บทความวิชาการ

วิเคราะห์ข้อกฎหมายเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนได้เสีย ของคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ

LEGAL ANALYSIS CONCERNING GOOD GOVERNANCE AND CONFLICT OF INTEREST OF THE NOMINATION COMMITTEE FOR UNIVERSITY PRESIDENT OF THE RAJABHAT UNIVERSITIES

ภิญญาพัชญ์ ติบวงษา[1*] และ สิทธิกร ศักดิ์แสง[*2]
[1]สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย
[2]คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ประเทศไทย

Pinyapat Tibwongsa[1*] and Sitthikorn Saksang[*2]
[1]Law Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Rajabhat University, Bangkok, Thailand
[2]Facuty of Law Suratthani Rajabhat University, Suratthani, Thailand

*E-mail: Porjai-2558@hotmail.com

Received: 2021-01-15
Revised: 2022-04-12
Accepted: 2022-04-12

บทคัดย่อ

บทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการสรรหาอธิการบดีที่มาจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยนั้น ถ้าสภามหาวิทยาลัยได้ดำเนินการตามกรอบแห่งกฎหมายภายใต้มาตรา 18 มาตรา 28 มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ. 2547 ไม่ขัดต่อหลักธรรมาภิบาลตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีประเด็นปัญหาที่โต้แย้งในเรื่องของกรรมการสรรหาอธิการบดีที่มาจากตัวแทนกรรมการสภามหาวิทยาลัยมาทำหน้าที่สรรหาและทำหน้าที่พิจารณาแต่งตั้งอธิการนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 หรือไม่ คู่กรณีตามมาตรา 13 คือ ผู้เข้ารับกรรมการสรรหาอธิการบดี สามารถโต้แย้งการพิจารณาของกรรมการสภาตามมาตรา 15 หรือ กรรมการสภามหาวิทยาลัยโต้แย้งตามมาตรา 16 ได้และผลที่การพิจารณาของสภามหาวิทยาลัยที่ตนไม่เห็นด้วยสามารถนำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนมติของสภามหาวิทยาลัยได้

คำสำคัญ หลักธรรมาภิบาล การมีส่วนได้เสีย กรรมการสรรหาอธิการบดี

ABSTRACT

Regarding the provision of laws on the appointment of nomination committee from the university council committee, if the committee appoints the nomination committee in accordance with the legal framework under Section 18, Section 28 and Section 29, the Rajabhat University Act, B.E. 2547 (2004), such appointment isn't against the good governance according to Section 9, the Higher Education Act, B.E. 2562 (2019). However, there is an arguable issue concerning the nomination committee from the representatives of the university council committee to nominate and appoint the university president as being an interested party under the Administrative Procedure Act, B.E. 2539(1996), Section 13. The disputant according to Section 13 concerns the nomination committee for the university president has the right to oppose the council committee's consideration under Section 15 and the council committee has the right to oppose the nomination committee's consideration under Section 16. The opposition against the council committee's consideration could be brought to the administrative court to revoke the university council's resolution.

Keyword: Good Governance, Interest, Nomination Committee for the University President

บทนำ

การมีส่วนได้เสียภายใต้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการมหาวิทยาลัยของรัฐมักจะมีการกล่าวถึงกันมากหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้สถานศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลอันประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักคุ้มค่า ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ กำหนดโทษทางอาญาถึงมหาวิทยาลัยที่กระทำผิดต่อหลักธรรมาภิบาลด้วยว่าในกรณีที่มีปัญหาในการดำเนินกิจการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงที่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรงหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษาอย่างร้ายแรงหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวม โดยการมีส่วนได้เสียของกรรมการที่มาจากสภามหาวิทยาลัยนั้นอาจขัดกับหลักการธรรมาภิบาล อาทิเช่น การเป็นญาติกับผู้เข้ารับการสรรหาอธิการบดี เป็นสามีภริยา เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงก่อนมีการสรรหาอธิการบดี เป็นเจ้าหนี้ เคยฟ้องร้องกัน ฯลฯ ซึ่งการมีส่วนได้เสียดังกล่าวย่อมเป็นการขัดต่อหลักธรรมมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรมและหลักความโปร่งใส่ในการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏทั่วประเทศอย่างชัดเจน

