

การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานะความสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐตามมาตรการกลไกความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ¹

The Study of Solutions for Solving the Status Problem in Autonomous Universities According to Legal Measures for Academic Freedom Protection

รัฐกานต์ วิชัยดิษฐ์¹ และ ฉานินธิ์ สันตะพันธ์²

Ratakarn Wichaidist¹ and Chanit Suntapun²

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

School of Law, National Institute of Development Administration

Email: lawkaan@gmail.com

Received May 1, 2022; Revised May 23, 2022; Accepted June 20, 2022

Abstract

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.

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)

Keywords: Autonomous University; University Lecturer; Solution for problem solving; Autonomous University's relation; academic freedom protection

บทคัดย่อ

อาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีความสัมพันธ์ตามข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญา โดยอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย แต่ขาดกฎหมายกลางหรือมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิที่ไม่ต่ำกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงาน ส่งผลต่อการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาจ้างในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริการสาธารณะ และหลักธรรมาภิบาล ที่ส่งผลกระทบต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพเกี่ยวกับการศึกษามาตรการกลไกการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยและต่างประเทศ และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสารและสังเคราะห์งานวิจัย จากการศึกษาพบว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน บริหารงานอิสระโดยไม่มี “แนวทาง” หรือ “มาตรฐานขั้นต่ำ” ที่ชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่สถานะของอาจารย์ได้รับมาตรฐานความคุ้มครองและให้การมีส่วนร่วมของคณาจารย์ที่ชัดเจน ผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยจึงควรมีกฎหมายกลางคุ้มครองสถานะของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อกำหนดความชัดเจนเกี่ยวกับมาตรการกลไกคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

คำสำคัญ: มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ; อาจารย์มหาวิทยาลัย; แนวทางการแก้ไขปัญหา; สถานความสัมพันธ์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ; การคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ

บทนำ

การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานความสัมพันธ์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามมาตรการกลไกความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการนี้ จากวิกฤตการณ์ด้านแรงงานที่ส่งผลกระทบต่อภารกิจด้านการอุดมศึกษาในปัจจุบัน การศึกษาเรื่องความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาทางวิชาการของบุคลากรประเภทอาจารย์ (Guglielmi, 1994) และวิธีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Schimank, 2005) กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน บัญญัติมิให้นำกฎหมายของส่วนราชการมาใช้บังคับ โดยกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจ ออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญาได้อย่างกว้างขวาง ขาดมาตรฐานกลางและเกิดความลักลั่นกัน จึงส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ ได้แก่ การเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ

จากการวิจัยพบว่าการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของประเทศไทยไม่มีมาตรการกลไกใดที่ให้ความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการที่ชัดเจน และขาด “แนวทาง” หรือ “มาตรฐานขั้นต่ำ” คุ้มครองของอาจารย์ซึ่งมีสถานะ “พนักงานมหาวิทยาลัย” สายวิชาการ รวมถึงไม่มีกลไกการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานบุคคลของอาจารย์ จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธรัฐเยอรมันรับรองการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ว่าต้องเป็นอิสระ และกำหนดให้อาจารย์เป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการซึ่งทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ

เช่นเดียวกับการคุ้มครองสถานะของอาจารย์ในประเทศฝรั่งเศส นอกจากนี้ในประเทศอังกฤษกำหนดให้อาจารย์ของมหาวิทยาลัยได้รับความคุ้มครองชัดเจนตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จากการศึกษาพบว่าในการกระบวนการบริหารงานบุคคลกระบวนการมีส่วนร่วมของอาจารย์ถือว่าเป็นธรรมาภิบาลซึ่งประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษคุ้มครองโดยกำหนดมาตรการและกลไกในการมีธรรมาภิบาลที่คุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ

ในการวิจัยนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาองค์ความรู้ทางกฎหมาย แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวกับมาตรการกลไกความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ หลักการจัดทำบริการสาธารณะ หลักธรรมาภิบาล มาตรฐานกฎหมายคุ้มครองแรงงาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและการบริหารงานบุคคลทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และสหพันธ์รัฐเยอรมัน โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสารและสังเคราะห์งานวิจัยเพื่อทราบองค์ความรู้ทางกฎหมาย แนวคิดและทฤษฎีเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานความสัมพันธ์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามมาตรการกลไกความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ

บทความวิจัยนี้จึงนำเสนอการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานความสัมพันธ์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามมาตรการกลไกความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ เพื่อแก้ปัญหาความไม่ชัดเจนของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และปัญหาการใช้ธรรมาภิบาลด้านการบริหารงานบุคคลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล หลักธรรมาภิบาล และเสรีภาพทางวิชาการ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับความคุ้มครองทางกฎหมายเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักการอุดมศึกษา กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
3. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้อาจารย์ได้รับมาตรการกลไกความคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการ

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเนื้อหาความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ หลักการอุดมศึกษา หลักธรรมาภิบาล การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2. กฎหมายต่างประเทศ มีขอบเขตการศึกษามาตรฐานการกลไกความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของกฎหมายต่างประเทศ เช่น มาตรฐานการคุ้มครองสถานะของอาจารย์ มาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรการการใช้ธรรมภิบาล การมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล

3. กฎหมายต่างประเทศ จะศึกษาถึงกระบวนการบริหารงานของมหาวิทยาลัย การบริหารงานบุคคล และ มาตรการกลไกการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ ในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และสหพันธรัฐเยอรมัน

ขอบเขตระยะเวลา ในครั้งนี้มีขอบเขตระยะเวลาดังตั้งแต่วันที่ 22 มิถุนายน 2563 ถึงวันที่ 10 มกราคม 2565

ทบทวนวรรณกรรม

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous Universities) เป็นองค์การมหาชนประเภทหนึ่งซึ่งมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา เช่น การจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ โดยหลักการบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินไปด้วยหลักเสมอภาค (principe d'égallité) หลักความต่อเนื่อง (principe de continuité) และหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพัฒนาอยู่เสมอ (principe d'adaptation) จากวิกฤตการณ์ด้านแรงงานที่ส่งผลกระทบต่อภารกิจด้านการศึกษาในปัจจุบัน กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่บัญญัติขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามระบอบประชาธิปไตย จึงกำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีวิธีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Schimank, 2005) ส่งผลให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนซึ่งมีความเป็นอิสระในการบริหารงานวิชาการ การบริหารบุคคล และการบริหารการเงินและงบประมาณ เพื่อสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ (Academic Excellent) และจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

อาจารย์ของมหาวิทยาลัย เป็นบุคลากรหลักในการปฏิบัติตามภารกิจดังกล่าว ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น การจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ การกำหนดสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์จึงถูกเรียกเป็น “พนักงานมหาวิทยาลัย” สายวิชาการและจ้างโดยแบบสัญญาของมหาวิทยาลัย อาศัยอำนาจตามข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง ที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นเอง รูปแบบ “พนักงานของรัฐ” เพื่อบริหารจัดการตนเอง (Self-Government) และปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพ (Flexibility) ปราศจากอำนาจบังคับบัญชาลักษณะส่วนราชการ ภายใต้รูปแบบที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นของข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือสัญญา การบริหารงานบุคคล เช่น การกำหนดตำแหน่ง การประเมิน การดำเนินการทางวินัย สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ลักษณะการบริหารงานบุคคลจึงมีความแตกต่างกับอาจารย์ที่มีสถานะ “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” ที่บริหารงานตามหลักเกณฑ์กลางและบังคับบัญชาตามโครงสร้างองค์กร (Bureaucracy) และยึดถือตัวบทกฎหมาย (Rational Legal Authority) ภายใต้ “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” หรือ “ก.พ.อ.” ความเป็นอิสระและคล่องตัวของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงถูกกำหนดวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับ “ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการ” (Governance and Management) เป็น “หลักธรรมาภิบาล” (Good Governance) ตามหลักการอุดมศึกษาแห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลสากล ในปี ค.ศ.1997 (United Nations Development Program (UNDP), 1997) เพื่อกำกับและควบคุมการบริหารจัดการภารกิจของมหาวิทยาลัย และกำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐออกข้อบังคับธรรมาภิบาลภายใน

การสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ (Academic Excellent) ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐส่งผลให้มหาวิทยาลัยกำหนดเสรีภาพทางวิชาการเป็นของอาจารย์และสถาบัน เสรีภาพทางวิชาการมีวิวัฒนาการมาอย่าง

ยาวนานโดยการแสดงความคิดเห็นอย่างมีองค์ความรู้โดยอ้างเหตุผลทางวิชาการและการพิสูจน์ ในช่วง ค.ศ. 1564 – 1642 กาลิเลโอ กาลิเลอี (Galileo Galilei) ศาสตราจารย์ชาวอิตาลี ได้ใช้กล้องโทรทรรศน์ที่ตนประดิษฐ์ขึ้นค้นพบว่าดวงจันทร์ของดาวพฤหัสบดีมีพื้นผิวที่ไม่ราบเรียบ ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีความสมบูรณ์แบบตามคำสอนที่เคยเชื่อกันมา จึงส่งผลให้ศาลตัดสินให้กาลิเลโอ มีความผิดฐานนอกรีตและให้ลงโทษกักตัวอยู่ในบ้านจนถึงแก่กรรม (Kittleson, 2016) สอดคล้องกับ John Searle นักปรัชญาชาวเยอรมัน ให้ความหมายของเสรีภาพทางวิชาการว่า เป็นการคุ้มครองต่ออาจารย์ที่แสดงความคิด โดยมีการการันตีว่า มีการวิจัยและค้นคว้าข้อมูลตามหลักวิชา (Searle, 1972)

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ได้รองรับการมีเสรีภาพทางวิชาการให้แตกต่างจากการคุ้มครองการใช้เสรีภาพทางความคิดเห็น การพิมพ์ และการโฆษณา ส่งผลต่อการคุ้มครองของบุคคลในแวดวงวิชาการ จากการศึกษาพบว่าเสรีภาพทางวิชาการมีมาตรการกลไกในการคุ้มครองอาจารย์ ได้แก่ มาตรการคุ้มครองความเป็นอิสระไม่แทรกแซงการมีเสรีภาพทางวิชาการ มาตรการคุ้มครองสถานะทางกฎหมายของอาจารย์ให้มีความชัดเจนแน่นอนมีมาตรฐานขั้นต่ำ และมาตรการธรรมาภิบาลในการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ในกลไกการบริหารงานบุคคล กลไกการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ จึงมีความสอดคล้องกับการจ้างอาจารย์ซึ่งเป็นการแรงงานภาครัฐ ซึ่งการจ้างแรงงานภาครัฐกำหนดให้อาจารย์มีสถานะ “ข้าราชการ” มีอำนาจทางกฎหมาย (Weber, Gerth & Mills, 1946) และมีการบรรจุจนถึงเกษียณ (Burr, 1967) อีกระบบหนึ่งเรียกระบบสัญญาจ้าง “พนักงานของรัฐ” ซึ่งเป็นระบบการจ้างของภาครัฐแนวใหม่ ไม่นำกฎหมายของส่วนราชการที่ซับซ้อนมาบังคับ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ปรับปรุงการจ้างแรงงานภาครัฐให้เป็นระบบการจ้างของภาครัฐแนวใหม่มีความคล่องตัว และเป็นอิสระ ภายใต้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยโดยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 เป็นต้น แต่กลไกในการคุ้มครองไม่มีความชัดเจนแน่นอนมีมาตรฐานขั้นต่ำคุ้มครองสถานะของอาจารย์

จากการศึกษามาตรการกลไกคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของต่างประเทศพบว่าสถานะความสัมพันธ์ของอาจารย์ของมหาวิทยาลัย ในประเทศอังกฤษอาจารย์จะได้รับความคุ้มครองภายใต้สัญญาจ้าง (Contract of Employment) ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (Lewis & Sargeant, 2009) เป็นมาตรฐานสากล (Taylor, 2017) และหากเลิกจ้างต้องบอกเลิกล่วงหน้า (Lockton, 1999) ในประเทศฝรั่งเศสอาจารย์มีสถานะภาพเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการ (Enseignants – Fonctionnaires) ในประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมันอาจารย์เป็นข้าราชการ (Der Beamte) มีอำนาจพิเศษในทางมหาชน (Beamtenrechtlicher Funktionsvorbehalt) และมีบทบาทต่อการดำเนินกิจการภาครัฐ (De Laubodere & Venezia, 1997) นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐเยอรมันฉบับ Paulskirche (The Frankfurt Constitution of 1849) มาตรา 152 กำหนดไว้ว่า “วิชาการและการสอนย่อมเป็นอิสระ” (Die Kunst, Wissenschaft und ihre Lehre is sind frei) (Barendt, 2010) เพื่อยืนยันการมีเสรีภาพทางวิชาการให้เป็นของอาจารย์ และคุ้มครองการใช้อำนาจของผู้บริหารและบุคลากรภายนอกไม่ให้แทรกแซงเสรีภาพทางวิชาการตามหลัก “Forschungsfreiheit (freedom of research)” (Veit, 1937) ตามคำพิพากษาอุดมศึกษา Hochschulurteil; BVerfGE 35, 79 ff. (Kommers & Miller, 2012) มาตรการธรรมาภิบาลของประเทศอังกฤษ กำหนดให้คณาจารย์มีส่วนร่วม เช่น คณะกรรมการบริหารงานบุคคลเพื่อการกำหนดตำแหน่ง การคัดเลือกอาจารย์ การเลื่อนตำแหน่ง และมีองค์กรกลางกำกับธรรมาภิบาล คือ (CUC) Committee of University Chairs โดยมีนายกสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ (Grealy & Laurie, 2017) มีกฎบัตรมาตรฐานธรรมาภิบาล “Code of Practice for Governance in High Education” ในประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้

คณาจารย์มีส่วนร่วมเป็นกรรมการบริหารงานบุคคล ตามกฎหมายฯ ลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1977 และการมีเสรีภาพกับความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ค.ศ. 2007 (Loi no 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités) คู่มือการออกข้อบังคับต่าง ๆ (Hénard & Mitterle, 2010)

ในประเทศไทยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา ขาด “แนวทาง” หรือ “มาตรฐานขั้นต่ำ” มหาวิทยาลัยบางแห่งมีมาตรฐานกลางขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่งก็ได้กำหนดไว้ จึงขาดมาตรการกลไกคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ และธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยที่ชัดเจน ส่งผลต่อกลไกในการบริหารงานบุคคลที่ลักลั่นกัน เช่น ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กำหนดให้อาจารย์มีสิทธิได้ทำสัญญาจ้างจนถึงเกษียณอายุเมื่อผ่านการทดลองงาน ส่วนข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การจ้างอาจารย์มีกำหนดระยะเวลาเมื่อผ่านการทดลองปฏิบัติงานให้พิจารณาต่อสัญญา 1 ปี หลังจากนั้นพิจารณาต่อสัญญา 3 ปี และ 5 ปี และถึงจะพิจารณาจ้างจนถึงเกษียณอายุ

นอกจากนี้ความลักลั่นกันของการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยส่งผลต่อการมีธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของอาจารย์ในคณะกรรมการบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ของมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ขาดองค์ประกอบของคณาจารย์เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล แตกต่างกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดให้มีผู้แทนสภาคณาจารย์เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ทั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลและการอุทธรณ์ร้องทุกข์ จึงส่งผลกระทบต่อกระบวนการบริหารงานบุคคล และการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์

