



รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)
โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทาง
การจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน



เสนอต่อ
สถาบันคลังสมองของชาติ

โดย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ
ธันวาคม 2563

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	1
1. หลักการและเหตุผล	1
2. วัตถุประสงค์ของโครงการ	2
3. ประเด็นและขอบเขตการศึกษา	2
4. ระเบียบและวิธีการศึกษา	3
5. ระยะเวลาการดำเนินงาน	3
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
7. รายชื่อคณะที่ปรึกษา	3
บทที่ 1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำโครงการ	4
1.1 ลักษณะของการอุดมศึกษา	4
1.2 หลักการของการจัดการอุดมศึกษา	5
1.2.1 หลักความรับผิดชอบต่อสังคม	5
1.2.2 หลักเสรีภาพทางวิชาการ	5
1.2.3 หลักความเป็นอิสระ	6
1.2.4 หลักความเสมอภาค	6
1.2.5 หลักธรรมาภิบาล	6
1.3 มหาวิทยาลัยกับการกิจอุดมศึกษา	7
1.3.1 มหาวิทยาลัยในยุคแรก	7
1.3.2 มหาวิทยาลัยในยุคสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี	9
1.3.3 มหาวิทยาลัยในยุคสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย	10
1.3.4 มหาวิทยาลัยในยุคปัจจุบัน	11
1.4 ประเภทของมหาวิทยาลัย	11
1.4.1 มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ	11
1.4.2 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	13
1.5 ลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยที่ทำให้แตกต่างจากส่วนราชการอื่นทั่วไป	13
1.5.1 เป็นนิติบุคคลมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ	14
1.5.2 ระบบบริหารที่เป็นอิสระ	14
1.5.3 การบริหารงบประมาณที่เป็นอิสระ	16
1.5.4 การบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ	17
1.6 ความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	18
1.6.1 การบริหารงาน	18
1.6.2 การบริหารงานบุคคล	19
1.6.3 การบริหารงบประมาณ	20
1.6.4 ความสัมพันธ์กับรัฐบาล	20

	หน้า
บทที่ 2 การให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่บุคคลกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย	22
2.1 หลักประกันความเป็นธรรมตามกฎหมายในการควบคุมฝ่ายปกครอง	22
2.1.1 หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	22
2.1.2 หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542	25
2.2 ผลกระทบของการให้หลักประกันความเป็นธรรมตามกฎหมาย ต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย	27
2.2.1 การใช้สิทธิโดยไม่สุจริต	27
2.2.2 การอาศัยสิทธิตามกฎหมายเพื่อประวิงเวลา	28
2.2.3 การอ้างสิทธิตามกฎหมายก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย	28
บทที่ 3 การศึกษาข้อร้องเรียนและการฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัย	31
3.1 การร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่วไป	31
3.1.1 เรื่องร้องเรียนต่อกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี	31
3.1.2 การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	32
3.2 การร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ	33
3.2.1 การร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ	33
3.2.2 คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับกระบวนการการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	53
บทที่ 4 วิเคราะห์แนวทางในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุล กรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน	58
4.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย	59
4.1.1 ประเด็นที่ใช้ในการร้องเรียนหรือฟ้องคดี	59
4.1.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด	61
4.2 ปัญหาการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่วไป และกรณีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย	62
4.2.1 การอ้างหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อประโยชน์แก่การร้องเรียน	62
4.2.2 การร้องเรียนในเรื่องเดียวซ้ำ ๆ ในหลายขั้นตอน	64
4.2.3 การร้องเรียนไปยังหลายหน่วยงานในข้อเท็จจริงกรณีเดียวกัน	64
4.2.4 การพิจารณาข้อร้องเรียนในชั้นเจ้าหน้าที่ล่าช้า	64

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

	หน้า
4.2.5 การไม่ใช้อำนาจตัดสินใจในกระบวนการเสนอบุคคลผู้ได้รับการสรรหาเป็น อธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ	65
4.2.6 หน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อส่งเรื่องทูลเกล้าฯ ผู้ได้รับการสรรหาเป็นอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่ดำเนินการเนื่องจากยังไม่เสร็จสิ้นการพิจารณาเรื่องร้องเรียน	65
4.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการนำหลักการใกล้เคียงทางปกครองมาใช้ในการยุติข้อพิพาท ของมหาวิทยาลัย	65
4.4 ข้อเสนอเบื้องต้นในการแก้ปัญหาการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาท ของมหาวิทยาลัยกรณีทั่วไป และกรณีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการเสนอขอ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย	69
4.4.1 ความพยายามในการแก้ปัญหาการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการ เสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย	69
4.4.2 ข้อเสนอเบื้องต้นของคณะที่ปรึกษาในการแก้ปัญหาการร้องเรียนและฟ้องคดี เกี่ยวกับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย	70
4.5 สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ	73
4.5.1 สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้บริหารมหาวิทยาลัย	74
4.5.2 สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกจากนิสิตของมหาวิทยาลัย	76
4.5.3 สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกจากพนักงานอัยการ	79
4.5.4 สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกจากตุลาการศาลปกครอง	82
4.5.5 สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรม	85
บทที่ 5 ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน	89
5.1 การกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการร้องเรียนให้มีความชัดเจน	91
5.2 การกำหนดแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล	93
5.3 การกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีเกี่ยวกับ การดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล โดยไม่สุจริต	93
5.4 การเสนอให้ยกเลิกการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย	93
บรรณานุกรม	95
ภาคผนวก 1 ร่างข้อบังคับมหาวิทยาลัย...ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	96
ภาคผนวก 2 ร่างระเบียบกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ว่าด้วยการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนการสรรหาอธิการบดี พ.ศ.	101

หน้า

ภาคผนวก 3 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เสนอ)	106
--	-----

บทนำ

แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำโครงการ

1. หลักการและเหตุผล

มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน โดยมีการกิจหลักที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ การจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการสร้างนวัตกรรม การบริการสังคม และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ซึ่งหากผู้บริหารและบุคลากรของมหาวิทยาลัยสามารถบริหารงานและดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการของประเทศในด้านแรงงาน การศึกษาวิจัย การสร้างนวัตกรรมใหม่ และสร้างองค์ความรู้ใหม่ ๆ ให้กับประเทศได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยนั้นกลับมีปัญหาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และทำให้เกิดการร้องเรียนรวมถึงฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก จนทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถบริหารงานและดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องใช้ทรัพยากรของมหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านั้นจำนวนมาก แทนที่จะได้ใช้ทรัพยากรดังกล่าวในการพัฒนาการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

สถานการณ์ส่งผลเสียต่อการบริหารมหาวิทยาลัยรวมถึงภาพลักษณ์ขององค์กรอุดมศึกษา เมื่อปี 2560 สถาบันคลังสมองของชาติจึงได้จัดให้มี “โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย” ซึ่งได้ดำเนินการแล้วเสร็จเป็นที่เรียบร้อย และสถาบันคลังสมองของชาติได้ดำเนินการเผยแพร่ผลการศึกษาดังกล่าวต่อผู้บริหารมหาวิทยาลัยและสังคมในวงกว้าง โดยโครงการดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงประเด็นข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เช่น การบริหารบุคคล การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารสัญญาจ้าง การบริหารทุนการศึกษา เป็นต้น ซึ่งในแต่ละประเด็นก็มีประเด็นในรายละเอียดที่แตกต่างกันไป

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงปัญหากรณีข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการบริหารงานและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาเหล่านั้น รวมไปถึงการรวบรวมข้อมูลความเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อสังเคราะห์ออกมาเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยในโครงการ “โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน” เพื่อให้ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยสามารถนำสาเหตุของปัญหาและแนวทางการป้องกันไปปรับใช้ในกระบวนการบริหารงานและดำเนินงานของตนเพื่อป้องกันปัญหาและข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ อันจะส่งผลให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสามารถช่วยเสริมสร้างธรรมาภิบาลและภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสของมหาวิทยาลัยได้เป็นอย่างดี

2. วัตถุประสงค์ของโครงการ

2.1 เพื่อสำรวจปัญหาข้อพิพาทของมหาวิทยาลัย โดยศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นข้อพิพาทต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยที่ได้จากผลการศึกษาของโครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย และจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่นผู้บริหารมหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย สำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเดิม) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น

2.2 เพื่อวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

2.3 เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และป้องกันข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

2.4 เพื่อเสนอแนะข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน ในการปรับปรุงพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งการบริหารงานและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และแนวทางการป้องกันปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

3. ประเด็นและขอบเขตการศึกษา

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน มีการศึกษาในรายละเอียด ดังนี้

3.1 ดำเนินการสำรวจและรวบรวมประเด็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นข้อพิพาทต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยที่ได้จากผลการศึกษาของโครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย และจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บริหารมหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย สำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเดิม) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น

3.2 ดำเนินการวิเคราะห์สาเหตุของประเด็นข้อพิพาทที่ได้จากข้อ 3.1 เพื่อให้เข้าใจในสภาพของปัญหาอย่างถ่องแท้และสามารถกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นระบบ

3.3 ดำเนินการวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และป้องกันข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

3.4 ดำเนินการจัดให้มีการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indept - interview) หรือการประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) กับผู้บริหารมหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย สำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเดิม) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับสาเหตุในการเกิดข้อพิพาทในการบริหารงานดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และแนวทางการแก้ไข

3.5 ดำเนินการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน ในการปรับปรุงพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งการบริหารงานและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และแนวทางการป้องกันปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

4. ระเบียบและวิธีการศึกษา

ระเบียบและวิธีศึกษาทำโดยการศึกษาวิจัยดำเนินการทั้งการวิจัยเอกสารและการเก็บข้อมูลภาคสนาม ได้แก่การศึกษาค้นคว้าจากเอกสารวิชาการต่าง ๆ การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงสถิติจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องจากรายงานการศึกษาวิจัยโครงการ และการดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารและอาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง พนักงานอัยการ หรือผู้เกี่ยวข้องอื่น เพื่อนำมาประกอบการศึกษาวิจัย

5. ระยะเวลาการดำเนินการ

โครงการมีระยะเวลาในการดำเนินงาน 210 วัน นับตั้งแต่วันลงนามในสัญญา

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 สถาบันคลังสมองของชาติมีฐานข้อมูลเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย รวมทั้งสาเหตุของปัญหาดังกล่าวและแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และป้องกันข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

6.2 สถาบันคลังสมองของชาติสามารถเสนอแนะการปรับปรุงพัฒนา และสร้างความเข้มแข็งการบริหารงานและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และแนวทางการป้องกันปัญหาข้อพิพาทที่อาจจะเกิดขึ้น

6.3 สถาบันคลังสมองของชาติสามารถนำเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน ไปเสนอต่อผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งการบริหารงานและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และป้องกันปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นต่อไป

7. คณะที่ปรึกษา

คณะที่ปรึกษา ประกอบด้วยนักวิจัยดังต่อไปนี้

7.1 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล หัวหน้าโครงการวิจัย

7.2 นายบุญญฤทธิ์ ชูเกียรติ นักวิจัย

7.3 นางสาวรุ่งทิพย์ สร้อยทอง ผู้ช่วยนักวิจัย

บทที่ 1

ลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยกับการบริหารงาน

ในการศึกษากรณีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย แม้โดยภาพรวมอาจไม่มีความแตกต่างกับกรณีพิพาทของส่วนราชการอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหากรณีพิพาทที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยก็อาจกล่าวได้ว่ามีบางกรณีที่ปัญหาโดยเฉพาะในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย การศึกษาถึงลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยกับการบริหารงานจึงมีส่วนสำคัญในการที่จะเป็นพื้นฐานในการเข้าใจปัญหากรณีพิพาทที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย ดังนั้น ในบทนี้จะกล่าวถึงลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยกับการบริหารงานตามลำดับดังต่อไปนี้

1.1 ลักษณะของการอุดมศึกษา

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นบริการสาธารณะด้านสังคมและวัฒนธรรม ที่รัฐจัดให้มีขึ้นโดยไม่แสวงหาต้นทุนในทางเศรษฐกิจหรือกำไร และเป็นภารกิจของรัฐที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของสังคม และการพัฒนาสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประเทศในด้านต่าง ๆ นอกจากนั้นภารกิจด้านการอุดมศึกษายังมีความเชื่อมโยงและเป็นพื้นฐานของการจัดบริการสาธารณะทุกประเภทของรัฐ เนื่องจาก การศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นการศึกษาระดับสูงเกี่ยวกับองค์ความรู้ในแต่ละศาสตร์สาขาวิชาอย่างครอบคลุมละเอียด และลึกซึ้ง เช่น แพทยศาสตร์ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ เป็นต้น ด้วยวิธีการศึกษาที่มุ่งเน้นการสอนและการวิจัย เพื่อให้เกิดการถ่ายทอด การพัฒนา รวมทั้งขยายและเผยแพร่องค์ความรู้ต่าง ๆ ที่หลากหลายให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยผู้จบการศึกษาสามารถนำความรู้ในศาสตร์สาขานั้น ๆ ไปประกอบวิชาชีพได้ ดังนั้นผู้เรียนระดับอุดมศึกษาจึงต้องผ่านการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาเป็นอย่างน้อย เพื่อให้มีวิสัยทัศน์ที่เหมาะสมและเพียงพอกับวิธีการศึกษาที่แตกต่างไปจากการเรียนในระดับมัธยมศึกษาหรือระดับเตรียมอุดม

วิธีการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะมีการกำหนดระดับคุณวุฒิและระยะเวลาของการศึกษาไว้เป็น 6 ระดับ ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2552 ได้แก่ อนุปริญญา ปริญญาตรี ประกาศนียบัตรบัณฑิต ปริญญาโท ประกาศนียบัตรบัณฑิต ขั้นสูง และปริญญาเอก ซึ่งในแต่ละระดับมีระยะเวลาการศึกษาที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความลึกซึ้งขององค์ความรู้ เช่น ระดับประกาศนียบัตรบัณฑิตอาจใช้เวลาศึกษา 1 - 2 ปี ระดับปริญญาบัณฑิตอาจใช้เวลาศึกษา 3 - 4 ปี หรือแตกต่างกันออกไปในบางสาขา เช่น แพทยศาสตร์หรือเภสัชศาสตร์ที่ต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษายาวนานขึ้น หรือระดับบัณฑิตศึกษาอาจใช้เวลาศึกษา 2 - 4 ปี

สำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่มีบทบาทมากที่สุดในจัดการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษา คือ มหาวิทยาลัย ซึ่งมีหน้าที่ครอบคลุมภารกิจหลักสี่ประการ คือ การจัดการศึกษาอบรมขั้นสูงเพื่อผลิตบัณฑิต การศึกษาค้นคว้าและการวิจัยในวิชาการขั้นสูง การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยจึงมีความเกี่ยวข้องกับสังคมและมีบทบาทในการสร้างคนหรือผู้รู้ในศาสตร์แขนงต่าง ๆ พร้อมทั้งสร้างองค์ความรู้และความก้าวหน้าทางวิทยาการด้านต่าง ๆ เพื่อให้การจัดทำภารกิจดังกล่าวบรรลุผล มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ด้วยการมอบหน้าที่และอำนาจในการดำเนินงานอย่างอิสระให้แก่ มหาวิทยาลัยโดยบทบัญญัติของกฎหมาย การแทรกแซงหรือสั่งการโดยองค์กรหรือบุคคลใดจะกระทำมิได้เฉพาะ

ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และรัฐต้องให้การสนับสนุนทั้งในเรื่องทรัพยากร งบประมาณ และบุคลากรที่เพียงพอแก่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยด้วย

1.2 หลักการของการจัดการอุดมศึกษา

เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถจัดทำภารกิจในการสอนและการวิจัย รวมทั้งการให้บริการทางวิชาการ แก่สังคมและอำนวยความสะดวกต่อส่วนรวมได้บรรลุผล การบริหารงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยจำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐาน คือ หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักเสรีภาพทางวิชาการ หลักความเป็นอิสระ หลักความเสมอภาค และหลักธรรมาภิบาล¹

1.2.1 หลักความรับผิดชอบต่อสังคม

หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาต้องดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ของตน เพื่อให้เกิดประโยชน์ของชุมชน สังคม และประเทศ โดยมีหน้าที่พัฒนาความรู้ให้ทันสมัย จัดการศึกษาให้ตอบสนองต่อความต้องการกำลังคนของประเทศ จัดให้มีการวิจัย การสร้างสรรค์และพัฒนานวัตกรรม รวมทั้งให้บริการทางวิชาการอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศโดยรวม และเผยแพร่องค์ความรู้ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการในเรื่องต่าง ๆ ต่อสาธารณะ รวมทั้งพึงเป็นแบบอย่างให้แก่สังคมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหลักการนี้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ๆ ที่มุ่งหมายจะพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีความเชี่ยวชาญตามสาขาวิชาการหรือวิชาชีพที่ตนถนัด สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประเทศ และสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับโลกได้

1.2.2 หลักเสรีภาพทางวิชาการ

เมื่อมหาวิทยาลัยเป็นชุมชนที่สร้างผู้มีความรู้ระดับสูงในศาสตร์สาขาวิชาต่าง ๆ ที่มีความหลากหลาย และเป็นชุมชนแห่งการวิจัยเพื่อค้นคว้าและพัฒนาองค์ความรู้ให้มีความก้าวหน้า เสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยจึงเป็นหัวใจหลักในการจัดทำภารกิจ เพราะหากมหาวิทยาลัยปราศจากเสรีภาพทางวิชาการแล้ว การสร้างบัณฑิต และการพัฒนาองค์ความรู้และวิทยาการทั้งหลายย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย โดยเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยประกอบด้วย เสรีภาพทางวิชาการของปัจเจกชน และเสรีภาพทางวิชาการขององค์กรหรือหน่วยงาน

เสรีภาพทางวิชาการของปัจเจกชน หมายถึง ความเป็นอิสระของผู้เรียน ผู้สอน นักวิจัย และนักวิชาการของมหาวิทยาลัย ในการที่จะการศึกษาวิจัย ในการเรียนการสอน และการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการตามหลักวิชาโดยวิธีการต่าง ๆ เนื่องจากกระบวนการทั้งหลายเหล่านี้เป็นเครื่องมือและวิธีการในการสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ให้เกิดขึ้นแก่ปัจเจกบุคคลอย่างลึกซึ้งและกว้างขวาง รวมทั้งทำให้เกิดการถ่ายทอดและขยายองค์ความรู้ไปยังผู้อื่น อันทำให้เกิดการพัฒนาและสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่ ๆ ที่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้ ดังนั้นหากปัจเจกชนของมหาวิทยาลัยปราศจากเสรีภาพทางวิชาการแล้ว บทบาทและภารกิจของมหาวิทยาลัยย่อมไม่อาจบรรลุผลได้อย่างแน่แท้ เสรีภาพทางวิชาการของปัจเจกบุคคลจึงมี

¹ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 9

ความสำคัญอย่างยิ่งและได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562²

สำหรับเสรีภาพทางวิชาการของหน่วยงาน หมายถึง ความเป็นอิสระของแต่ละมหาวิทยาลัยในการตัดสินใจและรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานด้านวิชาการของมหาวิทยาลัย โดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากองค์กรภายนอก และสามารถตัดสินใจสิ้นสุดได้ภายในมหาวิทยาลัย เช่น การกำหนดหลักสูตร การพัฒนาคุณภาพการศึกษา การอนุมัติปริญญาบัตร เป็นต้น

1.2.3 หลักความเป็นอิสระ

หลักความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยหมายความว่าอิสระของมหาวิทยาลัยที่จะดำเนินการจัดการเรียนการสอน การศึกษาวิจัย การบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การเงิน งบประมาณ และทรัพย์สิน โดยมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษา นอกจากนี้การควบคุมและกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาจะกระทำได้เพียงพอเท่าที่จำเป็น เพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชนหรือประเทศเป็นส่วนรวม และเท่าที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้กระทำได้

1.2.4 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคในการจัดการศึกษาหมายถึงมหาวิทยาลัยต้องจัดการศึกษาให้แก่ผู้เรียนอย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด โดยมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรค ส่งเสริม หรืออำนวยความสะดวกให้ผู้เรียนสามารถได้รับการศึกษาเช่นเดียวกับผู้อื่น ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อีกทั้งมหาวิทยาลัยต้องจัดสรรงบประมาณหรือรายได้ตามสมควรเพื่อเป็นทุนการศึกษาให้แก่ผู้เรียนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยให้เป็นไปตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดและประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป

1.2.5 หลักธรรมาภิบาล

มหาวิทยาลัยและบุคลากรของมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีมหาวิทยาลัยต้องจัดให้มีระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งการจัดให้มีประมวลจริยธรรมของนายก

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 34 วรรคสอง “เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น”

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง “เสรีภาพทางวิชาการในการศึกษาวิจัย ในการเรียนการสอน และการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการตามหลักวิชา ย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หน้าที่ของปวงชนชาวไทย และศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น”

สภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้บริหารและบุคลากรของมหาวิทยาลัย และผู้เรียน โดยมีกลไกในการส่งเสริม ตรวจสอบ และบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยต้องเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีธรรมาภิบาล ตลอดจนมหาวิทยาลัยต้องกำหนดพันธกิจที่มีต่อผู้เรียน บุคลากร สังคม และประเทศโดยรวมอย่างเป็นรูปธรรม และประกาศต่อสาธารณะเพื่อให้รับทราบกันอย่างกว้างขวาง

1.3 มหาวิทยาลัยกับการกิจอุดมศึกษา

บทบาทของมหาวิทยาลัยในการจัดการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษาในประเทศไทย อาจจำแนกได้เป็น 4 ยุค ดังนี้

1.3.1 มหาวิทยาลัยในยุคแรก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทยที่ได้รับการสถาปนาขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2459 ทรงมีพระบรมราชโองการประดิษฐานโรงเรียนข้าราชการพลเรือนที่จัดตั้งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ขึ้นอยู่ในกระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการ) พร้อมกับรวมโรงเรียนราชแพทยาลัยซึ่งสังกัดกระทรวงธรรมการอยู่แล้วเข้าเป็นส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัยด้วย และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมมหาวิทยาลัยขึ้นอีกกรมหนึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงธรรมการเพื่อดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ โดยมีพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นชัยนาทนเรนทรทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมมหาวิทยาลัยเป็นพระองค์แรก ส่วนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีพระยาอนุกิจวิฑูร (สันทัต เทพหัสดิน ณ อยุธยา) เป็นผู้บัญชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยคนแรก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อแรกเริ่มดำเนินการมีการจัดการสอน 3 คณะ คือ คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ และคณะแพทยศาสตร์ มีบุคลากรเป็นข้าราชการทั้งหมด แต่ประสบปัญหาที่มีอาจารย์ประจำไม่เพียงพอ มีรายได้หลักมาจาก 5 แหล่ง คือ เงินทุนและเงินผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย เงินทุนการศึกษาที่มีผู้บริจาค เงินรายได้พิเศษหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินที่มาจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ส่วนการบริหารงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยเป็นไปตามกฎระเบียบที่มีอยู่ในขณะนั้น แต่เนื่องจากอยู่ในห้วงระยะเวลาของการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช หากเรื่องใดไม่ได้มีการกำหนดกฎระเบียบไว้ก็ดำเนินการโดยอาศัยพระบรมราชานุญาตเป็นการเฉพาะ เช่น การให้ปริญญาบัตรจนกระทั่งเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพุทธศักราช 2477³ ที่กำหนดให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างการบริหารประกอบด้วยสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดี โดยให้การบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ในความควบคุมของสภา

³ กฤตินี ดึงแก้ว, “มหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยนวมินทราชราช”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 34 – 36.

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลงานพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

มหาวิทยาลัย และเปลี่ยนตำแหน่งผู้บัญชาการไปเป็นอธิการบดี รวมทั้งกำหนดอำนาจของมหาวิทยาลัยให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น อำนาจในการให้ปริญญาบัตร⁴

มหาวิทยาลัยแห่งที่สองของประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นในเวลาต่อมา คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ที่จัดตั้งขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 จากการริเริ่มของศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น เพื่อให้เป็นมหาวิทยาลัยเปิดแห่งแรกของประเทศและเป็นตลาดวิชาที่ให้โอกาสแก่บุคคลทั่วไปที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 17 ปีบริบูรณ์ เว้นแต่เป็นผู้สอบได้มัธยมบริบูรณ์แล้วได้ศึกษาเล่าเรียน โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างการบริหารประกอบด้วยคณะกรรมการมหาวิทยาลัย และผู้ประศาสน์การ โดยให้การบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการมหาวิทยาลัย ส่วนผู้ประศาสน์การเป็นผู้ควบคุมดูแลกิจการทั้งปวงของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของคณะกรรมการมหาวิทยาลัย มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีเพียงสาขาเดียวคือปริญญาธรรมศาสตร์บัณฑิต ซึ่งเป็นการเรียนเกี่ยวกับวิชาการกฎหมาย และมีบางส่วนเป็นวิชาเศรษฐศาสตร์ ส่วนปริญญาโทและปริญญาเอกมีสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์และการทูต รายได้หลักของมหาวิทยาลัยมาจาก 3 แหล่ง คือ ค่าธรรมเนียมการศึกษา เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และผลประโยชน์จากการลงทุน เช่น การซื้อหุ้นธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จำกัด⁵

ภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2490 มหาวิทยาลัยได้รับผลกระทบทางการเมือง และได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 ที่ได้เปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัยไปเป็น “มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์” ตำแหน่งผู้ประศาสน์การเปลี่ยนเป็นอธิการบดี คณะกรรมการมหาวิทยาลัยเปลี่ยนเป็นสภามหาวิทยาลัย และหลักสูตรการศึกษาธรรมศาสตร์บัณฑิตเปลี่ยนเป็นนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ พาณิชยศาสตร์และการบัญชี⁶ และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2500 ได้เปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จากมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ไปเป็นทบวงการเมืองในกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่จัดการศึกษาและค้นคว้าในศาสตร์ต่าง ๆ โดยมุ่งส่งเสริมวิชาการชั้นสูงและวัฒนธรรมแห่งชาติ⁷

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งดังกล่าวนับเป็นต้นแบบของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งอื่น ๆ ในเวลาต่อมา ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งทำให้มหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากส่วนราชการอื่นในระดับกรม เช่น มีการตราพระราชบัญญัติเพื่อจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง การกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล การจัดโครงสร้างการบริหารของ

⁴ https://www.silpa-mag.com/history/article_46029 เผยแพร่เมื่อวันอังคารที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2563 สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2563

⁵ กฤติน ดึงแก้ว, อ่างแล้ว, หน้า 36 – 37.

⁶ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499

⁷ <https://www4.tu.ac.th/index.php/th/408-th-th/teach/280-his> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2563

มหาวิทยาลัยที่ประกอบด้วยสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดี การได้มาซึ่งอธิการบดี การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ⁸

1.3.2 มหาวิทยาลัยในยุคสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

เนื่องจากในช่วงรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการดำเนินนโยบายสร้างชาติไปสู่ความเป็นอารยตะวันตก การผลิตบัณฑิตโดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไม่เพียงพอต่อความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ 3 แห่งโดยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2486 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2486 ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งแต่ละฉบับได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาเฉพาะด้าน โดยให้มหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้หน่วยงานที่ดำเนินการกิจสอดคล้องกับมหาวิทยาลัยเพื่อให้สามารถพึ่งพาทรัพยากรจากหน่วยงานนั้นได้ และได้มีการตั้งกรมมหาวิทยาลัยขึ้นในกระทรวงที่หน่วยงานนั้น ๆ สังกัดอยู่เพื่อทำหน้าที่ควบคู่ไปกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ดังนี้⁹

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มีหน้าที่จัดการศึกษาค้นคว้าและส่งเสริมวิชาเกษตรศาสตร์และวิชาที่เกี่ยวข้อง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรธิการเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง และมีการตั้งกรมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในกระทรวงเกษตร

มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มีหน้าที่จัดการศึกษาตรวจค้น และส่งเสริมแพทยศาสตร์ พันตแพทยศาสตร์ เภสัชกรรมศาสตร์ สัตวแพทยศาสตร์ กับวิชาพยาบาล ผดุงครรภ์และอนามัย มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง และมีการตั้งกรมมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ ในกระทรวงสาธารณสุข

มหาวิทยาลัยศิลปากร มีนายกรัฐมนตรีเป็นนายกคณะกรรมการมหาวิทยาลัย และอธิบดีกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้อำนวยการมหาวิทยาลัยซึ่งเทียบเท่ากับอธิการบดี

อย่างไรก็ตาม เมื่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในยุคนี้ที่เป็นส่วนราชการต้องพึ่งพาหน่วยงานของรัฐ และนโยบายของรัฐบาลหรือรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นหลัก ประกอบกับมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้กระจายไปสังกัดหลายหน่วยงานการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยจึงถูกแบ่งแยกออกจากกันไม่เป็นระบบ รวมทั้งมหาวิทยาลัยต่างเริ่มประสบปัญหาขาดแคลนรายได้จนนำไปสู่ปัญหาอื่นตามมา เช่น การขาดแคลนบุคลากร การขาดแคลนทรัพยากรในการจัดการศึกษา ซึ่งล้วนแต่กระทบต่อการพัฒนาและความสำเร็จตามเป้าหมายภารกิจของมหาวิทยาลัย จึงมีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวจากหลายฝ่าย จนกระทั่งได้มีการจัดตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติขึ้นตามพระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พุทธศักราช 2499 ที่ในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นสภาการศึกษาแห่งชาติตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 มีหน้าที่ในการดำเนินนโยบายการศึกษาในภาพรวมของประเทศ การพิจารณางบประมาณประจำปีของ

⁸ สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤติน ดิงแก้ว. มหาวิทยาลัยไทย : พัฒนาการ มหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 32 – 36.

⁹ กฤติน ดิงแก้ว, อ้างแล้ว, หน้า 38 – 39.

