

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
ศึกษากรณีการมีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ
LEGAL PROBLEMS ON TORT LIABILITY OF THE COUNCIL OF PRIVATE INSTITUTE
OF HIGHER EDUCATION : A CASE STUDY OF THE COUNCIL OF PRIVATE
INSTITUTE OF HIGHER EDUCATION MAKE A RESOLUTION THAT
EFFECT OF DISAPPROVING AND ACADEMIC POSITION

เนติ ปิ่นมณี

Nati Pinmanee

Assistance to the President for Legal Affairs / Adjunct Instructor, Faculty of Law

Southeast Asia University

E-mail: pin.nati@gmail.com

Received May 19, 2023 & Revise May 31, 2023 & Accepted May 31, 2023

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ในกรณีการมีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ โดยที่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นการใช้อำนาจมหาชนตามพระราชบัญญัติสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 อันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาที่จัดทำโดยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น เนื่องจากอาจารย์ถือเป็นบุคคลที่มีบทบาทโดยตรงในการจัดทำหรือเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษากับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกระทำละเมิดต่ออาจารย์โดยมีคำสั่งหรือมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ที่ยื่นคำขอ หากพิจารณาตาม “หลักความรับผิดของฝ่ายปกครอง” พบว่า แต่ละประเทศต้องตรากฎหมายเพื่อกำหนดว่า หน่วยงานของรัฐใดมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่อาจารย์ฯ แล้วจึงไล่บี้เอาค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดังกล่าวเพื่อให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนนั้นกลับคืนแก่หน่วยงานของรัฐ อันถือเป็นนิติสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายมหาชนระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่สภาสถาบันอุดมศึกษา

เอกชน ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐอาจจะไม่เรียกเก็บค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเต็มจำนวนก็ได้ โดยพิจารณาจากความยุติธรรมที่จะให้แก่เจ้าหน้าที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพราะสาเหตุแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน อาจมีสาเหตุจากหลายปัจจัย เช่น ปริมาณงานที่มาก ความไม่พร้อมของระบบงานสนับสนุน เป็นต้น จากการศึกษากรณีที่เจ้าหน้าที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในต่างประเทศทั้งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law คือ ประเทศอังกฤษ และประเทศอินเดีย และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law คือ ประเทศเยอรมนี โดยที่เจ้าหน้าที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละแห่งสำหรับใช้ในการปฏิบัติงาน และได้กระทำละเมิดต่ออาจารย์โดยมีคำสั่งไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ตามที่ได้ยื่นคำขอ พบว่า ระบบกฎหมายในต่างประเทศดังกล่าวได้จัดให้มีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งสอดคล้องกับ“หลักความรับผิดชอบฝ่ายปกครอง” ตามที่กล่าวมา

แต่อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทย เมื่อสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้กระทำละเมิดต่ออาจารย์โดยมีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งให้แก่อาจารย์ที่ยื่นคำขอ สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องรับผิดชอบในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่อาจารย์ด้วยตนเอง เนื่องจากอาจารย์สามารถใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีกับสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยตรงตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 หรือหากสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่อาจารย์ไปก่อนแล้ว ก็สามารถใช้สิทธิไต่เบี่ยเพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนคืนจากสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ ตามนัยประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน มาตรา 76 ทั้งนี้เป็นเพราะบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มิได้กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่” จึงทำให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจำต้องรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีดังกล่าวตาม “หลักความรับผิดชอบส่วนตัว” ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีเช่นนี้จะทำให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีความกังวลใจในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ เนื่องจากเกรงว่าจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีและต้องรับผิดชอบโดยการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่อาจารย์ดังกล่าวด้วยตนเอง อันจะส่งผลให้การพัฒนาคุณภาพทางด้านวิชาการของอาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีประสิทธิภาพน้อยลงไป และกระทบต่อประสิทธิภาพของบริการสาธารณะด้านการศึกษาด้วย เพราะอาจารย์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว

หากพิจารณาจากเหตุผลและหลักกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า การแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ในกรณีการมีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ สามารถดำเนินการได้โดยการจัดให้มี พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... โดยเพิ่มเติม

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะทำให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามนัยกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และได้รับการคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ รวมถึงมีความสอดคล้องกับ “หลักความรับผิดของฝ่ายปกครอง”

คำสำคัญ: ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, ตำแหน่งทางวิชาการ, สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

Abstract

This research presents a study of the legal issues regarding the civil liability of the council of private institutions of higher education in case of a resolution to deny an academic title request of a lecturer. Said act by private universities is an exercise of public authority in accordance with the Private Institution of Higher Education Act B.E. 2546 (2003), whose purpose is to increase the efficiency of public educational services offered by private universities. Lecturers play a direct role in conducting or contributing to the public educational services with private universities.

In cases where a personnel of a private institution of higher education has committed a tort against a lecturer by issuing an order or a resolution that denies an academic title to the lecturer who has filed a request, based on the “administrative liability” principle, each country must issue a law to determine which state agency is liable to pay compensation to the lecturer. Recourse must then be made to personnel of the private university to pay the compensation back to the state agency, which is a legal relation upon the public law between state agencies and personnel of private institutions of higher education. The state agency may not request for a full amount of compensation by considering the fairness for private university personnel as the tort may have been caused by many factors, e.g., heavy workload, inadequacy of the support system, etc. Case studies have been taken of private institutions of higher education in foreign countries, both where common law is practiced, namely the United Kingdom and India, and where civil law is practiced, namely Germany, in which personnel of such institutions, which have been established by law as a place of work, have

committed a tort against a lecturer by denying a request for an academic title. The study found that the legal systems in said countries stipulate the civil liability of personnel which corresponds with the aforementioned “administrative liability” principle.