จากการวิจัยพบว่าตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พบว่ามาตรการกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ยังไม่มีกลไกที่ชัดเจน รวมถึงการมีส่วนร่วมของอาจารย์ตามหลักธรรมาภิบาล เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กล่าวโดยสรุปจากการทบทวนวรรณกรรมได้ว่า มาตรการกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยในต่างประเทศภายใต้การบริหารงานที่เป็นอิสระ สถานะของอาจารย์ มาตรฐานคุ้มครองขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลของอาจารย์ มีความคุ้มครองที่ชัดเจน โดยเฉพาะการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่อาจารย์มีบทบาทการมีส่วนร่วมในการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และกลไกต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคล ดังนั้นจากการศึกษาหลักการ ทฤษฎี แนวปฏิบัติ และกฎหมาย รวมถึงมาตรการต่าง ๆ ในต่างประเทศ จึงสามารถนำมาเป็นตัวอย่างการวิเคราะห์และกำหนดแนวทางแก้ไขประเด็นปัญหาในการวิจัยได้

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยดำเนินการวิจัยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary research) โดยใช้วิธีการ วิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์เนื้อหา (Textual Analysis) เพื่อจัดแจงประเภทข้อมูลตามวัตถุประสงค์ในการศึกษา เอกสารที่ใช้ในการวิจัยเป็นเอกสารชั้นต้น (Primary Document) รวบรวมค้นคว้าเอกสารทั้งในประเทศไทย ประกอบไปด้วย หลักทฤษฎีทางกฎหมาย หลักการบริการสาธารณะ หลักเสรีภาพทางวิชาการ หลักธรรมาภิบาล หลักการอุดมศึกษา รัฐธรรมนูญ

ฉบับปี พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มาตรการกลไกคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และสหพันธรัฐเยอรมัน ข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ บทความวิชาการในวารสารกฎหมาย ผลงานวิจัยทางวิชาการ หนังสือคำอธิบายกฎหมาย วิทยานิพนธ์ ข่าวสาร ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมข้อมูลให้เป็นระบบมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลและสามารถก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับใช้ในการศึกษาวิจัยเพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่เหมาะสมต่อไป

ผลการวิจัย

1. ผลวิจัยของแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เป็นหลักการบริการสาธารณะ (Public Service) หลักความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย (Autonomous Universities) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หลักเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) พบว่าล้วนเป็นหลักและทฤษฎีในการศึกษามาตรการกลไกคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์

2. ผลการวิจัยเกี่ยวกับความคุ้มครองทางกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักการอุดมศึกษา กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่ส่งผลกระทบต่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในกลไกการคุ้มครองการบริหารงานบุคคลที่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการ พบว่าหากไม่มีกฎหมายกลาง หรือมาตรการกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ดังนั้นเมื่อเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ย่อมส่งผลกระทบต่อออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศคำสั่ง หรือสัญญาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการและการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

3. ผลการวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของประเทศไทยและต่างประเทศพบว่าในประเทศไทยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นกฎหมายที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอิสระ ไม่มีขอบเขตการใช้อำนาจ ขาดมาตรฐานกลางและการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ในองค์กรกลางตรวจสอบการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลที่คุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ผู้วิจัยเห็นด้วยกับมาตรการกลไกคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของต่างประเทศ การกำหนดมาตรการกลางในการกำกับการมีธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดให้คณาจารย์มีส่วนร่วมในองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

4. ผลการวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้นำแนวทางเกี่ยวกับความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ในต่างประเทศ มาเป็นแนวทางกำหนดมาตรการกลไกการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ กำหนดให้มีกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลกับอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กำหนด “แนวทาง” และ “มาตรฐานขั้นต่ำ” ในการคุ้มครองสถานะของอาจารย์ และการให้คณาจารย์เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล กำหนดกลไกด้านธรรมาภิบาล เพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการและการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

อภิปรายผล

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่า กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดให้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน โดยการจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการบริการวิชาการ ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา บทบาทของมหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินไปตามหลักความเสมอภาค (principe d'égalité) หลักความต่อเนื่อง (principe de continuité) และต้องมีหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพัฒนาอยู่เสมอ (principe d'adaptation) นอกจากนี้ต้องมีความคล่องตัว (Flexibility) ไม่เป็นส่วนราชการเพื่อบริหารจัดการตนเอง (Self-Government) ซึ่งเป็นการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล เช่น การออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง หรือสัญญา ดังนั้นอาจารย์จึงมีสถานะเป็น “พนักงานของรัฐ” ที่เรียกว่า “พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ” นอกจากนี้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลสากล ในปี ค.ศ.1997 (United Nations Development Program (UNDP), 1997) จากการศึกษาพบว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่มีมาตรการกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ออกโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามระบอบประชาธิปไตย กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง หรือสัญญาได้อย่างกว้างขวาง ปราดจากอำนาจบังคับบัญชาจากราชการส่วนกลาง และไม่มีคณะกรรมการกลางในการกำกับดูแลเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559)

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่า การมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักการอุดมศึกษาแห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สำหรับหลักธรรมาภิบาล ตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยต้องออกข้อบังคับเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวยังขาดมาตรการกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ ส่งผลให้การออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง หรือสัญญาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่งยังมีความลักลั่นกัน จากการศึกษาการทำสัญญาจ้างของอาจารย์ตามข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พบว่าอาจารย์มีสถานะ “พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ” เมื่ออาจารย์ได้ทำสัญญาจ้างแล้วหลังจากผ่านการทดลองปฏิบัติงานให้พิจารณาต่อสัญญา 1 ปี หลังจากนั้นพิจารณาต่อ 3 ปี 5 ปี ถึงทำสัญญาจ้างจนเกษียณอายุ ซึ่งมีความแตกต่างกับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่กำหนดให้จ้างอาจารย์จนถึงเกษียณอายุหลังจากผ่านการทดลองงาน สำหรับธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมจากการศึกษาข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์สภามหาวิทยาลัยมิได้กำหนดการมีส่วนร่วมของอาจารย์ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัย ต้องแต่งตั้งผู้แทนจากสภาคณาจารย์เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการต่าง ๆ ในการบริหารสัญญาจ้างของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จึงส่งผลต่อการใช้อำนาจในดุลพินิจเพื่อต่อหรือไม่ต่อสัญญาได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการใช้อำนาจในการออกข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ คำสั่งหรือสัญญา ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ขาด “แนวทาง” หรือ “มาตรฐานขั้นต่ำ” เช่น การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และการกำหนดการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ในคณะกรรมการบริหารงานบุคคล (พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551, พระราชบัญญัติ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558, ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2558 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2559)

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 3 พบว่าการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยไม่มีมาตรการกลไกเกี่ยวกับความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่ชัดเจน จากการศึกษาพบว่าการไม่มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการที่กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ซึ่งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์กลางต่าง ๆ และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจการบริหารงานบุคคล โดยมีได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ส่งผลต่อความลักลั่นกันของการออกกฎหมายการบริหารงานบุคคล การขาดการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ในการบริหารงานบุคคลที่เป็นกลาง ส่งผลต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการ และการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา จากการศึกษาในต่างประเทศพบว่ารัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐเยอรมันให้ความสำคัญคุ้มครองเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการ ตามมาตรา 152 กำหนดว่า “วิชาการและการสอนย่อมเป็นอิสระ” (Die Kunst, Wissenschaft und ihre Lehre is sind frei) (Barendt, 2010) จึงส่งผลให้อาจารย์เป็นข้าราชการ (Der Beamte) และมีบทบาทต่อการดำเนินกิจการภาครัฐ (De Laubadere & Venezia, 1997) โดยไม่ถูกแทรกแซง “Forschungsfreiheit (freedom of research)” (Veit, 1937) เช่นเดียวกับในประเทศฝรั่งเศสที่อาจารย์ได้รับการมีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการ (Enseignants – Fonctionnaires) และในประเทศอังกฤษอาจารย์จะได้รับความคุ้มครองภายใต้สัญญาจ้าง (Contract of Employment) ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (Lewis & Sargeant, 2009) สำหรับการมีธรรมาภิบาลของประเทศอังกฤษ กำหนดความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ โดยให้คณาจารย์มีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารงานบุคคล และมีองค์กรกลางกำกับธรรมาภิบาล คือ (CUC) Committee of University Chairs (Gredly & Laurie, 2017) และมี กฎบัตรธรรมาภิบาล “Code of Practice for Governance in High Education” และในประเทศฝรั่งเศส มีกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1977 กำหนดให้คณาจารย์มีส่วนร่วมเป็นกรรมการบริหารงานบุคคล ในการออกข้อบังคับการบริหารงานบุคคล และการเสรีภาพกับความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ค.ศ. 2007 (Loi no 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités) คุ้มครองการออกข้อบังคับต่าง ๆ (Hénard & Mitterle, 2010) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประเทศไทยมิได้กำหนด “แนวทาง” อันเป็น “มาตรฐานขั้นต่ำ” เกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และการกำหนดให้คณาจารย์มีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558)

