

ข้อเสนอเชิงนโยบาย
แนวทางการจัดสมดุล
กรณีพิพาท
มหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

เรียบเรียงและปรับปรุงโดย
รองศาสตราจารย์ ดร. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล



คำนำ



หนังสือเล่มเล็ก “ข้อเสนอเชิงนโยบายแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน” นี้ ได้เรียบเรียงขึ้นจากผลงานวิจัย เรื่อง การศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน โดยสถาบันคลังสมองของชาติได้สนับสนุนให้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และทีมงานดำเนินการจัดทำขึ้น ซึ่งมีความหนา 110 หน้า และได้สกัดเนื้อหาที่สำคัญ พร้อมทั้งเรียบเรียงและเพิ่มเติมความคิดเห็นบางส่วน จนกลายมาเป็นหนังสือเล่มเล็กฉบับนี้ขึ้น

สถาบันคลังสมองของชาติ เห็นว่าสิ่งที่เรียบเรียงขึ้นนี้ เป็นเรื่องที่น่าสนใจ และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่สมควรนำมาพิมพ์เผยแพร่ เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย อันจะเป็นประโยชน์ ในการขับเคลื่อนการพัฒนากระบวนการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ เพื่อใช้ประกอบการบรรยาย และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ ในหลักสูตร “ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา” สำหรับกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจัดโดยสถาบันคลังสมองของชาติ มูลนิธิส่งเสริมทบวงมหาวิทยาลัย

สถาบันคลังสมองของชาติคาดหวังว่า เอกสารฉบับนี้ น่าจะเป็นประโยชน์ ในการพัฒนาสภาสถาบันอุดมศึกษาต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร.พีรเดช ทองอำไพ

1 พฤษภาคม 2564

สารบัญ

หน้าที่

การศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบาย

5

เพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

1. การใช้สิทธิโดยไม่สุจริต 7
2. การอาศัยสิทธิตามกฎหมายเพื่อประวิงเวลา 7
3. การอ้างสิทธิตามกฎหมายก่อให้เกิดอุปสรรคต่อ
การบริหารงานของมหาวิทยาลัย 8

การศึกษาข้อร้องเรียนและการฟ้องคดีเกี่ยวกับ

9

ข้อพิพาทของมหาวิทยาลัย

1. การร้องเรียนและการฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาท
ของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่วไป 10
2. การร้องเรียนและการฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการ
ในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภา
มหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ 11

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับ

14

กระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย

1. ประเด็นที่ใช้ในการร้องเรียนหรือฟ้องคดี 15
2. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด 18

สารบัญ (ต่อ)

หน้าที่

ปัญหาการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทมหาวิทยาลัย ในกรณีทั่วไปและกรณีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย	20
--	----

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการนำหลักการใกล้เคียงทางปกครอง มาใช้ในการยุติข้อพิพาทของมหาวิทยาลัย	26
---	----

ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุล กรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน	28
--	----

1. การกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการร้องเรียนให้มีความชัดเจน 28
2. การกำหนดแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่
เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ
เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล 30
3. การกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือฟ้องคดี
เกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ
เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งบุคคล โดยไม่สุจริต 31
4. การเสนอให้ยกเลิกการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย 32

บรรณานุกรม	34
------------	----

การศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทาง การจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน¹

มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะของตนเองในการบริหารงานที่แตกต่างจากส่วนราชการอื่น เพื่อให้ภารกิจการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาสามารถบรรลุผลได้ตามวัตถุประสงค์และภารกิจในการสอน การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และอำนวยการประโยชน์ต่อส่วนรวมได้บรรลุผลโดยสอดคล้องกับหลักการของการจัดการอุดมศึกษาทั้ง 5 ประการ² กล่าวคือ หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักเสรีภาพทางวิชาการ หลักความเป็นอิสระ หลักความเสมอภาค และหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยจะดำเนินกิจการและบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยตามหลักการพื้นฐานสองประการ คือ หลักความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจ และหลักเสรีภาพทางวิชาการ มหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องมีระบบบริหารที่เป็นอิสระ โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรตัดสินใจสูงสุดของมหาวิทยาลัย และมีอธิการบดีที่มาจากการสรรหาของประชาคม มีระบบบริหารงบประมาณและมีการบริหารบุคคลที่เป็นอิสระสามารถจัดระบบบริหารงบประมาณและระบบบริหารงานบุคคลได้ด้วยตนเอง

ในขณะเดียวกัน ปัจจุบันระบบกฎหมายของประเทศไทยได้ให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางในการที่จะได้แย่งสิทธิของตนเองในกรณีที่ถูกรัฐใช้อำนาจหรือกระทำการอันเป็นการกระทบสิทธิ

¹สรุปสาระสำคัญจากรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน เสนอต่อสถาบันคลังสมองของชาติ โดยมีผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญวงศ์สวัสดิกุล (ตำแหน่งทางวิชาการในขณะนั้น) เป็นหัวหน้าโครงการ

²มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

ของตนและทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายขึ้น ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายที่สำคัญอย่างน้อย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาทางปกครองและการโต้แย้งสิทธิของตนเมื่อมีการดำเนินการที่มีได้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดไว้ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องคดีปกครองซึ่งเป็นไปโดยสะดวกเรียบง่าย ไม่ซับซ้อน

