

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การคัดค้านกรรมการในคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัย
เทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๔๔/๕๐๓ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอร้องปัญหาเกี่ยวกับการร้องเรียนคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย สรุปความได้ว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัยหมดวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๐ สภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัยจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีขึ้นเพื่อดำเนินการสรรหาบุคคลผู้มีความเหมาะสมตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกอบกับข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๒ และหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาฯ กำหนดแล้วให้สภามหาวิทยาลัยฯ พิจารณา และเมื่อเห็นชอบแล้ว สภามหาวิทยาลัยฯ จะได้เสนอรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต่อไป

การสรรหาอธิการบดีในครั้งนี้มีผู้สมัครเข้ารับการสรรหา จำนวน ๖ คน ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั้ง ๖ คน แต่ปรากฏว่าก่อนถึงวันกำหนดนัดแสดงวิสัยทัศน์ตามที่คณะกรรมการสรรหาฯ กำหนด ผู้สมัครจำนวน ๓ คน ได้แก่ อาจารย์สุพร ฤทธิภักดี ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุวิทย์ จิตร์ภักดี และผู้ช่วยศาสตราจารย์เรวัตร์ เจยาคม ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อประธานกรรมการสรรหาฯ นายกสภามหาวิทยาลัยฯ จึงมีคำสั่งให้ชะลอการสรรหาอธิการบดีในครั้งนี้ไว้ก่อน เพื่อหรือประเด็นข้อร้องเรียนดังกล่าว

การร้องเรียนของผู้สมัครทั้งสามคนอาจสรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

๑. อาจารย์สุพร ฤทธิภักดี ร้องเรียนว่า

(๑) ตนเป็นผู้ร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาคัดค้านการเสนอรายชื่อกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัยชุดเดิมเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ต่อไปอีกวาระหนึ่ง เนื่องจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิชุดปัจจุบันได้หมดวาระลงแล้ว แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลฯ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ปล่อยปละละเลย ขาดการเอาใจใส่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยฯ จึงได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องนี้ โดยให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานกรรมการ และที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยฯ ได้เสนอชื่อ นายสมัชชา โพธิ์ถาวร กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง

(๒) ตนได้เคยร้องเรียนผู้ช่วยศาสตราจารย์ขวัญหทัย ใจเปี่ยม ผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรมและการจัดการ กล่าวหาว่า ผู้ช่วยศาสตราจารย์ขวัญหทัย ใจเปี่ยมได้อนุญาตให้บุคลากรของวิทยาลัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรมและการจัดการนำรถยนต์ราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว และกรณีปกปิดข้อมูลโครงการเรียนวิทยานิพนธ์การศึกษาศาสนาวิชาธรรมโยธา

อาจารย์สุพร ฤทธิภักดี จึงได้คัดค้านประธานกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และกรรมการสภามหาวิทยาลัยฯ ที่มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว รวมทั้งผู้ช่วยศาสตราจารย์ขวัญหทัย ใจเปี่ยม ในฐานะกรรมการสรรหาฯ ว่าเป็น “คู่กรณี” ต้องห้ามทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงขอให้กรรมการสรรหาฯ ยุติการทำหน้าที่ และคัดค้านการลงมติเลือกอธิการบดีซึ่งกำหนดให้มีขึ้นในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

๒. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุวิทย์ จิตรภักดี ร้องเรียนว่า ตนเป็นผู้ร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาคัดค้านการเสนอรายชื่อกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัยชุดเดิมเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ต่อไปอีกระยะหนึ่ง เนื่องจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิชุดปัจจุบันได้หมดวาระลงแล้ว แต่ยังได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลฯ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ปล่อยปละละเลย ขาดการเอาใจใส่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยฯ จึงได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องนี้ โดยให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานกรรมการ และที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยฯ ได้เสนอชื่อ นายสมัชชา โพธิ์ถาวร กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุวิทย์ จิตรภักดี จึงได้คัดค้านประธานกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และกรรมการสภามหาวิทยาลัยฯ ที่มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวในฐานะกรรมการสรรหาฯ ว่าเป็น “คู่กรณี” ต้องห้ามทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงขอให้กรรมการสรรหาฯ ยุติการทำหน้าที่ และคัดค้านการลงมติเลือกอธิการบดี ซึ่งกำหนดให้มีขึ้นในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

๓. ผู้ช่วยศาสตราจารย์เรวัตร์ เจยาคม ร้องเรียนว่า

(๑) ในการประชุมสภามหาวิทยาลัยฯ ครั้งที่ ๑๓๒-๘/๒๕๕๘ ศาสตราจารย์เกียรติคุณเปี่ยมศักดิ์ เมนะเศวต เสนอให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมกรณีก่อการชุมนุมประท้วงก่อความวุ่นวายในวิทยาลัยรัตภูมิ และละทิ้งหน้าที่โดยไม่มีเหตุอันสมควร ว่ามีข้าราชการคนอื่นร่วมด้วยหรือไม่ ซึ่งผู้ช่วยศาสตราจารย์เรวัตร์ เจยาคม กล่าวในคำร้องเรียนว่าตนเป็นคนหนึ่งที่ร่วมประท้วง

(๒) รองศาสตราจารย์พิน นวลศรีทอง ได้เคยร่วมลงชื่อกับผู้บริหารและกรรมการสภามหาวิทยาลัยฯ ในขณะนั้นกล่าวหาผู้ช่วยศาสตราจารย์เรวัตร์ เจยาคม สืบรวจและทำแผนที่วิทยาเขตตรังผิดพลาด

ผู้ช่วยศาสตราจารย์เรวัตร์ เจยาคม จึงได้คัดค้านศาสตราจารย์เกียรติคุณเปี่ยมศักดิ์ เมนะเศวต และกรรมการสภามหาวิทยาลัยฯ ที่มีมติมอบให้มหาวิทยาลัยดำเนินการสอบสวนในกรณีนี้ใหม่ รวมทั้งรองศาสตราจารย์พิน นวลศรีทอง ในฐานะกรรมการสรรหาฯ ว่าเป็น “คู่กรณี” กับตนตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และขอให้กรรมการสรรหาฯ ยุติการทำหน้าที่

ในการประชุมสภามหาวิทยาลัยฯ เพื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้สมัครทั้งสามคนที่ประชุมมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า กรรมการสรรหาฯ เป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยได้รับมอบหมายจากสภามหาวิทยาลัยฯ ให้สรรหาบุคคลเสนอสภามหาวิทยาลัยฯ เห็นชอบเสนอชื่อบุคคล

เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นอธิการบดี เมื่อมีความสัมพันธ์กับผู้ร้องเรียนตามข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงถือว่าเป็น “คู่กรณี” ต้องห้ามทำคำสั่งทางปกครอง หรืออาจเข้าข่ายมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า

(๑) กรรมการสรรหาฯ มีใช้องค์คณะบุคคลที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองในการเสนอชื่อบุคคลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี โดยอำนาจดังกล่าวนี้เป็นของสภามหาวิทยาลัยฯ กรรมการสรรหาฯ เป็นเพียงคณะเจ้าหน้าที่จัดเตรียมการและดำเนินการเพื่อให้สภามหาวิทยาลัยฯ ออกคำสั่งทางปกครอง คือ การเสนอชื่อบุคคลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี และเมื่อปรากฏว่าไม่มีกรรมการสรรหาฯ หรือผู้ถูกร้องเรียนคนใดสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดี หรือยื่นคำคัดค้านการสมัครของผู้สมัครคนใดใน ๖ คน รวมทั้งไม่มีเหตุอื่นใดในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีจึงมิใช่ “คู่กรณี” และไม่ต้องห้ามทำคำสั่งทางปกครอง ตรงข้ามมีกรรมการสรรหาฯ ซึ่งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยฯ คนหนึ่ง คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สันติพงศ์ ตั้งธรรมกุล ได้ยื่นคำคัดค้านการสมัครของรองศาสตราจารย์สุนิย์รัตน์ ศรีเปารยะ และรองศาสตราจารย์สุวัจน์ ธีรุต อ้างว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและประพฤติทุจริต นายสมัชชา โพธิ์ถาวร กรรมการสรรหาฯ ซึ่งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยฯ ผู้ทรงคุณวุฒิ จึงได้แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมกรรมการสรรหาฯ ว่า ผู้ช่วยศาสตราจารย์สันติพงศ์ ตั้งธรรมกุลเป็น “คู่กรณี” ต้องห้ามในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง โดยการเสนอชื่อบุคคลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี

(๒) ข้อเท็จจริงแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร้องเรียนกับกรรมการสรรหาฯ และผู้ถูกร้องเรียน ไม่พอที่รับฟังว่าเป็นเหตุร้ายแรงอันอาจทำให้การลงมติในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในการเสนอชื่อบุคคลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดีไม่เป็นกลาง นอกจากนั้น การเตรียมการและการดำเนินการสรรหาเป็นไปตามกฎระเบียบที่วางไว้ มิใช่บังคับเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกลุ่ม

นอกจากนี้ คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงไม่เคยสอบสวนอาจารย์สุพร ฤทธิภักดี และผู้ช่วยศาสตราจารย์สุวิทย์ จิตรภักดี เพราะเอกสารร้องเรียนที่กรรมการสอบสวนได้รับมาเพื่อดำเนินการสอบสวนได้ปกปิดชื่อผู้ร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเพิ่งมาเปิดเผยตัวตนในคำร้องเรียนที่ยื่นต่อประธานกรรมการสรรหาฯ ส่วนผู้ช่วยศาสตราจารย์ขวัญหทัย ใจเปี่ยม ไม่ได้ถูกตั้งกรรมการสอบสวนตามที่อาจารย์สุพร ฤทธิภักดี ร้องเรียน อีกทั้งผู้ช่วยศาสตราจารย์เรวัตร เจยาคม ยังไม่ได้ถูกตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีร่วมประทุงก์ที่วิทยาลัยรัตภูมิ

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัยจึงขอหารือว่า

๑. คณะกรรมการสรรหาฯ หรือสภามหาวิทยาลัยฯ ใครเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองกรณีการเสนอชื่อบุคคลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี

การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร การจัดให้ผู้สมัครแสดงวิสัยทัศน์ และการกลั่นกรองผู้สมัครจากทุกคน ให้เหลือไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสามคน ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีฯ แล้วเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยฯ การใดที่กล่าวมานี้เป็นการทำคำสั่งทางปกครอง

๒. ผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีและกรรมการสรรหาฯ ผู้ซึ่งร้องคัดค้าน ผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ถือว่าเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

๓. กรรมการสรรหาฯ ที่ถูกคัดค้านการทำหน้าที่และถูกคัดค้านการออกเสียงลงมติในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยฯ ที่ผู้ร้องเรียนอ้างว่าเป็นคู่กรณีกับตน ถือว่าเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ เพราะเหตุใด

๔. ข้อเท็จจริงที่ผู้ร้องเรียนยกขึ้นอ้างสนับสนุนคำคัดค้านการทำหน้าที่ของกรรมการสรรหาฯ และออกเสียงลงมติในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยฯ ถือว่ามีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ เพราะเหตุใด และกรณีประธานกรรมการสรรหาฯ ซึ่งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยฯ ผู้ทรงคุณวุฒิได้ถูกผู้สมัครอธิการบดีคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่ ประธานกรรมการสรรหาฯ จะสามารถดำเนินการตามมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่ และเมื่อประธานกรรมการสรรหาฯ ได้แจ้งให้นายกสภามหาวิทยาลัยฯ เพื่อพิจารณาว่าตนมีอำนาจในการดำเนินการสรรหาอธิการบดีต่อไปได้หรือไม่ นั้น นายกสภามหาวิทยาลัยฯ ถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๑๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

๕. สภามหาวิทยาลัยฯ สามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตราใด หรือกฎหมายใด เพื่อให้คณะกรรมการสรรหาฯ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) และผู้แทนมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้อธิการบดินั้นจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยการสรรหาตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ซึ่งตามข้อ ๖^๒ ข้อ ๗^๓ ข้อ ๑๕^๔ และข้อ ๒๐^๕ แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี

^๑มาตรา ๒๕ อธิการบดินั้นจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยการสรรหาตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของบุคลากรของมหาวิทยาลัย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ข้อ ๖ เมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี หรือตำแหน่งอธิการบดีว่างลงก่อนครบวาระ หรือวาระการดำรงตำแหน่งอธิการบดีเหลือเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาตามข้อบังคับนี้

^๓ข้อ ๗ ให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามข้อ ๑๐ เสนอต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณา โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้

^๔ข้อ ๑๕ ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาดังนี้

(๑) กำหนดวัน เวลา สถานที่รับสมัคร และการเสนอรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี

(๒) กำหนดรูปแบบของใบสมัครและใบเสนอชื่อ โดยให้มีรายละเอียดครอบคลุมประวัติ ผลงาน นโยบาย และแผนพัฒนามหาวิทยาลัย ซึ่งบังคับคุณลักษณะตามข้อ ๑๐ พร้อมหลักฐานประกอบการพิจารณา

(๓) แจ้งกำหนดการตาม (๑) ให้ส่วนราชการเสนอรายชื่อ และดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีสิทธิเข้ารับการสรรหาทราบล่วงหน้าโดยวิธีการที่เหมาะสมเป็นเวลานานพอสมควร

(มีต่อหน้าถัดไป)

ราชบัณฑิตยสถาน ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีไว้ว่า ให้สภามหาวิทยาลัยฯ แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาฯ ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามข้อ ๑๐ เสนอต่อสภามหาวิทยาลัยฯ เพื่อพิจารณา โดยในการสรรหาฯ นั้น ให้คณะกรรมการสรรหาฯ ดำเนินการตรวจสอบประวัติ คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อทั้งหมด และแจ้งรายชื่อผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เพื่อให้แถลงนโยบายและแผนพัฒนามหาวิทยาลัยต่อคณะกรรมการสรรหาฯ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการพิจารณาก่อนการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีให้ชัดเจน และพิจารณาก่อนการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีจำนวนอย่างน้อยสองชื่อแต่ไม่เกินสามชื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยฯ เพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งสภามหาวิทยาลัยฯ จะดำเนินการคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอแล้วให้นายกสภามหาวิทยาลัยฯ ดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต่อไป จึงเห็นได้ว่า การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ และสภามหาวิทยาลัยฯ ในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมีลักษณะเป็นการแบ่งหน้าที่กันทำงานภายใต้กระบวนการพิจารณาทางปกครองเดียวกัน มหาวิทยาลัยฯ ที่คัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลและเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ส่วนการดำเนินการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาฯ เป็นขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่มีผลโดยตรงต่อการออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็น “การพิจารณาทางปกครอง” ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรรมการ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

(๔) ตรวจสอบประวัติ คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อทั้งหมด

(๕) แจ้งรายชื่อผู้ผ่านการตรวจสอบตาม (๔) ให้แถลงนโยบายและแผนพัฒนามหาวิทยาลัยต่อคณะกรรมการสรรหาฯ โดยเปิดโอกาสให้ประชาคมในมหาวิทยาลัยเข้าฟังการแถลงด้วย

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการพิจารณาก่อนการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีให้ชัดเจน และพิจารณาก่อนการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี จำนวนอย่างน้อยสองชื่อแต่ไม่เกินสามชื่อ และจัดทำบัญชีรายชื่อเรียงลำดับตามตัวอักษรเสนอสภามหาวิทยาลัยพร้อมประวัติ ผลงาน นโยบายและแผนพัฒนามหาวิทยาลัย เพื่อดำเนินการต่อไป

(๗) รายงานผลการสรรหาพร้อมทั้งรายละเอียดข้อมูลต่าง ๆ ตลอดจนความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีที่ผ่านการพิจารณาก่อนการเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย

ข้อ ๒๐ เมื่อสภามหาวิทยาลัยได้ดำเนินการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอแล้วให้นายกสภามหาวิทยาลัยดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต่อไป

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

ในคณะกรรมการสรรหาฯ จึงเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งต้องมีความเป็นกลางในการพิจารณาและอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓^๗ และมาตรา ๑๖^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

การที่จะพิจารณาว่ากรณีที่เกิดกรรมการสรรหาฯ ร้องคัดค้านผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและประพฤติทุจริต และกรณีที่เกิดกรรมการสรรหาฯ ถูกผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีคัดค้านการทำหน้าที่และคัดค้านการออกเสียงลงมติ จะถือว่าเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้นิยามคำว่า “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า กรรมการสรรหาฯ ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเป็นผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดี กรรมการสรรหาดังกล่าวจึงไม่ใช่ “คู่กรณี” ตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่เป็นกรณีที่อาจมีเหตุอื่นใดที่มีสภาพร้ายแรงอันจะทำให้การสรรหาอธิการบดีไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

“มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง

(๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(๕) เป็นเจ้านายหรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

สำหรับปัญหาว่า กรณีที่ผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีได้ยื่นคำคัดค้าน การทำหน้าที่ของกรรมการสรรหา เหตุตามข้อเท็จจริงดังกล่าวจะถือเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง ไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖^{๑๐} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะต้อง พิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไปว่ามีแนวโน้มในการก่อให้เกิดอคติหรือความเอนเอียงกัน อย่างรุนแรงจนอาจทำให้การใช้ดุลพินิจพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม ได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในเรื่องเสร็จที่ ๑๖๕/๒๕๔๗^{๑๑} ด้วยเหตุนี้ กรณีที่ผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีได้ยื่น คำคัดค้านการทำหน้าที่ของกรรมการสรรหา จึงเป็นเรื่องที่กรรมการสรรหา ผู้ถูกคัดค้านนั้นจะต้อง เป็นผู้พิจารณาด้วยตนเองว่าตนมีเหตุตามที่คัดค้านนั้นหรือไม่ หากเห็นว่าตนมีเหตุตามที่คัดค้าน ก็ให้หยุดการพิจารณาและถอนตัวออกจากการเป็นกรรมการสรรหาฯ แต่หากเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่ คัดค้านให้แจ้งให้ประธานกรรมการสรรหาฯ ทราบ เพื่อให้ประธานกรรมการสรรหาฯ เรียกประชุม คณะกรรมการสรรหาฯ เพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านและมีมติเกี่ยวกับกรรมการสรรหาฯ ผู้ถูกคัดค้านนั้น โดยในการประชุมดังกล่าว กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม และให้ถือว่าคณะกรรมการ สรรหาฯ คณะนั้นประกอบด้วยกรรมการสรรหาฯ ทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๕^{๑๒} และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

อย่างไรก็ดี หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดี ได้ยื่นคำคัดค้านการทำหน้าที่ของกรรมการสรรหา จำนวนหลายคนโดยอาศัยเหตุเดียวกัน และมีผล ทำให้คณะกรรมการสรรหาฯ ไม่อาจประชุมเพื่อพิจารณาและมีมติเกี่ยวกับกรรมการสรรหาฯ ผู้ถูกคัดค้านได้ เนื่องจากกรรมการสรรหาฯ ที่ไม่ถูกคัดค้านมีจำนวนเหลืออยู่ไม่เพียงพอที่จะเป็น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๑}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ขอหารือเหตุซึ่งมี สภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๑๗๕ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ ถึงมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

^{๑๒}มาตรา ๑๕ เมื่อมีกรณีตามมาตรา ๑๓ หรือคู่กรณีคัดค้านว่ากรรมการในคณะกรรมการ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีลักษณะดังกล่าว ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ในการประชุมดังกล่าวกรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถาม แล้วต้องออกจากที่ประชุม

ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้านในระหว่างที่กรรมการ ผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน

ถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดย วิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

การยื่นคำคัดค้านและการพิจารณาคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ในกฎกระทรวง

องค์ประชุมตามที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงต้องนำทบัญญัติมาตรา ๑๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาปรับใช้โดยอนุโลม กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหาฯ ต้องแจ้งให้สภามหาวิทยาลัยฯ ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาฯ พิจารณาคำคัดค้านนั้นและมีคำสั่งต่อไป หากสภามหาวิทยาลัยฯ เห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลเพียงพอก็ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาฯ ชุดใหม่เป็นผู้ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการสรรหาฯ ชุดเดิมที่ถูกคัดค้าน แต่หากเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลไม่เพียงพอก็ส่งยกคำคัดค้านนั้น ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๗๒๗/๒๕๕๔^๔

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๖๐

^๓มาตรา ๑๔ เมื่อมีกรณีตามมาตรา ๑๓ หรือคู่กรณีคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๓ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบเพื่อที่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป

การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน และการสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ที่ถูกคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๔บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเป็นคู่กรณีและการคัดค้านคณะกรรมการประเมินผลงานทั้งคณะ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๒๗ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี