

การเลี่ยงข้อจำกัดวาระด้วยการเปลี่ยนชื่อหน่วยงาน:
การศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี
Circumventing Term Limits through Organizational Renaming:
A Comparative Study of Thailand, France, and Germany

ธันท์พัชร อัสวเสมาชัย¹

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบแนวปฏิบัติและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
ในกรณีศึกษาการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานหรือปรับโครงสร้างเพื่อยืดอายุการดำรงตำแหน่ง
หลังครบกำหนดวาระตามข้อบังคับเดิมจากประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี
และเพื่อศึกษาผลกระทบทางกฎหมายและแนวทางทางออกที่อาจนำมาใช้ปรับแก้
ในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ การศึกษานี้ใช้วิธีวิจัยเอกสารเชิงคุณภาพ
เปรียบเทียบแนวปฏิบัติในประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี
เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายและเสนอแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม ผลการศึกษา
พบว่า ประเทศไทยยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลที่ชัดเจนเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ส่งผลให้
เกิดการใช้ดุลยพินิจโดยไม่มีมาตรฐานควบคุม ขณะที่ฝรั่งเศสมีกฎหมายกลาง
และการตีความโดยศาลรัฐประศาสน์ที่ยึดตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย
ส่วนเยอรมนีแม้ไม่มีกฎหมายกลาง แต่ศาลแรงงานสูงสุดของประเทศยืนยันหลักการ
ห้ามการแต่งตั้งซ้ำเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดวาระ บทความเสนอให้ประเทศไทยกำหนด

¹ *Tananpach Asavasemachai*

อาจารย์ประจำสาขาวิชาการสื่อสารการตลาดและธุรกิจบันเทิง คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จ
เจ้าพระยา

Lecturer in Marketing Communication and Entertainment Business, Faculty of Management Science,
Bansomdejchaopraya Rajabhat University.

Email Tananpach.as@bsru.ac.th

กฎหมายหรือแนวปฏิบัติกลางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการนับวาระการดำรงตำแหน่งและเสริม
กลไกตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก รวมถึงส่งเสริมบทบาทของประชาคมมหาวิทยาลัย
ในการกำกับดูแล เพื่อให้การบริหารในมหาวิทยาลัยมีความโปร่งใสและเป็นธรรม

คำสำคัญ : วาระการดำรงตำแหน่ง ธรรมภิบาล การเปลี่ยนชื่อหน่วยงาน

Abstract

This article aims to compare the relevant legal principles and administrative practices concerning cases in which institutional name changes or structural reorganizations are employed to extend the tenure of officeholders beyond the limits prescribed by existing regulations, using Thailand, France, and Germany as comparative case studies. It further seeks to examine the legal implications of such practices and to propose potential solutions or policy measures that could be applied to reform the governance systems in both Thai and international contexts. Using qualitative document analysis, the study compares practices in Thailand, France, and Germany to assess legal implications and propose regulatory improvements. Findings reveal that Thailand lacks clear judicial rulings on the issue, allowing university councils to exercise discretionary authority without standardized oversight. In contrast, France enforces strict term limits under national law and through purposive interpretations by the Conseil d'État. Germany, though decentralized, upholds similar principles via state-level legislation and rulings from the Federal Labour Court. The study recommends establishing clear national guidelines defining “term” and “position,” enhancing external oversight mechanisms, and strengthening the participatory role of academic communities in leadership selection. These measures aim to safeguard good governance and restore public trust in higher education administration.

Keywords : Term Limit, Good Governance, Unit Renaming

1. บทนำ (Introduction)

ปัจจุบัน มหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ทิศทาง และมาตรฐานของระบบอุดมศึกษาโดยรวม อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏ ยังคงมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดโครงสร้างการบริหารอำนาจหน้าที่และกลไกภายในที่เป็นอิสระจากการบริหารแบบรวมศูนย์

แม้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวง อว. แต่ก็มีหน้าที่ในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล โดยพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ส่วนที่ 6 หลักธรรมาภิบาล ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การดำเนินกิจการของสถาบันอุดมศึกษาและบุคลากรต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลทั้งด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ² หลักการนี้สะท้อนแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของสาธารณะและการถ่วงดุลอำนาจภายในองค์กร หนึ่งในกลไกสำคัญของการส่งเสริมธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา คือ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารระดับสูง เช่น อธิการบดี ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของอธิการบดีไว้ครั้งละ 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกไม่เกิน 1 วาระติดต่อกัน³ แนวปฏิบัติดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่มุ่งเน้นการหมุนเวียนผู้นำ ป้องกันการผูกขาดอำนาจ และส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารจัดการ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ พบว่ามีบางกรณีที่มหาวิทยาลัยบางแห่งใช้วิธีการเปลี่ยนชื่อหรือโครงสร้างหน่วยงานเพื่อให้ผู้บริหารคนเดิมสามารถดำรงตำแหน่งต่อได้ แม้จะครบวาระตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วซึ่งนำไปสู่ข้อถกเถียงในเชิงกฎหมายและจริยธรรมด้านการบริหาร พฤติกรรมลักษณะนี้สะท้อนการใช้ช่องว่างทางกฎหมาย

² พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ส่วนที่ 6 หลักธรรมาภิบาล.

³ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 30 วรรคแรก.

ซึ่งแม้จะไม่มีกฎหมายห้ามไว้โดยตรง แต่กลับขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจและเปิดโอกาสให้ผู้ใหม่เข้ามาบริหารเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลง

สถานการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งและกลไกตรวจสอบการดำรงตำแหน่งซ้ำ ทั้งยังควรพิจารณาแนวทางเพิ่มเติม เช่น การกำหนดช่วงเวลาพักการดำรงตำแหน่ง (Cooling-off Period) หรือการเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในการกำกับตรวจสอบกระบวนการสรรหา เพื่อให้การบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษามีความโปร่งใสและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์ (Objective)

2.1 เพื่อเปรียบเทียบแนวปฏิบัติและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกรณีศึกษาการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานหรือปรับโครงสร้างเพื่อยืดอายุการดำรงตำแหน่งหลังครบกำหนดวาระตามข้อบังคับเดิมจากประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี

2.2 เพื่อศึกษาผลกระทบทางกฎหมายและแนวทางทางออกที่อาจนำมาใช้ปรับแก้ในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

3. วิธีการศึกษา (Methodology)

การศึกษานี้ใช้การวิจัยเอกสารเชิงคุณภาพ (Qualitative Document Analysis) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารกฎหมาย ข้อบังคับมหาวิทยาลัย คำพิพากษาศาลปกครอง และบทความวิชาการในประเทศไทย ฝรั่งเศส และเยอรมนี เหนือการเลือกประเทศอ้างอิงอยู่ที่ความคล้ายคลึงด้านระบบกฎหมายและโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย (Civil Law System) การวิเคราะห์ใช้วิธีการเปรียบเทียบเชิงเนื้อหา (Comparative Legal Analysis) เพื่อระบุจุดร่วมและจุดต่างทางหลักการและการบังคับใช้

4. แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (Concepts and Related Literature)

การศึกษาการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารมหาวิทยาลัย มีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และแนวคิดเรื่องการหมุนเวียนผู้นำ (Leadership Rotation) ในทางทฤษฎี หลักธรรมาภิบาลในการบริหารมหาวิทยาลัยมุ่งเน้นให้กระบวนการสรรหา แต่งตั้ง และกำหนดวาระเป็นไปอย่างโปร่งใส มีส่วนร่วม และตรวจสอบได้ คณะกรรมการการอุดมศึกษา⁴ ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของกระบวนการสรรหาตำแหน่งบริหารภายในมหาวิทยาลัยควรดำเนินการตาม พรบ. และข้อบังคับของมหาวิทยาลัยโดยเคร่งครัดและให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้เน้นที่หลักความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ยึดหลักนิติธรรม คุณธรรมในการสรรหาและแต่งตั้งผู้บริหาร⁵ เพื่อป้องกันการตั้งคนเดิมต่อเนื่องโดยไม่เปิดโอกาสให้ภายนอกเข้ารับสมัคร การละเลยหลักการเหล่านี้สามารถบั่นทอนความน่าเชื่อถือของสถาบันและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการได้

หลักการหมุนเวียนผู้นำในสถานศึกษาและองค์กรมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจ ป้องกันการผูกขาด และลดความเปราะบางต่อการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ งานวิจัยของ Smits⁶ ชี้ว่า การจำกัดระยะเวลาผู้นำระดับสูงของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะกรอบระยะเวลาสูงสุด 6-8 ปี มีส่วนช่วยส่งเสริมความมีชีวิตชีวา การสร้างนวัตกรรม และการรักษาระบบตรวจสอบภายในภาควิชาการได้ดีที่สุด การจำกัดวาระยังช่วยให้ผู้นำไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากเกินไป และเอื้อต่อการถ่ายโอนอำนาจบริหารที่ราบรื่น แม้จะมีข้อโต้แย้งว่าการจำกัดวาระอาจลดความต่อเนื่องในการบริหารงานและทำให้สูญเสียความรู้เชิงสถาบัน (Institutional Memory) แต่ประโยชน์ของการส่งเสริมความหลากหลาย การถ่ายทอดผู้นำ และการเปิดโอกาส

⁴ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา, หมวดที่ 3 ธรรมาภิบาลในระดับผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ส่วนที่ 1 โครงสร้างของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา.

⁵ อนุชา จันทร์สม, ธรรมาภิบาลกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย, วารสารพัฒนาการเศรษฐกิจ, ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม 2559), 107, 86-117.

⁶ Smits, J. M., The Comparative Law and Economics of Term Limits for Academic Leadership, Niels Philipson et al (eds.), By the End of the Day (Liber amicorum Michael Faure), pp. 392.

ให้เกิดความคิดใหม่ ๆ มักถูกมองว่ามีน้ำหนักมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการสืบทอดอำนาจที่ยาวนานเกินไป

ในมิติของธรรมาภิบาล การจำกัดวาระผู้นำถือเป็นกลไกสำคัญที่สะท้อนหลักการพื้นฐานของความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของการบริหารที่ดีในภาครัฐ⁷ การกำหนดวาระและการหมุนเวียนผู้นำจึงมิได้เป็นเพียงข้อกำหนดทางกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นเครื่องมือในการควบคุมอำนาจไม่ให้ถูกผูกขาดในระยะยาว และช่วยสร้างความไว้วางใจของสาธารณะต่อสถาบัน⁸ งานศึกษาทางการบริหารรัฐกิจชี้ว่าการเปลี่ยนผู้นำเป็นระยะยังช่วยกระตุ้นนวัตกรรมในองค์กร เนื่องจากผู้นำใหม่มักนำเสนอแนวทางการบริหารและวิสัยทัศน์ที่แตกต่าง ส่งผลให้ลดความเสี่ยงของการรวมศูนย์อำนาจและส่งเสริมการปรับตัวขององค์กร⁹ ดังนั้น การจำกัดวาระผู้นำและการส่งเสริมระบบหมุนเวียนตำแหน่งจึงสามารถมองได้ว่าเป็นกลไกเชิงสถาบันที่สนับสนุนธรรมาภิบาลและเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการสมัยใหม่ในระดับมหาวิทยาลัยและองค์กรสาธารณะโดยรวม

5. ผลการศึกษา (Results)

5.1 เปรียบเทียบแนวปฏิบัติและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกรณีศึกษา การเปลี่ยนชื่อหน่วยงานหรือปรับโครงสร้างเพื่อยืดอายุการดำรงตำแหน่งหลังครบกำหนดวาระตามข้อบังคับเดิมจากประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี

การวิเคราะห์กรณีศึกษาการเลียงข้อจำกัดวาระในมหาวิทยาลัยนี้จะพิจารณากรอบกฎหมายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจำกัดวาระผู้บริหารมหาวิทยาลัยใน 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี เพื่อทำความเข้าใจความแตกต่างและผลกระทบที่เกิดขึ้น

⁷ Johnston, M., Good governance: Rule of law, transparency and accountability, UNESCO IIEP.

⁸ Del Monte, M., & Daale, B., Term limits in parliamentary mandates – Democratic renewal or disruption?, European Parliamentary Research Service.

⁹ Smart, M. & Daniel, M., Term limits and electoral accountability, *Journal of Public Economics*, 107 (2013), 93–102.

5.1.1 บริบทประเทศไทย

ในประเทศไทย สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ที่อยู่ในสังกัดรัฐ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยในกำกับกระทรวง มีกฎหมายและข้อบังคับภายในที่จำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง เช่น พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ส่วนที่ 6 บัญญัติให้มหาวิทยาลัยดำเนินกิจการภายใต้หลักธรรมาภิบาล สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและขจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีกลไกในการส่งเสริม ตรวจสอบและบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ¹⁰ ขณะที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 28 มาตรา 30 กำหนดว่า หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญและคุณสมบัติเหมาะสมกับวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย การสรรหาจากต้องเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของบุคลากรของมหาวิทยาลัย อธิการบดีดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งต่อเนื่องไม่เกินสองวาระ¹¹ หรือคณบดี หรือผู้อำนวยการสำนัก/กอง โดยทั่วไปกำหนดวาระละ 4 ปี และไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ซึ่งรวมสูงสุด 8 ปี เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 34 กำหนดให้อธิการบดีมีวาระสี่ปีและไม่เกินสองวาระต่อเนื่อง เช่นเดียวกับผู้บริหารตำแหน่งอื่น ๆ ได้แก่ มาตรา 42 วรรคสอง กำหนดวาระของคณบดี มาตรา 43 วรรคสอง กำหนดวาระของผู้อำนวยการสถาบัน สำนัก หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ¹² การกำหนดวาระที่ชัดเจนนี้ สะท้อนเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการป้องกันการสืบทอดอำนาจที่ยาวนานเกินไป และสนับสนุนการหมุนเวียนผู้นำ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติได้เกิดช่องโหว่ทางกฎหมายที่ถูกนำมาใช้ในเชิงเทคนิค เพื่อยืดอายุวาระผู้นำมหาวิทยาลัยให้ยาวนานขึ้น โดยอาศัยวิธีการเปลี่ยนชื่อหรือปรับโครงสร้างหน่วยงานภายใน ตัวอย่างที่พบคือ การเปลี่ยนชื่อ “สำนัก A”

¹⁰ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ส่วนที่ 6 หลักธรรมาภิบาล มาตรา 19 และมาตรา 20.