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลงานพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

มหาวิทยาลัย การพิจารณาการตั้ง ยุบรวม และเลิกมหาวิทยาลัย คณะ และแผนกวิชา รวมไปถึงการให้ความเห็นชอบการกำหนดหลักสูตรของมหาวิทยาลัยทุกแห่ง

นอกจากนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 เพื่อโอนภารกิจงบประมาณ และบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่สังกัดกระทรวงต่าง ๆ ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย อันมีผลทำให้นายกรัฐมนตรีเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยหรือคณะกรรมการมหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง รวมทั้งได้มีการจัดระบบบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยแยกออกจากระบบข้าราชการพลเรือน โดยมีคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง

ในเวลาต่อมา ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งใหม่ขึ้นในภูมิภาคจำนวน 3 แห่ง เพื่อกระจายการอุดมศึกษาให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ คือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ โดยมหาวิทยาลัยทั้งสามแห่งเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นนายกสภามหาวิทยาลัย แต่มีความแตกต่างไปจากมหาวิทยาลัยอื่น ๆ คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งได้กำหนดให้รายได้ของมหาวิทยาลัยเป็นรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ จนกระทั่งได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงขึ้นเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยตลาดวิชาที่รองรับการขยายตัวของนักเรียนที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนมากขึ้น ในขณะที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไม่อาจรับนักศึกษาเพิ่มขึ้นได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านนโยบายและงบประมาณที่กำหนดโดยสภาการศึกษาแห่งชาติ จากปัญหาการขาดความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ทำให้เกิดข้อเรียกร้องและการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา

1.3.3 มหาวิทยาลัยในยุคสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นทบวงในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่เกิดขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและการกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เช่น การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย การกำหนดมาตรฐานหลักสูตร มาตรฐานการบริหารงานบุคคล การติดตามประเมินผล การเสนอแนะจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัย การจัดตั้ง ยุบรวม หรือเลิกมหาวิทยาลัย โดยมีรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้รักษาการ มีมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการในสังกัดจำนวน 10 แห่ง และเพิ่มจำนวนเป็น 12 แห่ง ในปี พ.ศ. 2517 ต่อมาได้มีการเปลี่ยนสังกัดจากสำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็นทบวงมหาวิทยาลัยที่ไม่สังกัดกระทรวง ซึ่งทำให้สามารถกำหนดระบบบริหารงานที่แตกต่างไปจากกระทรวงอื่นได้

ในเวลาต่อมาได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2521 เพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชน โดยมหาวิทยาลัยจัดการศึกษาแบบไม่มีชั้นเรียน และใช้ระบบสื่อการสอนทางไปรษณีย์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์หรือสื่ออื่น ๆ ที่ผู้ศึกษาสามารถเรียนได้ด้วยตนเอง จึงทำให้มีนักศึกษาเป็นจำนวนมากจนมหาวิทยาลัยมีรายได้จากค่าธรรมเนียมมากกว่าเงินงบประมาณแผ่นดิน และในปี พ.ศ. 2533 ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในส่วนภูมิภาคขึ้นอีก 3 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และมหาวิทยาลัย

แม่ฟ้าหลวง ต่อมาได้มีการปรับฐานะของสถาบันที่มีอยู่เดิม ให้เป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ทบวงมหาวิทยาลัยในยุคนี้มีบทบาทหน้าที่หลักในการประสานงานและกำกับดูแลมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งระบบ มหาวิทยาลัยมีอิสระในการดำเนินกิจการของตนสูงกว่าในยุคที่สังกัดหน่วยงานอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม แม้มหาวิทยาลัยจะมีความยืดหยุ่นในการบริหารงานมากขึ้น แต่มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ยังเป็นส่วนราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจึงมีข้อจำกัดเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชาที่มีลำดับชั้นมาก การบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคลที่ต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลางเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ จึงทำให้การบริหารงานเกิดความล่าช้าและไม่สอดคล้องกับลักษณะของภารกิจจัดการเรียนการสอนในวิชาการระดับสูง

1.3.4 มหาวิทยาลัยในยุคปัจจุบัน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบการอุดมศึกษา เนื่องจากได้กำหนดให้โอนหน้าที่และอำนาจของทบวงมหาวิทยาลัยและบางหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุดมศึกษาไปเป็นของคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษา การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา และให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น¹⁰ ด้วยเหตุนี้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงได้รับการรับรองความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการ และเสรีภาพทางวิชาการตามหลักการพื้นฐานของภารกิจการอุดมศึกษาโดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่งได้เกิดขึ้นภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

1.4 ประเภทของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาและมีความแตกต่างไปจากวิทยาลัยหรือสถาบันที่เน้นการจัดการศึกษาในบางสาขาวิชาหรือบางกลุ่มสาขาวิชาใดโดยเฉพาะ ในขณะที่มหาวิทยาลัยจะจัดการศึกษาในสาขาวิชาที่หลากหลายหรือหลายกลุ่มวิชา โดยมหาวิทยาลัยของรัฐแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1.4.1 มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยอาจจำแนกมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการได้เป็น 3 กลุ่ม คือ มหาวิทยาลัยในกลุ่มที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย มหาวิทยาลัยในกลุ่มราชภัฏ และมหาวิทยาลัยในกลุ่มเทคโนโลยีราชมงคล

¹⁰ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 5

1.4.1.1 มหาวิทยาลัยในกลุ่มที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย

มหาวิทยาลัยในกลุ่มที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยหรือที่เรียกว่า “ทปอ.” คือ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ๆ และยังคงเป็นส่วนราชการอยู่จนถึงปัจจุบัน มีจำนวน 8 แห่ง ได้แก่

- (1) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- (2) มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
- (3) มหาวิทยาลัยนเรศวร
- (4) มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
- (5) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- (6) มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์
- (7) มหาวิทยาลัยนครพนม
- (8) มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์

1.4.1.2 มหาวิทยาลัยในกลุ่มราชภัฏ

มหาวิทยาลัยในกลุ่มราชภัฏหรือที่เรียกว่า “มรภ.” คือ สถาบันราชภัฏที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 จำนวน 41 แห่ง ที่ตั้งอยู่ในทุกภูมิภาคที่ได้รับการเปลี่ยนฐานะเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เพื่อทำหน้าที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น¹¹ โดยมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีวัตถุประสงค์ ขอบเขตหน้าที่และอำนาจ โครงสร้างการบริหาร และระบบบริหารงานด้านต่าง ๆ เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งกลุ่มมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง ปัจจุบันมหาวิทยาลัยราชภัฏที่เป็นส่วนราชการมีจำนวน 38 แห่ง ลดลงสองแห่งเนื่องจากมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตได้เปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558 และมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ควบรวมกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตกาฬสินธุ์ เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2558¹²

1.4.1.3 มหาวิทยาลัยในกลุ่มเทคโนโลยีราชมงคล

มหาวิทยาลัยของรัฐในกลุ่มเทคโนโลยีราชมงคลหรือที่เรียกว่า “มทร.” คือ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2518 จำนวน 9 แห่ง ที่ได้เปลี่ยนฐานะเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 เพื่อให้เป็น “สถาบันอุดมศึกษาด้านวิชาชีพและเทคโนโลยี ที่มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ที่มุ่งเน้นการปฏิบัติ ทำการสอน ทำการวิจัย ผลิตครูวิชาชีพ ให้บริการทางวิชาการในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม” โดยให้ผู้สำเร็จการอาชีวศึกษามีโอกาสในการศึกษาต่อด้านวิชาชีพเฉพาะทางระดับปริญญาเป็นหลัก ตามพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2518

¹¹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 4

¹² สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.ksu.ac.th/th/ประวัติมหาวิทยาลัย/>

กำหนดให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลแต่ละแห่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม¹³ ปัจจุบันมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลทั้ง 9 แห่ง ยังคงเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ได้แก่

- (1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี
- (2) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ
- (3) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก
- (4) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร
- (5) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
- (6) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา
- (7) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย
- (8) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ
- (9) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน

1.4.2 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นส่วนราชการ

1.4.2.1 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมีจำนวน 5 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย¹⁴

1.4.2.2 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นส่วนราชการ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นส่วนราชการเมื่อแรกจัดตั้ง ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยการยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับเดิมและตราพระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับใหม่ โดยมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการแห่งแรกที่ได้เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี หลังจากนั้นก็มีมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการหลายแห่งที่ได้เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยในกลุ่มนี้จำนวน 18 แห่ง

1.5 ลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยที่ทำให้แตกต่างจากส่วนราชการอื่นทั่วไป

เพื่อให้ภารกิจการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาสามารถบรรลุผลได้ตามวัตถุประสงค์ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ต้องสามารถดำเนินกิจการและบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยได้ตามหลักการพื้นฐานสองประการ คือ หลักความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจ และหลักเสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีผลทำให้มหาวิทยาลัยทั้งสองประเภทมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากส่วนราชการอื่น ๆ ทั่วไปในระดับกรม ดังนี้

¹³ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 มาตรา 5

¹⁴ ไม่รวมถึงสถาบันดนตรีร็อกยอนินวัฒนา

1.5.1 เป็นนิติบุคคลมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ

มหาวิทยาลัยทุกแห่งล้วนแต่จัดตั้งขึ้นโดยการพระราชบัญญัติจัดตั้ง ทั้งที่เป็นกรณีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะของมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ๆ หรือกรณีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นกฎหมายกลางเพื่อจัดตั้งกลุ่มมหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยทุกฉบับมีโครงสร้างของกฎหมายในทำนองเดียวกัน คือ กำหนดสถานะนิติบุคคล วัตถุประสงค์ หน้าที่และอำนาจ โครงสร้างการบริหาร ระบบบริหารงานด้านต่าง ๆ และความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ

ความเป็นนิติบุคคลของมหาวิทยาลัยที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติจัดตั้ง ทำให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลมหาชนที่สามารถมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบตามกฎหมายในการดำเนินการกิจและบริหารงาน รวมทั้งมีเอกสิทธิ์บางประการที่อยู่เหนือเอกชน เช่น ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในการบังคับคดี บุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ มหาวิทยาลัยสามารถได้รับเงินช่วยเหลือหรือการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น

ในขณะที่ส่วนราชการอื่นระดับกรมล้วนแต่จัดตั้งรวมกันทั้งหมดโดยกฎหมายกลางฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ไม่มีพระราชบัญญัติใดตราขึ้นเพื่อจัดตั้งกรมใดกรมหนึ่งเป็นการเฉพาะ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ไม่ได้กำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ของกรมไว้อย่างชัดเจน

1.5.2 ระบบบริหารที่เป็นอิสระ

หลักการพื้นฐานสำคัญที่ทำให้มหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากส่วนราชการอื่น คือ ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในการบริหารงาน ที่ได้รับหลักประกันตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละฉบับ เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งของมหาวิทยาลัยได้กำหนด วัตถุประสงค์ หน้าที่และอำนาจ และการบริหารงานของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นการเฉพาะซึ่งอาจแตกต่างไปจากมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ได้

ในขณะที่ส่วนราชการระดับกรมมีโครงสร้างการบริหาร และระบบบริหารงานด้านต่าง ๆ ที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายกลาง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่มีผลใช้บังคับกับทุกกรมเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด

สำหรับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งนั้นจะมีโครงสร้างการบริหารที่ประกอบด้วย สภามหาวิทยาลัย และอธิการบดี โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรตัดสินใจสูงสุดของมหาวิทยาลัย ส่วนอธิการบดีของมหาวิทยาลัยก็มีความแตกต่างไปจากอธิบดีของกรม

1.5.2.1 สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรตัดสินใจสูงสุดของมหาวิทยาลัย¹⁵

สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรกลุ่มที่ประกอบด้วย คือ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ผู้บริหารมหาวิทยาลัย และผู้แทนคณาจารย์และเจ้าหน้าที่ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอาจมีจำนวนและสัดส่วนของกรรมการสภาแตกต่างกันออกไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งของมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ๆ โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ภายในหน้าที่และอำนาจของมหาวิทยาลัย โดยไม่มีสายบังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไป ดังนั้น ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจที่จะสั่งการให้สภามหาวิทยาลัยกระทำการ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำใด ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งนี้ หน้าที่และอำนาจสำคัญของสภามหาวิทยาลัยในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยมีหลายประการ เช่น

- การกำหนดเป้าหมาย วางนโยบาย และแนวทางในการพัฒนาของมหาวิทยาลัย
- การออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัยเพื่อการปฏิบัติงาน
- การออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย การบริหารการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย
- การอนุมัติอนุญาต ปริญญา หรือประกาศนียบัตรในการศึกษาระดับต่าง ๆ
- การดำเนินการเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งกำหนดไว้
- การอนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย
- การอนุมัติการจัดตั้ง การรวม หรือการยุบเลิกส่วนงานของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการแบ่งหน่วยงานภายในของส่วนงาน

ในขณะการบริหารงานของส่วนราชการอื่นระดับกรมซึ่งอยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชา ที่มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรมย่อมมีสายบังคับบัญชาที่อยู่เหนืออธิบดีขึ้นไป คือ ปลัดกระทรวง รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี การตัดสินใจหรือการกระทำใด ๆ ของอธิบดีจึงสามารถถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หากผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปพิจารณาเห็นว่าการตัดสินใจหรือการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม

1.5.2.2 อธิการบดีของมหาวิทยาลัยแตกต่างไปจากอธิบดีของกรม

อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในฐานะเป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัย โดยอธิการบดีของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งล้วนมีที่มาจากระบบการสรรหา ซึ่งกระบวนการสรรหาอธิการบดีของแต่ละมหาวิทยาลัยจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเอง ที่มีหลักการในทำนองเดียวกัน คือ มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัยทั้ง

¹⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ, (โรงพิมพ์เดือนตุลา: กรุงเทพฯ), 2562, หน้า 23 – 34.

คณาจารย์ บุคลากรเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุน และนักศึกษา โดยมีคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้เสนอชื่อ และสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเลือกอธิการบดี ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการสรรหา ก็เป็นไปตามข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศหรือแนวปฏิบัติที่แต่ละมหาวิทยาลัยจะกำหนดขึ้น สำหรับ คุณสมบัติ หน้าที่และอำนาจ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของอธิการบดีก็เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ๆ ทั้งนี้ การทำงานของอธิการบดีมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกับสภามหาวิทยาลัย และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย

ในขณะที่ส่วนราชการระดับกรมมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยอธิบดีของทุกกรมมาจากการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามหลักเกณฑ์กลางที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การตัดสินใจของอธิบดีในการบริหารงานของกรมมีลักษณะเด็ดขาดและสิ้นสุดภายในกรม แม้ว่าจะมีผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไปอาจสั่งการให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของอธิบดีกรมได้

1.5.3 การบริหารงบประมาณที่เป็นอิสระ

ลักษณะพิเศษของการบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัย คือ อิสระในการบริหารการเงินและงบประมาณ และระบบบริหารงบประมาณที่คู่ขนานกับระบบราชการ

1.5.3.1 อิสระในการบริหารการเงินและงบประมาณ

ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้วว่าสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดของมหาวิทยาลัย โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในส่วนที่เกี่ยวกับระบบบริหารงบประมาณไว้ในทำนองเดียวกัน คือ อำนาจในการออกข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารการเงิน การจัดหารายได้ และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ สภามหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะของตนเองยังมีอำนาจในการบริหารการเงินและงบประมาณกว้างขวางกว่าสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกลาง เช่น มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและวิธีการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ การจัดหาแหล่งทุนและทรัพยากรอื่น มีอำนาจในการอนุมัติการกู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงิน การถือหุ้นหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วน และการลงทุนหรือการร่วมลงทุน การปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เป็นต้น

ในขณะที่ส่วนราชการระดับกรมมีระบบบริหารการเงินและงบประมาณระบบเดียว คือ ทุกกรมต้องดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562

1.5.3.2 ระบบบริหารงบประมาณที่คู่ขนานกับระบบราชการ

มหาวิทยาลัยทุกแห่งจะมีรายได้ในแต่ละปีงบประมาณจาก 2 ส่วนหลัก คือ เงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ และเงินรายได้อื่น โดยเงินที่มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการได้รับการจัดสรรจากรัฐ กับเงินที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้รับการจัดสรรจากรัฐมีลักษณะแตกต่างกัน เนื่องจากมหาวิทยาลัยที่เป็น

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ส่วนราชการจะได้รับเป็นเงินงบประมาณรายจ่าย ในขณะที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะได้รับเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ซึ่งเงินดังกล่าวมีระบบบริหารงบประมาณที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การใช้เงินงบประมาณจะจ่ายได้เฉพาะตามรายการที่กำหนดไว้ และต้องเป็นไปตามอัตราที่กำหนดไว้โดยกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง หากมีเงินงบประมาณคงเหลือก็ต้องคืนกระทรวงการคลัง ส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปมหาวิทยาลัยสามารถนำไปใช้จ่ายได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม หากมีเงินเหลือก็สามารถเก็บเป็นทุนของมหาวิทยาลัยได้

สำหรับรายได้จากแหล่งอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัยนั้นจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละมหาวิทยาลัย เช่น รายได้จากค่าธรรมเนียม งานวิจัย จากการให้บริการสังคม หรือจากการเก็บค่าหน่วยกิต ฯลฯ ซึ่งรายได้เหล่านี้เป็นรายได้ที่พระราชบัญญัติจัดตั้งได้กำหนดให้เป็นรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน มหาวิทยาลัยจึงสามารถนำรายได้เหล่านี้ไปพัฒนามหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม ภายใต้ข้อบังคับหรือระเบียบที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดไว้

ในขณะที่ส่วนราชการในระดับกรมจะมีระบบบริหารงบประมาณเพียงระบบเดียว คือ การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินต้องเป็นไปตามรายการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการบริหารการเบิกจ่ายต้องดำเนินการตามระเบียบหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่สำนักงบประมาณหรือกรมบัญชีกลางกำหนด

1.5.4 การบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ

ความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยสามารถพิจารณาได้สองประเด็น คือ มหาวิทยาลัยมีบุคลากรหลากหลายประเภท และมหาวิทยาลัยมีอิสระในการจัดระบบบริหารงานบุคคลด้วยตนเอง

1.5.4.1 มหาวิทยาลัยมีบุคลากรหลากหลายประเภท

บุคลากรของมหาวิทยาลัยมี 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการต่างก็มีบุคลากรทั้งสองประเภทดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐไม่อนุญาตให้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการบรรจุข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้น แต่ให้ใช้หลักเกณฑ์การบรรจุพนักงานมหาวิทยาลัยในทำนองเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ส่งผลให้จำนวนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยจะค่อย ๆ ลดลง ในขณะที่พนักงานมหาวิทยาลัยจะเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ในอนาคตมหาวิทยาลัยทั้งหลายอาจมีบุคลากรเพียงประเภทเดียว

1.5.4.2 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการจัดระบบบริหารงานบุคคลด้วยตนเอง

มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสามารถจัดระบบบริหารงานบุคคลของตนเองได้ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งบัญญัติให้อำนาจไว้ โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในมหาวิทยาลัยที่จะออกข้อบังคับหรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ และผู้บริหาร รวมทั้งการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่

กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง เช่น อธิการบดี หัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ ประธานกรรมการและกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการยังคงมีข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยปฏิบัติงานอยู่ การบริหารงานบุคคลในส่วนดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดให้มี “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย” หรือ “กพอ.” เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องปฏิบัติตามข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามมาตรฐานอย่างเดียวกัน แต่ในกรณีของบุคลากรประเภทพนักงานมหาวิทยาลัยนั้น มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีอิสระในการกำหนดระบบบริหารงานบุคคลด้วยตัวเอง ภายใต้ข้อบังคับหรือระเบียบที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดไว้ ดังนั้น การกำหนดอัตราค่าจ้าง การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน หรือประโยชน์อื่น ๆ ในส่วนของพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติอย่างเดียวกัน มหาวิทยาลัยอาจกำหนดค่าตอบแทนที่สูงกว่า หรือนำระบบสัญญาจ้างงานมาใช้กับระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของตนก็ได้

1.6 ความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ¹⁶

เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษบางประการเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการกิจการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ซึ่งทำให้มหาวิทยาลัยที่แม้จะเป็นส่วนราชการมีความแตกต่างไปจากส่วนราชการอื่นในระดับกรม ขณะเดียวกันลักษณะพิเศษดังกล่าวก็ได้ทำให้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก

1.6.1 การบริหารงาน

การตราพระราชบัญญัติเพื่อจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งขึ้นนับเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย และเป็นการยอมรับซึ่งความแตกต่างหลากหลายในการบริหารงานของระบบมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามเมื่อมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการยังคงอยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐ แม้ว่าจะไม่เข้มข้นเท่ากับส่วนราชการอื่นในระดับกรม มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการได้กำหนดให้การบริหารงานบางเรื่องของมหาวิทยาลัยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เช่น

- การจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกสำนักงานวิทยาเขต บัณฑิตวิทยาลัย คณะ สถาบัน สำนัก วิทยาลัย ศูนย์ ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ให้ทำเป็นกฎกระทรวง ดังนั้นในกรณีนี้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการจะต้องเสนอร่างกฎกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ¹⁷

¹⁶ สุรพล นิติไกรพจน์, กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา, (กรุงเทพฯ : สถาบันคลังสมองชาติ, 2557).
หน้า 11 – 16.

¹⁷ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 11

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลงานพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

- การแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงานคนบดี สำนักงานผู้อำนวยการ และกอง ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากอง ให้ทำเป็นประกาศกระทรวงและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้นในกรณีนี้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการจะต้องเสนอร่างประกาศต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ¹⁸

- การกำหนดให้สาขาวิชาที่มีการสอนในมหาวิทยาลัยใดมีปริญญาชั้นใด และจะใช้อักษรย่อสำหรับสาขาวิชานั้นอย่างไรให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น ในกรณีนี้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการจะต้องเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ¹⁹

ในขณะที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สภามหาวิทยาลัย สามารถอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้ง เพื่อออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานได้อย่างกว้างขวางและมีความเป็นอิสระมากกว่า เช่น

- การรวม การเปลี่ยนแปลง การยุบเลิกส่วนงาน และการแบ่งส่วนงานต่าง ๆ ทั้งสำนักงาน คณะ มหาวิทยาลัย สถาบัน และสำนัก หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าโดยจัดทำเป็นข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้นการดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยและสิ้นสุดภายในมหาวิทยาลัย โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากองค์กรภายนอก²⁰

- การกำหนดให้สาขาวิชาใดมีปริญญา อนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรชั้นใด และจะใช้อักษรย่อสำหรับสาขาวิชานั้นอย่างไร ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา²¹

อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง สภามหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งในการกำหนดชั้นปริญญาและอักษรย่อสำหรับแต่ละสาขาวิชา เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

1.6.2. การบริหารงานบุคคล

เนื่องจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการยังมีระบบบริหารงานบุคคลภายใต้ระบบมาตรฐานกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรกลางที่มีหน้าที่และอำนาจกำหนดตำแหน่ง ระดับตำแหน่ง ค่าตอบแทน และอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมให้แก่แต่ละมหาวิทยาลัย²² เพราะข้าราชการพลเรือนเหล่านี้ยังได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนผ่านเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือนที่รัฐจัดสรรให้มหาวิทยาลัยในแต่ละปี ดังนั้นเมื่อมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเงินเดือนหรือค่าตอบแทนของบุคลากรในระบบราชการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยย่อมจะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงไปด้วย

¹⁸ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. 2548 มาตรา 10

¹⁹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. 2548 มาตรา 49 วรรคสอง

²⁰ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 9

²¹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 81 วรรคสอง

²² พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. 2548 มาตรา 18 (13)

ในส่วนของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งในการพิจารณาออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ซึ่งรวมถึงการกำหนดตำแหน่ง ระดับตำแหน่ง กรอบอัตราค่าจ้าง เงินเดือนและค่าตอบแทน สวัสดิการ สิทธิประโยชน์และประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย การบรรจุ แต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง²³ เว้นแต่ในกรณีที่มหาวิทยาลัยมีบุคลากรซึ่งเปลี่ยนสภาพจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ต้องได้รับหลักประกันความมั่นคงและสถานะที่ไม่น้อยกว่าเดิมตามที่ปรากฏในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างในประเด็นนี้ว่ามีไม่มากนักในระบบมหาวิทยาลัยเพราะจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัยมีจำนวนมากกว่าข้าราชการพลเรือนที่จะค่อย ๆ ลดลงอย่างต่อเนื่อง

1.6.3 การบริหารงบประมาณ

มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการได้รับการสนับสนุนเงินจากรัฐในรูปแบบงบประมาณแผ่นดิน ทำให้มหาวิทยาลัยต้องจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ และใช้จ่ายงบประมาณตามรายการหรือแผนงานที่ได้รับการอนุมัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในลักษณะเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นในระดับกรม และการใช้จ่ายจะต้องไปไปตามอัตราและวิธีการที่กำหนดไว้โดยระเบียบหรือข้อบังคับของหน่วยงานกลางที่มีผลใช้บังคับกับส่วนราชการทั่วไป โดยไม่อาจยกเว้นหรือกำหนดเป็นอย่างอื่นได้

ส่วนมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้รับการสนับสนุนจากรัฐในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้เป็นรายปี ซึ่งมหาวิทยาลัยสามารถใช้จ่ายเงินดังกล่าวได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมตามที่สภามหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบ โดยการกำหนดรายจ่าย อัตราการจ่าย หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่จะกำหนดขึ้น และหากมีเงินเหลืออยู่ก็สามารถเก็บไว้เป็นเงินทุนสะสมของมหาวิทยาลัยได้โดยไม่ต้องส่งคืนกระทรวงการคลัง

1.6.4 ความสัมพันธ์กับรัฐบาล

มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามสายบังคับบัญชาเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการใด ๆ ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาโดยสั่งการเหนือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ในการที่จะสั่งให้กระทำการ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำที่เห็นว่าผิดพลาด บกพร่อง หรือไม่เหมาะสม รวมทั้งสามารถสอดเข้าไปกระทำการแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้ นอกจากนั้นผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจสั่งการเหนือตัวบุคคลผู้ใต้บังคับบัญชา ในการที่จะสั่งแต่งตั้ง โยกย้าย การให้ความดีความชอบ และการพิจารณาโทษทางวินัย

ในขณะที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลในลักษณะ “การกำกับดูแล” โดยองค์กรผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลจะสามารถใช้อำนาจกำกับดูแลได้เฉพาะในกรณีที่มิมีบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดหน้าที่และอำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน และการใช้อำนาจกำกับดูแลจะกระทำต่อเมื่อเป็นกรณีที่ผู้

²³ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 14 (7) และมาตรา 23 (3) และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 16 (9)

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

อยู่ใต้การกำกับดูแลการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่อาจที่จะสอดเข้าไปใช้อำนาจกำกับดูแลในกรณี เห็นว่าการกระทำของผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลเป็นการใช้ดุลพินิจหรือตัดสินใจที่ไม่เหมาะสม ซึ่งอำนาจในการ กำกับดูแลนี้จะปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกฉบับ โดยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจกำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่ง กิจการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี

บทที่ 2

การให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่บุคคลกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

ในปัจจุบันระบบกฎหมายของประเทศไทยได้ให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางในการที่จะได้แย่งสิทธิของตนเองในกรณีที่ถูกรัฐใช้อำนาจหรือกระทำการอันเป็นการกระทบสิทธิของตนและทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายอย่างน้อย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาทางปกครอง และการโต้แย้งสิทธิของตนเมื่อมีการดำเนินการที่มีได้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จัดตั้งศาลปกครองและให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องคดีปกครองซึ่งเป็นไปโดยสะดวก เรียบง่าย ไม่ซับซ้อน อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวเมื่อนำมาใช้กับมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะพิเศษในการบริหารงาน ก็เกิดผลกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่กว่าส่วนราชการอื่นเป็นพิเศษเช่นเดียวกัน โดยในบทนี้จะกล่าวถึงหลักประกันความเป็นธรรมตามกฎหมายในการควบคุมฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว และผลกระทบของการให้หลักประกันความเป็นธรรมตามกฎหมายต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยสามารถพิจารณาได้ตามลำดับดังต่อไปนี้

2.1 หลักประกันความเป็นธรรมตามกฎหมายในการควบคุมฝ่ายปกครอง

เนื่องจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือผู้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจแทนฝ่ายปกครองนั้นมีผลเป็นการกระทบสิทธิของประชาชนในทุกกรณี จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่ในฐานะฝ่ายปกครองก็ต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เหล่านั้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและการออก “คำสั่งทางปกครอง” ของหน่วยงานทางปกครองทั้งหลาย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีศาลปกครองเป็นการที่มีอำนาจในการวินิจฉัย “คดีปกครอง” กล่าวคือคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั่นเอง โดยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดในพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว นั้น นอกจากจะเป็นการกำหนดวิธีการขั้นตอนในการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองแล้ว ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการโต้แย้งการกระทำทางปกครองประเภทต่าง ๆ ของหน่วยงานทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือแม้แต่การเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการนั้น เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถโต้แย้งการกระทำของหน่วยงานทางปกครองที่มากระทบสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ สะดวก และได้รับการพิจารณาที่รวดเร็ว โดยสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

2.1.1 หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และขั้นตอนเกี่ยวกับการปฏิบัติ

ภายหลังจากที่ได้ออกคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดมาตรฐานกลางของวิธีพิจารณาทางปกครองเอาไว้ให้ฝ่ายปกครองถือปฏิบัติในการพิจารณาทางปกครอง และหากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาทางปกครองเอาไว้ หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวต้องมีหลักประกันความเป็นธรรมและมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากกฎหมายเฉพาะนั้นหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาทางปกครองมีหลักประกันความเป็นธรรมและมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ให้นำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้แทน²⁴ จึงถือได้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการขั้นต่ำในการพิจารณาทางปกครองนั่นเอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองไว้ดังต่อไปนี้

1) เจ้าหน้าที่ผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาในเรื่องใด ๆ ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในเรื่องนั้น²⁵ และเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องมีความเป็นกลาง กล่าวคือไม่มีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางกับตัวคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ทั้งความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นคู่กรณีเสียเอง เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เป็นญาติกับคู่กรณี เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนของตัวแทนของคู่กรณี เป็นเจ้าหน้าที่ ลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณี²⁶ และความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน คือ เหตุอันใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้²⁷ เช่น เป็นคู่สัญญากับคู่กรณี เป็นปรปักษ์กับคู่กรณี เป็นต้น²⁸

2) เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสได้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน²⁹ และมีสิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นเพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนจากการพิจารณาทางปกครองนั้นได้อย่างเต็มที่ และให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรับฟังข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองมาบังคับกับตัวคู่กรณีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่เจ้าหน้าที่อาจไม่จำเป็นต้องรับฟังคู่กรณีก็ได้ กล่าวคือ (1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป (3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลง (4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัด

²⁴ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

²⁵ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

²⁶ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

²⁷ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

²⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2554), น. 170.

²⁹ มาตรา 30 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในตัวอย่างการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ (5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง หรือกรณีอื่นที่อาจกำหนดในภายหลัง³⁰

3) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดกรอบเวลาเอาไว้ว่าการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด องค์การเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน³¹ อย่างไรก็ตาม หากมีเหตุจำเป็นหรือข้อขัดข้องจนไม่สามารถออกคำสั่งได้ภายในกรอบระยะเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจขยายเวลาในการพิจารณาออกไปได้ แต่ต้องมีเหตุผลอันสมควร

4) เจ้าหน้าที่จะต้องให้เหตุผลในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ ไว้ด้วย ว่าเพราะเหตุใดตนจึงได้ตัดสินใจใช้อำนาจไปในทางนั้น โดยอย่างน้อยที่สุดจะต้องประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลยพินิจ³² ทั้งนี้ก็เพื่อให้คู่กรณีสามารถโต้แย้งเหตุผลของเจ้าหน้าที่ที่ตนไม่เห็นด้วยได้อย่างชัดเจน อันเป็นการประกันสิทธิของคู่กรณีจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดี แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองก็ได้ หากเป็นกรณีการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองดังต่อไปนี้ (1) กรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิหน้าที่ของบุคคลอื่น (2) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก (3) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ (4) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ³³

5) คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองมีสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของตนได้³⁴ เพื่อให้โอกาสฝ่ายปกครองในการพิจารณาการใช้อำนาจของตนอีกครั้ง ซึ่งในคำสั่งนั้นจะต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ โดยระบุกรณีที่สามารถอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย³⁵ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือหากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์เอาไว้ ก็ให้เป็นไปตามนั้น

ทั้งนี้ นอกจากหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ยังคงคำนึงถึงความชอบด้วยเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นตามหลักกฎหมายทั่วไปในทางกฎหมายปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครองด้วยเสมอ เช่น ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เป็นการใช้อำนาจ

³⁰ มาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

³¹ มาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

³² มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

³³ มาตรา 37 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

³⁴ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

³⁵ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ความถูกต้องของการใช้ดุลยพินิจ ความสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ ความชัดเจนแน่นอนของเนื้อหา และความสอดคล้องของเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองกับกฎหมายในลำดับชั้นที่สูงกว่า³⁶ เป็นต้น

การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องทางปกครองหรือการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นี้ ถือเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนได้เป็นอย่างมาก เพราะนอกจากการกำหนดหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะเป็นการกำหนดขั้นตอนและวิธีการให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติในการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ทางด้านประชาชนผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองก็สามารถตรวจสอบได้ว่าหน่วยงานทางปกครองได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ หากไม่ ก็สามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นโดยการอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้อีกด้วย

2.1.2 หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน โดยระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองนั้นจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง³⁷ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองขึ้น โดยพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในเรื่องดังต่อไปนี้³⁸

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

³⁶ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 28, น. 188-193.

³⁷ สุนันทา เอกไพศาลกุล, สรุปสาระสำคัญพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2562 จาก http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail_049.htm

³⁸ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ทั้งนี้ คดีเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์³⁹

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าศาลปกครองนั้นจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการดำเนินคดีปกครองเนื่องจากอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ รวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยง่าย การฟ้องคดีปกครองจึงมีลักษณะเฉพาะดังต่อไปนี้

1) โดยปกติการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองจะไม่มีหลักเกณฑ์ ที่ซับซ้อนให้เป็น ภาระแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะฟ้องคดี และการดำเนินคดีในศาลปกครองก็ค่อนข้างยืดหยุ่น เพื่อให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน มีความถูกต้องและครบถ้วนที่สุด และเนื่องจากคดีปกครองมีลักษณะพิเศษต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญา ดังนั้น จึงต้องมีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมกับสภาพของคดีปกครองเอง ซึ่งได้แก่วิธีพิจารณาแบบไต่สวน อันเป็นวิธีการที่มีหลักสำคัญในการให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง และเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาเอง⁴⁰

2) การฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินการด้วยตนเองได้โดยไม่จำเป็นต้องมีทนายความ แต่หากผู้ฟ้องคดีไม่สะดวกที่จะดำเนินการใด ๆ ด้วยตนเองก็อาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนตนตั้งแต่ต้นจนเสร็จคดีก็ได้

3) การฟ้องคดีปกครองไม่มีแบบของคำฟ้องกำหนดไว้เฉพาะ แต่ต้องทำเป็นหนังสือ จะฟ้องด้วยวาจาไม่ได้ โดยใช้ถ้อยคำสุภาพ และมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁴¹ กล่าวคือ ต้องระบุ ชื่อ ที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี คำขอและลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี โดยต้องแนบพยานหลักฐานที่

³⁹ มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴⁰ การฟ้องคดีปกครอง, สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2562 จาก http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation.html?page=02litigation_895.

⁴¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

(1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

(3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

(4) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย....

เกี่ยวข้องไปพร้อมคำฟ้อง โดยผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนายานหลักฐานตามจำนวนผู้ถูกฟ้องคดีด้วย

คำฟ้องนั้นจะยื่นด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้ผู้ยื่นแทนหรือจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีหลายคนในเหตุเดียวกัน จะยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยมอบให้ผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนก็ได้โดยไม่ต้องทำใบมอบอำนาจหรือใบมอบฉันทะ และถือว่าการกระทำของตัวแทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคนด้วย⁴²

4) ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินในกรณีละเมิด หรือผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบว่า จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือไม่และเท่าใดหากผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องด้วยตนเอง ผู้ฟ้องคดีอาจขอรับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ศาลปกครองในขณะที่ยื่นฟ้องก็ได้ แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ ลงทะเบียน ผู้ฟ้องคดีจะต้องคำนวณเงินค่าธรรมเนียมศาลเอง หากคำนวณได้ไม่ถูกต้อง ศาลก็จะมีคำสั่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ถูกต้องในภายหลัง

2.2 ผลกระทบของการให้หลักประกันความเป็นธรรมตามกฎหมายต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

การให้หลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากจะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามหลักนิติรัฐที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองแล้ว ในอีกด้านหนึ่ง การให้หลักประกันดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของส่วนราชการได้เช่นกัน โดยเฉพาะกับมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะพิเศษในการบริหารงาน โดยสามารถพิจารณาผลกระทบของการให้หลักประกันความเป็นธรรมตามกฎหมายต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยได้ดังนี้

2.2.1 การใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

การให้หลักประกันความเป็นธรรมตามหลักฟังความทุกฝ่ายในการพิจารณาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น แม้ว่าจะเป็นประโยชน์กับคู่กรณีที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในอันที่จะได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองก็ตาม แต่อาจมีผู้ที่ประสงค์จะใช้ช่องทางนี้ นำเรื่องร้องเรียนกล่าวหาโดยไม่มีมูลหรือปราศจากข้อเท็จจริงแต่อาศัยช่องทางตามกฎหมายที่กำหนดให้สิทธิไว้ ร้องเรียนไปยังหลายที่หรือร้องเรียนซ้ำในประเด็นเดียวกันโดยปราศจากมูลความจริง ในหลายขั้นตอน เช่น การบริหารงานบุคคล การเลื่อนระดับ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การพิจารณางบประมาณ การสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การสรรหาอธิการบดี โดยมุ่งหวังให้กระบวนการต่าง ๆ ถูกทำให้ช้าลง เนื่องจากเมื่อมีการร้องเรียนในขั้นตอนต่าง ๆ แล้ว การที่เจ้าหน้าที่จะปิดกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่การออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ย่อมเป็นไปได้ยาก การกระทำดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าบุคคลดังกล่าวใช้สิทธิโดยไม่สุจริตก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการทำงานและการบริหารงานของมหาวิทยาลัยโดยรวม

⁴² มาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.2.2 การอาศัยสิทธิตามกฎหมายเพื่อประวิงเวลา

การที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่คู่กรณีอันเป็นหลักประกันในว่าคู่กรณีจะได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจอรัฐ จึงอาจเป็นช่องทางให้คู่กรณีใช้เป็นเครื่องมือในการประวิงเวลาได้ เนื่องจากในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยเอกชน มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การจัดการศึกษา ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของมหาวิทยาลัยที่แตกต่างออกไปจากส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐอื่นทั่วไป เมื่อกฎหมายให้หลักประกันความเป็นธรรมกับผู้ที่ต้องติดต่อสัมพันธ์หรืออยู่ภายใต้บังคับของมหาวิทยาลัยในการกระบวนกรขั้นตอนต่าง ๆ เช่น การเลื่อนระดับ การสรรหาบุคคล การดำเนินการทางวินัย การเสนอเพื่อขอตำแหน่งทางวิชาการ และการบริหารงานอื่น ๆ ผลกระทบในอีกด้านหนึ่งทำให้กระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านั้น ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาซึ่งจะเป็นการประวิงเวลาทำให้ขั้นตอนต่าง ๆ ถูกยืดยาวออกไป

2.2.3 การอ้างสิทธิตามกฎหมายก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

การที่คู่กรณีกล่าวอ้างและใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิไว้จะเป็นการคุ้มครองสิทธิก็ตาม แต่ในอีกทางหนึ่งก็ก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การบริหารงานของมหาวิทยาลัย ทำให้กระบวนการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยหยุดชะงักลง ผลกระทบในด้านนี้นับได้ว่าเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของมหาวิทยาลัยไม่เฉพาะแต่การบริหารงานบุคคลเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามพันธกิจของมหาวิทยาลัยในการจัดการศึกษา เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของมหาวิทยาลัย คือ การจัดการศึกษา ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจจะหยุดชะงักได้นานจนเกินไป เช่น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ว่า⁴³ มาตรา 13 (1)⁴⁴ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ที่เป็นคู่กรณีจะไม่สามารถทำการพิจารณาทางปกครองได้ ซึ่งหมายความว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ตนเองมิได้ เมื่อข้อหาข้อนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ศาสตราจารย์ ป. ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองได้พิจารณาทางปกครองในเรื่องที่รองศาสตราจารย์ ส. ยื่นเสนอขอกำหนดตำแหน่งศาสตราจารย์ ดังนั้น ศาสตราจารย์ ป. จึงไม่ใช่คู่กรณีตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อันจะทำให้มีเหตุต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครอง สำหรับปัญหาที่มีผู้ร้องเรียนว่า ศาสตราจารย์ ป. เป็นผู้มีความใกล้ชิดและดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเสนอขอกำหนดตำแหน่งศาสตราจารย์ของรองศาสตราจารย์ ส. นั้น เหตุตามข้อเท็จจริงดังกล่าวจะถือเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอัน

⁴³ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง กรณีการพิจารณาแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ (เรื่องเสร็จที่ 132/2562)

⁴⁴ มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(1) เป็นคู่กรณีเอง

ฯลฯ

ฯลฯ

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา 16⁴⁵ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไปว่าปรากฏชัดแจ้งหรือมีข้อสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการว่ามัวคืดหรือความลำเอียงจนอาจทำให้การใช้ดุลพินิจพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรมได้มากนักน้อยเพียงใด โดยในกรณีที่มีผู้คัดค้านว่ากรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองผู้ใดมีลักษณะดังกล่าว กรรมการผู้นั้นจะต้องเป็นผู้พิจารณาด้วยตนเองว่าตนมีเหตุตามที่คัดค้านนั้นหรือไม่ หากเห็นว่าตนมีเหตุตามที่คัดค้านก็ให้หยุดการพิจารณาและถอนตัวออกไป แต่หากเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านให้แจ้งให้ประธานกรรมการทราบ เพื่อให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านและมีมติเกี่ยวกับกรรมการผู้ถูกคัดค้านนั้น โดยในการประชุมดังกล่าว กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม และให้ถือว่าคณะกรรมการนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 15⁴⁶ และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

เมื่อข้อหาข้อนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ภายหลังจากที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับหนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของศาสตราจารย์ ป. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือแจ้งให้สภามหาวิทยาลัยราชภัฏแห่งหนึ่งตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว สภามหาวิทยาลัยฯ จึงได้มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการพิจารณาเหตุคัดค้านและมีมติเกี่ยวกับกรรมการผู้ถูก

⁴⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 16 ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(2) ถ้ามีผู้กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

⁴⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 15 เมื่อมีกรณีตามมาตรา 13 หรือผู้กรณีคัดค้านว่ากรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีลักษณะดังกล่าว ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ในการประชุมดังกล่าวกรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม

ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้าน ในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน

ถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

การยื่นคำคัดค้านและการพิจารณาคำคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

คัดค้านนั้น โดยคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ ในการประชุมครั้งที่ 4/2561 เมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2561 ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว และได้รายงานผลการตรวจสอบไปยังสภามหาวิทยาลัยฯ ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านและมีคำสั่งต่อไป ซึ่งสภามหาวิทยาลัยฯ ในการประชุมครั้งที่ 4/2561 เมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2561 ได้พิจารณาผลการตรวจสอบดังกล่าวแล้ว โดยศาสตราจารย์ ป. ไม่ได้ร่วมประชุมในวาระดังกล่าว และที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยฯ ได้มีมติเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการว่า การทำหน้าที่ต่าง ๆ ของศาสตราจารย์ ป. เป็นไปตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 แล้ว ประเด็นร้องเรียนของผู้ร้องจึงไม่มีมูล ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการและสภามหาวิทยาลัยฯ ได้พิจารณาเหตุคัดค้านและมีมติในประเด็นที่มีผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของศาสตราจารย์ ป. แล้ว จึงถือได้ว่าคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการและสภามหาวิทยาลัยฯ ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 15 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว

จากบันทึกความเห็นดังกล่าว ย่อมเห็นได้ว่าหลักประกันความเป็นธรรมรวมถึงสิทธิต่าง ๆ ของบุคคลในกระบวนการพิจารณาทางปกครองย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในอีกทางหนึ่งด้วยเช่นกัน

บทที่ 3

การศึกษาข้อร้องเรียนและการฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัย

คณะที่ปรึกษาได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่วไป และการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ถือว่าเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยและมีความซับซ้อนของเรื่องที่น่าสนใจและสมควรยกขึ้นมาพิจารณา โดยคณะที่ปรึกษาได้รวบรวมข้อมูลการร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยต่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งต่อมาภายหลังจากการจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้โอนมารวมกับสำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และรวบรวมคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

3.1 การร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่วไป

เนื่องจากการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษเฉพาะที่แตกต่างจากหน่วยงานของรัฐอื่น ที่มีความอิสระแต่ก็มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จึงมีโอกาสทำให้เกิดข้อพิพาทในมหาวิทยาลัยได้ค่อนข้างมาก เนื่องจากในปัจจุบันได้เปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งสิทธิของตนได้เต็มที่ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือการร้องเรียนในกรณีต่าง ๆ รวมถึงการฟ้องคดีต่อศาลที่สามารถกระทำได้ง่าย จึงทำให้ข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก อันสามารถพิจารณาจากเรื่องร้องเรียนที่มีไปยังกลุ่มอุทธรณ์ร้องทุกข์ สำนักนิติการ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ซึ่งปัจจุบันโอนไปอยู่กับสำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี) และสถิติการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด จากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้

3.1.1 เรื่องร้องเรียนต่อกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี

ข้อมูลจากกลุ่มอุทธรณ์ร้องทุกข์ สำนักนิติการ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ซึ่งปัจจุบันโอนไปอยู่กับสำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี) ระบุว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 จนถึงปัจจุบัน มีเรื่องร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี รวมทั้งสิ้น 1,611 เรื่อง แบ่งเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จำนวน 302 เรื่อง เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงาน จำนวน 355 เรื่อง เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการสรรหาและการโปรดเกล้าฯ จำนวน 132 เรื่อง เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน จำนวน 167 เรื่อง เรื่องร้องเรียนเพื่อขอความเป็นธรรม จำนวน 409 เรื่อง และเรื่องการร้องเรียนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

และผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 266 เรื่อง ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนไม่น้อยสำหรับการร้องเรียนในระดับผู้กำกับดูแลมหาวิทยาลัย

3.1.2 การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ข้อมูลจากรายงานฉบับสมบูรณ์ รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย (ข้อมูลเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2561) ปรากฏคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ทั้งในกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี และในกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี จำนวน 507 คำวินิจฉัย ประกอบด้วยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 289 คำพิพากษา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด 218 คำสั่ง โดยสามารถพิจารณาได้ตามประเด็นแห่งคดีดังต่อไปนี้

1) คำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาทุนการศึกษา จำนวน 134 คำวินิจฉัย เป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี 35 คำวินิจฉัย และกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี 99 คำวินิจฉัย โดยเป็นทั้งสัญญาให้ทุนเพื่อศึกษาต่อของอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย และสัญญาการเป็นนักศึกษาของคณะสายวิทยาศาสตร์สุขภาพทั้งหลายที่รัฐต้องสนับสนุนทุนในการเรียนด้วย ซึ่งข้อพิพาทจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่บุคคลที่ได้รับทุนกระทำผิดสัญญาทุน เช่น การไม่รายงานตัวเพื่อขอใช้ทุน การใช้ทุนไม่ครบตามระยะเวลา เป็นต้น

2) คำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหรือปรับปรุงอาคารสถานที่ หรือจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ จำนวน 73 คำวินิจฉัย เป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี 53 คำวินิจฉัย และกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี 20 คำวินิจฉัย ซึ่งข้อพิพาทจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่เอกชนผิดสัญญาไม่สามารถดำเนินงานและส่งมอบงานได้ทันตามระยะเวลาในสัญญา จนมหาวิทยาลัยต้องบอกเลิกสัญญาและมีการคิดค่าปรับเกิดขึ้น

3) คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในมหาวิทยาลัย จำนวน 45 คำวินิจฉัย เป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องทั้งหมด โดยเป็นกรณีที่มิใช่ไม่พอใจผลการคัดเลือกบุคคลให้ได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย เช่น อธิการบดี คณบดี หรือตำแหน่งในสภาอาจารย์ และการที่บุคคลถูกถอดถอนจากตำแหน่งบริหาร

4) คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการศึกษา จำนวน 37 คำวินิจฉัย เป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องทั้งหมด โดยเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย เช่น การออกระเบียบเกี่ยวกับการเรียน การสอบ การวัดผล การอนุมัติปริญญา การพิจารณาถอนชื่อนักศึกษา เป็นต้น ซึ่งนักศึกษาจะเป็นผู้ฟ้องคดีประเภทนี้เพราะไม่พอใจการกระทำดังกล่าวของมหาวิทยาลัย

5) คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย จำนวน 28 คำวินิจฉัย เป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องทั้งหมด โดยเป็นกรณีที่อาจารย์และเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยถูกดำเนินการทางวินัยโดยมหาวิทยาลัย แต่ตนไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ทั้งนี้ หากพิจารณาที่ผลแห่งคดี จะเห็นได้ว่าคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยทั้งในกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีและในกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองจะวินิจฉัยให้มหาวิทยาลัยเป็นฝ่ายที่ชนะคดีเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยคิดเป็นกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนคดีที่เกิดขึ้น (มีคดีที่มหาวิทยาลัยเป็นฝ่ายแพ้คดีไม่ถึง 30 คำพิพากษา จาก 289 คำพิพากษา)

3.2 การร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

การเข้าสู่ตำแหน่งบริหารของมหาวิทยาลัย กล่าวคือตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย รวมถึงกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ มีลักษณะเฉพาะที่จะต้องดำเนินการสรรหาคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าว และเปิดโอกาสให้อาจารย์ นิสิตนักศึกษา และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยแห่งนั้นในการเสนอชื่อและร่วมให้ความเห็นในทุกขั้นตอนของกระบวนการสรรหาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงอาจเกิดการร้องเรียนหรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการดังกล่าวก่อนที่จะได้มีการเสนอเรื่องเพื่อทูลเกล้าฯ เพื่อขอพระราชทานพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งดังกล่าวของมหาวิทยาลัย ได้มากกว่าการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารของหน่วยงานอื่น หรือแม้แต่การดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัย

ยิ่งไปกว่านั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ออกหนังสือที่ นร 0508/ว 101 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2561 เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการเสนอเรื่องที่ต้องนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณาว่าในการเสนอเรื่องดังกล่าวส่วนราชการจะต้องพึงระวังตรวจสอบกลั่นกรองว่าได้ดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องแล้ว รวมทั้งหากเป็นเรื่องที่มีการร้องเรียนว่ามีได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ ก็สมควรได้ตรวจสอบหรือดำเนินการแก้ไขให้เป็นที่ยุติเสียก่อน รวมทั้งเรื่องที่เสนอต้องไม่เป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างการฟ้องร้องต่อศาล อันเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งการเสนอเรื่องดังกล่าวจะเป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาทและเป็นการมิบังควร จึงให้ส่วนราชการถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดในเรื่องที่จะต้องกราบบังคมทูลพระกรุณา จะต้องมีการดำเนินการโดยรอบคอบ ระมัดระวัง และมีข้อมูลอันเป็นที่ยุติชัดเจนก่อนที่จะส่งเรื่องมาเพื่อขอให้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาต่อไป ซึ่งในกรณีการดำเนินการเพื่อขอพระราชทานพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ก็จะต้องดำเนินการตามที่หนังสือที่ นร 0508/ว 101 อย่างเคร่งครัดด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น หากมีการร้องเรียนหรือฟ้องคดีกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ก็จะไม่สามารถเสนอเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งก็จะทำให้กระบวนการดังกล่าวล่าช้าออกไป โดยเฉพาะในกรณีที่มีการฟ้องคดีเกิดขึ้น

ขณะที่ปรึกษาเห็นความสำคัญของกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ดังกล่าว จึงได้ดำเนินการรวบรวมการร้องเรียนเรื่องดังกล่าวจากเรื่องร้องเรียนต่อกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี และการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวจากการรวบรวมคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้

3.2.1 การร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

ขณะที่ปรึกษาได้ศึกษาข้อมูลการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ บุคคลในตำแหน่งดังกล่าว โดยได้รับข้อมูลจากสำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ในส่วนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเดิม) โดยขณะที่ปรึกษาได้รับข้อมูลสถิติการร้องเรียนการเสนอขอ

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

โปรดเกล้าฯ บุคคลในตำแหน่งดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2559 และปี พ.ศ. 2562 โดยปรากฏข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจำนวน 68 เรื่อง แบ่งเป็นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับตำแหน่งอธิการบดี 19 เรื่อง นายกสภามหาวิทยาลัย 11 เรื่อง กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ 27 เรื่อง และนายกสภามหาวิทยาลัยร่วมกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ 11 เรื่อง อันสามารถพิจารณาข้อมูลสถิติข้อร้องเรียนในแต่ละปีได้ดังต่อไปนี้

3.2.1.1 ข้อมูลการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ปี พ.ศ. 2558 - 2559

คณะที่ปรึกษาได้รวบรวมข้อมูลการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ต่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ชื่อหน่วยงานในขณะนั้น) ระหว่างวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2558 – 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 โดยปรากฏข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจำนวน 38 เรื่อง แบ่งเป็นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับตำแหน่งอธิการบดี 7 เรื่อง นายกสภามหาวิทยาลัย 6 เรื่อง กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ 18 เรื่อง และนายกสภามหาวิทยาลัยร่วมกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ 7 เรื่อง ตามตารางดังต่อไปนี้

ที่	เรื่อง	ข้อกฎหมาย / ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
1.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	ผู้ทรงคุณวุฒิ 2 รายขาดคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ (เนื่องจากไม่แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน)	- ส่งคืนเรื่องตามที่ รว. ศธ. มีบัญชา - สภามหาวิทยาลัย ดำเนินการสรรหาใหม่ - โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว
2.	นายกสภามหาวิทยาลัย	มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในการสรรหาและคัดเลือกนายกสภามหาวิทยาลัย (ผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อคัดเลือกเป็นนายกสภามหาวิทยาลัย มีฐานะเป็นกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิของมหาวิทยาลัย ซึ่งทำการลงคะแนนในที่ประชุมเพื่อคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยด้วย)	- ส่งคืนเรื่อง - สภามหาวิทยาลัย ดำเนินการสรรหาใหม่ - โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว
3.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	- องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ขาดกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทหัวหน้าส่วนงานที่มีใช้คณาจารย์)	- ส่งคืนเรื่อง - สภามหาวิทยาลัย ดำเนินการสรรหาใหม่ - โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		- การเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัย	
4.	นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่	- สภามหาวิทยาลัยพิจารณาทบทวนให้เป็นไปตามกฎหมาย - โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว
5.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	- ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ - มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในการพิจารณาทบทวนของสภามหาวิทยาลัย - การเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัย	- อยู่ระหว่างส่งคืนเรื่องตามที่ รมว.ศธ. มีบัญชา
6.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	- ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ - สภามหาวิทยาลัยกำหนดเขตพื้นที่บริการการศึกษา ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ (มหาวิทยาลัยกำหนดเขตพื้นที่บริการการศึกษาให้ครอบคลุมทั่วประเทศ)	- ส่งคืนเรื่องสภามหาวิทยาลัยดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย - โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว
7.	อธิการบดี	- ผู้ได้รับการเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งอธิการบดี (เนื่องจากเป็นผู้ถูกสอบสวนร้ายแรง) - ข้อบังคับในการสรรหาอธิการบดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย	อยู่ระหว่างจัดทำข้อเท็จจริงเพื่อเสนอ รมว.ศธ. พิจารณา
8.	นายกสภามหาวิทยาลัย	ผู้ได้รับการเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย (เนื่องจากถูกกล่าวหาว่าทำเอกสารและรายงานเท็จกรณีเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี)	อยู่ระหว่างเสนอ รมว.ศธ. พิจารณา
9.	กรรมการสภาสถาบัน ผู้ทรงคุณวุฒิ	- ผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งเกินจากที่ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง ขอความร่วมมือในการกำหนดจำนวนและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) กำหนดไว้ - กระบวนการสรรหา ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เนื่องจากคณะกรรมการสรรหา ได้แจ้งเวียนขอ	ส่งคืนเรื่องตามที่ รมว.ศธ. มีบัญชา

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลงานพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		ความเห็นชอบจากกรรมการสรรหา และถือเอาผลการพิจารณา จากกรรมการสรรหาฯ ดังกล่าวเป็นมติเพื่อเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยไม่มีการประชุม ของคณะกรรมการสรรหาฯ จริง)	
10.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรณีสภามหาวิทยาลัยมีมติมอบอำนาจในการพิจารณาเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ให้คณะกรรมการสรรหาฯ พิจารณาและดำเนินการโดยเบ็ดเสร็จ โดยไม่ต้องเสนอที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยพิจารณาให้ความเห็นชอบ	- สภามหาวิทยาลัย ดำเนินการให้เป็นไปตาม กฎหมาย - โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว
11.	นายกสภามหาวิทยาลัย และ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	- ผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย ดำรงตำแหน่งเกินจากที่ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง ขอความร่วมมือในการกำหนดจำนวนและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) กำหนดไว้ - ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ - ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นบุคคลที่อยู่ในเขตพื้นที่บริการการศึกษาเกินกึ่งหนึ่งหรือไม่	- สภามหาวิทยาลัย ดำเนินการให้เป็นไปตาม กฎหมาย - โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว
12.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่	- สภามหาวิทยาลัย ดำเนินการให้เป็นไปตาม กฎหมาย - โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว
13.	นายกสภามหาวิทยาลัย และ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	ผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย ดำรงตำแหน่งเกินจากที่ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง ขอความร่วมมือในการกำหนดจำนวนและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) กำหนดไว้	ส่งคืนเรื่องเพื่อให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณา ทบทวน
14.	นายกสภามหาวิทยาลัย และ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	- กรณีมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณาคัดเลือกนายกสภามหาวิทยาลัย (เนื่องจากผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยร่วมลงมติเพื่อคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับการเสนอขอ	รอผลการหารือจากสำนัก นิติการตามหนังสือ ที่ ศธ 0509(5).5/1415 ลงวันที่ 29 เมษายน 2559

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ให้นายกสภามหาวิทยาลัยด้วย แม้ผลจากการลงคะแนนจะทำให้ผู้นั้นไม่ได้เป็น ผู้รับคัดเลือกให้เสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ให้ ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยฯ ก็ตาม) - ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกสภามหาวิทยาลัย ได้รับการเสนอชื่อ เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิด้วย หากมีการสรรหานายกสภา มหาวิทยาลัยใหม่อาจกระทบต่อการสรรหา กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ	
15.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย	- ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ - องค์ประกอบสภามหาวิทยาลัยไม่ครบตามที่ กฎหมายกำหนด	- สภามหาวิทยาลัย ดำเนินการให้เป็นไปตาม กฎหมาย - อยู่ระหว่างเสนอ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
16.	นายกสภามหาวิทยาลัย	กรณีมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพิจารณา ให้ความเห็นชอบเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (อุป นายกสภามหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่เป็นประธาน ในการประชุมแทนนายกสภามหาวิทยาลัย ในวาระ พิจารณาเลือกนายกสภามหาวิทยาลัย โดยที่เป็น ผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาให้ดำรง ตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยด้วย)	รอผลการพิจารณาจาก สำนักนิติการ กรณี มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง เพื่อเทียบเคียงกรณี ดังกล่าว
17.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิเป็นไป ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่	- ส่งคืนเรื่อง - สภามหาวิทยาลัย ดำเนินการให้เป็นไปตาม กฎหมาย - อยู่ระหว่างเสนอ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
18.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิเป็นไป ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่	- ส่งคืนเรื่อง - สภามหาวิทยาลัย ดำเนินการให้เป็นไปตาม กฎหมาย - อยู่ระหว่างเสนอ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
19.	นายกสภามหาวิทยาลัย และ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	- คำสั่งแต่งตั้งกรรมการสรรหาฯ ไม่ชอบด้วย กฎหมาย (เนื่องจากการออกคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสรรหาฯ ไปก่อนแล้ว จึงทำ หนังสือเวียนให้สภามหาวิทยาลัย	ส่งคืนเรื่องตามที่ รมว.ศธ. มีบัญชา