เมื่อนำหลักการให้สิทธิในการโต้แย้ง อุทธรณ์ ร้องเรียน หรือฟ้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐได้อย่างเต็มที่มาใช้กับมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะพิเศษในการบริหารงาน โดยเปิดโอกาสให้อาจารย์ เจ้าหน้าที่ นิสิตนักศึกษา เข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยได้อย่างกว้างขวาง ก็ย่อมสามารถทำให้เกิดข้อพิพาทในมหาวิทยาลัยไม่จำเป็นการร้องเรียนในกรณีต่างๆ หรือการฟ้องคดีเป็นจำนวนมากได้ ซึ่งในแง่หนึ่งก็เป็นเรื่องที่ดีที่ให้สิทธิแก่บุคคลในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีต่อมหาวิทยาลัยเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักธรรมาภิบาล แต่หากพิจารณาในอีกแง่หนึ่งการเปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนหรือฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวางนี้ ก็อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของมหาวิทยาลัยได้ โดยเฉพาะหากมีผู้ใช้สิทธิไม่สุจริตเพื่อขัดขวางการดำเนินงานหรือประวิงเวลาโดยการร้องเรียนโดยไม่มีมูลหรือปราศจากข้อเท็จจริงแต่อาศัยช่องทางตามกฎหมายที่กำหนดให้สิทธิไว้ หรือการร้องเรียนไปยังหลายที่หรือร้องเรียนซ้ำในประเด็นเดียวกันก็จะสามารถก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยได้เป็นอย่างมาก โดยสามารถพิจารณาผลกระทบของการให้หลักประกันความเป็นธรรมตามกฎหมายต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยได้ดังนี้

1) การใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

การให้หลักประกันความเป็นธรรมตามหลักฟังความทุกฝ่ายในการพิจารณาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น แม้ว่าจะเป็นประโยชน์กับคู่กรณีที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในอันที่จะได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองก็ตาม แต่อาจมีผู้ที่ประสงค์จะใช้ช่องทางนี้ นำเรื่องร้องเรียนกล่าวหาโดยไม่มีมูลหรือปราศจากข้อเท็จจริง แต่อาศัยช่องทางตามกฎหมายที่กำหนดให้สิทธิไว้ ร้องเรียนไปยังหลายที่หรือร้องเรียนซ้ำในประเด็นเดียวกันโดยปราศจากมูลความจริงในหลายขั้นตอน เช่น การบริหารงานบุคคล การเลื่อนระดับ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การพิจารณางบประมาณ การสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การสรรหาอธิการบดี โดยมุ่งหวังให้กระบวนการต่างๆ ถูกทำให้ช้าลง เนื่องจากเมื่อมีการร้องเรียนในขั้นตอนต่างๆ แล้ว การที่เจ้าหน้าที่จะปิดกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่การออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดย่อมเป็นไปได้ยาก การกระทำได้กล่าวว่าย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าบุคคลดังกล่าวใช้สิทธิโดยไม่สุจริตก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการทำงานและการบริหารงานของมหาวิทยาลัยโดยรวม

2) การอาศัยสิทธิตามกฎหมายเพื่อประวิงเวลา

การที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่คู่กรณีอันเป็นหลักประกันว่าคู่กรณีจะได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจรัฐ จึงอาจเป็นช่องทางให้คู่กรณีใช้เป็นเครื่องมือในการประวิงเวลาได้ เนื่องจากในการบริหารงานมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยเอกชน มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ **การจัดการศึกษา** ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของมหาวิทยาลัยที่แตกต่างออกไปจากส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อกฎหมายให้หลักประกันความเป็นธรรมกับผู้ที่ต้องติดต่อสัมพันธ์หรืออยู่ภายใต้บังคับของ

มหาวิทยาลัยในกระบวนการขั้นตอนต่างๆ เช่น การเลื่อนระดับ การสรรหาบุคคล การดำเนินการทางวินัย การเสนอเพื่อขอตำแหน่งทางวิชาการและการบริหารงานอื่นๆ ผลกระทบในอีกด้านหนึ่งทำให้กระบวนการขั้นตอนต่างๆ เหล่านั้น ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาซึ่งจะเป็นการประวิงเวลาทำให้ขั้นตอนต่างๆ ถูกยืดยาวออกไป

3) การอ้างสิทธิตามกฎหมายก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

การกล่าวอ้างและใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิไว้ในด้านหนึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การบริหารงานของมหาวิทยาลัย ทำให้กระบวนการต่างๆ ของมหาวิทยาลัยหยุดชะงักลง ผลกระทบในด้านนี้นับได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยไม่เฉพาะแต่การบริหารงานบุคคลเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามพันธกิจของมหาวิทยาลัยในการจัดการศึกษา เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของมหาวิทยาลัย คือ การจัดการศึกษา ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจจะหยุดชะงักได้นานจนเกินไป



การศึกษาข้อร้องเรียนและการฟ้องคดี เกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัย

จากประเด็นปัญหาในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้น คณะผู้จัดทำจึงได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่วไป เช่น การบริหารมหาวิทยาลัย การบริหารบุคคล การจัดการศึกษา และการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรตเกิ้ล^๓ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ถือว่าเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยและมีความซับซ้อนของเรื่องที่น่าสนใจและสมควรยกขึ้นมาพิจารณา โดยคณะผู้จัดทำได้รวบรวมข้อมูลการร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยต่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งต่อมาภายหลังได้โอนมารวมกับสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม^๓ และรวบรวมคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย^๔ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังต่อไปนี้

^๓ ดังนั้น หากในการศึกษาครั้งนี้กล่าวถึงสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา แสดงว่าเป็นกรณีก่อนที่จะมีการโอนมารวมกับสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

^๔ โอภาณุ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ, โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย, เสนอต่อสถาบันคลังสมองของชาติ, มีนาคม 2561.

1. การร้องเรียนและการฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัย ในกรณีทั่วไป

การร้องเรียนและการฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัย
ในกรณีทั่วไป สามารถสรุปผลการศึกษารวบรวมได้ดังต่อไปนี้

1.1 เรื่องร้องเรียนต่อกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

ข้อมูลจากกลุ่มอุทธรณ์ร้องทุกข์ สำนักงานนิติกร สำนักงาน
คณะกรรมการการอุดมศึกษา จนกระทั่งปัจจุบันได้โอนไปอยู่กับสำนักงาน
ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ระบุว่า ตั้งแต่ปี
พ.ศ. 2559 จนถึงปัจจุบัน มีเรื่องร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการ
การอุดมศึกษาหรือกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
รวมทั้งสิ้น 1,611 เรื่อง แบ่งเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตหรือปฏิบัติหน้าที่
โดยมิชอบ จำนวน 302 เรื่อง เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงาน จำนวน
355 เรื่อง เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการสรรหาและการโปรดเกล้าฯ จำนวน 132 เรื่อง
เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน จำนวน 167 เรื่อง เรื่องร้องเรียน
เพื่อขอความเป็นธรรม จำนวน 409 เรื่อง และเรื่องการร้องเรียนจากสำนักงาน
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการ
ตรวจเงินแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 266 เรื่อง ซึ่งถือว่าเป็น
จำนวนไม่น้อยสำหรับการร้องเรียนในระดับผู้กำกับดูแลมหาวิทยาลัย