¹¹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 28 และมาตรา 30.

¹² พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558 มาตรา 34 มาตรา 42 และมาตรา 43.

เป็น “สำนัก AA” หรือเปลี่ยน “ศูนย์ A” ให้เป็น “สถาบัน A” กลไกนี้ทำให้คณะกรรมการ สภามหาวิทยาลัยสามารถนับว่าเป็น “ตำแหน่งใหม่” และแต่งตั้งบุคคลเดิมให้ดำรงตำแหน่ง ต่อเนื่องโดยนับวาระใหม่ได้ เทคนิคนี้ไม่ได้ถูกระบุในกฎหมายโดยตรง แต่เป็นการอาศัย อำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการจัดองค์กรภายในตามข้อบังคับ

การดำเนินการในลักษณะนี้ แม้จะไม่ได้ขัดต่อตัวบทกฎหมายโดยตรง เนื่องจาก ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลไทยที่ระบุว่า การเปลี่ยนชื่อหน่วยงานจะถือเป็นการก่อตั้ง หน่วยงานใหม่หรือไม่ แต่การปฏิบัติเช่นนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าขัดต่อ หลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการสรรหา และแต่งตั้งผู้บริหาร สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา¹³ ได้เน้นย้ำว่าการบริหาร จัดการควรเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ การเปลี่ยนชื่อ หน่วยงานเพื่อยืดอายุวาระก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในเกณฑ์การดำรงตำแหน่ง และเปิดช่องให้เกิดความไม่เป็นธรรม เนื่องจากอาจเป็นการยืดยาวโดยไม่ผ่าน กระบวนการพิจารณาหรือสรรหาใหม่ ซึ่งขัดต่อหลักความประพฤติดชอบ สุจริต และหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะหากมีเจตนาหลบเลี่ยงข้อบังคับ ของมหาวิทยาลัย กลวิธีเช่นนี้อาจขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้เกิดความต่อเนื่อง ควบคู่กับการหมุนเวียนอำนาจ อันเป็นหัวใจของธรรมาภิบาลในองค์กรสาธารณะ

5.1.2 บริบทประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส กฎหมายที่ควบคุมการบริหารมหาวิทยาลัยมีความเข้มงวด และชัดเจนอย่างยิ่ง โดยมีหลักการสำคัญในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ของผู้บริหาร เพื่อธำรงไว้ซึ่งหลักธรรมาภิบาลและการหมุนเวียนผู้นำ ประเด็นสำคัญ ถูกกำหนดไว้ใน *Code de l'éducation*¹⁴ ซึ่งเป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยการศึกษา มาตรา L.712-2 โดยบัญญัติอย่างชัดเจนว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัย (*Président d'université*) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสามารถต่ออายุการดำรง ตำแหน่งได้เพียง 1 ครั้งเท่านั้นซึ่งหมายความว่าบุคคลหนึ่งไม่สามารถดำรงตำแหน่ง

¹³ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ส่วนที่ 6 หลักธรรมาภิบาล.

¹⁴ Code de l'éducation, Article L.7122.

เกินสองวาระติดต่อกัน การบริหารสถาบันอุดมศึกษาในประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะที่ยึดหลักธรรมาภิบาลอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับของกฎหมายที่ควบคุมโครงสร้างองค์กรและการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารระดับสูง กฎหมายฝรั่งเศสได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจและส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการบริหาร สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องการให้เกิดการหมุนเวียนของผู้นำอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดวิสัยทัศน์ใหม่ ๆ ในการบริหารสถาบัน

บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องการจำกัดการผูกขาดอำนาจและส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านผู้นำเพื่อนำเสนอวิสัยทัศน์ใหม่ ๆ วุฒิสภาฝรั่งเศส (Sénat français) โดยระบุว่า “ไม่มีอธิการบดีมหาวิทยาลัยคนใดสามารถดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันได้” การควบคุมทางกฎหมายที่เข้มข้นในระดับประมวลกฎหมายเช่นนี้ ทำให้ระบบการบริหารมหาวิทยาลัยของฝรั่งเศสไม่เปิดช่องทางเทคนิคใด ๆ ที่จะอนุญาตให้มีการขยายวาระการดำรงตำแหน่งเกินขีดจำกัดที่กฎหมายกำหนดไว้ วุฒิสภาฝรั่งเศสได้ยืนยันหลักการนี้ไว้อย่างชัดเจน โดยในปี 2011 ได้มีการชี้แจงว่า การจำกัดวาระเป็นนโยบายที่ออกแบบมาเพื่อรักษาสมดุลระหว่างความต่อเนื่องในการบริหารกับการป้องกันการผูกขาดอำนาจ¹⁵ นอกจากนี้ รายงานจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของฝรั่งเศส¹⁶ ชี้ให้เห็นว่าการบริหารในรูปแบบดังกล่าวช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพองค์กร และสร้างความชัดเจนในบทบาทของผู้บริหารระดับสูงในมหาวิทยาลัย

นอกจากนั้น บทบาทของศาลรัฐประศาสน์ (Conseil d'État) ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสทำหน้าที่พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการทางปกครอง ศาลแห่งนี้ยึดมั่นในหลัก “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” (*esprit de la loi*) ถือเป็นกลไกสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์อย่างเคร่งครัด ซึ่งหมายถึงการตีความกฎหมายโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

¹⁵ Sénat français, Question écrite n° 21211.

¹⁶ Cour des comptes, La gouvernance des universités.

ของบทบัญญัตินั้น ๆ¹⁷ หากมีการใช้กลไกทางเทคนิค การปรับโครงสร้างองค์กร หรือแม้กระทั่งการย้ายผู้บริหารไปยังตำแหน่งใหม่โดยที่ยังคงรักษาบทบาทหรือ อำนาจหน้าที่เดิม เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดวาระที่กฎหมายกำหนด ศาลรัฐประศาสนมัติ อาจพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจมีคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนั้นได้ แนวทางปฏิบัติของศาลนี้แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่น ในการรักษาความโปร่งใส ความเป็นธรรม และการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมในการแต่งตั้ง ผู้บริหารในหน่วยงานสาธารณะรวมถึงสถาบันอุดมศึกษา เพื่อป้องกันการบิดเบือนกฎหมาย และธำรงไว้ซึ่งความสมบูรณ์ของระบอบราชการสาธารณะ

5.1.3 บริบทประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีมีระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (*Federal State*) ซึ่งหมายความว่ารัฐสมาชิกทั้ง 16 รัฐ (*Länder*) มีอำนาจในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการศึกษาระดับอุดมศึกษาของตนเอง ส่งผลให้ไม่มีกฎหมายกลางของรัฐบาลกลาง (*Bundesgesetz*) ที่กำหนดแนวทางเดียวกันทั่วประเทศเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง ของอธิการบดีหรือศาสตราจารย์มหาวิทยาลัยโดยตรง อย่างไรก็ตาม กฎหมายของแต่ละรัฐ ได้วางหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดไว้ เช่น กฎหมายการอุดมศึกษาของรัฐบรันเดินบวร์ค (*Brandenburgisches Hochschulgesetz*) ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า การแต่งตั้งซ้ำ (*Erneute Berufung*) ของอาจารย์มหาวิทยาลัยหรือบุคคลในตำแหน่งเทียบเท่า เช่น อธิการบดี สามารถกระทำได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น¹⁸

นอกจากนี้ ศาลแรงงานสูงสุดของเยอรมนี (*Bundesarbeitsgericht*) ได้วินิจฉัย ยืนยันหลักการนี้ในคดีสำคัญ หมายเลข 7 AZR 143/15 โดยตัดสินว่าการต่อสัญญา ให้ดำรงตำแหน่งเป็นศาสตราจารย์ซ้ำโดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนการประกาศ

¹⁷ Kafand, X. M., Les conséquences constitutionnelles d'une cessation volontaire des fonctions présidentielles dans la Constitution française de la V^e République, *Village de la Justice*, (2024, August 23).

