

ใครมีอำนาจที่แท้จริงในการถอดถอนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(ลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์สยามธุรกิจ ฉบับวันพุธ 15-17 มีนาคม 2549)

อ.นพดล ปกรณ์นิมิตดี

อาจารย์ประจำสำนักงานอธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีปทุม

“การศึกษาสร้างคน คนสร้างชาติ” เป็นปรัชญาที่น่าจะสะท้อนให้เห็นได้เป็นอย่างดีว่า การศึกษามีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติให้มีความเจริญก้าวหน้า ซึ่งกลไกในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจเสรีให้เป็นไปได้ตามพลวัต ก็คือ ทรัพยากรบุคคลนั่นเอง หากขาดซึ่งทรัพยากรบุคคล การพัฒนาประเทศเพื่อสร้างความเจริญย่อมเป็นสิ่งที่มิได้เป็นไปได้ ภาคเอกชนโดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ได้มีส่วนเข้ามาช่วยภาครัฐในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาแก่เยาวชน ซึ่งเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญของประเทศมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2512 และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ตามลำดับ

ปัจจุบัน การบริหารงานและการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จะอยู่ภายใต้การกำกับและควบคุม ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างองค์กรและบุคคลที่มีความสำคัญต่อการบริหารและการจัดการศึกษาของสถาบัน อันได้แก่ สภาสถาบัน และอธิการบดี สภาสถาบันจะมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมกิจการทั่วไปของสถาบัน โดยมีอธิการบดี เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดทำหน้าที่ บริหารงานภายในสถาบัน อันประกอบไปด้วยสายงานด้านวิชาการ คือ คณะต่างๆ และสายงานด้านสนับสนุน เช่น สำนักงานอธิการบดี สำนักงานวิชาการ สำนักงานกิจการนักศึกษา เป็นต้น

ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 28 ได้กำหนดให้มีสภาสถาบันในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน แต่ละแห่ง อันประกอบไปด้วย

1. นายกสภาสถาบัน ซึ่งผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เสนอชื่อ
2. อธิการบดี กรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง
3. กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน แต่ไม่เกิน 14 คน ซึ่งผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ
4. กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเลือกจากบัญชีรายชื่อ ที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเห็นชอบ

รัฐได้เข้ามามีส่วนในการดำเนินงานของสภาสถาบัน โดยการที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการสภาสถาบัน ส่วนตำแหน่งเลขานุการสภาสถาบัน กฎหมายกำหนดให้สภาสถาบันแต่งตั้งจากผู้บริหารของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (รองอธิการบดี , ผู้ช่วยอธิการบดี หรือผู้อำนวยการสำนัก หรืออื่นๆ ตามโครงสร้างผู้บริหารในแต่ละสถาบัน) สภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (มาตรา 34) รวมทั้งหมด 25 ข้อ ซึ่งอาจจำแนกได้ออกเป็น 6 หมวดคือ

- 1) อำนาจที่เกี่ยวกับการออกข้อกำหนด ระเบียบ และข้อบังคับ
- 2) อำนาจในการอนุมัติ
- 3) อำนาจพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษา
- 4) อำนาจแต่งตั้งและถอดถอน

มาตรา 34 (15) แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี ศาสตราจารย์เกียรติคุณ

และถอดถอนคณาจารย์ประจำตามมาตรา 97

- 5) อำนาจให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งและถอดถอน
- 6) อำนาจสนับสนุน พัฒนา ส่งเสริม และอื่นๆ

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะอำนาจถอดถอนอธิการบดี ผู้บริหารสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคลตามกฎหมาย อธิการบดีนั้นมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อกำหนด ระเบียบ และข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมทั้งนโยบายและมติของสภาสถาบัน และอำนาจอื่นๆ อีก 12 ข้อ ตามมาตรา 43

ด้วยความเป็นผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาสูงสุด รับผิดชอบต่อการบริหารงานของสถาบัน อธิการบดีจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อทิศทางการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อันรวมถึงการจัดการศึกษาที่เป็นเลิศ และการพัฒนาคุณภาพของคณาจารย์ เจ้าหน้าที่ของสถาบัน ดังเหตุผลที่กล่าวมา การแต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี โดยหลักการจึงเป็นอำนาจของสภาสถาบันแต่เพียงผู้เดียวและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการถอดถอนอธิการบดีออกจากตำแหน่ง กฎหมายได้กำหนดเหตุสำคัญแห่งการถอดถอนได้ 4 กรณี ดังต่อไปนี้

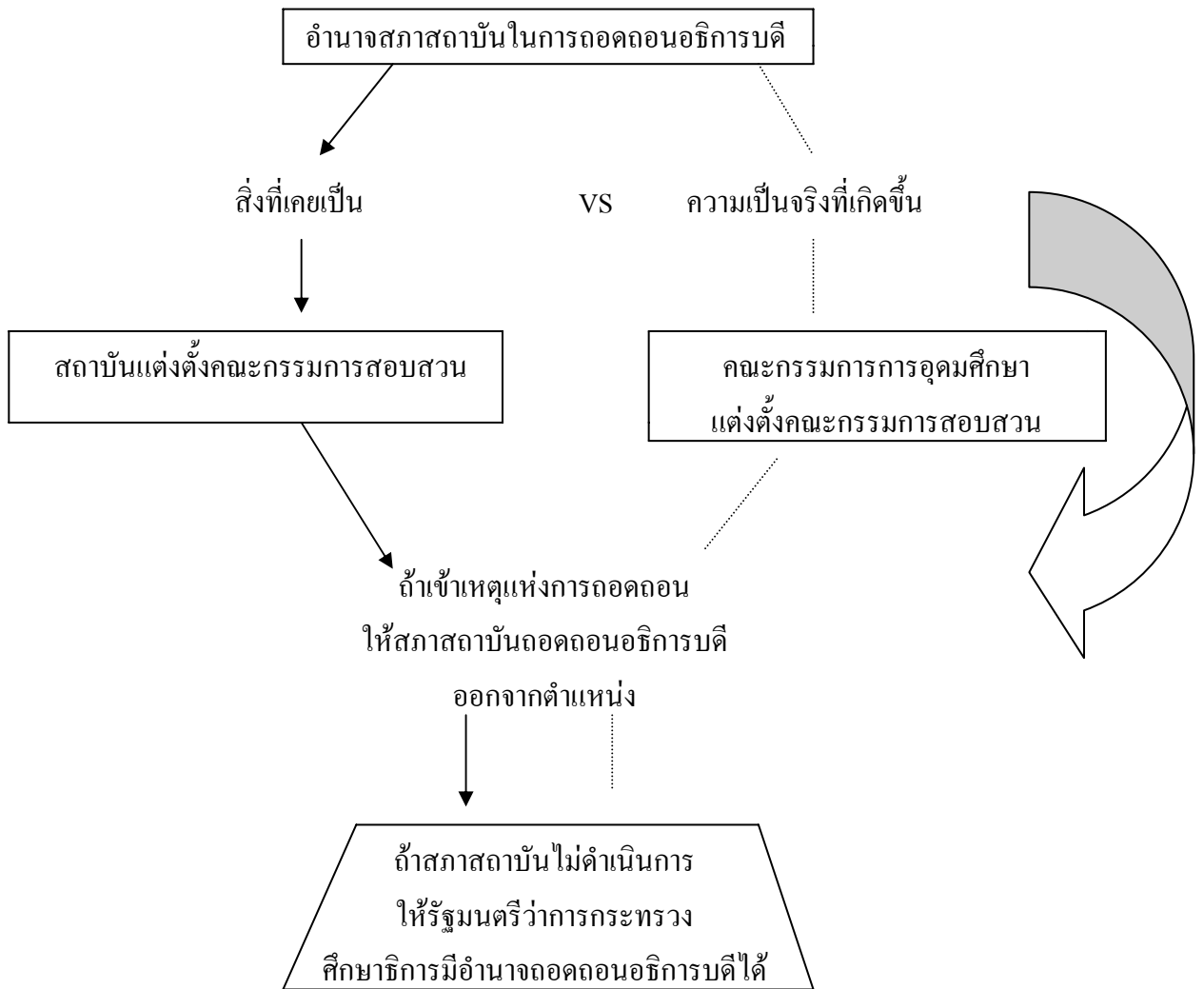
1. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม แห่งการเป็นอธิการบดี
2. ไม่จัดทำทะเบียนคณาจารย์และนักศึกษา ไม่จัดทำรายงานประจำปี งบการเงินประจำปี ไม่แจ้งการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ มิได้มีการจัดทำงบการเงินประจำปีให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบ และนำเสนอต่อสภาสถาบัน ใช้หรือยอมให้ผู้อื่นใช้ชื่อ ตรา สัญลักษณ์ หรือเครื่องหมายของสถาบันนอกเหนือจากข้อบังคับ หรือ สถานที่ภายในสถาบันเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือการอันไม่ควรแก่กิจการ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

3. ดำเนินกิจการสถาบัน

ในลักษณะที่อาจเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ
วัฒนธรรมของชาติ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

4. ดำเนินการจัดการศึกษาของสถาบัน โดยไม่มีคุณภาพทางวิชาการ
หรือไม่มีมาตรฐานการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

เหตุแห่งการถอดถอนอธิการบดีออกจากตำแหน่งทั้ง 4 ข้อนี้ บัญญัติไว้ในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 หมวด 7 ว่าด้วยการกำกับและควบคุม ซึ่งมีบทบัญญัติอยู่รวม 29 มาตรา โดยมีสาระสำคัญแห่งกฎหมายในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับการกำกับและควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยรัฐซึ่งมีสำนักคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้



จากการศึกษาข้อมูล ในรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ทำให้ทราบว่า ตามร่างเดิมได้กำหนดให้สภาสถาบันดำเนินการ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดี แต่ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ไม่เห็น ด้วยกับแนวทางดังกล่าว โดยเสนอขอให้ใช้ถ้อยคำใหม่เป็น ให้คณะกรรมการการอุดมศึกษา ดำเนินการ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดี ดังปรากฏตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่ประกาศใช้อยู่ ณ. ปัจจุบัน

เหตุผลประการสำคัญที่กำหนดให้คณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดี คือ ความไม่มั่นใจในคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดี ถ้ามีที่มาจากคนของสภาสถาบัน โดยได้ยกกรณีปัญหาการสอบสวนอธิการบดี ที่เคยเกิดขึ้นจริงในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน แห่งหนึ่ง ที่ทบวงมหาวิทยาลัยในขณะนั้นเห็นว่าอธิการบดีคนดังกล่าว ได้กระทำผิดจริง แต่ก็ทำอะไรมิได้ อันที่จริง แม้กรรมการสภาสถาบันส่วนใหญ่จะมาจากข้อเสนอชื่อของผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบัน แต่ตามกฎหมายถือว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้แต่งตั้ง เมื่อรัฐมนตรีลงนามในคำสั่ง แต่งตั้งกรรมการสภาสถาบัน กรรมการสภาสถาบันทั้งคณะจึงจะปฏิบัติหน้าที่ได้ ประกอบกับรายชื่อ ที่ผู้รับใบอนุญาตเสนอไปก็ได้รับการตรวจสอบด้วย จึงเกิดคำถามจากบางท่านว่า ทำไมถึงไม่อาจเชื่อมั่น ในกรรมการสภาสถาบันเหล่านี้ ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดี เป็นการที่รัฐประสงค์เข้ามากำกับและควบคุม การบริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชน การใช้กฎหมายใน 2 มาตราที่เกี่ยวกับการถอนอธิการบดี จึงเกิดความขัดแย้งกันเอง ทั้งๆ ที่กฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดม ศึกษาเอกชน (มาตรา 34) ได้กำหนดให้สภาสถาบัน มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี เช่นเดียวกับกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้น อันสืบเนื่องจากการที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนอธิการบดี ก็คือ เมื่อกำหนดให้สภาสถาบัน เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี แต่ในขั้นตอนของการสอบสวน กลับกำหนดให้คณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนอธิการบดี ได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการร้องขอจากสถาบัน และยังกำหนดให้สภาสถาบัน ต้องถอดถอนอธิการบดีภายใน 30 วัน นับแต่ทราบผล ถ้าไม่ดำเนินการก็ให้อำนาจรัฐมนตรีถอดถอน อธิการบดีออกจากตำแหน่งได้ ทำให้ สภาสถาบันไม่มีอำนาจถอดถอนอธิการบดีได้อย่างแท้จริง สภาสถาบัน มีอำนาจหน้าที่ ที่จะเห็นด้วยได้ประการเดียวกับผลการสอบสวนอธิการบดี ที่มาจากคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดี ที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการการอุดมศึกษาเท่านั้น เพราะแม้สภาสถาบัน จะไม่เห็นด้วยหรือไม่ปฏิบัติตาม รัฐมนตรีก็ยังสามารถถอดถอนอธิการบดีได้อยู่ดี หรือถ้ากรณีสมมติ สภาสถาบันประสงค์ดำเนินกระบวนการเพื่อการถอดถอนอธิการบดี ตามกฎหมายโดยจะไม่เกี่ยวข้องกับ คณะกรรมการการอุดมศึกษา สภาสถาบันก็ไม่สามารถถอดถอนอธิการบดีได้ ถ้าคณะกรรมการการ อุดมศึกษาไม่เห็นด้วย เพราะขั้นตอนการสอบสวน จะต้องขอให้คณะกรรมการการอุดมศึกษา ช่วยแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนอธิการบดีให้ ปัญหาที่กล่าวมาเป็นตัวอย่างข้างต้นจึงสามารถสะท้อนให้เห็น

ได้ว่า อำนาจการถอดถอนอธิการบดีของสภาสถาบัน เป็นเพียงอำนาจหน้าที่ อันมีไว้ตามตัวอักษรในกฎหมายเท่านั้น เปรียบเสมือนเป็นดาบที่ให้ไว้แต่ใช้ทำอะไรมิได้

การกำกับและควบคุมการบริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจากรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หมวด 7 มีอยู่หลายวิธีการ ไม่ว่าจะเป็นการกำกับและควบคุมการทำนิติกรรมสัญญา เวลาในการเปิดทำการเรียนการสอน การใช้อาคารสถานที่ การโฆษณา การเข้าควบคุมสถาบันและเพิกถอนใบอนุญาต รวมถึงการสอบสวนอธิการบดีและคณาจารย์ เพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยบางวิธีมีบทกำหนดโทษทางอาญา เพื่อให้การกำกับและควบคุมสัมฤทธิ์ผล ในทาง ปฏิบัติ

บัดนี้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ได้ประกาศใช้มาเป็นระยะเวลา 2 ปีเศษแล้ว ปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ได้เริ่มสะท้อนให้เห็นความจำเป็นในบางประเด็นของกฎหมายที่สมควรได้รับการแก้ไข แต่ว่า การเข้ามากำกับและควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจากรัฐ โดยการถอดถอนอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ออกจากตำแหน่งจะเป็นประเด็นที่สมควรจะได้รับการแก้ไขหรือไม่ คงเป็นคำถามที่ชวนผู้อ่าน มาสงสัยกันเพื่อจะได้ช่วยกันหาคำตอบอันจะเป็นประโยชน์ต่อวงการศึกษต่อไป