



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการได้มาซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร  
ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

จัดทำโดย ศาสตราจารย์คลินิก นายแพทย์พรชัย มุลพฤษ์  
รหัส ๖๒๐๗๒๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักนิติธรรมกับการได้มาซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ศาสตราจารย์คลินิก นายแพทย์พรชัย มุลพฤษ

### บทนำ

ปัจจุบัน มหาวิทยาลัยของรัฐ มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งคาดหวังว่าจะส่งผลให้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการองค์กร มีเสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งหากมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่า นำมหาวิทยาลัยไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ การบริหารจัดการที่เหมาะสมจึงควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของการบริหารจัดการโดยหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) ตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมภายในองค์กร ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า ผู้นำองค์กรหรือผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย จึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการนำพามหาวิทยาลัยให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังที่กล่าวข้างต้น บทความนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาถึงการได้มาซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือตำแหน่งอธิการบดี โดยเปรียบเทียบพระราชบัญญัติและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ๓ แห่ง มุ่งเน้นศึกษาถึงการให้หลักนิติธรรมในกระบวนการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้บริหารดังกล่าว

### หลักนิติธรรม

จากอดีตถึงปัจจุบันอันยาวนานที่มนุษย์ได้มีความพยายามในการใช้อำนาจด้วยวิธีต่างๆ ในการอยู่ร่วมกัน ในที่สุด ข้อสรุปอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป คือความชอบธรรมจะเกิดขึ้นได้ในสังคม มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สังคมต้องใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง (Rule by law) ไม่ใช่มีบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลเป็นใหญ่ (Rule by men) ซึ่งมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การใช้อำนาจโดยอำเภอใจ ปราศจากการควบคุม ดังคำกล่าวของ Lord Acton ที่ว่า “Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely” อำนาจมีแนวโน้มนำไปสู่การฉ้อฉลทุจริต และอำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดนำไปสู่การฉ้อฉล ทุจริตอย่างเด็ดขาดแน่นอน อย่างไรก็ตาม การมีแต่เพียงกฎหมายเป็นหลักในสังคมหรือในประเทศเท่านั้นอาจยังไม่เพียงพอ เพราะมนุษย์เป็นผู้สร้างกฎหมายขึ้น และผู้สร้างกฎหมาย ซึ่งเป็นมนุษย์ปุถุชน ย่อมมีทั้งดีและไม่ดี มีอคติ มีฉ้อฉล มนุษย์อาจใช้กฎหมายสร้างความไม่เป็นธรรม และอาจใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทำลายล้างฝ่ายตรงข้าม ใช้กฎหมายสร้างความถูกต้องให้กับตนเอง หรืออื่นๆ ที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม ดังนั้น กฎหมายจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอยู่ภายใต้หลักพื้นฐานที่สำคัญ ซึ่งก็คือหลักนิติธรรม (The Rule of Law)<sup>๑</sup>

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ แปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย”

**ฯพณฯ ธานินทร์ กรัยวิเชียร** องคมนตรี ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” ว่าเป็น หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราช หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม

**ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์** อดีตปลัดกระทรวงยุติธรรม ให้คำอธิบาย “หลักนิติธรรม” ว่าเป็น สังคมที่ปกครองโดยระบอบโดยประชาธิปไตย หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการบริหารบ้านเมือง สังคมที่ยึดถือหลักนิติธรรม คือ สังคมที่ปกครองโดยหลักกฎหมาย หรือสังคมที่กฎหมายเป็นใหญ่ อันแตกต่างจากรบอบอัตตาธิปไตยที่ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นไปตามใจของผู้มีอำนาจหรือนาธิปไตยที่ทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับอำเภอใจของแต่ละคน หลักนิติธรรมจึงมีความหมายเป็น ๒ นัย กล่าวคือ กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม คือ ต้องมีความชัดเจน แน่นนอน และต้องสามารถจัดสรรสิทธิประโยชน์ของบุคคลอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ กฎหมายจะต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ ประชาชนในสังคมไม่ว่ายากดีมีจน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค

**ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์** กรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” ว่าเป็น หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย อันหมายถึงความรวมถึงการบัญญัติกฎหมาย การใช้และการตีความกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรม คือ หลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีองค์ประกอบหรือสาระสำคัญคือ

๑. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
๒. กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลังหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้
๓. ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด
๔. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ
๕. รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น
๖. กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ<sup>๒</sup>

