นเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ เรื่องราวนั้นจะถูกส่งกลับไปยังสถาบันอุดมศึกษาต้นเรื่องเพื่อตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษานั้น

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า มาตรฐานด้านธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา เป็นสิ่งสำคัญสำหรับกำหนดสภาพการทำงาน คุณภาพสังคมในที่ทำงาน ข้อประพฤติปฏิบัติด้านการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา สอดคล้องกับงานวิจัยของไยอนงค์ ทิมสุวรรณว่า การบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา จะต้องให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล และที่สำคัญในการจัดมาตรฐานด้านธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา จะต้องมีการศึกษาปัญหาข้อขัดแย้งภายในสถาบันอุดมศึกษาของผู้ปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องราวร้องทุกข์ ผลการสอบสวน คดีความที่เกี่ยวข้องกับการประพฤติมิชอบ อันเกิดจากการบริหารงานบุคคล โดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เพื่อนำไปตกผลึกรวมกันเป็นกฎเกณฑ์ด้านธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา และหากผลักดันให้เกิดการยกย่องมาตรฐานด้านธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา (ไยอนงค์ ทิมสุวรรณ, ม.ป.ป.)



ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ณรงค์ พลมาตร เห็นควรส่งเสริมและสร้างมาตรการในการควบคุมตรวจสอบ การบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม โดยที่มาตรฐานด้าน ธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา นี้ จะเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ต่อสู้กับปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบในสถาบันอุดมศึกษาต่อไป โดยสิ่งสำคัญอยู่ที่บุคลากรและผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ต้องร่วมมือกันอย่างจริงจังและบังคับใช้มาตรฐานด้านธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคลใน สถาบันอุดมศึกษาให้เป็นรูปธรรม ร่วมกับการสร้างวัฒนธรรมองค์กรด้านการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส มีธรรมาภิบาล ผู้วิจัยเห็นว่า สมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ให้สอดคล้องกับสภาพการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบัน และสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะต้องมีการศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลภายในอย่างจริงจัง เพื่อพัฒนา ปรับปรุง แก้ไข หรือออกข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ภายในที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็น มาตรการในทางบังคับที่กำหนดความผิดไว้ด้วย ให้ฝ่ายบริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติตามข้อบังคับหรือ หลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด หากมีบทบัญญัติของกฎหมายสามารถใช้เป็นมาตรฐานธรรมาภิบาลการ บริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ตามรูปแบบและบริบทของสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย จะสามารถเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้แก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมายการบริหารงานบุคคลใน สถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นเครื่องมือที่ใช้บริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา จากภาครัฐ ให้เกิดธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคลที่ดีในสถาบันอุดมศึกษาได้มากยิ่งขึ้น (ณรงค์ พลมาตร, 2562)

สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาค้นคว้าสามารถสรุปผลงานวิจัยได้ว่า

1. ปัญหากฎหมายการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ที่มีความเป็นอิสระตามกฎหมายว่า ด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ทำให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ การที่สภาสถาบันอุดมศึกษามีกรรมการที่มาจาก หน่วยงานภายในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีความสัมพันธ์ภายในที่อาจเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ภายในสถาบันอุดมศึกษา ทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจบริหารงานบุคคลภายในสถาบันอุดมศึกษาไม่ โปร่งใส ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของสภาสถาบันอุดมศึกษา

2. บริบทการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาและสถานะทางกฎหมายของบุคลากร ตั้งแต่ อดีตจนถึงปัจจุบัน มีการปรับปรุงพัฒนารูปแบบไปจากเดิม แต่กฎหมายการบริหารงานบุคคลใน สถาบันอุดมศึกษา กลับไม่ได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการบริหารงานที่เปลี่ยนแปลงไป และแม้ว่า



สถาบันอุดมศึกษาจะมีอำนาจในการออกหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ประกอบมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีความเป็นอิสระในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ อีกทั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการ กำกับ ดูแล ติดตามผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ยังไม่ครอบคลุมถึงบุคลากรทุกประเภทภายในสถาบันอุดมศึกษา

3. การบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษาภายใต้หลักธรรมาภิบาล ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ในบทบัญญัติมาตรา 20 กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษา ออกข้อบังคับภายในเพื่อกำหนดมาตรฐานด้านธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ประกอบกับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ ก.พ.อ. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 (3) ในการกำหนดมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ และตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจสถาบันอุดมศึกษาในการออกหลักเกณฑ์วิธีการ เพื่อบังคับใช้กับการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาได้เป็นการเฉพาะ แต่ต้องไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 หรือหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนดตามมาตรา 14 (3) เมื่อ ก.พ.อ. ไม่ได้กำหนด เกณฑ์มาตรฐานด้านธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ และสถาบันอุดมศึกษาก็ไม่ได้มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องดังกล่าว เมื่อมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา จึงทำให้ศาลไม่สามารถหยิบยกประเด็นธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา มาประกอบการวินิจฉัยคดีได้

ข้อเสนอแนะ

1. สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งควรออกข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ภายในที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และควรเป็นมาตรการในทางบังคับที่กำหนดความผิดไว้ด้วย เพื่อให้ฝ่ายบริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติตามข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

2. ควรผลักดันให้เกิดการยกร่างมาตรฐานด้านธรรมาภิบาลการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ต่อสู้กับปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในสถาบันอุดมศึกษาต่อไป



เอกสารอ้างอิง

- กำพล อดุลวิทย์. (2555). แนะนำนายกสภามหาวิทยาลัย. *ธรรมภิบาลมหาวิทยาลัย*, 4(2), 3-5.
- ณรงค์ พลมาตร์. (2562). กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล. ใน *ดุชนิพนธ์นิติศาสตร์ดุชนิพนธ์บัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม*.
- พิชญาภา ยืนยาว. (2552). รูปแบบการบริหารทรัพยากรบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา. ใน *ดุชนิพนธ์ปรัชญาดุชนิพนธ์บัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร*.
- เพิ่ม หลวงแก้ว. (2561). กฎหมายคุ้มครองจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู. *วิชาการธรรมศาสตร์*, 18(3), 351-361.
- ไยอนงค์ ทิมสุวรรณ. (ม.ป.ป.). *การบริหารวิทยาลัยภายใต้หลักนิติธรรม*. วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ลัดดา ผลวัฒนะ. (2557). ธรรมาภิบาลกับการบริหารมหาวิทยาลัย Good Governance for university administration. *วารสารการบริหารการศึกษา*, 8(2), 16-27.
- สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ. (2562). การศึกษาปฏิญญาการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยของไทย. ใน *รายงานวิจัย*. สถาบันคลังสมองของชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562*. เรียกใช้เมื่อ 10 ตุลาคม 2563 จาก <https://www.mhesi.go.th/images/2563/pusit/legal-all/1p2562.pdf>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ. (2552). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2561). คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล. *วิชาการศาลปกครอง*, 18(1), 234-238.
- สุรยุทธ์ จุลานนท์. (2553). แนะนำนายกสภามหาวิทยาลัย. *ธรรมภิบาลมหาวิทยาลัย*, 2(1), 3-5.
- อนุชาติ คงมาลัย. (2558). เอกสารองค์ความรู้ เรื่อง มหาวิทยาลัย : กฎหมายและคำวินิจฉัยของศาล. เรียกใช้เมื่อ 10 ตุลาคม 2563 จาก <http://www.council.su.ac.th/files/document/13.pdf>.