¹⁸ Brandenburgisches Hochschulgesetz Abschnitt 8 Zentrale Hochschulorganisation § 71 Präsidentin oder Präsident.

ตำแหน่งใหม่ (*öffentliche Ausschreibung*) นั้นขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยศาลได้ย้ำว่าการแต่งตั้งอีกครั้งเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นศาสตราจารย์เป็นไปได้เพียงหนึ่งครั้งเท่านั้น¹⁹

ในมุมมองทางรัฐศาสตร์ แม้ว่าตำแหน่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยในเยอรมนีจะไม่ใช้ตำแหน่งทางการเมืองโดยตรง แต่การปกครองในมหาวิทยาลัยของเยอรมนีก็ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องความโปร่งใส ความรับผิดชอบและการหมุนเวียนผู้นำ เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการตรวจสอบภายในและลดการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งเป็นหลักการที่ฝังลึกอยู่ในระบบการจัดการอุดมศึกษาของประเทศ²⁰ ระบบนี้สะท้อนแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัย (*Participatory Democracy*) ที่เปิดโอกาสให้สภามหาวิทยาลัย (*Hochschulrat*) คณาจารย์ และนักศึกษา มีบทบาทในการคัดเลือกหรือมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งผู้นำ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดการมหาวิทยาลัยของเยอรมนีนั้นไม่ได้เป็นเพียงระบบราชการเท่านั้น แต่ยังเป็นระบบที่ผสมผสานการมีส่วนร่วมกับกลไกการตรวจสอบอย่างรอบคอบ²¹

การผสมผสานของกลไกราชการกับการมีส่วนร่วมในระดับองค์กรเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่าแม้ระบบอุดมศึกษาของเยอรมนีจะมีความหลากหลายตามบริบทของแต่ละรัฐ แต่ก็มีแนวโน้มร่วมกันในการยกระดับธรรมาภิบาลผ่านโครงสร้างที่เปิดให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจอย่างเป็นระบบ

จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาของทั้งสามประเทศ สามารถสรุปความแตกต่างและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจำกัดวาระผู้บริหารมหาวิทยาลัยได้ดังตารางเปรียบเทียบนี้

¹⁹ Bundesarbeitsgericht, Urteil – 7 AZR 143/15.

²⁰ Wolter, A., & Kerst, C., The ‘Academisation’ of the German qualification system: Recent developments in the relationships between vocational training and higher education in Germany, *Research in Comparative and International Education*, Vol. 10 No.4 (2015), 510–524.

²¹ Dobbins, M., & Knill, C., Higher education governance in France, Germany, and Italy: Change and continuity in policy and practice, *Policy and Society*, Vol. 36 No. 1 (2017), 67–88.

ตารางที่ 1 สรุปความแตกต่างและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจำกัดวาระผู้บริหารมหาวิทยาลัย

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี
วาระมาตรฐานของตำแหน่งบริหารมหาวิทยาลัย	4 ปี, ไม่เกิน 2 วาระ (ข้อบังคับ)	4 ปี, ต่อได้ 1 ครั้ง (L. 712-2 Code de l'éducation)	วาระไม่ชัดเจนกลาง แต่แต่งตั้งซ้ำได้เพียงครั้งเดียวตามกฎหมายรัฐ
การเปลี่ยนชื่อ/โครงสร้างเพื่อยืดวาระ	มีเทคนิค “เปลี่ยนชื่อหน่วยงาน” เพื่อเริ่มนับวาระใหม่อย่างมีนัยยะเชิงเทคนิค	ไม่ยอมรับ เลี่ยงข้อจำกัด ถือเป็นผิดกฎหมาย	ไม่พบกลไกแบบไทย ศาลแรงงานปฏิเสธ การแต่งตั้งซ้ำที่เลี่ยงข้อจำกัด
การบังคับใช้ตามธรรมนูญ/คำพิพากษา	ยังไม่มี คำพิพากษาชัดเจน	ศาลรัฐ-ประศาสน์มติให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย	Bundesarbeitsgericht ยืนยันว่าวิธีเลี่ยงข้อกำหนดไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ที่มา: ผู้ศึกษา

ตารางเปรียบเทียบแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญจากประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีในประเด็นการเลี่ยงข้อจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งผู้บริหารมหาวิทยาลัย การปฏิบัติในประเทศไทยที่ใช้การเปลี่ยนชื่อหรือปรับโครงสร้างหน่วยงานเพื่อขยายวาระ เป็นกลไกที่อาศัยช่องว่างทางกฎหมายที่ยังไม่มี คำวินิจฉัยจากศาลที่ชัดเจน การกระทำเช่นนี้จึงสามารถตีความได้ว่า

เป็นการปฏิบัติตามตัวบทของกฎหมายแต่ขัดแย้งอย่างรุนแรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจและส่งเสริมการหมุนเวียนผู้นำ

ในทางกลับกัน ทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีแสดงให้เห็นถึงระบบกฎหมายที่มุ่งเน้นการรักษาเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายกลางที่ชัดเจนและศาลรัฐประศาสน์ที่มีบทบาทเชิงรุกในการตีความและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อไม่ให้มีการหลีกเลี่ยงข้อจำกัดวาระด้วยวิธีการทางเทคนิค เช่นเดียวกันในประเทศเยอรมนี แม้จะเป็นระบบสหพันธรัฐแต่ศาลแรงงานสูงสุดก็มีบทบาทสำคัญในการยืนยันหลักการห้ามการแต่งตั้งซ้ำที่มุ่งเลี่ยงข้อจำกัดที่กำหนดโดยกฎหมายระดับรัฐ