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลงานพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		ให้ความเห็นชอบ) - องค์ประชุมสภามหาวิทยาลัยครั้งที่ไม่มีมติเห็นชอบ ให้เสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ไม่ครบตามที่ กฎหมายกำหนด (ขาดกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ)	
20.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ตำแหน่ง กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่	- ยุติเรื่อง - โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว
21.	อธิการบดี	คุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ไม่เหมาะสม (เนื่องจากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย บกพร่องต่อหน้าที่และละเลย ต่อ หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ไม่มีธรรมาภิบาล ในการบริหาร มีพฤติกรรมทุจริต และประพฤติมิชอบในการ บริหารราชการ)	- ยุติเรื่อง - โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว
22.	นายกสภามหาวิทยาลัย และ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	- องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา และ สภา มหาวิทยาลัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย - กรณีไม่เชิญนายกสภามหาวิทยาลัยเก่าเข้าร่วมประชุม คณะกรรมการสรรหาฯ 2 ครั้งแรก	อยู่ระหว่างส่งคืนเรื่อง ตามที่ รมว.ศธ. มีบัญชา
23.	นายกสภามหาวิทยาลัย	- กระบวนการสรรหาไม่โปร่งใส และไม่ชอบด้วย กฎหมาย (กรณีมีการเจรจาต่อรองกันล่วงหน้ากรณี การนับคะแนนเสียงในการลงมติเลือกนายกสภา มหาวิทยาลัย) - กรณีมติที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยฯ ไม่ชอบด้วย กฎหมายเนื่องจากมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมการ พิจารณาคัดเลือก	- ยุติเรื่อง - โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว
24.	อธิการบดี	คุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ไม่ เหมาะสม (กรณีเป็นผู้มีส่วนในการแก้ไขข้อบังคับ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณบดี คณบดี บัณฑิตวิทยาลัย ผู้อำนวยการ โดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย กรณีอนุมัติเงินจ้างทนายเพื่อช่วยเหลือใน คดีที่โจทก์เป็นผู้ฟ้อง กรณีการดำเนินการไม่ชอบใน กระบวนการสอบสวนวินัยร้ายแรง)	อยู่ระหว่างเสนอยุติเรื่อง ร้องเรียนและเสนอ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
25.	นายกสภามหาวิทยาลัย	ธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่นายกสภา มหาวิทยาลัยในวาระเดิม (กรณีไม่กำกับดูแลให้ อธิการบดีปฏิบัติตามกฎหมาย)	- ยุติเรื่อง - โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว
26.	อธิการบดี	คุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ไม่เหมาะสม เนื่องจากกรณีการประเมินผลการ	อยู่ระหว่างพิจารณา เอกสารชี้แจงจากสภา

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		ปฏิบัติงานที่ไม่เป็นธรรม และกรณีนำผลงานทางวิชาการเรื่องเดิมไปลงซ้ำในวารสาร	มหาวิทยาลัย
27.	นายกสภามหาวิทยาลัย	- องค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย ประเภทดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์หรือไม่มี - กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และปฏิบัติหน้าที่อุปนายกสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย - กระบวนการสรรหาขอด้วยกฎหมายหรือไม่ (เนื่องจากแบบประวัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยไม่เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการสรรหา) - การเสนอขอโปรดเกล้าแต่งตั้งฯ นายกสภามหาวิทยาลัยในระหว่างที่ยังมีคดีอยู่ในการพิจารณาของศาลปกครอง	อยู่ระหว่างพิจารณาเอกสารชี้แจงสภามหาวิทยาลัย
28.	อธิการบดี	- องค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย ประเภทผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร ขอด้วยกฎหมายหรือไม่ - การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีไม่ขอด้วยกฎหมาย ในส่วนขององค์ประกอบจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ (เนื่องจากไม่มีเกณฑ์หรือข้อตกลงในการเลือกกันเอง โดยแต่ละคนใช้วิธีการเลือกไม่เหมือนกัน) - กรรมการสรรหาฯ ถูกร้องเรียนคัดค้านว่ามีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง - ผู้ได้รับการเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งอธิการบดี (เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดวินัยร้ายแรง กรณีโครงการก่อสร้างลานจอดรถและอยู่ระหว่างการสอบข้อเท็จจริงอีกหลายประเด็น เช่น การก่อสร้างอาคาร A อาคาร B และการจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์)	อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภามหาวิทยาลัย
29.	กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ	การตอบรับการทบทวนของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด	อยู่ระหว่างให้สภามหาวิทยาลัยชี้แจงและส่งเอกสารหลักฐานประกอบ
30.	อธิการบดี	- ผู้ได้รับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมถูกตั้งกรรมการสอบวินัย - ถูกตรวจสอบและชี้มูลความผิดจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักตรวจสอบพิเศษภาค 7	- ส่งคืนเรื่องตามที่ร.ว.ศธ. มีบัญชา - สภามหาวิทยาลัยดำเนินการสรรหาใหม่

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2558 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2558 เรื่อง แต่งตั้งและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อื่น โดยมีรายชื่อผู้ได้รับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อยู่ในกลุ่มที่ 1 ตามบัญชีแนบท้ายคำสั่งฯ ซึ่งต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง	- โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว
31.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	- ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ - ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นบุคคลที่อยู่ในเขตพื้นที่บริการ การศึกษาเกินกึ่งหนึ่งหรือไม่ - มหาวิทยาลัยส่งรายงานการประชุมครั้งที่มามีมติเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยยังไม่ได้รับรองมติที่ประชุม	- ยุติเรื่อง - โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว
32.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	- ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ - นายกสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นทั้งประธาน และกรรมการในการประชุมสภามหาวิทยาลัย และร่วมลงมติเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้อง ในการลงคะแนน - นายกสภามหาวิทยาลัยไม่ปฏิบัติตน ให้เป็นแบบอย่างการมีหลักธรรมาภิบาลที่ดี (โดยลงคะแนน 2 รอบ และให้เหตุผล ในการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มีคะแนน เท่ากันไม่สมเหตุผล)	ส่งคืนเรื่องเพื่อให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณา ทบทวน
33.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	- กรณีข้อบังคับมหาวิทยาลัย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต่อมาสภามหาวิทยาลัย ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ โดย ลำดับที่ 9-14 เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยจาก คณาจารย์ประจำและข้าราชการ - กรณีองค์ประชุมสภามหาวิทยาลัยเข้าร่วมประชุม ไม่ครบองค์ประชุม ตามที่กำหนดในข้อบังคับของ มหาวิทยาลัย - กรณีกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิชุดที่ หมดวาระแล้ว (ทำหน้าที่รักษาการ) ซึ่งเป็น ชุด เดียวกันกับที่รอเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง	- คณะอนุกรรมการ ด้านกฎหมาย ในการ ประชุม ครั้งที่ 8/2557 เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2557 พิจารณาตีความแล้วว่า ชอบด้วยกฎหมาย - อยู่ระหว่างพิจารณา เอกสารหลักฐาน ตามคำชี้แจงของสภา มหาวิทยาลัย

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		ปฏิบัติหน้าที่อย่างปล่อยปละละเลย ขาดการเอาใจใส่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัย - กรณีข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ซึ่งออกโดยสภามหาวิทยาลัยเป็นข้อบังคับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลปกครองสงขลาได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนข้อบังคับดังกล่าว โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ออกข้อบังคับ	
34.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	- ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นบุคคลที่อยู่ในเขตพื้นที่บริการการศึกษาเกินกึ่งหนึ่งหรือไม่ - การได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนบริหาร และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย - การได้มาซึ่งรักษาการอธิการบดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย - กระบวนการสรรหาฯ อาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย - การประชุมสภามหาวิทยาลัยอาจไม่ชอบด้วย - อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภามหาวิทยาลัย กฎหมาย	อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภามหาวิทยาลัย
35.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	- สภามหาวิทยาลัยได้กำหนดความรู้ความเชี่ยวชาญ ด้านอื่นๆ หรือไม่ - มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในการประชุมสภามหาวิทยาลัยในครั้งที่มติเห็นชอบเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง - ผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่มีธรรมาภิบาล (ไม่ยอมรับฟังความเห็นของประชาคม ปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อน ไม่มีความเป็นกลาง)	ส่งคืนเรื่อง เนื่องจากมหาวิทยาลัย ไม่ชี้แจงมาภายใน ระยะเวลาที่กำหนด
36.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	- ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ - ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นบุคคลที่อยู่ในเขตพื้นที่บริการการศึกษาเกินกึ่งหนึ่งหรือไม่ - องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ประเภทผู้ดำรงตำแหน่งบริหารจำนวน 2 ราย ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่	- ยุติเรื่อง - โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว
37.	อธิการบดี	- คำสั่งให้อธิการบดีคนเดิมพ้นจากตำแหน่ง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	ส่งคืนเรื่อง ตามที่ รมว.ศธ. มีบัญชา เนื่องจาก

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		- สถานภาพของสภาฯ หมวดระ 28 ต.ค. 2554 - นายกสภาฯ ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งขัดต่อข้อบังคับฯ ทำให้การประชุมสภาฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย - มีการฟ้องร้องคดีกรณีคำสั่งให้อธิการบดีคนเดิมพ้นจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย - อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด	มหาวิทยาลัยประกาศใช้ พ.ร.บ. ฉบับใหม่
38.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	- การเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัย - สภามหาวิทยาลัยไม่ได้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาด้านความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิที่ชัดเจน - สภามหาวิทยาลัยไม่ได้พิจารณากำหนดเขตพื้นที่บริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยไว้อย่างชัดเจน - ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นบุคคลที่อยู่ในเขตพื้นที่บริการการศึกษาเกินกึ่งหนึ่งหรือไม่	- สภามหาวิทยาลัยดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และส่งผลพิจารณาข้อร้องเรียน - อยู่ระหว่างพิจารณาเอกสาร

3.2.1.2 ข้อมูลการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ปี พ.ศ. 2562

คณะที่ปรึกษาได้รวบรวมข้อมูลการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ต่อสำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ข้อมูลเมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2562) โดยปรากฏข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจำนวน 30 เรื่อง แบ่งเป็นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับตำแหน่งอธิการบดี 12 เรื่อง นายกสภามหาวิทยาลัย 5 เรื่อง กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ 9 เรื่อง และนายกสภามหาวิทยาลัยร่วมกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ 4 เรื่อง ตามตารางดังต่อไปนี้

ที่	เรื่อง	ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
1.	นายกสภามหาวิทยาลัย และ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	คุณสมบัตินายกสภามหาวิทยาลัยไม่เหมาะสม - มีคติความที่ศาลปกครองและศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และมีเรื่องร้องเรียนไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องต่าง ๆ เช่น ประเด็นการจ่ายเงินค่าตอบแทนของพนักงานมหาวิทยาลัย ประเด็นมหาวิทยาลัยนำเงินไปลงทุนในกองทุนรวมของบริษัทที่มีนายกสภา	รอสภามหาวิทยาลัยตรวจสอบและยืนยันเสนอโปรดเกล้าฯ ต่อได้

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		มหาวิทยาลัยเป็นประธานกรรมการบริษัท อาจมีการประสานประโยชน์ระหว่างบริษัทผู้รับเหมากับนายกสภาฯ และผู้ได้รับการเสนอชื่อซึ่งดำรงตำแหน่งคณบดีคณะหนึ่ง	
2.	อธิการบดี	กระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย - คณะกรรมการสรรหาอธิการบดี ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทคณาจารย์ประจำและประเภทพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งมิใช่คณาจารย์ ประจำ พ.ศ. 2559 ข้อ 7 (3) (ผู้ดำรงตำแหน่งได้รับการสรรหาเป็นผู้บริหาร ทำให้ขาดคุณสมบัติ) - คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีใช้ดุลยพินิจในการให้คะแนนที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาก่อนการลงผู้เข้ารับการสรรหา (ฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ที่ศาลปกครอง) คุณสมบัติไม่เหมาะสม - มีคดีความที่ศาลปกครอง ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 และมีเรื่องร้องเรียนไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องต่างๆ เช่น ประเด็นการจ่ายเงินค่าตอบแทนของพนักงานมหาวิทยาลัย ประเด็นมหาวิทยาลัยนำเงินไปลงทุนในกองทุนรวมของบริษัทที่มีนายกสภาฯ มหาวิทยาลัยเป็นประธานกรรมการบริษัท อาจมีการประสานประโยชน์ระหว่างบริษัทผู้รับเหมา กับนายกสภาฯ และผู้ได้รับการเสนอชื่อซึ่งดำรงตำแหน่งคณบดีคณะคณะหนึ่ง	รอสภามหาวิทยาลัยตรวจสอบและยืนยันเสนอโปรดเกล้าฯ ต่อได้
3.	นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ	กระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย - การได้มาซึ่งรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เป็นไปตามข้อบังคับว่าด้วย การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2561 เนื่องจากมีผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คนที่ไม่ได้ตอบรับทราบภายในเวลาที่กำหนด และมีการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มอีก 1 คน ในภายหลังเป็นการดำเนินการที่ไม่เหมาะสม คุณสมบัติไม่เหมาะสม	รอสภามหาวิทยาลัยชี้แจงพิจารณาอีกครั้ง

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		- ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หน.คสช. ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญในสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 3 (4) โดยได้รับคำตอบแทนเบี้ยประชุมหรือสิทธิอื่นใด นอกเหนือจากในฐานะนายกสภาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา	
4.	อธิการบดี	กระบวนการสรรหาไม่โปร่งใส - ขาดธรรมาภิบาลในการพิจารณา มีประเด็นส่อเสี่ยงที่อาจเข้าข่ายการสืบทอดอำนาจของคณะผู้บริหารที่มาจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ <i>(ฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ที่ศาลปกครอง)</i>	เสนอโปรดเกล้าฯ ได้
5.	อธิการบดี	กระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย - คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีปิดกั้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรในมหาวิทยาลัย <i>(ฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองกลาง - ยกฟ้อง)</i> - คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีไม่เปิดเผยรายชื่อของผู้สมัครและผู้เข้ารับการเสนอชื่อ และไม่เปิดเผยผลคะแนนและน้ำหนักการให้คะแนน รวมถึงหลักเกณฑ์การให้คะแนน เหตุผล และวิธีการลงคะแนนของคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี <i>(ฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองกลาง - ยกฟ้อง)</i> คุณสมบัติไม่เหมาะสม - มีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากขณะที่ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีและรักษาการแทนรองอธิการบดี ไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามประกาศของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ - กรณีการได้มาซึ่งตำแหน่งอธิการบดี เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีเจตนาปกปิดข้อเท็จจริงและแสดงให้เห็นสิทธิเสนอชื่อเข้าใจว่าตนเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย <i>(ฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองกลาง - ยกฟ้อง อยู่ระหว่างอุทธรณ์ - ศาลไม่ได้กำหนดการคุ้มครอง)</i> - มีคดีความในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งในฐานะ	รอสภามหาวิทยาลัยตรวจสอบและยืนยันเสนอโปรดเกล้าฯ ต่อได้

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		รักษาการแทนอธิการบดี กรณีการแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันแห่งหนึ่ง (ฟ้องร้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง -ยกฟ้อง และฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองกลาง -ศาลไม่ได้กำหนดการคุ้มครอง) - มีคดีความในขณะที่ดำรงตำแหน่งในฐานะรักษาการแทนอธิการบดีกรณีการสรรหาคณบดี (ฟ้องร้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง – ยกฟ้อง) - รักษาการอธิการบดี เกิน 180 วัน ขัดต่อกฎหมายแม่บทและขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และมีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ (ศาลไม่รับพิจารณา)	
6.	นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ	คุณสมบัติไม่เหมาะสม - เป็นผู้ขาดคุณสมบัติเพราะการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียกับมหาวิทยาลัยฯ และเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับมหาวิทยาลัย - บุคคลผู้ถูกเสนอชื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกสภาและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิมีคุณสมบัติขัดต่อข้อบังคับมหาวิทยาลัย คือมีคุณธรรม จริยธรรม และประวัติที่ดีงาม เป็นที่ยอมรับของสังคม กรณีไม่ดำเนินการทางวินัยกับอธิการบดีคนก่อน - จงใจหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามคำสั่ง หน.คสช. ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหารักรับในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับคำตอบแทนเบี้ยประชุมหรือสิทธิอื่นใดนอกเหนือจากในฐานะนายกสภาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา - ผู้ถูกเสนอชื่อดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาจึงสมควรเสนอชื่อเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อันเป็นองค์กรที่สุ่มเสี่ยงเกิดข้อพิพาท	มหาวิทยาลัยถอนเรื่องไปแล้ว
7.	อธิการบดี	กระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย - มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยบางท่านได้ยื่นหนังสือลาออกจากการดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย แต่ได้เข้าร่วมประชุมสภา	เสนอโปรดเกล้าฯ ได้

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		มหาวิทยาลัย และมีส่วนร่วมในการพิจารณาแต่งตั้ง กรรมการสรรหาอธิการบดี - กรรมการสภามหาวิทยาลัย เป็นผู้ขาด คุณสมบัติการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย แต่ ได้เข้าร่วมประชุมสภามหาวิทยาลัยเพื่อแต่งตั้ง คณะกรรมการสรรหาอธิการบดี	
8.	อธิการบดี	คุณสมบัติไม่เหมาะสม - ใช้อำนาจหน้าที่สั่งการโดยมิชอบ กรณีให้นำ เครื่องบินไปใช้ในการกิจส่วนตัวและก่อให้เกิด อุบัติเหตุจนส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต (เป็นคดีฟ้องร้องศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิ ชอบ และศาลปกครอง) - ขณะดำรงตำแหน่งผู้บริหารได้ตกเป็น ผู้ต้องหาคดีกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ และ ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการบริษัทเอกชน - กรณีการใช้อำนาจช่วยเหลือบุคลากรให้ เปลี่ยนสถานะมาเป็นอาจารย์ - ออกคำสั่งพักราชการโดยมิชอบ	รอสภามหาวิทยาลัยชี้แจง พิจารณาอีกครั้ง
9.	อธิการบดี	คุณสมบัติไม่เหมาะสม - ขณะดำรงตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการ พิจารณาดำเนินทางวิชาการของสถาบัน ปฏิบัติ หน้าที่บกพร่อง เป็นเหตุให้ผู้ขอรับการประเมิน ไม่ได้รับอนุมัติให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น - ขณะดำรงตำแหน่งประธานตรวจรับการ ซ่อมแซมปรับปรุงอาคารของสถาบัน ปฏิบัติหน้าที่ บกพร่อง เป็นเหตุให้มีการฟ้องร้องคดี - ถูกตั้งกรรมการสอบสวนกรณีจัดโครงการ หลักสูตรปรับความรู้พื้นฐานให้นักศึกษาใหม่ โดย ใช้สถานที่และทรัพย์สินของราชการโดยทุจริตเพื่อ เรียกเก็บเงินและค่าธรรมเนียมการเรียนโดยไม่ นำส่งเป็นรายได้ของทางราชการ	เสนอโปรดเกล้าฯ ได้
10.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	กระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย - ไม่ปรากฏรายละเอียดในกระบวนการสรรหา ว่าได้มีการพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้มี ความรู้ความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ ในกฎหมาย และได้แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคล ในเขตพื้นที่บริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยไม่	รอสภามหาวิทยาลัยชี้แจง พิจารณาอีกครั้ง

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง แล้วหรือไม่ อย่างไร	
11.	นายกสภามหาวิทยาลัย และ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	คุณสมบัติไม่เหมาะสม - กรณีสภามหาวิทยาลัยร่วมกันกำหนดอัตรา ค่าจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยไม่เป็นไปตามมติ คณะรัฐมนตรีและข้อเสนอของ คปร. (มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง)	เสนอโปรดเกล้าฯ ได้
12.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	กระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย - เสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจากด้านความรู้ ความเชี่ยวชาญเพียง 9 ด้าน จาก 10 ด้านตามที่ กฎหมายกำหนด และอาจมีด้านอื่น ๆ ตามที่สภา มหาวิทยาลัยเห็นสมควร	รอสภามหาวิทยาลัยชี้แจง พิจารณาอีกครั้ง
13.	นายกสภามหาวิทยาลัย	คุณสมบัติไม่เหมาะสม - ร่วมกันเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี มหาวิทยาลัยที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสม	เสนอโปรดเกล้าฯ ได้
14.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	คุณสมบัติไม่เหมาะสม - ร่วมกันเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี มหาวิทยาลัยที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสม (ร้องเรียนสภามหาวิทยาลัยชุดเดิม ซึ่งมีผู้ได้รับการ เสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ชุดใหม่ จำนวน 7 ราย)	เสนอโปรดเกล้าฯ ได้
15.	อธิการบดี	คุณสมบัติ - อายุเกิน 60 ปี - การปฏิบัติหน้าที่ในวาระเดิมบกพร่องและมี ปัญหาเรื่องเรียน เช่น การใช้เอกสารอันเป็นเท็จใน การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ การดำเนินการ ก่อสร้างอาคารไม่โปร่งใส ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่า ด้วยการบริหารงานบุคคล ทำให้การบริหารงาน บุคคลของมหาวิทยาลัยขาดประสิทธิภาพและ บุคลากรไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น ไม่มีการ กำหนดกรอบอัตราตำแหน่ง ไม่มีการจัดทำ ข้อบังคับว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น เป็นต้น	รอสภามหาวิทยาลัยชี้แจง พิจารณาอีกครั้ง
16.	นายกสภามหาวิทยาลัย	คุณสมบัติไม่ชอบด้วยกฎหมายและกระบวนการ สรรหาไม่โปร่งใส - การประชุมคณะกรรมการสรรหานายกสภา มหาวิทยาลัยทุกครั้ง แม้ผู้รักษาราชการแทน อธิการบดี ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกสภาไม่ได้	รอสภามหาวิทยาลัยชี้แจง พิจารณาอีกครั้ง

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย / ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		เข้าร่วมประชุม แต่มอบหมายให้รองอธิการบดี เข้าร่วมประชุมแทนและร่วมลงมติด้วยทุกการประชุม - ระหว่างกระบวนการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย มีการสรรหา เห็นควรให้เสนอ สกอ. วินิจฉัยว่า คุณสมบัติของผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีขัดแย้งกับคุณสมบัตินายกสภามหาวิทยาลัยตามข้อบังคับฯ ที่กำหนดว่า “ไม่เป็น ราชการ หรือพนักงานของรัฐ หรือลูกจ้างของมหาวิทยาลัย” หรือไม่ แต่ผู้รักษาราชการแทนฯ อ้างว่ามาช่วยราชการและใช้เสียงข้างมากลงมติไม่ให้เสนอเรื่องไปวินิจฉัย	
17.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	กระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย - การกำหนดให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน และด้านอื่นๆ ตามที่สภามหาวิทยาลัยเห็นสมควรไม่มีความชัดเจน - กรรมการสภามหาวิทยาลัย จำนวน 2 คน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีและผู้อำนวยการสถาบัน ได้ใช้สิทธิเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรักษาราชการรองอธิการบดี และทำหน้าที่รองอธิการบดีอย่างสมบูรณ์ จึงอาจขาดการเป็นคณบดีและผู้อำนวยการสถาบัน ส่งผลต่อการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร - การแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยให้ดำรงตำแหน่งบริหารในหน่วยงานภายในต่างๆ อาจเป็นการหวังผลตอบแทนในการทำหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัย - การประชุมสภามหาวิทยาลัย มีการเข้าร่วมประชุมประกอบด้วย นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตามมาตรา 16 (2) (3) และ (4) ซึ่งได้ดำเนินการพิจารณาเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 11 ราย จึงไม่ถูกต้องครบถ้วน และไม่สอดคล้องตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย	รอสภามหาวิทยาลัยชี้แจงพิจารณาอีกครั้ง

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
18.	นายกสภามหาวิทยาลัย	คุณสมบัติไม่เหมาะสม เนื่องจากบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่และไม่มีธรรมาภิบาล (วาระเดิม) ดังนี้ - มีมติเปลี่ยนแปลงข้อบังคับว่าด้วย คุณสมบัติหลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2558 โดยตั้งตนเองเป็นประธานกรรมการ - บกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ ขาดการควบคุมกำกับ ดูแลนโยบายของมหาวิทยาลัย ในเรื่องมีผู้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อสภามหาวิทยาลัยหลายครั้งจนต้องมีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง - การสรรหานายกสภาและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ขาดการควบคุม กำกับดูแล ทำให้ไม่ถูกต้องและต้องดำเนินการสรรหาใหม่ - ไม่อุทิสตนต่อหน้าที่ ตามคุณสมบัติที่ระบุไว้ในข้อบังคับว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. 2547	รอสภามหาวิทยาลัยตรวจสอบและยืนยันเสนอโปรดเกล้าฯ ต่อได้
19.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	คุณสมบัติไม่เหมาะสม - มีผู้ทรงคุณวุฒิ 1 ราย ดำรงตำแหน่งกรรมการกกอ.	รอสภามหาวิทยาลัยชี้แจงพิจารณาอีกครั้ง
20.	นายกสภามหาวิทยาลัย	คุณสมบัติไม่เหมาะสม - เคยถูกไล่ออกจากราชการ กรณีมีเรื่องชู้สาวกับนักศึกษา กระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย - ผู้บริหารมหาวิทยาลัยข่มขู่กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยให้ลงคะแนนเสียงเลือกผู้หนึ่งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาฯ หากไม่ปฏิบัติตามจะไม่ต่อสัญญาจ้าง - ผู้ถูกเสนอชื่อเป็นกรรมการสรรหา แต่กลับเข้ารับการสรรหานายกสภาฯ เอง	รอสภามหาวิทยาลัยตรวจสอบและยืนยันเสนอโปรดเกล้าฯ ต่อได้
21.	นายกสภามหาวิทยาลัย	คุณสมบัติไม่เหมาะสม เนื่องจากบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่และไม่มีธรรมาภิบาล (สมัยดำรงตำแหน่งอธิการบดี) ดังนี้ - สืบทอดอำนาจการบริหารงานแบบเผด็จการ มีการคอร์รัปชั่นเงินจากการก่อสร้างอาคารตั้งแต่ปี 2552 – 2560 รวม 12 ตึก เป็นมูลค่ากว่าพันล้านบาท โดยมีการฮั้วประมูลกับผู้รับเหมาและได้ส่วน	เสนอโปรดเกล้าฯ ได้

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย / ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		ต่างจากราคาวัสดุก่อสร้าง - การจัดซื้อจัดจ้างโครงการก่อสร้างอาคารศูนย์กีฬา มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์และไม่ได้มาตรฐาน ไม่สามารถใช้งานได้จริง นอกจากนั้นยังมีการลงโทษ ข่มขู่เอาผิดผู้ร้องเรียนกล่าวหา - กลั่นแกล้ง ปลดพนักงานราชการพ้นจากตำแหน่งรักษาราชการแทนผู้อำนวยการกองพัฒนานักศึกษา และกลั่นแกล้งสกัดความก้าวหน้าของนักวิชาการศึกษา - ความชำรุดบกพร่องของอาคาร 19 - ร่ำรวยผิดปกติ - ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งบริหารในหน่วยงานภายในต่างๆ - บริหารงานล้มเหลว จัดการเรียนการสอนผิดพลาด หลักสูตรไม่ผ่านมาตรฐานเป็นเหตุให้นักศึกษาไม่ได้รับใบประกอบวิชาชีพครู และราชการได้รับความเสียหาย	
22.	อธิการบดี	กระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย - ข้อบังคับฯ ไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีขัดกับกฎหมายแม่บท - ผู้เข้าร่วมรับการเสนอชื่อไม่ครบ 3 คน ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับฯ เนื่องจากมีผู้ขอถอนตัว เพราะการสรรหาไม่โปร่งใส ซึ่งโดยหลักการต้องสรรหาใหม่ให้ครบจำนวน - กระบวนการเสนอชื่อไม่โปร่งใส มุ่งหมายให้บุคลากรเสนอชื่อเพียงคนเดียว สร้างความแตกแยก คุณสมบัติไม่เหมาะสม - ขึ้นตำแหน่งกิตของนักศึกษาระดับปริญญาตรี ทำให้ผู้ปกครองเดือดร้อน - นำนักศึกษาและข้าราชการไปดูงานต่างประเทศ ขัดคำสั่ง คสช. - มีพฤติกรรมส่อทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการต่างๆ (แบ่งซื้อแบ่งจ้าง)	รอสภามหาวิทยาลัย ตรวจสอบและยืนยัน เสนอโปรดเกล้าฯ ต่อได้
23.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	คุณสมบัติไม่เหมาะสม - ผู้ถูกเสนอชื่อเป็นบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติ	รอสภามหาวิทยาลัย ตรวจสอบและยืนยัน เสนอ

