

ปัญหาทางกฎหมายในคดีพิพาทระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำ

ศึกษากรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำ

Legal Problem in Dispute between Private Educational Institute and

Permanent Professor: A Case Study of Private Educational

Institute Terminate Permanent Professor

เนติ ปันมณี

นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Nati Pinmanee

Student, L.L.D. Program

Faculty of Law, National Institute of Development Administration

email: nati@nmu.ac.th

Received September 26, 2021, & Revise November 23, 2021 & Accepted November 29, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้จะศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายในคดีพิพาทที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำ ซึ่งมีรูปแบบของมูลคดีพิพาทสามรูปแบบ คือ มูลคดีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำ อันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งลงโทษโดยการเลิกจ้างอาจารย์ประจำ) มูลคดีพิพาทที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำอันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง และมูลคดีพิพาทในรูปแบบสุดท้าย คือ มูลคดีพิพาทที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำอันเนื่องมาจากสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน ทั้งนี้ผลการศึกษาพบว่าสถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำมีลักษณะผสม (Hybrid Status) ในระบบกฎหมายมหาชนและระบบกฎหมายเอกชน ในการจำแนกว่าคดีพิพาทที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลแรงงาน จะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่เป็นจุดเริ่มต้นของการเลิกจ้างอาจารย์ประจำนั้น ว่าเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของอาจารย์ประจำที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมทางกฎหมาย (Merit) ในด้านประสิทธิภาพของบริการสาธารณะโดยตรงหรือไม่

คำสำคัญ : บริการสาธารณะด้านการศึกษา การเลิกจ้างอาจารย์ประจำ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

Abstract

This article aims to study legal problems in disputes between private educational institutes and permanent professors: A case study of termination of employment of permanent professors by private educational institutes. At present, causes of dispute over the said termination of employment can be divided into three categories: (1) termination of employment as a result of an administrative order; (2) termination of employment as a result of an administrative contract; and (3) termination of employment as a result of a labor contract. The study found that private educational institutes have an administrative agency status in accordance with Section 3 of the Act on Establishment of Administrative Courts and the Administrative Court Procedures, B.E. 2542 (1999). The legal relationship between private educational institutes and permanent professors are found to be of hybrid status in public and private laws. The incident that is the starting point of a termination of employment can be used as a tool to determine which category is the cause of dispute and which court has the jurisdiction over the issue. It is the duty of both administrative court and labor court to verify the legality of the provision public education services to ensure its legal merit and efficiency.

Keywords: Public education service, Termination of employment of permanent professors, Private educational institutes

บทนำ

การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาแก่พลเมืองโดยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนช่วยสร้างความสงบสุขและความก้าวหน้าให้แก่ประเทศ เพราะพลเมืองสามารถนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาไปใช้ในการประกอบอาชีพดำรงตนในสังคมอย่างมีคุณภาพ สามารถสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ที่มีคุณค่าแก่สังคม แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเผชิญกับอุปสรรคท้าทายสำคัญหลายประการ เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรที่ส่งผลให้ผู้เข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาน้อยลง การเปลี่ยนแปลงด้านการจัดการอุดมศึกษาที่ทำให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ และสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีจำนวนมากขึ้น รวมถึงความต้องการของสังคมที่ต้องการความรู้ที่แท้จริง (Truth) ก็มีความต้องการหลากหลายมากขึ้นและเปลี่ยนแปลงรวดเร็วแบบพลวัต (Dynamic) ทำให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องมีการปรับตัวเพื่อการอยู่รอดโดยคาดหวังต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและการปรับตัวเข้ากับ ความเปลี่ยนแปลงของอาจารย์ประจำมากขึ้น และอาจพัฒนาขึ้นเป็นข้อพิพาทที่นำไปสู่การเลิกจ้างอาจารย์

ประจำสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในที่สุด แต่อย่างไรก็ตามคดียพิพาทที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำปรากฏในสามรูปแบบ คือ (1) มูลคดีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งลงโทษโดยการเลิกจ้างอาจารย์ประจำ) (2) มูลคดีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำอันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง (3) มูลคดีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำอันเนื่องมาจากสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน แม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยให้คดียพิพาทที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน โดยให้เหตุผลของคำวินิจฉัยในแนวเดียวกับความเห็นของศาลแรงงาน แต่ก็ไม่ได้ให้เหตุผลว่าเพราะเหตุใดคดียพิพาทที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนบางส่วนในการเตรียมคดีของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และส่งผลต่อการพัฒนากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับกรณีพิพาทที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำ

ทั้งนี้การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ได้แก่ หลักการอุดมศึกษา (Federick Eby and Charles Flinn Arrowood, 1958) หลักเสรีภาพทางวิชาการ (สุรพล นิติไกรพจน์, 2559) และการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยเอกชน (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2560) เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชน ได้แก่ นิติกรรมทางปกครอง และการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง รวมถึงหลักการตีความกฎหมายในระบบประมวลกฎหมาย (อัคราทร จุฬารัตน์, 2549) ได้แก่ หลักการตีความตามตัวอักษร (Grammatical Interpretation) และหลักการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (Logical Interpretation หรือ Purposive Approach) รวมถึงการศึกษาคำพิพากษาและคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคดียพิพาทที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำ โดยเปรียบเทียบประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอินเดีย ประเทศฝรั่งเศส จะช่วยให้ทราบคำตอบของปัญหาสำคัญสามประเด็น คือ (1) ปัญหาการกำหนดสถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (2) ปัญหาการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำที่นำไปสู่การเลิกจ้าง (3) ปัญหาการกำหนดมูลคดีพิพาทที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำ เพื่อให้ได้คำตอบว่ากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนิยมนับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำมีความเหมาะสมและเพียงพอหรือไม่ หรือมีปัญหาในการตีความบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็จะเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

เนื้อหา

บทความนี้ศึกษาสามเรื่อง คือ สถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน นิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำ และมูลคดีพิพาทอันเนื่องมาจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำ รายละเอียด ดังนี้

1. สถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ในคดียพิพาทที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำในประเทศไทยนั้น การกำหนดสถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในปัจจุบันมีสองรูปแบบ ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสถานะเป็น

หน่วยงานทางปกครองตามความเห็นของศาลปกครอง และอีกรูปแบบหนึ่งสถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นองค์กรเอกชน ตามความเห็นของศาลแรงงาน การที่สถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนถูกตีความได้สองรูปแบบเช่นนี้ ส่งผลสำคัญให้เกิดมูลคดีพิพาทที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำได้ถึงสามรูปแบบ คือ มูลคดีพิพาทเนื่องจากคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งเลิกจ้างและส่งผลเป็นการถอดถอนอาจารย์ประจำออกจากตำแหน่ง) มูลคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมูลคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน ทำให้การพัฒนากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับมูลคดีพิพาทในแต่ละรูปแบบยังไม่เกิดความก้าวหน้าไปจนถึงจุดที่ทำให้ระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำมีความสมบูรณ์แบบ เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำยังไม่สามารถตกลงใจได้อย่างชัดเจนว่ามูลคดีพิพาทที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำมีลักษณะใด แม้กระทั่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีคำวินิจฉัยให้โรงเรียนเอกชนที่มีรูปแบบทางกฎหมายเหมือนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทุกประการ เพราะเป็นการใช้ทุนของเอกชนมาดำเนินการของทั้งโรงเรียนเอกชนและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยการดำเนินการจะไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงาน แต่บุคลากรทุกประเภทต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนการทำงานไม่น้อยกว่าที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานบัญญัติไว้ หากเกิดคดีที่โรงเรียนเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำให้ถือว่าเกิดจากมูลคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน แต่ยังไม่เห็นเหตุผลใดจากคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่จะทำให้เกิดความกระจ่างชัดว่าเพราะเหตุใดคดีสถาบันการศึกษาเอกชนพิพาทกับอาจารย์ประจำเกี่ยวกับการเลิกจ้างจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามที่ศาลปกครองได้ให้เหตุผลไว้ในเวลาที่ข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