สรุป

อาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็น “พนักงานมหาวิทยาลัย” ที่เรียกว่าพนักงานสายวิชาการ มีสถานะ “พนักงานของรัฐ” ตามวิธีการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์โดยสัญญาจ้างตามข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย มีหน้าที่และบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อการจัดการเรียนการสอน การวิจัยและบริการทางวิชาการ การมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ หลักการอุดมศึกษา และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย การมีส่วนร่วมของอาจารย์ตามหลักธรรมาภิบาลในหลักการอุดมศึกษากำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนด และการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยโดยไม่มี “แนวทาง” หรือ “มาตรฐานขั้นต่ำ” เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ซึ่งมีความชัดเจนเกี่ยวกับการมาตรการกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ เช่น การคุ้มครองสถานะของอาจารย์ การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ กลไกการธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ในการบริหารงานบุคคล ผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยจึงควรมีกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลของอาจารย์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กำหนดมาตรการกลไกการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และปัญหาการใช้ธรรมาภิบาลด้านการบริหารงานบุคคลเพื่อคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งนี้

จากผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ 2 ควรกำหนดสถานะความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้ชัดเจน โดยมีมาตรฐานและมีมาตรการกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่คุ้มครองความเป็นอิสระด้านการบริหารมหาวิทยาลัยให้ได้รับมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลที่ไม่ล้าล้นกัน ดังนี้

1) กำหนดให้มีกฎหมายกลางกำหนดสถานะความสัมพันธ์และกลไกในการบริหารงานบุคคลของอาจารย์ให้สภามหาวิทยาลัยนำไปใช้เป็นมาตรฐานการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือสัญญา คุ้มครองสถานะ ขอบเขตการทำงาน การแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง การประเมิน วินัย กระบวนการสอบสวนทางวินัย กระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ รวมถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งให้คณาจารย์มีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารงานบุคคล

2) กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

นำมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาใช้เป็นแนวทางกำหนด การทำสัญญาจ้าง การทำงาน เวลาทำงาน วันหยุด วันลา สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ระบบกลไกด้านประกันสังคม ระบบประกันสุขภาพ การได้รับค่าทดแทน ค่าชดเชย การเยียวยาความเสียหาย การมีสุขภาพ กองทุนบำเหน็จบำนาญ รวมถึงกลไกของศาลแรงงานซึ่งมีความชำนาญพิเศษ

จากผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ 3 ควรมีมาตรการด้านธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการออกข้อบังคับเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และกำหนดให้มีองค์กรกลางกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลและการใช้ธรรมาภิบาล ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยกำหนดให้คณาจารย์มีส่วนร่วมในกลไกการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล

จากผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ 4 ควรนำมาตรการกลไกการคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ในต่างประเทศ กำหนด “แนวทาง” และ “มาตรฐานขั้นต่ำ” เช่น การคุ้มครองสถานะของอาจารย์ มาตรฐานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานของสภามหาวิทยาลัย เพื่อคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการและการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