Nevertheless, in Thailand, when the council of a private higher education institution has committed a tort against a lecturer by passing a resolution to deny an academic title request of said lecturer, the council of the private higher education institution is liable to pay compensation to the lecturer. The lecturer can exercise their right to file a lawsuit against the university council directly pursuant to the Thailand Civil and Commercial Code Section 420, or if the private university has already paid compensation to the lecturer, a right to recourse can then be exercised to the council of the private higher education institution for the compensation pursuant to Section 76 of the same code. This is because the legal provisions regarding the civil liability of officers do not classify the council of a private higher education institution as “officers,” causing the liability against said tort to fall under the “personal liability” as stipulated in the Thailand Civil and Commercial Code. Such cases will lead to the anxiety of the council of higher education institutions during the deliberation on an academic title request for fear of a lawsuit and liability to pay compensation to the lecturer. Consequently, the quality of the academic work by lecturers of private universities will be lower. The efficiency of public educational services will also be affected as lecturers play an important role in providing such public services.

Considering the reasons and legislation mentioned above, it was found that a solution to the issue of the tortious liability of the council of private institutions of higher education in a case where a resolution to deny an academic title request is passed could be in the form of an amendment to the Royal Decree Prescribing State Agencies under Civil Liability of Officers Act B.E. 2539 (1996) (No....)B.E... This amendment should prescribe private institutions of higher education as “state agencies” under the Civil Liability of Officers Act B.E. 2539 (1996), which will classify the council of private universities as “officers” pursuant to the law regarding civil liability of officers and protect their deliberation on academic title requests, as well as correspond with the “administrative liability” principles.

Keywords: Civil liability of officers, Academic title, Council of private institutions of higher education

บทนำ

การวิจัยนี้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ศึกษากรณีการมีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ โดยเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของประเทศไทยกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวของต่างประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ ประเทศอินเดีย และประเทศเยอรมนี โดยใช้แนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญ ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา หลักการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ระดับอุดมศึกษาโดยเอกชน และนิติสัมพันธ์ระหว่างสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ที่ขอให้พิจารณาแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการในเชิงนิติสัมพันธ์ตามการกระทำทางปกครอง และนิติสัมพันธ์จากการกระทำละเมิด รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองและประเภทความรับผิดของฝ่ายปกครอง พบว่า การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในต่างประเทศ ถือเป็นการใช้อำนาจบริหารตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำละเมิดต่ออาจารย์เนื่องจากมีคำสั่งไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการนั้น ถือเป็นความรับผิดของรัฐ เนื่องจากรัฐเป็นผู้รับผิดชอบต่อบริการสาธารณะทั้งปวงซึ่งรวมถึงบริการสาธารณะด้านการศึกษาด้วย หากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการได้กระทำละเมิดโดยมีคำสั่งไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์ กรณีถือได้ว่าการกระทำละเมิดเช่นนี้อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ด้วยเหตุนี้รัฐจึงเป็นผู้รับผิดโดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่อาจารย์ ส่วนการไล่เบี้ยเอาสินไหมทดแทนคืนจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนั้น หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดดังกล่าวโดยประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา กรณีถือได้ว่าเป็นการกระทำที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทำให้รัฐไม่มีสิทธิไล่เบี้ยเอาค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ในทางกลับกันหากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดดังกล่าวโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีถือเป็นการกระทำที่อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทำให้รัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเอาค่าสินไหมทดแทนที่ได้จ่ายแก่อาจารย์คืนจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ ตลอดจนกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศได้กำหนดหลักเกณฑ์บางประการที่สร้างความเป็นธรรมและเป็นการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติตำแหน่งทาง

วิชาการ เช่น การหักส่วนความรับผิดชอบที่เป็นความบกพร่องของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือผู้เกี่ยวข้องฝ่ายอื่นๆ ออกจากความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ด้วย

แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของประเทศไทยวางหลักเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายของบุคคลภายนอก (บุคคลที่สาม) ต่อหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ ไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางระเบียบหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว หากพิจารณาจากระเบียบฉบับดังกล่าว ข้อ 4 ที่ให้นิยามของ “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใดบรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกส่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 นิยาม “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย พบว่า การที่องค์กรเอกชนจะมีสถานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” องค์กรเอกชนดังกล่าวต้องมีชื่อปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมิได้มีชื่อปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว จึงทำให้ในสายตาของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมิได้มีสถานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ด้วยเหตุดังกล่าว สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มที่ปฏิบัติงานให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน แม้มีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 กำหนดไว้หลายประการ อาทิ อำนาจตามมาตรา 34 (14) ที่ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อนำความกราบบังคับทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ...ศาสตราจารย์และศาสตราจารย์พิเศษ และมาตรา 34 (17) ที่ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีอำนาจให้ความเห็นชอบการแต่งตั้ง ...รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ แต่สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนก็มิได้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามนัยกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพราะสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมิได้เป็นองค์กรกลุ่มที่ได้รับ

การแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อที่ 4 อันส่งผลสำคัญ ต่อประสิทธิภาพของบริการสาธารณะด้านการศึกษาที่รัฐมอบหมายให้องค์กรการศึกษาเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน รัฐ เนื่องจากตามกฎหมายลักษณะละเมิดที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี... สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นกระทำความละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงทำให้สภาพสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่มีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่มีมติที่จะมีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์ที่ยื่นคำขอ เนื่องจากกังวลว่าอาจารย์จะฟ้องร้องดำเนินคดีต่อสภาพสถาบันอุดมศึกษา เอกชน หรือหากพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรคหนึ่ง ที่วางหลักว่า ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย แก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ย เอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย กรณีที่สภาพสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ในฐานะผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อสภาพสถาบันอุดมศึกษาเอกชนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่อาจารย์ที่ยื่น ขอตำแหน่งทางวิชาการแล้ว จึงมีสิทธิไล่เบี้ยเอาค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนจากสภาพสถาบันอุดมศึกษา เอกชนได้ อันจะทำให้สภาพสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีความกังวลใจในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่ต้องมีมติที่มีผล เป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์ เช่นเดียวกัน

แม้ว่าคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะองค์กรกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามนัยพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 24 ได้ออกแนว ทิศทางการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการ และมีกรณีถูกกล่าวหา หรือถูกดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ทั้งนี้ตามหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษาที่ ศธ 0509(2).3/ว284 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2562 วัตถุประสงค์ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใช้เป็นแนวทางในการออกประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง และให้ความช่วยเหลือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้หากพิจารณาจากการที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้นำแนว ทิศทางการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวมาจัดทำเป็นข้อบังคับของ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน เช่น ข้อบังคับมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ว่าด้วยแนวทางการคุ้มครองและให้ความ ช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการและจริยธรรมและจรรยาบรรณ ทางวิชาการ และมีมูลกรณีถูกกล่าวหา หรือถูกดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง พ.ศ. 2562 หรือข้อบังคับมหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์ ว่าด้วยแนวทางการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงาน

ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการและจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาการ และมีกรณี ถูกกล่าวหา หรือถูกดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง พ.ศ. 2565 พบว่าข้อบังคับมหาวิทยาลัยทั้งสอง แห่งได้ใช้คำว่า “ผู้ปฏิบัติงานฯ” ที่หมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ และจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาการ ประกอบด้วย สถานสถาบันอุดมศึกษาเอกชน คณะกรรมการ พิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการและจริยธรรม และจรรยาบรรณทางวิชาการ และเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ และจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาการ ทั้งนี้เพื่อให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณา อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีความครอบคลุมไปถึงเจ้าหน้าที่ทุกประเภท แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากสถานบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นองค์กรที่มีอำนาจที่เกี่ยวกับการอนุมัติตำแหน่ง ทางวิชาการแก่อาจารย์ ตามนัยพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 34 (14) และมาตรา 34 (17) ฉะนั้น สถานบันอุดมศึกษาเอกชนจึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไหมทดแทน จากการทำละเมิดเนื่องจากกรณีการมีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์

หากพิจารณาจากหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษา ที่ ศธ 0509(2).3/ว284 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2562 เรื่องแนวทางการคุ้มครองและให้ความ ช่วยเหลือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการ และมีกรณีถูกกล่าวหา หรือถูก ดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ข้อ 2 ที่วางหลักว่าสถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการ และมีกรณีถูกกล่าวหา หรือถูกดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการ ดำเนินคดีในทุกขั้นตอน ข้อ 21 วางหลักว่า การเบิกค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการให้ความช่วยเหลือทางคดีแก่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้สถาบันอุดมศึกษาเบิกจ่ายจากเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาตามที่สภา สถาบันอุดมศึกษากำหนด และข้อ 22 วางหลักว่า ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒินอกจากที่พนักงานอัยการเรียกเก็บ มีสี่ประเภท ได้แก่ (1) ค่าธรรมเนียมศาล (2) ค่าทนายความ (3) ค่าที่พัก ค่ายานพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง (4) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการหรือศาล ที่นอกเหนือจาก (1) ถึง (3) โดยความเห็นชอบของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทั้งนี้การเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายดังกล่าว ให้สถาบันอุดมศึกษาเบิกจ่ายเท่าที่จ่ายจริง ตามความจำเป็นเหมาะสม และประหยัด พบว่า หลักเกณฑ์ของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษาฉบับดังกล่าว มิได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาให้ความช่วยเหลือผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการจ่าย ค่าสินไหมทดแทนกรณีที่ ผู้ทรงคุณวุฒิ กระทำละเมิดในการทำหน้าที่ ประเมินผลงานทางวิชาการ

กรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนนำหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักคณะกรรมการการอุดมศึกษาฉบับดังกล่าวมาใช้จัดทำข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนว่าด้วยแนวทางการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการและจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาการ และมีมูลกรณีถูกกล่าวหา หรือถูกดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ย่อมทำให้กรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 34 (14) และ (17) กระทำละเมิดโดยการมีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ กรณีเช่นนี้สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดดังกล่าวต่ออาจารย์ที่ยื่นขอตำแหน่งทางวิชาการ ไม่ว่าจะกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา โดยที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีดังกล่าวทั้งนี้ ตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 หรือหากในกรณีที่อาจารย์ที่ไม่ได้รับการพิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการยื่นฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเนื่องมาจากสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งเป็นตัวแทนของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้มีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ที่ยื่นขอตำแหน่งทางวิชาการ อาจารย์ดังกล่าวมีสิทธิดำเนินคดีทางศาลต่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อให้ชดใช้สินไหมทดแทนกรณีละเมิดที่เกิดจากสภาสถาบันอุดมศึกษามีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ ทั้งนี้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสิทธิไต่เบี่ยเอาค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายไปคืนจากสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 และเนื่องจากสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นองค์กรกลุ่ม จึงถือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ร่วมกันทำละเมิดทำให้กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละรายต้องร่วมรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวในจำนวนเท่าๆ กัน ตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 432 ประกอบมาตรา 291

ในทางกลับกันกรณีสภาสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐหรือสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ที่ยื่นคำขอ เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยรามคำแหง หรือมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เป็นหน่วยงานของรัฐตามนัยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 และสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เป็นหน่วยงานของรัฐตามนัยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3/1 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบกับสภาสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวถือเป็นองค์กรกลุ่มที่ปฏิบัติหน้าที่ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง โดยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการของสถาบันอุดมศึกษาทั้งปวง ตามนัยกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สภา

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสภาสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ มีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และได้รับการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษา ตามนัยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ที่วางหลักว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้ ประกอบกับมาตรา 8 วรรคหนึ่ง วางหลักว่าในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง วรรคสอง วางหลักว่า สิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรค หนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ วรรคสาม วางหลักว่า ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิด หรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าว ออกด้วย วรรคสี่ วางหลักว่า ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น หากพิจารณาบทบัญญัติ ดังกล่าว พบว่า กรณีการปฏิบัติหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และสภาสถาบันอุดมศึกษาในกำกับ ของรัฐเกี่ยวกับการพิจารณามิมีมติเกี่ยวกับการอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ หากสภา สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวได้ปฏิบัติหน้าที่ในการอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการโดยมีความระมัดระวังอย่างที่ว่าสภา สถาบันอุดมศึกษาอื่นได้ปฏิบัติอยู่บ้าง ถึงแม้จะเป็นการกระทำโดยประมาทอย่างธรรมดา สภา สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวก็ไม่ต้องรับผิดใดๆ ทั้งนี้ตามนัยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง แม้กรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือสภาสถาบันอุดมศึกษาในกำกับ ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวในลักษณะที่อาจใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาดำเนินทาง วิชาการได้อย่างเดียวกับสภาสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ กระทำ แต่มิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย อันถือ เป็นกรณีการกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รวมถึงกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวจงใจมีมติที่มี ผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็มีหลักเกณฑ์ที่คุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ ของสภาสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวอีกประการหนึ่งตามนัยมาตรา 8 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ เช่น การไม่ต้องรับผิดเต็มจำนวนความเสียหาย หรือการผ่อนชำระค่าเสียหาย เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ สภา สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และสภาสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจึงมีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่การมี มติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ อันจะทำให้บริการสาธารณะด้านการศึกษา

มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น เพราะอาจารย์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีลักษณะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” จึงทำให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่มีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่” เนื่องจากสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมิได้เป็นผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับการแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ในทางกลับกันกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้กำหนดสถานะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเป็น “หน่วยงานของรัฐ” จึงทำให้สถานะของสภาสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวเป็น “เจ้าหน้าที่” เนื่องจากเป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ และหากพิจารณาจากเหตุผลดังกล่าว ประกอบกับหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเอกชน คือ ระเบียบคณะกรรมการการอุดมศึกษา ว่าด้วยมาตรฐานหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ พ.ศ. 2565 และหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและอาจารย์สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ คือ ประกาศ ก.พ.อ. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์ พ.ศ. 2564 ซึ่งมีหลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการที่เหมือนกันในด้านคุณภาพของอาจารย์ในด้านคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ผลการสอน ผลงานทางวิชาการ ตลอดจนจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาการ แต่ในเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในกรณีการมีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ มีความแตกต่างกับความรับผิดชอบทางละเมิดของสภาสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ และของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกรณีดังกล่าวเป็นอย่างมาก เนื่องจากสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนรับผิดชอบต่ออาจารย์ที่ยื่นขอตำแหน่งทางวิชาการตาม “หลักความรับผิดชอบส่วนตัว” แต่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสภาสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ต่างรับผิดชอบต่ออาจารย์ที่ยื่นขอตำแหน่งทางวิชาการตาม “หลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง” อย่างไรก็ตามเนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการปฏิบัติงานจัดทำบริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ทั้งปวง ซึ่งโดยสภาพการปฏิบัติงานดังกล่าวมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังมีความบกพร่องบางประการและไม่อาจนำมาปรับใช้ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนปฏิบัติหน้าที่โดยมีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ ได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเอกชน และการคุ้มครองสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจากความรับผิดทางละเมิดในกรณีที่มีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเอกชน
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทย กรณีการพิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเอกชน และการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจากความรับผิดทางละเมิดในกรณีที่มีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเอกชน
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาสถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ปัญหาสถานะของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และปัญหาการคุ้มครองสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจากความรับผิดทางละเมิดในกรณีที่มีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเอกชน
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการกำหนดสถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และสถานะของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมถึงปัญหาการคุ้มครองสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจากความรับผิดทางละเมิดในกรณีที่มีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากตำรา หนังสือ บทความ คำพิพากษา และเอกสารอื่นๆ รวมทั้งส่วนที่มีใช้กฎหมาย เช่น หลักการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ปรัญญาการอุดมศึกษา เป็นต้น รวมถึงการค้นคว้าจากเว็บไซต์ (Web Site) ต่างๆ ในอินเทอร์เน็ต แล้วนำมาศึกษาวิจัยทางกฎหมายในเชิงพรรณนา และวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบ ทาบทสรุปและข้อเสนอแนะ

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาถือเป็นพันธกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary Function) รัฐจึงเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวให้แก่ประชาชน แต่ทั้งนี้รัฐสามารถมอบหมายให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีความพร้อมจัดทำบริการสาธารณะนี้แทนรัฐก็ได้ โดยมีอาจารย์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา เพราะอาจารย์จัดทำหรือเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา กับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยตรง จึงต้องมีการพัฒนาองค์ความรู้ด้านวิชาการแก่อาจารย์

โดยการส่งเสริมให้อาจารย์เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการระดับต่างๆ อย่างไรก็ดี มติของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยสภาพถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ในการดำรงตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์ดังกล่าว ซึ่งอาจารย์สามารถฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากกรณีละเมิดดังกล่าวจากบุคคลฝ่ายต่างๆ เช่น สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เนื่องจากมีส่วนเกี่ยวข้องข้องกับการพิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา หลักการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยเอกชน และนิติสัมพันธ์ระหว่างสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ที่ยื่นคำขอให้พิจารณาตำแหน่งทางวิชาการในเชิงนิติสัมพันธ์ตามคำสั่งทางปกครอง และนิติสัมพันธ์จากการกระทำละเมิดรวมถึงหลักนิติรัฐ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองและประเภทความรับผิดของฝ่ายปกครอง