แต่อย่างไรก็ตามหากใช้เทคนิคการตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (Logical Interpretation หรือ Purposive Approach) ประยุกต์เข้าตรวจสอบเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 จะพบว่าเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 นั้นเกิดจากความประสงค์ของรัฐบาลที่ต้องการให้มีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อรองรับความต้องการอย่างมากมายของนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นจำนวนมากที่ประสงค์เข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงมีข้อองค์กรเอกชนโดยแท้ (Purely Private) แต่เป็นองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านการศึกษา (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2561) โดยมีผลผลิตของการใช้อำนาจปกครองของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหลายประการ อาทิ “กฎ” เช่น การจัดทำหลักสูตรการศึกษาต่างๆ ที่ทันสมัยสอดคล้องกับความต้องการของสังคม หรือ “คำสั่งทางปกครอง” เช่น คำสั่งแต่งตั้งหรือถอดถอนอาจารย์ประจำ เป็นต้น ดังนั้นสถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทยจึงมีสถานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีความสอดคล้องกับสถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในต่างประเทศ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้เกณฑ์กิจกรรมทางปกครองของ

รัฐ (State Action) เพื่อใช้กำหนดสถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยประกอบด้วยสองเกณฑ์ย่อย คือ เกณฑ์การตรวจสอบความมีส่วนร่วม และเกี่ยวข้องโดยรัฐ (State Participation and Involvement) ซึ่งแสดงออกโดยการสนับสนุนทรัพยากรด้านต่างๆ ให้แก่ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนภายใต้การควบคุมกำกับดูแลประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาศาสนาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และเกณฑ์การตรวจสอบผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน (Incident Variety of Mutual Benefit) พบว่ารัฐได้ประโยชน์จากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในแง่ของการช่วยแบ่งเบาภาระด้านการบริการการศึกษา ส่วนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้รับประโยชน์ในเชิงการเข้าถึงทรัพยากรทั้งหลายจากรัฐในการสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ซึ่งศาลชั้นต้นรัฐเพนซิลเวเนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้วินิจฉัยสถานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชนว่าเป็น “องค์กรที่มีความสัมพันธ์กับรัฐ” (State-Related Institution) ในรูปแบบของ “องค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ” (Quasi-Public Institution) ส่วนในประเทศอินเดียมีการตรวจสอบสถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยตรวจสอบสองเกณฑ์ย่อย ได้แก่ การตรวจสอบกฎหมายจัดตั้งที่ให้อำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงาน (The Source of that Body’s Power and Duty) ว่าการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นดำเนินการตามกฎหมายหรือไม่ และบัญญัติไว้ในกฎหมายในระดับใด ร่วมกับการตรวจสอบลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Performing Public Duty) และศาลฎีกาประเทศอินเดียเห็นว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีสถานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ (Authority) (Seema Jhingan, Rupal Bhatia and Saurabh Chaturvedi, 2016)

กล่าวโดยสรุป สถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่ได้มีสถานะเป็นองค์กรเอกชนโดยแท้ (Purely Private) แต่มีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีสิทธิใช้อำนาจทางปกครองจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามที่กฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้บัญญัติไว้

2. นิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำ

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำจะพบรูปแบบของความสัมพันธ์ในลักษณะผสม (Hybrid Status) โดยอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายสองระบบ ดังนี้

2.1 นิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำในระบบกฎหมายมหาชน

พันธกิจของกิจของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 เช่น การให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ให้บริการวิชาการแก่สังคม เป็นพันธกิจที่ต้องเน้นการพัฒนาองค์ความรู้ที่แท้จริง (Truth) ที่สอดคล้องกับความต้องการและสภาพความเป็นจริงของสังคม โดยมีอาจารย์ประจำเป็นผู้รับผิดชอบการบริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยตรง โดยมีเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการปฏิบัติงาน คือ เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญในทุกประเทศ ซึ่งในประเทศไทยหลักเสรีภาพทางวิชาการได้บัญญัติรับรองไว้ตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำในระบบกฎหมายมหาชนเพราะ

การดำเนินงานใดๆ ของอาจารย์ประจำด้านวิชาการ เช่น การเสาะแสวงหาความรู้และประสบการณ์ที่สมบูรณ์ การนำเสนอการค้นพบและข้อวินิจฉัยในวงวิชาการตามความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของอาจารย์ประจำแต่ละคนเพื่อประโยชน์ของนักศึกษา คณาจารย์อื่น รวมถึงผู้เกี่ยวข้องนั้น ถือเป็นเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ซึ่งหากอาจารย์ประจำได้ใช้เสรีภาพทางวิชาการอย่างเหมาะสมและมีความรับผิดชอบ โดยไม่ใช้เสรีภาพดังกล่าวเพื่อประกอบกิจกรรมในทางที่เสียหายต่อส่วนรวมและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ตนสังกัดแล้ว บรรดาระเบียบข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เช่น ข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย จะไม่สามารถก้าวล่วงเข้ามาในแดนเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ประจำได้ เนื่องจากข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในระดับองค์การบัญญัติซึ่งมีศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการซึ่งถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีศักดิ์ทางกฎหมายสูงสุด และส่งผลสำคัญให้นิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำมิใช่นิติสัมพันธ์ของการจ้างแรงงาน เนื่องจากขาดองค์ประกอบที่สำคัญของการจ้างแรงงาน คือ อาจารย์ประจำต้องทำงานภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งเป็นนายจ้าง แต่เป็นนิติสัมพันธ์ในระบบกฎหมายมหาชนเนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทำสัญญาจ้างอาจารย์ประจำเพื่อให้ปฏิบัติงานด้านวิชาการ เช่น การผลิตบัณฑิตซึ่งรวมถึงการจัดทำและการพัฒนาหลักสูตร การดำเนินการด้านการเรียนการสอน และการทำวิจัย รวมถึงการบริการวิชาการแก่สังคม ถือเป็นกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนตกลงให้อาจารย์ประจำเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยตรง เนื้อหาของสัญญาจ้างอาจารย์ประจำให้ดำเนินงานด้านวิชาการจึงเป็นเนื้อหาที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2554) ซึ่งอยู่ในระบบกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ในทางปฏิบัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะระบุข้อตกลงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านวิชาการไว้ในสัญญาจ้างอาจารย์ประจำอย่างชัดเจน ส่วนการปฏิบัติงานของอาจารย์ประจำด้านอื่นที่นอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาจ้างอาจารย์ประจำก็สามารถทำได้ โดยการมอบหมายของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรืออธิการบดีเป็นครั้งคราวไป

2.2 นิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำในระบบกฎหมายเอกชน

การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนอกจากงานด้านวิชาการแล้วยังมีงานด้านสนับสนุน อาทิ ด้านการจัดทำนโยบายและแผน ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการคลังและงบประมาณ รวมถึงด้านการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งหากพิจารณาลักษณะของงานด้านสนับสนุนจะเห็นว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมิได้มอบหมายให้บุคลากรเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะด้านการบริการการศึกษาโดยตรง เพราะงานด้านการสนับสนุนเป็นงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกให้งานด้านวิชาการซึ่งเป็นบริการสาธารณะด้านการบริการการศึกษาตามที่พระราชบัญญัติ

สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ให้สำเร็จลุล่วงด้วยดีและมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามงานด้านสนับสนุนก็มีความสำคัญต่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพราะหากประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านสนับสนุนเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพไม่เต็มที่ เช่น การดำเนินงานด้านงบประมาณไม่ครอบคลุมพันธกิจด้านวิชาการทั้งการจัดทำหลักสูตร การพัฒนาหลักสูตร การประกันคุณภาพการศึกษาระดับหลักสูตร คณะวิชา และสถาบัน การทำการวิจัย รวมถึงการบริการวิชาการแก่สังคม รวมถึงการจัดนโยบายและแผนที่ไม่สามารถผลักดันวิสัยทัศน์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง เป็นต้น ก็จะส่งผลให้ประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านวิชาการมีความไม่ต่อเนื่อง และดำเนินการได้อย่างไม่เต็มประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา รวมถึงไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติห้ามมิให้อาจารย์ประจำปฏิบัติหน้าที่งานด้านสนับสนุนเพิ่มเติมจากหน้าที่ด้านวิชาการที่เป็นหน้าที่หลักของอาจารย์ประจำแต่อย่างใด ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอาจอาศัยข้อตกลงเกี่ยวกับภาระงานที่กำหนดว่า อาจารย์ประจำต้องรับผิดชอบงานตามที่มหาวิทยาลัยกำหนดและตามที่อธิการบดีมอบหมาย ประกอบกับข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนว่าด้วยหลักเกณฑ์การสรรหาบุคลากรดำรงตำแหน่งสายสนับสนุน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพเข้ามาทำงานและช่วยผลักดันงานสายสนับสนุนให้เป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ในทางปฏิบัติพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญของสายสนับสนุน เช่น ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน ผู้อำนวยการสำนักการคลัง ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ผู้อำนวยการสำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ มิได้มีเพียงบุคลากรสายสนับสนุนที่เข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว แต่มีอาจารย์ประจำที่มีคุณวุฒิและความรู้ความสามารถเข้าดำรงตำแหน่งทางด้านสายสนับสนุนด้วยเช่นกัน รวมไปถึงกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่งตั้งอาจารย์ประจำเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับงานที่มีลักษณะเป็นประเพณีของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เช่น พิธีปฐมนิเทศนักศึกษา พิธีปัจฉิมนิเทศนักศึกษา และพิธีประสาทปริญญาบัตรแก่บัณฑิต ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำในงานสายสนับสนุน หรือในงานที่เป็นประเพณีของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมถึงความสัมพันธ์ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำตามระเบียบข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ไม่เกี่ยวข้องกัระเบียบข้อบังคับด้านการผลิตบัณฑิต การทำวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคมโดยตรง เช่น สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำที่ขาดงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำที่บันทึกเวลาการทำงานแทนกัน สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำที่ประมาทในการปฏิบัติหน้าที่จนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำดังกล่าว ไม่ใช่กรณีที่อาจารย์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงด้วยการดำเนินการผลิตบัณฑิต ทำวิจัย และจัดทำบริการวิชาการแก่สังคม ตามที่ได้ตกลงกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไว้ อาจารย์ประจำจึงอยู่ในฐานะลูกจ้างที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยไม่อาจยกเสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญกล่าวอ้างต่อสู้อำนาจบังคับบัญชาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่แสดงออกโดยการออกระเบียบข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อบังคับใช้ทั่วทั้งองค์กรได้ ดังนั้น นิติสัมพันธ์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงเป็นความสัมพันธ์ในระบบกฎหมาย

เอกชนโดยมีลักษณะเป็นการจ้างแรงงาน (พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น, 2561) โดยมีประโยชน์ต่างตอบแทนที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในฐานะนายจ้างจะจ่ายค่าตอบแทนรายเดือนแก่อาจารย์ประจำ และอาจารย์ประจำในฐานะลูกจ้างจะปฏิบัติงานเพื่อสนับสนุนงานวิชาการเท่านั้น

2.3 มูลคดีพิพาทอันเนื่องมาจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำ

เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีนิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและอาจารย์ประจำในลักษณะผสม (Hybrid Status) ตามที่ได้กล่าวมา ส่งผลให้มูลคดีพิพาทเนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำมีลักษณะเป็นสองรูปแบบ ดังนี้

(1) มูลคดีพิพาทภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนอันเนื่องมาจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำ

ศาลปกครองส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า การที่อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใช้อำนาจตามมาตรา 43 (4) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มีคำสั่งบอกเลิกสัญญาจ้างอาจารย์ประจำ โดยสภาพแล้วถือเป็นกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใช้อำนาจทางปกครองดำเนินการถอดถอนอาจารย์ประจำออกจากตำแหน่ง อันเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและหน้าที่ในการปฏิบัติของอาจารย์ประจำเป็นการถาวร ดังนั้น คำสั่งเลิกจ้างอาจารย์ประจำดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากอาจารย์ประจำดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำสั่งเลิกสัญญาจ้าง ก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 โดยต้องอุทธรณ์ภายในสามสิบวันไปยังคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับกับการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และถือได้ว่าอาจารย์ประจำได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะแล้ว ดังนั้นหากอาจารย์ประจำไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการการอุดมศึกษาเกี่ยวกับคำสั่งเลิกสัญญาจ้างดังกล่าว หรือคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้วินิจฉัยภายในเวลาอันสมควร อาจารย์ประจำมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยถือเป็นมูลคดีพิพาทเนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนออกคำสั่งเลิกจ้างอาจารย์ประจำซึ่งมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในขณะเดียวกันศาลปกครองบางส่วนเห็นว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งเลิกจ้างอาจารย์ประจำถือเป็นกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนพิพาทกับอาจารย์ประจำเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างอาจารย์ประจำ ซึ่งสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้อาจารย์ประจำเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะด้านการบริการการศึกษาโดยตรงตามที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ โดยเนื้อหาของสัญญามีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่

6/2544 วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2544 ดังนั้นคดีพิพาทดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ไม่ว่าศาลปกครองจะกำหนดมูลคดีพิพาทที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเล็กจ้างอาจารย์ ประจำใน รูปแบบของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ล้วนมุ่ง คำนึงคุณธรรมทางกฎหมาย (Merit) ในลักษณะเดียวกันคือประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่รัฐ มอบหมายให้เอกชนจัดทำ แต่การกำหนดให้มูลคดีพิพาทดังกล่าวอยู่ในรูปแบบของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายนั้นมีข้อดีประการหนึ่ง เนื่องจากในกรณีที่อาจารย์ประจำไม่เห็นด้วยกับคำสั่งเล็กจ้างต้อง ดำเนินการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก่อน เมื่อพ้นกระบวนการ พิจารณาอุทธรณ์แล้ว อาจารย์ประจำจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป ซึ่งคณะกรรมการการอุดมศึกษาใน ฐานะฝ่ายปกครองที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนสามารถใช้ข้อมูลจากการอุทธรณ์ เพื่อวิเคราะห์และกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยสถาบันอุดมศึกษา เอกชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และอาจเป็นแนวทางหนึ่งที่ลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาล ปกครองได้ ส่วนการกำหนดให้มูลคดีพิพาทดังกล่าวเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะส่งผลสำคัญ ประการหนึ่งคือ ในกรณีที่อาจารย์ประจำไม่เห็นด้วยกับการบอกเลิกสัญญาจ้าง จะสามารถฟ้องคดีต่อศาล ปกครองได้โดยตรงและไม่ต้องผ่านกระบวนการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษาก่อนแต่อย่างใด เพราะ ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดให้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้โดยเฉพาะเสียก่อน จึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