จากการวิจัยนี้ได้ค้นพบอำนาจของสภามหาวิทยาลัยโดยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะได้รับการควบคุมการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ตามหลักธรรมาภิบาล ดังนั้นเพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยจะต้องคำนึงถึงการมีเสรีภาพทางวิชาการ

และการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา สำหรับประเด็นในการวิจัยครั้งต่อไปจึงควรทำวิจัยประเด็นเกี่ยวกับกลไกในการได้มาของคณาจารย์ในองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัยและคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล

องค์ความรู้ใหม่

จากการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ความสัมพันธ์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามมาตรการกลไกควบคุมครองเสรีภาพทางวิชาการพบว่า ประเทศไทยขาดความชัดเจนทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสถานะของอาจารย์ และการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ในการบริหารงานบุคคล กระทั่งต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการ และการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ดังนั้นประเทศไทยจึงควรมีมาตรการกลไกคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการที่ชัดเจน ได้แก่ มาตรการคุ้มครองสถานะทางกฎหมายของอาจารย์กำหนดกฎหมายกลางในการบริหารงานบุคคลคุ้มครองสถานะของอาจารย์ วางแนวทางให้มีมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และมาตรการกำหนดกลไกธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ในการบริหารงานบุคคล ส่งเสริมให้อาจารย์มีอำนาจในการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือสัญญา ปกป้องคุ้มครองการมีเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ได้

References

- Barendt, E.M. (2010). *Academic Freedom and the Law: A Comparative Study*. Hart Pub.
- Burr, R. B. (1967). *Management Development*. In Robert L. Craig and Lester R. Bittel (Eds.), *Training and Development Handbook*. McGraw-Hill.
- De Laubadere, A., & Venezia, J-C. (1997). *Traité de droit administratif t.3* (6th ed.). L.G.D.J.
- Grealy, L., & Laurie, T. (2017). Higher Degree Research by Numbers: Beyond the Critiques of Neo-liberalism. *Higher Education Research & Development*, 36(3), 458-471.
DOI:10.1080/07294360.2017.1288710
- Guglielmi, G. J. (1994). *Introduction au droit des services publics*. Droit et Société.
https://www.persee.fr/docAsPDF/dreso_0769-3362_1995_num_29_1_1703_t1_0231_0000_2.pdf
- Hénard, F., & Mitterle, A. (2010). *Governance and Quality Guidelines in Higher Education. A Review on Governance Arrangements and Quality Assurance Guidelines*. OECD.
<http://www.oecd.org/education/imhe/46064461.pdf>
- Kittleson, J. A. (2016). *Luther the Reformer: The Story of the Man and His Career* (2nd ed.). Fortress.
- Kommers, D.P., & Miller, R. A. (2012) *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* (3rd ed., Revised and expanded). Duke University Press.

- Lewis, D., & Sargeant, M. (2009). *Essentials of Employment Law* (10th ed.). Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD).
- Lockton, D.J. (1999). *Employment Law*. Macmillan International Higher Education.
- Schimank, U. (2005). ‘New Public Management’ and the Academic Profession: Reflections on the German Situation. *Minerva*, 43, 361–376. <https://doi.org/10.1007/s11024-005-2472-9>
- Searle, J.R. (1972). *The Campus War: A Sympathetic Look at the University in Agony*. Penguin.
- Taylor, R. (2017). *The Future of Employment Relation*. (Swindon) Economic and Social Research Council. http://www.esrc.ac.uk_images/future_of_employment_relations_tcm8-13553.pdf
- Weber, M., Gerth, H.H., & Mills, C.W., Eds. (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*; Oxford University Press.
- Veit, F. (1937). Academic Freedom in Germany Before and After 1933 “Under the Republic of Weimar and under Hitler”. *Peabody Journal of Education*, 15(1), 36–44. <https://www.jstor.org/stable/1487517>