1.2 การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ข้อมูลจากรายงานฉบับสมบูรณ์ รายงานวิจัยโครงการ
ประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย
(ข้อมูลเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2561) ปรากฏคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครอง

สูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ทั้งในกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี และในกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี จำนวน 507 คำวินิจฉัย ประกอบด้วยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด 289 คำพิพากษา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด 218 คำสั่ง

2. การร้องเรียนและการฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

การเข้าสู่ตำแหน่งบริหารของมหาวิทยาลัย กล่าวคือ ตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย รวมถึงกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ มีลักษณะเฉพาะที่จะต้องดำเนินการสรรหาคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าว และเปิดโอกาสให้อาจารย์ นิสิตนักศึกษา และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยแห่งนั้นในการเสนอชื่อและร่วมให้ความเห็นในทุกขั้นตอนของกระบวนการสรรหาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ จึงอาจเกิดการร้องเรียนหรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการดังกล่าวก่อนที่จะได้มีการเสนอเรื่องเพื่อทูลเกล้าฯ เพื่อขอพระราชทานพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งดังกล่าวของมหาวิทยาลัย ได้มากกว่าการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารของหน่วยงานอื่น หรือแม้แต่การดำเนินการในเรื่องอื่นๆ ของมหาวิทยาลัย

ยิ่งไปกว่านั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือที่ นร 0508/ว 101 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2561 เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการเสนอเรื่องที่ต้องนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณา ว่าในการเสนอเรื่องดังกล่าวส่วนราชการจะต้องพึงระวังตรวจสอบกลั่นกรองว่าได้ดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ หรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องแล้ว รวมทั้งหากเป็นเรื่องที่มีการร้องเรียนว่ามีได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติได้

กำหนดไว้ ก็สมควรได้ตรวจสอบหรือดำเนินการแก้ไขให้เป็นที่ยุติเสียก่อน รวมทั้งเรื่องที่เสนอต้องไม่เป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างการฟ้องร้องต่อศาล อันเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งการเสนอเรื่องดังกล่าวจะเป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาทและเป็นการมิบังควร จึงให้ส่วนราชการถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดในเรื่องที่จะต้องกราบบังคมทูลพระกรุณา จะต้องมีการดำเนินการโดยรอบคอบ ระมัดระวัง และมีข้อมูลอันเป็นที่ยุติชัดเจนก่อนที่จะส่งเรื่องมาเพื่อขอให้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาต่อไป ซึ่งในกรณีการดำเนินการเพื่อขอพระราชทานพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ก็จะต้องดำเนินการตามที่หนังสือที่ นร 0508/ว 101 อย่างเคร่งครัดด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น หากมีการร้องเรียนหรือฟ้องคดีกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ก็จะไม่สามารถเสนอเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งก็จะทำให้กระบวนการดังกล่าวล่าช้าออกไป โดยเฉพาะในกรณีที่มีการฟ้องคดีเกิดขึ้น

คณะผู้จัดทำเห็นความสำคัญของกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว จึงได้ดำเนินการรวบรวมการร้องเรียนเรื่องดังกล่าวจากเรื่องร้องเรียนต่อกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจากการรวบรวมคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้

2.1 การร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะผู้จัดทำได้ศึกษาข้อมูลการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรตเกล้าฯ บุคคลในตำแหน่งดังกล่าว โดยได้รับข้อมูลจากสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ในส่วนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเดิม) โดยคณะผู้จัดทำได้รับข้อมูลสถิติการร้องเรียนการเสนอขอโปรตเกล้าฯ บุคคลในตำแหน่งดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2559 และปี พ.ศ. 2562 โดยปรากฏข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจำนวน 68 เรื่อง โดยแบ่งเป็นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับตำแหน่งอธิการบดี 19 เรื่อง นายกสภามหาวิทยาลัย 11 เรื่อง กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ 27 เรื่อง และนายกสภามหาวิทยาลัย ร่วมกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ 11 เรื่อง โดยเป็นข้อมูลระหว่างวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2558 – 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 จำนวน 38 เรื่อง แบ่งเป็นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับตำแหน่งอธิการบดี 7 เรื่อง นายกสภามหาวิทยาลัย 6 เรื่อง กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ 18 เรื่อง และนายกสภามหาวิทยาลัย ร่วมกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ 7 เรื่อง และข้อมูลในปี พ.ศ. 2562 จำนวน 30 เรื่อง แบ่งเป็นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับตำแหน่งอธิการบดี 12 เรื่อง นายกสภามหาวิทยาลัย 5 เรื่อง กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ 9 เรื่อง และนายกสภามหาวิทยาลัย ร่วมกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ 4 เรื่อง

2.2 คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับกระบวนการเสนอขอโปรตเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะผู้จัดทำได้รวบรวมคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่กระบวนการการเสนอขอโปรตเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของ

มหาวิทยาลัย (ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2561) โดยปรากฏคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจำนวน 22 คำวินิจฉัย แบ่งเป็นคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับตำแหน่งอธิการบดี 17 เรื่อง และนายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ 5 เรื่อง

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการร้องเรียนและฟ้องคดี เกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย⁵

จากการดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากข้อร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย สามารถพิจารณาการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ดังต่อไปนี้

⁵ การร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งที่อาจสร้างอุปสรรคในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยจากการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ของมหาวิทยาลัยอย่างล่าช้า โดยปัญหาของการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่วไป กับปัญหาการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย มีความใกล้เคียงกันและมีประเด็นที่ทับซ้อนกัน คณะผู้จัดทำจึงได้วิเคราะห์ปัญหาไปพร้อมๆ กัน โดยจะวิเคราะห์ปัญหาการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยเป็นหลัก เนื่องจากมีความซับซ้อนมากกว่าจากกรณีที่ต้องมีการดำเนินการเพื่อขอพระราชทานพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