ที่	เรื่อง	ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		หน้าที่โดยมิชอบ ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาและได้วินิจฉัยว่ามีกรกระทำที่บกพร่องต่อหน้าที่ราชการ (มีเรื่องฟ้องร้องอยู่ที่ศาล และอยู่ระหว่างสอบสวน ของ ป.ป.ช)	โปรดเกล้าฯ ต่อได้
24.	อธิการบดี	กระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย - คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีไม่เป็นกลางและเป็นธรรม เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมจากตัวแทนทุกภาคส่วนในกรรมการสภามหาวิทยาลัย - ข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2562 มีรูปแบบ ขั้นตอนไม่ถูกต้องตามกฎหมาย คุณสมบัติไม่เหมาะสม - มีคดีอยู่ระหว่างการถูกสอบสวนและกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หมายเลขคดีดำที่ 5790180660 ลงวันที่ 21 มกราคม 2562 และเลขรับที่ 0566/2562 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2562	รอสภามหาวิทยาลัยตรวจสอบและยืนยันเสนอโปรดเกล้าฯ ต่อได้
25.	อธิการบดี	คุณสมบัติไม่เหมาะสม - ประเด็นเกี่ยวกับการรับเงินบริจาคจำนวน 500,000 บาท จากมูลนิธิประชาชนุเคราะห์ จังหวัดราชบุรี แล้วไม่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาคจนถูกฟ้องดำเนินคดี เมื่อเห็นว่าผู้คดีไม่ได้จึงได้ยินยอมคืนเงิน ซึ่งไม่ได้แจ้งเรื่องดังกล่าวให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณา รวมทั้งไม่ได้ระบุแหล่งที่มาของเงินที่นำไปคืนด้วย - กรณีใช้ที่ดินมูลนิธิประชาชนุเคราะห์เพื่อนำไปสร้างสนามกีฬา โรงรถ และอาคาร ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ - กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้จ่ายเงินชดเชยเนื่องจากบอกละเมิดสัญญาจ้างโดยมิชอบมหาวิทยาลัยใช้จ่ายเงินจากแหล่งใด และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางละเมิดต่อผู้เกี่ยวข้อง เพื่อนำเงินมาชดเชยที่จ่ายไปหรือไม่อย่างไร - เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกดำเนินคดีจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เรื่องการอนุมัติให้ดำเนินการ	รอสภามหาวิทยาลัยชี้แจงพิจารณาอีกครั้ง

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		เบิกจ่ายโครงการบริการวิชาการโดยมิชอบ (คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ 215/2561 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน)	
26.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	กระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย - การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิมาจากด้านความรู้ ความเชี่ยวชาญเพียง 9 ด้าน จาก 10 ด้านตามที่ กฎหมายกำหนด และอาจมีด้านอื่นๆ ตามที่สภามหาวิทยาลัยเห็นสมควร - ยังไม่ได้เสนอต่อสภามหาวิทยาลัยที่มี องค์ประกอบและองค์ประชุมตามที่กฎหมาย กำหนดให้พิจารณาการดำเนินการเพื่อเสนอขอ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	รอสภามหาวิทยาลัยชี้แจง พิจารณาอีกครั้ง
27.	อธิการบดี	กระบวนการถอดถอนไม่ชอบด้วยกฎหมาย - คณะบุคคลปฏิบัติหน้าที่แทนสภามหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่มิชอบ มีผลประโยชน์ทับซ้อน (อยู่ระหว่างฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองกลาง)	รอสภามหาวิทยาลัยชี้แจง พิจารณาอีกครั้ง
28.	อธิการบดี	กระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย - คณะกรรมการสรรหาอธิการบดี ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับว่าด้วย วิธีการสรรหา คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่ง อธิการบดี พ.ศ. 2560 โดยผู้ได้รับการเสนอชื่อมี ผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเกณฑ์ - คณะกรรมการสรรหาอธิการบดี ไม่ ตรวจสอบประวัติ คุณสมบัติและคุณสมบัติ ต้องห้ามของผู้สมัคร ไม่นำเสนอข้อมูลความคิดเห็น ของบุคลากรมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการสรรหา อธิการบดีและคะแนนของผู้สมัครรับการสรรหาให้ ดำรงตำแหน่งอธิการบดีแต่ละรายต่อที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณา - การดำเนินการประชุมคณะกรรมการปฏิบัติ หน้าที่แทนสภามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 8/2562 วันที่ 16 พฤษภาคม 2562 ซึ่งมีวาระการสรรหา อธิการบดี ดำเนินการผิดตามข้อบังคับว่าด้วยการ ประชุมสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. 2558 เนื่องจากไม่ แจ้งให้กรรมการทราบล่วงหน้า - กระบวนการถอดถอนอธิการบดีคนเดิมยังไม่	รอสภามหาวิทยาลัยชี้แจง พิจารณาอีกครั้ง

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เรื่อง	ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย /ข้อร้องเรียน	ผลการดำเนินงาน
		เป็นที่ยุติ ขาดคุณสมบัติตามข้อบังคับ - ผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเกณฑ์และมีพฤติกรรมสมรู้ร่วมคิดกับประธานกรรมการปฏิบัติหน้าที่แทนสภามหาวิทยาลัย - แสดงข้อมูลการสมัครเข้ารับการสรรหาอันเป็นเท็จ ไม่ตรงกับความเป็นจริง - เป็นผู้ไม่ยึดมั่นในความถูกต้องและความเป็นธรรมในสังคม - บกพร่องต่อหน้าที่ก่อนเข้ารับการสรรหาอธิการบดี พฤติกรรมทุจริตประพฤติมิชอบโดยการอนุมัติเบิกจ่ายเงินของทางราชการโดยผิดระเบียบโดยที่ตนเองเป็นผู้รับเงิน - เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี มีพฤติกรรมส่อไปทางอนาจาร ซึ่งเป็นแบบอย่างที่ไม่ดีของอาจารย์	
29.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	คุณสมบัติไม่เหมาะสม - มีผู้ทรงคุณวุฒิ 1 ราย ดำรงตำแหน่งกรรมการกกอ.	รอสภามหาวิทยาลัยชี้แจงพิจารณาอีกครั้ง
30.	กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ	การเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเลขานุการรัฐมนตรีกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อาจมีประเด็นการขัดกันของบทบาทหน้าที่หรือไม่ เนื่องจากเดิม รมว.ศธ เคยมีนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ และมีนโยบายมิให้ผู้บริหาร สกอ. ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย	เสนอโปรดเกล้าฯ ได้

3.2.2 คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับกระบวนการการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะที่ปรึกษาได้รวบรวมคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่กระบวนการการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย (ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2561) โดยปรากฏคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจำนวน 22 คำวินิจฉัย แบ่งเป็นคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับตำแหน่งอธิการบดี 17 เรื่อง และนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ 5 เรื่อง ดังต่อไปนี้

1) คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับกระบวนการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี

คณะที่ปรึกษาได้รวบรวมคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่กระบวนการการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี ปรากฏคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจำนวน 17 คำวินิจฉัย ประกอบด้วย คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด จำนวน 10 คำพิพากษา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด จำนวน 7 คำสั่ง ดังตารางต่อไปนี้

ที่	เลขคดี	ประเด็นแห่งคดี	ผลคำวินิจฉัย
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด			
1.	อ.172-174 /2548	ขอเพิกถอนมติให้ยกเลิกกระบวนการสรรหาอธิการบดี และให้ชุดใช้ค่าเสียหายที่ได้เสียไปในการหาเสียง และเพิกถอนมติให้เสนอชื่อบุคคลเป็นอธิการบดีกระบวนการภายหลังจากที่ได้มีสรรหาใหม่	การยกเลิกกระบวนการสรรหาอธิการบดีและดำเนินการสรรหาใหม่นั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว อีกทั้งมีเหตุจำเป็น ยกฟ้อง
2.	อ.202/2551	ขอเพิกถอนมติเสนอชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี เพราะกระบวนการไม่ถูกต้อง	ผู้ได้รับการเสนอชื่อพ้นวาระการดำรงตำแหน่งอธิการบดีแล้ว ทำให้เหตุแห่งการฟ้องคดีระงับสิ้นไป จึงให้จำหน่ายคดี
3.	อ.213/2553	ขอเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีและให้ระงับกระบวนการสรรหาไว้ก่อน เพราะคณะกรรมการสรรหาไม่เป็นตามกฎหมาย	การที่กรรมการผู้ขาดคุณสมบัติกล่าวคือไม่ได้มีฐานะเป็นคณบดี ก็ไม่ทำให้คณะกรรมการทั้งคณะเสียไป คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะส่วนการแต่งตั้งผู้ที่ขาดคุณสมบัติเท่านั้น และเมื่อกรรมการผู้นั้นลาออกแล้ว จึงไม่มีประเด็นแห่งคดีต่อไป ให้จำหน่ายคดี
4.	อ.384/2556	ขอให้เพิกถอนมติให้ออกข้อบังคับ และข้อบังคับการ สรรหาอธิการบดี เพราะมีเนื้อหาที่ไม่เป็นกลาง มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีเป็นพิเศษ และละเลยไม่เสนอแต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย	ข้อบังคับดังกล่าวตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ไม่ได้มีเนื้อหาที่ไม่เป็นกลาง และไม่ขัดต่อคุณสมบัติอธิการบดีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย ยกฟ้อง
5.	อ.778/2556	ขอให้เพิกถอนมติให้ออกข้อบังคับ และข้อบังคับการ สรรหาอธิการบดี เพราะมีเนื้อหาที่ไม่เป็นกลาง มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดี เป็นพิเศษ เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งรักษาการอธิการบดี	ข้อบังคับดังกล่าวตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ไม่มีเนื้อหาที่ไม่เป็นกลาง และไม่ขัดต่อคุณสมบัติอธิการบดีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย ยกฟ้อง

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เลขคดี	ประเด็นแห่งคดี	ผลคำวินิจฉัย
6.	อ.77/2557	ขอให้เพิกถอนมติให้ออกข้อบังคับ และข้อบังคับ การ สรรหาอธิการบดี เพราะมีเนื้อหาที่ไม่เป็น กลาง มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรง ตำแหน่งอธิการบดีเป็นพิเศษ เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีและละเลยไม่เสนอ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภา มหาวิทยาลัย	ข้อบังคับดังกล่าวตามขั้นตอนที่ กฎหมายกำหนด ไม่ได้มีเนื้อหาที่ไม่ เป็นกลาง และไม่ขัดต่อคุณสมบัติ อธิการบดีที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย ยกฟ้อง
7.	อ.634/2557	ขอให้เพิกถอนมติให้ออกข้อบังคับ และข้อบังคับ การ สรรหาอธิการบดี เพราะมีเนื้อหาที่ไม่เป็น กลาง มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรง ตำแหน่งอธิการบดีเป็นพิเศษ เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีและละเลยไม่เสนอ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภา มหาวิทยาลัย	ข้อบังคับดังกล่าวตามขั้นตอนที่ กฎหมายกำหนด ไม่ได้มีเนื้อหาที่ไม่ เป็นกลาง และไม่ขัดต่อคุณสมบัติ อธิการบดีที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย ยกฟ้อง
8.	อ.927/2558	ขอให้เพิกถอนมติให้ออกข้อบังคับ และข้อบังคับ การ สรรหาอธิการบดี เพราะมีเนื้อหาที่ไม่เป็น กลาง มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรง ตำแหน่งอธิการบดีเป็นพิเศษ เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีและละเลยไม่เสนอ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภา มหาวิทยาลัย	ข้อบังคับดังกล่าวตามขั้นตอนที่ กฎหมายกำหนด ไม่ได้มีเนื้อหาที่ไม่ เป็นกลาง และไม่ขัดต่อคุณสมบัติ อธิการบดีที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย ยกฟ้อง
9.	อ.1181/2559	ขอเพิกถอนมติถอดถอนอธิการบดี และให้ชดใช้ ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี (ค่าตอบแทนตำแหน่งและ เงินประจำตำแหน่ง)	ยกฟ้อง เพราะกระบวนการและการ ใช้ดุลพินิจในการมีมติถอดถอนผู้ ฟ้องคดีชอบแล้ว ไม่เป็นละเมิด
10.	อ.299/2560	เพิกถอนมติการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่ง อธิการบดี เพราะไม่ทำตามวิธีการที่กฎหมาย กำหนด	กระบวนการคัดเลือกสามารถเลือก วิธีการที่เหมาะสมได้ ชอบด้วย กฎหมายแล้ว ยกฟ้อง
คำสั่งศาลปกครองสูงสุด			
11.	คำสั่ง 207/2545	เพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัยและการให้ ดำเนินการสรรหาอธิการบดีใหม่	ไม่รับคำฟ้องเพราะไม่เป็นผู้ เดือดร้อนเสียหาย
12.	คำสั่ง 394/2550	ขอให้ระงับกระบวนการสรรหาอธิการบดี	กำหนดวิธีการชั่วคราวระงับ กระบวนการสรรหา
13.	คำสั่ง อ.202/2551	เพิกถอนมติเห็นชอบในการสรรหาอธิการบดี	จำหน่ายคดีออกจากสารบบ
14.	คำสั่ง 311/2552	ขอเพิกถอนกระบวนการสรรหาอธิการบดี และยุติ การสรรหาและคัดเลือกไว้	ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่ใช่ ผู้มีส่วนได้เสีย

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่	เลขคดี	ประเด็นแห่งคดี	ผลคำวินิจฉัย
15.	คำสั่ง 700/2552	เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสรรหาอธิการบดีที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายก่อนจะมีการสรรหาอธิการบดีคนต่อไป	ให้ศาลชั้นต้นดำเนินการในคดีต่อไป และหากเป็นไปตามกฎหมายให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา
16.	คำสั่ง 233/2557	เพิกถอนมติที่ให้ยกเลิกการสรรหาอธิการบดีเพราะมีบุคคลร้องเรียนว่าไม่เป็นธรรม	ยกคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราว
17.	คำสั่ง 49/2560	เพิกถอนมติที่ประชุมในการสรรหาอธิการบดี	ไม่รับไว้พิจารณาเพราะไม่ได้เป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย

2) คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับกระบวนการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะที่ปรึกษาได้รวบรวมคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่กระบวนการการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี ปรากฏคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจำนวน 5 คำวินิจฉัย ประกอบด้วย คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด จำนวน 3 คำพิพากษา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด จำนวน 2 คำสั่ง ดังตารางต่อไปนี้

ที่	เลขคดี	ประเด็นแห่งคดี	ผลคำวินิจฉัย
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด			
1.	อ.1016-1018 /2558	ขอเพิกถอนหนังสือเสนอชื่อและคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เพราะกระบวนการและการประชุมไม่ชอบ	การดำเนินการตั้งแต่การตั้งกรรมการสรรหา การพิจารณาเพื่อเสนอชื่อ และคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยกฟ้อง
2.	อ.248/2559	ขอให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย และให้ชดใช้ค่าเบี้ยประชุมที่ไม่ได้รับ เพราะความล่าช้าในการแต่งตั้ง	พิพากษาให้ประกาศผลการคัดเลือกให้ผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย ให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ไม่เกินกำหนด 90 วัน และให้ชดใช้ค่าเสียหาย 10,000 บาท
3.	อ.1532/2559	ขอให้เพิกถอนประกาศหลักเกณฑ์วิธีการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัย และให้ผลการเลือกสภามหาวิทยาลัยเป็นโมฆะ	หลักเกณฑ์การเลือกกรรมการสภาฯ ชอบแล้ว ยกฟ้อง (กำหนดเนื้อหาให้แตกต่างได้)
คำสั่งศาลปกครองสูงสุด			
4.	คำสั่ง 18/2555	ขอเพิกถอนคำสั่งให้ยกเลิกผลการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำ	มีคำสั่งทุเลาการบังคับ
5.	คำสั่ง 33/2557	ขอศาลสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพิจารณาเห็นชอบรายชื่อที่ถูกเสนอเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย	ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาไปแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยเรื่องมาตรการคุ้มครองชั่วคราว

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

จากการรวบรวมข้อมูลการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ต่อกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเดิม) และการรวบรวมคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว คณะที่ปรึกษาพบว่าข้อพิจารณาที่สำคัญอันทำให้เกิดปัญหาในการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย อยู่หลายประการ อันจะได้นำมาวิเคราะห์ถึงข้อพิจารณาและปัญหาดังกล่าวเพื่อทำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืนในบทถัดไป

บทที่ 4

วิเคราะห์แนวทางในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะของตนเองในการบริหารงานและการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมหาวิทยาลัยจะต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานตามภารกิจ บริหารเงิน และบริหารบุคคล ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 1 เมื่อประกอบกับการประกันสิทธิของบุคคลโดยการให้สิทธิในการโต้แย้ง ร้องเรียน หรือฟ้องคดีอย่างเต็มที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ก็จะทำให้มีโอกาสเกิดข้อพิพาทได้มากตามที่ได้พิจารณาไปแล้วในบทที่ 3

อนึ่ง ลักษณะเฉพาะที่สำคัญประการหนึ่งของมหาวิทยาลัยคือการได้มาซึ่งผู้บริหารในตำแหน่งบริหาร กล่าวคือตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย รวมถึงกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ที่จะต้องมีกระบวนการในการสรรหาคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวและให้โอกาสแก่ประชาคมของมหาวิทยาลัยแห่งนั้นในการเสนอชื่อและร่วมให้ความเห็นในทุกขั้นตอน ก็อาจทำให้มหาวิทยาลัยประสบปัญหาในการเข้าสู่ตำแหน่งของอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย รวมถึงกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ มากกว่าการเข้าสู่ตำแหน่งของส่วนราชการอื่น ที่อาจต้องผ่านการร้องเรียนหรือการฟ้องคดีระหว่างกระบวนการก่อนที่จะได้มีการเสนอเรื่องเพื่อทูลเกล้าฯ เพื่อขอพระราชทานพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งดังกล่าวของมหาวิทยาลัย และตามหนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0508/ว 101 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2561 เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการเสนอเรื่องที่ต้องนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณา ได้กำหนดให้ทุกหน่วยงานว่าในการเสนอเรื่องต้องนำความกราบบังคมทูลฯ ส่วนราชการจะต้องตรวจสอบว่าได้ดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องแล้ว และหากเป็นเรื่องที่มีการร้องเรียนหรืออยู่ระหว่างการฟ้องร้องต่อศาล ก็มีความที่จะนำความกราบบังคมทูลฯ เพราะจะเป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาทและเป็นการมีบังควร ซึ่งในกรณีการดำเนินการเพื่อขอพระราชทานพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ก็จะต้องดำเนินการตามที่หนังสือที่ นร 0508/ว 101 อย่างเคร่งครัดด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นหากมีการร้องเรียนหรือฟ้องคดีกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ก็จะไม่สามารถเสนอเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งก็จะทำให้กระบวนการดังกล่าวล่าช้าออกไป โดยเฉพาะในกรณีที่มีการฟ้องคดีเกิดขึ้น

ดังนั้น ปัญหาการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยจึงเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งที่อาจสร้างอุปสรรคในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยจากการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยอย่างล่าช้า โดย

ปัญหาของการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัย กับปัญหาการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย มีความใกล้เคียงกันและมีประเด็นที่ทับซ้อนกันอย่างมาก คณะที่ปรึกษาจึงจะได้วิเคราะห์ปัญหาไปพร้อม ๆ กัน โดยจะวิเคราะห์ปัญหาการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยเป็นหลัก เนื่องจากมีความซับซ้อนมากกว่าจากกรณีที่ต้องมีการดำเนินการเพื่อขอพระราชทานพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เนื้อหาในบทนี้จึงจะได้วิเคราะห์ถึงข้อพิจารณาเกี่ยวกับการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยจากข้อมูลที่คณะผู้วิจัยได้รวบรวมไว้ในบทที่ 3 การนำเสนอปัญหาและข้อเสนอเบื้องต้นในการแก้ปัญหาดังกล่าว รวมถึงผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว เพื่อนำมาสู่แนวทางการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน ดังต่อไปนี้

4.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย

จากการดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากข้อร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย ตามที่ได้นำเสนอผลการรวบรวมไว้ในบทที่ 3 คณะที่ปรึกษามีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ดังต่อไปนี้

4.1.1 ประเด็นที่ใช้ในการร้องเรียนหรือฟ้องคดี

คณะที่ปรึกษาพบว่าในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ร้องเรียนหรือฟ้องคดีจะใช้เหตุผลในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีว่ากระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ นั้นไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

4.1.1.1 ประเด็นเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

การร้องเรียนหรือฟ้องคดีในประเด็นดังกล่าว ผู้ร้องเรียนหรือฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่ากฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้ในกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการกำหนดหลักเกณฑ์ไม่มีความชัดเจน เช่น ข้อบังคับฯ ไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการเสนอชื่อ ไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาด้านความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิที่ชัดเจน หรือไม่ได้กำหนดเขตพื้นที่บริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยไว้อย่างชัดเจน เป็นต้น

4.1.1.2 ประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เข้ารับการสรรหา

การร้องเรียนหรือฟ้องคดีในประเด็นดังกล่าว ผู้ร้องเรียนหรือฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าคุณสมบัติของผู้เข้ารับการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามประเด็นย่อยดังต่อไปนี้

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

1) คุณสมบัติของผู้เข้ารับการสรรหาไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นบุคคลที่อยู่ในเขตพื้นที่บริการ การศึกษาไม่เกื้อหนุนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด การดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เช่น ผู้พิพากษา หรือกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งไม่ควรได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ หรือกรณีอายุเกินกว่า 60 ปี เป็นต้น

2) กรณีผู้เข้ารับการสรรหาเคยถูกสอบสวน ไล่ออกทางวินัย เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ เช่น เป็นผู้เคยถูกสอบสวนร้ายแรง ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย บกพร่องต่อหน้าที่และละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ไม่มีธรรมาภิบาลในการบริหาร ถูกตรวจสอบและชี้มูลความผิดจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ สตง. หรือมีเจตนาหลีกเลี่ยงการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นต้น

3) ผู้เข้ารับการสรรหามีพฤติกรรมไม่เหมาะสมอื่น ๆ เช่น เคยถูกไล่ออกจากราชการกรณีมีเรื่องชู้สาวกับนักศึกษา หรือมีการนำผลงานทางวิชาการเรื่องเดิมไปลงซ้ำในวารสาร ซึ่งผิดจริยธรรมทางวิชาการ เป็นต้น

4.1.1.3 ประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการในการสรรหา

การร้องเรียนหรือฟ้องคดีในประเด็นดังกล่าว ผู้ร้องเรียนหรือฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่ากระบวนการในการสรรหานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามประเด็นย่อยดังต่อไปนี้

1) องค์ประกอบและคุณสมบัติของกรรมการสรรหา เช่น

- องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด
- กรรมการสรรหาถูกร้องเรียนคัดค้านว่ามีส่วนได้เสียหรือมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง เช่น ผู้ถูกเสนอชื่อเป็นกรรมการสรรหาเข้ารับการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยเสียเอง
- การที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยบางคนขาดคุณสมบัติ หรือมีการยื่นหนังสือลาออกแล้ว แต่ยังเข้าร่วมในการพิจารณาแต่งตั้งกรรมการสรรหาอธิการบดี หรือ
- การไม่เชิญกรรมการสรรหาเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการสรรหาในการประชุมบางครั้ง เป็นต้น

2) การดำเนินกระบวนการสรรหาไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น

- การเสนอชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยไม่มีการประชุมของคณะกรรมการสรรหาจริง
- องค์ประชุมสภามหาวิทยาลัยครั้งที่มิมีมติเห็นชอบ ให้เสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด
- การเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัย
- แบบประวัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยไม่เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการสรรหา
- การได้มาซึ่งรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เป็นไปตามข้อบังคับ

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

- การมีผู้เข้าร่วมรับการเสนอชื่อเพื่อรับการสรรหาไม่ครบ 3 คน ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ เนื่องจากมีผู้ขอถอนตัวเพราะการสรรหาไม่โปร่งใส หรือ

- คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีใช้ดุลยพินิจในการให้คะแนนที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ และวิธีการพิจารณาถ่วงน้ำหนักของผู้เข้ารับการสรรหา เป็นต้น

3) กรณีที่มีพฤติการณ์ที่จะทำให้กระบวนการสรรหาไม่โปร่งใส เช่น

- คณะกรรมการสรรหาปิดกั้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรในมหาวิทยาลัย
- คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีไม่เปิดเผยรายชื่อของผู้สมัครและผู้เข้ารับการเสนอชื่อ และไม่เปิดเผยผลคะแนนและน้ำหนักการให้คะแนน รวมถึงหลักเกณฑ์การให้คะแนน เหตุผล และวิธีการลงคะแนน
- มีการเจรจาต่อรองกันล่วงหน้ากรณีการนับคะแนนเสี่ยงในการลงมติเลือกนายกสภามหาวิทยาลัย
- มีการข่มขู่กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยให้ลงคะแนนเสี่ยงเลือกผู้หนึ่งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาฯ หากไม่ปฏิบัติตามจะไม่ต่อสัญญาจ้าง เป็นต้น

4.1.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด

จากการศึกษาคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย จะเห็นได้ว่าผลการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวมีแนวโน้มว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นฝ่ายแพ้คดีเกือบทั้งหมด โดยจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด 17 คำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยยกฟ้องจำนวน 9 คำวินิจฉัย ไม่รับคำฟ้องจำนวน 3 คำวินิจฉัย และสั่งจำหน่ายคดีจำนวน 2 คำวินิจฉัย

จากข้อพิจารณาทั้ง 2 ประการข้างต้น จะเห็นได้ว่าการร้องเรียนหรือฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒินั้น ผู้ร้องเรียนจะกล่าวอ้างเหตุผลในหลากหลายประการ ทั้งประเด็นเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ ประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เข้ารับการสรรหา และประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการในการสรรหา ซึ่งหากว่าการกล่าวอ้างนั้นเป็นข้อกล่าวอ้างที่เกิดขึ้นจริง การใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีดังกล่าวก็จะมีส่วนช่วยตรวจสอบกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยให้ถูกต้องตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามหากการใช้สิทธิร้องเรียนหรือฟ้องคดีนั้นเป็นไปเพื่อการประวิงเวลาหรือขัดขวางมิให้ผู้ได้รับการสรรหาได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง กล่าวคือเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ก็จะมีส่งผลให้กระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยล่าช้าออกไปและส่งผลกระทบต่อการทำงานของมหาวิทยาลัยได้

ทั้งนี้ จากผลการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด แนวโน้มของคดีที่เกิดขึ้นปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมักจะแพ้คดีจากผลของคดีที่ศาลวินิจฉัยให้ยกฟ้อง ไม่รับคำฟ้อง หรือจำหน่ายคดี ซึ่งสะท้อนในอีกทางหนึ่งว่ากระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ นั้นได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ก็ยังมีผู้นำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง รวมถึงยังปรากฏการฟ้องคดีเกี่ยวกับเรื่องเดียวกันซ้ำ ๆ คนละประเด็นอีกด้วย ดังปรากฏใน

คดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองว่าข้อบังคับเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลฯ มีเนื้อหาที่ไม่เป็นกลาง ในศาลปกครองกลาง และศาลปกครองภูมิภาคหลายแห่ง ซึ่งเมื่อคดีดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดก็มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันว่าข้อบังคับดังกล่าวตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ไม่ได้มีเนื้อหาที่ไม่เป็นกลางแต่อย่างใด และวินิจฉัยยกฟ้องคดีในกลุ่มนี้ทั้งหมด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.384/2556 , อ.778/2556, อ.634/2557, อ.927/2558 และ อ.1181/2559 วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการใช้สิทธิในการร้องเรียนและฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

4.2 ปัญหาการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่วไปและกรณีที่เกี่ยวข้องกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย

จากการศึกษาเกี่ยวกับการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยที่ได้เสนอไว้ในบทที่ 3 และพิจารณาผลการศึกษาดังกล่าวในหัวข้อที่ผ่านมา คณะที่ปรึกษาสามารถกำหนดปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้

4.2.1 การอ้างหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อประโยชน์แก่การร้องเรียน

กระบวนการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นการพิจารณาทางปกครองอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴⁷ ในขั้นตอนการสรรหาจึงต้องปรับใช้หลักการเรื่องสิทธิของคู่กรณีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักฟังความทุกฝ่าย (audi alteram partem) หรือสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งพยานหลักฐานตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 30⁴⁸ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ที่เป็นผู้สมัครในการสรรหาใน

⁴⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

⁴⁸ มาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลงานพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ครั้งนั้น หรือเป็นผู้ที่ถูกกระทบสิทธิจากการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จะอยู่ในความหมายของคำว่า “คู่กรณี” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5⁴⁹ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงมีสิทธิที่จะยื่นร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิได้ หากว่าคณะกรรมการสรรหาไม่เปิดโอกาสให้มีการยื่นเรื่องร้องเรียนหรือไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว อาจจะทำให้การแต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5⁵⁰ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ถูกโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนรูปแบบ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญได้ และในท้ายที่สุดก็จะเป็นคดีพิพาทไปสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)⁵¹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

⁴⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ฯลฯ

ฯลฯ

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

⁵⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

⁵¹ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่เป็นอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่

4.2.2 การร้องเรียนในเรื่องเดียวซ้ำ ๆ ในหลายขั้นตอน

การร้องเรียนเกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ นั้น ผู้ร้องมักจะอ้างเหตุแห่งการร้องเรียน เช่น ผู้สมัครขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือมีเหตุอื่นที่ทำให้ผู้ถูกร้องไม่เหมาะสมที่จะได้รับการสรรหาเป็นอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมูลเหตุแห่งการร้องเรียนนั้น ผู้ร้องจะยกอ้างในหลายขั้นตอนตั้งแต่เริ่มกระบวนการสรรหา การประกาศรายชื่อ การตรวจสอบคุณสมบัติ การเตรียมนำเรื่องขึ้นทูลเกล้าฯ ซึ่งมูลเหตุที่ผู้ร้องยกอ้างนั้นเป็นมูลเหตุเดียวกัน แต่การร้องเรียนในเรื่องเดียวกันในหลายขั้นตอนนั้น ก่อให้เกิดภาระแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาเรื่องร้องเรียน หากว่าเจ้าหน้าที่ไม่พิจารณาผู้ร้องก็จะอ้างว่าการสรรหาอธิการบดีไม่เป็นไปตามหลักฟังความทุกฝ่าย และนำไปเป็นเหตุโต้แย้งคำสั่งแต่งตั้งอธิการบดีในท้ายที่สุด

กรณีตามปัญหาดังกล่าวนี้เป็นกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นกับกรณีการร้องเรื่องกรณีข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่ว ๆ ไปด้วย โดยผู้ร้องมักจะหาช่องทางในการร้องเรียนในทุกขั้นตอนที่สามารถร้องเรียนได้แม้ว่าจะใช้มูลเหตุเดียวกันก็ตาม ซึ่งทำให้สร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่และทำให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเกิดอุปสรรคและล่าช้าออกไป

อนึ่ง การที่ผู้ร้องนำเรื่องร้องเรียนเดียวกันซ้ำ ๆ ในหลายขั้นตอนอาจเป็นแสดงให้เห็นว่าผู้ร้องใช้สิทธิโดยไม่สุจริตอีกด้วย

