บทวิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด กรณีอายุของอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ

Analysis Supreme Administrative Court's judgment Case The property of President in Rajabhat University

ธนธร ทาคำฟู*
ส่วนการเจ้าหน้าที่ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
333 หมู่ 1 ถนนพหลโยธิน ตำบลท่าสุด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100
Thanathorn Thakhamfoo
Personel Office , Mae Fah Luang University
333 moo. 1 Paholyothin Rd., Ta sood Muang District Chiang Rai Province 57100
เมล์ติดต่อ: thanathorn.tha@mfu.ac.th

บทคัดย่อ

มหาวิทยาลัยราชภัฏคือสถาบันอุดมศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ซึ่งเดิมมหาวิทยาลัยราชภัฏ เป็นสถาบันการศึกษาในการถ่ายทอดความรู้ในแขนงด้านการผลิตครูสู่สังคม จวบจนมีการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ ด้วยการมีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ.2542 กำหนดไว้ว่าให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล ส่งผลให้มหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งในขณะนั้นมีสถานภาพเป็นสถาบันราชภัฏถูกยกระดับขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ในลำดับต่อมา กลุ่มสถาบันราชภัฏในขณะนั้นทั้ง 41 แห่งจึงมีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยตั้งแต่นั้นมา

ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของมหาวิทยาลัยราชภัฏ คือ อธิการบดี ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจบริหารงานของมหาวิทยาลัย ภายใต้หลักกฎหมาย กฎ ระเบียบ

* นิติกร ส่วนการเจ้าหน้าที่ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง และอยู่ภายใต้การกำกับของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งนั้น การได้มาซึ่งตำแหน่งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏตั้งแต่เริ่มจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ไม่เคยมีปัญหาในการตีความด้านคุณสมบัติเรื่องอายุของผู้จะดำรงตำแหน่งอธิการบดี ดังจะเห็นได้ว่าได้มีการสรรหาเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อเนื่องเรื่อยมาด้วยความเรียบร้อย จนกระทั่งศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 651/2561 โดยให้เพิกถอนการแต่งตั้งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรีเนื่องจากเป็นผู้มีอายุเกินกว่า 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งโดยหลักแล้วคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจะผูกพันเฉพาะคู่ความในคดี แต่จากคำพิพากษาในเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้คล้ายกับจะให้เป็นแนวบรรทัดฐานว่าต่อไปในการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งอธิการบดีนั้น มหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่งจะต้องคำนึงถึงคุณสมบัติว่าบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิการบดีจะต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปีเท่านั้น การพิพากษาออกมาเช่นนี้ย่อมมีผลกระทบกับมหาวิทยาลัยราชภัฏแห่งอื่น ๆ อีก 30 กว่าแห่ง เพราะมหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่งล้วนอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เช่นเดียวกัน การวางหลักการไว้ว่าผู้บังคับบัญชาสูงสุดจะต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปีจะมีผลอย่างไร เพราะที่ผ่านมามหาวิทยาลัยราชภัฏหลายแห่งก็มีการสรรหา และเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว อธิการบดีบางรายก็บริหารงานของมหาวิทยาลัยด้วยความเรียบร้อยจนครบวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้ว บางแห่งก็อยู่ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามวาระอยู่ การทำคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเช่นนี้ย่อมสร้างความสั่นคลอนให้อธิการบดีที่มีอายุเกินกว่า 60 ปี อย่างแน่นอน

การออกมาพิพากษาเพิกถอนการสรรหาแต่งตั้งอธิการบดีที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ ที่เกิดขึ้นในคำพิพากษาคดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี หากมองในรูปแบบของศาลปกครองเป็นที่พึ่งในการควบคุมการใช้กฎหมายอย่างยุติธรรมแล้ว กรณีนี้เราจะถือว่าเป็นการวางหลักกฎหมายเพื่อความยุติธรรมหรือถูกต้องตามที่ควรจะเป็นแล้วหรือไม่ หรือในคดีนี้ศาลได้พิพากษาไปตามพื้นฐานข้อมูลและหลักกฎหมายเป็นรายคดีด้วยเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีสู้คดีอย่างไม่เต็มที่ในเชิงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างแท้จริง ประเด็นนี้ยังเป็นคำถามที่ต้องการคำตอบของประชากรชาวราชภัฏที่สังกัดทั่วประเทศเพราะ

ผู้บังคับบัญชาคนใดที่จะมาบริหารมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องสำคัญ และการที่ศาลปกครองวินิจฉัยไปเช่นนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เรื่องนี้บุคลากรในแวดวงการศึกษาจึงพึงศึกษาวิเคราะห์

คำสำคัญ: อธิการบดี, การพ้นจากตำแหน่ง, มหาวิทยาลัยราชภัฏ

Abstract

Rajabhat University is a higher education institution as a juristic person under the law on university establishment. According to the Rajabhat University Act BE 2547, which was formerly Rajabhat University. It is an educational institution which transfers knowledge in the field of teacher production to society. Until the reform of education. With the national law of education in 1999. The educational institution of the state where the degree is organized is a juristic person. The result is Rajabhat University. At that time, the status of Rajabhat Institute was elevated to a university. The Rajabhat Institute Act BE 2547 was promulgated in the following order. At that time, 41 of them had a university status.

The highest commander of the Rajabhat University is the President, who holds the university's authority. Under the laws, rules and regulations, and under the supervision of the Council of Rajabhat Universities. Acquired the rector of Rajabhat University since its inception in 2004. There is no problem in interpreting the age qualification of the rector. Continuing with the order. Until the Supreme Administrative Court laid down the principle in the Supreme Administrative Court's judgment No. 651/2561, the appointment of the President of Kanchanaburi Rajabhat University should be revoked as it is over 60 years old, even if it is a judgment

in force only in the case. But the main thing that the Supreme Administrative Court has ruled that the person who will be appointed as the rector must be not older than 60 years will have impact on the other 30 Rajabhat universities because all Rajabhat universities under the statute. In the same way, how long does it take for a superintendent to be shy of up to 60 years? Because of the past, many Rajabhat Universities are recruiting. Some of the presidents have managed the university until the end of their term. Some are in the process of performing their duties. The verdict of the Supreme Administrative Court is such a shame that the President is over 60 years old.

The judge dismissed the nomination of the rector over the age of 60 years that occurred in the judgment of the case of Kanchanaburi Rajabhat University. If viewed in the form of a court of law, it depends on the control of the law. In this case, we will consider the legal basis for justice or as it should be. In this case, the court judges on the basis of information and the law as a case, because the defendant sued the case. Not fully factual and legal. This issue is also a question that needs to be answered. The population of the Rajabhat nation. It is important for any supervisor to come to the university. And the court ruled it so lawful ? In this case, the personnel in the educational field should analyze.

Keywords: President, Retirement, Rajabhat Universit

1. บทนำ

การศึกษาในรูปแบบโรงเรียนของประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าเริ่มเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ห้าแห่งกรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา อนึ่ง แต่ประวัติความเป็นมาของการศึกษาของไทยที่สามารถค้นคว้าได้ก่อนหน้านั้นก็สามารถค้นคว้าได้ตามหลักฐานที่มีอยู่โดยอาศัยหลักฐานแวดล้อมจากพงศาวดารหลายฉบับ

การศึกษาขั้นอุดมศึกษาของประเทศไทยเริ่มตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีทั้งโรงเรียนแพทย์ โรงเรียนกฎหมาย และโรงเรียนสำหรับฝึกหัดวิชาข้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการสถาปนามหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทย ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีกหลายแห่งต่อมา แต่มหาวิทยาลัยต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นมานั้น อยู่ภายใต้การปกครองของหลายกระทรวง เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ซึ่งทำให้ยากแก่การบริหารจัดการ ดังนั้น เมื่อปี พ.ศ. 2502 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติให้มี การโอนมหาวิทยาลัยต่างๆ มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อความสะดวกทั้งด้านวิชาการและการบริหารงาน

ต่อมาปี พ.ศ. 2514 สภาการศึกษาแห่งชาติร่วมกับที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยได้เสนอต่อจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติว่ามหาวิทยาลัยควรมีอิสระในการปกครองตนเอง มีเสรีภาพทางวิชาการ จึงควรแยกมหาวิทยาลัยให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐบาล หรือตั้งทบวงอิสระในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นต้นสังกัดของมหาวิทยาลัยต่างๆ

ดังนั้น จึงมีประกาศคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ให้สถาปนา “ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ” ขึ้น โดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งปี พ.ศ. 2520 ได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนชื่อ “ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ” เป็น

“ทบวงมหาวิทยาลัย” และยกฐานะเป็นทบวงอิสระไม่อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการ บริหารงาน[1]

ในเมื่อปี พ.ศ. 2546 มีประกาศพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ทำให้ “ทบวงมหาวิทยาลัย” เปลี่ยนเป็น “สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา”[2]

2. การเป็นสถาบันอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ

การอุดมศึกษาของไทยได้มีพัฒนาการมาเป็นลำดับ นับตั้งแต่การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของประเทศ คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2459 ยุคของการศึกษาของไทยเปลี่ยนผ่านยุคสมัยมาโดยตลอด จนประเทศไทยได้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดไว้ โดยมีสาระสำคัญ คือรัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้จัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้ง ในการจัดการศึกษาของรัฐให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนตามที่กฎหมายบัญญัติจึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สำหรับอุดมศึกษาไทยในกฎหมายการศึกษาแห่งชาติได้มีจุดมุ่งหมายให้สถาบันอุดมศึกษามีทั้งเอกภาพ ประสิทธิภาพ และคุณภาพ เช่น การหลอมรวม

---

[1] ลิขิต ธีรเวคิน, **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2535, หน้า 13.

[2] วิจิตร ศรีสอ้าน, **หลักการอุดมศึกษา,** (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์วัฒนาพาณิชย์ จำกัด), 2518, หน้า 3.

เชิงโครงสร้างของสถาบันอุดมศึกษาที่กระจายอยู่หลายสังกัดให้มาอยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกัน คือ กระทรวงศึกษาธิการ การสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาปฏิรูประบบการบริหารเป็นสถาบันในกำกับเพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานไม่ติดอยู่กับระบบราชการการปฏิรูปวิธีการจัดสรรงบประมาณให้มีความคล่องตัวในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป ควบคู่ไปกับการตรวจสอบ ตลอดจนการวางกลไกประกันคุณภาพด้วย

การที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล มหาวิทยาลัยราชภัฏก็เป็นสถานศึกษาหนึ่งที่มีกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดให้เป็นนิติบุคคลทำหน้าที่ผลิตบัณฑิตในระดับปริญญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่มหาวิทยาลัยราชภัฏ 40 แห่ง แยกตามภูมิภาคต่าง ๆ กระจายกันไปทั่วประเทศ

จากกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในคดีที่มีผู้ฟ้องคดีสภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรีต่อการสรรหาและมีมติเห็นชอบให้เสนอรายชื่ออธิการบดีที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 651/2561 ว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะผู้จะเป็นอธิการบดีจะต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปี ตามรายละเอียดที่ว่า “พระราชบัญญัติ (พระราชบัญญัติ) มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2547 มิได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลที่ไม่ได้เป็นข้าราชการพลเรือนที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารในตำแหน่งอธิการบดีจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเกี่ยวกับอายุของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเช่นใด และในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติในประเด็นคุณสมบัติเรื่องอายุเอาไว้อย่างชัดแจ้งเช่นกัน ดังนั้น กรณีจึงต้องพิจารณาจาก พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งตามมาตรา 4 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในความหมายของข้าราชการพลเรือน จึงอยู่ในบังคับของ พระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกัน ซึ่งมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ

ข้าราชการ พ.ศ. 2494 บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุว่า ข้าราชการซึ่งมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์แล้ว เป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการผู้นั้นมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ด้วยเหตุนี้จึงถือว่าคุณสมบัติในเรื่องอายุเป็นคุณสมบัติที่ต้องนำมาปรับใช้เช่นเดียวกันแก่ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีทั้งที่มาจากผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หากมีกรณีที่จะต้องยกเว้นคุณสมบัติในเรื่องอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์เอาไว้ กฎหมายก็จะต้องมีบทบัญญัติยกเว้นเอาไว้อย่างแจ้งชัด เพราะเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป ดังเช่น กรณีที่กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาอาจพิจารณาให้บุคคลรับราชการต่อไปจนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ได้ ในกรณีที่เป็นการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งวิชาการตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 อีกทั้งมาตรา 19 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าวยังบัญญัติไว้อย่างแจ้งชัดว่าในกรณีที่มีการต่อเวลาราชการตามวรรคหนึ่งนี้ ข้าราชการ พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประเภทผู้บริหารตามมาตรา 18 (ข) และงานบริหารอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนดมิได้”

ศาลปกครองสูงสุดสรุปในตอนจบไว้ว่าจากบทบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าคุณสมบัติเรื่องอายุที่ต้องไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์นั้น เป็นคุณสมบัติที่ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี (รวมถึงรักษาราชการแทนอธิการบดี) จำเป็นต้องมีคุณสมบัติดังกล่าวการแปลความในทางที่ว่า เมื่อบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ที่มิได้เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยย่อมสามารถมีอายุเกินกว่า 60 ปี บริบูรณ์ได้ จึงเป็นการแปลความที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวข้างต้น และพิพากษาเพิกถอนการแต่งตั้งอธิการบดี

การพิพากษาออกมาเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดปัญหาในวงกว้างกับมหาวิทยาลัยราชภัฏแห่งอื่นที่อยู่ระหว่างการสรรหาอธิการบดี หรือผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิการบดีที่อยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งที่มีอายุเกินกว่า 60 ปีแล้ว เพราะตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา แนวปฏิบัติที่สภามหาวิทยาลัยทุกแห่งออกเป็นข้อบังคับไม่มีที่ไหนเลยที่ออกข้อบังคับจำกัดคุณสมบัติอธิการบดีว่าอายุต้องไม่เกิน 60 ปี

ดังนั้น ผู้เขียนจึงต้องการนำเสนอปัญหาเกี่ยวกับการตีความคุณสมบัติในด้านอายุของบุคคลที่จะเข้าสู่กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ ว่าแท้จริงแล้วกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดอายุของอธิการบดีไว้แค่ไม่เกิน 60 ปี หรือไม่

3. แนวคิดของการได้มาซึ่งตำแหน่งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏ

มหาวิทยาลัยราชภัฏได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อท้องถิ่น การบริหารงานของมหาวิทยาลัยราชภัฏ กฎหมายได้กำหนดถึงการมีส่วนร่วม ในกระบวนการที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ได้เสียโดยตรง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติถึงกระบวนการตามกฎหมายที่บังคับว่ามหาวิทยาลัยจะต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการของมหาวิทยาลัยไว้ในกระบวนการสรรหาอธิการบดี ซึ่งในมาตรา 28 ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏก็ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งตำแหน่งอธิการบดีว่าจะต้องคำนึงถึงการยอมรับนับถือของบุคคลในท้องถิ่นด้วย

สำหรับคุณสมบัติของอธิการบดีนั้นก็กำหนดไว้เฉพาะเพียงว่าต้องสำเร็จการศึกษาในระดับไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีและเคยสอนหรือบริหารงานมาแล้วไม่ต่ำกว่าห้าปีเท่านั้น ไม่ได้มีการระบุไปถึงคุณสมบัติด้านอายุแต่อย่างใด โดยหลักเกณฑ์และวิธีการได้มา และคุณสมบัติของอธิการบดี ก็ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งจะประกาศกำหนด โดยจะต้องกระทำโดยวิธีการสรรหา โดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏไม่ได้กำหนดไว้ว่าการสรรหาจะกระทำโดยวิธีการใด ซึ่งโดยปกติแล้วการสรรหามีหลายรูปแบบโดยอาจกระทำได้โดยการคัดเลือกหรือเลือกตั้งก็ได้ ซึ่งรูปแบบที่นิยมในการสรรหาอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของไทยจะเป็นรูปแบบของการพิจารณาเลือกผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีโดยคณะกรรมการชุดหนึ่งซึ่งอาจได้แก่ คณะกรรมการสรรหาหรือสภามหาวิทยาลัย เป็นต้น สำหรับการเลือกตั้งนั้นปรากฏในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งตลาดวิชาที่สามารถรับนักศึกษาได้อย่างไม่

จำกัด และมีเขตพื้นที่ในการให้บริการทางการศึกษาอย่างไม่จำกัดโดยเป็นมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะเฉพาะ ดังนั้น การสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยรามคำแหงที่ใช้รูปแบบของการเลือกตั้งโดยให้นักศึกษาของมหาวิทยาลัยรามคำแหงมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วย จึงมีความเหมาะสมกับการดำเนินการ ของมหาวิทยาลัย แสดงให้เห็นถึงความเสมอภาคของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยอย่างเต็มที่

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 แล้วพบว่ากฎหมายได้กำหนดไว้อย่างกว้างๆ ว่าในการได้มาซึ่งตำแหน่งอธิการบดีนั้น มหาวิทยาลัยราชภัฏแห่งใดจะใช้รูปแบบใดก็ให้มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งออกเป็นข้อบังคับของตนซึ่งกรณีนี้ถือว่ามีเหมาะสม เพราะมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 40 แห่ง มีความแตกต่างกัน การที่กฎหมายเปิดกว้างให้มหาวิทยาลัยไปกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งอธิการบดีตามความเหมาะสมและบริบทของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง จึงเป็นการบัญญัติที่สอดคล้องกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยที่มีความแตกต่างกัน

4. การวิเคราะห์คุณสมบัติของอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ได้กำหนดไว้ว่าในมหาวิทยาลัยราชภัฏให้มีอธิการบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่จะกำหนดไว้ ในส่วนของคุณสมบัติของผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิการบดีนั้น กฎหมายก็กำหนดไว้ในมาตราเดียว ในมาตรา 29 ว่าต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีและเคยสอนหรือมีประสบการณ์ด้านบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี หรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย หรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ สำหรับคุณสมบัติอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับที่จะกำหนดเพิ่มเติม

โดยปกติแล้วกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะบัญญัติรูปแบบของการได้มาซึ่งตำแหน่งอธิการบดี วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งไว้ ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏก็เช่นกัน ได้มีการกำหนดถึงเหตุของการพ้น

จากตำแหน่งอธิการบดีไว้แล้วในมาตรา 30 ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่ากฎหมายไม่ได้ระบุถึงเหตุที่อธิการบดีต้องออกจากตำแหน่งเพราะเหตุ “เกษียณอายุ” ไว้ ที่ผ่านมาในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยราชภัฏ สภามหาวิทยาลัยจึงสรรหาและแต่งตั้งบุคคลที่มีอายุเกินกว่า 60 ปี เป็นอธิการบดีได้ รวมถึงได้มีการเสนอรายชื่อเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ให้ปฏิบัติตามที่ตามกฎหมายมาแล้วหลายปี นับตั้งแต่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ บังคับใช้เมื่อปี 2547

ในการวิเคราะห์ถึงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ได้ตัดสินว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏจะต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์นั้น ผู้เขียนได้ศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเหตุผลในการที่ศาลปกครองสูงสุดนำมาปรับข้อเท็จจริงไปสู่การวางหลักบรรทัดฐานแล้วพิพากษาว่าอธิการบดีที่มีอายุเกินกว่า 60 ปีบริบูรณ์เป็นการสรรหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น สอดคล้องกับกฎหมายรวมถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงแล้วหรือไม่ อย่างไร โดยสามารถพิจารณาได้ดังนี้

4.1 ความสัมพันธ์ของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากับกฎหมายมหาวิทยาลัยราชภัฏ

แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 จะระบุถึงตำแหน่งอธิการบดีว่าเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาก็เป็นเพียงการระบุเพื่อประโยชน์ในการแยกบุคลากรในมหาวิทยาลัยออกเป็น 3 สาย และให้เห็นถึงสายการบังคับบัญชารวมถึงการมีสิทธิ์ได้รับเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น มิได้หมายความว่าอธิการบดีต้องมาจากบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการเท่านั้น เมื่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งเป็นฐานอำนาจในการสรรหาบรรจุแต่งตั้งตำแหน่งอธิการบดีไม่ได้ระบุไว้ว่าให้อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบเกษียณอายุ 60 ปี จึงเท่ากับกฎหมายมีเจตนารมณ์และเปิดโอกาสให้ผู้ซึ่งจะเป็นอธิการบดีมาจากผู้ซึ่งเป็นข้าราชการอยู่ก่อน (มีอายุไม่เกินกว่า 60 ปี) แล้วหรือไม่ก็ได้ โดยในบทความนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ คือ

กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กฎหมายมหาวิทยาลัยราชภัฏหรือพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และกฎหมายที่ศาลปกครองสูงสุดนำมาเป็นหลักสำคัญของการวินิจฉัยว่าอธิการบดีต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ คือ กฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ พ.ศ. 2494

ผู้เขียนเห็นว่าบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งมาเป็นอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ถูกระบุไว้ในกฎหมายมหาวิทยาลัยราชภัฏ ว่าการสรรหาเป็นไปตามข้อบังคับที่จะออก และกฎหมายดังกล่าวได้มีการระบุไว้ว่าอธิการบดีจะพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุใดบ้างไว้แล้ว เช่น ตาย ลาออก หรือสภามหาวิทยาลัยถอดถอน ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 เป็นต้น จากการพิจารณากฎหมายมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้งหมดแล้วไม่มีมาตราใดระบุว่าให้อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 60 ปี (เกษียณอายุราชการ)

สำหรับพระราชบัญญัติ ว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 ที่จัดหมวดหมู่ประเภทของบุคลากรในมหาวิทยาลัยว่าตำแหน่งอธิการบดี เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามมาตรา 18 มีความหมายเพียงว่าผู้ซึ่งเป็นข้าราชการ หากได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิการบดีก็จะอยู่ในตำแหน่งประเภทบุคคล ตามกฎหมายดังกล่าวได้ ไม่ได้หมายความว่าคนที่เป็นอธิการบดีจะต้องมาจากข้าราชการเท่านั้น โดยหากผู้ซึ่งเป็นข้าราชการมาดำรงตำแหน่งอธิการบดี ผู้นั้นก็สามารถอยู่บริหารโดยมีวาระ 4 ปี ไม่ต้องคำนึงถึงอายุตัว เช่น ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นอธิการบดี เมื่ออายุ 58 ปี ผู้นั้นก็มีสิทธิที่จะอยู่ในตำแหน่งในวาระ 4 ปี คือจนถึงอายุ 62 ปี หาได้หมายความว่าต้องออกจากตำแหน่งอธิการบดีเมื่อเกษียณอายุราชการ เพราะพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏไม่ได้ระบุไว้ ดังนี้ จึงต้องถือว่าการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์จะนำไปใช้บังคับกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในตำแหน่งอื่น ได้แก่ ตำแหน่งที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการตั้งแต่แรกบรรจุและรับราชการมาจนถึงอายุ 60 ปี เท่านั้น อธิการบดีเป็นตำแหน่งที่มีวาระ 4 ปี ซึ่งแม้ว่าอธิการบดีจะมีฐานะเทียบเท่าอธิบดีกรม แต่ก็ไม่ได้มีที่มาและคุณสมบัติเช่นดังอธิบดีกรม โดยเมื่อพิจารณาถึงการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมแล้ว จะพบว่าตำแหน่งนี้จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อเกษียณอายุ 60 ปีบริบูรณ์ ตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการ

พลเรือน และกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งข้อแตกต่างระหว่างอธิบดีกรมกับอธิการบดีอีกประมาณคือ บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมแล้ว ก็ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดว่าตำแหน่งนี้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี เช่นดังตำแหน่งอธิการบดี โดยการพ้นจากตำแหน่งของอธิบดีกรมเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเขียนไว้เป็นการเฉพาะถึงการได้มาของอธิบดีกรมว่าได้มาและต้องออกจากตำแหน่งเพราะเหตุใดเช่นดังตำแหน่งอธิการบดี ในการศึกษาถึงเจตนารมณ์การได้มาและการพ้นจากตำแหน่งของตำแหน่งที่มีฐานะเทียบเท่ากันระหว่างอธิบดีและอธิการบดีจึงต้องถือว่ามีความแตกต่างกัน

การที่ศาลปกครองตัดสินว่าอธิการบดีต้องมาจากข้าราชการ (ตีความว่าถ้าอายุเกิน 60 ปี แล้วย่อมไม่ใช่ข้าราชการ จึงเป็นอธิการบดีไม่ได้) นับว่าเป็นการพิพากษาโดยอาศัยกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนธรรมดาซึ่งใช้กับข้าราชการทั่วไป เช่น ตำแหน่งอธิบดีกรมมาวินิจฉัยปนกับกฎหมายบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ก่อให้เกิดผลที่ไม่ควรจะเป็น โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ได้กล่าวไว้ว่าอธิการบดีต้องมาจากบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการเท่านั้น ซึ่งมีเหตุผลที่สนับสนุนการตีความเช่นนี้ คือบุคคลที่เป็นข้าราชการทุกคนจะมีเลขที่ตำแหน่งตั้งแต่แรกบรรจุรับราชการและจะได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน จ่ายตามตำแหน่งนั้น แต่อธิการบดีในมหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นตำแหน่งซึ่งกฎหมายออกแบบไว้ว่ามีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี จึงไม่กำหนดเลขที่ตำแหน่งไว้แต่แรก และไม่เคยได้รับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งอธิการบดีจากสำนักงบประมาณมาก่อน โดยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิการบดีมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งเท่านั้น ไม่ใช่เงินเดือน เพียงแต่หากบุคคลใดที่เป็นข้าราชการอยู่ก่อนแล้วต่อมาได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิการบดีด้วยก็จะได้รับเงินเดือนตามเลขที่ตำแหน่งข้าราชการเดิมของตนและเงินประจำตำแหน่งอธิการบดีคู่กัน สำหรับอธิการบดีซึ่งมาจากผู้ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการอยู่ก่อน หรือเกษียณอายุราชการไปก่อนแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการกำหนดเงินเดือนให้

หากพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีวัตถุประสงค์ที่จะให้อธิการบดีมาจากผู้ซึ่งเป็นข้าราชการเท่านั้น (อายุเกิน 60 ปีไม่ได้) ก็คงต้องกำหนดเลขที่ตำแหน่งสำหรับจ่ายเงินเดือนให้ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิการบดีไว้ด้วย แต่ปัจจุบันเป็นที่รู้กันว่าเงินเดือนของอธิการบดีเป็นไปตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด โดยสำนักงบประมาณไม่เคยจัดสรรเงินเดือนตำแหน่งอธิการบดีไว้ต่างหากมาก่อน ซึ่งเป็นไปตามหลักการว่าอธิการบดีเป็นผู้บริหารและเข้ามาในตำแหน่งเพียงวาระชั่วคราวคือ 4 ปี จึงไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดเลขที่ตำแหน่ง เพราะตำแหน่งนี้อาจไม่ใช่ข้าราชการก็ได้ เช่นนี้จึงทำให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

การที่พระราชบัญญัติ ว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากำหนดประเภทของบุคลากรออกเป็น 3 สายนั้น เป็นการจำแนกให้เห็นว่าในมหาวิทยาลัยหนึ่งๆ จะมีบุคคลที่ประกอบด้วยชื่อตำแหน่งใดบ้าง หากตำแหน่งใดเป็นข้าราชการก็ย่อมต้องเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณนั้น เช่น ตำแหน่งผู้อำนวยการกอง หรือผู้ช่วยศาสตราจารย์ซึ่งเป็นอาจารย์ หรือนิติกร เป็นต้น (สังเกตได้ว่าตำแหน่งเหล่านี้มีการเจริญเติบโตตามสายงานมาจากการเป็นข้าราชการเมื่อครั้งแรกเริ่มบรรจุ เช่นดังตำแหน่งอธิบดีกรม ซึ่งมีเลขตำแหน่งเงินเดือนแต่แรก) แต่หากตำแหน่งใดมีที่มาจากกฎหมายอื่นเฉพาะ เช่น อธิการบดี ซึ่งมีที่มาจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ ก็ต้องพิจารณาว่ากฎหมายนั้นได้กำหนดให้อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งเมื่อเกษียณอายุหรือไม่ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏไม่ได้มีการระบุไว้เช่นนั้น ดังนั้น ที่ศาลปกครองนำเอาอายุ 60 ปี ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มาถือเป็นสาเหตุของการพ้นจากตำแหน่งอธิการบดีจึงไม่ถูกต้อง ผู้เขียนจึงเห็นว่าผู้ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏ สามารถมาจากบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่ข้าราชการ และจะมีอายุเท่าใดก็ได้

4.2 ผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดว่าอธิการบดีต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์

ปัจจุบันเมื่อคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวบรรทัดฐานไว้เช่นนี้ย่อมทำให้เกิดสถานการณ์หยุดชะงักต่อมหาวิทยาลัยราชภัฏที่อธิการบดีมีอายุเกินกว่า 60 ปี หรือมหาวิทยาลัยราชภัฏที่อยู่ระหว่างการสรรหา ว่าจะดำเนินการในทิศทางใด จะถือว่าเป็นโมฆะเสียทั้งหมดหรือไม่ อย่างไร ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาไม่ควรอยู่ในสภาพปัญหาเช่นนี้รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลเหนือขึ้นไปของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งเป็นองค์กรในการพิจารณาและเสนอรายชื่ออธิการบดีเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ต่อไป จะปฏิบัติอย่างไร ก็ยังคงไม่มีความชัดเจน

5. สรุป

จากการศึกษาเปรียบเทียบตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาประเภทต่างๆ กับตำแหน่งอธิการบดี เห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีที่มา คุณสมบัติและการพ้นจากตำแหน่งที่แตกต่างกัน การที่ศาลปกครองสูงสุดแปลความหมายในด้านคุณสมบัติหรือการพ้นจากตำแหน่งของอธิการบดีที่กว้างหรือเกินไปกว่าที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ในคดีที่มีผู้ฟ้องคดีให้เพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ที่แต่งตั้งอธิการบดีที่มีอายุเกินกว่า 60 ปีบริบูรณ์ จะถือเป็นบรรทัดฐานสำหรับการสรรหาแต่งตั้งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏอีกหลายแห่ง ซึ่งส่งผลกระทบในวงกว้าง

ผลกระทบของการจำกัดคุณสมบัติของอธิการบดี ว่าต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์

คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวบรรทัดฐานไว้ว่าอธิการบดีต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปี กระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยราชภัฏแห่งอื่นที่อยู่ระหว่างการสรรหาอธิการบดี หรือกระทบต่อบุคคลซึ่งปัจจุบันกำลังดำรงตำแหน่งอธิการบดีอยู่และมีอายุเกินกว่า 60 ปี เท่านั้น ตราบใดที่ศาลปกครองสูงสุดยังไม่พิพากษาเปลี่ยนแปลงไป ก็จะเป็นบรรทัดฐานต่อมหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่ง และอาจรวมไปถึงการสรรหาและแต่งตั้งคณบดีด้วย

ด้วยความเคารพต่อเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการพิพากษาตัดสิทธิผู้จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏว่าห้ามบุคคลผู้มีอายุเกินกว่า 60 ปี เข้าร่วมในการสรรหา คล้ายกับว่าศาลปกครองสูงสุดมีแนวคิดที่จะป้องกันการสืบทอดตำแหน่งของผู้บริหารเดิมที่บริหารงานในมหาวิทยาลัยท่ามกลางผลประโยชน์จากการบริหารจัดการเงินงบประมาณและเงินรายได้ ศาลปกครองจึงตีความและจำกัดให้ผู้ซึ่งจะเป็นอธิการบดีว่าต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปีเท่านั้น เพราะข้อเท็จจริงปัจจุบันคืออธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏส่วนใหญ่อายุเกินกว่า 60 ปี แล้ว แต่ในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้มองคุณธรรมของกฎหมายในแง่ของการบริหารและผลที่ควรจะเป็นตามหลักกฎหมายที่ถูกต้อง เพราะอย่างไรเสียก็ตามผู้ซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งอธิการบดีนั้นมีกรอบกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้อยู่แล้วหากอธิการบดีปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบอย่างไรก็ต้องรับผิดตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ อยู่แล้ว

ผู้เขียนจึงเห็นว่าศาลปกครองสูงสุดตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้อย่างจำกัดตัดสิทธิ โดยผู้เขียนมีความเห็นแตกต่างไปจากแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดว่าผู้ซึ่งเป็นอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏสามารถมาจากบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่ข้าราชการก็ได้ และคุณสมบัติของอธิการบดีนั้นไม่คำนึงว่าจะมีอายุเท่าใด การที่ศาลปกครองสูงสุดตีความและมีคำพิพากษาว่าอธิการบดีต้องมีอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงและเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนด

บรรณานุกรม

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551

ลิขิต ธีรเวคิน, (2535). **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิจิตร ศรีสอ้าน, (2518). **หลักการอุดมศึกษา**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วัฒนาพาณิชย์ จำกัด.