1. ประเด็นที่ใช้ในการร้องเรียนหรือฟ้องคดี

คณะผู้จัดทำพบว่าในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรตเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ร้องเรียนหรือฟ้องคดีจะใช้เหตุผลในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีว่ากระบวนการในการเสนอขอโปรตเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ นั้นไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1.1 ประเด็นเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

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

1.2 ประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เข้ารับการสรรหา

การร้องเรียนหรือฟ้องคดีในประเด็นดังกล่าว ผู้ร้องเรียนหรือฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าคุณสมบัติของผู้เข้ารับการสรรหา นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามประเด็นย่อยดังต่อไปนี้

1) คุณสมบัติของผู้เข้ารับการสรรหาไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นบุคคลที่อยู่ในเขตพื้นที่บริการการศึกษาไม่เกินกึ่งหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด การดำรงตำแหน่งต่างๆ เช่น ผู้พิพากษา หรือ

กรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งไม่ควรได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ หรือกรณีอายุเกินกว่า 60 ปี เป็นต้น

2) กรณีผู้เข้ารับการสรรหาเคยถูกสอบวินัย ลงโทษทางวินัย เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ เช่น เป็นผู้เคยถูกสอบวินัยร้ายแรงใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย บกพร่องต่อหน้าที่และละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ไม่มีธรรมาภิบาลในการบริหาร ถูกตรวจสอบและชี้มูลความผิดจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ สตง. หรือมีเจตนาหลีกเลี่ยงการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นต้น

3) ผู้เข้ารับการสรรหามีพฤติกรรมไม่เหมาะสมอื่นๆ เช่น เคยถูกไล่ออกจากราชการกรณีเรื่องชู้สาวกับนักศึกษา หรือมีการนำผลงานทางวิชาการเรื่องเดิมไปลงซ้ำในวารสาร ซึ่งผิดจริยธรรมทางวิชาการ เป็นต้น

1.3 ประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการในการสรรหา

การร้องเรียนหรือฟ้องคดีในประเด็นดังกล่าว ผู้ร้องเรียนหรือฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่ากระบวนการในการสรรหานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายตามประเด็นย่อยดังต่อไปนี้

1) องค์ประกอบและคุณสมบัติของกรรมการสรรหา เช่น องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด กรรมการสรรหาถูกร้องเรียนคัดค้านว่ามีส่วนได้เสีย หรือมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง เช่น ผู้ถูกเสนอชื่อเป็นกรรมการสรรหาเข้ารับการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยเสียเอง การที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยบางคนขาดคุณสมบัติ หรือมีการยื่นหนังสือลาออกแล้ว แต่ยังเข้าร่วมในการพิจารณาแต่งตั้งกรรมการสรรหาอธิการบดี หรือการไม่เชิญกรรมการสรรหาเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการสรรหาในการประชุมบางครั้ง เป็นต้น

2) การดำเนินกระบวนการสรรหาไม่เป็นไปตามที่

กฎหมายกำหนด เช่น การเสนอชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยไม่มีการประชุมของคณะกรรมการสรรหาจริง องค์ประชุมสภามหาวิทยาลัยครั้งที่มติเห็นชอบ ให้เสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด การเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัย แบบประวัติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยไม่เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการสรรหา การได้มาซึ่งรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เป็นไปตามข้อบังคับ การมีผู้เข้าร่วมรับการเสนอชื่อเพื่อรับการสรรหาไม่ครบตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ เนื่องจากมีผู้ขอถอนตัวเพราะการสรรหาไม่โปร่งใส หรือคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีใช้ดุลยพินิจในการให้คะแนนที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาก่อนกรองผู้ได้รับการสรรหา เป็นต้น

3) กรณีที่มีพฤติการณ์ที่จะทำให้กระบวนการสรรหา

ไม่โปร่งใส เช่น คณะกรรมการสรรหาปิดกั้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีไม่เปิดเผยรายชื่อของผู้สมัครและผู้เข้ารับการเสนอชื่อ และไม่เปิดเผยผลคะแนนและน้ำหนักการให้คะแนน รวมถึงหลักเกณฑ์การให้คะแนน เหตุผล และวิธีการลงคะแนน มีการเจรจาต่อรองกันล่วงหน้ากรณีการนับคะแนนเสียงในการลงมติเลือกนายกสภามหาวิทยาลัย หรือมีการข่มขู่กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยให้ลงคะแนนเสียงเลือกผู้หนึ่งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาฯ หากไม่ปฏิบัติตามจะไม่ต่อสัญญาจ้าง เป็นต้น

2. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด

จากการศึกษาคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ ในการแต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย จะเห็นได้ว่าผลการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับการณดังกล่าวมีแนวโน้มว่า ผู้ฟ้องคดีจะเป็นฝ่ายแพ้คดีเกือบทั้งหมด โดยจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด 17 คำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยยกฟ้องจำนวน 9 คำวินิจฉัย ไม่รับคำฟ้องจำนวน 3 คำวินิจฉัย และสั่งจำหน่ายคดีจำนวน 2 คำวินิจฉัย

จากข้อพิจารณาทั้ง 2 ประการข้างต้น ทำให้เห็นว่าการร้องเรียนหรือฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ นั้นผู้ร้องเรียนจะกล่าวอ้างเหตุผลในหลากหลายประการ ทั้งประเด็นเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ ประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เข้ารับการสรรหา และประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการในการสรรหา ซึ่งหากว่าการกล่าวอ้างนั้นเป็นข้อกล่าวอ้างที่เกิดขึ้นจริง การใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีดังกล่าวก็จะมีส่วนช่วยตรวจสอบกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยให้ถูกต้องตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม หากการใช้สิทธิร้องเรียนหรือฟ้องคดีนั้นเป็นไปเพื่อการประวิงเวลาหรือขัดขวางมิให้ผู้ได้รับการสรรหาได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง กล่าวคือเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ก็จะส่งผลให้กระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยล่าช้าออกไปและส่งผลต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยได้

ทั้งนี้ จากผลการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด แนวโน้มของคดีที่เกิดขึ้นปรากฏว่า **ผู้ฟ้องคดีมักจะแพ้คดีจากผลของคดีที่ศาลวินิจฉัยให้ยกฟ้อง ไม่รับคำฟ้อง หรือจำหน่ายคดี** ซึ่งสะท้อนในอีกทางหนึ่งว่า กระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ นั้นได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ก็ยังมีผู้นำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง รวมถึงยังปรากฏการฟ้องคดีเกี่ยวกับเรื่องเดียวกันซ้ำๆ คนละประเด็นอีกด้วย ดังปรากฏในคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองว่าข้อบังคับเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลฯ มีเนื้อหาที่ไม่เป็นกลางในศาลปกครองกลางและศาลปกครองภูมิภาคหลายแห่ง ซึ่งเมื่อคดีดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดก็มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันว่าข้อบังคับดังกล่าวตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ไม่ได้มีเนื้อหาที่ไม่เป็นกลางแต่อย่างใด และวินิจฉัยยกฟ้องคดีในกลุ่มนี้ทั้งหมด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.384/2556, อ.778/2556, อ.634/2557, อ.927/2558 และ อ.1181/2559 วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการใช้สิทธิในการร้องเรียนและฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าวได้เป็นอย่างดี



ปัญหาการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับ ข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่วไปและ กรณีที่เกี่ยวข้องกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย

จากการศึกษาเกี่ยวกับการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย คณะผู้จัดทำสามารถกำหนดปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยได้ดังต่อไปนี้

1. การอ้างหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อประโยชน์แก่การร้องเรียน

กระบวนการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นการพิจารณาทางปกครองอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁶ ในขั้นตอนการสรรหาจึงต้องปรับใช้หลักการเรื่องสิทธิของคู่กรณีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักฟังความทุกฝ่าย (audi alteram partem) หรือสิทธิ

⁶พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

ของคู่กรณีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งพยานหลักฐานตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 30⁷ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ที่เป็นผู้สมัครในการสรรหาในครั้งนั้น หรือเป็นผู้ที่ถูกกระทบสิทธิจากการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ จะอยู่ในความหมายของคำว่า “คู่กรณี” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5⁸ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงมีสิทธิที่จะยื่นร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิได้ หากว่าคณะกรรมการสรรหาไม่เปิดโอกาสให้มีการยื่นเรื่องร้องเรียนหรือไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว อาจจะทำให้การแต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง⁹ ถูกโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนรูปแบบ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญได้ และในท้ายที่สุดก็จะเป็นคดีพิพาทไปสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 30 ในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกคำสั่งกล่าวไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้ออกคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

⁷พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

2. การร้องเรียนในเรื่องเดียวซ้ำๆ ในหลายขั้นตอน

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

กรณีตามปัญหาดังกล่าวนี้เป็นกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นกับกรณีการร้องเรื่องกรณีข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่วๆ ไปด้วย โดยผู้ร้องมักจะหา

⁹พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹⁰มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

ช่องทางในการร้องเรียนในทุกขั้นตอนที่สามารถร้องเรียนได้แม้ว่าจะใช้มูลเหตุเดียวกันก็ตาม ซึ่งทำให้สร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่และทำให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเกิดอุปสรรคและล่าช้าออกไป อนึ่ง การที่ผู้ร้องนำเรื่องร้องเรียนเดียวกันซ้ำๆ ในหลายขั้นตอนอาจแสดงว่าผู้ร้องใช้สิทธิโดยไม่สุจริตอีกด้วย

3. การร้องเรียนไปยังหลายหน่วยงานในข้อเท็จจริงกรณีเดียวกัน

การยื่นเรื่องร้องเรียนกระบวนการสรรหาอธิการบดีนั้น ไม่มีกฎหมายห้ามผู้ร้องว่าจะต้องร้องเรียนแต่กับหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว ผู้ร้องจึงใช้สิทธิร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ เช่น สภามหาวิทยาลัย กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม คณะรัฐมนตรี โดยข้อเท็จจริงที่ยื่นร้องเรียนมักจะเป็นประเด็นหรือข้อเท็จจริงในกรณีเดียวกัน ผลจากการใช้สิทธิยื่นร้องเรียนดังกล่าว ทำให้กระบวนการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ล่าช้าก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การบริหารงานของมหาวิทยาลัย และเสียทรัพยากรภาครัฐโดยใช่เหตุ เช่นเดียวกับกรณีการร้องเรื่องกรณีข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีต่างๆ ไปที่ผู้ร้องก็มักจะร้องเรียนในเหตุเดียวกันไปยังหลายหน่วยงาน อันเป็นการสร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของมหาวิทยาลัยในการชี้แจงเรื่องร้องเรียนซ้ำๆ กันหลายคราว

4. การพิจารณาข้อร้องเรียนในชั้นเจ้าหน้าที่ล่าช้า

เมื่อมีการยื่นร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเอาไว้เป็นการเฉพาะไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย หรือข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี นายก

สภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เนื่องจากการร้องเรียนทั่วไปไม่ใช่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่จะนำระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับได้ การพิจารณาเรื่องร้องเรียนของเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนจึงอาจใช้ระยะเวลาไม่เท่ากัน ส่งผลสองทางกล่าวคือ ด้านผู้ร้องเรียนเห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องละเลยล่าช้า ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มีเจตนาช่วยเหลือกัน ในด้านกระบวนการสรรหาอธิการบดีหากไม่พิจารณาเรื่องร้องเรียนให้เป็นที่ยุติยอมทำให้กระบวนการสรรหาล่าช้าออกไป หน่วยงานที่รับผิดชอบจึงอาจถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นคดีละเลยล่าช้าตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้เช่นกัน

5. การไม่ใช้อำนาจตัดสินใจในกระบวนการเสนอบุคคลผู้ได้รับการสรรหาเป็นอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

เมื่อมีข้อร้องเรียนยื่นเข้ามา โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจจะต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวให้ยุติโดยเร็วเพื่อที่จะดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องจะเสนอเรื่องให้ผู้มีอำนาจพิจารณา แต่เรื่องดังกล่าวจะไม่ได้รับการพิจารณาภายในระยะเวลาเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจเกิดความเกรงกลัวว่าหากพิจารณาแล้วได้ผลเป็นประการใดอาจถูกผู้ร้องยื่นร้องเรียนเสียเองว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งปัจจุบันมีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการมีผู้ร้องเรียนที่ไม่พอใจผลการพิจารณาอาจยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) จึงเป็น

เหตุหนึ่งที่ทำให้การพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ไม่ตัดสินใจใช้อำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว

6. หน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อส่งเรื่องทูลเกล้าฯ ผู้ได้รับการสรรหาเป็นอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่ดำเนินการเนื่องจากยังไม่เสร็จสิ้นการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะบัญญัติไว้ว่าอธิการบดีนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย และให้มีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่อีกก็ได้ เมื่อกระบวนการสรรหาอธิการบดีแล้วเสร็จจะต้อง ส่งเรื่องขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยความเป็นจริงและในทางปฏิบัติแล้ว หากว่าชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหามีการร้องเรียนอยู่ยังไม่ยุติหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ไม่นำความขึ้นกราบบังคับทูลฯ เพราะจะเป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท และเป็นพระราชภาระ ทำให้การได้มาซึ่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิล่าช้า



ข้อพิจารณาเกี่ยวกับ การนำหลักการใกล้เคียงทางปกครอง มาใช้ในการยุติข้อพิพาทของมหาวิทยาลัย

การใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองนั้นหากสามารถกระทำได้สำเร็จลุล่วง ก็จะสามารถทำให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะเป็นการยุติข้อพิพาทด้วยความสมัครใจของคู่กรณีโดยไม่ต้องใช้กระบวนการทางศาลซึ่งใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่า และสามารถส่งผลให้ศาลปกครองสามารถบริหารจัดการคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม การใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นจะสามารถนำมาใช้กับข้อพิพาทกรณีต่างๆ ของมหาวิทยาลัย รวมถึงข้อพิพาทกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ที่ต้องการความรวดเร็วในการยุติข้อพิพาทดังกล่าวเพื่อให้กระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมากจนเกินไปได้แค่ไหนเพียงใด

อนึ่ง การใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยนั้นก็ต้องเป็นไปตามหลักการใกล้เคียงทั่วไป กล่าวคือ จะต้องเป็นกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

¹¹ มาตรา 66/2 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สัญญาทางปกครอง เท่านั้น¹¹ สำหรับคดีพิพาทอื่นตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในปัจจุบันยังมิได้มีการกำหนดคดีพิพาทอื่นไว้แต่อย่างใด ดังนั้น ในกรณีที่เป็น การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือ การกระทำอื่นใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือคดีที่ขอให้เพิกถอน กฎหรือคำสั่งของมหาวิทยาลัย รวมถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการในการ เสนอขอโปรตเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ย่อมไม่สามารถดำเนินการ ไกล่เกลี่ยตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ เว้นแต่ในอนาคตที่ประชุมใหญ่ตุลาการใน ศาลปกครองจะได้กำหนดให้ไกล่เกลี่ยได้ อย่างไรก็ดี คณะผู้จัดทำก็ไม่ได้เห็นด้วย ที่จะดำเนินการเช่นนั้น เพราะคดีที่ขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งของหน่วยงานของ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นเรื่องของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำได้กล่าวโดยแท้ ซึ่งไม่สามารถเจรจาตกลงให้เป็นอย่างอื่นได้

นอกจากนี้ แม้ว่าการไกล่เกลี่ยสำเร็จจะสามารถยุติข้อพิพาททางปกครอง ได้อย่างรวดเร็วกว่าการพิจารณาคดีของศาลก็ตาม แต่หากว่าการไกล่เกลี่ยนั้น ไม่สำเร็จ ก็จะเป็นการสร้างขั้นตอนก่อนการพิจารณาคดีเข้าไปอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งโดยธรรมชาติของฝ่ายปกครองก็มักจะยืนยันในสิ่งที่ตนได้กระทำไปแล้วและ ไม่เปลี่ยนความเห็นของตนเอง ดังเห็นได้จากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ที่ฝ่ายปกครองมักจะยืนยันในการตัดสินใจของตน ด้วยเหตุนี้การไกล่เกลี่ยจึง อาจทำให้ข้อพิพาทดังกล่าวยุติได้ช้ากว่าเดิม และอาจส่งผลกระทบต่อ การบริหารงานของมหาวิทยาลัยได้มากกว่าเดิมด้วย

ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุล กรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลการร้องเรียนและฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่วไปและที่เกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ การกำหนดปัญหาต่างๆ รวมถึงการดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยผู้บริหารมหาวิทยาลัย นิติกรของมหาวิทยาลัย พนักงานอัยการ ตุลาการศาลปกครอง และผู้พิพากษาศาลยุติธรรม คณะผู้จัดทำมีข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของมหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการร้องเรียนให้มีความชัดเจน

คณะผู้จัดทำเห็นว่าควรให้มีการกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่วๆ ไป และการร้องเรียนที่เกี่ยวกับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยในระดับมหาวิทยาลัยอาจมีการดำเนินการปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ ของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับการพิจารณาข้อร้องเรียนเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในประเด็นต่างๆ เช่น

(1) ลักษณะเรื่องร้องเรียนที่จะรับไว้พิจารณา เช่น จะต้องมิใช่เท็จจริงหรือข้อมูลเบื้องต้นพอสสมควร และต้องแนบพยานหลักฐานหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบการร้องเรียน และผู้ร้องเรียนจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายจาก

การดำเนินการนั้น เช่น การเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการสรรหาอธิการบดีและได้รับความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา เป็นต้น นอกจากนี้ ควรที่จะกำหนดลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ เช่น เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาของศาล หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นอยู่แล้ว เป็นต้น