(2) มูลคดีพิพาทภายใต้ระบบกฎหมายเอกชนอันเนื่องมาจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเล็ก จ้างอาจารย์ประจำเมื่ออาจารย์ประจำปฏิบัติหน้าที่ตามที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรืออธิการบดีมอบหมายแต่ เป็นงานนอกขอบเขตงานด้านวิชาการ เช่น งานนโยบายและแผน งานทรัพยากรมนุษย์ งานงบประมาณการ คลัง และงานพิธีต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมถึงกรณีพฤติการณ์ของอาจารย์ประจำฝ่าฝืนข้อบังคับ ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการผลิตบัณฑิต การวิจัย และการบริการวิชาการแก่สังคม ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและอาจารย์ประจำจะเป็นเรื่องการจ้างแรงงาน ในกรณีที่ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเล็กจ้างอาจารย์ประจำนั้น อาจารย์ประจำไม่สามารถอ้างเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเข้ามาเกี่ยวข้องในลักษณะที่จะทำให้สัญญาจ้างขาด ลักษณะสำคัญในด้านอำนาจควบคุมบังคับบัญชาของนายจ้างและไม่มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงาน เพราะ การปฏิบัติงานด้านสนับสนุนดังกล่าวมิใช่การเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะด้าน การศึกษาโดยตรง มูลคดีพิพาทที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเล็กจ้างอาจารย์ประจำจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและ หน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

สรุป

การแก้ไขปัญหาในคดีพิพาทที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำซึ่งองค์กรตุลาการกำหนดมูลคดีพิพาทเป็นสามรูปแบบ คือ มูลคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง มูลคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมูลคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน ที่ส่งผลต่อการเตรียมคดีของผู้เกี่ยวข้อง และส่งผลต่อการพัฒนาระบบกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำเพื่อให้มีความสมบูรณ์นั้น เกิดจากปัญหาสามประการ ได้แก่ (1) ปัญหาการกำหนดสถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งควรกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และจะตรงกับการตีความตามเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (2) ปัญหาการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำนั้น ผู้เกี่ยวข้องควรยอมรับว่านิติสัมพันธ์ดังกล่าวมีลักษณะผสม (Hybrid Status) คือ การปฏิบัติงานด้านวิชาการของอาจารย์ประจำจะมีนิติสัมพันธ์กับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในทางกฎหมายมหาชนเนื่องจากมีผลประโยชน์ของประชาชนด้านประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย และสถาบันอุดมศึกษาเอกชนขาดอำนาจบังคับบัญชาต่ออาจารย์ประจำในทางวิชาการ เนื่องจากอาจารย์ประจำมีเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญสำหรับใช้ปฏิบัติงานด้านวิชาการในการค้นหาความรู้แท้จริง (Truth) เพื่อถ่ายทอดแก่สังคมในหลากหลายรูปแบบต่อไป ส่วนการปฏิบัติงานอื่นที่มีเชิงงานด้านวิชาการของอาจารย์ประจำรวมถึงความสัมพันธ์ของอาจารย์ประจำตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ไม่เกี่ยวกับการผลิตบัณฑิต การวิจัย และการบริการวิชาการนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและอาจารย์ประจำจะอยู่ในระบบกฎหมายเอกชน เพราะผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ดังกล่าวมีเพียงแค่สองฝ่ายคือ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนและอาจารย์ประจำเท่านั้น (3) ปัญหามูลคดีพิพาทอันเนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เลิกจ้างอาจารย์ประจำ ควรกำหนดให้มูลคดีพิพาทที่นิติสัมพันธ์ของคู่กรณีอยู่ในระบบกฎหมายมหาชนเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่สร้างผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่การปฏิบัติงานของอาจารย์ประจำอย่างถาวร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะเปิดโอกาสให้คณะกรรมการการอุดมศึกษาได้เข้ามาตรวจสอบประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในกระบวนการขึ้นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้ ส่วนนิติสัมพันธ์ของคู่กรณีที่อยู่ในระบบกฎหมายเอกชน จะถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

ทั้งนี้ขอเสนอแนะเพิ่มเติมสองประเด็น ดังนี้

1. ควรกำหนดวิธีการเลิกสัญญาและค่าทดแทนความเสียหายในกรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำ โดยแบ่งเป็น (1) การเลิกจ้างสัญญาจ้างอาจารย์ประจำโดยเหตุเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

เช่น ความจำเป็นในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักสูตรให้ทันต่อความต้องการของสังคม ซึ่งโดยสภาพมิได้เกิดจากความผิดของอาจารย์ประจำ (2) การเลิกจ้างเนื่องจากอาจารย์ประจำมีข้อบกพร่องต่างๆ เช่น การไม่อาจพัฒนาตนเองด้านวิชาการภายในระยะเวลาที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนกำหนด หรือการประพฤติตนฝ่าฝืนข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนควรกำหนดฐานความผิดและวิธีการสอบสวนสำหรับการเลิกจ้างในฐานะที่อาจารย์ประจำในลักษณะเป็นประธานแห่งสิทธิมิใช่วัตถุที่ถูกมุ่งหมายกระทำต่อ โดยดำเนินการให้สอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษา เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ลงวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2551 ทั้งนี้อาจารย์ประจำมีสิทธิตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฐานความผิดและวิธีการสอบสวนสำหรับการเลิกจ้างได้ เนื่องจากมีลักษณะเป็น “กฎ” ที่สามารถถูกตรวจสอบได้โดยศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. การเยียวยาความเสียหายต่อประสิทธิภาพบริการสาธารณะด้านการศึกษอันเกิดจากการเลิกจ้างอาจารย์ประจำสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยแบ่งเป็น (1) การเยียวยาความเสียหายที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนนั้น สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสามารถเรียกค่าเยียวยาความเสียหายต่อประสิทธิภาพของบริการสาธารณะด้านการศึกษาจากอาจารย์ประจำที่ถูกบอกเลิกจ้าง เช่น จ้างบุคลากรอื่นมาทำการพัฒนาหลักสูตร ทำการสอน ทำการวิจัย หรือดำเนินการให้บริการวิชาการแก่สังคม แทนอาจารย์ประจำที่ถูกบอกเลิกสัญญาจ้าง ได้เฉพาะกรณีที่เป็นการบอกพร่องที่เกิดจากอาจารย์ประจำจนกระทั่งนำไปสู่การเลิกจ้างเท่านั้น ส่วนกรณีที่เป็นการเลิกจ้างภายใต้หลักการปรับปรุงบริการสาธารณะให้ทันสมัยอยู่เสมอ นั้น มีใช้ข้อบกพร่องของอาจารย์ประจำ จึงเป็นหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องเยียวยาความเสียหายต่อประสิทธิภาพของบริการสาธารณะด้านการศึกษด้วยตนเอง (2) การเยียวยาความเสียหายภายใต้ระบบกฎหมายเอกชนนั้น เนื่องจากมิได้เป็นกรณีที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของอาจารย์ประจำที่กระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพของบริการสาธารณะโดยตรง สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสามารถเรียกร้องความเสียหายจากการเยียวยาต่อประสิทธิภาพบริการสาธารณะด้านการศึกษาจากอาจารย์ประจำได้ โดยถือเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน

เอกสารอ้างอิง

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). *สัญญาทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2561). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. (2561). *คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์*. (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- สุรพล นิธิไกรพจน์. (2559). *มหาวิทยาลัยไทย: พัฒนาการมหาวิทยาลัยในกำกับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ*

บริหารงาน. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อัคราทร จุฬารัตน์. (2549). *การตีความกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กฎหมายไทย.

Federick Eby and Charles Flinn Arrowood. (1958). *The History and Philosophy of Education*.
Prentice-Hall, Inc.

Seema Jhingan, Rupal Bhatia and Saurabh Chaturvedi. (2016). *India: Is Imparting of
'Education' by Private Education Institution a 'public Function' and its implication.*

[Online]. Retrieved from:

mondaq.com/india/x/469984/Education/Is+Imparting+Of+Education+By+Private+Educational+Institutions+A+Public+Function+And+Its+Implications [2019, January 12].