ซึ่งหากกรรมการที่มาจากสภามหาวิทยาลัยกระทำการขัดต่อหลักธรรมาภิบาลย่อมมีผลกระทบถึงความชอบด้วยกฎหมายในการสรรหาอธิการบดี และผลกระทบต่อประโยชน์ต่อส่วนรวมในการอาจเกิดผูกขาดการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยทำให้ไม่เกิดการสรรหาอธิการบดีที่ยุติธรรมตามที่สมควรจะเป็น

ดังนั้นในบทความนี้ผู้เขียนมุ่งที่จะศึกษาในประเด็นเรื่องการมีส่วนได้เสียของกรรมการสรรหาหรือไม่เท่านั้น ประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ศึกษาในเรื่องของการมีส่วนได้เสียของกรรมการสรรหาอธิการบดีในส่วนที่มาจากสภามหาวิทยาลัยว่ามีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครองในการแต่งตั้งอธิการขัดต่อหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงที่มาของอธิการบดีแต่อย่างใด

ในประเด็นนี้มีแนวคิดและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กรอบที่ใช้ในการวิเคราะห์

ในบทความนี้ผู้เขียนกำหนดขอบเขตเนื้อหาของบทความจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการอุดมศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงทำให้ได้มาซึ่งคำถามตามบทความนี้

เนื้อหา

แนวคิดที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนได้เสียของคณะกรรมการสรรหาอธิการมหาวิทยาลัยราชภัฏ

แนวคิดที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนได้เสียของคณะกรรมการสรรหาอธิการมหาวิทยาลัยราชภัฏ ประกอบด้วย แนวคิดว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดี กับแนวคิดว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของการมีส่วนได้เสีย ดังนี้

แนวคิดว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (Government Gazette, 1999) ได้วางหลักธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดีซึ่งเป็นหลักในการนำมาปกครองประเทศให้เกิดความสงบสุขโดยยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักกฎหมาย การกำหนดกฎกติกา และมีการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชน

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัย

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกองค์กรให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยวิธีการแสดงความคิดเห็น การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ การทำประชาพิจารณ์ การร่วมลงประชามติ หรืออื่น ๆ ที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และมีการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

แนวคิดว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของการมีส่วนได้เสีย

การขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือศัพท์บัญญัติราชบัณฑิตยสถานว่า ผลประโยชน์ขัดกัน (Conflict of interest) คือ สถานการณ์ที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งอันเป็นที่ไว้วางใจ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กร ผู้ประกอบวิชาชีพสาธารณสุข เป็นต้น ต้องเลือกระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ในวิชาชีพ ซึ่งทำให้ตัดสินใจยากในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติได้ (Ariyathat, 2005) การขัดกันแห่งผลประโยชน์นี้สามารถเกิดขึ้นได้แม้ไม่ส่งผลทางจริยธรรมหรือความไม่เหมาะสมต่าง ๆ และสามารถทำให้ทุเลาเบาบางลงได้ด้วยการตรวจสอบโดยบุคคลภายนอก (Thanita, 2017) การขัดกันแห่งผลประโยชน์มิได้ปรากฏแต่ในทางวิชาชีพเท่านั้น แต่ยังอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่บุคคลมีบทบาทหลากหลายและบทบาทเหล่านั้นก็เกิดขัดกันเอง เช่น ผู้จัดการฝ่ายขายอาจมีหน้าที่ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และก็อาจมีหน้าที่ในทางกตัญญูกตเวทีต่อญาติพี่น้องที่มาเสนอขายสินค้าใด ๆ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงรูปแบบการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่ปรากฏจากหนังสือของ (Teeraphat, 2006) คือ

1. การขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจส่วนตัว เป็นกรณีที่ผลประโยชน์สาธารณะกับผลประโยชน์ส่วนตัวเกิดอยู่กันคนละฟาก อาทิ ประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ในธุรกิจที่เป็นเจ้าของเป็นการส่วนตัว

2. การขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจภายนอก เป็นกรณีที่บุคคลมีส่วนเกี่ยวข้องในธุรกิจการงานหลายอย่างโดยมีธุรกิจการงานหลัก ๆ ของตนเองอยู่แล้ว และผลประโยชน์ในการงานหลักเกิดอยู่คนละฟากกับผลประโยชน์ในการงานรอง

3. การขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับเครือญาติ เป็นกรณีที่เครือญาติจะเข้ามามีบทบาทในธุรกิจการงานของตน หรือกรณีที่ธุรกิจ

การงานของตนจะต้องใช้บริการใด ๆ จากธุรกิจการงานของญาติ อาจทำให้ตนเกิดเห็นแก่ประโยชน์ส่วนครอบครัวหรือเครือญาติ และกระทำการทุจริตต่อธุรกิจการงานของตนได้ในหลาย ๆ หน่วยงาน จึงมีการกำหนดมิให้เจ้าหน้าที่ของตนประกอบธุรกิจกับเครือญาติของตัวเอง

4. การขัดกันของผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับมิตรสหาย เป็นกรณีที่บุคคลจะเข้าทำธุรกิจการงานกับมิตรสหายของตน คล้าย ๆ กับกรณีของเครือญาติดังกล่าว

5. พฤติกรรมไม่เหมาะสมอย่างอื่นบางทีก็จัดเข้าพวกเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อาทิ การรับสินบนซึ่งอาจจัดเข้าเป็นการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่อีกประเภทหนึ่งด้วยก็ได้ ตลอดจนการใช้อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน ทรัพยากร หรือบุคลากรของหน่วยงานของตนเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งก็อาจจัดเข้าเป็นการฉ้อโกงได้อีกประเภทหนึ่ง เป็นต้น

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล การมีส่วนได้เสียในการแต่งตั้งกรรมการสรรหาอธิการบดี

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล การมีส่วนได้เสียในการแต่งตั้งกรรมการสรรหาอธิการบดี พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 (Government Gazette, 2019) ได้กล่าวถึงการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ดังนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวง” หมายความว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่เป็นส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ องค์กรอัยการหรือองค์กรอิสระ

“กระทรวง” หมายความว่า กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศและแนวปฏิบัติเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ และแนวปฏิบัตินั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา 9 การจัดการอุดมศึกษาต้องเป็นไปตามหลักการ ดังต่อไปนี้

(1) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม

(2) หลักเสรีภาพทางวิชาการ

(3) หลักความเป็นอิสระ

(4) หลักความเสมอภาค

(5) หลักธรรมาภิบาล

(6) หลักการอื่นตามที่กำหนดในพระราช-กฤษฎีกา

มาตรา 19 สถาบันอุดมศึกษาและบุคลากรต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและขจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตและประพฤติมิชอบ

มาตรา 51 รัฐมนตรีมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาและให้สอดคล้องกับกฎหมายนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนด้านการอุดมศึกษาและแผนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมของประเทศที่สภานโยบายกำหนด ตามกฎหมายว่าด้วยสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในสังกัดของกระทรวงเป็นการเฉพาะ หลักการของการจัดการอุดมศึกษาตามมาตรา 9 รวมถึงการควบคุมมาตรฐานการศึกษาและการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ในกรณีที่มีปัญหาในการดำเนินกิจการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงที่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรงหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษาอย่างร้ายแรงหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวม ให้รัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือคณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษาแล้วแต่กรณีแจ้งสภาสถาบันอุดมศึกษาให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น

ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาไม่ดำเนินการ ดำเนินการล่าช้าเกินสมควรหรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ให้รัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะและความเห็นชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือ คณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา แล้วแต่กรณี วินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้กระทำการ ยับยั้ง หรือยุติการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวได้

ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวง เห็นว่าการวินิจฉัยชี้ขาดหรือการสั่งให้กระทำการ ยับยั้ง หรือยุติการดำเนินการตามวรรคสองมิชอบ ให้สามารถอุทธรณ์ต่อคณะรัฐมนตรีได้ การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการดำเนินการตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยเป็น ประการใดแล้ว ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี ในการดำเนินการ ตามวรรคนี้ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีก็ได้ การกำกับดูแลตามวรรคหนึ่งและวรรคสองต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเหมาะสม ความเป็นอิสระ และความแตกต่างของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภทและกลุ่มด้วย

มาตรา 75 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดหรือคำสั่งตามมาตรา 51 วรรคสอง

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ.2547 (Government Gazette, 2004) ได้กล่าวถึงคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีเพื่อให้สภามหาวิทยาลัยเลือกเพื่อให้มีการโปรดเกล้าแต่งตั้งอธิการบดี มาตรา 18 มาตรา 28 มาตรา 29 ดังนี้

มาตรา 18 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยและโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(2) ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใด ในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎระเบียบ ประกาศและข้อบังคับสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ก็ได้

(8) พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรง-พระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

มาตรา 28 อธิการบดีนั้น จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 29 หลักเกณฑ์วิธีการได้มาและคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย โดยกระบวนการสรรหาซึ่งต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญและคุณสมบัติเหมาะสมกับวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย และเป็นที่ยอมรับนับถือของบุคลากรของมหาวิทยาลัยและบุคคลในท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการของมหาวิทยาลัย

(2) กระบวนการสรรหาจะต้องเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของบุคลากรของมหาวิทยาลัยและบุคคลในท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการของมหาวิทยาลัย

มาตรา 29 อธิการบดีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรองและได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปีในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรองหรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรองหรือดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ รวมทั้งมีคุณสมบัติอื่น และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 (Government Gazette, 1996) ได้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครอง ดังนี้ มาตรา 5

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และ

การรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็น การจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอผู้อยู่ในบังคับหรือในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(1) เป็นคู่กรณีเอง

(2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายใน 3 ชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียง 2 ชั้น

(4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 15 เมื่อมีกรณีตามมาตรา 13 หรือคู่กรณีคัดค้านว่ากรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีลักษณะดังกล่าว ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้นในการประชุมดังกล่าวกรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจง ข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้านในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน ถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าว ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด การยื่นคำคัดค้านและการพิจารณาคำคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 16 ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการดังนี้ ซึ่งเหตุที่เกิดสภาพภายในจิตใจของคณะกรรมการที่สรรหาหากไม่โปร่งใสตามหลักธรรมมาภิบาล อาทิเช่น มีการฟ้องคดีกันอยู่ คู่กรณีที่ลงสรรหาอธิการมีทัศคติไม่ตรงกันอย่างชัดแจ้ง คณะกรรมการสรรหานั้นเคยแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่พิจารณาต่อสาธารณะ เจ้าหน้าที่กำลังมีคดีพิพาทกันคู่กรณีที่ลงสรรหาอธิการบดี ย่อมทำให้คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีมีความไม่เป็นกลาง ดังนั้นต้องพิจารณา

(1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้

ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(2) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 17 การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่ได้กระทำไปก่อนหยุดการพิจารณาตามมาตรา 14 และมาตรา 16 ย่อมไม่เสียไป เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ถูกคัดค้านหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองแล้วแต่กรณีจะเห็นสมควรดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดเสียใหม่ก็ได้

มาตรา 19 ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจ พิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