4.2.3 การร้องเรียนไปยังหลายหน่วยงานในข้อเท็จจริงกรณีเดียวกัน

การยื่นเรื่องร้องเรียนกระบวนการสรรหาอธิการบดีนั้น ไม่มีกฎหมายห้ามผู้ร้องว่าจะต้องร้องเรียนแต่กับหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว ผู้ร้องจึงใช้สิทธิร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สภามหาวิทยาลัย กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม คณะรัฐมนตรี โดยข้อเท็จจริงที่ยื่นร้องเรียนมักจะเป็นประเด็นหรือข้อเท็จจริงในกรณีเดียวกัน ผลจากการใช้สิทธิยื่นร้องเรียนดังกล่าว ทำให้กระบวนการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ล่าช้าก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การบริหารงานของมหาวิทยาลัย และเสียทรัพยากรภาครัฐโดยใช่เหตุ เช่นเดียวกับกรณีการร้องเรื่องกรณีข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่ว ๆ ไป ที่ผู้ร้องก็มักจะร้องเรียนในเหตุเดียวกันไปยังหลายหน่วยงาน อันเป็นการสร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของมหาวิทยาลัยในการชี้แจงเรื่องร้องเรียนซ้ำ ๆ กันหลายคราว

4.2.4 การพิจารณาข้อร้องเรียนในชั้นเจ้าหน้าที่ล่าช้า

เมื่อมีการยื่นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเอาไว้เป็นการเฉพาะไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย หรือข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เนื่องจากการร้องเรียนทั่วไปไม่ใช่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่จะนำ

สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับได้ การพิจารณาเรื่องร้องเรียนของเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนจึงอาจใช้ระยะเวลาไม่เท่ากัน ส่งผลสองทางกล่าวคือ ด้านผู้ร้องเรียนเห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องละเลยล่าช้า ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มีเจตนาช่วยเหลือกัน ในด้านกระบวนการสรรหาอธิการบดีหากไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนให้เป็นที่ยุติย่อมทำให้กระบวนการสรรหาล่าช้าออกไป หน่วยงานที่รับผิดชอบจึงอาจถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นคดีละเลยล่าช้าตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้เช่นกัน

4.2.5 การไม่ใช้อำนาจตัดสินใจในกระบวนการเสนอบุคคลผู้ได้รับการสรรหาเป็นอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

เมื่อมีข้อร้องเรียนยื่นเข้ามา โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจจะต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวให้ยุติโดยเร็วเพื่อที่จะดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องจะเสนอเรื่องให้ผู้มีอำนาจพิจารณา แต่เรื่องดังกล่าวจะไม่ได้รับการพิจารณาภายในระยะเวลา เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจเกิดความเกรงกลัวว่าหากพิจารณาแล้วได้ผลเป็นประการใดอาจถูกผู้ร้องยื่นร้องเรียนเสียเองว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งปัจจุบันมีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการมีผู้ร้องเรียนที่ไม่พอใจผลการพิจารณาอาจยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ไม่ตัดสินใจใช้อำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนได้ข้อยุติโดยเร็ว

4.2.6 หน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อส่งเรื่องทูลเกล้าฯ ผู้ได้รับการสรรหาเป็นอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่ดำเนินการเนื่องจากยังไม่เสร็จสิ้นการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะบัญญัติไว้ว่า อธิการบดีนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย และให้มีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่อีกก็ได้ เมื่อกระบวนการสรรหาอธิการบดีแล้วเสร็จจะต้องส่งเรื่องขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยความเป็นจริงและในทางปฏิบัติแล้ว หากว่าชื่อบุคคลผู้ได้รับการสรรหามีการร้องเรียนอยู่ยังไม่ยุติหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ไม่นำความขึ้นกราบบังคับทูลฯ เพราะจะเป็นการกระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาทและเป็นพระราชภาระ ทำให้การได้มาซึ่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิล่าช้า

4.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการนำหลักการไกล่เกลี่ยทางปกครองมาใช้ในการยุติข้อพิพาทของมหาวิทยาลัย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) หมายถึง⁵² กระบวนการที่คู่กรณีพิพาทระบุประเด็นข้อพิพาทแสวงหาทางเลือก พิจารณาทางเลือก และพยายามบรรลุข้อตกลงร่วมกัน โดยความช่วยเหลือของผู้ไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องไม่แสดงบทบาทเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดทั้งในส่วนเนื้อหาและผลอันเป็นการยุติ

⁵² นาดาชา

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมตุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ข้อพิพาท และต้องไม่ให้คำแนะนำในผลยุติแห่งข้อพิพาทหรือกำหนดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อแสวงหาทางออกของปัญหา แต่ทำหน้าที่เพียงช่วยเหลือให้คู่กรณีได้พูดคุยเพื่อหาข้อยุติร่วมกันเท่านั้น โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมี 2 รูปแบบ คือ⁵³ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล (Court Based /Court Annexed /Court Referred Mediation) เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลภายนอกที่สมัครเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในศาลนั้น ๆ หรืออาจให้ผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ศาลซึ่งได้รับการฝึกอบรมด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยเองก็ได้ และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล (Out-Of-Court Mediation) เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล หรือหากได้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลแล้ว คู่กรณีก็ยังอาจดำเนินการให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันเองนอกศาลได้ เพราะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นทำโดยองค์กรอื่นภายนอกศาลซึ่งไม่มีความเชื่อมโยงกับการพิจารณาคดีของศาล

สำหรับกรณีของประเทศไทย ศาลยุติธรรมได้ยอมรับให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ในมาตรา 20 ถึงมาตรา 20 ตริ⁵⁴ ส่วนกรณีของศาลปกครองนั้นแต่เดิมยัง

⁵³ เฟิงอ้าง

⁵⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 20 ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาทนั้น

มาตรา 20 ทวิ เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ย เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ ศาลจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าตัวความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยจะให้มีความอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้

เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ ศาลอาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ประนีประนอม เพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ประนีประนอมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการในการไกล่เกลี่ยของศาล การแต่งตั้งผู้ประนีประนอม รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ประนีประนอม ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา

ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามวรรคสาม เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 20 ตริ ก่อนยื่นฟ้องคดี บุคคลที่จะเป็นคู่ความอาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจหากมีการฟ้องคดีนั้น เพื่อให้ศาลแต่งตั้งผู้ประนีประนอมทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาท โดยคำร้องนั้นให้ระบุชื่อและภูมิสำเนาของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรายละเอียดของข้อพิพาท เมื่อศาลเห็นสมควร ให้ศาลรับคำร้องนั้นไว้แล้วดำเนินการสอบถามความสมัครใจของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย ให้ศาลมีอำนาจเรียกคู่กรณีที่เกี่ยวข้องมาศาลด้วยตนเองโดยคู่กรณีจะมีทนายความมาด้วยหรือไม่ก็ได้ และแต่งตั้งผู้ประนีประนอมดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อไปโดยให้นำความในมาตรา 20 ทวิมาใช้บังคับโดยอนุโลม ถ้าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องสามารถตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันได้ให้ผู้ประนีประนอมเสนอข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความต่อศาล หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นไปตามเจตนาของคู่กรณี หลักแห่งความสุจริต เป็นธรรม และไม่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ก็ให้คู่กรณีลงลายมือชื่อในข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น

ในวันทำข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความตามวรรคหนึ่งคู่สัญญาอาจร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษายอม พร้อมแสดงเหตุผลความจำเป็นต่อศาล หากศาลเห็นว่ากรณีมีความจำเป็นที่สมควรจะมีคำพิพากษาไปในเวลานั้น ก็ให้ศาลมีคำพิพากษาไปตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้โดยให้นำความในมาตรา 138 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การขอและการดำเนินการตามมาตรานี้ ไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาล

คำสั่งของศาลที่ออกตามความในมาตรานี้ให้เป็นที่สุด

ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเอาไว้ จึงไม่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยในศาลปกครองได้ จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562⁵⁵ ที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มส่วนที่ 2/1 มาตรา 66/1 – มาตรา 66/11 ในหมวด 4 วิธีพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองจึงมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา โดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดได้ออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562⁵⁶ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเพื่อให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี และรักษาไว้ซึ่งสัมพันธที่ดีระหว่างกัน ตลอดจนส่งเสริมให้การบริหารจัดการคดีของศาลปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งฟ้องเป็นครั้งแรกต่อศาลปกครองสูงสุด⁵⁷ โดยศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้⁵⁸

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) คดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

อนึ่ง ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับเงินหรือทรัพย์สิน คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคู่กรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายด้วยก็ได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดห้ามมิให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองในกรณีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้⁵⁹

(1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นการฝ่าฝืนหรือต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย

(2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อสถานะของบุคคลหรือมีผลกระทบในทางเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ

เมื่อศาลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ประนีประนอมแล้วแต่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงโดยไม่เป็นผล หากปรากฏว่าอายุความครบกำหนดไปแล้วหลังจากยื่นคำร้องหรือจะครบกำหนดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง ให้อายุความขยายออกไปอีกหกสิบวันนับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง

⁵⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136/ตอนที่ 56 ก/หน้า 247/30 เมษายน 2562

⁵⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136/ตอนที่ 94 ก/หน้า 9/30 สิงหาคม 2562

⁵⁷ มาตรา 66/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵⁸ มาตรา 66/2 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵⁹ มาตรา 66/3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลงานพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

- (4) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย
- (5) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อยู่นอกเหนือสิทธิ อำนาจหน้าที่ หรือความสามารถของคู่กรณี
- (6) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตาม

มาตรา 11 (1)

(7) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

(8) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีลักษณะอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองนั้นหากสามารถกระทำได้สำเร็จลุล่วง ก็จะสามารถทำให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะเป็นการยุติข้อพิพาทด้วยความสมัครใจของคู่กรณีโดยไม่ต้องใช้กระบวนการทางศาลซึ่งใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่า และสามารถส่งผลให้ศาลปกครองสามารถบริหารจัดการคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นจะสามารถนำมาใช้กับข้อพิพาทกรณีต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย รวมถึงข้อพิพาทกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ที่ต้องการความรวดเร็วในการยุติข้อพิพาทดังกล่าวเพื่อมิให้กระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมากเกินไปได้แค่ไหนเพียงใด

ขณะที่ปรึกษาเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยนั้นก็ต้องเป็นไปตามหลักการไกล่เกลี่ยทั่วไป กล่าวคือจะต้องเป็นกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สัญญาทางปกครอง เท่านั้น สำหรับคดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในปัจจุบันยังมิได้มีการกำหนดคดีพิพาทอื่นไว้แต่อย่างใด ดังนั้น ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือคดีที่ขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งของมหาวิทยาลัย รวมถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ย่อมไม่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ เว้นแต่ในอนาคตที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองจะได้กำหนดให้ไกล่เกลี่ยได้ อย่างไรก็ตาม ขณะที่ปรึกษาก็ไม่เห็นด้วยที่จะดำเนินการเช่นนั้น เพราะคดีที่ขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นเรื่องของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าวโดยแท้ ซึ่งไม่สามารถเจรจาตกลงให้เป็นอย่างอื่นได้ เว้นแต่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหรือคำสั่งดังกล่าวให้ถูกต้อง ซึ่งหากกระทำเช่นนั้นก็จะทำให้การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นไม่มีอยู่อีกต่อไป และศาลปกครองก็จะจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

นอกจากนี้ แม้ว่าการไกล่เกลี่ยที่สำเร็จจะสามารถยุติข้อพิพาททางปกครองได้อย่างรวดเร็วกว่าการพิจารณาคดีของศาลก็ตาม แต่หากว่าการไกล่เกลี่ยนั้นไม่สำเร็จ ก็จะเป็นการสร้างขั้นตอนก่อนการพิจารณาคดีเข้าไปอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งโดยธรรมชาติของฝ่ายปกครองก็มักจะยืนยันในสิ่งที่ตนได้กระทำไปแล้วและไม่เปลี่ยนความเห็นของตนเอง ดังเห็นได้จากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่ฝ่ายปกครองมักจะยืนยันในการตัดสินใจของตน ด้วยเหตุนี้การไกล่เกลี่ยจึงอาจทำให้ข้อพิพาทดังกล่าวยุติได้ช้ากว่าเดิม และอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยได้มากกว่าเดิมด้วย

4.4 ข้อเสนอเบื้องต้นในการแก้ปัญหาการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยกรณีทั่วไป และกรณีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย

จากการกำหนดปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยของคณะที่ปรึกษาในหัวข้อที่ผ่านมา คณะที่ปรึกษาได้ดำเนินการศึกษาการดำเนินการในการแก้ปัญหาดังกล่าวที่ผ่านมาของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นในการแก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อนำไปประกอบการสัมมนาเชิงลึกกับผู้ทรงคุณวุฒิในกลุ่มต่าง ๆ ในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน ดังต่อไปนี้

4.4.1 ความพยายามในการแก้ปัญหาการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย

ที่ผ่านมาปรากฏความพยายามในการแก้ปัญหาการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยของคณะทำงานที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยในการประชุมคณะทำงานที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2562 ได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับการแต่งตั้ง/ถอดถอน อธิการบดี นายกและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ที่จะต้องเสนอเรื่องขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพิจารณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยที่ประชุมคณะทำงานที่ปรึกษาด้านกฎหมาย ได้ร่วมกันกำหนดแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง/ถอดถอน อธิการบดี นายกและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ดังต่อไปนี้

1) ไม่รับเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ ยกเว้นกรณีข้อร้องเรียนที่มีการระบุรายละเอียด มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาต่อได้ (ตามแนวทางหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0206/ว 218 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2541)

2) เรื่องร้องเรียนที่ระบุตัวผู้ร้อง

2.1) กรณีร้องเรียนกระบวนการได้มา ส่วนมากเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สามารถวินิจฉัยได้เลย แต่หากมีข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ ให้ส่งเรื่องให้สภาสถาบันอุดมศึกษาชี้แจงข้อเท็จจริง ทั้งนี้ หากมีประเด็นข้อกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจพิจารณาได้ ให้เสนอคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายพิจารณา

2.2) กรณีร้องเรียนประเด็นผู้ได้รับการเสนอชื่อขาดคุณสมบัติเนื่องจากอายุเกิน 60 ปี ตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.651/2561⁶⁰ เนื่องจากขัดพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งเรื่องให้สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาพบทวน

⁶⁰ คดีหมายเลขดำที่ อ.19/2556 คดีหมายเลขแดงที่ อ.651/2561 ระหว่าง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชวลิต สันถะโกมล ผู้ฟ้องคดี กับ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และสภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

2.3) ให้ถือปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเดิม เช่น การกำหนดมิให้คณะกรรมการการอุดมศึกษาไปเป็นกรรมการสถาบันอุดมศึกษา จนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

2.4) เรื่องที่สามารถเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง/ถอดถอน ได้ ไม่ต้องรอการดำเนินการมีดังต่อไปนี้

(1) กรณีเรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นศาล หากศาลไม่มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว (ตามแนวทางที่กำหนดในหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0508/ว101 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2561 ที่กำหนดให้การเสนอเรื่องโปรดเกล้าฯ ต้องไม่เป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างการฟ้องร้องต่อศาล อันเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้)

(2) กรณีเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ป.ป.ช. , สตง. และยังไม่ได้มีการชี้มูลความผิด

(3) กรณีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมส่วนตัว ถ้าไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่ได้รับ การเสนอโปรดเกล้าฯ

(4) เรื่องร้องเรียนที่ได้รับภายหลังจากที่สำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมเสนอโปรดเกล้าฯ ไปแล้ว ให้สำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมดำเนินการพิจารณาขอเรื่องร้องเรียนตามปกติแต่ไม่กระทบกับเรื่องโปรดเกล้าฯ ที่ได้เสนอไป ยกเว้นกรณีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นขอให้พิจารณา เช่น สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ คณะทำงานที่ปรึกษาด้านกฎหมายยังได้เสนอขั้นตอนการพิจารณาเสนอเรื่องโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง/ถอดถอน ว่าควรมีการปรับปรุงระบบการทำงานของสำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมให้มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เช่น ลดขั้นตอนการทำหนังสือภายในหน่วยงาน และการประสานขอเอกสารจากสถาบันอุดมศึกษาควรดำเนินการได้ทั้งทางหนังสือและประสานด้วยวาจา และควรเร่งเวียนแนวปฏิบัติให้สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ทราบ

4.4.2 ข้อเสนอเบื้องต้นของคณะที่ปรึกษาในการแก้ปัญหาการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย

คณะที่ปรึกษาได้จัดทำข้อเสนอเบื้องต้นในการแก้ปัญหาการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย เพื่อนำไปประกอบการสัมมนาเชิงลึกกับผู้ทรงคุณวุฒิในกลุ่มต่าง ๆ ในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืนต่อไป โดยคณะที่ปรึกษามีข้อเสนอเบื้องต้นในการแก้ปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

4.4.2.1 การกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการร้องเรียนให้มีความชัดเจน

คณะที่ปรึกษาเห็นว่าควรให้มีการกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการร้องเรียนกรณีการร้องเรียนกรณีที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่ว ๆ ไป และการร้องเรียนที่เกี่ยวกับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยในระดับมหาวิทยาลัยอาจมีการดำเนินการปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ ของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับการพิจารณาขอเรื่องร้องเรียนเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการ

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

พิจารณาเรื่องร้องเรียนในประเด็นต่าง ๆ เช่น ลักษณะเรื่องร้องเรียนที่จะรับไว้พิจารณา กำหนดระยะเวลาในการร้องเรียน หรือการพิจารณากรณีที่เป็นกรรณการร้องเรียนซ้ำซ้อน เป็นต้น

ส่วนกรณีการร้องเรียนที่เกี่ยวกับการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่งที่จะต้องมีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เพื่อกำหนดระยะเวลาสำหรับการร้องเรียนในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการ เช่น ขั้นตอนการเสนอชื่อบุคคล ขั้นตอนในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหา หรือสภามหาวิทยาลัย หรือขั้นตอนการประกาศชื่อผู้ได้รับการสรรหา ว่าในแต่ละขั้นตอนนั้นสามารถร้องเรียนในเรื่องใด ภายในระยะเวลาเท่าใด เช่น ในขั้นตอนการเสนอชื่อบุคคล อาจกำหนดให้มีการร้องเรียนได้เฉพาะคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ และอาจกำหนดเวลาร้องเรียนหรือโต้แย้งไว้ด้วย เช่น ภายใน 15 วัน เป็นต้น หรือการกำหนดให้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยเพียงครั้งเดียว หลังจากที่กระบวนการสรรหาเสร็จสิ้นและประกาศชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาแล้ว โดยอาจกำหนดเวลาในการร้องเรียนเอาไว้ด้วย

สำหรับการดำเนินการในระดับกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ก็ควรมีการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่ว ๆ ไป และการร้องเรียนในกรณีเกี่ยวกับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ของเรื่องดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่จะรับไว้พิจารณา การพิจารณาความซ้ำซ้อนของการร้องเรียนในเรื่องเดียวกัน การกำหนดระยะเวลาในการร้องเรียน โดยอาจนำแนวทางของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมาย จากการประชุมคณะทำงานที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2562 มาเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้

4.4.2.2 การกำหนดแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล โดยสมควรกำหนดแนวทางในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดแนวทางในการประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยในกรณีที่มีการฟ้องคดีในเรื่องทำนองเดียวกัน โดยอาจตั้งศูนย์ประสานงานเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อจัดทำแนวทางการชี้แจงในประเด็นที่เกี่ยวข้องให้เป็นเอกภาพ

2) การกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล เนื่องจากมักจะมีประเด็นปัญหาว่าเมื่อศาลมีคำพิพากษาในประเด็นดังกล่าวแล้ว มหาวิทยาลัยอาจไม่ทราบหรือไม่มั่นใจว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามผลของคำพิพากษานั้น โดยเฉพาะกรณีที่จะต้องกระทบต่อผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยไปแล้ว

3) การกำหนดแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล เพื่อกำหนดแนวทางของเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อศาลในการที่จะนำกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเหล่านั้นมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นทั้งเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของบุคคล และการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ

4.4.2.3 การกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล โดยไม่สุจริต

คณะที่ปรึกษาเห็นว่าเพื่อเป็นการป้องปรามมิให้มีผู้ใช้สิทธิไม่สุจริตในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล เพื่อขัดขวางมิให้ผู้ที่ได้รับการสรรหาคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่ง หรือประวิงเวลา เพราะตนเสียประโยชน์จากกระบวนการสรรหาฯ จึงอาจกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ใช้สิทธิร้องเรียนหรือฟ้องคดีโดยไม่สุจริตดังกล่าวไว้โดยเฉพาะสำหรับโทษทางปกครองหรือการดำเนินการทางวินัย สำหรับโทษทางอาญาและความผิดเกี่ยวกับการฟ้องเท็จนั้นก็จะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้อยู่แล้ว โดยอาจกำหนดหลักเกณฑ์ในทำนองเดียวกันนี้ให้ใช้กับการร้องเรียนที่เกี่ยวกับพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่ว ๆ ไป ด้วย

4.4.2.4 การเสนอให้ยกเลิกการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย

คณะที่ปรึกษาเห็นว่าเนื่องจากการนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณาในเรื่องต่าง ๆ นั้นมีความสำคัญและจะต้องกระทำอย่างระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง จึงต้องระวังตรวจสอบกลั่นกรองอย่างละเอียดรอบคอบว่าได้ดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องแล้ว และหากเรื่องดังกล่าวยังมีการร้องเรียนหรืออยู่ในการพิจารณาคดีของศาล ก็ยังเป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาทและมีบ้างครวที่จะนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณา ซึ่งการดำเนินการในการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยก็ต้องเป็นไปตามหลักการดังกล่าวเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การต้องดำเนินการเพื่อทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ที่จะต้องกระทำด้วยความละเอียดรอบคอบและปราศจากเรื่องร้องเรียนและการฟ้องคดีนี้ก็อาจทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิเกิดความล่าช้า และอาจมีผู้เสียประโยชน์ใช้ช่องทางของกระบวนการดังกล่าวในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีเพื่อประวิงเวลาในการเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวได้ เนื่องจากหากเรื่องยังมีการร้องเรียนและฟ้องคดีกันอยู่ก็มีบ้างครวที่จะนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณา

ดังนั้น อาจมีการศึกษาแนวทางในการยกเลิกการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เช่นเดียวกับกรณีขององค์การมหาชนที่คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารก็ต้องดำเนินการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อันจะทำให้การดำเนินการแต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางการกิจอีกด้วย

อนึ่ง ในปัจจุบันปรากฏความพยายามในการยกเลิกการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการในตำแหน่งศาสตราจารย์ โดยสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (รายละเอียดตามภาคผนวก 3) โดยมีสาระสำคัญ

ประการหนึ่งเป็นการยกเลิกการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์และตำแหน่งเชี่ยวชาญพิเศษโดยให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งแทน และยกเลิกการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงทราบ กรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตำแหน่งศาสตราจารย์และตำแหน่งเชี่ยวชาญพิเศษออกจากราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 180 ที่บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย เกษียณอายุ หรือพ้นจากราชการเพราะถูกลงโทษ” ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นแนวทางในการยกเลิกการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ในตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ในอนาคตต่อไปได้เป็นอย่างดี

4.5 สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะที่ปรึกษาได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและการฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน ประกอบด้วยผู้บริหารมหาวิทยาลัย นิติกรของมหาวิทยาลัย พนักงานอัยการ ตุลาการศาลปกครอง และผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ทั้งนี้ คณะที่ปรึกษาได้ตั้งคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องดังกล่าว โดยแบ่งคำถามออกเป็น 3 ส่วน จำนวน 10 ข้อ ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อคำถามเบื้องต้น ประกอบด้วยข้อคำถามจำนวน 1 คำถาม กล่าวคือ

1) ท่านคิดว่าการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัย

มีความเหมาะสมหรือไม่ เมื่อพิจารณาควบคู่กับการเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

ส่วนที่ 2 ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ประกอบด้วยข้อคำถามจำนวน 3 คำถาม กล่าวคือ

1) ท่านคิดว่าการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ส่งผลกระทบต่อการทำงานของมหาวิทยาลัยหรือไม่ อย่างไร

2) หากมีการอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ

เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลในเรื่องเดิมซ้ำ ๆ ต่อหลายองค์กร ท่านเห็นว่าควรมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิดังกล่าวหรือไม่ และ

3) ท่านคิดว่าควรกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล เพื่อให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของมหาวิทยาลัยหรือไม่ หรือควรให้สิทธิดังกล่าวอย่างเต็มที่เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลงานพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ส่วนที่ 3 การดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยข้อคำถามจำนวน 4 คำถาม กล่าวคือ

1) ท่านคิดว่ามหาวิทยาลัยสามารถออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ในการวางหลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ได้หรือไม่ อย่างไร (เช่น กำหนดระยะเวลาในการร้องเรียนในแต่ละขั้นตอน หรือกำหนดให้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพียงครั้งเดียว หลังจากที่มีผู้ได้รับการคัดเลือกก่อนที่จะดำเนินการเสนอเพื่อทูลเกล้าฯ)

2) ท่านคิดว่าสำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สามารถออกกฎ ระเบียบหรือข้อบังคับ ในการวางหลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ได้หรือไม่ อย่างไร (เช่น กำหนดระยะเวลาในการร้องเรียนในแต่ละขั้นตอน หรือกำหนดให้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพียงครั้งเดียว หลังจากที่มีผู้ได้รับการคัดเลือกก่อนที่จะดำเนินการเสนอเพื่อทูลเกล้าฯ)

3) ท่านคิดว่าควรกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ใช้สิทธิในการอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล โดยไม่สุจริตหรือไม่ อย่างไร และ

4) ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากมีการเสนอให้ยกเลิกการทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย เช่นเดียวกับกรณีของผู้บริหารและคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน ที่มีต้องดำเนินการเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและการฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

4.5.1 สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้บริหารมหาวิทยาลัย

คณะที่ปรึกษาได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารมหาวิทยาลัยในประเด็นที่เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและการฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 ท่าน โดยสามารถสรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้บริหารมหาวิทยาลัยได้ตามหัวข้อได้ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อคำถามเบื้องต้น

1) ท่านคิดว่าการให้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยมีความเหมาะสมหรือไม่ เมื่อพิจารณาควบคู่กับการเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

- การให้สิทธิอุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือฟ้องคดีเป็นหลักทั่วไป แต่ไม่ควรให้การดำเนินการดังกล่าวไปกระทบต่อการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารมหาวิทยาลัย

ส่วนที่ 2 ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล

1) ท่านคิดว่าการให้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือไม่ อย่างไร

- หากการดำเนินการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือฟ้องคดีนำมาสู่การระงับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

2) หากมีการอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลในเรื่องเดิมซ้ำ ๆ ต่อหลายองค์กร ท่านเห็นว่าควรมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิดังกล่าวหรือไม่

- การใช้สิทธิลักษณะดังกล่าวหากปราศจากพยานหลักฐานที่ประจักษ์ชัด ไม่ควรจะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้กระบวนการเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลต้องหยุดชะงักลง การฟ้องร้องที่จะทำให้มีผลทำให้หยุดชะงักลงต้องเป็นกรณีที่ทำให้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเท่านั้น การพิจารณาในเรื่องอื่น ๆ ไม่ควรมีผลกับกระบวนการแต่งตั้ง

3) ท่านคิดว่าควรกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของมหาวิทยาลัยหรือไม่ หรือควรให้สิทธิดังกล่าวอย่างเต็มที่เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล

- ควรให้สิทธิ แต่ลำพังเพียงการอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดี ไม่ควรเป็นข้อจำกัดในการแต่งตั้งบุคคล เว้นแต่ผลของคำพิพากษาออกมาแล้วทำให้บุคคลนั้นขาดคุณสมบัติ

ส่วนที่ 3 การดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของมหาวิทยาลัย

1) ท่านคิดว่ามหาวิทยาลัยสามารถออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ในการวางหลักเกณฑ์ และข้อจำกัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ได้หรือไม่ อย่างไร (เช่น กำหนดระยะเวลาในการร้องเรียนในแต่ละขั้นตอน หรือกำหนดให้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพียงครั้งเดียว หลังจากที่มีผู้ได้รับการคัดเลือกก่อนที่จะดำเนินการเสนอเพื่อทูลเกล้าฯ)

- ควรกำหนดให้มีการพิจารณาเรื่องเพียงครั้งเดียวหลังจากที่มีผู้ได้รับการคัดเลือกก่อนที่จะมีการดำเนินการเพื่อทูลเกล้าฯ หากองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาเป็นประการใดแล้ว เห็นว่าสามารถดำเนินการต่อไปได้ในการเสนอเรื่องเพื่อทูลเกล้าฯ และหากมีการฟ้องร้องคดีในภายหลัง กรณีเช่นนี้ไม่ควรกระทบต่อกระบวนการทูลเกล้าฯ แต่หากองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนเห็นว่ากรณีมีมูลก็ให้ดำเนินการโต้แย้งต่อศาลต่อไป และให้กระบวนการโปรดเกล้าฯ สะดุดหยุดลง

2) ท่านคิดว่าสำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สามารถออกกฎ ระเบียบหรือข้อบังคับ ในการวางหลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือ ร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ได้หรือไม่ อย่างไร (เช่น กำหนดระยะเวลาในการร้องเรียนในแต่ละขั้นตอน หรือกำหนดให้มีการพิจารณาเรื่อง ร้องเรียนเพียงครั้งเดียว หลังจากที่มีผู้ได้รับการคัดเลือกก่อนที่จะดำเนินการเสนอเพื่อทูลเกล้าฯ)

- จำเป็นจะต้องมีฐานอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดกระบวนการขั้นตอนดังกล่าว เพื่อให้ สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวได้

3) ท่านคิดว่าควรกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ใช้สิทธิในการอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดี เกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล โดยไม่สุจริตหรือไม่ อย่างไร

- บุคคลผู้ใช้สิทธิโดยไม่สุจริตควรได้รับโทษทางปกครองหรือวินัย หากพิสูจน์ได้ว่าเป็นการใช้ สิทธิโดยไม่สุจริต

4) ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากมีการเสนอให้ยกเลิกการทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้ง บุคคลของมหาวิทยาลัย เช่นเดียวกับกรณีของผู้บริหารและคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน ที่มีต้องดำเนินการเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

- หากดำเนินการเช่นนั้นได้ก็จะทำให้กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารมหาวิทยาลัยมี ความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

4.5.2 สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกจากนิสิตกรของมหาวิทยาลัย

คณะที่ปรึกษาได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกจากนิสิตกรของมหาวิทยาลัยในประเด็นที่เกี่ยวกับการ พิจารณาเรื่องร้องเรียนและการฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอน อธิการบดี นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 ท่าน โดย สามารถสรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มนิสิตกรของมหาวิทยาลัยได้ตามหัวข้อได้ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อคำถามเบื้องต้น

1) ท่านคิดว่าการให้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของ มหาวิทยาลัย มีความเหมาะสมหรือไม่ เมื่อพิจารณาควบคู่กับการเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของ มหาวิทยาลัย

- มีความเหมาะสมเพราะ เป็นการสร้างกระบวนการให้ความเป็นธรรมทั้งผู้ร้องเรียน ผู้ อุทธรณ์ และคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากกระบทสิทธิ ย่อมต้องมีโอกาสใช้สิทธิในการโต้แย้งได้ เพียงแต่ ระยะเวลาไม่ควรนานเกินไป กระบวนการให้ความเป็นธรรม ที่ล่าช้าย่อมเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของ มหาวิทยาลัย ย่อมกระทบขวัญและกำลังใจ รวมทั้งสิ้นเปลืองทรัพยากรของมหาวิทยาลัย

- ต้องพิจารณาความเหมาะสมเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดให้สิทธิในการดำเนินการตามกรณีดังกล่าวด้วย

ส่วนที่ 2 ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล

1) ท่านคิดว่าทำให้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือไม่ อย่างไร

- ย่อมส่งผลกระทบบ้างเพราะกระบวนการที่ต้องทูลเกล้าฯ จนกว่าจะมีการโปรดเกล้าฯ ใช้เวลานาน กระทั่งผู้ที่ได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้ง เพราะอาจไม่สามารถใช้สิทธิใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่จนกว่าจะมีการโปรดเกล้าฯ จึงควรให้มีการโปรดเกล้าเฉพาะบุคคลสำคัญ ๆ เท่านั้น

- ไม่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการของมหาวิทยาลัย เนื่องจากการต่อสู้คดีมีนิติกรและพนักงานอัยการรับหน้าที่ดำเนินการให้ตามอำนาจหน้าที่อยู่แล้ว ประกอบกับมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องเรียนที่มหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อรองรับเรื่องดังกล่าว

2) หากมีการอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลในเรื่องเดิมซ้ำ ๆ ต่อหลายองค์กร ท่านเห็นว่าควรมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิดังกล่าวหรือไม่

- ควรมีข้อจำกัด เพราะบุคคลที่ไม่หวังดีอาจใช้เป็นช่องทางกลั่นแกล้งผู้ที่ได้รับการโปรดเกล้าฯ โดยมีการร้องเรียนไปยังสำนักพระราชวัง โดยไม่มีมูลที่สำคัญ แต่ทำให้เกิดภาระในการตรวจสอบก่อนให้มีการโปรดเกล้าฯ ซึ่งทำให้เสียเวลา ดังนั้น ควรมีข้อจำกัดสำหรับผู้ร้องเรียนซ้ำ ๆ ในเรื่องเดิม รวมทั้งควรมีกฎหมาย กำหนดกระบวนการให้กระชั้น กำหนดเรื่องอายุความในการถวายฎีกาเป็นต้น

- ไม่ควรมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากในแต่ละองค์กรมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในเรื่องเดิมซ้ำ ๆ อยู่แล้ว โดยผลสุดท้าย หากข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนว่ามีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว หน่วยงานหรือองค์กรที่รับเรื่องก็จะพิจารณามีมติไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา

3) ท่านคิดว่าควรกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของมหาวิทยาลัยหรือไม่ หรือควรให้สิทธิดังกล่าวอย่างเต็มที่เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล

- ถ้าเป็นการกระทบสิทธิ ควรให้สิทธิดังกล่าวอย่างเต็มที่แก่ผู้ได้รับการกระทบสิทธิ แต่ควรปรับปรุงที่กระบวนการอุทธรณ์หรือร้องเรียน หรือฟ้องคดี ให้มีขั้นตอนที่กระชับ รวดเร็ว และทราบผลโดยเร็ว

- ไม่ควรกำหนดขอบเขตในการใช้สิทธิดังกล่าว แต่ควรดำเนินการในขั้นตอนก่อนทูลเกล้าฯ ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ อย่างตรงไปตรงมา

ส่วนที่ 3 การดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของมหาวิทยาลัย

1) ท่านคิดว่ามหาวิทยาลัยสามารถออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ในการวางหลักเกณฑ์ และข้อจำกัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ได้หรือไม่ อย่างไร (เช่น กำหนดระยะเวลาในการร้องเรียนในแต่ละขั้นตอน หรือกำหนดให้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพียงครั้งเดียวหลังจากที่มีผู้ได้รับการคัดเลือกก่อนที่จะดำเนินการเสนอเพื่อทูลเกล้าฯ)

- สามารถออกกฎระเบียบ หรือข้อบังคับ ในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนตามคำถามที่ว่า ได้ แต่ควรคำนึงถึง กระบวนการตรวจสอบ เรื่องที่กระทบสิทธิหรือร้องเรียน ให้มีระยะเวลาแต่ละขั้นตอนที่ สั้น และชัดเจน แค่นั้นที่จะมีให้มีการพิจารณาครั้งเดียว อาจเปลี่ยนเป็น ต้องใช้สิทธิในระยะเวลาหรืออายุ ความ ที่กำหนดเท่านั้น

- เห็นด้วยในการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียน เพราะจะเป็นการป้องกัน มิให้เกิดการกลั่นแกล้งกันโดยใช้องค์กรพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องเรียนเป็นเครื่องมือ

2) ท่านคิดว่าสำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สามารถออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ในการวางหลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือ ร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ได้หรือไม่ อย่างไร (เช่น กำหนดระยะเวลาในการร้องเรียนในแต่ละขั้นตอน หรือกำหนดให้มีการพิจารณาเรื่อง ร้องเรียนเพียงครั้งเดียวหลังจากที่มีผู้ได้รับการคัดเลือกก่อนที่จะดำเนินการเสนอเพื่อทูลเกล้าฯ)

- เห็นควรให้สำนักปลัดฯ วางหลักเกณฑ์ตาม ข้อ 1 ส่วนที่ 3 เพื่อใช้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ของสถาบันอุดมศึกษา

- การทูลเกล้าฯ เพื่อแต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจกำกับดูแลของ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ดังนั้นกระทรวงการอุดมศึกษาฯ ย่อมสามารถออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือวางหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนได้

3) ท่านคิดว่าควรกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ใช้สิทธิในการอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดี เกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล โดยไม่สุจริตหรือไม่ อย่างไร

- ควรเป็นโทษทางปกครอง ยกเว้นหากเข้าข่ายความผิดฐานหมิ่นประมาทก็ให้ดำเนินคดีได้ทั้ง ทางอาญาและทางแพ่ง

- ไม่ควรกำหนดโทษแยกออกมาต่างหากโดยเฉพาะ เพราะการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตถือว่าเป็น ความผิดตามกฎหมายอยู่แล้ว ซึ่งผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลได้อยู่แล้ว

4) ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากมีการเสนอให้ยกเลิกการทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย เช่นเดียวกับกรณีของผู้บริหารและคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนที่มีต้องดำเนินการเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

- เห็นด้วยว่าควรมีการยกเลิกทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย เช่นเดียวกับกรณีผู้บริหารและคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน เพราะมีศักดิ์และสิทธิตามกฎหมายอยู่แล้ว

- เนื่องจากมหาวิทยาลัยยังอยู่ในระบบราชการ การทูลเกล้าฯ เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคล ยังถือเป็นเรื่องสำคัญ จึงยังไม่สมควรยกเลิก

4.5.3 สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกจากพนักงานอัยการ

คณะที่ปรึกษาได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกจากพนักงานอัยการในประเด็นที่เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและการฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 ท่าน โดยสามารถสรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มพนักงานอัยการได้ตามหัวข้อได้ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อคำถามเบื้องต้น

1) ท่านคิดว่าการให้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัย มีความเหมาะสมหรือไม่ เมื่อพิจารณาควบคู่กับการเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

- มีความเหมาะสม เพราะในบางกรณีผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน ได้รับความไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาจริง ๆ การให้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน จึงเป็นช่องทางหนึ่งที่ได้รับความสะดวกสามารถแสวงหาความเป็นธรรม หรือบอกความจริงแก่ผู้บังคับบัญชาได้

- บุคคลได้รับความเสียหายหรือถูกระทบสิทธิเนื่องจากการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมมีสิทธิโดยชอบธรรมตามกฎหมายที่จะฟ้องร้องคดี ไม่ว่าผู้กระทำจะเป็นบุคคลใดก็ตาม ดังนั้น หากการดำเนินการของมหาวิทยาลัยทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายหรือถูกระทบสิทธิ ผู้นั้นย่อมจะมีสิทธิร้องเรียนหรือฟ้องคดีได้ จะยกข้ออ้างว่าจะเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยไม่ได้

- สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิตามกฎหมาย เมื่อมีการใช้สิทธิย่อมต้องเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานบ้างเป็นธรรมดา การให้สิทธิจึงเป็นเรื่องถูกต้อง ส่วนจะเหมาะสมหรือไม่ต้องพิจารณาถึงความสำเร็จในการใช้สิทธิ

ส่วนที่ 2 ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล

1) ท่านคิดว่าการให้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือไม่ อย่างไร

- กรณีดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เพราะจำเป็นต้องมีการชะลอการทูลเกล้าฯไว้ก่อน จนกว่าการตรวจสอบข้อเท็จจริงจะปรากฏเป็นผล

- การดำเนินการดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยไม่มากนัก

- การให้สิทธิดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินการของมหาวิทยาลัยอยู่แล้ว มหาวิทยาลัยจึงต้องแก้ปัญหาที่ปลายเหตุโดยทบทวนขั้นตอนการดำเนินงาน

2) หากมีการอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลในเรื่องเดิมซ้ำ ๆ ต่อหลายองค์กร ท่านเห็นว่าควรมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิดังกล่าวหรือไม่

- ควรมีข้อจำกัดในลักษณะของการกระทำครั้งเดียว ควรได้รับการพิจารณาครั้งเดียว (Non bis in idem) การร้องเรียนเรื่องเดิมซ้ำ ๆ ไม่ควรให้กระทำซ้ำ

- หากมีข้อเท็จจริงและประเด็นอย่างเดียวกัน ก็ควรที่จะจำกัดสิทธิเฉพาะกรณีที่ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นนั้น ๆ แล้ว

- หากเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายโดยสุจริตย่อมทำได้ แต่การพิจารณาแต่งตั้งย่อมต้องพิจารณาตามบทบัญญัติกฎหมายขององค์กรผู้แต่งตั้งเท่านั้น

3) ท่านคิดว่าควรกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล เพื่อให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของมหาวิทยาลัยหรือไม่ หรือควรให้สิทธิดังกล่าวอย่างเต็มที่เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล

- ควรกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิดังกล่าว ว่าควรทำได้ครั้งเดียว ขณะเดียวกันกระบวนการสอบข้อเท็จจริง ควรทำด้วยความรวดเร็วเช่นเดียวกัน โดยมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน มิให้มีการขยายเวลาออกไป

- การใช้สิทธิดังกล่าวควรมีขอบเขตเฉพาะเรื่องคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้ามที่ชัดเจน เพื่อพิจารณาว่าผู้ได้รับแต่งตั้งขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามหรือไม่ ส่วนเรื่องความเหมาะสมย่อมเป็นดุลพินิจขององค์กรผู้พิจารณาแต่งตั้ง

ส่วนที่ 3 การดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของมหาวิทยาลัย

1) ท่านคิดว่ามหาวิทยาลัยสามารถออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ในการวางหลักเกณฑ์ และข้อจำกัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ได้หรือไม่ อย่างไร (เช่น กำหนดระยะเวลาในการร้องเรียนในแต่ละขั้นตอน หรือกำหนดให้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพียงครั้งเดียว หลังจากที่มีผู้ได้รับการคัดเลือกก่อนที่จะดำเนินการเสนอเพื่อทูลเกล้าฯ)

- สามารถกระทำได้ ดังเช่นแนวทางของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ออกระเบียบในเรื่องการร้องขอความเป็นธรรมโดยจำกัดให้สามารถทำได้เพียงครั้งเดียว

- สามารถกระทำได้ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

- สามารถกระทำได้ เพราะหากไม่กำหนดไว้ ย่อมเป็นช่องทางให้การดำเนินการล่าช้า ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

2) ท่านคิดว่าสำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมสามารถออกกฎ ระเบียบหรือข้อบังคับ ในการวางหลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ได้หรือไม่ อย่างไร (เช่น กำหนดระยะเวลาในการร้องเรียนในแต่ละขั้นตอน หรือกำหนดให้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพียงครั้งเดียว หลังจากที่มีผู้ได้รับการคัดเลือกก่อนที่จะดำเนินการเสนอเพื่อทูลเกล้าฯ)

- สามารถกระทำได้ แต่ในขณะเดียวกันต้องมีการจำกัดขอบเขตการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นด้วย

- สามารถกระทำได้ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

- สามารถกระทำได้และควรกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ตามตัวอย่าง โดยเฉพาะเรื่องกำหนดระยะเวลาในการร้องเรียน

3) ท่านคิดว่าควรกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ใช้สิทธิในการอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล โดยไม่สุจริตหรือไม่อย่างไร

- ควรกำหนดโทษทางวินัยเอาไว้ แต่หากผู้ร้องเรียนเป็นเอกชนควรมีการดำเนินคดีอาญาหากเข้าองค์ประกอบความผิด

- หากการใช้สิทธิในการอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยเป็นไปโดยไม่สุจริต ผู้นั้นย่อมจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนซึ่งจะมีโทษทางอาญาและความรับผิดชอบทางแพ่งอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดโทษอีก

- ตามกฎหมายปัจจุบันมีโทษตามกฎหมายเรื่องแจ้งความเท็จ ต่อเจ้าพนักงาน การหมิ่นประมาทหรือละเมิดอยู่แล้ว ไม่ควรมีการกำหนดโทษเพิ่มเติม

4) ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากมีการเสนอให้ยกเลิกการทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกับกรณีของผู้บริหารและคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน ที่มีต้องดำเนินการเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

- ขึ้นอยู่กับการให้เหตุผลของมหาวิทยาลัยว่า มีความจำเป็นต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งหรือไม่ อย่างไรก็ดี ในกรณีที่บุคลากรของมหาวิทยาลัยถูกฟ้องร้องในศาลโดยเอกชน ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา มหาวิทยาลัยสามารถออกข้อบังคับได้ว่า ในกรณีที่ถูกฟ้องเช่นนี้ ห้ามมิให้นำเหตุดังกล่าวมาเป็นเหตุชะลอการแต่งตั้งหรือเลื่อนตำแหน่ง หรือพิจารณาความดีความชอบใด ๆ เช่นเดียวกับ กฎ ก.พ. และ กฎ ก.ตร.

- เห็นด้วย เพื่อให้การบริหารมหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างคล่องตัว

4.5.4 สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกจากตุลาการศาลปกครอง

คณะที่ปรึกษาได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกจากตุลาการศาลปกครองในประเด็นที่เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและการฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 ท่าน โดยสามารถสรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มตุลาการศาลปกครองได้ตามหัวข้อได้ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อคำถามเบื้องต้น

1) ท่านคิดว่าการให้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัย มีความเหมาะสมหรือไม่ เมื่อพิจารณาควบคู่กับการเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

- การใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องคดีเป็นสิทธิพื้นฐานของบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนกรณีที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยก็ควรจะได้ศึกษาเป็นกรณี ๆ ไป และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์ ร้องเรียน ให้มีความเหมาะสมกับสภาพของเรื่อง สำหรับสิทธิในการฟ้องศาลนั้นน่าจะต้องเป็นเรื่องที่คงไว้เช่นเดิมเพราะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

- สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิตามกฎหมาย เมื่อมีการใช้สิทธิย่อมต้องเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานบ้างเป็นธรรมดา การให้สิทธิจึงเป็นเรื่องถูกต้อง ส่วนจะเหมาะสมหรือไม่ต้องพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการใช้สิทธินั้นเป็นกรณีไป

ส่วนที่ 2 ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล

1) ท่านคิดว่าการให้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือไม่

- ในกรณีที่มีการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการทูลเกล้าฯ ในส่วนที่กระทบกับมหาวิทยาลัย น่าจะมีการทบทวนพิจารณาถึงระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบันและปรับปรุงหรือยก

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ร่างเป็นฉบับใหม่เพื่อช่วยแก้ปัญหาในเรื่องราวที่เกิดขึ้น สำหรับกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาล มหาวิทยาลัยสมควรที่จะแจ้งเรื่องดังกล่าวให้ศาลทราบถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นเพื่อศาลจะได้นำมาพิจารณาเพื่อประกอบการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

- การใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการทูลเกล้าฯ ย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนพิจารณาของมหาวิทยาลัยพอสมควร เว้นแต่การพิจารณาในทุกขั้นตอนจะรวดเร็ว

2) หากมีการอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลในเรื่องเดิมซ้ำ ๆ ต่อหลายองค์กร ท่านเห็นว่าควรมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิดังกล่าวหรือไม่

- ควรจะมีการหารือร่วมกันระหว่างองค์กรเหล่านี้ เพื่อกำหนดเป็นแนวทางในการปฏิบัติและการประสานความร่วมมือ เพราะหากมีการอุทธรณ์ร้องเรียนไปยังหลายองค์กร หากผลคำวินิจฉัยมีความขัดแย้งกันก็อาจเกิดปัญหาตามมาได้ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลและเรื่องนั้นศาลรับพิจารณาแล้วหน่วยงานที่รับเรื่องอุทธรณ์ร้องเรียนก็ชอบที่จะยุติการพิจารณาเรื่องดังกล่าว พร้อมทั้งแจ้งข้อเท็จจริงกรณีการอุทธรณ์หรือร้องเรียนให้ศาลทราบด้วย

- ควรให้มติของสภามหาวิทยาลัยเพื่อเสนอชื่อบุคคลเพื่อทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นที่สุด และสามารถฟ้องคดีได้ทันที ส่วนการฟ้องคดีก็ควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคดีไว้โดยเฉพาะแต่ไม่ควรจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเพราะจะเกิดผลเสียเนื่องจากจะเป็นการไม่คุ้มครองผู้เสียหาย

3) ท่านคิดว่าควรกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของมหาวิทยาลัยหรือไม่ หรือควรให้สิทธิดังกล่าวอย่างเต็มที่เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล

- ควรมีการกำหนดขอบเขตของเรื่องที่มีการอุทธรณ์ร้องเรียนให้มีความเหมาะสมและมีเหตุอันสมควรรวมถึงกำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้วินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องที่ร้องเรียนให้มีความชัดเจน รวมถึงระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณา เพื่อให้ผู้อุทธรณ์หรือร้องเรียนมีความมั่นใจว่าจะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม ซึ่งอาจมีการปรับปรุงโครงสร้างหรือองค์ประกอบของผู้พิจารณาอุทธรณ์หรือร้องเรียนให้เหมาะสม ส่วนในเรื่องสิทธิการฟ้องคดีน่าจะคงไว้เช่นเดิม

- ไม่ควรจำกัดการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลเพราะจะเกิดผลเสียเนื่องจากจะเป็นการไม่คุ้มครองผู้เสียหาย

ส่วนที่ 3 การดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

1) ท่านคิดว่ามหาวิทยาลัยสามารถออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ในการวางหลักเกณฑ์ และข้อจำกัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ได้หรือไม่ อย่างไร (เช่น กำหนดระยะเวลาในการร้องเรียนในแต่ละขั้นตอน หรือกำหนดให้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพียงครั้งเดียวหลังจากที่มีผู้ได้รับการคัดเลือกก่อนที่จะดำเนินการเสนอเพื่อทูลเกล้าฯ)

- มหาวิทยาลัยสมควรมีอำนาจเช่นนั้นได้ และในการดำเนินการเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือร้องเรียนจะต้องพิจารณาอย่างจริงจัง (ในทำนองเดียวกับการพิจารณาของศาล) เพื่อให้เกิดความมั่นใจและเชื่อมั่นว่าผู้อุทธรณ์หรือร้องเรียนจะได้รับการพิจารณาทบทวนด้วยความเป็นธรรม ทั้งยังเป็นข้อมูลสำคัญในชั้นที่มีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาอีกด้วย

- ควรกำหนดให้มีมติที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งเป็นที่สุด ซึ่งหมายความว่าไม่สามารถอุทธรณ์ร้องทุกข์ได้ แต่จะสามารถฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองได้ทันที และไม่ควรจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง เพราะจะทำให้เกิดข้อเสียมากกว่า

2) ท่านคิดว่าสำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมสามารถออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ในการวางหลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ได้หรือไม่ อย่างไร (เช่น กำหนดระยะเวลาในการร้องเรียนในแต่ละขั้นตอน หรือกำหนดให้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพียงครั้งเดียวหลังจากที่มีผู้ได้รับการคัดเลือกก่อนที่จะดำเนินการเสนอเพื่อทูลเกล้าฯ)

- ในเรื่องการดำเนินเรื่องต่าง ๆ จะเป็นหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานใด จำเป็นต้องพิจารณาจากระเบียบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดการออกระเบียบหลักเกณฑ์ดังกล่าวน่าจะคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ด้วย

- ควรกำหนดให้มีมติที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งเป็นที่สุด ซึ่งหมายความว่าไม่สามารถอุทธรณ์ร้องทุกข์ได้ แต่จะสามารถฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองได้ทันที และไม่ควรจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง เพราะจะทำให้เกิดข้อเสียมากกว่า

3) ท่านคิดว่าควรกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ใช้สิทธิในการอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล โดยไม่สุจริตหรือไม่อย่างไร

- หากมีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ไม่แน่ว่าจะเป็นความผิดฐานใด และจะนำกฎหมายใดมากำหนดบทลงโทษได้ แต่อาจมีการศึกษาแนวทางในการจำกัดสิทธิในเรื่องอุทธรณ์หรือร้องเรียนได้ ส่วนกรณีการฟ้องคดีต่อศาลนั้น น่าจะเป็นอำนาจของศาลในการตรวจคำฟ้องว่ามีลักษณะเช่นนั้นหรือไม่ ซึ่งศาลชอบที่จะใช้กระบวนการพิจารณาของศาลในการบริหารจัดการคดีในส่วนที่มีการฟ้องโดยไม่สุจริตต่อไป

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

- การอุทธรณ์หรือร้องเรียนที่เป็นที่น่าจะมีโทษอยู่แล้ว ส่วนการฟ้องเท็จต่อศาลปกครองจะไม่มีโทษและไม่ควรมี

4) ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากมีการเสนอให้ยกเลิกการทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย เช่นเดียวกับกรณีของผู้บริหารและคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนที่มีต้องดำเนินการเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

- ในเรื่องดังกล่าวน่าจะเป็นเรื่องที่มีมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะได้มีการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นและเหตุปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยรอบคอบ ก่อนที่จะตัดสินใจในการดำเนินการ

- เห็นควรคงไว้เฉพาะตำแหน่งอธิการบดี และตำแหน่งทางวิชาการระดับศาสตราจารย์เท่านั้นที่จะต้องโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

4.5.5 สรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

คณะที่ปรึกษาได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมในประเด็นที่เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและการฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 ท่าน โดยสามารถสรุปการสัมภาษณ์เชิงลึกในกลุ่มผู้พิพากษาศาลยุติธรรมได้ตามหัวข้อได้ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อคำถามเบื้องต้น

1) ท่านคิดว่าการให้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัย มีความเหมาะสมหรือไม่ เมื่อพิจารณาควบคู่กับการเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

- สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับความเป็นธรรมพึงมีตามกฎหมาย เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น การให้สิทธิดังกล่าวจึงเป็นเรื่องจำเป็นและมีความเหมาะสมในเบื้องต้น แม้อาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยก็ตาม แต่การให้สิทธิดังกล่าวจะมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น หากมีการวางหลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการใช้สิทธิดังกล่าวให้ไม่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมากนัก เช่น กำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิและการพิจารณาแต่ละขั้นตอน กำหนดให้มีการใช้สิทธิดังกล่าวในเรื่องเดียวกันได้เพียงครั้งเดียว หรือกำหนดมาตรการป้องกันมิให้มีการใช้สิทธิดังกล่าวโดยไม่สุจริต เป็นต้น

- มีความเหมาะสม เพราะสิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับความเป็นธรรม รวมถึงประชาชนทั่วไปจำเป็นต้องมี เพื่อให้มีการทบทวน ตรวจสอบ และเกิดความเป็นธรรมโปร่งใสในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นของรัฐ แม้อาจทำให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย แต่ก็เทียบไม่ได้กับประโยชน์ที่ได้รับจากการให้สิทธิดังกล่าว

ส่วนที่ 2 ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล

1) ท่านคิดว่าการให้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือไม่ อย่างไร

- การให้สิทธิดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเป็นธรรมดา เพราะทำให้ขั้นตอนการทูลเกล้าฯ ล่าช้าออกไป และไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเพื่อดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

- ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย กล่าวคือ การดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล หากบุคคลดังกล่าวอยู่ระหว่างถูกร้องเรียนหรือถูกฟ้องคดี ย่อมทำให้กระบวนการทูลเกล้าฯ ล่าช้าออกไป และไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเพื่อดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

2) หากมีการอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลในเรื่องเดิมซ้ำ ๆ ต่อหลายองค์กร ท่านเห็นว่าควรมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิดังกล่าวหรือไม่

- ควรมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิดังกล่าว โดยการอุทธรณ์หรือร้องเรียนต่อองค์กรผู้พิจารณาแต่งตั้งนั้น จะต้องกำหนดให้อุทธรณ์หรือร้องเรียนเรื่องเดียวกันได้เพียงครั้งเดียว สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลนั้น ๆ มีบทบัญญัติเรื่องการฟ้องซ้ำ การฟ้องซ้ำ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำควบคุมอยู่แล้ว ส่วนการอุทธรณ์หรือร้องเรียนต่อองค์กรอื่นที่มีใช้ผู้พิจารณาแต่งตั้งนั้น กฎหมายขององค์กรนั้นจะต้องกำหนดให้อุทธรณ์หรือร้องเรียนเรื่องเดียวกันได้เพียงครั้งเดียวเช่นกัน

- ควรมีข้อจำกัดสิทธิในกรณีเรื่องเดิมที่เคยได้รับการวินิจฉัยแล้ว

3) ท่านคิดว่าควรกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของมหาวิทยาลัยหรือไม่ หรือควรให้สิทธิดังกล่าวอย่างเต็มที่เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล

- ควรกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเฉพาะประเด็นขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งเท่านั้น

- ไม่ควรจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดี แต่ควรกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการที่ต้องทูลเกล้าฯ เป็นระดับความร้ายแรงของเรื่องหรือลำดับขั้นของการวินิจฉัย เช่น หากเรื่องที่ถูกร้องเรียนหรือถูกฟ้องคดีไม่ร้ายแรง หรือเป็นเรื่องร้ายแรงแต่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยขั้นต้นได้วินิจฉัยแล้วเป็นคุณแก่ผู้ถูกร้องเรียนหรือถูกฟ้อง (แต่เรื่องยังไม่ถึงที่สุด) ก็ให้สามารถดำเนินการที่ต้องทูลเกล้าฯ ไปพลางก่อน ภายใต้เงื่อนไขผลการวินิจฉัยในขั้นที่สุด

ส่วนที่ 3 การดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

1) ท่านคิดว่ามหาวิทยาลัยสามารถออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ในการวางหลักเกณฑ์ และข้อจำกัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ได้หรือไม่ อย่างไร (เช่น กำหนดระยะเวลาในการร้องเรียนในแต่ละขั้นตอน หรือกำหนดให้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพียงครั้งเดียวหลังจากที่มีผู้ได้รับการคัดเลือกก่อนที่จะดำเนินการเสนอเพื่อทูลเกล้าฯ)

- กระทำได้ทราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายแม่บท โดยจำเป็นต้องวางหลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยตามที่ยกตัวอย่างในคำถาม รวมถึงข้อจำกัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนดังกล่าวโดยไม่สุจริตด้วย เพื่อให้ขั้นตอนการทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยไม่ล่าช้ามากจนกระทบต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

- กระทำได้ เช่น การกำหนดระยะเวลาสำหรับการร้องเรียนในแต่ละขั้นตอน

2) ท่านคิดว่าสำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมสามารถออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ในการวางหลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล ได้หรือไม่ อย่างไร (เช่น กำหนดระยะเวลาในการร้องเรียนในแต่ละขั้นตอน หรือกำหนดให้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพียงครั้งเดียวหลังจากที่มีผู้ได้รับการคัดเลือกก่อนที่จะดำเนินการเสนอเพื่อทูลเกล้าฯ)

- กระทำได้ทราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายแม่บท โดยจำเป็นต้องวางหลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยตามที่ยกตัวอย่างในคำถาม รวมถึงข้อจำกัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องเรียนดังกล่าวโดยไม่สุจริตด้วย เพื่อให้ขั้นตอนการทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยไม่ล่าช้ามากจนกระทบต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

- กระทำได้ เช่น การกำหนดระยะเวลาสำหรับการร้องเรียนในแต่ละขั้นตอน

3) ท่านคิดว่าควรกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ใช้สิทธิในการอุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล โดยไม่สุจริตหรือไม่ อย่างไร

- ไม่ควร เนื่องจากการกระทำได้กล่าวอาจเป็นความผิดทางอาญาฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานหรือฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 หรือมาตรา 326 จึงไม่จำเป็นต้องมีบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำได้กล่าวเป็นพิเศษ

- การกระทำเช่นนี้เป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายปัจจุบันอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีบทกำหนดโทษเป็นพิเศษ

4) ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากมีการเสนอให้ยกเลิกการทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย เช่นเดียวกับกรณีของผู้บริหารและคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนที่มีต้องดำเนินการเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

- เห็นด้วย เนื่องจากมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการเช่นเดียวกับองค์การมหาชน ประกอบกับมหาวิทยาลัยมีเป็นจำนวนมาก เพื่อให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวมากขึ้น จึงเห็นสมควรยกเลิกขั้นตอนดังกล่าว

- เห็นด้วย เพื่อให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยเกิดความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

บทที่ 5

ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลงาน
ของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในปัจจุบันนี้มีสาเหตุจากเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ ดังต่อไปนี้

1) มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะของตนเองในการบริหารงานที่แตกต่างจากส่วนราชการอื่นเพื่อให้ภารกิจจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาสามารถบรรลุผลได้ตามวัตถุประสงค์ โดยจะดำเนินการและบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยได้ตามหลักการพื้นฐานสองประการ คือ หลักความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจ และหลักเสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งลักษณะเฉพาะเหล่านั้นได้แก่ การมีระบบบริหารที่เป็นอิสระ โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรตัดสินใจสูงสุดของมหาวิทยาลัย และมีอธิการบดีที่มาจากกรรมการสรรหาของประชาคม มีระบบบริหารงบประมาณที่เป็นอิสระ และมีการบริหารบุคคลที่เป็นอิสระและสามารถจัดระบบบริหารงานบุคคลได้ด้วยตนเอง

2) ในปัจจุบันระบบกฎหมายของประเทศไทยได้ให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางในการที่จะโต้แย้งสิทธิของตนเองในกรณีที่ถูกรัฐใช้อำนาจหรือกระทำการอันเป็นการกระทบสิทธิของตนและทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายอย่างน้อย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาทางปกครอง และการโต้แย้งสิทธิของตนเมื่อมีการดำเนินการที่มีได้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จัดตั้งศาลปกครองและให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องคดีปกครองซึ่งเป็นไปโดยสะดวก เรียบง่าย ไม่ซับซ้อน

ดังนั้น การให้สิทธิในการโต้แย้ง อุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐได้อย่างเต็มที่ ร่วมกับการมีลักษณะพิเศษในการบริหารงานมหาวิทยาลัยที่เปิดโอกาสให้อาจารย์ เจ้าหน้าที่ นิสิตนักศึกษา เข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยได้อย่างกว้างขวาง ก็ย่อมสามารถทำให้เกิดข้อพิพาทในมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นกรรณิการร้องเรียนในกรณีต่าง ๆ หรือการฟ้องคดีเป็นจำนวนมากได้ ซึ่งในแง่หนึ่งก็เป็นเรื่องที่ดีที่ให้สิทธิแก่บุคคลในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีต่อมหาวิทยาลัยเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักธรรมาภิบาล แต่หากพิจารณาในอีกแง่หนึ่ง การเปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนหรือฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวางนี้ ก็อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของมหาวิทยาลัยได้ โดยเฉพาะหากมีผู้ใช้สิทธิไม่สุจริตเพื่อขัดขวางการดำเนินงานหรือประวิงเวลาโดยการร้องเรียน โดยไม่มีมูลหรือปราศจากข้อเท็จจริงแต่อาศัยช่องทางตามกฎหมายที่กำหนดให้สิทธิไว้ หรือการร้องเรียนไปยังหลายที่หรือร้องเรียนซ้ำในประเด็นเดียวกันก็จะสามารถก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยได้เป็นอย่างมาก

คณะที่ปรึกษาได้รวบรวมข้อมูลการร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยต่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งต่อมาภายหลังจากการจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้โอนมารวมกับสำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และรวบรวมคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยรวบรวมการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่วไป และการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ และมีความซับซ้อนกว่าการร้องเรียนในกรณีทั่ว ๆ ไป เพราะต้องมีการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระราชมณเฑียรสั่งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงลักษณะข้อร้องเรียนและฟ้องคดีและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว โดยสามารถสรุปประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดังต่อไปนี้

1) การอ้างหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อประโยชน์แก่การร้องเรียน โดยผู้ร้องจะอ้างความเป็น “คู่กรณี” ในการพิจารณาทางปกครอง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่ออ้างถึงเรื่องสิทธิของคู่กรณีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาอย่างยิ่งหลักฟังความทุกฝ่าย (audi alteram partem) หรือสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งพยานหลักฐาน โดยหากไม่เปิดโอกาสให้มีการยื่นเรื่องร้องเรียนหรือไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว อาจทำให้ถูกโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนรูปแบบ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญได้

2) การร้องเรียนในเรื่องเดียวซ้ำ ๆ ในหลายขั้นตอน การร้องเรียนในเรื่องต่าง ๆ เช่น การร้องเรียนเกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ร้องมักจะยกอ้างเหตุแห่งการร้องเรียน เช่น ผู้สมัครขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือมีเหตุอื่นที่ทำให้ผู้ถูกร้องไม่เหมาะสมที่จะได้รับการสรรหา โดยผู้ร้องจะร้องเรียนเรื่องเดียวกันในหลายขั้นตอนตั้งแต่เริ่มกระบวนการสรรหา การประกาศรายชื่อ การตรวจสอบคุณสมบัติ การเตรียมนำเรื่องขึ้นทูลเกล้าฯ ซึ่งก่อให้เกิดภาระแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาเรื่องร้องเรียน ซึ่งการที่ผู้ร้องนำเรื่องร้องเรียนเดียวกันซ้ำ ๆ ในหลายขั้นตอนอาจเป็นแสดงให้เห็นว่าผู้ร้องใช้สิทธิโดยไม่สุจริตได้

3) การร้องเรียนไปยังหลายหน่วยงานในข้อเท็จจริงกรณีเดียวกัน กรณีการร้องเรื่องกรณีข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่ว ๆ ไป ที่ผู้ร้องก็มักจะร้องเรียนในเหตุเดียวกันไปยังหลายหน่วยงานเช่นเดียวกับการยื่นเรื่องร้องเรียนกระบวนการสรรหาอธิการบดี เพราะไม่มีกฎหมายห้ามผู้ร้องว่าจะต้องร้องเรียนแต่กับหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว ผู้ร้องจึงใช้สิทธิร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สภามหาวิทยาลัย กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม คณะรัฐมนตรี โดยข้อเท็จจริงที่ยื่นร้องเรียนมักจะเป็นประเด็นหรือข้อเท็จจริงในกรณีเดียวกัน ผลจากการใช้สิทธิยื่นร้องเรียนดังกล่าวสร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของมหาวิทยาลัยในการชี้แจงเรื่องร้องเรียนซ้ำ ๆ กันหลายคราว

4) การพิจารณาข้อร้องเรียนในชั้นเจ้าหน้าที่ล่าช้า เมื่อมีการยื่นร้องเรียนเกิดขึ้น ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเอาไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากการร้องเรียนทั่วไปไม่ใช่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่จะนำระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับได้ การพิจารณาเรื่องร้องเรียนของเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนจึงอาจใช้ระยะเวลาไม่เท่ากัน และอาจทำให้การดำเนินการที่ถูกร้องเรียนต้องล่าช้าออกไป

5) การไม่ใช้อำนาจตัดสินใจในกระบวนการเสนอบุคคลผู้ได้รับการสรรหาเป็นอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจเกิดความเกรงกลัวว่าหากพิจารณาแล้วได้ผลเป็นประการใดอาจถูกผู้ร้องยื่นร้องเรียนเสียเองว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งปัจจุบันมีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการมีผู้ร้องเรียนที่ไม่พอใจผลการพิจารณาอาจยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ไม่ตัดสินใจใช้อำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนได้ข้อยุติโดยเร็ว

6) หน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อส่งเรื่องทูลเกล้าฯ ผู้ได้รับการสรรหาเป็นอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่ดำเนินการเนื่องจากยังไม่เสร็จสิ้นการพิจารณาเรื่องร้องเรียน เนื่องจากบุคคลผู้ได้รับการสรรหามีการร้องเรียนอยู่ยังไม่ยุติหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ไม่นำความขึ้นกราบบังคับทูลฯ เพราะจะเป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาทและเป็นพระราชภาระ ซึ่งทำให้การได้มาซึ่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิล่าช้า

คณะที่ปรึกษาได้วิเคราะห์ข้อมูลการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยและที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงปัญหาต่าง ๆ และได้จัดทำเป็นข้อเสนอแนะเบื้องต้นในการแก้ปัญหาดังกล่าว เพื่อนำไปสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน ประกอบด้วยผู้บริหารมหาวิทยาลัย นิติกรของมหาวิทยาลัย พนักงานอัยการ ตุลาการศาลปกครอง และผู้พิพากษาศาลยุติธรรม เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

จากการดำเนินการศึกษาวิจัยของคณะที่ปรึกษาตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงนำมาสู่การเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน ดังต่อไปนี้

5.1 การกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการร้องเรียนให้มีความชัดเจน

คณะที่ปรึกษาเห็นว่าควรให้มีการกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการร้องเรียนกรณีการร้องเรื่องกรณีที่เกี่ยวข้องข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่ว ๆ ไป และการร้องเรียนที่เกี่ยวกับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยในระดับมหาวิทยาลัยอาจมีการดำเนินการ

ปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ ของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับการพิจารณาข้อร้องเรียนเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในประเด็นต่าง ๆ เช่น

(1) ลักษณะเรื่องร้องเรียนที่จะรับไว้พิจารณา เช่น จะต้องมียุติหรือข้อมูลเบื้องต้นพอสมควร และต้องแนบพยานหลักฐานหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบการร้องเรียน และผู้ร้องเรียนจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการนั้น เช่น การมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการสรรหาอธิการบดีและได้รับความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา เป็นต้น นอกจากนี้ ควรที่จะกำหนดลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ เช่น เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาของศาล หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นอยู่แล้ว เป็นต้น

(2) กำหนดระยะเวลาในการร้องเรียน โดยต้องกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ชัดเจนว่าจะต้องใช้เวลาดำเนินการทั้งหมดกี่วันในแต่ละขั้นตอน เช่น 15 วัน หลังจากที่ได้รับถึงเหตุแห่งการร้องเรียน เป็นต้น เพื่อให้ไม่ให้เกิดการใช้สิทธิร้องเรียนอย่างไม่มีกำหนดเวลา และป้องกันมิให้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ใช้เวลานานเกินไป

(3) กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณากรณีที่เป็นการร้องเรียนซ้ำซ้อน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการร้องเรียนในข้อเท็จจริงและข้อร้องเรียนเดียวกันหลายครั้งซ้ำไปซ้ำมา อันเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

ส่วนกรณีการร้องเรียนที่เกี่ยวกับการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่งที่จะต้องมีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเพื่อกำหนดระยะเวลาสำหรับการร้องเรียนในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการ เช่น ขั้นตอนการเสนอชื่อบุคคล ขั้นตอนในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหา หรือสภามหาวิทยาลัย หรือขั้นตอนการประกาศชื่อผู้ได้รับการสรรหา ว่าในแต่ละขั้นตอนนั้นสามารถร้องเรียนในเรื่องใด ภายในระยะเวลาเท่าใด เช่น ในขั้นตอนการเสนอชื่อบุคคล อาจกำหนดให้มีการร้องเรียนได้เฉพาะคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อ และอาจกำหนดเวลาร้องเรียนหรือโต้แย้งไว้ด้วย เช่น ภายใน 15 วัน เป็นต้น หรือการกำหนดให้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยเพียงครั้งเดียว หลังจากกระบวนการสรรหาเสร็จสิ้นและประกาศชื่อผู้ได้รับการสรรหาแล้ว โดยอาจกำหนดเวลาในการร้องเรียนเอาไว้ด้วย

สำหรับการดำเนินการในระดับกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ก็ควรมีการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่ว ๆ ไป และการร้องเรียนในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ของเรื่องดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่จะรับไว้พิจารณา การพิจารณาความซ้ำซ้อนของการร้องเรียนในเรื่องเดียวกัน การกำหนดระยะเวลาในการร้องเรียน โดยอาจนำแนวทางของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมาย จากการประชุมคณะทำงานที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2562 มาเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้

ในการนี้ คณะที่ปรึกษาได้ยกร่างข้อบังคับมหาวิทยาลัย...ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี (ฉบับที่ ...) พ.ศ. และร่างระเบียบกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ว่าด้วยการพิจารณา

และวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำหลักเกณฑ์ในการพิจารณาข้อร้องเรียนดังกล่าว ปรากฏตามภาคผนวก 1 และภาคผนวก 2

5.2 การกำหนดแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล

คณะที่ปรึกษาเห็นว่าควรกำหนดแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล เพื่อให้มีความชัดเจน และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำแนวทางดังกล่าวไปดำเนินการได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ โดยสมควรกำหนดแนวทางในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดแนวทางในการประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยในกรณีที่มีการฟ้องคดีในเรื่องทำนองเดียวกัน โดยอาจตั้งศูนย์ประสานงานเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อจัดทำแนวทางการชี้แจงในประเด็นที่เกี่ยวข้องให้เป็นเอกภาพ

2) การกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล เนื่องจากมักจะมีประเด็นปัญหาว่าเมื่อศาลมีคำพิพากษาในประเด็นดังกล่าวแล้ว มหาวิทยาลัยอาจไม่ทราบหรือไม่มั่นใจว่าจะต้องปฏิบัติตามอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามผลของคำพิพากษานั้น โดยเฉพาะกรณีที่จะต้องกระทบต่อผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยไปแล้ว

3) การกำหนดแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล เพื่อกำหนดแนวทางของเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจน และเป็นประโยชน์ต่อศาลในการที่จะนำกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเหล่านั้นมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นทั้งเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของบุคคล และการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ

5.3 การกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล โดยไม่สุจริต

คณะที่ปรึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ เห็นว่าไม่ควรกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล โดยไม่สุจริต ไว้โดยเฉพาะ เนื่องจากหากมีการใช้สิทธิร้องเรียนหรือฟ้องคดีโดยไม่สุจริตก็จะมีโทษทางปกครอง โทษทางวินัย และโทษทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้ผู้ใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีโดยไม่สุจริต อาจกำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับตามข้อ 5.1 ด้วยว่า หากมีการดำเนินการร้องเรียนหรือฟ้องคดีโดยไม่สุจริต แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือต่อบุคคลอื่นอย่างร้ายแรง หรือเข้าข่ายเป็นความผิดทางวินัยหรือทางอาญา ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัย อาญา หรือความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แก่ผู้นั้นด้วย

5.4 การเสนอให้ยกเลิกการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย

คณะที่ปรึกษาเห็นว่าเนื่องจากการนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณาในเรื่องต่าง ๆ นั้นมีความสำคัญและจะต้องกระทำอย่างระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง จึงต้องระวังตรวจสอบกลั่นกรอง

อย่างละเอียดรอบคอบว่าได้ดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องแล้ว และหากเรื่องดังกล่าวยังมีการร้องเรียนหรืออยู่ในการพิจารณาตัดสินของศาล ก็ยังเป็นภาระคดีของเบื้องพระยุคลบาทและมีบ้างควรที่จะนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณา ซึ่งการดำเนินการในการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยก็ต้องเป็นไปตามหลักการดังกล่าวเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การต้องดำเนินการเพื่อทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ก็จะต้องกระทำด้วยความละเอียดรอบคอบและปราศจากเรื่องร้องเรียนและการฟ้องคดีนี้ก็อาจทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิเกิดความล่าช้า และอาจมีผู้เสียประโยชน์ใช้ช่องทางของกระบวนการดังกล่าวในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีเพื่อประวิงเวลาในการเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวได้ เนื่องจากหากเรื่องยังมีการร้องเรียนและฟ้องคดีกันอยู่ก็มีบ้างควรที่จะนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณา

ดังนั้น อาจมีการศึกษาแนวทางในการยกเลิกการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เช่นเดียวกับกรณีขององค์การมหาชนที่คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารก็ต้องดำเนินการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อันจะทำให้การดำเนินการแต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจตามกิจการอีกด้วย⁶¹

⁶¹ เนื่องจากหลักการพื้นฐานสำคัญในการจัดโครงสร้างของหน่วยงานของรัฐ นั้นจะอยู่ภายใต้หลักการสำคัญ 2 ประการ คือ หลักการรวมอำนาจทางปกครองและหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง โดยในส่วนของภารกิจเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยนั้น ด้วยความที่มหาวิทยาลัยมีภารกิจในการจัดการศึกษาที่เน้นความเป็นวิชาการรวมทั้งการทำวิจัยและการให้บริการทางด้านวิชาการแก่สังคม และเพื่อทำภารกิจดังกล่าวมหาวิทยาลัยจึงต้องการหลักประกันในเสรีภาพทางวิชาการโดยการเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยในลักษณะที่เป็นการรวมศูนย์อำนาจภายใต้การบังคับบัญชาเป็นการกระจายอำนาจตามกิจการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐแทน ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงถือได้ว่ามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามกิจการเพื่อลดลักษณะการรวมอำนาจทางปกครองของรัฐนั่นเอง อันเป็นที่มาของ “มหาวิทยาลัยในกำกับ” ที่กล่าวถึงกันแพร่หลายในปัจจุบัน

บรรณานุกรม

กฤติน ดิ่งแก้ว. “มหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2557).

การฟ้องคดีปกครอง, สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2562 จาก http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation.html?page=02litigation_895.

ฤทัย หงส์ศิริ. ศาลปกครองกับคดีพิพาทเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย. (กรุงเทพฯ : สถาบันคลังสมองของชาติ. 2559).
_____. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 8. (กรุงเทพฯ : สำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2561).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2554).
สมคิด เลิศไพฑูรย์. คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562).

สุนันทา เอกไพศาลกุล, สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2562 จาก http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail_049.html.

สุรพล นิติไกรพจน์, กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา, (กรุงเทพฯ : สถาบันคลังสมองชาติ, 2557).

สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤติน ดิ่งแก้ว. มหาวิทยาลัยไทย : พัฒนาการ มหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2559).

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0508/ว 101 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2561 เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการเสนอเรื่องที่ต้องนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณา

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การพิจารณาตัดรายชื่อผู้เสนอราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 (เรื่องเสร็จที่ 210/2552)

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง กรณีการพิจารณาแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ (เรื่องเสร็จที่ 132/2562)

ภาคผนวก 1

ร่างข้อบังคับมหาวิทยาลัย...ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างข้อบังคับมหาวิทยาลัย...ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมการรับแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในกระบวนการสรรหาอธิการบดี

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ วิธีการ การรับแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการสรรหาอธิการบดี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้อง และให้การสรรหาอธิการบดีเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงจำเป็นต้องออกข้อบังคับนี้

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลงานพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

(ร่าง)

ข้อบังคับ

ข้อบังคับมหาวิทยาลัย...ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

ข้อ ๑ ข้อบังคับนี้เรียกว่า “ข้อบังคับมหาวิทยาลัย...ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี (ฉบับที่ ..)”

พ.ศ. ...

ข้อ ๒ ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในข้อบังคับนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยที่คณะกรรมการสรรหาแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัย

“การแสวงหาข้อเท็จจริง” หมายความว่า การไต่สวน การสืบสวน การสอบสวน และการดำเนินการอื่นใดเพื่อรวบรวมเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

“เรื่องร้องเรียน” หมายความว่า เรื่องที่มีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียน หรือเรื่องที่ปรากฏต่อคณะกรรมการสรรหาไม่ว่าในทางใด และคณะกรรมการสรรหาได้มีมติเห็นชอบให้พิจารณาดำเนินการ

ข้อ ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ... ของข้อบังคับของมหาวิทยาลัย...ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี

“ข้อ ../๑ วิธีปฏิบัติเรื่องในที่ไม่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้ ให้ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการสรรหา

ข้อ ../๒ คณะกรรมการสรรหาอาจพิจารณารับเรื่องร้องเรียนดังต่อไปนี้ไว้พิจารณาได้

(๑) เรื่องที่ผู้ร้องมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการสรรหา

(๒) เรื่องที่ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการสรรหาได้รับความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา

(๓) เรื่องที่ผู้ร้องประสงค์จะให้คณะกรรมการสรรหาคัดค้านผู้ร้องในระหว่างกระบวนการสรรหา

(๔) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการสรรหาโดยตรงอันเป็นเรื่องเฉพาะตัว

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลงานพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ข้อ ../๓ คณะกรรมการสรรหาจะไม่รับพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

(๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและคณะกรรมการสรรหาเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การสรรหา

(๓) เรื่องซึ่งหากรับพิจารณาแล้วให้ความเห็นแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมือง การต่างประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดพระราชภาระ

ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่สภามหาวิทยาลัยมีมติหรือมีคำสั่งให้พิจารณา

ข้อ ../๔ การยื่นร้องเรียนสามารถกระทำด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) การยื่นร้องเรียนเป็นหนังสือ

(๒) การยื่นร้องเรียนด้วยวาจาจากเจ้าหน้าที่

(๓) การยื่นร้องเรียนด้วยวิธีการอื่นตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด

การยื่นเรื่องร้องเรียนตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ ระบุเหตุแห่งการร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียน หากผู้ร้องเรียนมีเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้แนบมาพร้อมกับการยื่นร้องเรียน

การยื่นร้องเรียนตาม (๒) ให้เจ้าหน้าที่ออกใบรับแจ้งให้กับผู้ยื่นร้องเรียน โดยใบรับแจ้งจะต้องระบุรายละเอียดของการรับเรื่องร้องเรียนไว้พอสังเขป

ข้อ ../๕ ผู้ร้องเรียนสามารถยื่นร้องเรียนได้ด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้ผู้อื่นร้องเรียนแทนก็ได้

การมอบหมายให้ผู้อื่นร้องเรียนแทนให้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อ ในกรณีที่ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ให้พิมพ์ลายนิ้วมือแทน

กรณีมีเหตุจำเป็นเมื่อผู้ร้องเรียนไม่สามารถลงชื่อหรือเขียนหนังสือในการยื่นร้องเรียนด้วยวาจาตามข้อ ../๓ (๒) ได้ ให้เจ้าหน้าที่บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นและบันทึกกรณีดังกล่าวไว้ในใบรับแจ้ง โดยให้ผู้ร้องเรียนลงลายพิมพ์นิ้วมือไว้เป็นหลักฐาน

ข้อ ../๖ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับเรื่องร้องเรียนไว้แล้ว ให้จัดทำความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการสรรหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องเรียน ในกรณีมีเหตุจำเป็นไม่อาจดำเนินการได้ทัน ให้ขออนุมัติต่อคณะกรรมการสรรหาขยายระยะเวลาออกไปอีกสิบห้าวัน โดยให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นร้องเรียนทราบด้วย

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ข้อ ../๗ ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับเรื่องจากเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๕ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นไม่อาจดำเนินการได้ทัน ให้ขยายระยะเวลาออกไปอีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

ข้อ ../๘ ให้คณะกรรมการสรรหาแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นร้องเรียนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มามีมติเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

หากไม่สามารถแจ้งให้ผู้ยื่นร้องเรียนทราบตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งได้ ให้แจ้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด

ข้อ ../๙ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด”

ข้อ ๕ ให้อธิการบดีรักษาการตามข้อบังคับนี้

ประกาศ ณ วันที่

พ.ศ.

นายกสภามหาวิทยาลัย

ภาคผนวก 2

ร่างระเบียบกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ
นวัตกรรม ว่าด้วยการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน
การสรรหาอธิการบดี พ.ศ.

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างระเบียบกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

ว่าด้วยการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนการสรรหาอธิการบดี

พ.ศ.

หลักการ

กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการรับเรื่อง และพิจารณาเรื่องร้องเรียนการสรรหาอธิการบดี

เหตุผล

โดยที่การได้มาซึ่งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยจะต้องผ่านกระบวนการสรรหาแล้วนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ การสรรหาและการได้มาซึ่งอธิการบดีจึงเป็นการพิจารณาทางปกครองที่จะต้องให้สิทธิแก่คู่กรณีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและมีให้เป็นพระราชภาระ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ซึ่งมีหน้าที่นำเรื่องขึ้นทูลเกล้าฯ จึงต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ จึงจำเป็นต้องออกระเบียบนี้

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลงานพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

(ร่าง)

ระเบียบกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ว่าด้วยการพิจารณาและวินิจฉัย
เรื่องร้องเรียนการสรรหาอธิการบดี

พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวง
การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. ๒๕๖๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
ว่าด้วยการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนการสรรหาอธิการบดี พ.ศ.”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“เรื่องร้องเรียน” หมายความว่า เรื่องที่มีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนตามข้อบังคับว่าด้วยการสรรหา
อธิการบดีของแต่ละมหาวิทยาลัย

“การสรรหา” หมายความว่า การสรรหาอธิการบดีตามข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี
ของแต่ละมหาวิทยาลัย

“คณะกรรมการสรรหา” หมายความว่า คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีตามข้อบังคับว่าด้วย
การสรรหาอธิการบดีของแต่ละมหาวิทยาลัย

“ผู้ร้อง” หมายความว่า ผู้ที่ได้ยื่นร้องเรียนเกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดีตามข้อบังคับว่าด้วย
การสรรหาอธิการบดีของแต่ละมหาวิทยาลัย

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และ
นวัตกรรมที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง

ข้อ ๔ เมื่อสภามหาวิทยาลัยมีมติเสนอชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาตาม
ข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีของแต่ละมหาวิทยาลัยมาเพื่อให้ดำเนินการนำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ
เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารและหลักฐาน คุณสมบัติของผู้ได้รับการสรรหา
มติของคณะกรรมการสรรหาและมติของสภามหาวิทยาลัยว่าเป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ หรือตรวจสอบ
ไปยังส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามสมควร

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ข้อ ๕ เมื่อมีการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาอธิการบดีให้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม จำนวนสามคน ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง พฤติการณ์ ข้อกฎหมาย เอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทำความเข้าใจเสนอต่อปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับเรื่องร้องเรียน

ให้ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม พิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอความเห็นจากเจ้าหน้าที่

ข้อ ๖ เรื่องดังต่อไปนี้ไม่มีให้รับไว้พิจารณา

(๑) เรื่องที่คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีของแต่ละมหาวิทยาลัยมีมติให้ยุติเรื่องหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา

(๒) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

(๓) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและคณะกรรมการสรรหาเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การสรรหา

(๔) เรื่องซึ่งหากรับพิจารณาแล้วให้ความเห็นแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมือง การต่างประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดพระราชภาระ

ข้อ ๗ การยื่นร้องเรียนสามารถกระทำด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) การยื่นร้องเรียนเป็นหนังสือ

(๒) การยื่นร้องเรียนด้วยวาจาจากเจ้าหน้าที่

(๓) การยื่นร้องเรียนด้วยวิธีการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การยื่นเรื่องร้องเรียนตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้ถ้อยคำสุภาพ ระบุเหตุแห่งการร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียน หากผู้ร้องเรียนมีเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้แนบมาพร้อมกับการยื่นร้องเรียน

การยื่นร้องเรียนตาม (๒) ให้เจ้าหน้าที่ออกใบรับแจ้งให้กับผู้ยื่นร้องเรียน โดยใบรับแจ้งจะต้องระบุรายละเอียดของการรับเรื่องร้องเรียนไว้พอสังเขป

ข้อ ๘ ผู้ร้องเรียนสามารถยื่นร้องเรียนได้ด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้ผู้อื่นร้องเรียนแทนก็ได้

การมอบหมายให้ผู้อื่นร้องเรียนแทนให้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อ ในกรณีที่ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ให้พิมพ์ลายนิ้วมือแทน

กรณีมีเหตุจำเป็นเมื่อผู้ร้องเรียนไม่สามารถลงชื่อหรือเขียนหนังสือในการยื่นร้องเรียนด้วยวาจาตามข้อ ๗ (๒) ได้ ให้เจ้าหน้าที่บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นและบันทึกกรณีดังกล่าวไว้ในใบรับแจ้ง โดยให้ผู้ร้องเรียนลงลายพิมพ์นิ้วมือไว้เป็นหลักฐาน

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ข้อ ๙ ให้ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นร้องเรียนทราบภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่มีการวินิจฉัยเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

หากไม่สามารถแจ้งให้ผู้ยื่นร้องเรียนทราบตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งได้ ให้แจ้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ข้อ ๑๐ คำวินิจฉัยของปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมให้เป็นที่สุด

ข้อ ๑๑ ให้ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมรักษาการตามข้อบังคับนี้

ให้ไว้ ณ วันที่

พ.ศ.

รัฐมนตรีว่าการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

ภาคผนวก 3

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใน
สถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย
และนวัตกรรม เสนอ)

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๑. ชื่อ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๒. หลักการ เหตุผล และความจำเป็นในการตรากฎหมาย

โดยที่มาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย เกษียณอายุ หรือพ้นจากราชการเพราะถูกลงโทษ ดังนั้น เพื่อให้บทบัญญัติ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๓. ขอบเขตการใช้บังคับ

ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

๔. สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

๑. ยกเลิกบทบัญญัติการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ และตำแหน่งเชี่ยวชาญพิเศษ ตามความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๐ ที่บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย เกษียณอายุ หรือพ้นจากราชการเพราะถูกลงโทษ” (มาตรา ๕)

๒. ยกเลิกบทบัญญัติการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงทราบ กรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ และตำแหน่งเชี่ยวชาญพิเศษ ออกจากราชการ ตามความในมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๐ ที่บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย เกษียณอายุ หรือพ้นจากราชการเพราะถูกลงโทษ” (มาตรา ๖)

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังต่อไปนี้

(๑) การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง)

(๒) การออกจากราชการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๕๙)

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย เกษียณอายุ หรือพ้นจากราชการเพราะถูกลงโทษ ดังนั้น เพื่อให้บทบัญญัติมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
ในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุ
เบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๘ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน
ในสถาบันอุดมศึกษาและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้อธิการบดีเป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง เว้นแต่
การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งวิชาการตามมาตรา ๑๘ (ก) (๑)
และตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะตามมาตรา ๑๘ (ค) (๑) ให้อธิการบดี
นำเสนอปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เพื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้ง”

๒

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
ในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ
นวัตกรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี