



วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ

ชื่อผู้แต่ง: สมคิด เลิศไพฑูรย์

การอ้างอิงที่แนะนำ: สมคิด เลิศไพฑูรย์, “คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 49, ฉบับที่ 1, 13 (2563)

ผู้สนับสนุนหลัก

**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Tax and Legal Counsellors
Seri Manop & Doyle

 **SAIJO DENKI**
ศูนย์เทคโนโลยีความเป็นเลิศทางวิชาการ

ผู้สนับสนุนร่วม



CSBC
LAW OFFICES
www.csbc.law.co.th

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง
เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2169 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดี ในมหาวิทยาลัยของรัฐ*

The Administrative Cases regarding the Age of State University President

สมคิด เลิศไพฑูรย์

ศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Somkit Lertpaithoon

Professor, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 30 กันยายน 2562; วันแก้ไขบทความ 4 กุมภาพันธ์ 2563; วันที่ตอบรับบทความ 24 กุมภาพันธ์ 2563

บทคัดย่อ

เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2560 ศาลปกครองนครราชสีมาได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ บ. 11/2560 คดีหมายเลขแดงที่ บ. 31/2560 พิพากษาว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์จะมีอายุเกินกว่า 60 ปีไม่ได้ แต่หลังจากนั้นศาลปกครองกลาง (ชั้นต้น) กลับได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2560 ในคดีหมายเลขดำที่ บ. 97/2560 คดีหมายเลขแดงที่ บ. 229/2560 พิพากษาว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีมีอายุเกินกว่า 60 ปี ได้ เช่นเดียวกับในคดีหมายเลขดำที่ บ. 150/2560 คดีหมายเลขแดงที่ บ. 230/2560 ที่ศาลปกครองกลางได้พิพากษายืนยันว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานีมีอายุเกินกว่า 60 ปีได้ กระทั่งในเวลาต่อมาเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2561 ศาลปกครองขอนแก่นได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ บ. 13/2560 คดีหมายเลขแดงที่

* บทความนี้ปรับปรุงจากงานวิจัยเรื่อง “คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ” ที่ได้รับทุนสนับสนุนจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีงบประมาณ 2561.



บ. 113/2561 ตามแนวทางเดียวกับศาลปกครองกลาง (ชั้นต้น) ว่า อธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ได้

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2561 ศาลปกครองสูงสุดกลับได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ. 19/2556 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 651/2561 พิพากษาว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรีจะมีอายุเกิน 60 ปีไม่ได้ ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้ก่อให้เกิดการแสดงความคิดเห็นและความเคลื่อนไหวจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในระบบมหาวิทยาลัยไทยอย่างกว้างขวาง ทั้งจากฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่มีความเห็นแตกต่างจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น เมื่อยังมีความแตกต่างในแนวทางคำพิพากษาของศาลปกครองและความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและหลากหลาย รวมทั้งเป็นกรณีที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งระบบ จึงสมควรมีการศึกษาเรื่องอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐในกลุ่ม ทบอ. (ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย) กลุ่ม มรภ. (มหาวิทยาลัยราชภัฏ) และกลุ่ม มทร. (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล) รวมทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับด้วย โดยศึกษาจากคำพิพากษาของศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 เรื่อง การแก้ปัญหาการบริหารงานของสถาบันการศึกษาลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560¹ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปว่า อธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหลายจะมีอายุเกิน 60 ปี ได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

คำสำคัญ: อธิการบดี อธิการบดีมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยของรัฐ

Abstract

On 31 August 2017, the Administrative Court of Nakhon Ratchasima released the judgement Black Case Bor. 11/2560, Red Case Bor. 31/2560. It held that the Rector of Buriram Rajabhat University must not be older than 60 years old. However, the Central Administrative Court subsequently held that the Rector of Thepsatri Rajabhat University, in the Black Case Bor. 97/2560 Red Case Bor. 229/2560, and the Rector of Rajamangala University of Technology Suvarnabhumi, in Black the Black Case Bor. 150/2560 Red Case Bor. 230/2560, can be older than 60 years old. Likewise, the Administrative Court of Khon Kaen held that the Rector of Maha Sarakham Rajabhat University can be older than 60 years old.

¹ งานวิจัยเรื่อง “คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ” ได้ดำเนินการศึกษาระหว่างเดือนสิงหาคม 2561-เดือนกุมภาพันธ์ 2562 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, บทเฉพาะกาล มาตรา 265 และต่อมาได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562.

However, on 9 July 2018, the Supreme Administrative Court held in the Black Case Or. 19/2556 Red Case Or. 651/2561 that the Rector of Kanchanaburi Rajabhat University cannot be older than 60 years old. This judgement provoked a wider debate in the academic community. It divided the public opinions. As the disagreement has persisted that has affected the administration of the higher education institutions which are government bodies, a thorough study of this issue concerning the maximum age of the rector of higher education institutions which are government bodies is needed. Those institutions include state universities which are members of the Council of University Presidents of Thailand, Rajabhat Universities group, Rajamangala Universities group as well as autonomous universities under the state supervision. The study is conducted mainly through research of judgements of Administrative Courts, legislation establishing those universities, Act on the Administration of Civil Servants in Higher Education Institutions B.E. 2547, Orders of the National Council for Peace and Order No 37/2560 on the Resolution for the Administration of Educational Institutions dated 8 August 2017 and other relevant laws, in order to answer the question as to whether the rector of those universities can be older than 60 years old and justification for the answer.

Keywords: the president of university, the state university, the president of state university

1. สภาพการณ์ของมหาวิทยาลัยของรัฐไทยในปัจจุบัน

ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยของรัฐมีสองประเภทซึ่งมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละประเภทยุ่่นล้วนมีความเป็นอิสระต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ รวมทั้งคุณสมบัติและอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐก็มีความแตกต่างไปจากอธิบดีในกรมทั้งหลาย

1.1 ประเภทของมหาวิทยาลัยของรัฐ

มหาวิทยาลัยของรัฐแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นส่วนราชการ กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งมีสถานะเป็นองค์การมหาชน

1.1.1 มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 หน่วยงานของรัฐในประเทศไทยหากไม่ใช่หน่วยงานที่มีสถานะเป็นส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐนั้นก็จะต้องมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เพราะในขณะนั้นเรายังไม่มีแนวความคิดเรื่ององค์การมหาชนอย่างชัดเจนในประเทศไทย มหาวิทยาลัยในกำกับจึงยังไม่มีเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ มหาวิทยาลัยในประเทศไทยในขณะนั้นเกือบทั้งหมดจึงมีสถานะเป็นส่วนราชการ และไม่มีมหาวิทยาลัยใดเลยที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เพราะมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหลายล้วนมีภารกิจในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไรในเชิงพาณิชย์ โดยมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งต่างมีพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นของตนเองที่มีบทบัญญัติกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นส่วนราชการ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514 พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2530 เป็นต้น นอกจากนี้ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการที่มีสถานะเป็นกรม สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากปี พ.ศ. 2542 มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการหลายแห่งได้ปรับตัวและเปลี่ยนสถานะไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ (องค์การมหาชน) โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเอง ปัจจุบันจึงเหลือมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการโดยจำแนกเป็นสามกลุ่ม คือ มหาวิทยาลัยของรัฐในกลุ่ม ทปอ. มหาวิทยาลัยของรัฐในกลุ่มราชภัฏ (มรภ.) และมหาวิทยาลัยในกลุ่มเทคโนโลยีราชมงคล (มทร.)

1.1.1.1 มหาวิทยาลัยของรัฐในกลุ่ม ทปอ.

มหาวิทยาลัยของรัฐกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีสถานะเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเองและยังคงสถานะดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน มีจำนวน 9 แห่ง คือ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยนเรศวร

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ มหาวิทยาลัยนครพนมและมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์²

1.1.1.2 มหาวิทยาลัยของรัฐในกลุ่มราชภัฏหรือที่เรียกว่า “มรภ.”

มหาวิทยาลัยในกลุ่มนี้เกือบทั้งหมดมีสถานะเป็นส่วนราชการตามมาตรา 4 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ยกเว้นมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตที่ได้เปลี่ยนสถานะไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558 ตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม 2558 ปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยของรัฐในกลุ่มราชภัฏ จำนวน 40 แห่ง กระจายอยู่ทุกภูมิภาคทั่วประเทศ

1.1.1.3 มหาวิทยาลัยของรัฐในกลุ่มเทคโนโลยีราชมณฑลหรือที่เรียกว่า “มทร.”

มหาวิทยาลัยในกลุ่มนี้มีสถานะเป็นส่วนราชการตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมณฑล พ.ศ. 2517 โดยปัจจุบันมีจำนวน 9 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมณฑลฉะเชิงชบุรี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมณฑลกรุงเทพ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมณฑลตะวันออก มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมณฑลพระนครศรีอยุธยา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมณฑลรัตนโกสินทร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมณฑลลำนานา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมณฑลศรีวิชัย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมณฑลสุวรรณภูมิและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมณฑลอีสาน

1.1.2 มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับหรือองค์การมหาชน

ในปี พ.ศ. 2533 ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยขึ้น คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 ซึ่งมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเองจนถึงปัจจุบัน

กระทั่งในปี พ.ศ. 2541 ก็ได้เริ่มมีการเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับที่เป็นองค์การมหาชน โดยการยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนฉบับเดิมแล้วประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่ นับตั้งแต่สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือที่เดิมมีสถานะเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า

² พระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2509, มาตรา 6 ประกอบกับมาตรา 7; พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2521, มาตรา 5; พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. 2537, มาตรา 5; พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. 2533, มาตรา 5; พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2533, มาตรา 6; พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2541 มาตรา 4; พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ พ.ศ. 2548, มาตรา 4; พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. 2548, มาตรา 4; พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ. 2558, มาตรา 4.



เจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2528 เปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่เป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 และหลังจากนั้นก็ยังมีมหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งที่เดิมอยู่ในกลุ่ม ทปอ. รวมทั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตที่อยู่ในกลุ่ม มรภ. ได้เปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ เช่น

- มหาวิทยาลัยมหิดล ที่ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530 และประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550

- มหาวิทยาลัยทักษิณ ที่ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2539 และประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551

- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 และประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558

- มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2541 และประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559

- มหาวิทยาลัยสวนดุสิต ที่ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558

- มหาวิทยาลัยศิลปากร ที่ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2530 และประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2559

- มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ที่ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2539 และประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2560

ปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ทั้งในส่วนของมหาวิทยาลัยที่เป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเมื่อแรกเริ่ม และมหาวิทยาลัยที่เป็นองค์การมหาชนโดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเอง รวมทั้งสิ้น 26 แห่ง

1.2 มหาวิทยาลัยของรัฐมีความเป็นอิสระต่างจากส่วนราชการโดยทั่วไป

มหาวิทยาลัยของรัฐแห่งแรกในประเทศไทยได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2460 คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและแห่งที่สอง คือ มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2476 ซึ่งการจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานและเป็นที่มาของรูปแบบการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งต่าง ๆ ในเวลาต่อมา ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อจัดตั้งมหาวิทยาลัย การกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรของมหาวิทยาลัย และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาล³ แม้ว่าต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงสถานะของมหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่ง แต่หลักการสำคัญและ

³ สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดิงแก้ว, มหาวิทยาลัยไทย: พัฒนาการ มหาวิทยาลัยในกำกับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.32-36.

ลักษณะพิเศษที่มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับซึ่งเป็นองค์กรมหาชนมีส่วนร่วมและทำให้มหาวิทยาลัยมีความแตกต่างจากส่วนราชการอื่นทั่วไป คือ ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเหตุผลที่มหาวิทยาลัยจะต้องมีความเป็นอิสระ และความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยนั้นมีลักษณะอย่างไร

1.2.1 เหตุผลที่มหาวิทยาลัยจะต้องมีความเป็นอิสระ

การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของมนุษย์และเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าทั้งปวงของรัฐ การจัดการศึกษาเพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและเป็นไปอย่างทั่วถึงจึงเป็นภารกิจสำคัญในด้านสังคมที่จะส่งผลต่อเนื่องไปถึงความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มีลักษณะเป็นการเรียนการสอนเกี่ยวกับองค์ความรู้และวิทยาการที่มีความกว้างขวางและลึกซึ้งในศาสตร์แขนงต่าง ๆ ที่รวมไปถึงการศึกษาค้นคว้า วิจัยพัฒนาและขยายองค์ความรู้นั้น ๆ ด้วย ดังนั้นการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจึงมีการกำหนดประเภทของการศึกษาและระยะเวลาของการศึกษาแต่ละประเภทไว้อย่างหลากหลายตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่ได้มีการกำหนดไว้ เพื่อให้สอดคล้องกับระดับขององค์ความรู้และวัตถุประสงค์ของการศึกษาในแต่ละประเภท เช่น อนุปริญญา ปริญญาตรี ประกาศนียบัตร ปริญญาโท ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูงและปริญญาเอก โดยผู้ที่เข้ารับการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องเป็นผู้ที่มีวัยวุฒิเหมาะสมเพียงพอต้องผ่านการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นอย่างน้อย

ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ หรือมหาวิทยาลัยในกำกับต่างเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในทำนองเดียวกัน คือ การสอน การวิจัย การให้บริการทางวิชาการหรือวิชาชีพชั้นสูง และการให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ซึ่งหมายความว่ามหาวิทยาลัยของรัฐมิได้เป็นแต่เพียงแหล่งถ่ายทอดองค์ความรู้เพื่อผลิตผู้มีวิชาชีพเข้าสู่สาขาวิชาชีพต่าง ๆ ตามความต้องการของประเทศเท่านั้น แต่มหาวิทยาลัยของรัฐยังมีส่วนในการสร้างองค์ความรู้และสร้างผู้รู้ในศาสตร์แขนงต่าง ๆ เพื่อพัฒนาให้เกิดการค้นคว้าและวิจัย รวมทั้งการเสริมสร้างบ่มเพาะพลังทางสติปัญญาและความคิดของบุคคล โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการสร้างประโยชน์แก่ประชาชนและสังคมโดยรวม

อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในการจัดการศึกษาจะไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างแน่แท้หากมหาวิทยาลัยปราศจากความเป็นอิสระ ทั้งความเป็นอิสระในระดับปัจเจกบุคคล และความเป็นอิสระในระดับหน่วยงานโดยความเป็นของปัจเจกบุคคลนั้นหมายถึงความเป็นอิสระของผู้เรียน ผู้สอน นักวิจัยและนักวิชาการทั้งหลายในมหาวิทยาลัยที่จะสามารถศึกษา ค้นคว้า คิด ถ่ายทอด แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และแสดงออกซึ่งความคิดของตนได้ ทั้งนี้ หากปัจเจกบุคคลภายในมหาวิทยาลัยปราศจากอิสระในเรื่องดังกล่าวแล้ว บทบาทของมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นแหล่งศึกษา ถ่ายทอด และพัฒนาขยายองค์ความรู้ชั้นสูงของศาสตร์สาขาวิชาต่าง ๆ ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย

ส่วนความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยของรัฐในระดับหน่วยงานนั้น หมายถึง มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับต้องสามารถรับผิดชอบและตัดสินใจในการบริหารและการดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามภารกิจของในการจัดการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษา โดยปราศจากการแทรกแซงครอบงำจากองค์กรภายนอกได้มากที่สุด เพื่อให้มหาวิทยาลัยเป็นศูนย์กลางแห่งการอบรมศึกษาและการพัฒนาองค์ความรู้และวิทยาการต่าง ๆ ให้แก่สังคมได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง เช่น อิสระในการกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาเกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม อิสระในการกำหนดหลักสูตรภายใต้หลักเกณฑ์มาตรฐานกลาง อิสระในการกำหนดนโยบายการจัดหารายได้และการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย เป็นต้น ทั้งนี้ ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยจึงประกอบด้วย ความเป็นอิสระด้านระบบบริหารจัดการด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการเงินและงบประมาณ ซึ่งความเป็นอิสระเหล่านี้คือลักษณะพิเศษที่ทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับซึ่งเป็นองค์การมหาชน แตกต่างจากส่วนราชการอื่น

1.2.2 ความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับซึ่งเป็นองค์การมหาชน ต่างมีความเป็นอิสระทั้งในการมีระบบบริหารจัดการที่เป็นอิสระ การบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ และการบริหารการเงินและงบประมาณที่เป็นอิสระ

1.2.2.1 การมีระบบบริหารจัดการที่เป็นอิสระ

ระบบการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการและที่อยู่ในกำกับ มีลักษณะความเป็นอิสระในการบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากส่วนราชการอื่น ๆ คือ มหาวิทยาลัยต่างมีพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นของตนเองเพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระทั้งสิ้น และมหาวิทยาลัยมีองค์กรบริหารมหาวิทยาลัย 2 องค์กรคู่ขนานกัน

ก. มหาวิทยาลัยต่างมีพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นของตนเองเพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระทั้งสิ้น

มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการในกลุ่ม ทปอ. แต่ละมหาวิทยาลัยต่างก็มีพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเองที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการภายในมหาวิทยาลัยของตน เป็นการเฉพาะแยกจากมหาวิทยาลัยอื่น เช่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชมีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2521 มหาวิทยาลัยมหาสารคามมีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. 2537 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์มีพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2509 ในทำนองเดียวกัน มหาวิทยาลัยในกำกับแต่ละมหาวิทยาลัยต่างก็มีพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเองเช่นกัน อาทิ มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2541 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

ส่วนมหาวิทยาลัยในกลุ่มราชภัฏก็มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ที่ใช้ร่วมกันในทุกมหาวิทยาลัยราชภัฏ ในขณะที่มหาวิทยาลัยในกลุ่มเทคโนโลยีราชมงคลก็มีพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2517 ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐแตกต่างจากส่วนราชการอื่นที่แม้จะมีกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของตนเองอันได้แก่ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 แต่ส่วนราชการเหล่านี้จะไม่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการของตนเอง แต่ต้องใช้กฎหมายกลางที่ใช้ร่วมกันในทุกส่วนราชการอันได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ด้วยเหตุนี้ การที่มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหลายในประเทศไทยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเองที่บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ จึงถือว่าเป็นข้อยกเว้นของระบบราชการไทยโดยทั่วไป

ข. มหาวิทยาลัยมีองค์กรบริหารมหาวิทยาลัย 2 องค์กรคู่ขนานกัน

องค์กรแรก คือ สภามหาวิทยาลัย องค์กรที่สอง คือ อธิการบดี หรืออาจเรียกว่า “ระบบ 2 หัว” ดังนี้

องค์กรแรก: สภามหาวิทยาลัยในฐานะองค์กรตัดสินใจสูงสุดของมหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรกลุ่มที่มีองค์ประกอบสำคัญ คือ บุคคลที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ผู้บริหารมหาวิทยาลัย และผู้แทนอาจารย์และเจ้าหน้าที่ โดยจำนวนและสัดส่วนดังกล่าวของสภามหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งอาจมีความแตกต่างกันไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 กำหนดไว้ในมาตรา 16 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 กำหนดไว้ในมาตรา 14 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 กำหนดไว้ในมาตรา 20 เป็นต้น ทั้งนี้ สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ โดยไม่มีสายบังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไป ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีไม่มีอำนาจที่จะสั่งการหรือบังคับบัญชาให้สภามหาวิทยาลัยกระทำการใด ๆ ได้ และสภามหาวิทยาลัยมิได้มีอำนาจแต่เพียงกำหนดนโยบาย ออกกฎ และควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยเท่านั้น ยังรวมไปถึงการกำกับดูแลการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยของอธิการบดี เช่น การอนุมัติแผนพัฒนามหาวิทยาลัย การอนุมัติหลักสูตร การอนุมัติปริญญา การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากรายได้ของมหาวิทยาลัย และยังมีอำนาจตัดสินใจที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ที่สำคัญอีกด้วย เช่น กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์พิเศษ รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ดังปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละมหาวิทยาลัย เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 กำหนดไว้ในมาตรา 18 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 กำหนดไว้ในมาตรา 16 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 กำหนดไว้ในมาตรา 23 เป็นต้น

องค์กรที่สอง: อธิการบดีในฐานะผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่แตกต่างไปจากอธิบดี
ในกระทรวง ทบวง กรม

อธิการบดีเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจบริหารมหาวิทยาลัยในฐานะเป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัยที่มาจากกระบวนการสรรหา มิได้มาจากการแต่งตั้งเหมือนกับอธิบดีกรมต่าง ๆ ซึ่ง



กระบวนการสรรหาอธิการบดีนี้จะจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ประกอบกับข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ที่มีหลักการเช่นเดียวกัน ในทุกมหาวิทยาลัย คือ มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัย โดยมี คณะกรรมการสรรหาและสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณา รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ก็จะกำหนดคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของอธิการบดีไว้ เป็นการเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 31 นอกจากนี้ อธิการบดีจะทำงานร่วมกับสภามหาวิทยาลัยและอยู่ภายใต้ การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งแตกต่างจากกรมทั้งหลายที่มีแต่เพียงอธิบดีเป็นผู้บริหารหรือ ที่เรียกว่า “ระบบหัวเดียว”

1.2.2.2 การบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ

ความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ และที่อยู่ในกำกับมีความแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ โดยสะท้อนผ่านคุณลักษณะสำคัญ สองประการ คือ มหาวิทยาลัยมีบุคลากรที่หลากหลาย และมหาวิทยาลัยมีอิสระในการจัดระบบ บริหารงานบุคคลด้วยตนเอง

ก. มหาวิทยาลัยมีบุคลากรที่หลากหลาย

มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับที่เป็น องค์การมหาชน ต่างก็มีบุคลากรประจำ 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และ พนักงานมหาวิทยาลัย⁴ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยประเภทใดก็มีแนวโน้มที่จะมีพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นจำนวนมากกว่าข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เนื่องจากรัฐไม่อนุญาตให้มหาวิทยาลัยที่เป็น ส่วนราชการบรรจุข้าราชการเพิ่มขึ้น

ข. มหาวิทยาลัยมีอิสระในการจัดระบบบริหารงานบุคคลด้วยตนเอง

มหาวิทยาลัยมีระบบบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ เกือบทุกเรื่องในการบริหาร งานบุคคลจะจบลงที่มหาวิทยาลัยซึ่งได้แก่ สภามหาวิทยาลัย โดยในส่วนของข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัยที่มีจำนวนน้อยลงเรื่อย ๆ นั้น จะมีระบบบริหารงานบุคคลที่เหมือนกันทุกมหาวิทยาลัย และอยู่ภายใต้องค์กรบริหารงานบุคคลกลางที่เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย” หรือ “กพอ.” ซึ่งเป็นระบบที่คล้ายคลึงกับระบบของข้าราชการพลเรือน⁵ แต่ในกรณีของ พนักงานมหาวิทยาลัยนั้น รัฐบาลให้แต่ละมหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารงานบุคคลด้วยตัวเองตาม กฎเกณฑ์ที่สภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดขึ้น⁶ ดังนั้น การจัดโครงสร้างภายใน มหาวิทยาลัย การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เงินเดือน เงินประจำตำแหน่งฯ ของแต่ละมหาวิทยาลัยจึงล้วน แตกต่างกันไปทั้งสิ้น และแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ ด้วย

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 4.

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 11 บรรคหนึ่ง, 14.

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 65/1.

1.2.2.3 การบริหารการเงินและงบประมาณที่เป็นอิสระ

ลักษณะพิเศษด้านการบริหารการเงินและงบประมาณของมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีความแตกต่างจากส่วนราชการทั่วไป คือ อิสระในการบริหารการเงินและงบประมาณ และระบบการบริหารการเงินและงบประมาณที่คู่ขนานกับระบบราชการ

ก. มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารการเงินและงบประมาณ

มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งในประเทศไทยล้วนได้รับเงินงบประมาณจากรัฐบาลซึ่งต้องบริหารจัดการเงินงบประมาณดังกล่าวให้ไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางกำหนด แต่เงินงบประมาณดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอต่อการจัดทำภารกิจของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยทั้งหลายจึงต้องหารายได้ด้วยตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นรายได้จากงานวิจัย จากการให้บริการสังคม หรือจากการเก็บค่าหน่วยกิต ฯลฯ ซึ่งรายได้เหล่านี้เป็นรายได้ที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งต่างก็กำหนดให้เป็นรายได้ที่ไม่จำเป็นต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เช่น มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547⁷ มหาวิทยาลัยทั้งหลายจึงสามารถนำรายได้เหล่านี้ไปพัฒนามหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ ได้ ภายใต้ข้อบังคับหรือระเบียบที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดขึ้น อันมีรายละเอียดที่ต่างกันไป เช่น การซื้อ ขาย สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยนและจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย ตลอดจนการถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือมีสิทธิในหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาและจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้ เป็นต้น นอกจากนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งหลายยังได้บัญญัติให้มหาวิทยาลัยสามารถกู้เงิน ออกพันธบัตร หรือจัดตั้งบริษัทจำกัด การจัดตั้งหรือร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล รวมตลอดถึงลงทุนหรือร่วมลงทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลใด เพื่อดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของมหาวิทยาลัยหรือการนำผลการค้นคว้าและวิจัยไปเผยแพร่ หรือหาประโยชน์เพื่อเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย ฯลฯ ได้อีก⁸ มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับจึงมีความแตกต่างอย่างมากในด้านความมีอิสระในการบริหารการเงินและงบประมาณซึ่งแตกต่างกับส่วนราชการอื่น ๆ

ข. มหาวิทยาลัยมีระบบการบริหารการเงินและงบประมาณที่คู่ขนานกับระบบราชการ

ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นว่ามหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งในประเทศไทยล้วนได้รับเงินงบประมาณจากรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและต้องบริหารจัดการเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้ไป

⁷ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 มาตรา 16 วรรคสี่; พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 13 วรรคสาม.

⁸ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550, มาตรา 15, 18.



ตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่สำนักงานงบประมาณและกรมบัญชีกลางกำหนด กล่าวคือ การใช้จ่ายต้องเป็นไปตามรายการหรือแผนงานที่ได้รับความเห็นชอบไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขณะที่มหาวิทยาลัยในกำกับซึ่งเป็นองค์การมหาชนจะได้รับงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนเป็นก้อนที่สามารถใช้จ่ายตามความเหมาะสมและจำเป็นตามที่สภามหาวิทยาลัยได้ให้ความเห็นชอบ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการจะถูกควบคุมการบริหารจัดการเงินงบประมาณตามระเบียบกฎเกณฑ์ของสำนักงานงบประมาณและกรมบัญชีกลาง แต่โดยที่ในขณะเดียวกันมหาวิทยาลัยของรัฐก็มีรายได้ที่มาจาก การพึ่งพาตนเอง เช่น รายได้จากการจัดการศึกษา การวิจัยและการบริการทางวิชาการที่มหาวิทยาลัยจัดเก็บไว้เองได้ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการใช้ที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแลหรือรายได้อื่น ๆ ตามอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งซึ่งรายได้จากการพึ่งพาตนเองนี้มีสัดส่วนสูงกว่าเงินรายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี และมหาวิทยาลัยไม่จำเป็นต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและวิธีการงบประมาณ⁹ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ามหาวิทยาลัยของรัฐมีระบบการบริหารการเงินและงบประมาณสองระบบที่คู่ขนานกันอยู่ ซึ่งแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ ทั่วไปที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และต้องบริหารจัดการเงินงบประมาณตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่สำนักงานงบประมาณและกรมบัญชีกลางกำหนด

1.3 คุณสมบัติและอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ

พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐจะมีบทบัญญัติเรื่องคุณสมบัติของอธิการบดีไว้ แต่ไม่มีการบัญญัติเรื่องอายุของอธิการบดีไว้แต่ประการใด

1.3.1 คุณสมบัติของอธิการบดี

คุณสมบัติของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐที่กำหนดไว้ในกฎหมายมีหลายประการที่แตกต่างจากคุณสมบัติของอธิบดีในกรมต่าง ๆ อย่างชัดเจน ทั้งคุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติว่าด้วยอายุ

1.3.1.1 คุณสมบัติทั่วไป

คุณสมบัติทั่วไปของอธิการบดีที่มีลักษณะแตกต่างจากคุณสมบัติทั่วไปของอธิบดี คือ การกำหนดปริญญาที่ได้รับ ตำแหน่งทางวิชาการ การมีประสบการณ์ในการบริหาร และคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง

ก. ปริญญาที่ได้รับ

โดยทั่วไปมักระบุว่าเป็น “ปริญญาเอกหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง” หรือ ถ้าไม่ได้จบปริญญาเอกจะจบปริญญาชั้นใด

⁹ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547, มาตรา 13.

ชั้นหนึ่งก็ได้แต่ต้องมีคุณสมบัติอื่นควบคู่ไปด้วย เช่น ต้องเคยสอนในมหาวิทยาลัยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยมาแล้วรวมกันไม่น้อยกว่า 4 ปี¹⁰

ข. ตำแหน่งทางวิชาการ

มหาวิทยาลัยของรัฐบางแห่งจะกำหนดเป็นทางเลือกเพิ่มขึ้นว่า “อธิการบดีต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์” เช่น กรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏ ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547¹¹

ค. การมีประสบการณ์ในการบริหาร

มหาวิทยาลัยบางแห่งกำหนดคุณสมบัติของอธิการบดีว่าต้องมีประสบการณ์ในการบริหารภายในหรือภายนอกมหาวิทยาลัย เช่น กรณีมหาวิทยาลัยทักษิณ ตามมาตรา 30 (2) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551 หรือกรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งได้บัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีดุลยพินิจในการออกระเบียบหรือข้อบังคับเพิ่มเติมเพื่อกำหนดคุณสมบัติของอธิการบดี และระเบียบหรือข้อบังคับของมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ได้กำหนดให้อธิการบดีต้องมีประสบการณ์ในการบริหาร เช่น กรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏ ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

1.3.1.2 คุณสมบัติว่าด้วยอายุ

เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหลายแล้ว จะไม่พบว่ามีพระราชบัญญัติฉบับใดเลยที่บัญญัติถึงอายุของอธิการบดีไว้ อย่างไรก็ตาม มีข้อบังคับของมหาวิทยาลัยของรัฐบางแห่งกลับระบุให้อธิการบดีมีอายุเกิน 65 ปีได้ เช่น กรณีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีว่าด้วยการจ้างบุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2558 ข้อ 6 ที่กำหนดว่า “การจ้างบุคคลตามข้อ 5 วรรคหนึ่ง เพื่อดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารในมหาวิทยาลัยให้ทำสัญญาจ้างตามวาระดำรงตำแหน่งนั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าบุคคลนั้นอายุเกิน 65 ปี หรือไม่”

2. คำพิพากษาของศาลปกครองและคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวกับอายุของอธิการบดี

ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดต่างก็ได้มีคำพิพากษาที่เกี่ยวกับอายุของอธิการบดี รวมทั้งยังมีคำสั่งของศาลปกครองเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวด้วย

¹⁰ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533, มาตรา 23.

¹¹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547, มาตรา 29.



2.1 คำพิพากษาของศาลปกครอง

คำพิพากษาที่เกี่ยวกับอายุของอธิการบดีของมหาวิทยาลัยของรัฐมีทั้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

2.1.1 คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ได้ตัดสินเกี่ยวกับอายุของอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏและอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล มีทั้งกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ตัดสินว่าผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ตัดสินว่าผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ได้

2.1.1.1 กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่าผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นส่วนราชการต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์

เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2560 ศาลปกครองนครราชสีมา ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ บ. 11/2560 คดีหมายเลขแดงที่ บ. 31/2560 ระหว่าง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ปัญญา เจริญพจน์ ผู้ฟ้องคดี กับ นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ที่ 1 สภามหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ที่ 2 และอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดี โดยในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติที่ประชุมของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์สมัยสามัญ ครั้งที่ 1/2560 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560 ในวาระพิจารณาเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ และประกาศของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์โดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ เรื่อง ผลการเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ลงวันที่ 30 มกราคม 2560 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อีกทั้งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์หรือดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์เมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และจะพ้นจากราชการในสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ หากสถาบันอุดมศึกษามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การสอนหรือวิจัยและมีความประสงค์ที่จะให้ผู้นั้นรับราชการอยู่ต่อไป อาจพิจารณาให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ได้ โดยในระหว่างการต่อเวลาราชการ ผู้ซึ่งได้รับการต่อเวลาราชการจะดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประเภทผู้บริหารและงานบริหารอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนดมิได้ ตำแหน่งอธิการบดีจึงต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและต้องยังไม่เกษียณอายุราชการ แต่สภามหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ยังคงให้รองศาสตราจารย์มาลินีฯ ซึ่งได้เกษียณอายุราชการไปแล้วตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2555 เข้าแสดงวิสัยทัศน์ต่อสภามหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์เพื่อพิจารณาคัดเลือก ผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้เพิกถอนมติที่ประชุมและประกาศฯ ของ สภามหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์โดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

ในคดีนี้ศาลปกครองนครราชสีมาได้ตัดสินว่าอธิการบดีของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปี โดยให้เหตุผลว่า มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของอธิการบดีไว้เพียงว่า อธิการบดีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์รวมทั้งมีคุณสมบัติอื่นและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และข้อ 6 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2555 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้กำหนดคุณสมบัติของอธิการบดีไว้เพียงว่า ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และควรมีคุณสมบัติเพิ่มเติมรวม 4 ข้อ แต่เมื่อมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์เป็นนิติบุคคล และเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามมาตรา 4 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ประกอบกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 18 (13) ได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และให้มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามอบหมายการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและพนักงานในมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ จึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ส่วนการสรรหาและการแต่งตั้งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ก็เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาด้วยเช่นเดียวกัน แม้คุณสมบัติของอธิการบดีจะได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏหรือข้อบังคับของมหาวิทยาลัยไว้แล้วก็ตาม แต่คุณสมบัติของอธิการบดีดังกล่าวก็ต้องไม่ขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ประกอบกับมาตรา 18 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดคุณสมบัติของอธิการบดีไว้ในลักษณะทั่วไปและรวมถึงคุณสมบัติอื่น และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย โดยไม่ได้กำหนดในเรื่องอายุของผู้ที่จะเป็นอธิการบดีไว้ก็เพราะอายุของผู้ที่จะเป็นอธิการบดีจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา



พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่ได้กำหนดไว้แล้ว ดังนั้น การแต่งตั้งอธิการบดีและผู้บริหารในมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ จึงต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น ไม่สามารถแต่งตั้งจากคนนอกหรือคนที่เกษียณอายุราชการแล้วได้ อีกทั้งการแต่งตั้งอธิการบดีนอกจากจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 แล้ว บุคคลนั้นยังต้องมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา 30 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 บัญญัติว่า ให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งรับผิดชอบบังคับบัญชาสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามมาตรา 10 (5) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสถานศึกษาของรัฐในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลที่จัดการศึกษาระดับปริญญาด้วย ดังนั้น การแต่งตั้งอธิการบดีและผู้บริหารที่ไม่ใช่ทั้งข้าราชการพลเรือนและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา นอกจากจะขัดแย้งกับกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังส่งผลกระทบกับการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาที่ไม่อาจจะพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับการลา การดำเนินการทางวินัยแก่อธิการบดีที่เป็นผู้เกษียณอายุราชการเพราะบุคคลดังกล่าวไม่ใช่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา เพราะฉะนั้น การพิจารณาเพื่อเสนอบุคคลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ตามมาตรา 18 และมาตรา 65/2 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับมาตรา 30 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า รองศาสตราจารย์มาลิณีฯ มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และพ้นจากราชการในสิ้นปีงบประมาณดังกล่าว ตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ประกอบกับมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่า รองศาสตราจารย์มาลิณีฯ เป็นผู้ได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ จึงไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแต่อย่างใด การแต่งตั้งรองศาสตราจารย์มาลิณีฯ ให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ย่อมไม่สามารถกระทำได้ตามมาตรา 18 และมาตรา 65/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 อ้างว่าผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัย ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง จากบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา...” จึงไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา แต่อาจมาจากผู้ซึ่งมิได้เป็น

ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาก็ได้นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติว่า การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีซึ่งเป็นตำแหน่งประเภทบริหารจากบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา บุคคลนั้นต้องมีสถานภาพเป็นข้าราชการประเภทอื่นที่มีใช้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และมีคุณสมบัติเป็นไปตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 หรือหากเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการประเภทใดประเภทหนึ่งเลย ก็ต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยให้ชัดเจนในเรื่องของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม อีกทั้งข้อกำหนดดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย ประกอบกับมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ดังนั้น ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งบริหารตามมาตรา 18 (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 จึงต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ แม้จะเป็นบุคคลที่มีได้มีสถานภาพเป็นข้าราชการก็ตาม ทั้งนี้ ตามนัยของมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ที่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า แม้แต่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ก็จะต้องพ้นจากราชการในสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และหากประสงค์จะให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปเพื่อประโยชน์แก่การสอนหรือวิจัยก็อาจพิจารณาให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารตามมาตรา 18 (ข) และงานบริหารอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนดมิได้ ดังนั้น หากผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 18 (ข) ที่ไม่ได้มีสถานภาพเป็นข้าราชการแล้วก็ต้องยอมตกอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย คือ จะต้องมียุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ดังเช่นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาด้วยเช่นกัน

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 อ้างว่า นอกจากนี่ยังมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. 2539 รองรับไว้ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งบริหารที่ไม่เป็นข้าราชการนั้น เห็นว่า ตามมาตรา 3 ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้กำหนดนิยามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการและไม่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการครูในสถาบันการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการบรรดาซึ่งสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง จากนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีการจำกัดความไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ หมายถึง ผู้บริหารในมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเท่านั้น ไม่รวมถึงมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ และไม่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือข้าราชการครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น ดังนั้น พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาดำรงตำแหน่งผู้บริหารหรือผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารก็จะสามารถเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งผู้บริหารได้ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เนื่องจากพนักงานใน



สถาบันอุดมศึกษาถือว่าไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือข้าราชการครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามนิยามดังกล่าวข้างต้น และประกอบกับกฎ ก.พ.อ. การได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2556 นั้น ก็กำหนดไว้เฉพาะข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น ไม่รวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการแต่อย่างใด ข้ออ้างดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้

ภายหลังจากศาลกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560 โดยข้อ 2 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาให้มีความต่อเนื่องและเกิดประสิทธิภาพให้สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามาดำรงตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะได้ สำหรับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ” วรรคสอง กำหนดว่า “ความในวรรคหนึ่ง ให้นำมาใช้บังคับกับผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะอยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ และผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวในวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับด้วย” ข้อ 6 กำหนดว่า “คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

โดยที่คำสั่งดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2560 คำสั่งดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 สิงหาคม 2560 เห็นว่า ตามข้อกำหนดของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าว มีผลเป็นการยืนยันให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสามารถที่จะแต่งตั้งบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร อาทิ อธิการบดี รองอธิการบดี เป็นต้น ได้แต่อย่างไรก็ดี คำสั่งดังกล่าวมิได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่น (ซึ่งย่อมหมายถึงคุณสมบัติ นอกเหนือจากที่ได้กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งไม่ต้องมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา) ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ดังนั้น เมื่อได้วินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 รวมทั้งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2555 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งข้อบังคับฉบับดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับข้างต้น โดยได้วินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับอายุของผู้ดำรงตำแหน่งประเภท

ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ไว้แล้วข้างต้นว่า อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องมีอายุไม่เกินกว่า 60 ปีบริบูรณ์ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา หรือเป็นบุคคลภายนอกก็ตาม อันเป็นการวินิจฉัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รวมทั้งข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังที่กล่าวมา กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการพิจารณาเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 วรรคหนึ่ง ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560 แล้ว คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวจึงมิได้มีผลเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยเกี่ยวกับอายุของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ตามที่ได้อ้างอิงไว้แล้วข้างต้นแต่อย่างใด

2.1.1.2 กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่าผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นส่วนราชการอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ได้

ศาลปกครองกลางและศาลปกครองขอนแก่นได้มีคำพิพากษาไปในทางตรงกันข้ามกับศาลปกครองนครราชสีมา โดยตัดสินสนับสนุนเรื่องอายุของอธิการบดีมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการว่า อธิการบดีอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ได้

ก. คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง กรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี

เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2560 ศาลปกครองกลาง (ชั้นต้น) ได้ตัดสินคดีระหว่าง ผู้ช่วยศาสตราจารย์อดิชาติ ภูมิวนิชชา ผู้ฟ้องคดี กับ นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี ที่ 1 สภามหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ บ. 97/2560 คดีหมายเลขแดงที่ บ. 229/2560 ว่า อธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ได้ ซึ่งในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น และจะต้องยังไม่เกษียณอายุราชการ เมื่อผู้ช่วยศาสตราจารย์จินตนาฯ มีอายุ 65 ปี ซึ่งเกษียณอายุราชการแล้วตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2555 มติของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมลับ ครั้งที่ 3/2560 เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2560 ที่เห็นชอบให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์จินตนาฯ ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีและจะดำเนินการเสนอเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต่อไปจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งนี้ ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง มาตรา 26 วรรคหนึ่ง มาตรา 27 วรรคหนึ่ง และมาตรา 65/2 วรรคหนึ่ง¹² และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 28 และมาตรา 29¹³ ประกอบกับข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์

¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง, 26 วรรคหนึ่ง, 27 วรรคหนึ่ง, 65/2 วรรคหนึ่ง.

¹³ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547, มาตรา 28, 29.



วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี พ.ศ. 2551 ข้อ 5 และข้อ 6¹⁴ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560 ข้อ 2¹⁵ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมาย ข้อบังคับประกอบคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีอาจแต่งตั้งจากบุคคลผู้ซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 28 วรรคสอง (1) และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และต้องเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 5 และข้อ 6 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี พ.ศ. 2551 โดยไม่มีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือไม่ แต่อย่างไร

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการประชุมลับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ครั้งที่ 3/2560 เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2560 ได้มีมติเห็นชอบให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์จินตนา เวชมิ ซึ่งเกษียณอายุราชการไปแล้วตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2555 เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์จินตนา ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2560 ซึ่งแม้จะเป็นระยะเวลาอยู่ก่อนวันที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560 มีผลใช้บังคับแต่มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งดังกล่าวตามข้อ 2 วรรคสองของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560 อันมีผลทำให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์จินตนา ซึ่งเป็นบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสามารถดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้ และเมื่อสามารถแต่งตั้งบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้แล้ว จึงไม่มีปัญหาว่าบุคคลดังกล่าวจะเกษียณอายุราชการหรือมีอายุเกินกว่า 60 ปีบริบูรณ์แล้วหรือไม่ เนื่องจากกรณีดังกล่าวมิใช่คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งอธิการบดีแต่ประการใด ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ว่า ผู้ช่วยศาสตราจารย์จินตนา มีอายุ 65 ปี ซึ่งเกษียณอายุราชการไปแล้ว จึงไม่อาจได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีได้ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น และจะต้องยังไม่เกษียณอายุราชการ จึงไม่อาจรับฟังได้ ประกอบกับเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ช่วยศาสตราจารย์จินตนา เป็นผู้มีคุณสมบัติขัดต่อมาตรา 28 วรรคสอง (1) และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ทั้งไม่ปรากฏว่าเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะขัดต่อข้อ 5 และมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 6 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี พ.ศ. 2551 แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติ

¹⁴ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี พ.ศ. 2551 ข้อ 5, 6.

¹⁵ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560, ข้อ 2.

ในการประชุมลับ ครั้งที่ 3/2560 เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2560 เห็นชอบให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์จินตนา ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ข. คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง กรณีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ

ไม่เพียงแต่ในกรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีเท่านั้น แม้เป็นกรณีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ในคดีหมายเลขดำที่ บ 150/2560 คดีหมายเลขแดงที่ บ. 230/2560 ระหว่าง ผู้ช่วยศาสตราจารย์อดิชาติ ภูมิวิณิชชา ผู้ฟ้องคดี กับ นายกสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ที่ 1 สภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองกลางก็ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2560 หักล้างเหตุผลของศาลปกครอง นครราชสีมา โดยยืนยันว่า ผู้มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์สามารถดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้ ซึ่งในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น และจะต้องยังไม่เกษียณอายุราชการ เมื่อผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพศาลฯ ได้ซึ่งเกษียณอายุราชการแล้วตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2553 มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 6/2560 เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2560 ที่เห็นชอบให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพศาลฯ เป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ และจะดำเนินการเสนอเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต่อไปจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองได้มีคำตัดสินว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง มาตรา 26 วรรคหนึ่ง มาตรา 27 วรรคหนึ่ง และมาตรา 65/2 วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง มาตรา 26 วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2556 ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่ง อธิการบดีไว้ในหมวด 2 ข้อ 10 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 เรื่อง การแก้ไขปัญหามการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560 โดยข้อ 2 วรรคหนึ่ง วรรคสอง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมาย ข้อบังคับ ประกอบคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 เรื่อง การแก้ไขปัญหามการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560 ดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีอาจแต่งตั้งจากบุคคลผู้ซึ่งมี คุณสมบัติตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 และต้องเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 10 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2556 โดยไม่มีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือไม่แต่อย่างใด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 6/2560 เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2560 ได้มีมติเห็นชอบให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพศาล บุรินทร์วัฒนา ซึ่งเกษียณอายุราชการไปแล้วตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2553 เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์



ไพศาลฯ ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2560 ซึ่งแม้จะเป็นระยะเวลาอยู่ก่อนวันที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560 มีผลใช้บังคับ แต่มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งดังกล่าว ตามข้อ 2 วรรคสองของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560 อันมีผลทำให้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพศาลฯ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสามารถดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้ และเมื่อสามารถแต่งตั้งบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้แล้ว จึงไม่มีปัญหาว่าบุคคลดังกล่าวจะเกษียณอายุราชการหรือมีอายุเกินกว่า 60 ปีบริบูรณ์แล้วหรือไม่ เนื่องจากกรณีดังกล่าวมิใช่คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งอธิการบดีแต่ประการใด

ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพศาลฯ ได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว จึงไม่อาจได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิได้ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้นและจะต้องยังไม่เกษียณอายุราชการ จึงไม่อาจรับฟังได้ ประกอบกับเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพศาลฯ เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติขัดต่อมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 ทั้งไม่ปรากฏว่าเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะและมีลักษณะต้องห้ามขัดต่อข้อ 10 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2556 แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติในการประชุมครั้งที่ 6/2560 เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2560 เห็นชอบให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพศาลฯ ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ค. คำพิพากษาของศาลปกครองขอนแก่น กรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2561 ในคดีหมายเลขดำที่ บ. 13/2560 คดีหมายเลขแดงที่ บ. 113/2561 ระหว่าง ผู้ช่วยศาสตราจารย์สอน โสมแพนผู้ฟ้องคดี กับ นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ที่ 1 สภามหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองขอนแก่นได้พิพากษายืนยันว่า การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีอาจแต่งตั้งบุคคลจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา หรือจากบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาก็ได้ และในกรณีที่มีการแต่งตั้งบุคคลภายนอกเป็นอธิการบดีนั้น บุคคลภายนอกอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ได้

ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า รองศาสตราจารย์นริศฯ ขณะเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีมีอายุ 64 ปี เกษียณอายุราชการตามกฎหมายแล้ว แม้ได้รับการต่อเวลาราชการตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แต่ตามวรรคสองได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า บุคคลที่ได้รับการต่อเวลาราชการจะดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่

ในตำแหน่งประเภทผู้บริหารหรือในตำแหน่งอธิการบดีไม่ได้ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับประเด็นนี้ศาลปกครองเห็นว่า รองศาสตราจารย์นิรุฒฯ ขณะเข้ารับ การสรรหาเป็นอธิการบดีมีอายุ 64 ปี เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่ง รองศาสตราจารย์ สังกัดวิชาหลักสูตรและการสอน คณะครุศาสตร์ ที่ได้รับการต่ออายุราชการ เพื่อประโยชน์แก่การสอนหรือวิจัยของมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งต้องห้ามตาม วรรคสอง มิให้ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอธิการบดี แต่ก็มีได้มีบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับใด ห้ามมิให้รองศาสตราจารย์นิรุฒฯ สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีหรือ ถูกเสนอชื่อจากหน่วยงานหรือบุคคลให้เป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี และแม้ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 2 ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2560 เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2560 เลือกรองศาสตราจารย์นิรุฒฯ เป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม รองศาสตราจารย์นิรุฒฯ จะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีซึ่งเป็นตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ตามมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และข้อ 10 ของ ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขการต่อเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2557 ก็ตาม แต่ก่อนที่ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามจะมีหนังสือ ที่ ศธ 0540.01/1443 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2560 เสนอ เรื่องต่อเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรองศาสตราจารย์นิรุฒฯ เป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม รองศาสตราจารย์นิรุฒฯ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2560 ขอลาออกจากราชการ โดยผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามได้มีคำสั่ง ที่ 0699/2560 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560 อนุญาตให้ รองศาสตราจารย์นิรุฒฯ ลาออกจากราชการได้ตั้งแต่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 เป็นต้นไป ดังนั้น ตั้งแต่ วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 รองศาสตราจารย์นิรุฒฯ จึงมิได้มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษาแล้ว และถือได้ว่าการที่มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามได้มีหนังสือ ที่ ศธ 0540.01/1443 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2560 เสนอเรื่องต่อเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรองศาสตราจารย์นิรุฒฯ เป็นอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามนั้น เป็นการเสนอบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับการต่อเวลาราชการ รองศาสตราจารย์นิรุฒฯ จึงมิได้ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และข้อ 10 ของ ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขการต่อเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2557 แต่อย่างใด

กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การเสนอแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง อธิการบดีจะต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์หรือไม่ เห็นว่า ในส่วนของข้าราชการพลเรือนใน



สถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ก็จะต้องพ้นจากราชการในสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง และมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และข้อ 42 (5) ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์แล้วจะดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารตามมาตรา 18 (ข) คือ อธิการบดีมิได้ แต่ในส่วนของบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ในขณะที่ได้รับการเสนอชื่อเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นอธิการบดีนั้น มิได้มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 19 วรรคหนึ่ง และมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และข้อ 42 (5) ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2551 และไม่อาจตีความกฎหมายจำกัดสิทธิ โดยนำเรื่องอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ต้องพ้นจากราชการในสิ้นปีงบประมาณมาใช้บังคับกับบุคคลภายนอกได้ และแม้ในภายหลังหากรองศาสตราจารย์นิติฯ ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นอธิการบดี ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวถือเป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามมาตรา 18 วรรคหนึ่ง (ข) (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นการกำหนดตำแหน่งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิการบดีที่มาจากบุคคลภายนอกเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาโดยผลของกฎหมาย ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับอายุที่ต้องไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์หรือต้องพ้นจากราชการเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์แต่อย่างใด ซึ่งที่ผ่านมาได้เคยมีพระราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ และอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา ซึ่งบุคคลทั้งสองมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์แล้ว ประกอบกับคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560 ซึ่งเจตนารมณ์ของการออกประกาศดังกล่าวก็เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาในเรื่องการได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารที่ต้องหยุดชะงักและไม่สามารถขับเคลื่อนสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างเป็นระบบ ขาดความต่อเนื่อง และเกิดความล่าช้าในการบริหารงาน จึงกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถนำบุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารได้ โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวนำมาใช้ย้อนหลังกับการสรรหาอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามด้วย

ดังนั้น เมื่อมาตรา 18 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

ประกอบกับข้อ 5 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2555 ไม่ได้กำหนดข้อห้ามในเรื่องอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ของผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีที่มาจากบุคคลภายนอกไว้และข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏว่ารองศาสตราจารย์นิรุตา ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่เห็นชอบให้มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรองศาสตราจารย์นิรุตา ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่ารองศาสตราจารย์นิรุตา มีอายุเกินกว่า 60 ปี เป็นผู้ขาดคุณสมบัติไม่อาจดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามจึงไม่อาจรับฟังได้

เมื่อมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 2/2560 เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2560 ที่เลือกรองศาสตราจารย์นิรุตา เป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีจึงไม่ต้องดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามใหม่แต่อย่างใด ส่วนคำขอของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครเข้ารับการสรรหาที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยกเลิกประกาศคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี เรื่อง รายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม พ.ศ. 2560 ลงวันที่ 19 มกราคม 2560 นั้น เห็นว่าประกาศของคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีดังกล่าวเป็นประกาศรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามเรียงตามลำดับตัวอักษร จำนวน 3 รายชื่อ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อ 10 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2555 ที่ให้คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีดำเนินการสรรหาผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและพิจารณากลับกรองเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ที่มีความเหมาะสมจำนวนไม่เกินสามคน แล้วจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อตามลำดับตัวอักษรพร้อมประมวลประวัติ ผลงาน และข้อมูลรายละเอียดที่ใช้ในการประกอบการพิจารณาเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อพิจารณาเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีเสนอเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคามตามข้อ 11 ของข้อบังคับดังกล่าวต่อไป ประกาศคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี เรื่อง รายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม พ.ศ. 2560 ลงวันที่ 19 มกราคม 2560 จึงเป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้คำสั่งทางปกครอง ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากประกาศคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี เรื่อง รายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม พ.ศ. 2560 ลงวันที่ 19 มกราคม 2560 ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สำหรับที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ. 1130/2555 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1221/2559 ว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้จะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น เห็นว่า ในคดีดังกล่าวเป็นมติการประชุม



ของสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน ที่แต่งตั้งบุคคลให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งรักษาราชการแทนอธิการบดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีข้อเท็จจริงไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในคดีนี้ จึงไม่อาจนำมาเปรียบเทียบกันได้ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า คดีนี้มีลักษณะคดีหรือมูลเหตุแห่งคดีเช่นเดียวกับคดีของศาลปกครองนครราชสีมา คดีหมายเลขดำที่ บ. 11/2560 คดีหมายเลขแดงที่ บ. 31/2560 ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาว่า การแต่งตั้งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า คำพิพากษาของศาลปกครองนครราชสีมาดังกล่าวมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีหมายเลขดำที่ บ. 11/2560 คดีหมายเลขแดงที่ บ. 31/2560 ตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น มิได้ผูกพันศาลปกครองชั้นต้นอื่นที่จะต้องมีคำพิพากษาเป็นอย่างเดียวกับคดีของศาลปกครองนครราชสีมาดังกล่าว ประกอบกับคู่กรณีในคดีดังกล่าวก็อาจอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองนครราชสีมาต่อศาลปกครองสูงสุดได้ และศาลปกครองสูงสุดก็อาจมีคำพิพากษากลับหรือแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองนครราชสีมาดังกล่าวไปในทางใดก็ได้ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้ ศาลพิพากษายกฟ้อง

2.1.2 คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2561 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ. 19/2556 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 651/2561 ระหว่าง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ขวลิท สันถะโกมล ผู้ฟ้องคดี มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ที่ 1 สภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาในทางตรงข้ามกับศาลปกครองกลางและศาลปกครองขอนแก่น คืออายุของอธิการบดีของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการจะต้องไม่เกิน 60 ปี โดยได้แสดงผลในการตัดสินชี้ขาดว่า พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2547 มิได้บัญญัติไว้ว่าบุคคลที่ไม่ได้เป็นข้าราชการพลเรือนที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารในตำแหน่งอธิการบดีจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเกี่ยวกับอายุของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเช่นใด และในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติในประเด็นคุณสมบัติเรื่องอายุเอาไว้อย่างชัดแจ้งเช่นกัน ดังนั้น กรณีจึงต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งตามมาตรา 4 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในความหมายของข้าราชการพลเรือนจึงอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเช่นเดียวกัน ซึ่งมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุว่าข้าราชการซึ่งมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์แล้วเป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการผู้นั้นมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ด้วยเหตุนี้ จึงถือว่าคุณสมบัติในเรื่องอายุเป็นคุณสมบัติที่ต้องนำมาปรับใช้เช่นเดียวกันแก่ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีทั้งที่มาจากผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนใน

สถาบันอุดมศึกษา หรือผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หากมีกรณีที่จะต้องยกเว้นคุณสมบัติในเรื่องอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์เอาไว้ กฎหมายก็จะต้องมีบทบัญญัติยกเว้นเอาไว้อย่างแจ่มชัดเพราะเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป ดังเช่นกรณีที่กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาอาจพิจารณาให้บุคคลรับราชการต่อไปจนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ได้ในกรณีที่เป็นการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งวิชาการตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 อีกทั้งมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังบัญญัติไว้อย่างแจ่มชัดว่าในกรณีที่มีการต่อเวลาราชการตามวรรคหนึ่งนี้ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประเภทผู้บริหารตามมาตรา 18 (ข) และงานบริหารอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนดมิได้

จากบทบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่า คุณสมบัติเรื่องอายุที่ต้องไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์นั้น เป็นคุณสมบัติที่ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี (รวมถึงรักษาราชการแทนอธิการบดี) จำเป็นต้องมีคุณสมบัติดังกล่าว การแปลความในทางที่ว่าเมื่อบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยย่อมสามารถมีอายุเกินกว่า 60 ปีบริบูรณ์ได้ จึงเป็นการแปลความที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวข้างต้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายปัญญาฯ ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี จะครบวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวในวันที่ 8 ธันวาคม 2551 และได้เกษียณอายุราชการแล้วตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2550 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้จัดให้มีการประชุมครั้งที่ 11/2551 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2551 เพื่อแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีแทนนายปัญญาฯ ตามมาตรา 33 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามระเบียบวาระการประชุมที่ 4.2 เรื่องเชิงบริหาร 4.2.2 แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้พิจารณามิมีมติแต่งตั้งนายปัญญาฯ ให้ดำรงตำแหน่งรักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2551 เป็นต้นไป อันเป็นวันถัดจากวันที่นายปัญญาฯ ครบวาระการดำรงตำแหน่งอธิการบดีแล้ว และนายปัญญาฯ ได้มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์แล้ว ซึ่งการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีในกรณีที่อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 33 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 นั้น กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ส่วนบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีนั้น ถึงแม้กฎหมายซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดเพียงให้แต่งตั้งจากผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ตาม แต่ตำแหน่งอธิการบดีเป็นตำแหน่งประเภทผู้บริหารตามมาตรา 18 วรรคหนึ่ง (ข) (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 โดยเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของมหาวิทยาลัย รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีตามมาตรา 65/2 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จึงต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างเดียวกับข้าราชการพลเรือนตามบทนิยามมาตรา 4 แห่ง

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้ข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันพ้นจากราชการเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ดังนั้นบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอธิการบดีรวมถึงผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี จึงต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างเดียวกับผู้ที่พ้นจากราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กล่าวคือ ต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์อยู่ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย ดังนั้น เมื่อในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติแต่งตั้งนายปัญญาฯ ให้รักษาราชการแทนอธิการบดี นายปัญญาฯ ได้เกษียณอายุราชการแล้ว ซึ่งถือว่าไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรีได้แล้ว มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในข้อนี้จึงรับฟังได้

ส่วนกรณีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 37/2560 เรื่อง การแก้ไขปัญหการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ออกใช้บังคับนั้น เมื่อพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า การออกคำสั่งดังกล่าวได้มีการระบุว่ามิเหตุสืบเนื่องมาจากในปัจจุบันปัญหาการบริหารงานของสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษามักปรากฏปัญหาการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารทำให้การบริหารงานของสถานศึกษาต้องหยุดชะงัก ไม่สามารถขับเคลื่อนสถานศึกษาได้อย่างเป็นระบบขาดความต่อเนื่อง และเกิดความล่าช้าในการบริหารงานที่สำคัญหลายกรณี ส่งผลให้การดำเนินการเพื่อปฏิรูปการศึกษาซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งในการปฏิรูปประเทศตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จลงได้ โดยเนื้อหาในข้อ 2 ของคำสั่งฯ ระบุว่าเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาให้มีความต่อเนื่องและเกิดประสิทธิภาพให้สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามาดำรงตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะได้ สำหรับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ เนื้อหาของข้อ 2 ของคำสั่งดังกล่าวไม่ได้มีเนื้อหาว่าบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะนั้น ได้รับยกเว้นในเรื่องคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในเรื่องอายุแต่อย่างใด ข้อ 2 ดังกล่าว จึงเป็นเพียงการบัญญัติรองรับให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสามารถดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านั้นได้เท่านั้น ส่วนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามจะเป็นเช่นใดก็ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ และคำสั่งดังกล่าวโดยทั่วไปมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษา (วันที่ 8 สิงหาคม 2560) เป็นต้นไป ส่วนความในข้อ 2 วรรคสองนั้น ก็เป็นการบัญญัติรองรับกรณีที่อยู่ในระหว่างการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง มิได้มีผลเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยคดีนี้



หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย” และข้อ 72 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า “ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ใช่ข้อด้วยกฎหมาย และการให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว มีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทูลเกล้าฯการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งทูลเกล้าฯการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร” จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งทูลเกล้าฯการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไขครบ 3 ประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ใช่ข้อด้วยกฎหมาย ประการที่สอง การให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว มีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และ ประการที่สาม การทูลเกล้าฯการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามคำฟ้องและถ้อยคำในชั้นไต่สวนของคู่กรณีว่า รองศาสตราจารย์มาลิณีฯ จะครบวาระการดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ให้รองศาสตราจารย์มาลิณีฯ เป็นผู้ได้รับคะแนนสูงสุด และได้มีประกาศลงวันที่เดียวกัน ประกาศผลการเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ตามมติของที่ประชุมดังกล่าว จากนั้นได้มีหนังสือลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2560 ถึงสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อดำเนินการเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้รองศาสตราจารย์มาลิณีฯ ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ต่อไป โดยที่คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีอ้างในคำฟ้องว่า รองศาสตราจารย์มาลิณีฯ เกิดเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2495 จึงเกษียณอายุราชการตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2555 แต่ยังคงดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ซึ่งจะครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ 19 มีนาคม 2560 และเป็นผู้ได้รับการพิจารณาเพื่อเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ต่ออีกวาระหนึ่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 จะไม่ได้กำหนดคุณสมบัติเรื่องอายุของอธิการบดี แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น ตำแหน่งอธิการบดีจึงต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและจะต้องยังไม่เกษียณอายุราชการ

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลโดยเอกสารพยานหลักฐานในส่วนของประวัติและผลงานของรองศาสตราจารย์มาลิณีฯ ผู้เข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ มีรายละเอียดข้อมูลพื้นฐานส่วนตัวว่า รองศาสตราจารย์มาลิณีฯ เกิดเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2561 อายุ 64 ปี ดำรงตำแหน่งทางการบริหาร คือ อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ จึงรับฟังเป็นที่ยึดว่ารองศาสตราจารย์มาลิณีฯ เกิดเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2495 ในขณะที่เข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ มีอายุครบ 64 ปี จึงเห็นว่ามีมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุม สมัยสามัญ ครั้งที่ 1/2560 เมื่อวันที่ 30 มกราคม

2560 ในส่วนของวาระพิจารณาผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เรื่อง ผลการเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ลงวันที่ 30 มกราคม 2560 น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการให้มติที่ประชุมและประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป ย่อมจะส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เข้ารับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ อันถือได้ว่าเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ประกอบกับการให้ทุเลาการบังคับตามมติที่ประชุมและประกาศที่พิพาท ย่อมไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือการบริการสาธารณะแต่อย่างใด เนื่องจากหากไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็สามารถแต่งตั้งผู้มีความสมบัติตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ได้ ดังนั้น กรณีนี้จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อ 72 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และเป็นกรณีที่ศาลสมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

จึงมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สมัยสามัญ ครั้งที่ 1/2560 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560 ในวาระพิจารณาเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เรื่อง ผลการเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ลงวันที่ 30 มกราคม 2560 ไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น

2.2.2 คำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อศาลปกครองนครราชสีมาได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ บ 11/2560 และคดีหมายเลขแดงที่ บ. 31/2560 โดยศาลพิพากษาให้เพิกถอนมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สมัยสามัญ ครั้งที่ 1/2560 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560 ในวาระพิจารณาเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ และเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เรื่อง ผลการเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ลงวันที่ 30 มกราคม 2560 โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีมติและประกาศดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอลงวันที่ 2 ตุลาคม 2560 ขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้น โดยมีคำสั่งให้เพิกถอนมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยไม่ต้องรอจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2561 ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาและมีคำสั่งไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นไว้พิจารณา เนื่องจากกรณีมีข้อพิพาทตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ 3 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 ซึ่งคู่กรณีฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้นอาจยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับ



ของศาลปกครองชั้นต้นได้ โดยไม่ต้องรอจนกว่าคดีจะถึงที่สุด โดยปรากฏเหตุผลแห่งคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 70 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือดลเสีย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์และเป็นคดีที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด คู่กรณีฝ่ายชนะคดีอาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี โดยชี้แจงเหตุผลอันสมควรที่ขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับและให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำขอและมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” ซึ่งข้อ 3 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 กำหนดว่า “คดีดังต่อไปนี้ เมื่อมีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด คู่กรณีฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้นอาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นได้โดยไม่ต้องรอจนกว่าคดีจะถึงที่สุด (1) คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำบังคับห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) (2) คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) (3) คดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) (4) (5) และคู่กรณีที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าวมิได้อุทธรณ์คำพิพากษา” ข้อ 4 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การยื่นคำขอตามข้อ 3 ให้ยื่นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์ โดยทำเป็นคำขอยื่นต่อศาล พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลอันสมควรที่ขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับไว้ในคำขอนั้นด้วย” วรรคสอง กำหนดว่า “คำขอตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีนั้น ถ้าเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับอุทธรณ์แล้ว ให้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุด แต่ถ้าผู้ยื่นคำขอได้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นก็ให้ศาลปกครองชั้นต้นรับส่งคำขอนั้นไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน” และข้อ 5 วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคดีที่ยื่นคำขอเป็นคดีที่ไม่มีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดหรือมิใช่คดีที่กำหนดในข้อ 3 ให้ศาลสั่งไม่รับคำขอ”

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่ามติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สมัยสามัญ ครั้งที่ 1/2560 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560 ในวาระพิจารณาเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เรื่อง ผลการเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ลงวันที่ 30 มกราคม 2560 นั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สมัยสามัญ ครั้งที่ 1/2560 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560 ในวาระพิจารณาเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัย

ราชภัฏบุรีรัมย์และเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เรื่อง ผลการเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ลงวันที่ 30 มกราคม 2560 ต่อมาศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สมัยสามัญ ครั้งที่ 1/2560 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560 ในวาระพิจารณาเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เรื่อง ผลการเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ลงวันที่ 30 มกราคม 2560 นั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สมัยสามัญ ครั้งที่ 1/2560 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560 โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มติและประกาศดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดียื่นคำขอลงวันที่ 2 ตุลาคม 2560 ขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้น โดยมีคำสั่งให้เพิกถอนมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สมัยสามัญ ครั้งที่ 1/2560 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560 ในวาระพิจารณาเลือกอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ และเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เรื่อง ผลการเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ลงวันที่ 30 มกราคม 2560 โดยไม่ต้องรอจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

คดีจึงมีปัญหาต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นคดีที่ระบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 กำหนดให้เป็นคดีที่อาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองสูงสุดให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นได้โดยไม่ต้องรอจนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือไม่ เห็นว่าเมื่อพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้วเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีฝ่ายชนะคดีมีคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สมัยสามัญ ครั้งที่ 1/2560 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560 ในวาระพิจารณาเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ และเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เรื่อง ผลการเลือกอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ลงวันที่ 30 มกราคม 2560 กรณีจึงเป็นคดีพิพาทที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง มิใช่กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนตามนัยมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้จึงไม่ใช่คดีพิพาทตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ 3 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการกำหนดคดี หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขอบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พ.ศ. 2560 ซึ่งคู่กรณีฝ่ายชนะคดีในศาลปกครองชั้นต้นอาจยื่นคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นได้โดยไม่ต้องรอจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2560 ไว้พิจารณาได้ตามข้อ 5 วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าวจึงมีคำสั่งไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นไว้พิจารณา

3. บทวิเคราะห์ว่าด้วยอายุของอธิการบดี

การวิเคราะห์เรื่องอายุของอธิการบดีของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นส่วนราชการและที่อยู่ในกำกับ จะเป็นการพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560 ตามกฎหมายบริหารงานบุคคล การพิจารณาอายุของอธิการบดีไทยเมื่อเทียบกับต่างประเทศ และการพิจารณาจากเหตุผลในเชิงการบริหารที่อายุของอธิการบดีควรเกิน 60 ปีได้

3.1 การพิจารณาเรื่องอายุของอธิการบดีตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ

หากพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งหลาย เราจะพบว่า

3.1.1 ไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่บัญญัติถึงอายุของอธิการบดีไว้

การไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงอายุของอธิการบดีไว้ เป็นหลักทั่วไปของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 มาตรา 22 บัญญัติว่า “อธิการบดีต้องมีคุณสมบัติดังนี้ (1) ได้ปริญญาเอกหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือ (2) ได้ปริญญาชั้นใดชั้นหนึ่งหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรองมาแล้วรวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี หรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยมาแล้วรวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสี่ปี ” หรือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 29 บัญญัติว่า “อธิการบดีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือเคยดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์รวมทั้งมีคุณสมบัติอื่นและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย” กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งหลายจึงล้วนไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดอายุของอธิการบดีไว้ จะมีก็แต่เพียงข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีของมหาวิทยาลัยบางแห่งที่กำหนดไว้ เช่น ข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีว่าด้วยการจ้างบุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2558 ข้อ 6 ที่กำหนดให้ การจ้างบุคคลภายนอกหรือลูกจ้างมหาวิทยาลัย หรือข้าราชการที่เกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปี ที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อดำรงตำแหน่งประเภที่บริหารในมหาวิทยาลัยให้ทำสัญญาจ้างตามวาระดำรงตำแหน่งนั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าบุคคลนั้นอายุเกิน 65 ปีหรือไม่

ในกรณีนี้ได้รับการตีความจากมหาวิทยาลัยทั้งหลายว่า อายุของอธิการบดีอาจเกิน 60 ปีได้ ดังจะเห็นได้จากหลายกรณีก่อนหน้านี้ที่มีคำพิพากษาของศาลปกครอง เช่น กรณีของอธิการบดีวุฒิสภา ลากเจริญทรัพย์ แห่งมหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งมีอายุ 69 ปี อธิการบดีสุภัทรา โกไศยกานนท์ จากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร ซึ่งมีอายุ 64 ปี หรืออธิการบดีสุมาลี ไชยสุรารกุล ของมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ซึ่งมีอายุ 65 ปี ฯลฯ แต่การไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่บัญญัติอายุของอธิการบดีได้รับการตีความจากศาลปกครองแตกต่างกัน โดยศาลปกครองกลางมีความเห็นว่า กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยไม่มีข้อจำกัดได้ว่าบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีจะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ เมื่อสามารถแต่งตั้งบุคคลที่ได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้แล้ว จึงไม่มีปัญหาว่าบุคคลดังกล่าวจะเกษียณอายุราชการหรือมีอายุเกินกว่า 60 ปีบริบูรณ์แล้วหรือไม่ เนื่องจากเรื่องอายุมิใช่คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งอธิการบดีตามบทบัญญัติของกฎหมาย ส่วนศาลปกครองขอนแก่นก็มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า การแต่งตั้งอธิการบดีต้องเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยก็ได้กำหนดในเรื่องอายุของผู้ที่จะเป็นอธิการบดีไว้ จึงไม่มีปัญหาว่าบุคคลภายนอกที่ได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นจะเกษียณอายุราชการแล้วหรือมีอายุเกินกว่า 60 ปีบริบูรณ์หรือไม่ เนื่องจากเรื่องอายุมิใช่คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี

ความเห็นของศาลดังกล่าวข้างต้นขัดแย้งกับความเห็นของศาลปกครองนครราชสีมาและศาลปกครองสูงสุดที่ได้ตีความเกี่ยวกับอายุของอธิการบดีไปในทางตรงกันข้าม โดยศาลปกครองนครราชสีมาเห็นว่า แม้คุณสมบัติของอธิการบดีจะกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแล้วก็ตาม แต่คุณสมบัติของอธิการบดีก็ต้องไม่ขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เมื่อกฎหมายจัดตั้งไม่ได้กำหนดในเรื่องอายุของผู้ที่จะเป็นอธิการบดีไว้ อายุของผู้ที่จะเป็นอธิการบดีจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ดังนั้น การแต่งตั้งอธิการบดีในมหาวิทยาลัยสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ จึงต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น ไม่สามารถแต่งตั้งจากคนนอกหรือคนที่เกษียณอายุราชการแล้วได้ สำหรับศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความเห็นว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยราชภัฏจึงอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ด้วย เมื่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มีได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลที่ไม่ได้เป็นข้าราชการพลเรือนที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับอายุอย่างไร และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ก็ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องอายุไว้เช่นเดียวกัน จึงต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งได้บัญญัติให้ข้าราชการซึ่งมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์แล้วพ้นจากราชการ จึงถือว่า



คุณสมบัติในเรื่องอายุเป็นคุณสมบัติที่ต้องนำมาปรับใช้เช่นเดียวกันแก่ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ทั้งที่มาจากผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หากมีกรณีที่จะต้องยกเว้นคุณสมบัติในเรื่องอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์เอาไว้ กฎหมายก็จะต้องมีบทบัญญัติยกเว้นเอาไว้อย่างแจ่มชัดเพราะเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป

3.1.2 บทวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองจากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ

ศาลปกครองกลางและศาลปกครองขอนแก่นตีความโดยให้น้ำหนักไปที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยว่า เมื่อกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยไม่ได้ระบุอายุของอธิการบดีไว้ ข้อห้ามเรื่องอายุ 60 ปี จึงใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งเท่ากับตีความกฎหมายว่า กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยยกเว้นกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย ขณะที่ศาลปกครองนครราชสีมาและศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เมื่อกฎหมายจัดตั้งไม่ได้บัญญัติอายุของอธิการบดีไว้ ก็ต้องใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ซึ่งก็พบว่ากำหนดอายุไว้ที่ 60 ปีบริบูรณ์ ในเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า

3.1.2.1 ความหมายของการระบุหรือไม่ระบุอายุของผู้ดำรงตำแหน่งไว้ในกฎหมาย

ตามระบบกฎหมายไทยนั้น หากต้องการระบุอายุของผู้ดำรงตำแหน่งในตำแหน่งใด กฎหมายก็จะระบุอายุของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นไว้โดยตรง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่า 25 ปี อายุของสมาชิกวุฒิสภาไม่ต่ำกว่า 40 ปี อายุของรัฐมนตรีไม่ต่ำกว่า 35 ปี อายุของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่า 45 ปี แต่ไม่ถึง 68 ปี อายุของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องไม่ต่ำกว่า 45 ปี แต่ไม่เกิน 70 ปี พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอายุของประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าและไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกิน 70 ปีบริบูรณ์ ในขณะที่ผู้อำนวยการองค์การมหาชนต้องมีอายุไม่เกิน 65 ปีบริบูรณ์ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544 ได้กำหนดอายุของผู้อำนวยการกองทุนฯ ไม่เกิน 65 ปีบริบูรณ์ พระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560 ได้กำหนดอายุของผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลต้องไม่เกิน 55 ปี ในวันที่ได้รับการแต่งตั้ง เป็นต้น ส่วนในกรณีที่ไมระบุอายุไว้ก็หมายถึงกฎหมายไม่ประสงค์กำหนดอายุของบุคคลดังกล่าวไว้แต่ประการใด เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 ก็ล้วนมิได้กำหนดอายุของกรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 ก็ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติในเรื่องอายุของผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติไว้ เป็นต้น

ยิ่งหากพิจารณาภาพรวมของกฎหมายบางฉบับก็ยิ่งจะเห็นชัดเจนถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเปิดกว้างในเรื่องอายุของอธิการบดี เช่น กรณีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 ที่มาตรา 22 กำหนดคุณสมบัติของอธิการบดีไว้ว่า “อธิการบดีต้องมีคุณสมบัติดังนี้ (1) ได้ปริญญาเอกหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือ (2) ได้ปริญญาชั้นใดชั้นหนึ่งหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรองมาแล้วรวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี หรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยมาแล้วรวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสี่ปี” ในขณะที่มาตรา 23 กำหนดคุณสมบัติของรองอธิการบดีไว้ว่า “รองอธิการบดีต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับอธิการบดี หรือเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี และรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปี” การที่มาตรา 23 บัญญัติว่า “รองอธิการบดีต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับอธิการบดีหรือเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย” นั้นก็หมายความว่าอธิการบดีไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการก็ได้ เมื่อไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับรองอธิการบดี อธิการบดีจึงอาจเป็นบุคคลภายนอกที่มีอายุเกินกว่า 60 ปีได้

เจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเปิดกว้างในเรื่องอายุของอธิการบดีไว้เช่นนี้ มิได้หมายความว่าให้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2495 มาพิจารณา แต่เป็นการไม่จำกัดให้เฉพาะคนที่มีอายุ 60 ปี มาเป็นอธิการบดี เพื่อให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการแต่ละแห่ง ได้มาซึ่งอธิการบดีที่เป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการหรือความจำเป็นในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ซึ่งมีความแตกต่างกันดังจะพิจารณาได้จากบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐประกอบกับข้อบังคับมหาวิทยาลัยฉบับต่าง ๆ เช่น

มาตรา 28 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยโดยกระบวนการสรรหาซึ่งต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญ และคุณสมบัติเหมาะสมกับวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย และเป็นที่ยอมรับนับถือของบุคลากรของมหาวิทยาลัยและบุคคลในท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการของมหาวิทยาลัย ...”

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ตว่าด้วยคุณสมบัติ และวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2560 ข้อ 6 กำหนดว่า “ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดี นอกจากต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 แล้วจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไป และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก) คุณสมบัติทั่วไป

(1) เป็นผู้เลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข



(2) มีคุณธรรมและจริยธรรมเป็นที่ยอมรับในสังคม

(3) สามารถอุทิศเวลาให้แก่กิจการของมหาวิทยาลัยได้เต็มเวลา ...”

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2555 ข้อ 9 กำหนดว่า “ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดี นอกจากต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 แล้ว ควร มีคุณลักษณะ ดังนี้

(1) มีวิสัยทัศน์และศักยภาพที่จะนำความเจริญและชื่อเสียงมาสู่มหาวิทยาลัย

(2) มีประสบการณ์และสัมฤทธิ์ผลในการบริหารอุดมศึกษา

(3) มีศักดิ์ศรีทางวิชาการเป็นที่ยอมรับ

(4) เป็นผู้ทรงคุณธรรมและมีจริยธรรม

(5) เป็นที่ยอมรับนับถือในมหาวิทยาลัยและสังคมอุดมศึกษา

และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้ ...”

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2559 ข้อ 12 กำหนดว่า “ให้คณะกรรมการพิจารณาคุณลักษณะและคุณสมบัติอื่นเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

(1) มีความรู้ ความเข้าใจ และศรัทธาในระบบการศึกษาทางไกล และปณิธานของมหาวิทยาลัย

(2) มีผลงานและสัมฤทธิ์ผลทางวิชาการเป็นที่ยอมรับนับถือในวงวิชาการและวิชาชีพที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง

(3) มีประสบการณ์ในการเป็นผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน หากเป็นสถาบันในอุดมศึกษาต้องเป็นในระดับคณะ สาขาวิชา สำนัก สถาบัน หรือเทียบเท่า

(4) มีความเป็นผู้นำในการทำงานเป็นหมู่คณะ มีใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีมนุษยสัมพันธ์ มีความสามารถในการสร้างความสามัคคี มีคุณธรรมและยุติธรรม มีความมั่นคงในอารมณ์ ก่อให้เกิดความศรัทธาต่อผู้ร่วมงาน ตลอดจนมีจริยธรรมและส่งเสริมประเพณีวัฒนธรรมของมหาวิทยาลัยมีความรับผิดชอบต่องานและต่อประชาคม

(5) มีศักยภาพในการพัฒนามหาวิทยาลัยให้เจริญก้าวหน้าสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และสร้างความมั่นคงทางการเงินให้กับมหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่อง

(6) มีความซื่อสัตย์สุจริต มีประวัติอันดีงาม มีเกียรติคุณ มีคุณธรรมเป็นที่ยอมรับในสังคม และมีความรับผิดชอบเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม

(7) สามารถอุทิศเวลาให้กับงานในหน้าที่อธิการบดีได้เต็มเวลาอย่างแท้จริงโดยยึดถือภารกิจและหน้าที่ของอธิการบดีเป็นหลักสำคัญ”

3.1.2.2 อธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐต่างจากอธิบดีในกรมทั้งหลาย

หากพิจารณาการได้มาของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐเราจะพบว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยไม่สามารถเทียบได้กับอธิบดีในกรมทั้งหลาย เพราะอธิการบดีมาจากการสรรหา ไม่ได้มาจากแต่งตั้ง อธิการบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนและเมื่อพ้นจากตำแหน่งและยังไม่เกษียณอายุราชการก็จะกลับไปเป็นอาจารย์ธรรมดาทั่วไป อธิการบดีมีเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งต่างจากอธิบดีโดยทั่วไป อธิการบดีไม่เหมือนกับอธิบดีที่มีตำแหน่งสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ อธิการบดีมิใช่ผู้บริหารสูงสุดในองค์กรแต่ยังมีสภามหาวิทยาลัยที่มาร่วมบริหารงานมหาวิทยาลัยและควบคุม อธิการบดีด้วย จึงไม่มีอธิบดีกรมใดที่เหมือนกับอธิการบดี กล่าวโดยสรุปคือ อธิการบดีมิใช่อธิบดีในกรมทั้งหลาย กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทั่วไปจึงไม่ใช้กับอธิการบดีโดยตรง

3.2 การพิจารณาเรื่องอายุของอธิการบดีตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560

เนื่องจากปัญหาการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งบริหารที่มีผลทำให้การบริหารงานของสถานศึกษาต้องหยุดชะงัก ไม่สามารถขับเคลื่อนสถานศึกษาได้อย่างเป็นระบบ ขาดความต่อเนื่อง และเกิดความล่าช้าในการบริหารงานที่สำคัญหลายกรณี ส่งผลให้การดำเนินการเพื่อปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปประเทศที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่เดียวกัน เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยข้อ 2 ของคำสั่งดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี และข้อ 6 ได้กำหนดวันที่คำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ดังนี้

ข้อ 2 “เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาให้มีความต่อเนื่องและเกิดประสิทธิภาพ ให้สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดที่มีได้เป็น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามาดำรงตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะได้ สำหรับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ

ความในวรรคหนึ่ง ให้นำมาใช้บังคับกับผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะอยู่ในวันก่อนวันที่

คำสั่งนี้ใช้บังคับ และผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวในวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับด้วย”

ข้อ 6 “คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

หากพิจารณาความเห็นทางกฎหมายของศาลปกครองกลาง (ชั้นต้น) และศาลปกครองขอนแก่น ที่ได้ตีความสอดคล้องกันว่า มติแต่งตั้งอธิการบดีที่แม้จะเป็นระยะเวลาอยู่ก่อนวันที่คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ใช้บังคับ แต่มติดังกล่าวก็อยู่ภายใต้บังคับของข้อ 2 วรรคสอง ของคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่บัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่ง ให้นำมาใช้บังคับกับผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะอยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ และผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวในวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับด้วย” เราจะพบว่า ศาลดังกล่าวได้ตีความคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 37/2560 สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการออกคำสั่ง นั่นก็คือต้องการ “แก้ปัญหาการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา (ที่เป็นส่วนราชการ)” ที่มีปรากฏปัญหาการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร อันทำให้การบริหารงานของสถานศึกษาต้องหยุดชะงักไม่สามารถขับเคลื่อนสถานศึกษาได้อย่างเป็นระบบ ขาดความต่อเนื่องและเกิดความล่าช้าในการบริหารงานที่สำคัญหลายกรณี ส่งผลให้การดำเนินการเพื่อปฏิรูปการศึกษาซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญเรื่องหนึ่งในการปฏิรูปประเทศตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จลงได้” ในขณะที่ศาลปกครองนครราชสีมาตีความว่า กฎหมายจัดตั้งและข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการไม่ได้กำหนดอายุของผู้บริหารไว้ จึงต้องนำอายุ 60 ปี ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาใช้ และสรุปว่า เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเป็นส่วนราชการ อธิการบดีจึงต้องมีข้อจำกัดในเรื่องอายุในลักษณะเดียวกับข้าราชการด้วย ซึ่งเป็นการตีความที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งฉบับนี้ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในมหาวิทยาลัยของรัฐได้เลย

3.3 การพิจารณาเรื่องอายุของอธิการบดีตามกฎหมายบริหารงานบุคคล

มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้อยู่ 2 ฉบับ คือ กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

3.3.1 การพิจารณาจากกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

หากพิจารณามาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์เมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ และจะพ้นจากราชการในสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ หากสถาบันอุดมศึกษามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การสอนหรือวิจัย และมีความประสงค์ที่จะให้ผู้นั้น

รับราชการต่อไป สถาบันอุดมศึกษาอาจพิจารณาให้ผู้รับราชการต่อไปจนถึงสิ้นปีงบประมาณ ที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ได้ในระหว่างการต่อเวลาราชการตามวรรคหนึ่ง ข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งได้รับการต่อเวลาราชการจะดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประเภท ผู้บริหารตามมาตรา 18 (ข) และงานบริหารอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนดมิได้”

มาตราดังกล่าวนี้นี้ซึ่งศาลปกครองนครราชสีมานำมาใช้ ก็มีความหมายแต่เพียงว่า คนที่ ต่ออายุราชการไปถึง 65 ปี จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีและผู้บริหารไม่ได้ แต่จะตีความว่าคนที่ เกษียณอายุราชการและไม่ต่ออายุราชการจะเป็นอธิการบดีและผู้บริหารไม่ได้นั้นคงไม่ถูกต้อง เพราะ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา 19 แต่ประการใด ทั้งนี้เพราะมาตรา 19 นี้ ได้รับการตราขึ้น ในปี พ.ศ. 2551 เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการเกษียณอายุราชการของอาจารย์ที่อายุ 60 ปีทั้งหลายใน มหาวิทยาลัยต่าง ๆ อาจารย์ทั้งหลายเหล่านี้แม้จะอายุ 60 ปีแล้ว แต่ยังมีกำลังวังชาและสติปัญญาที่ สั่งสอนลูกศิษย์ได้ต่อไป รัฐบาลจึงได้แก้ไขกฎหมายเพื่อให้อาจารย์เหล่านี้ทำการสอนต่อไปได้ แต่ห้ามมิให้ ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในขณะที่ต่ออายุราชการนั้น เพราะไม่ได้ต้องการให้ผู้ต่ออายุมาดำรงตำแหน่ง ผู้บริหารแต่ประการใด แต่กฎหมายมาตรานี้ไม่ได้ไปไกลถึงขนาดที่จะตีความคนที่เกษียณอายุแล้วจะ ดำรงตำแหน่งผู้บริหารไม่ได้ ในมหาวิทยาลัยทั้งหลายผู้เกษียณที่ประสงค์จะต่ออายุราชการจึงไม่ดำรง ตำแหน่งในทางบริหารอีกต่อไป ผู้บริหารบางคนที่อยู่มาจนถึงอายุ 60 ปี บางคนก็เลือกที่จะพ้นจาก ตำแหน่งบริหารเพื่อขอต่ออายุราชการ ในขณะที่ผู้บริหารบางคนเลือกจะอยู่ในตำแหน่งบริหารต่อไป โดยไม่ขอต่ออายุราชการ การตีความกฎหมายเช่นนี้ถูกนำมาใช้ในมหาวิทยาลัยและเป็นที่ยอมรับว่าเป็น การตีความที่ถูกต้องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 การตีความของศาลปกครองในทางตรงข้ามได้ก่อให้เกิด ผลเสียหายต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยและขัดแย้งกับแนวปฏิบัติที่เป็นเอกภาพมาตั้งแต่มี มาตรา 19 นี้

3.3.2 การพิจารณาจากกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

กรณีของกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการก็เช่นเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดได้ ตีความว่า เมื่อไม่มีการบัญญัติเรื่องอายุของอธิการบดีในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็น ส่วนราชการไว้ จึงต้องค้นหากลไกกฎหมายอื่นว่ามีการกำหนดอายุไว้หรือไม่ ซึ่งศาลได้นำพระราชบัญญัติ บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการเกษียณอายุราชการมาใช้กับ กรณีของอธิการบดีของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการด้วย โดยศาลปกครองสูงสุดไม่ได้ พิจารณาจากลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีพระราชบัญญัติของตนเอง และพระราชบัญญัติ เหล่านี้ล้วนตราขึ้นหลังปี พ.ศ. 2494 ที่มีพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายของมหาวิทยาลัยทั้งหลายเฉพาะในส่วนของอธิการบดีจะเป็นกฎหมายพิเศษ ที่ยกเว้นกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั่นเอง หรือกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะใช้กับ ข้าราชการหรือพนักงานมหาวิทยาลัยที่ไม่ใช่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยซึ่งมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ จะเห็นได้ว่า อายุราชการของข้าราชการพลเรือนย่อมอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 19 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปและไม่ได้บัญญัติเรื่องการต่ออายุราชการ



ไว้ แต่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาถูกยกเว้นจากหลักเกณฑ์ทั่วไปดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 19 ที่บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสามารถต่ออายุราชการไปถึง 65 ปีได้ ยิ่งกว่านั้น อธิการบดีและผู้บริหารของมหาวิทยาลัยก็ได้รับการยกเว้นเรื่องอายุโดยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั่นเอง

3.4 การพิจารณาอายุของอธิการบดีไทยเมื่อเทียบกับต่างประเทศ

มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอายุของอธิการบดีในต่างประเทศที่ควรทราบด้วยว่า ค่าเฉลี่ยอายุของอธิการบดีในสหรัฐอเมริกาในปี 2011 คือ ร้อยละ 58 ของอธิการบดีล้วนอายุเกิน 60 ปี¹⁶ และในปี 2017 ค่าเฉลี่ยอายุของอธิการบดีจะอยู่ที่ 61.7 ปี¹⁷ หากพิจารณาเป็นรายมหาวิทยาลัยก็มีมหาวิทยาลัยสำคัญ ๆ ของโลกที่อธิการบดีมีอายุเกิน 60 ปี เช่น

Region	University	Name of President	Year of Born	Age
The United States	Columbia Univ.	Lee Bollinger	1946	71
	Harvard Univ.	Drew Gilpin Faust	1947	70
	Univ. of Pennsylvania	Amy Gutmann	1949	68
	Univ. of Michigan	Mark Schlissel	1957	60
	Massachusetts Institute of Technology (MIT)	L. Rafael Reif	1950	67
The United Kingdom	Univ. College London	Michael Arthur	1954	63
	Univ. of Edinburg	Sir Timothy Michale	1949	68
	Univ. of Manchester	Dame Nancy Rothwell	1955	62
Asia	Kyoto Univ.	Juichi Yamagiwa	1952	65
	Osaka Univ.	Shojiro Nishio	1951	66
	Tohoku Univ.	Susumu Satomi	1948	69

3.5 เหตุผลในเชิงการบริหารที่อายุของอธิการบดีควรเกิน 60 ปีได้

อาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัยมีความแตกต่างกับอาชีพอื่นอยู่หลายประการ ประการแรกมหาวิทยาลัยทั้งหลายมักจะรับอาจารย์จากบุคคลที่จบปริญญาเอกหรืออย่างน้อยคือปริญญาโท ซึ่งกว่าจะเรียนจบปริญญาเอกได้ อาจารย์เหล่านั้นก็มักจะมีอายุเกินกว่า 30 ปี เมื่อจบแล้วจึงจะเริ่มการทำงาน

¹⁶ Bryan J Cook, “The American College President Study: Key Findings and Takeaways”, American Council on Education, (2012) accessed 9 January 2020, from <http://www.acenet.edu/the-presidency/Pages/Spring-2016.aspx>.

¹⁷ Rick Seltzer, “The Slowly Diversifying Presidency”, (20 June 2017) accessed 9 January 2020, from <https://www.insidehighered.com/news/2017/06/20/college-presidents-diversifying-slowly-and-growing-older-study-finds>.

ในมหาวิทยาลัย บุคคลหนึ่งก็คือ คนที่เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยจะเริ่มทำงานช้ากว่าอาชีพอื่น ๆ เกือบ 10 ปี ทั้งนี้ ก็เพื่อให้อาจารย์เหล่านั้นมีความรู้เพียงพอที่จะมาสอนลูกศิษย์ให้มีความก้าวหน้าทางวิชาการได้ ประการถัดมา อาจารย์ในมหาวิทยาลัยจะต้องทำผลงานความก้าวหน้าทางวิชาการเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ ซึ่งต้องใช้เวลาอีกนับเป็น 10 ปี รวมทั้งการฝึกฝนตนเองเพื่อเป็นผู้บริหารไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งหัวหน้าภาควิชา รองคณบดี คณบดี รองอธิการบดี จึงจะขึ้นสู่ตำแหน่งอธิการบดีได้ ยังไม่นับถึงสาขาสาธารณสุขศาสตร์หรือแพทยศาสตร์ที่มีภาระงานทางวิชาชีพเพื่อรักษาคนไข้อีกด้วย โอกาสที่จะดำรงตำแหน่งก่อนอายุ 60 ปี จึงมีไม่มากนัก หรืออาจจะดำรงตำแหน่งก่อน 60 ปีได้ แต่โอกาสที่จะอยู่ในตำแหน่งครบวาระโดยอายุไม่เกิน 60 ปี ก็มีไม่มากนัก ประการที่สาม ตำแหน่งอธิการบดีเป็นตำแหน่งชั่วคราว ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในวาระ 3-4 ปี และอาจต่อได้อีก 1 สมัย หากพิจารณาวัฒนธรรมองค์กรเราจะพบว่า มหาวิทยาลัยที่มีอธิการบดีดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกัน มักจะทำให้มหาวิทยาลัยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว และมหาวิทยาลัยทั้งหลายก็มักสนับสนุนให้อธิการบดีเหล่านั้นดำรงตำแหน่ง 2 สมัยติดต่อกัน ซึ่งทำให้อายุของอธิการบดีทั้งหลายมักจะเกิน 60 ปี ประการสุดท้าย อาชีพอาจารย์และอธิการบดีเป็นอาชีพที่ต้องมีการสั่งสมประสบการณ์ ยิ่งมากยิ่งดี เราจึงเห็นอาจารย์และอธิการบดีที่มีอายุมากและยังคงสอนหรือบริหารงานในมหาวิทยาลัย และเป็นที่ยอมรับในระบบของมหาวิทยาลัยที่ยอมให้อาจารย์สามารถต่ออายุไปถึง 65 ปีได้ ในขณะที่ยังไม่มีกรายอมรับให้วิชาชีพอื่น ๆ สามารถต่ออายุราชการได้ วัฒนธรรมองค์กรของมหาวิทยาลัยทั้งหลายจึงต่างยอมรับการมีอายุมากกว่า 60 ปีของอธิการบดี คำพิพากษาของศาลปกครองที่ตัดสินว่า อธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการไม่สามารถดำรงตำแหน่งเกินกว่า 60 ปีได้ จึงสวนทางกับเหตุผลในเชิงบริหาร

4. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

จากสภาพความไม่สอดคล้องกันในการตีความบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและอายุของอธิการบดีของมหาวิทยาลัยของรัฐตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

4.1 การแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับมหาวิทยาลัยเพื่อกำหนดคุณสมบัติและอายุของอธิการบดีของมหาวิทยาลัยของรัฐให้มีความชัดเจน

ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง (ข) (1) และวรรคสาม ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษานั้น โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งก็ล้วนบัญญัติเรื่องคุณสมบัติของอธิการบดีไว้ในทำนองเดียวกัน คือ กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับคุณวุฒิการศึกษาหรือระดับปริญญา ประสบการณ์ด้านการสอนหรือด้านการบริหาร

ไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่กำหนด หรือเคยดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งตามที่กำหนด และคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอย่างอื่นให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ๆ โดยข้อบังคับของมหาวิทยาลัยทั้งหลายก็จะกำหนดคุณสมบัติ คุณลักษณะ และลักษณะต้องห้ามของอธิการบดีไว้อย่างชัดเจน แต่ไม่มีการกำหนดอายุของอธิการบดีไว้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาการสรรหาอธิการบดีของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการที่สามารถดำเนินการได้โดยเร็ว คือ การแก้ไขข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเพื่อกำหนดคุณสมบัติและอายุของอธิการบดีให้มีความชัดเจนว่า ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นอธิการบดีนั้น อาจเป็นบุคคลภายนอกผู้ซึ่งมิใช่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยหรือพนักงานมหาวิทยาลัย และอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ได้ เช่น

“ร่างข้อ .. ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 และควรมีคุณลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังนี้

(1) ...

บุคคลตามวรรคหนึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ก็ได้”

“ร่างข้อ .. ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) ...

บุคคลตามวรรคหนึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ก็ได้”

“ร่างข้อ .. อธิการบดีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1)...

บุคคลตามวรรคหนึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ก็ได้”

4.2 การให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและอายุของอธิการบดีของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

เนื่องจากปัจจุบันศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ได้มีแนวคำพิพากษาและการตีความบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องคุณสมบัติและอายุของอธิการบดีของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการแตกต่างกันและขัดแย้งกัน ซึ่งการตีความกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและไม่สอดคล้องกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะเฉพาะและความแตกต่างอย่างยิ่งจากการบริหารงานของกรมทั้งหลายแม้จะเป็นส่วนราชการเช่นเดียวกัน ได้ส่งผลทำให้การบริหารงาน

และการพัฒนามหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการหลายแห่งเกิดการหยุดชะงักและขาดความต่อเนื่อง และยังส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยทั้งระบบอีกด้วย ผู้วิจัยจึงเห็นว่าสมควรที่จะได้มีการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อพิจารณาและกำหนดแนวทางในการตีความและวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีเดียวกันให้เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย

4.3 การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เพื่อแก้ไขปัญหาการแต่งตั้งอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐเห็นควรให้มีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติและอายุของอธิการบดี ดังนี้

4.3.1 การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อกำหนดคุณสมบัติและอายุของอธิการบดีของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการให้มีความชัดเจน

แม้ที่ผ่านมาหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จะได้ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560 ด้วยเจตนารมณ์มุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งบริหารที่มีผลทำให้การบริหารงานของสถานศึกษาต้องหยุดชะงัก ไม่สามารถขับเคลื่อนสถานศึกษาได้อย่างเป็นระบบ ขาดความต่อเนื่อง และเกิดความล่าช้าในการบริหารงานที่สำคัญหลายกรณี ส่งผลให้การดำเนินการเพื่อปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปประเทศที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้ โดยข้อ 2 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฯ ได้กำหนดให้ สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามาดำรงตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะได้ สำหรับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากศาลปกครองยังได้มีแนวคำพิพากษาและตีความคำสั่งดังกล่าวตามความตอนท้ายของข้อ 2 ที่กำหนดว่า “สำหรับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ” แตกต่างและขัดแย้งกัน โดยในกรณีการตีความของศาลปกครองนครราชสีมาทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาเรื่องการได้มาซึ่งผู้บริหารในสถาบันอุดมศึกษาตามเจตนารมณ์ในการออกคำสั่งได้อย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและแก้ไขปัญหาการตีความที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคำสั่งดังกล่าวข้างต้น จึงควรดำเนินการเพื่อกำหนดคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยใช้อำนาจตามมาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 37/2560 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560 เพื่อกำหนดคุณสมบัติเรื่องอายุ



ของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะในมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการให้มีความชัดเจน โดยกำหนดให้ “สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ มาดำรงตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะได้ สำหรับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ”

4.3.2 การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของอธิการบดี

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง (ข) (1) และวรรคสาม ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษานั้น และเมื่อพิจารณากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการทั้งหลาย ก็ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องอายุของอธิการบดีไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาการตีความขัดแย้งกันดังเช่นในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ จึงควรดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ เพื่อกำหนดอายุของอธิการบดีไว้ให้ชัดเจน เช่น

(1) การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เพื่อยกเลิกความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 29 อธิการบดีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ รวมทั้งมีคุณสมบัติอื่นและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย โดยไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ก็ได้”

(2) การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 เพื่อยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 25 อธิการบดินั้นจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยการสรรหาตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ก็ได้ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของบุคลากรของมหาวิทยาลัย”

(3) การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2521 เพื่อยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2521 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“อธิการบดีนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากผู้ซึ่งได้รับปริญญาขั้นใดขั้นหนึ่งจากมหาวิทยาลัย หรือได้รับปริญญาขั้นใดขั้นหนึ่ง หรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยอื่น หรือสถานศึกษาชั้นสูงอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ก็ได้”

(4) การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. 2533 เพื่อยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. 2533 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 18 อธิการบดีนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 19 โดยไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ก็ได้”

(5) การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2533 เพื่อยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2533 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 19 อธิการบดีนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 20 โดยไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ก็ได้”

(6) การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. 2537 เพื่อยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. 2537 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 18 อธิการบดีนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 19 โดยไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ก็ได้”

(7) การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ พ.ศ. 2548 เพื่อยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ พ.ศ. 2548 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 26 อธิการบดีนั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 28 โดยไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ก็ได้”

(8) การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. 2548 เพื่อยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. 2548 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“นอกจากคุณสมบัติตามวรรคหนึ่ง อธิการบดีต้องมีคุณสมบัติอื่นและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย โดยไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ก็ได้”

(9) การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ. 2558 เพื่อยกเลิกความในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ. 2558 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 28 อธิการบดีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์พิเศษ หรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย คณบดีหรือเทียบเท่า มาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งวาระ รวมทั้งมีคุณสมบัติอื่นและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับมหาวิทยาลัย โดยไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและอาจมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ก็ได้”

5. บทสรุป

ในปัจจุบันมีการโต้แย้งและฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองในเรื่องที่เกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดีและผู้บริหารมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนมาก รวมทั้งการอ้างเรื่องอายุของอธิการบดีและผู้บริหารมหาวิทยาลัยมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้อง ประเด็นเกี่ยวกับเรื่องข้อจำกัดอายุของอธิการบดีนี้น่าจะยุติลงได้เพราะพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งหลาย รวมทั้งข้อบังคับของมหาวิทยาลัยในการสรรหาอธิการบดีและผู้บริหาร ตลอดจนคำสั่งคณะกรรมการกฤษฎีกาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 37/2560 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560 ล้วนมีความชัดเจนว่า ประสงค์ให้มหาวิทยาลัยทั้งหลายมีอิสระในการเลือกผู้บริหารของตนเองไม่ว่าผู้บริหารผู้นั้นจะมีอายุเกิน 60 ปีหรือไม่ ส่วนในกรณีที่ผู้บริหารบางคนวนเวียนเป็นผู้บริหารจากมหาวิทยาลัยนั้นไปมหาวิทยาลัยนี้ หรือแม้กระทั่งกลับมาอีกครั้งในมหาวิทยาลัยของตัวเอง ก็เป็นเรื่องที่ประชาคมของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะต้องช่วยกันตรวจสอบและเลือกผู้บริหารที่ดีที่สุดให้แก่มหาวิทยาลัยตนเอง หรือหากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาอย่างชัดเจนก็ควรกำหนดในกฎหมายห้ามมิให้ผู้บริหารที่ดำรงตำแหน่งครบ 2 วาระแล้ว ดำรงตำแหน่งผู้บริหารอีก แม้จะเป็นต่างมหาวิทยาลัยก็ตาม โดยจะต้องมีช่วงเว้นวรรคก่อนดำรงตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง เป็นอีกหนึ่งเรื่องหนึ่งแยกต่างหากออกไป