โดยสรุป “หลักนิติธรรม” คือ หลักการปกครองที่บุคคลทั้งหลาย สถาบัน และหน่วยงานไม่ว่าจะเป็น สาธารณะหรือ เอกชน รวมไปถึงรัฐ แสดงถึงความรับผิดชอบของกฎหมายที่ได้มีการประกาศ

อย่างเป็นการทั่วไป มีการบังคับใช้อย่างเสมอกัน และสอดคล้องกับธรรมเนียมและมาตรฐานของสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หลักดังกล่าวนี้ จะต้องมีมาตรการเพื่อเป็นการประกันการเคารพและปฏิบัติต่อหลักการสูงสุดของกฎหมาย ความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย มีความโปร่งใสและยุติธรรมในการใช้กฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย หลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติ

## หลักการสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

หลักการและสาระสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นไปตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ที่บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญา เป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ... และโดยนัยดังกล่าว เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ควบคู่กับความรับผิดชอบต่อที่จะดำเนินภารกิจอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ มีความเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล โดยรัฐสามารถกำกับ ดูแลและตรวจสอบได้โดยกลไกของรัฐ จึงมีประเด็นต่างๆ ที่สมควรได้รับทราบดังนี้

### ๑. สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

๑.๑ มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ

๑.๒ เป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

๑.๓ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติ

วิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอ ที่จำเป็นต่อการประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้

### ๒. ความเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล

๒.๑ การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ทั้งการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม ต้องเป็นไปอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของสังคม เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและแผนการพัฒนาประเทศ

๒.๒ การผลิตบัณฑิตควรให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ จัดการศึกษาหลากหลายรูปแบบ ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งมีความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการปรับตัวไปตามสถานการณ์

๒.๓ ให้มีกลไกการจัดสรรงบประมาณ หรือกลไกการกำกับดูแล โดยองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อความเชื่อมโยงกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

๓. ความคล่องตัวของมหาวิทยาลัยให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัว โดยกลไกของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบ ควบคุม ดูแล การดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยสภามหาวิทยาลัยจะสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหาร การจัดการในเรื่องต่างๆ ได้เอง ภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง การบริหาร

จัดการจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี ที่จะต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

#### ๔. สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย

๔.๑ องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย จำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัย ที่มาจากบุคคลภายนอกมากกว่าบุคคลภายในมหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย จากบุคคลภายนอกนั้น ประกอบด้วย ผู้แทนหรือบุคคลซึ่งคณะกรรมการสรรหาคัดเลือกจากรายชื่อที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเสนอ จำนวน ๑ คน และผู้แทนจากภาคเอกชน ชุมชน หรือสังคมตามความเหมาะสมและภูมิหลังของแต่ละมหาวิทยาลัย

๔.๒ อธิการบดีในฐานะผู้บริหารสูงสุด มีหน้าที่ดำเนินการบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้ นโยบายที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด และให้สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่กำกับดูแลอธิการบดีโดยตรง โดยมีกระบวนการกำกับดูแลที่โปร่งใสชัดเจน

การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดี ต้องเป็น กระบวนการที่โปร่งใส ไม่ใช่การเลือกตั้ง แต่ให้ใช้วิธีการสรรหา ตามข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย โดยมี คณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง และมีผู้แทนจากคณะกรรมการ อุดมศึกษาเข้าร่วมด้วย

#### ๕. การบริหารจัดการทั่วไป

ให้มหาวิทยาลัยใช้หลักบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) โดยอาจออกข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดี เพื่อเป็นแนวทางในการออกระเบียบข้อบังคับ และแนวทาง ในการดำเนินกิจกรรมทั่วไปของมหาวิทยาลัย

#### ๖. การบริหารงานบุคคล

ในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับ มีหลักการดังนี้

๖.๑ บุคลากรของมหาวิทยาลัย ที่ได้รับการบรรจุภายหลังจากพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ มีสถานภาพเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยอาจเรียกชื่อว่า “ข้าราชการมหาวิทยาลัย .....” หรือ “พนักงาน มหาวิทยาลัย...” หรือชื่ออื่นๆ ซึ่งจะได้รับสิทธิและสวัสดิการต่างๆ ไม่น้อยกว่าข้าราชการ ที่ได้รับเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนเป็นไปตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด ให้สอดคล้อง กับศักยภาพ และผลิตภาพทางวิชาการที่เกิดขึ้น