ผลการวิจัย

สำหรับผลการวิจัยเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ศึกษากรณีการมีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ ประกอบด้วยเนื้อหาที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย จำนวน สามประเด็น ได้แก่ สถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทย สถานะของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทย และแนวทางการคุ้มครองสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกรณีการมีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ ดังนี้

1. สถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทย

หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 วรรคสอง ที่วางหลักว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม... และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ประกอบกับพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 8 วางหลักว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นสถานศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรมของชาติ และมาตรา 10

วรรคหนึ่ง วางหลักว่า การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษา พบว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเกิดจากแนวคิดที่จะให้องค์กรเอกชนด้านการศึกษาเข้ามาช่วย

แบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดทำบริการด้านการศึกษา (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2535) และอาจกล่าวได้ว่ารัฐมีความประสงค์มอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้แก่พลเมืองผ่านระบบการให้ใบอนุญาตจากรัฐซึ่งถือเป็นการมอบหมายให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใช้อำนาจทางปกครองและดำเนินกิจการทางปกครองด้านการศึกษา ฉะนั้น สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงมีใช้องค์กรเอกชนโดยแท้แต่เป็น “หน่วยงานทางปกครอง”

ทั้งนี้ มีความสอดคล้องกับแนวทางกำหนดสถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศอินเดียตามเกณฑ์แหล่งที่มาของอำนาจ (Source of Power) ที่กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ (Authority)

2. สถานะของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทย

หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 วรรคสอง ที่วางหลักว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (1) ข้าราชการ... หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (2)... ประกอบกับพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 28 วรรคหนึ่งวางหลักว่า ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนทุกแห่งมีสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยที่กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนประกอบด้วย (1) นายกสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเสนอชื่อ (2) อธิการบดี เป็นกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยตำแหน่ง (3) กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคน แต่ไม่เกินสิบสี่คนที่ผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นผู้เสนอชื่อ ทั้งนี้ ให้มีคณาจารย์ประจำอย่างน้อยหนึ่งคน (4) กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม เลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเห็นชอบ และมาตรา 34 วางหลักว่า สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง (1) อนุมัติแผนพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (2)... (14) พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์และศาสตราจารย์พิเศษ... (17) ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ (18)... และเนื่องจากผู้วิจัยได้สรุปไว้ในหัวข้อก่อนหน้าว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 วรรคสอง ประกอบกับสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนปฏิบัติงานให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในฐานะองค์กรกลุ่มที่มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไป

ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหลายประการ เช่น การพิจารณามีมติที่มีผลเป็นการอนุมัติหรือไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ที่ยื่นคำขอ ฉะนั้น สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ทั้งนี้ กรณีสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มีความสอดคล้องกับแนว “บรรทัดฐานทางกฎหมาย” (Precedent) จากคำพิพากษาศาลสูงกัลกัตตา ประเทศอินเดีย ในคดีที่ผู้อำนวยการวิทยาลัยฯ เลิกจ้างศาสตราจารย์ของวิทยาลัยเอกชน โดยที่คำพิพากษาดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยอาศัยฐานทางกฎหมาย (Legal Ground) จากรัฐธรรมนูญประเทศอินเดีย ค.ศ. 2020 มาตรา 226 (1) ที่วางหลักว่า ศาลสูงมีอำนาจออกแนวปฏิบัติ คำสั่ง หมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ (Person) ... ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อสิทธิพลเมืองที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งแนว “บรรทัดฐานทางกฎหมาย” ดังกล่าว สรุปลงใจความได้ว่า กรณีที่บุคคลใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะให้แก่พลเมือง ถือว่าบุคคลนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ (Person) และหากพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของประเทศเยอรมนี คือ กฎหมายพื้นฐานของประเทศเยอรมนี (Grundgesetz) มาตรา 34 ที่วางหลักว่า ในกรณีที่บุคคลใดใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชนที่ตนได้รับมอบหมายไปละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สาม โดยหลักแล้วให้ความรับผิดชอบนั้นตกเป็นของรัฐหรือองค์กรที่บุคคลนั้นปฏิบัติหน้าที่ให้... จะเห็นได้ว่าคำว่า “บุคคลใด” (Jemand) เป็นคำที่กว้างและไม่จำกัดเฉพาะบุคลากรภาครัฐเท่านั้น หากพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 839 ที่วางหลักโดยกำหนดรายละเอียดองค์ประกอบการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ทั้งนี้เนื่องจากคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ใช้คำว่า “Beamter” ที่หมายถึงข้าราชการ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐานและประมวลกฎหมายแพ่งข้างต้นประกอบกันแล้ว พบว่า กฎหมายพื้นฐานได้ขยายความหมายของเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานเพื่อรัฐให้กว้างยิ่งขึ้น ฉะนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า มิใช่แค่ “ข้าราชการ” เท่านั้นที่จะมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานเพื่อรัฐ แต่ “บุคคลเอกชน” ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานเพื่อรัฐและหากกระทำละเมิดจากการปฏิบัติงานดังกล่าวก็มีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของประเทศเยอรมนี เช่นกัน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555)

3. การคุ้มครองสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ

หากพิจารณาสถานะของสภาสถาบันอุดมศึกษาในมุมมองของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากในบทนำ ผู้วิจัยได้กล่าวไว้แล้วว่าสถาบันอุดมศึกษามีได้มีสถานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามนัยพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 ทั้งนี้ เนื่องจาก

สถานะของบุคคลที่จะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามนัยกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่ กล่าวคือ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 4 ที่ให้นิยามของ “เจ้าหน้าที่” ว่าให้หมายความถึง ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใดบรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ประกอบกับพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง วางหลักให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทุกแห่ง มีองค์ประกอบของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มาจากการเสนอซึ่งโดยผู้ได้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ได้แก่ นายกสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคนถึงสิบสี่คน ทั้งนี้ต้องมีคณาจารย์ประจำอย่างน้อยหนึ่งคน และสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มาจากการเสนอชื่อจากเสนอชื่อของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม คือ กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนผู้ทรงคุณวุฒิที่เลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเห็นชอบแล้ว จำนวนไม่เกินสามคน โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดังกล่าว ส่วนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยตำแหน่ง ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นไปตาม มาตรา 34 ที่วางหลักว่าสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ได้แก่ (1) อนุมัติแผนพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน... (25) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ พบว่าสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2546 และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในฐานะองค์กรที่มีอำนาจวางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมิได้มีสถานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามนัยพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. 2539 มาตรา 4 แม้สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะเป็นองค์กรกลุ่มที่ถูกแต่งตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 โดยมีหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนหลายประการ ตามนัยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มาตรา 34 ก็ตาม แต่ในมุมมองของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมิได้มีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ทั้งนี้ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 4

ฉะนั้น จากเหตุผลและหลักกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นโดยปรับเข้ากับกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกระทำละเมิดโดยการมีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ที่ยื่นคำขอนั้น อาจกล่าวได้ว่าสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องรับผิดชอบความเสียหายของอาจารย์ดังกล่าว สองกรณี กล่าวคือ กรณีที่หนึ่ง กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องร่วมกันรับผิดชอบความเสียหายของอาจารย์ฯ ตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ประกอบมาตรา 291 และกรณีที่สอง เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้อาจารย์ฯ ตามที่อาจารย์ได้เรียกร้องไปแล้ว สถาบันอุดมศึกษาเอกชนย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยเอาค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนจากกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ทั้งหมด เนื่องจากสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในกรณีการกระทำละเมิดโดยการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ ทั้งนี้ ตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 ประกอบกับพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 34 (14) และ (17)

แม้ว่าคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะได้ออกแนวทางการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการ และมีกรณีถูกกล่าวหา หรือถูกดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ทั้งนี้ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ศธ 0509(2).3/ว284 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2562 และสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้นำแนวทางของคณะกรรมการการอุดมศึกษาดังกล่าวไปจัดทำข้อบังคับที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงานทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการและจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาการซึ่งรวมถึงสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วย แต่แนวทางของคณะกรรมการการอุดมศึกษาดังกล่าวก็ให้ความช่วยเหลือสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้เพียงแค่นี้รูปแบบ คือ (1) ค่าธรรมเนียมศาล (2) ค่าทนายความ (3) ค่าที่พัก ค่ายานพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง และ (4) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล ที่นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายตาม (1)-(3) จึงอาจกล่าวได้ว่าในส่วนค่าสินไหมทดแทนที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องจ่ายให้อาจารย์ที่ยื่นคำขอตำแหน่งทางวิชาการทั้งสองกรณี คือ กรณีกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่อาจารย์ดังกล่าวโดยตรงตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ประกอบกับมาตรา 291 และกรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่อาจารย์ที่ยื่นขอตำแหน่งทางวิชาการแล้วจึงไล่เบี้ยเอาค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายไปคืนจากกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 ประกอบกับพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 34 (14) และ (17) นั้น ถือได้ว่าสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดเนื่องจากการมีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่ง

ทางวิชาการแก่อาจารย์ที่ยื่นคำขอ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมาย Civil Law ซึ่งมีที่มาจากระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส และมีแนวคิดให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบในกรณี ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของตนทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย โดยแนวคิดดังกล่าวมีมาตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 19 (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2554) จึงถือเป็นหลักการที่ยอมรับโดยทั่วไปในระบบกฎหมาย Civil Law โดยที่หลัก ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมาย Civil Law เรียกร่องว่าองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หรือหน่วยงานของรัฐ (State Agency) ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชนต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหาย จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำลงไปในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากถือว่าเจ้าหน้าที่ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในฐานะเป็นฟันเฟืองในระบบจักรกลของรัฐ หากฟันเฟือง ดังกล่าวเกิดความผิดพลาดขึ้นจะต้องพิจารณาความผิดพลาดดังกล่าวในแง่ความรับผิดของรัฐ อันเนื่อง มาจากความบกพร่องของการจัดองค์กร รวมถึงความไม่ระมัดระวังในการบริหารจัดการขององค์กร ฝ่ายปกครอง (มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2566) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าความรับผิดของรัฐดังกล่าวถือเป็นการให้ความ คุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยแบ่งความคุ้มครองดังกล่าวได้เป็นสองรูปแบบ คือ (1) ความรับผิด ของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด (Faute service) ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน โดยเป็นการปฏิบัติหน้าที่และไม่มีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย (2) ความรับผิดร่วมกัน (Cumul de faute) เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำละเมิดในการปฏิบัติ หน้าที่โดยมีสาเหตุมาจากความบกพร่องผิดพลาดในการดำเนินงานส่วนรวม หรือความบกพร่อง ในการจัดโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับความบกพร่องผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ และถือเป็น หน้าที่ต่อไปของหน่วยงานของรัฐในการกำหนดวิธีเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหาย ตลอดจนวิธี การแบ่งส่วนความรับผิดระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐจะไม่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อ ความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำลงไปในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายด้วยตนเอง จะพบว่า กรณีสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีหน้าที่พิจารณาที่มีผลเป็นการอนุมัติหรือไม่อนุมัติเกี่ยวกับ ตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ตามนัยพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 34 (14) และ (17) ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยใช้อำนาจมหาชน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 8 กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นสถานศึกษาและวิจัย เพื่อให้การศึกษาส่งเสริม วิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลป

และวัฒนธรรมของชาติ ฉะนั้น กรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกระทำละเมิดโดยมีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์นั้น หากสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมิได้กระทำการละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว สถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ (State Agency) เพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชนตามที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายของอาจารย์ที่ยื่นคำขอตำแหน่งทางวิชาการทั้งหมด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ตราข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเกี่ยวกับการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงานทุกประเภทเกี่ยวกับการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ และจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาการ ตามแนวทางของคณะกรรมการการอุดมศึกษาดังกล่าว แต่มิได้คุ้มครองและให้ความช่วยเหลือสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการจากการถูกฟ้องดำเนินคดีในชั้นศาลและการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชำระแก่อาจารย์ที่ยื่นคำขอตำแหน่งทางวิชาการ (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 291/2556) จึงถือได้ว่ากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ ยังไม่มีความสอดคล้องกับ “หลักความรับผิดของฝ่ายปกครอง” อันเป็นหลักที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในระบบกฎหมาย Civil Law

ในทางกลับกันการคุ้มครองสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการในต่างประเทศนั้นถือได้ว่ามีความสอดคล้องกับหลัก “หลักความรับผิดของฝ่ายปกครอง” กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษและประเทศอินเดีย ซึ่งใช้ระบบกฎหมาย Common Law แต่กรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการตามที่กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละแห่งให้อำนาจไว้ ได้กระทำละเมิดโดยการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์ที่ยื่นคำขอ เนื่องจากประเทศอังกฤษถือว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นผู้ช่วยเหลือราชบัลลังก์ (Servant) เนื่องจากปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์มหาชน (Perform Public Duty) (คดี *Mercy Dock Trustees V. Gibbs and Others* L.R.1.H.L98, ค.ศ.1866) จึงได้รับการคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ฯ ตามนัยพระราชบัญญัติ The Crown Proceeding Act, 1947 มาตรา 1 ประกอบมาตรา 2 (1) โดยให้อาจารย์ฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากราชบัลลังก์ (Crown) หรือรัฐ (State) ที่มีฐานะทางการเงินที่มั่นคงมากกว่าเจ้าหน้าที่ และกรณีที่รัฐได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่อาจารย์ดังกล่าวแล้ว รัฐจะฟ้องร้องไล่เบียดค่าสินไหมที่ได้จ่ายไปดังกล่าวจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ฉะนั้น เจ้าหน้าที่ยังคงเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นและไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่า กระทำตามคำสั่งขององค์กรที่มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือตน แต่อย่างไรก็ดี การคุ้มครองความรับผิดทางละเมิดให้แก่เจ้าหน้าที่

ตามกฎหมายประเทศอังกฤษมีหลักเพิ่มเติมว่าหากกรณีใดรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบเพราะความประมาทเลินเล่อหรือความบกพร่องในการควบคุมดูแลของภาครัฐเอง เจ้าหน้าที่มีสิทธินำเรื่องดังกล่าวฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้รัฐชดเชยเงินบางส่วนคืนแก่ตนได้ (พัชมา จิตรมัทธา, 2548) เช่น กรณีความประมาทร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะ (Public Authority) ตามนัยพระราชบัญญัติ The Civil Liability (Contribution) Act, 1978 เป็นต้น

ส่วนในประเทศอินเดีย เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการตามที่กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งกำหนดไว้ มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ (Person) ตามนัยรัฐธรรมนูญประเทศอินเดีย ค.ศ. 2020 มาตรา 226 (1) หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำละเมิดต่ออาจารย์โดยไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์ เจ้าหน้าที่ฯ จะได้รับความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน มาตรา 32 (2) มาตรา 226 (1) มาตรา 14 มาตรา 13 และมาตรา 12 ประกอบกัน ที่วางหลักว่า ประเทศอินเดียหรือรัฐต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ (Person) กระทำต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) และสิทธิด้านอื่น ๆ ของพลเมือง (Conditional Rights) จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าว ทั้งนี้ศาลสูง (High Court) และศาลฎีกา (Supreme Court) มีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ อาจารย์ดังกล่าวจึงมีสิทธิฟ้องร้องรัฐเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฯ มีคำสั่งที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ อย่างไรก็ตามเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของประเทศอินเดีย จัดทำขึ้นในลักษณะเดียวกับ (Indelible Stamp) กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของประเทศอังกฤษ เนื่องจากประเทศอินเดียเคยอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษมาก่อน (Manjeri Subin Sunder Raj, Ujal Kumar Mookherjee, and Aman Deep Barthakus, 2021) จึงทำให้กรณีที่รัฐได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแล้ว รัฐสามารถฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ทั้งนี้ศาลฎีกามีส่วนในการวางหลักเกี่ยวกับการจำกัดกรอบ (Narrow) ความรับผิดชอบของรัฐในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ลงบางส่วน (คดี Common Cause V. Union of India, 1999) กล่าวคือ แม้จะเจ้าหน้าที่ (Person) จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว (Personal Liability) หากเข้าองค์ประกอบ สี่ประการ ได้แก่ (1) มีข้อร้องเรียนจากผู้ถูกกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถระบุตัวตนของผู้ร้องเรียนได้อย่างชัดเจน (2) เกิดความเสียหายต่อสิทธิตามกฎหมายของผู้ร้องเรียน (3) ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ (4) พิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดมีความมุ่งร้าย (Maliciously) ที่จะสร้างความเสียหายดังกล่าวหรือรู้ว่า (Know) จะเกิดความเสียหายต่อสิทธิของผู้ร้องเรียน อย่างไรก็ตามหากสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ซึ่งอยู่ในสถานะหน่วยงานของรัฐ (Authority) ต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในกรณีละเมิดเนื่องจากการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ที่ยื่นคำขอ เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการสามารถนำเรื่องดังกล่าวฟ้องสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อให้ชดเชยค่าเสียหายในส่วนของตนได้

สำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งใช้ระบบกฎหมาย Civil Law นั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละแห่งในการพิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ที่ยื่นคำขอ มีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามนัยประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 839 (1) ประกอบกับกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) มาตรา 34 ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ประเทศเยอรมนี หากพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 839 (1) บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ (Beamter) ผู้ใดละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สาม โดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามนั้น ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ บุคคลที่ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ก็ต่อเมื่อตนไม่สามารถได้รับการชดเชยความเสียหายโดยหนทางอื่นได้ และกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) มาตรา 34 บัญญัติว่า ในกรณีที่บุคคลใด (Jemand) ใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชนที่ตนได้รับมอบหมายไปละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สาม โดยหลักแล้วให้ความรับผิดชอบนั้นตกเป็นของรัฐหรือองค์กรที่บุคคลผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ให้ ทั้งนี้สงวนสิทธิในการไล่เบี้ยไว้ในกรณีที่การกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง... หากพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวโดยปรับเข้ากับกรณีที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีคำสั่งที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ พบว่าเจ้าหน้าที่ฯ ได้รับการคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวสองประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ห้ามมิให้อาจารย์ดังกล่าวฟ้องร้องเจ้าหน้าที่เพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนกรณีที่มีคำสั่งที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ แต่ให้อาจารย์ฟ้องร้องรัฐแทน ทั้งนี้เป็นเพราะกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นการส่วนตัวต่อบุคคลภายนอกโอนไปยังรัฐหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือให้รัฐเข้ามารับผิดชอบนั่นเอง ประการที่สอง กฎหมายดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ฯ โดยตรง หากแต่ให้อำนาจหน่วยงานต้นสังกัดที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลสำหรับออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดองค์ประกอบของการใช้สิทธิไล่เบี้ยต่อไป เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแห่งรัฐบาเดน-เวือร์ทเทมแบร์ก มาตรา 96 (1) วางหลักว่า เมื่อองค์กรที่เป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายจากกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว องค์กรที่เป็นต้นสังกัดจะมีสิทธิไล่เบี้ยให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

คืนให้แก่องค์กรได้และหากเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดก็ต้องรับผิดชอบร่วมกัน เป็นต้น

ดังนั้นจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หากพิจารณากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งปรับเข้ากับกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนของไทยมีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการแก่อาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเอกชนของประเทศไทย พบว่า กฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับ “หลักความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง” จึงไม่อาจคุ้มครองสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้อย่างสมบูรณ์ เพราะสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอาจถูกอาจารย์ฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นการส่วนตัว ทำให้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่ออาจารย์ตามคำพิพากษาของศาลด้วยตนเองอย่างเต็มจำนวนความรับผิดของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละราย ทั้งนี้โดยไม่คำนึงว่าการกระทำละเมิดดังกล่าวจะเกิดจากความจงใจ หรือความประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา หรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และความผิดของฝ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แตกต่างกับกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law คือ ประเทศอังกฤษ และประเทศอินเดีย รวมถึงระบบกฎหมาย Civil Law คือ ประเทศเยอรมนี ซึ่งเมื่อปรับเข้ากับกรณีที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งได้มีคำสั่งไม่อนุมัติตำแหน่งทางวิชาการให้แก่อาจารย์ เจ้าหน้าที่จะได้รับความคุ้มครองตาม “หลักความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง” สองประการคือ ประการที่หนึ่ง อาจารย์จะต้องฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากรัฐ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐต่อไปว่าจะออกกฎหมายเพื่อกำหนดวิธีการให้หน่วยงานใดรับผิดชอบในกรณีดังกล่าว แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการไม่ได้ ประการที่สอง เมื่อรัฐใช้สิทธิไล่เบียดเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายให้แก่อาจารย์คืน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจไม่ต้องจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนก็ได้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศ วางหลักให้เจ้าหน้าที่ฯ นำข้อเท็จจริงด้านอื่น ๆ เช่น ความผิดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ความประมาทอย่างธรรมดาของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งถือเป็นเรื่องปกติของวิญญูชนทั่วไปที่อาจมีได้ในการปฏิบัติหน้าที่ ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนชดใช้ความเสียหายในส่วนนี้คืนแก่เจ้าหน้าที่ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่าควรจัดให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่) พ.ศ..... โดยเพิ่มสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะส่งผลให้ความรับผิดทางละเมิดของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในกรณีการมีมติที่มีผลเป็นการไม่อนุมัติตำแหน่ง

ทางวิชาการแก่อาจารย์ เป็นไปตาม “หลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง” อันจะสร้างความเป็นธรรมและขวัญกำลังใจของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ เนื่องจากสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเฉพาะกรณี ที่เป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละรายมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ตามนัยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เอกสารอ้างอิง

Manjeri Subin Sunder Raj, Ujai Kumar Mookherjee, and Aman Deep Bar thakus. (2021).

Comparative Tort Law, Chapter 20 : Tort Law in India. Retrieved from

[https://www.elgaronline.com/disply/edcoll/97817/89905977/9781789905977.00028.](https://www.elgaronline.com/disply/edcoll/97817/89905977/9781789905977.00028.xml)

xml

คดี Common Cause V. Union of India (1999).

คดี Mercy Dock Trustees V. Gibbs and Others L.R.1.H.L98 (1866).

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่, 291/2556.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). *คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ทบวงมหาวิทยาลัย. (2535). *สองทศวรรษทบวงมหาวิทยาลัย.* กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย.

พัชณา จิตรมहिมา. (2548). *ทิศทางแห่งการพัฒนากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

มหาวิทยาลัยศรีปทุม. (2566). *แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.* สืบค้นจาก <http://dsspace.spu.ac.th/bitstream/123456789/5486/7/7.บทที่ 2.pdf>