ความแตกต่างนี้ชี้ให้เห็นว่าระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีมีกลไกที่แข็งแกร่งกว่าในการปิดช่องโหว่และป้องกันการใช้ดุลยพินิจในทางที่บิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การใช้กลไก “เปลี่ยนชื่อหน่วยงาน” ในประเทศไทยจึงเป็นการบ่อนทำลายหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความรับผิดชอบ เมื่อผู้บริหารสามารถดำรงตำแหน่งต่อเนื่องได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการสรรหาที่เปิดกว้างและโปร่งใส ย่อมส่งผลให้เกิดการขาดการแข่งขันขาดโอกาสสำหรับผู้นำใหม่ที่มีวิสัยทัศน์ที่แตกต่าง และอาจนำไปสู่การผูกขาดอำนาจหรือการตัดสินใจที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลเดิม แม้จะมีข้อโต้แย้งว่าการจำกัดวาระอาจทำให้สูญเสียความต่อเนื่องและความมั่นคง หรือความรู้เชิงสถาบันแต่การที่ระบบเปิดช่องให้มีการหลีกเลี่ยงข้อจำกัดวาระโดยไม่ผ่านการตรวจสอบที่เพียงพอ ย่อมส่งผลเสียต่อการคานอำนาจ (Checks and Balances) ภายในมหาวิทยาลัย และลดทอนความเชื่อมั่นของประชาคมมหาวิทยาลัยและสาธารณชนต่อการบริหารงานของสถาบัน ปัญหาหลักในบริบทไทยจึงไม่ได้อยู่ที่การไม่มีกฎหมายจำกัดวาระ แต่เป็นการขาดกลไกที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการตีความและบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์การที่ศาลไทยยังไม่มีคำวินิจฉัยที่ชัดเจนในประเด็นนี้ ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่เอื้อ

ให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันและนำไปสู่การใช้ดุลยพินิจที่อาจไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

5.2 ผลกระทบทางกฎหมายและแนวทางทางออกที่อาจนำมาใช้ปรับแก้ ในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ

5.2.1 ผลกระทบทางกฎหมายและธรรมาภิบาลในประเทศไทย

การปรับโครงสร้างเพื่อยึดวาระผู้บริหารมหาวิทยาลัยในไทยส่งผลต่อทั้งกฎหมายและธรรมาภิบาล แม้ไม่ขัดต่อบทกฎหมายโดยตรง แต่ขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่มุ่งจำกัดวาระเพื่อป้องกันการสืบทอดอำนาจและส่งเสริมการกระจายอำนาจการใช้ข้อบังคับภายในหลีกเลี่ยงหลักการดังกล่าวอาจเข้าข่ายปฏิบัติราชการโดยมิชอบหรือผิดจริยธรรม เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้สมัครเกณฑ์คุณสมบัติไม่ชัดเจน หรือไม่รับฟังความคิดเห็นจากประชาคม ส่งผลให้กระบวนการสรรหาขาดความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือ

ในทางปฏิบัติพบว่ามีการใช้กลไกปรับโครงสร้างหน่วยงาน เช่น เปลี่ยนชื่อหรือสถานะจาก “วิทยาลัย” เป็น “คณะ” เพื่อเปิดทางให้ผู้บริหารเดิมดำรงตำแหน่งต่อ อ้างว่าเป็นหน่วยงานใหม่ไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดวาระเดิม แม้ไม่ขัดกฎหมายโดยตรง แต่ขัดเจตนารมณ์และอาจเข้าข่ายการใช้อำนาจทางปกครองโดยมิชอบ งานวิจัยของสิริวิท อิศโร ยังชี้ปัญหาการแต่งตั้งกรรมการสรรหาที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้สมัคร และการกำหนดเกณฑ์คัดเลือกที่ไม่ชัดเจน ซึ่งส่งผลต่อความโปร่งใสและความเป็นธรรมในกระบวนการสรรหาทำให้เกิดข้อสงสัยเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและความไม่เป็นธรรมในกระบวนการสรรหา²² หรือการศึกษาวิจัยที่ได้สะท้อนปัญหาการใช้ดุลยพินิจของสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสรรหาเพื่อเลี่ยงหลักธรรมาภิบาล เช่น การจัดตั้งกรรมการสรรหาซ้ำหรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายใน ซึ่งอาจทำให้ผู้บริหารเดิมสามารถรักษาอำนาจต่อเนืองได้ แม้ไม่ขัดต่อบทบัญญัติใน พ.ร.บ. โดยตรงก็ตาม ผลคือเกิดความขัดแย้งภายในระดับสภามหาวิทยาลัยและศาลปกครองต้องเข้าแทรกแซง

²² สิริวิท อิศโร, *รวบรวมสภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา และข้อเสนอแนะในการแก้ไข้ปัญหา*.

มีการใช้ดุลยพินิจของสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสรรหาเพื่อหลีกเลี่ยงหลักธรรมาภิบาล เช่น การจัดตั้งกรรมการสรรหาซ้ำหรือการปรับโครงสร้างภายใน เพื่อเอื้อให้ผู้บริหารเดิมสามารถดำรงตำแหน่งต่อได้²³

นอกจากนั้น ศาลปกครองนครราชสีมาได้วินิจฉัยในปี 2560 ว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์มีการดำรงตำแหน่งเกินอายุหรือเกินวาระตามที่ พ.ร.บ. กำหนด ซึ่งสะท้อนว่าแม้ไม่ได้มีการปรับโครงสร้างชัดเจน แต่ผลของการเลี่ยงเงื่อนไขทางกฎหมาย (เช่น การใช้ข้อบังคับสภา) ทำให้ผู้บริหารอาจถือนั่งเกินวาระได้ และศาลเห็นว่าเข้าข่ายไม่ชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมาย นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลปกครองนครราชสีมา ในปี 2560 กรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ชี้ว่า การดำรงตำแหน่งเกินวาระตามที่ พระราชบัญญัติกำหนด แม้ใช้ข้อบังคับภายในเพื่อรองรับ ก็ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁴ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับกรณีการแต่งตั้งผู้บริหารผ่านโครงสร้างที่เปลี่ยนชื่อสามารถประยุกต์ใช้แนวคิดนี้ได้เช่นกัน การแต่งตั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัยเป็นประเด็นสำคัญด้านกฎหมายและธรรมาภิบาล เพราะพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่กำหนดวาระดำรงตำแหน่งชัดเจน เช่น อธิการบดีวาระละ 3-4 ปี ต่อเนื่องได้ไม่เกิน 2 วาระ (รวม 6-8 ปี) เพื่อกระจายอำนาจ ป้องกันการสืบทอดอำนาจยาวนาน และสร้างความโปร่งใส การใช้วิธีเปลี่ยนชื่อหรือปรับสถานะหน่วยงานเพื่อแต่งตั้งผู้บริหารเดิมจึงขัดเจตนารมณ์ของกฎหมายและส่งผลเสียต่อความน่าเชื่อถือของสถาบัน การปฏิบัติในลักษณะนี้ควรถูกตรวจสอบอย่างเข้มงวด และกำหนดมาตรการป้องกันทั้งในข้อบังคับมหาวิทยาลัยและกฎหมายระดับชาติ เพื่อรักษานิติธรรมและธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

นอกจากนี้ การกระทำได้กล่าวยังขัดกับหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความโปร่งใส ความเป็นธรรม และความรับผิดชอบ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้บริหาร

²³ ทัดธูสพล นนท์ทวีกิจ, การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในการสรรหาอธิการบดีตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา และมหาวิทยาลัยนเรศวร, (คูชฎินิพนธ์ รัฐศาสตรคุษฎีบัณฑิต , มหาวิทยาลัยบูรพา), (2563), 156.

²⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 49 ฉบับที่1, 13 (2563), 13-60.

ที่ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้²⁵ การเปลี่ยนชื่อหน่วยงานเพื่อยืดอายุวาระโดยไม่ผ่านกระบวนการสรรหาที่เปิดกว้างและแข่งขันได้ ย่อมบ่อนทำลายความเชื่อมั่นของประชาคมมหาวิทยาลัยและสาธารณชน หากมีการร้องเรียน การกระทำดังกล่าวอาจถูกตีความว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ ซึ่งอาจนำไปสู่ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้

ตารางที่ 2 กลไกการยืดวาระผู้บริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย พร้อมกรณีศึกษา และผลกระทบทางกฎหมาย

กลไกที่ใช้	คำอธิบาย	กรณีศึกษาจริง	ผลกระทบทางกฎหมาย/ธรรมาภิบาล
1. เปลี่ยนชื่อหรือสถานะหน่วยงาน	เปลี่ยนชื่อหรือฐานะของหน่วยงาน (เช่น จาก “วิทยาลัย” เป็น “คณะ”) เพื่อให้ถือเป็นตำแหน่งใหม่และแต่งตั้งผู้บริหารเดิมได้	พบในแนวปฏิบัติของบางมหาวิทยาลัย ในกรณีเปลี่ยนสถานะหน่วยงานก่อนสิ้นวาระ เพื่อแต่งตั้งผู้บริหารเดิมต่อ	- ชัดเจนารมณีกฎหมายมหาวิทยาลัย - เสี่ยงต่อการตีความว่าเป็นการเลี่ยงข้อจำกัดวาระ - อาจเข้าข่ายใช้อำนาจทางปกครองในทางมิชอบ
2. จัดตั้งคณะกรรมการสรรหาที่เอื้อประโยชน์	แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ร่วมกับผู้สมัคร	สิริวิฑ อีสโร ระบุว่า มีกรณีกรรมการสรรหาที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้สมัคร	- เกิดข้อสงสัยเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน - กระทบความน่าเชื่อถือของ

²⁵ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา, หมวดที่ 3 ธรรมาภิบาลในระดับผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ส่วนที่ 1 โครงสร้างของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา.

		ทำให้เกิดข้อสงสัย เรื่องความเป็นกลาง	กระบวนการสรรหา - อาจผิดข้อบังคับ มหาวิทยาลัยและ จริยธรรม
3. ใช้ ข้อบังคับหรือ เกณฑ์ คุณสมบัติที่ ไม่ชัดเจน	ปรับเกณฑ์หรือเงื่อนไข คุณสมบัติให้เอื้อกับ ผู้สมัครบางคน หรือ ทำให้คุณสมบัติไม่ ชัดเจนจนตีความ ได้หลากหลาย	พบในมหาวิทยาลัย บางแห่งที่กำหนด คุณสมบัติแบบกว้าง ทำให้ตีความเข้าข้าง ผู้สมัครได้	- ชัดหลักความ โปร่งใสและ ความเที่ยงธรรม - เปิดช่องฟ้องร้อง ต่อศาลปกครองได้
4. จัดตั้ง กรรมการ สรรหาซ้ำ	หลังจากการสรรหา ถูกวิพากษ์วิจารณ์ หรือไม่ผ่านสภา มหาวิทยาลัย ก็จัดตั้ง คณะกรรมการสรรหา ชุดใหม่โดยไม่แก้ไข ข้อกังวลเดิม	ทศรัฐสพล นนท์ทวีกิจ (2563) ศึกษาพบ การใช้วิธีนี้ในหลาย มหาวิทยาลัยของรัฐ	- เสี่ยงซ้ำซ้อนข้อ ขัดแย้ง - อาจถูกตีความว่า ชัดหลัก ธรรมาภิบาล
5. การตีความ กฎหมายและ ข้อบังคับ ในทางเอื้อ ประโยชน์	ใช้ข้อบังคับสภา มหาวิทยาลัยตีความให้ ผู้บริหารเดิมสามารถ อยู่ต่อได้เกินวาระ	ศาลปกครอง นครราชสีมา พิพากษากรณี มหาวิทยาลัยราชภัฏ บุรีรัมย์ว่าเป็นการ ดำรงตำแหน่ง เกินวาระโดยไม่ชอบ	- ผิดกฎหมายว่า ด้วยการปฏิบัติ ราชการทาง ปกครอง - คำสั่งแต่งตั้งอาจ ถูกเพิกถอนโดยศาล ปกครอง

ที่มา: ผู้ศึกษา

5.2.2 แนวทางปรับปรุงในประเทศไทย

เพื่อแก้ไขปัญหาลูกข่ายทางกฎหมายและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารมหาวิทยาลัยของประเทศไทย มีแนวทางที่ควรพิจารณาดังนี้

การตราเป็นกฎหมายกลางหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ออกกฎหมายกลางหรือประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) หรือแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้การเปลี่ยนชื่อหรือปรับโครงสร้างหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย “ไม่ถือเป็นการจัดตั้งตำแหน่งใหม่” หากบุคคลเดิมสืบทอดหน้าที่จะต้องถือเป็นการต่อวาระเดิม ไม่ใช่เริ่มนับวาระใหม่

การกำหนดกระบวนการสรรหาที่โปร่งใสและมีส่วนร่วม บังคับให้สภามหาวิทยาลัยเปิดรับสมัครสาธารณะสำหรับตำแหน่งบริหารสำคัญ รวมถึงตำแหน่งที่อาจปรับโครงสร้างเพื่อให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมได้ ส่งเสริมให้ประชาคมมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในการพิจารณาและให้ความเห็น ทำให้การแต่งตั้งไม่ขึ้นกับโครงสร้างใหม่ที่ผูกโยงกับบุคคลเดิม

การเสริมกลไกตรวจสอบภายนอก ให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแล เช่น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือกองตรวจสอบภายในกระทรวง อว. ติดตามและตรวจสอบกรณีการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานที่อาจส่งผลกระทบต่อวาระการดำรงตำแหน่ง หากพบเจตนาหลบเลี่ยงอาจออกหนังสือเตือนหรือแนะนำให้เพิกถอนมติดังกล่าว รวมถึงส่งเสริมให้ศาลมีบทบาทเชิงรุกในการตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายเมื่อเกิดข้อพิพาท

5.2.3 แนวทางเปรียบเทียบต่างประเทศ

บทเรียนจากประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนีแสดงให้เห็นว่าการรักษาหลักการจำกัดวาระที่ชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญ และระบบกฎหมายของทั้งสองประเทศไม่ยอมรับกลไกทางเทคนิคที่มีเจตนาหลีกเลี่ยงข้อจำกัด

ประเทศฝรั่งเศส ใช้กฎหมายกลางควบคุมอย่างเคร่งครัด (Code de l'éducation มาตรา L.712-2) และศาลรัฐประศาสน์ (Conseil d'État) มีบทบาทเข้มแข็งในการยึดมั่นเจตนารมณ์ของกฎหมาย แสดงให้เห็นว่ากฎหมายรัดกุมและการบังคับใช้ทางตุลาการสามารถป้องกันการบิดเบือนได้จริง

ประเทศเยอรมนี แม้มีระบบกระจายอำนาจ แต่กฎหมายระดับรัฐกำหนดข้อจำกัดชัดเจน เช่น การแต่งตั้งซ้ำได้เพียงครั้งเดียว และศาลแรงงานสูงสุด (Bundesarbeitsgericht) ไม่อนุญาตใช้โครงสร้างเพื่อเลี่ยงข้อจำกัด แสดงว่าบทบัญญัติที่ชัดเจนร่วมกับการตีความของศาลเข้มแข็งก็สามารถบรรลุธรรมาภิบาลได้

สำหรับประเทศไทยเสนอใช้แนวทางผสมผสาน โดยบัญญัติวาระผ่านกฎหมายกลางหรือกรอบแนวทางของกระทรวง อว. และออกประกาศกลางครอบคลุมกรณีการเปลี่ยนชื่อโครงสร้าง พร้อมเน้นความโปร่งใส ความเป็นธรรม และการตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการเผยแพร่มติที่เกี่ยวข้องสู่สาธารณะเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการสรรหาผู้นำ

6. อภิปรายผลและบทสรุป (Discussion and Conclusion)

การศึกษานี้สะท้อนให้เห็นว่าการเลี่ยงข้อจำกัดวาระผ่านกลไกการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานในประเทศไทยเป็นผลจากการตีความเชิงเทคนิค โดยขาดกรอบกฎหมายกลางที่ชัดเจนและกลไกตรวจสอบภายนอกที่มีประสิทธิภาพ แม้การกระทำดังกล่าวอาจไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายโดยตรง แต่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งป้องกันการสืบทอดอำนาจและส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหาร²⁶ ที่มุ่งเน้นการจำกัดอำนาจการหมุนเวียนผู้นำและการป้องกันการสืบทอดอำนาจที่ยาวนานเกินสมควร แต่ประเทศไทยยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลหรือข้อบัญญัติที่ยืนยันชัดเจนว่าการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานไม่ควรเป็นเหตุให้นับวาระใหม่

อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศส พบว่ามีการบัญญัติกฎหมายกลางที่ชัดเจนในประมวลกฎหมายการศึกษา²⁷ และศาลรัฐประศาสน์ (Conseil d'État)

²⁶ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2564). แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา. หมวดที่ 3 ธรรมาภิบาลในระดับผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ส่วนที่ 1 โครงสร้างของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา; สมคิด เลิศไพฑูรย์, คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 49 ฉบับที่ 1, 13 (2563), 13–60.

²⁷ Code de l'éducation, Article L.7122.

มีบทบาทในการตีความกฎหมายโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ ไม่ใช่เพียงตัวบท²⁸ ส่วนในประเทศเยอรมนี แม้จะไม่มีระบบกฎหมายกลางแต่แต่ละรัฐมีข้อกำหนดชัดเจน และคำพิพากษาของศาลแรงงานสูงสุด (Bundesarbeitsgericht) ก็มีบทบาทสำคัญในการควบคุมการใช้กลไกทางโครงสร้างเพื่อยืดอายุการดำรงตำแหน่ง²⁹ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการไม่ยอมรับการใช้กลไกทางเทคนิคเพื่อเลี่ยงข้อจำกัดวาระ

แนวทางของทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีแสดงให้เห็นถึงความสำคัญ ของ “การตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์” ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา³⁰ แนวโน้มในต่างประเทศเหล่านี้ตอกย้ำว่า “หลักธรรมาภิบาล” มิได้เป็นเพียงแนวคิดเชิงนามธรรม แต่ต้องถูกถ่ายทอดลงสู่โครงสร้างกฎหมายที่สามารถบังคับใช้จริง โดยเฉพาะในบริบทของมหาวิทยาลัยที่เป็นองค์กรความรู้ หากระบบการบริหารภายในอ่อนแอ ขาดการคานอำนาจและการตรวจสอบ ก็ส่งผลกระทบต่อคุณภาพทางวิชาการและความเชื่อมั่นของสาธารณชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า แม้ประเทศไทยมีกฎหมายกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งผู้บริหารมหาวิทยาลัย แต่ขาดความชัดเจนในการตีความกรณีกลไกทางเทคนิค เช่น การเปลี่ยนชื่อหรือโครงสร้างหน่วยงาน ทำให้สภามหาวิทยาลัยสามารถตีความให้ผู้บริหารเดิมดำรงตำแหน่งต่อไปโดยไม่จำกัด ซึ่งขัดต่อหลักธรรมาภิบาล เมื่อเปรียบเทียบกับฝรั่งเศสและเยอรมนี ทั้งสองประเทศมีแนวทางชัดเจนในการจำกัดวาระผู้บริหารโดยยึดเจตนารมณ์ของกฎหมายและป้องกันการบิดเบือนอำนาจไม่ว่าผ่านวิธีใด ประเทศไทยจึงควรนำบทเรียนเหล่านี้มาใช้ผ่านการออกกฎหมายหรือประกาศกลาง

²⁸ Kafand, X. M., Les conséquences constitutionnelles d’une cessation volontaire des fonctions présidentielles dans la Constitution française de la V^e République, *Village de la Justice*, (2024, August 23).

²⁹ Bundesarbeitsgericht, Urteil – 7 AZR 143/15.

³⁰ Dobbins, M., & Knill, C., Higher education governance in France, Germany, and Italy: Change and continuity in policy and practice, *Policy and Society*, Vol. 36 No. 1 (2017), pp. 85, pp.67–88.; Wolter, A., & Kerst, C., The ‘Academisation’ of the German qualification system: Recent developments in the relationships between vocational training and higher education in Germany, *Research in Comparative and International Education*, Vol. 10 No.4 (2015), 510–524.

ที่ชัดเจน เสริมกลไกตรวจสอบภายนอกและส่งเสริมบทบาทประชาคมมหาวิทยาลัย ในการกำกับดูแลเพื่อให้การดำรงตำแหน่งผู้บริหารสอดคล้องหลักนิติธรรม โปร่งใส เป็นธรรมและสร้างความน่าเชื่อถือแก่ระบบอุดมศึกษาของประเทศ

7. ข้อจำกัดของการศึกษา (Limitations of the Study)

การศึกษานี้อาศัยข้อมูลจากเอกสารและคำพิพากษาซึ่งอาจยังไม่ครอบคลุม แนวปฏิบัติของมหาวิทยาลัยทุกแห่งในประเทศไทยและยังไม่มีคำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ชัดเจนในประเด็นการเปลี่ยนชื่อหน่วยงาน ดังนั้น ผลการวิเคราะห์จึงเป็น การสังเคราะห์เชิงหลักการและอาจต้องปรับปรุงต่อเมื่อมีคดีตัวอย่างเพิ่มเติม

8. ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

จากผลการศึกษาและการอภิปรายข้างต้น เพื่อให้การบริหารงานใน สถาบันอุดมศึกษาของไทยเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและเจตนารมณ์ของกฎหมาย อย่างแท้จริง จึงมีข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมดังนี้

8.1 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 และ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

บัญญัตินิยาม “ตำแหน่ง” และ “วาระการดำรงตำแหน่ง” ให้ชัดเจน เพิ่มเติม บทบัญญัติที่กำหนดให้ “ตำแหน่ง” หมายถึง ตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ และ ขอบเขตความรับผิดชอบที่เทียบเท่ากัน ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานหรือ โครงสร้างภายในหรือไม่ก็ตามและให้ถือว่าการดำรงตำแหน่งในหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ และขอบเขตความรับผิดชอบเดิม แม้จะเปลี่ยนชื่อหน่วยงาน ถือเป็นการดำรงตำแหน่ง ต่อเนื่องในวาระเดิม

ระบุกฎไกการนับวาระกรณีมีการปรับโครงสร้าง กำหนดให้ชัดเจนว่าในกรณี ที่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงาน หรือเปลี่ยนชื่อหน่วยงาน หากอำนาจหน้าที่และ ขอบเขตความรับผิดชอบหลักของตำแหน่งยังคงเดิม การแต่งตั้งผู้บริหารคนเดิม ให้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานที่ปรับโครงสร้างนั้น ให้ถือเป็นการนับวาระต่อเนื่อง จากวาระเดิม ไม่ใช่การเริ่มนับวาระใหม่

กำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดวาระ หรือมีการใช้กลไกการปรับโครงสร้างเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดวาระโดยมีเจตนาให้มีบทลงโทษที่ชัดเจนสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ให้ความเห็นชอบ

8.2 การออกประกาศหรือระเบียบของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.)

กำหนดแนวปฏิบัติที่โปร่งใสในการสรรหาและแต่งตั้ง ออกประกาศกำหนดให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งต้องมีกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้บริหารที่สำคัญ รวมถึงตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบันที่เปิดกว้างและโปร่งใส โดยต้องมีการประกาศรับสมัครสาธารณะ และเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เข้าร่วมการคัดเลือก

กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ เพื่อให้มั่นใจว่าผู้บริหารที่ได้รับการแต่งตั้งมีการปฏิบัติงานตามเป้าหมายและหลักธรรมาภิบาล

สร้างฐานข้อมูลการดำรงตำแหน่งผู้บริหาร จัดทำระบบฐานข้อมูลกลางที่สามารถตรวจสอบประวัติการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารในสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศ ได้อย่างโปร่งใส เพื่อป้องกันการสลับตำแหน่งหรือเปลี่ยนชื่อหน่วยงานเพื่อเลี่ยงวาระ

8.3 การเสริมสร้างบทบาทของศาลและหน่วยงานตรวจสอบ

ส่งเสริมให้ศาลปกครองตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด สนับสนุนให้มีการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการหลีกเลี่ยงข้อจำกัดวาระโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นหลัก มากกว่าการตีความตามตัวอักษรเพียงอย่างเดียว เพื่อสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ชัดเจน

เพิ่มอำนาจและบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และหน่วยงานตรวจสอบภายใน ให้ สกอ. หรือหน่วยงานตรวจสอบภายในของกระทรวง อว. มีอำนาจในการตรวจสอบและวินิจฉัยกรณีการหลีกเลี่ยงข้อจำกัดวาระได้โดยตรง และมีมาตรการบังคับใช้หรือแนะนำให้เพิกถอนมติที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย

8.4 การส่งเสริมบทบาทของประชาคมมหาวิทยาลัยและภาคประชาชน

เปิดช่องทางให้ประชาคมมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วม กำหนดให้มีกลไกที่ประชาคมมหาวิทยาลัย เช่น คณาจารย์ บุคลากร และนักศึกษา สามารถเสนอชื่อ หรือมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นต่อกระบวนการสรรหาผู้บริหารได้อย่างแท้จริง

สร้างกลไกการร้องเรียนและตรวจสอบโดยภาคประชาชน ส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาสังคมหรือสื่อมวลชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้บริหารในมหาวิทยาลัย เพื่อสร้างความโปร่งใสและการถ่วงดุลอำนาจจากภายนอก

การดำเนินการตามข้อเสนอแนะเหล่านี้จะช่วยปิดช่องโหว่ทางกฎหมายที่ถูกใช้ในการหลีกเลี่ยงข้อจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย และเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และความเป็นธรรมในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

เอกสารอ้างอิง (References)

บทความ

ณดา จันทร์สม. ธรรมาภิบาลกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย. *วารสารพัฒนาการเศรษฐกิจ*, ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (2559), 86–109.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ. *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ปีที่ 49 ฉบับที่ 1 (2563), 13–60.

Dobbins, M., & Knill, C.. Higher education governance in France, Germany, and Italy: Change and continuity in policy and practice. *Policy and Society*, Vol. 36 No.1 (2017), 67–88.

Wolter, A., & Kerst, C.. The ‘academisation’ of the German qualification system: Recent developments in the relationships between vocational training and higher education in Germany. *Research in Comparative and International Education*, Vol. 10 No.4 (2015), 510–524.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ทัตธูสพล นนท์พวีกิจ. การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการสรรหาอธิการบดีตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา และมหาวิทยาลัยนเรศวร. (ดุชนินพนธ์ รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต) มหาวิทยาลัยบูรพา, (2563). สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2568. จาก

<https://buuir.buu.ac.th/bitstream/1234567890/9955/1/55820037.pdf>.

สิริวิห อีสโร. (n.d.). รวบรวมสภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2568, จาก

<https://pis.parliament.go.th/PARFileDownloadProxy/download?n=1&ref=7013524>.

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา, (2564). สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2568. จาก

http://plan.mcru.ac.th/download/law/T_0013.pdf.

Brandenburgisches Hochschulgesetz. (n.d.). *Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg (BbgHG)*. Retrieved July 6, 2025. from

<https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgHG>.

Bundesarbeitsgericht. (n.d.). *Urteil – 7 AZR 143/15*. Retrieved July 6, 2025.

from <https://www.bundesarbeitsgericht.de/entscheidungen/7-azr-143-15/>.

Code de l'éducation. Article L.712-2. (n.d.). Retrieved July 4, 2025. from

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000022447005/2010-07-07.

Cour des comptes. (n.d.). *La gouvernance des universités*. Retrieved July 4, 2025. from

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Suite4-gouvernance-universites.pdf>.

Del Monte, M., & Daale, B. “Term limits in parliamentary mandates – Democratic renewal or disruption?.” *European Parliamentary Research Service*, (2025). Retrieved November 10, 2025. from

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775887/EP_RS_BRI\(2025\)775887_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775887/EP_RS_BRI(2025)775887_EN.pdf).

Johnston, M.. *Good governance: Rule of law, transparency and accountability*. UNESCO IIEP, (2022). Retrieved November 10, 2025.

from <https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/2017-09/unpan010193.pdf>.

Kafand, X. M.. Les conséquences constitutionnelles d’une cessation volontaire des fonctions présidentielles dans la Constitution française de la V^e République. *Village de la Justice*, (2024, August 23). Retrieved July 4, 2025. from

<https://www.village-justice.com/articles/les-consequences-constitutionnelles-une-cessation-volontaire-des-fonctions,50627.html>.

Légifrance. Article L712-2, *Code de l’éducation*, (2014, July 24). Retrieved July 4, 2025. from

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI00027747947&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20130724>.

Sénat français. (n.d.). Question écrite n° 21211. Retrieved July 4, 2025. from

<https://www.senat.fr/questions/base/2011/qSEO11021211S.html>.

Smart, M., & Daniel, M.. Term limits and electoral accountability. *Journal of Public Economics*, (2013), 107, 93–102. from <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.08.011>.

Smits, J. M. (n.d.). The comparative law and economics of term limits for academic leadership. In N. Philipsen et al. (Eds.), *By the end of the day (Liber amicorum Michael Faure)*. Retrieved July 6, 2025. from <https://doi.org/10.2139/ssrn.5221859>.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558.

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547.