๖.๒ ข้าราชการและลูกจ้างประจำเดิมของมหาวิทยาลัย สามารถเลือกสถานภาพโดยขอเข้าสู่ บุคลากรระบบใหม่ได้ตามความสมัครใจ ในส่วนของข้าราชการนั้น เมื่อเปลี่ยนแปลงสถานภาพแล้ว ให้คงสิทธิการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสิทธิประโยชน์อื่นตามที่รัฐกำหนด

๖.๓ ระบบบริหารงานบุคคลให้ตราเป็นข้อบังคับ โดยให้มีองค์การบริหารบุคคลที่บุคลากร มีส่วนร่วม ยึดหลักการบริหารในระบบคุณธรรม (Merit System) มีระบบการประเมินผลการทำงาน ของบุคลากรที่โปร่งใส เป็นระบบให้คำสำหรับผู้ทำดีมีคุณประโยชน์ที่ชัดเจน ขณะเดียวกันต้องจัดให้มี กลไกให้ความเป็นธรรมต่าง ๆ ได้แก่ ระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ที่ขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย

## ๗. งบประมาณและทรัพย์สิน

๗.๑ รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัย เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา เงินอุดหนุนดังกล่าวถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย กรณีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น

๗.๒ รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย

๗.๓ มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินได้ ทรัพย์สินที่ได้มาโดยมีผู้ยกให้ หรือได้มาโดยการซื้อจากเงินรายได้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครองดูแล บำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้ รายได้จากการดำเนินงานถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

๗.๔ มหาวิทยาลัยต้องมีระบบบริหารการเงิน และระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพโดยไม่ขัดแย้งกับมาตรฐานและนโยบายการบัญชีที่รัฐกำหนด การใช้จ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย จะต้องกำหนดเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัย

๗.๕ ให้มีกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นกลไกภายในมหาวิทยาลัย และภายนอกโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเห็นชอบและมีกลไกผู้ตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย

## ๘. การใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ให้สภามหาวิทยาลัย มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างส่วนงานภายในมหาวิทยาลัย และระหว่างสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ตลอดจนชุมชน สถานประกอบการ หน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชน

## ๙. การบริหารงานวิชาการ

๙.๑ การบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ โดยให้การดำเนินการเสรีจลันที่สภามหาวิทยาลัยมากที่สุด ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานทางวิชาการที่รัฐกำหนด

๙.๒ ให้สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการทำวิจัย และนำผลงานวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ชุมชน และประเทศชาติ

## ๑๐. การกำกับ ตรวจสอบ

๑๐.๑ การกำกับ ตรวจสอบโดยกลไกภายในมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยต้องวางระเบียบ และกลไก เพื่อควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยให้ประชาคมในมหาวิทยาลัย มีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย

๑๐.๒ การกำกับ ตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก

(๑) โดยระบบการกำกับของรัฐ ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงบประมาณ เป็นต้น

(๒) การกำกับด้วยกลไกงบประมาณ โดยพิจารณาเป้าหมายและผลการปฏิบัติงาน เป็นเกณฑ์ในการจัดสรร เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นกลไกผลักดันให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเป็นไปตามนโยบาย และแผนของรัฐ

(๓) การกำกับด้านนโยบายของรัฐ

(๔) การกำกับด้วยระบบการรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพ โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

๑๐.๓ รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย ในกรณีที่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือมีความขัดแย้ง เกิดขึ้นภายในมหาวิทยาลัย หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม ให้รัฐมนตรีกำกับ ดูแล นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ

จะเห็นได้ว่าในการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐบาลนั้น มีการนำ “หลักนิติธรรม” มาใช้ตั้งแต่การมีพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย ซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของมหาวิทยาลัย การออกข้อบังคับ กฎระเบียบต่างๆ การวางโครงสร้างการกำกับดูแล การตรวจสอบ ตลอดจนจนถึง การดำเนินการหากการบริหารไม่เป็นไปตามกลไกดังกล่าว

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลมีกฎหมายสูงสุดคือพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้นๆ มีองค์การสูงสุดที่ดูแลให้การดำเนินการของมหาวิทยาลัยเป็นไปตามพระราชบัญญัติคือสภามหาวิทยาลัย ซึ่งมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ กำกับดูแลให้การบริหารมหาวิทยาลัยมีธรรมาภิบาล สภามหาวิทยาลัยมีประธานคือนายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งต้องไม่ใช่ฝ่ายบริหาร

การดำเนินการบริหารมหาวิทยาลัย กระทำโดยฝ่ายบริหาร โดยหัวหน้าฝ่ายบริหารคืออธิการบดี กระบวนการให้ได้มาซึ่งอธิการบดี ดำเนินการโดยคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี แต่งตั้งโดยนายก สภามหาวิทยาลัย และมีองค์ประกอบตามที่ระบุในพระราชบัญญัติ เมื่อได้ตัวบุคคลแล้ว เสนอรัฐบาล เพื่อให้ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้ง อธิการบดีสามารถเสนอสภามหาวิทยาลัยให้แต่งตั้งรองอธิการบดีเพื่อจัดตั้ง คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยในการบริหารมหาวิทยาลัยนั้น ต้องมีการออกข้อบังคับการบริหาร ด้านต่างๆ ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยและออกข้อกำหนดโดยสภามหาวิทยาลัย ข้อกำหนดแต่ละด้าน จะมีการออกระเบียบรองรับและประกาศใช้ ระเบียบที่ออก สามารถออกได้โดย คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยหรือที่ระดับคณะ โดยคณะกรรมการประจำคณะ (การดำเนินการ เพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารคณะ คณะกรรมการประจำคณะต้องดำเนินการตามที่ระบุ ในพระราชบัญญัติ)

การกำกับดูแลการดำเนินการต่างๆ มหาวิทยาลัยมีกลไกที่ชัดเจนคือสภามหาวิทยาลัยกำกับดูแล การดำเนินการของทั้งมหาวิทยาลัย คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยมีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการ

ของคณะ วิทยาลัยหรือส่วนงานที่เทียบเท่าต่างๆ คณะกรรมการบริหารคณะ กำกับดูแลการดำเนินการของภาควิชาหรือหน่วยงานต่างๆ ภายใต้คณะ<sup>๓</sup>

## **พระราชบัญญัติและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือตำแหน่งอธิการบดี (เชิงเปรียบเทียบ)**

ในบทความนี้ จะเลือกมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน ๓ แห่งที่เปลี่ยนแปลงจากมหาวิทยาลัยของรัฐ หลังการประกาศพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ และในห้วงเวลาสองทศวรรษถัดมาเพื่อเปรียบเทียบถึงข้อบังคับ หลักการและกระบวนการได้มาซึ่งผู้บริหารของแต่ละมหาวิทยาลัย ว่ามีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลอย่างไร โดยศึกษาจากมหาวิทยาลัยทั้ง ๓ แห่งได้แก่

**๑. มหาวิทยาลัยที่ ๑** ออกนอกระบบพร้อมกับการประกาศพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒

**๒. มหาวิทยาลัยที่ ๒** เปลี่ยนสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในห้วงเวลา ๑๐ ปี หลังการประกาศพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒

**๓. มหาวิทยาลัยที่ ๓** เปลี่ยนสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในทศวรรษที่สอง หลังการประกาศพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒

จากข้อมูลเปรียบเทียบสามมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐข้างต้น ถึงการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดในมหาวิทยาลัย หรือตำแหน่งอธิการบดี พบว่ามีการดำเนินการสอดคล้องกับประกาศพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ คือใช้วิธีสรรหาไม่ใช่การเลือกตั้ง ในการสรรหาตำแหน่งดังกล่าว ทั้งสามแห่งมีการกำหนดไว้ชัดเจนในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดี ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ซึ่งทุกแห่งมีข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีและสาระสำคัญในข้อบังคับคล้ายกันคือ กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหา กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการและการได้มา ตลอดจนกำหนดขั้นตอนการทำงานไว้ค่อนข้างชัดเจน

## **บทวิเคราะห์**

คณะกรรมการสรรหาที่กำหนดในข้อบังคับด้วยการสรรหาอธิการบดี จะต้องทำหน้าที่อันสำคัญเพื่อให้เกิดความเป็นกลาง มีความเป็นธรรม และอิสระ เพื่อการเลือกสรรหา ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติภายในมหาวิทยาลัยทุกหน่วยงาน มีผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กร ซึ่งเมื่อพิจารณาในรายละเอียดของทั้ง ๓ แห่ง พบว่าคณะกรรมการสรรหาที่มีมาจากหลากหลายส่วนที่เกี่ยวข้องในมหาวิทยาลัยนั้นๆ ขึ้นกับบริบทแต่ละแห่ง ที่จะกำหนดว่ากลุ่มใดเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย



ในส่วนของการสมัครและเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีพบว่ามหาวิทยาลัยทั้ง ๓ แห่งเปิดโอกาสให้ผู้มีคุณสมบัติครบตามเกณฑ์ สามารถสมัครได้โดยตรงหรือผ่านการเสนอชื่อ **มหาวิทยาลัยที่ ๒** กำหนดช่องทางการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งไว้ชัดเจน ในขณะที่ **มหาวิทยาลัยที่ ๑** และ **มหาวิทยาลัยที่ ๓** กำหนดมาให้คณะกรรมการสรรหากำหนดแนวทางการเสนอชื่อ จึงเป็นอำนาจหรือดุลยพินิจของคณะกรรมการสรรหา

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีของทั้ง ๓ แห่งมีการกำหนดกระบวนการเป็นขั้นตอน และกำหนดช่วงเวลาชัดเจน **มหาวิทยาลัยที่ ๒** มีการจำกัดว่าผู้ที่เป็นการสรรหาอธิการบดีไม่มีสิทธิเสนอชื่อหรือได้รับการเสนอชื่อ ในส่วน **มหาวิทยาลัยที่ ๓** คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีต้องถูกจำกัดสิทธิเช่นกันคือ ไม่มีสิทธิสมัครหรือได้รับการเสนอชื่อเป็นอธิการบดี และไม่สามารถดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีหรือช่วยอธิการบดีของอธิการบดีที่ตนสรรหาอีกด้วย นับว่ามีความชัดเจนอย่างยิ่งในประเด็นการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

กระบวนการสรรหาอธิการบดีของทั้งสามมหาวิทยาลัยมีการแบ่งแยกอำนาจไว้ชัดเจน **มหาวิทยาลัยที่ ๑** กำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่ ๓ ประการ และในที่สุดคือประมวลประวัติและผลงาน รวมทั้งพิจารณาถ้อยแถลงและประเมินคุณสมบัติ ของบุคคลที่ได้รายชื่อมาจากการสมัครเสนอชื่อและเสาะหาบุคคล เพื่อให้ได้ผู้ที่เหมาะสมที่สุด เสนอสภามหาวิทยาลัยตามจำนวนที่คณะกรรมการสรรหาเห็นสมควร **มหาวิทยาลัยที่ ๒** กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา มีหน้าที่ถ้อยแถลงและเฟ้นหาบุคคลที่เหมาะสมและสมควรที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีด้วยความเป็นธรรมและอิสระ และยังกำหนดรายละเอียดการทำงาน ชัดเจนในหลายด้านไว้ในข้อบังคับข้อ ๑๒ ถึง ๑๕ เช่น จำนวนองค์ประกอบ การประชุมของคณะกรรมการสรรหา วิธีการได้มาจากรายชื่อที่ได้จากการรับสมัครและการเสนอ คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่ถ้อยแถลงและเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีไม่เกินสามชื่อต่อสภามหาวิทยาลัย ส่วน **มหาวิทยาลัยที่ ๓** กำหนดไว้อย่างละเอียดในหมวด ๒ เช่น ให้คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีพิจารณาดำเนินการหาบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อได้จำนวนไม่เกินห้าคน และพิจารณาคัดเลือกผู้ที่สมัครเข้ารับการสรรหา ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อได้จำนวนไม่เกินห้าคนนี้จะต้องจัดทำแนวทางการบริหารมหาวิทยาลัยเสนอต่อคณะกรรมการสรรหา เพื่อพิจารณาและนำออกเผยแพร่ต่อผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย นักศึกษา และศิษย์เก่าของมหาวิทยาลัย และให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจำนวนไม่เกินห้าคนนี้ แลกเปลี่ยนแนวทางการบริหารมหาวิทยาลัยต่อคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี โดยเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย นักศึกษา และศิษย์เก่าของมหาวิทยาลัยเข้าฟังการแถลงได้ด้วย ในการนี้ คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีอาจทำการสัมภาษณ์ผู้ตอบรับการหาบุคคลและผู้สมัครเข้ารับการสรรหาที่ผ่านการคัดเลือกด้วยก็ได้ การเสนอชื่อนั้นให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาเสนอชื่อผู้มีคุณสมบัติและคุณลักษณะเหมาะสมเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีจำนวนไม่เกินสองชื่อต่อสภามหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณาในขั้นตอนสุดท้ายทั้งสามมหาวิทยาลัยให้อำนาจกับสภามหาวิทยาลัยในการตัดสินใจใน **มหาวิทยาลัยที่ ๓** ได้กำหนดบทบาท แนวทางการพิจารณาและการลงมติของสภามหาวิทยาลัยไว้ชัดเจน

## บทสรุป

เมื่อศึกษาจากข้อมูลการสรรหาคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดในมหาวิทยาลัยหรือตำแหน่งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยทั้ง ๓ แห่ง เซึ่งเปรียบเทียบและพิจารณาว่าการดำเนินการสอดคล้องกับหลักนิติธรรมอย่างไร พบว่าทุกแห่งมีข้อบ่งชี้ว่าด้วยการนี้กำหนดไว้ชัดเจน ให้ความเท่าเทียมกันในสิทธิ์ของผู้สมัครหรือได้รับการเสนอชื่อ มีกระบวนการสรรหาที่กำหนดไว้ชัดเจนโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยที่ ๓ จึงถือว่า มีความโปร่งใสและยุติธรรมเท่าเทียมกันในการใช้กฎหมาย สำคัญในข้อบ่งชี้มีการแบ่งให้หลายส่วนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ผ่านทางการรับข้อคิดเห็นของบุคลากรต่างๆ ทั้งสามมหาวิทยาลัยกำหนดในข้อบ่งชี้ให้มีลักษณะการแบ่งแยกอำนาจเพื่อความเสมอภาคชัดเจนระหว่างผู้มีสิทธิ์เสนอชื่อ คณะกรรมการสรรหา และการตัดสินใจสุดท้ายโดยสภามหาวิทยาลัย มีสองแห่งคือ **มหาวิทยาลัยที่ ๒** และ**มหาวิทยาลัยที่ ๓** ที่จำกัดสิทธิ์ของกรรมการสรรหา เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดภายหลัง จากการวิเคราะห์รายละเอียดของการสรรหาผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือตำแหน่งอธิการบดีกรณีเปรียบเทียบมหาวิทยาลัย ๓ แห่ง พบว่าข้อบ่งชี้ที่ใช้ในการสรรหาตำแหน่งดังกล่าวของทั้ง ๓ แห่งมีความชัดเจนของข้อบ่งชี้ในแต่ละขั้นตอน โดยเฉพาะ**มหาวิทยาลัยที่ ๓** ที่เปลี่ยนจากมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับล่าสุด และพบว่าทั้ง ๓ แห่ง การบ่งชี้ใช้ข้อบ่งชี้กระทำอย่างเสมอภาค เท่าเทียม สอดคล้องกับธรรมเนียมและมาตรฐาน มีความโปร่งใสและยุติธรรมในการใช้ข้อบ่งชี้ มีการแบ่งแยกอำนาจ กำหนดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ จึงสรุปได้ว่ามีการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการดำเนินการตามข้อบ่งชี้ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้ง ๓ แห่ง อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

### บรรณานุกรม

๑. เอกสาร “หลักนิติธรรมและการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐบาล” ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประสิทธิ์ วัฒนาภา
๒. ธานินทร์ กรีวิเชียร, คำบรรยายเรื่องหลักนิติธรรมในการอบรมหลักสูตรภาคจริยธรรม แก่เนติบัณฑิตสมัยที่ ๖๑, ๒๕๕๒, หน้า ๗.
๓. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. หลักนิติธรรมกับสังคมไทย คุณค่า ความหมาย และการนำไปใช้. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ พี เอส พรินต์ติ้ง แอนด์ ดีไซน์, ๒๕๕๔
๔. ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์. (๒๕๕๖): เอกสารบรรยาย “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน”. โรงแรมรามาร์คเด็นส์
๕. สุภา ปิยะจิตติ. หลักนิติธรรมในโครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคต ประเทศ ภายใต้งบประมาณเงินกู้ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๑๙ เล่มที่ ๕๕ เดือนมกราคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐. หน้า ๑๗๕ - ๑๗๖
๖. <https://old.mahidol.ac.th/th/autonomy/mean.htm> หลักการและสาระสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