(2) กำหนดระยะเวลาในการร้องเรียน โดยต้องกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ชัดเจนว่าจะต้องใช้เวลาทั้งหมดกี่วันในแต่ละขั้นตอน เช่น 15 วัน หลังจากที่ได้รับรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน เป็นต้น เพื่อไม่ให้มีการใช้สิทธิร้องเรียนอย่างไม่มีกำหนดเวลา 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 หลังจากที่กระบวนการสรรหาเสร็จสิ้นและประกาศชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาแล้ว โดยอาจกำหนดเวลาในการร้องเรียนเอาไว้ด้วย

สำหรับการดำเนินการในระดับกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ก็ควรมีการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการรับ และพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับข้อพิพาทของมหาวิทยาลัยในกรณีทั่วๆ ไป และการร้องเรียนในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของ มหาวิทยาลัย เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ของเรื่องดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน โดยการ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่จะรับไว้พิจารณา การพิจารณาความซับซ้อนของการร้องเรียนในเรื่องเดียวกัน การกำหนดระยะเวลา ในการร้องเรียน โดยอาจนำแนวทางของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมาย จากการประชุมคณะทำงานที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2562 มาเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้ ตามแผนภาพ สรุปท้ายเล่ม¹²

2. การกำหนดแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคล

คณะผู้จัดทำเห็นว่าควรกำหนดแนวทางในการดำเนินการ เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้อง ทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคล เพื่อให้มีความชัดเจน และผู้ปฏิบัติงาน

¹²ดูหน้า 17 และหน้า 18 นอกจากนี้คณะผู้จัดทำได้กรว้างข้อบังคับมหาวิทยาลัย...ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี (ฉบับที่ ...) พ.ศ. และร่างระเบียบกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ว่าด้วยการพิจารณาและ วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำหลักเกณฑ์ในการพิจารณาข้อร้องเรียน ดังกล่าวด้วย ดังนั้น นอกจากแผนภาพสรุปท้ายเล่มนี้แล้ว ผู้ที่สนใจสามารถศึกษาแนวทางในการร่างระเบียบข้อบังคับดังกล่าว ได้ในรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเกิดแนวทางการจัดสมดุลกรณีพิพาทของ มหาวิทยาลัยที่ยั่งยืน

ที่เกี่ยวข้องสามารถนำแนวทางดังกล่าวไปดำเนินการได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ โดยสมควรกำหนดแนวทางในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดแนวทางในการประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัย ในกรณีที่มีการฟ้องคดีในเรื่องทำนองเดียวกัน โดยอาจตั้งศูนย์ประสานงาน เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อจัดทำแนวทางการชี้แจงในประเด็นที่เกี่ยวข้องให้เป็นเอกภาพ

2) การกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคล เนื่องจากมักจะมีประเด็นปัญหาว่าเมื่อศาลมีคำพิพากษาในประเด็นดังกล่าวแล้ว มหาวิทยาลัยอาจไม่ทราบหรือไม่แน่ใจว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร เพื่อให้เป็นไปตามผลของคำพิพากษานั้น โดยเฉพาะกรณีที่จะต้องกระทบต่อผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าสู่ตำแหน่งต่างๆ ของมหาวิทยาลัยไปแล้ว

3) การกำหนดแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคล เพื่อกำหนดแนวทางของเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อศาลในการที่จะนำกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเหล่านั้นมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นทั้งเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของบุคคล และการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ

3. การกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคล โดยไม่สุจริต

คณะผู้จัดทำจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ เห็นว่าไม่ควรกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยที่ต้องทูลเกล้าฯ เพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคล โดย

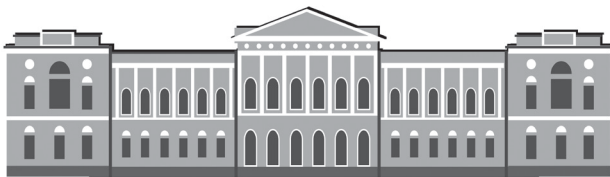
ไม่สุจริต ไว้โดยเฉพาะ เนื่องจากหากมีการใช้สิทธิร้องเรียนหรือฟ้องคดีโดยไม่สุจริตก็จะมีโทษทางปกครอง โทษทางวินัย และโทษทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้มีผู้ใช้สิทธิในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีโดยไม่สุจริต อาจกำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับตามข้อ 1. ด้วยว่าหากมีการดำเนินการร้องเรียนหรือฟ้องคดีโดยไม่สุจริต แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือต่อบุคคลอื่นอย่างร้ายแรง หรือเข้าข่ายเป็นความผิดทางวินัยหรือทางอาญา ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัย อาญา หรือความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แก่ผู้นั้นด้วย

4. การเสนอให้ยกเลิกการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย

คณะผู้จัดทำเห็นว่าเนื่องจากการนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณาในเรื่องต่างๆ นั้นมีความสำคัญและจะต้องกระทำอย่างระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง จึงต้องระวังตรวจสอบกลั่นกรองอย่างละเอียดรอบคอบว่าได้ดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องแล้ว และหากเรื่องดังกล่าวยังมีการร้องเรียนหรืออยู่ในการพิจารณาคดีของศาล ก็ยังเป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาท และมีบ้างควรที่จะนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณา ซึ่งการดำเนินการในการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัยก็ต้องเป็นไปตามหลักการดังกล่าวเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การต้องดำเนินการเพื่อทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลของมหาวิทยาลัย ที่จะต้องกระทำด้วยความละเอียดรอบคอบและปราศจากเรื่องร้องเรียนและการฟ้องคดีนี้ก็อาจทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเกิดความล่าช้า และอาจมีผู้เสียประโยชน์ใช้ช่องทางของกระบวนการดังกล่าวในการ

ร้องเรียนหรือฟ้องคดีเพื่อประวิงเวลาในการเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวได้เนื่องจาก หากเรื่องยังมีการร้องเรียนและฟ้องคดีกันอยู่ก็มีบ้างควรที่จะนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณา

ดังนั้น อาจมีการศึกษาแนวทางในการยกเลิกการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เช่นเดียวกับกรณีขององค์การมหาชน ที่คณะกรรมการบริหารและผู้บริหารก็มีต้องดำเนินการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อันจะทำให้การดำเนินการแต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจตามกิจการอีกด้วย¹³

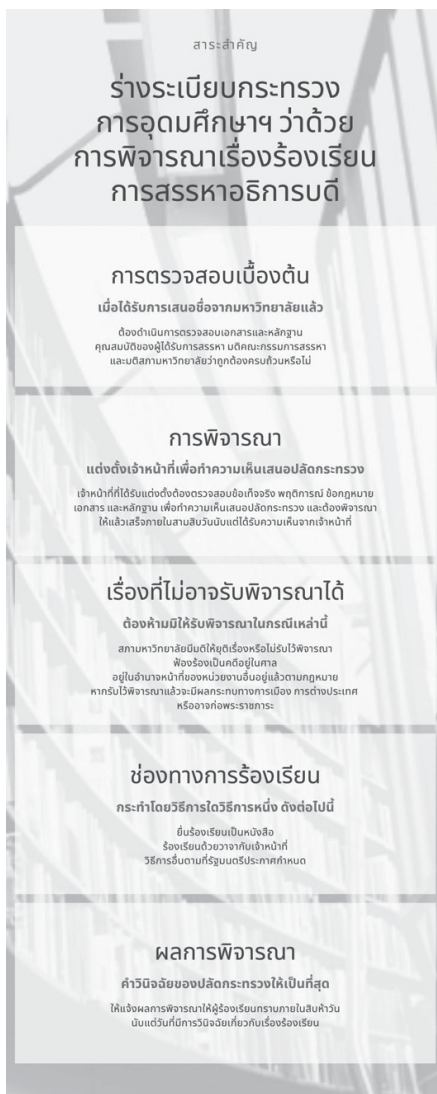


¹³เนื่องจากหลักการพื้นฐานสำคัญในการจัดโครงสร้างของหน่วยงานของรัฐนั้นจะอยู่ภายใต้หลักการสำคัญ 2 ประการ คือ หลักการรวมอำนาจทางปกครองและหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง โดยในส่วนของภารกิจเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยนั้น ด้วยความที่มหาวิทยาลัยมีภารกิจในการจัดการศึกษาที่เน้นความเป็นวิชาการรวมทั้งการทำวิจัยและการให้บริการทางด้านวิชาการแก่สังคม และเพื่อทำภารกิจดังกล่าวมหาวิทยาลัยจึงต้องการหลักประกันในเสรีภาพทางวิชาการโดยการเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยในลักษณะที่เป็นการรวมศูนย์อำนาจภายใต้การบังคับบัญชามาเป็นกระจายอำนาจตามกิจการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐแทน ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงถือได้ว่ามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามกิจการเพื่อลดลักษณะการรวมอำนาจทางปกครองของรัฐนั่นเอง อันเป็นที่มาของ “มหาวิทยาลัยในกำกับ” ที่กล่าวถึงกันแพร่หลายในปัจจุบัน

บรรณานุกรม

- กฤติน ดิ่งแก้ว. “มหาวิทยาลัยในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีมหาวิทยาลัย นวมินทราชินา”. (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 : สถาบันคลังสมองของชาติ, 2557).
- สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤติน ดิ่งแก้ว. มหาวิทยาลัยไทย : พัฒนาการมหาวิทยาลัยในกำกับและกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงาน. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2559).
- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0508/ว 101 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2561 เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการเสนอเรื่องที่ต้องนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระมหากรุณา
- บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การพิจารณาตรารายชื่อผู้เสนอราคา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 (เรื่องเสร็จที่ 210/2552)
- บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง กรณีการพิจารณาแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ (เรื่องเสร็จที่ 132/2562)

แผนภาพสรุปการร่างระเบียบกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ว่าด้วยการพิจารณาและวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนการสรรหาอธิการบดี พ.ศ.



แผนภาพสรุปการร่างข้อบังคับมหาวิทยาลัย.... ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี (ฉบับที่..) พ.ศ.

ร่าง ข้อบังคับมหาวิทยาลัย ว่าด้วยการสรรหา อธิการบดี

เรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณาได้



ผู้ร้องเรียนต้องเข้าเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการสรรหา
- ได้รับความไม่เป็นธรรมเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา
- ประสงค์จะได้คณะกรรมการสรรหาชุดใหม่ระหว่างกระบวนการสรรหา
- ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการสรรหาอันเป็นเรื่องเฉพาะตัว

เรื่องร้องเรียนที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้



หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสรรหาจะไม่รับพิจารณา

- พ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล
- อยู่ใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งอยู่ใต้อำนาจตุลาการและคณะกรรมการสรรหาเดิมว่าควรได้ดำเนินการตามกฎหมายเป็นอัน
- เรื่องที่รับไว้พิจารณาแล้วจะกระทบกระเทือนทางการเมืองการต่างประเทศ หรืออาจก่อพวกราชการ

ช่องทางการร้องเรียน



กระทำโดยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- การยื่นร้องเรียนเป็นหนังสือ
- การยื่นร้องเรียนด้วยวาจาแก่เจ้าหน้าที่
- การยื่นร้องเรียนด้วยวิธีการอื่นตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด

การพิจารณา



ดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

- เจ้าพนักงานต้นสังกัดต้องแจ้งคณะกรรมการสรรหาทราบในลายลับวันวันหนึ่งให้ได้รับเรื่องร้องเรียน
- คณะกรรมการสรรหาพิจารณาให้คำปรึกษาภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับเรื่องร้องเรียนจากเจ้าหน้าที่
- หากยื่นอุทธรณ์ขอระงับเวลาได้ไม่เกินสามสิบวัน
- เมื่อผลการพิจารณาได้แจ้งการกระทำในลายลับวันหนึ่งแก่คณะกรรมการสรรหา

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด

สถาบันคลังสมองของชาติ
อาคารอุดมศึกษา 2 ชั้น 19
เลขที่ 328 ถนนศรีอยุธยา แขวงทุ่งพญาไท
เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์ 02-126-7632-34
โทรสาร 02-126-7635
<http://www.knit.or.th>