สรุป

จากข้อกฎหมายข้างต้นสามารถวิเคราะห์ข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรรมการสรรหาอธิการที่มาจากตัวแทนกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มาจากการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 18 (4) สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งกรรมการสรรหาตามอำนาจมาตรา 18 (14) ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏและแต่งตั้งกรรมการสรรหาอธิการบดี ทำหน้าที่พิจารณาแต่งตั้งอธิการบดีนั้นเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักธรรมาภิบาลหรือมีส่วนได้เสียหรือไม่ ซึ่งพิจารณาได้ 2 ประเด็น ดังนี้ คือ

1. วิเคราะห์ประเด็นการแต่งตั้งกรรมการสรรหาอธิการบดีที่มาจากตัวแทนสภามหาวิทยาลัย นั้นขัดต่อหลักธรรมาภิบาลหรือไม่

จากการพิจารณาตัวบทกฎหมาย คือ ตามพระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 28 มาตรา 29 กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งกรรมการสรรหาตามอำนาจมาตรา 18 (14) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ดังนั้น การแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยมาเป็นกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาสรรหาอธิการบดีให้สภาพิจารณาทางปกครอง โดยการที่สภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยว่าด้วยคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีของมหาวิทยาลัย

ราชภัฏซึ่งทุกสถาบันจะกำหนดที่ให้กรรมการสรรหาอธิการบดีส่วนหนึ่งนั้นมาจากมหาวิทยาลัย มาจากตัวแทนสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ตัวแทนกรรมการสรรหาอธิการบดีที่มาจากสภามหาวิทยาลัยนั้นจะมีที่มาหรือที่เป็นตัวแทนแต่ละตำแหน่งในกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่แตกต่างกัน โดยพิจารณาข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏต่าง ๆ แล้ว จะให้กรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการสภาที่เป็นประธานสภาคณาจารย์เป็นกรรมการสรรหาอธิการบดีเกือบทั้งหมด ตัวอย่างเช่น

โดยมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ตกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งกรรมการสรรหาตามอำนาจมาตรา 18 (14) ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ตว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2560 และแต่งตั้งกรรมการสรรหาอธิการบดี (Phuket Rajabhat University, 2017)

ข้อ 7 คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีประกอบด้วย

1. กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเลือกกันเอง 1 คน เป็นประธาน

2. กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเลือกกันเอง 2 คน เป็นกรรมการ

3. ประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย เป็นกรรมการ

4. ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการเป็นกรรมการ

5. กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหารเลือกกันเอง 1 คน เป็นกรรมการ

6. กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์เลือกกันเอง 1 คน

7. ผู้อำนายการสำนักอธิการบดีเป็นเลขา

มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรีตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรีว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ.2554 (Phetchaburi Rajabhat University, 2011)

ข้อ 9 ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี ประกอบด้วย

1. กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิโดยให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้เลือกเป็นประธาน

2. กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกกันเองและมิใช่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานตามข้อ 1 จำนวน 2 คน

3. กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้ากองที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ซึ่งเลือกกันเองจำนวน 2 คน เป็นกรรมการ

4. กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำซึ่งเลือกกันเอง จำนวน 2 คน

5. ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการเป็นกรรมการ

6. ประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย เป็นกรรมการ

ให้กรรมการสรรหาเลือกกันเอง 1 คน เป็นเลขานุการกรรมการสรรหาและให้ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี เป็นผู้ช่วยเลขานุการ เป็นต้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานีกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งกรรมการสรรหาตามอำนาจมาตรา 18 (14) ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2562 ซึ่งข้อ 7 ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย

(1) กรรมการสภามหาวิทยาลัยฯ ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน เป็นประธาน

(2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยฯ ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน เป็นรองประธาน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิในเขตพื้นที่บริการการศึกษาของมหาวิทยาลัย 1 คน ซึ่งสภามหาวิทยาลัยเลือกเป็นกรรมการ

(4) นายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี เป็นกรรมการ

(5) ผู้แทนบุคลากร สายวิชาการ 1 คน เป็นกรรมการ

(6) ผู้แทนบุคลากร สายสนับสนุน 1 คน เป็นกรรมการ

(7) ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ เป็นกรรมการ

(8) ผู้อำนวยการสำนักงานสภา-มหาวิทยาลัย เป็นเลขานุการ ให้เจ้าหน้าที่สำนักงานสภามหาวิทยาลัย 1 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ การเลือกกรรมการตามข้อ 7(3) ให้เป็นไปตามมติของสภามหาวิทยาลัย การเลือกกรรมการตามข้อ 7(5) และ (6) ให้ออกเป็นประกาศของมหาวิทยาลัย ในกรณีที่กรรมการสรรหาคนใดคนหนึ่งสมัคร หรือตอบรับการทาบทามเป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่ง อธิการบดี ให้กรรมการผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการสรรหาและให้คณะกรรมการสรรหาที่เหลืออยู่เป็นองค์ประชุมเพื่อดำเนินการสรรหาต่อไป

เมื่อพิจารณาตามหลักธรรมาภิบาลที่กำหนดไว้ใน มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 เกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการสรรหาอธิการบดีที่เป็นตัวแทนสภามหาวิทยาลัยและการกระทำของกรรมการสรรหาอธิการบดี โดยยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่าย่อมเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ดังนั้น กรรมการสภามหาวิทยาลัยดำเนินการ มาตรา 18 ให้อำนาจกฎข้อบังคับแต่งตั้งกรรมการสรรหาอธิการที่มาจากตัวแทนสภามหาวิทยาลัยมาทำหน้าที่สรรหาอธิการบดี ตามมาตรา 28 มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ.2547 ไม่ขัดต่อหลักธรรมาภิบาลตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ.2562 และไม่ขัดต่อการมีส่วนได้เสียตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อย่างใดเพราะได้กระทำตามกรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีประเด็นปัญหาที่โต้แย้งในเรื่องของกรรมการสรรหาอธิการบดีที่มาจากตัวแทนกรรมการสภามหาวิทยาลัยมาทำหน้าที่สรรหาและทำหน้าที่พิจารณาแต่งตั้งอธิการนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 13 หรือขัดต่อหลักธรรมาภิบาลตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 หรือไม่

ในประเด็นนี้กรรมการสภามหาวิทยาลัยมีส่วนได้เสียตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 หรือมาตรา 16 หรือไม่นั้น ตามกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ไม่มีการพิจารณาอย่างชัดเจน เนื่องจากผู้บริหารไม่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าว แต่หากว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้มีส่วนได้เสียแล้วย่อมมีผลถึงหลักธรรมมาภิบาลด้วยอันหมายความว่ากรรมการสภาที่จะเข้าเป็นกรรมการสรรหาอธิการบดีย่อมกระทำการใด ๆ ในการสรรหาอธิการบดีไม่ชอบด้วยหลักธรรมมาภิบาลไปด้วยและไม่ชอบด้วยหลักการมีส่วนได้เสียอีกด้วย อันย่อมนำไปสู่การสรรหาอธิการบดีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วยนั่นเองเพราะกรรมการสภามหาวิทยาลัยไม่เป็นกลางและกระทำการขัดต่อหลักธรรมาภิบาล

2. วิเคราะห์ประเด็นกรรมการสรรหาอธิการที่มาจากตัวแทนสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่สรรหาและพิจารณาแต่งตั้งอธิการบดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียและขัดต่อหลักธรรมาภิบาลหรือไม่

ในประเด็นนี้กรรมการสรรหานั้นที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งมาจากกรรมการสภาเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการสรรหาให้สำเร็จลุล่วง ภายใต้พระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 18 (14) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยและการสรรหาผู้ที่ได้รับการเสนอชื่ออธิการบดีถือเป็นขั้นตอนหรือกระบวนการหนึ่งของการพิจารณาทางปกครอง เพื่อให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาทางปกครอง ออกคำสั่งทางปกครอง คือ เลือกผู้ได้รับการสรรหาให้มีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นอธิการบดี ไม่น่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย แต่อย่างไรก็ตามถ้ากรรมการสรรหาที่มาจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยดำเนินการ เช่น ดำเนินการเสาะหาผู้ที่มีความเหมาะสม โดยให้อำนาจคณะกรรมการสรรหาเสาะหาผู้ที่มีความเหมาะสมเข้าสู่กระบวนการสรรหาอธิการบดี การกระทำของกรรมการสรรหาในลักษณะเช่นนี้อาจจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครองขัดต่อมาตรา 13 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และขัดต่อหลักธรรมาภิบาลตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ได้เช่นกัน รวมไปถึงการออกกฎระเบียบข้อบังคับของสภาที่ให้อำนาจกรรมการสรรหาในกรณีถือเป็นการออก “กฎ” ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนำไปสู่การฟ้องร้องเพิกถอนกฎต่อศาลปกครองภายใต้มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้เช่นกัน

ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อพิจารณาถึง **“คู่กรณี”** หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอผู้อยู่ในบังคับหรือในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครองอาจจะดำเนินการมาตรา 15 มาตรา 16 ดังนี้

มาตรา 15 คู่กรณี คือ ผู้ได้รับการสรรหาเสนอชื่อเป็นอธิการบดี คนใดเห็นว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้พิจารณาทางปกครองเป็น

กรรมการสรรหาเป็นผู้มีส่วนได้เสียอาจจะทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง เพราะเป็นผู้อยู่ในกระบวนการสรรหาและอยู่ในกระบวนการพิจารณานั้นอาจมีปัญหาในส่วนได้เสียตามมาตรา 13 เสนอให้ประธานสภามหาวิทยาลัยหยุดดำเนินการพิจารณา และให้มติที่ประชุมสภามหาวิทยาลัย ถ้ามติเสียงที่ประชุมกรรมการสภา 2 ใน 3 เห็นว่าไม่มีส่วนได้เสียเพราะกรรมการสรรหาเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการดำเนินการสรรหาอธิการอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยให้พิจารณาต่อไปได้

มาตรา 16 กรรมการสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครอง เห็นว่ากรรมการสรรหา 3 ท่านที่มาจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยอาจเป็นผู้มีส่วนได้เสียได้อาจจะทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง เพราะเป็นผู้อยู่ในกระบวนการสรรหาและอยู่ในกระบวนการพิจารณานั้นอาจมีปัญหาในส่วนได้เสียตามมาตรา 13 เสนอให้ประธานสภามหาวิทยาลัยหยุดดำเนินการพิจารณา และให้มติที่ประชุมสภามหาวิทยาลัย ถ้ามติเสียงที่ประชุมกรรมการสภา 2 ใน 3 เห็นว่าไม่มีส่วนได้เสียเพราะกรรมการสรรหาเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการดำเนินการสรรหาอธิการอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยให้พิจารณาต่อไปได้ แต่ถ้าเห็นว่ากรรมการสรรหาที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ก็ให้งดการพิจารณาโดยออกจากที่ประชุมพิจารณาทำให้การพิจารณาทางปกครองแต่งตั้งอธิการบดีของสภามหาวิทยาลัยดำเนินการต่อไปได้ และไม่ได้ทำให้กระบวนการสรรหานั้นเสียไปแต่อย่างใด ตามมาตรา 19 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เมื่อพิจารณาสรุปถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการสรรหาอธิการบดีที่มาจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยนั้นถ้าสภามหาวิทยาลัยได้ดำเนินการตามกรอบแห่งกฎหมายภายใต้มาตรา 18 มาตรา 28 มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ. 2547 กล่าวคือ กระทำภายใต้กฎหมายและกระทำภายในกรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น ภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal State) และ หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ถือว่า เป็นการกระทำไม่ขัดต่อหลักธรรมาภิบาลตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 แต่อย่างใด แต่ถ้ากรรมการสรรหาอธิการบดี โดยเฉพาะกรรมการที่มาจากตัวแทนสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ไปเสาะหาผู้เข้ารับการสรรหาอธิการบดีและมาพิจารณาผู้นั้นเป็นอธิการบดี การกระทำเช่นนี้ถือว่า กรรมการสรรหาอาจเป็นผู้มีส่วนได้เสีย สภามหาวิทยาลัยต้องดำเนินการยกเลิกหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าไม่ดำเนินการกรรมการสภามหาวิทยาลัยนั้นอาจเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักธรรมาภิบาล ตามมาตรา 51 และเป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีประเด็นปัญหาที่โต้แย้งในเรื่องของกรรมการสรรหาอธิการบดีที่มาจากตัวแทนกรรมการสภามหาวิทยาลัยมาทำหน้าที่สรรหาและทำหน้าที่พิจารณาแต่งตั้งอธิการนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13

หรือไม่ คู่กรณีตามมาตรา 13 คือ ผู้เข้ารับการเป็นกรรมการสรรหาอธิการบดี สามารถโต้แย้งการพิจารณาของกรรมการสภาตามมาตรา 15 หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยโต้แย้งตามมาตรา 16 ได้ และผลที่การพิจารณาของสภามหาวิทยาลัยที่ตนไม่เห็นด้วยสามารถนำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนมติของสภามหาวิทยาลัยได้ โดยในประเด็นนี้เป็นเรื่องการโต้แย้งถึงการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏให้เกิดความเป็นธรรมสามารถตรวจสอบได้ การโต้แย้งนั้นหากกรรมการสรรหาไม่เป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีฝิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 15 หรือมาตรา 16 ย่อมสามารถโต้แย้งอันนำไปสู่การเพิกถอนการลงมติสรรหาอธิการบดีที่มีความเห็นว่าขัดต่อหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนได้เสียว่าด้วยเรื่องความเป็นกลาง อันนำไปสู่การสรรหาอธิการบดีที่เป็นธรรมต่อไป

REFERENCES

Administrative Procedure Act. 1996. **Government Gazette**, Volume 133, Part 60 A/Page 1/14 (1996, November)

Education Act. 2019. **Government Gazette**, Volume 136, Section 57, Page 54, (2019, 1 May)

Koh Saba, A. (2005). **Governance and the principles of rights and freedoms in the Constitution. Parliamentary Message: No. 53.** (2005, 10 October), 105-112.

Phetchaburi Rajabhat University. (2011). **Regulations of Phetchaburi Rajabhat University on Qualifications and Methods for President Recruitment 2011.** Retrieved from http:www.pbru.ac.th/ita/produce graduates [2020, 20 January].

Phuket Rajabhat University. (2017). **Regulations of Phuket Rajabhat University on Qualifications and Methods for President Recruitment 2017.** Retrieved from http://www.pkru.ac.th/th/new/announcement/71announcement/dowload/1342 [2020, 20 January].

Rajabhat Act. 2004. **Government Gazette**, Volume 121, Special Section 23 A Page 1/14, (2004, June) the Higher.

Regulations of the Office of the Prime Minister On the creation of a good administrative system for national affairs and good society 1999. **Government Gazette**, Volume 116, Section 63, Page 24, (1999, 10 August)

Regulations Suratthani Rajabhat University On the selection of the president 2562, (22 January 2020) Retrieved from http: //council.ru.2019/05/17/rules-recruiting-chancellor 2562.

Seri Rangsan, T. (2006). **“Thai Politicians: Ethical Conflict of interest Corruption”** (2nd edition). Bangkok. (in Thai)

Sukchuay,T. (2017). **Conflict of Interest Principles under the Constitution: A Study of the Prohibition of Members of Parliament Become a partner or shareholder in a prohibited partnership or company.** (Master of Laws). Thammasat University, Bangkok.

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
PHRANAKHON RAJABHAT UNIVERSITY