

การได้มาซึ่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

The Acquisition of the Chairman of the Board of University Operation Promotion under Rajabhat University Act, B.E. 2547

เสนีย์ เจริญสุข¹ สุขสมัย สุทธิบัติ² พศวิจน์ กนกนา³ และสุเมธ รอยกุลเจริญ⁴

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้เพื่อ 1) ศึกษาถึงแนวความคิดทฤษฎีของการได้มาซึ่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยจากการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายของการได้มาซึ่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยจากการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 3) เพื่อแสวงหาแนวทางและมาตรการอื่นที่เหมาะสมในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาทางกฎหมายของการได้มา ซึ่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยจากการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพในลักษณะของการวิจัยเอกสาร การค้นคว้าและรวบรวมจากเอกสาร ตำราวิชาการ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาของศาล ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมผลการศึกษาวิจัย พบว่า 1. การที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 (2) กำหนดให้มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย และมาตรา 25 กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ส่งผลทำให้ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งเกิดปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยแตกต่างกัน 2. กระบวนการได้มาซึ่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ขาดหลักธรรมาภิบาล ขาดการมีส่วนร่วม ก่อให้เกิดปัญหาตามมา 3. สภามหาวิทยาลัยตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยและนำไปประกาศใช้โดยไม่มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายก่อน

คำสำคัญ : คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัย ข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ปัญหาทางกฎหมายจากการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

¹ นักศึกษาโครงการปริญญาตรีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Email : sanee_ch@hotmail.com

² รองศาสตราจารย์ ประธานอาจารย์ที่ปรึกษา โครงการปริญญาตรีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ ดร. ที่ปรึกษาโครงการปริญญาตรีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

⁴ ที่ปรึกษาโครงการปริญญาตรีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Abstract

The research aimed to 1) study the concepts and principles of the acquisition of the chairman of the board of university operation promotion due to the university regulation enactment under Rajabhat University Act, B.E. 2547 2) investigate the legal problems of the acquisition of this Act, B.E. 2547 3) find out the appropriate ways to revise and regularize these legal problems of the acquisition of this position due to the university regulation enactment under Rajabhat University Act, B.E. 2547. This qualitative research included the documentary research collecting and compiling data from texts, related researches, previous thesis, court judgements, Council of State opinions, National Anticorruption Commission Opinions, the Rajabhat University Act, BE. 2547, Teacher Civil Service and Educational Personnel Act, B.E. 2547. The findings revealed that 1. The Rajabhat University Act. B.E. 2547, Section 16 (2) regulates that one of the university council members must be from the chairman of the board of university operation promotion and Section 25 defines that the acquisition and the term of office of the chairman of the board of university operation promotion depends on the regulations of the university. This absolutely causes the problems because each Rajabhat University has its own and different regulation of the acquisition and the terms of office of the position mentioned above. 2. The acquisition of the chairman of the board of university operation promotion lacked of good governance, and without the cooperation of the stakeholders. These would cause many problems in the future. 3. The university council enacted the university regulations without correct proof and legalization.

Keywords: Board of University Operation Promotion, University council, University regulations, Legal Problems of the university regulation enactment

วันที่รับบทความ : 9 มีนาคม 2563

วันที่แก้ไขบทความ : 2 พฤษภาคม 2563

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 29 พฤษภาคม 2563

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของงานวิจัย

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บทสำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้งหมด สามารถจำแนกตามภูมิภาคได้เป็น 5 กลุ่ม คือ 1. กลุ่มภาคเหนือ มีจำนวน 8 มหาวิทยาลัย ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง มหาวิทยาลัย

ราชภัฏพิบูลสงคราม มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ 2. กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวน 11 มหาวิทยาลัย ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ 3. กลุ่มภาคกลางและภาคตะวันออก มีจำนวน 5 มหาวิทยาลัย ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี 4. กลุ่มภาคตะวันตกและภาคใต้ มีจำนวน 9 มหาวิทยาลัย ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา 5. กลุ่มกรุงเทพมหานคร มีจำนวน 5 มหาวิทยาลัย ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา และมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

โดยที่มาตรา 16 (2) กำหนดให้ “ประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยตำแหน่ง”

มาตรา 25 วรรคแรก กำหนดให้ “มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยประธานกรรมการประธานสภานักศึกษานายกองค่านักศึกษา และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่ง ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการศึกษา มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กฎหมาย การงบประมาณและการเงิน การบริหารงานบุคคล การปกครองส่วนท้องถิ่น การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม และด้านอื่น ๆ ตามที่สภามหาวิทยาลัยเห็นสมควร ในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากบุคคลในเขตพื้นที่บริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

มาตรา 25 วรรคสอง กำหนดให้ “องค์ประกอบจำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตลอดจนการประชุม วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย”

มาตรา 26 กำหนดให้ “คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย มีหน้าที่ ดังนี้ (1) ส่งเสริม สนับสนุนให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่มหาวิทยาลัยเพื่อพัฒนาแนวทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย (2) เสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบายและแผนพัฒนาการจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (3) ส่งเสริมให้มีทุนการศึกษาแก่นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ให้มีโอกาสดูแลในมหาวิทยาลัยอันเป็นการสนับสนุนความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา (4) ส่งเสริม สนับสนุนการสร้างสัมพันธภาพและการเรียนรู้ระหว่างมหาวิทยาลัยกับประชาชน”

ด้วยเหตุดังกล่าว ส่งผลทำให้มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการได้มา เช่น วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากประธานส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย โดยตำแหน่งที่แตกต่างกัน กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้เลือกประธานส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยเป็นผู้เลือกประธานส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาเป็นผู้เลือก หรือกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งโดยคำแนะนำของอธิการบดี กำหนดให้มีวาระคราวละ 2 ปี กำหนดให้มีวาระคราวละ 3 ปี กำหนดห้ามดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกัน ไม่ได้กำหนดห้ามวาระดำรงตำแหน่งติดต่อกัน จากความแตกต่างกันดังกล่าว จึงก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายตามหลักความยุติธรรมหรือหลักความเสมอภาค

สภามหาวิทยาลัย เมื่อได้ตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และนำไปประกาศใช้ทันทีโดยไม่มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานใด ๆ ก่อนนำไปประกาศใช้ หากเปรียบเทียบกับกรณีของการร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัติได้นักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระทั้งหมดของกฎหมายรวมทั้งความสัมพันธ์สอดคล้องกับระบบกฎหมายและบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

ดังนั้น เมื่อไม่มีการตรวจสอบความถูกต้องก่อนนำไปประกาศใช้ จึงทำให้ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเกิดความบกพร่อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานที่ผ่านมา เพราะแม้ปรากฏในภายหลังว่า ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยจะเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็จะไม่กระทบกระเทือนถึงการดำเนินการใด ๆ ที่ได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงสมควรจะได้มีการศึกษาถึงการได้มาซึ่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เพื่อแสวงหาแนวทางไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและมาตรการอื่นที่เหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎีของการได้มาซึ่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยจากการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

1.2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายของการได้มาซึ่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยจากการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

1.2.3 เพื่อแสวงหาแนวทางและมาตรการอื่นที่เหมาะสมในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาทางกฎหมายของการได้มาซึ่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยจากการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยจะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวคิด ทฤษฎีเฉพาะปัญหาจากการได้มาซึ่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยจากการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ศึกษาเฉพาะปัญหาการได้มาซึ่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยจากการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยโดยสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้ตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายตามหลักความยุติธรรมหรือหลักความเสมอภาค ถือว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงควรต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป

2. วิธีดำเนินการวิจัย

ระเบียบวิธีการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพในลักษณะของการวิจัยเอกสาร การค้นคว้าและรวบรวมจากเอกสาร ตำราวิชาการ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาของศาล ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยต่อไป

3. สรุปผลการวิจัย

3.1 การที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 (2) กำหนดให้มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย และมาตรา 25 กำหนดให้ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ส่งผลทำให้ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งเกิดปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการได้มา

วาระการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยที่แตกต่างกัน ดังนี้

3.1.1 ตำแหน่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย: สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้เลือก, คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยเป็นผู้เลือก, คณะกรรมการสรรหาเป็นผู้เลือก, สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งโดยคำแนะนำของอธิการบดี

3.1.2 กรณีวาระการดำรงตำแหน่ง: มีวาระคราวละ 2 ปี, มีวาระคราวละ 3 ปี, การดำรงตำแหน่งติดต่อกัน: ไม่กำหนดวาระเว้นว่างไว้, กำหนดวาระไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

3.1.3 คณะกรรมการสรรหา: กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน, อธิการบดีเป็นประธาน

3.1.4 ผู้รักษาการและผู้ตีความ: นายกสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้รักษาการ, อธิการบดีเป็นผู้รักษาการ, สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ตีความโดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัย, อธิการบดีหรืออธิการบดีเป็นผู้ตีความเป็นผู้ตีความ

ดังนั้น จากการที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งให้ตราเป็นข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายตามหลักความยุติธรรมหรือหลักความเสมอภาค (วิชญ์ เครืองาม, 2530, หน้า 237)

3.2 กระบวนการได้มาซึ่งตำแหน่งต่าง ๆ ที่ขาดหลักธรรมาภิบาล ขาดการมีส่วนร่วม ก่อให้เกิดปัญหามากมาย ดังนี้

3.2.1 กรณีปรากฏการณ์ “เกาหล้ง” ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มผู้บริหาร ผลัดกันเป็นผู้บริหาร นายกสภามหาวิทยาลัยไม่ทำอะไร ทำให้กลายเป็นเรื่องพันกันอยู่ 3 เรื่อง คือ คุณภาพ ธรรมาภิบาลและปัญหาคอร์รัปชัน (สุวิทย์ เมษินทรีย์, 2563, หน้า 2)

3.2.2 กรณีกระบวนการสรรหาในตำแหน่งต่างๆ ที่เป็นไปได้โดยไม่เหมาะสม เพราะกระบวนการสรรหาที่เป็น

ปัญหาจนไม่สามารถดำเนินการได้ ส่วนหนึ่งมาจากในกฎหมายระบุว่าเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย (ขจรจิตสุขุมมงคล, 2558, ย่อหน้า 1) รัฐอาจต้องเข้าไปมีส่วนในการกำกับดูแล ต้องวางระบบธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา (กฤษณพงศ์ กีรติกร, 2558, ย่อหน้า 2)

3.2.3 กรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้มีข้อเสนอแนะและแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดจำนวนแห่งและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดห้ามไว้ ทำให้มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยหลายแห่ง ส่งผลให้เกิดการทุจริต คอร์รัปชัน เอื้อประโยชน์โดยขอให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กำหนดจำนวนแห่งและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยกำหนดให้เป็นนายกสภามหาวิทยาลัยได้คนละไม่เกิน 2 แห่ง และไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบและเสนอกระทรวงศึกษาธิการ ขอความร่วมมือจากสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สภาสถาบันอุดมศึกษาในกำกับและสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทุกแห่ง กำหนดจำนวนและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรีให้มีผลตั้งแต่วันที่ 4 ตุลาคม 2555 (ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องขอความร่วมมือในการกำหนดจำนวนและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย, 4 ตุลาคม 2555) ต่อมาได้มีการยกเลิกประกาศฉบับดังกล่าว และกำหนดให้ (1) กรณีดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย ให้ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 3 แห่ง (2) กรณีดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย (2.1) กรณีดำรงตำแหน่งนายก

สภามหาวิทยาลัย 1 แห่ง จะดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้อีกไม่เกิน 3 แห่ง (2.2) กรณีดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย 2 แห่ง จะดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้อีกไม่เกิน 1 แห่ง (2.3) กรณีดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย 3 แห่ง ไม่อาจดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้อีก

(ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องขอความร่วมมือในการกำหนดจำนวนและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2), 16 มกราคม 2556) อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติห้ามไว้การขอความร่วมมือดังกล่าว จึงไม่มีผลในทางปฏิบัติ

3.2.4 จากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 25 กระบวนการสรรหาควรจะต้องเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของบุคลากรของมหาวิทยาลัยและบุคคลในท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการของมหาวิทยาลัย คณะกรรมการสรรหาจากบุคคลที่มีลักษณะเอื้อประโยชน์กันระหว่างกัน ผลประโยชน์ทับซ้อน เมื่อบุคคลได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเข้ามา จะกำหนดหลักเกณฑ์ของการได้มาของตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อตอบแทนผลประโยชน์แก่กันด้วยการส่งตัวแทนของตนเองเข้ารับการสรรหาและแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งคนใหม่ บางแห่งไม่มีการหยั่งเสียงจากบุคลากรแต่ใช้วิธีแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหาโดยอาศัยกลไกจากสภามหาวิทยาลัยในการกำหนดตัวคณะกรรมการสรรหาเป็นการใช้อำนาจแทรกแซงการสรรหาทุกระดับชั้น หากเป็นพวกของผู้ดำรงตำแหน่งให้เกิดภาพผลประโยชน์ทับซ้อน ผิดจริยธรรม และผิดกฎหมาย จนมีคำเปรียบเปรยว่า “ผลัดกันเกาหลัง” (ขติยา มหาสินธ์, 2555, ย่อหน้า 2)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาที่ขาดหลักธรรมาภิบาล ขาดการมีส่วนร่วม ทำให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นในมหาวิทยาลัย ขาดการยอมรับของบุคลากรทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จนเกิดปัญหาต่อการดำเนินการบริการสาธารณะของมหาวิทยาลัย

3.3 เมื่อสภามหาวิทยาลัย ได้ตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และนำไปประกาศใช้ทันทีโดยไม่มีการบวนการตรวจสอบความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานใด ๆ ก่อนนำไปประกาศใช้

3.3.1 จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของการร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัติใด สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระทั้งหมดของกฎหมายรวมทั้งความสัมพันธ์สอดคล้องกับระบบกฎหมายและบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551, หน้า 10) เมื่อไม่มีการตรวจสอบความถูกต้องก่อนนำไปประกาศใช้ จึงทำให้ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเกิดความบกพร่อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินงานที่ผ่านมา

3.3.2 จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง พิษณุโลก คดีแดงที่ 140/2548 ท่านสุเมธ รอยกุลเจริญ ขณะดำรงตำแหน่ง ตุลาการเจ้าของสำนวน อธิบายว่า “หากศาลเห็นว่า การแก้ไขข้อบังคับเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลอาจมีคำสั่งเพิกถอนข้อบังคับฉบับแก้ไขนั้นเสีย และเมื่อศาลมีคำสั่งเพิกถอนแล้วจะมีผลให้การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ดำเนินการมา ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากสภามหาวิทยาลัย นำผลการพิจารณาคัดเลือกที่ต่อเนื่องจากการสรรหาเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ย่อมจะเป็นการไม่บังควรอย่างยิ่ง และเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ศาลไม่อาจเยียวยาแก้ไขในภายหลังได้ อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงมีคำสั่งให้สภามหาวิทยาลัย ระวังการนำรายชื่อกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ที่จะเสนอเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งไว้ก่อน จนกว่าจะได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น”

3.3.3 จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการการศึกษากา เรื่องเสรีจที่ 878/2551 เรื่อง การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 คณะกรรมการการศึกษากา (คณะที่ 8) มีความเห็นว่า เมื่อ กฎหมายบัญญัติขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการได้มาไว้อย่าง ชัดเจนแล้ว ย่อมไม่อาจตีความในทางขยายความให้แตกต่าง หรือผิดเพี้ยนไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ เนื่องจาก หลักการดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่ง สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดจนกระทั่งครบ วาระ โดยอิสระและไม่ต้องกังวลถึงการมีตัวบุคคลผู้ดำรง ตำแหน่งใหม่ที่ได้รับการสรรหาการอยู่แล้วก่อนครบวาระ จากกระบวนการสรรหาก่อนที่จะครบวาระ การดำเนินการ สรรหาที่ดำเนินการไปตามข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัย ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง ย่อมไม่ขัดด้วยกฎหมาย จึงต้องสรรหาใหม่ทั้งหมด

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ราชภัฏ พ.ศ. 2547 มีบทบัญญัติการได้มาซึ่งประธาน ส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยที่ใช้กับมหาวิทยาลัยราชภัฏทุก แห่ง แต่การตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยว่าด้วยการได้ซึ่ง ประธานส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยที่แตกต่างกัน ทำให้เกิด ปัญหาตามมา จึงควรได้รับการแก้ไข

3.4 ผลการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของ มหาวิทยาลัยอื่น

3.4.1 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 พบว่า ไม่ได้บัญญัติให้มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย แต่มาตรา 33 กำหนดให้มีคณะกรรมการ ส่งเสริมกิจการวิทยาเขต มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุน ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่วิทยาเขต เพื่อพัฒนาแนวทางการดำเนินงานของวิทยาเขต ส่งเสริมให้มีทุนการศึกษา แก่นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์

3.4.2 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ. 2558 พบว่า ไม่ได้บัญญัติให้มีกรรมการสภา

มหาวิทยาลัยจากประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย

3.5 ผลการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

3.5.1 ประเด็นการกำหนดวิธีการได้มาให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย พบว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาด้วยการตราเป็นข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ทำให้มหาวิทยาลัยมีอิสระที่จะกำหนดให้มีความเหมาะสม เพื่อเปิดกว้างให้เป็นไปตามบริบทของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง และมีอิสระเติบโตพอที่จะคิดและกำหนดเองได้ แต่สมควรจะกำหนดกรอบของการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยให้มีเกณฑ์มาตรฐานในประเด็นสำคัญ เช่น คุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์เลือก เป็นต้น และประธานคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย จะต้องทำหน้าที่กำกับดูแลฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง มิใช่ทำหน้าที่เพียงเพื่อประโยชน์ตอบแทน และควรกำหนดให้มีการเสนอชื่อและเลือกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง

3.5.2 ประเด็นของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ พบว่า เป็นไปโดยไม่เหมาะสม เพราะเป็นผู้มีส่วนเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ซึ่งกันและกันอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อให้มีโอกาสได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง จึงควรบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยตรงเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ จำกัดจำนวนแห่งที่จะดำรงตำแหน่ง เพื่อจะได้มีเวลาให้กับการทำงานที่ได้ อย่างเต็มที่

3.5.3 ประเด็นการขาดการมีส่วนร่วมของประชาคม พบว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาต้องมาจากทุกภาคส่วน ทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้การสรรหามีความชอบธรรมในการเสนอชื่อบุคคลที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง ผลการหยั่งเสียงการมีส่วนร่วมจะต้องนำไปใช้ในการตัดสินใจเลือกผู้ดำรงตำแหน่ง กรรมการสรรหาเมื่อทำหน้าที่สรรหาแล้ว จะต้องไม่รับตำแหน่งใด ๆ ในฝ่ายบริหาร เพราะจะส่งผลให้เกิดผลประโยชน์ต่างตอบแทนจะต้องมีกระบวนการถ่วงดุลตรวจสอบตั้งแต่กระบวนการสรรหาตลอดไปจนถึงการทำหน้าที่ มิเช่นนั้นแล้ว จะ

กลายเป็นจับมือและเกาหลังเมื่อมีผลประโยชน์ร่วมกัน การทำหน้าที่จะถูกบิดเบือนเพื่อให้ได้ตำแหน่ง

4. อภิปรายผล

4.1 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ให้ตราเป็น ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยนั้น ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย ตามหลักความยุติธรรมหรือหลักความเสมอภาค

4.2. ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาที่ขาดหลักธรรมาภิบาล การขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือผลประโยชน์ทับซ้อน ขาดการมีส่วนร่วม ทำให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นในมหาวิทยาลัย ขาดการยอมรับของบุคลากรทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.3 ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่ออกตามความใน พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งประธาน คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยที่ต่างกักันเป็น ปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข

5. ข้อเสนอแนะ

5.1 ควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยว่าด้วยการได้มาซึ่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ให้มีความถูกต้องสอดคล้องกับ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

5.2 ควรกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของประธาน กรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยให้ชัดเจน

5.3 ควรกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาจากทุกภาคส่วนทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้การสรรหามีความชอบธรรม รวมทั้งควรนำผลการหยั่งเสียงการมีส่วนร่วมไปใช้ในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งด้วย

5.4 ควรกำหนดให้มีการเสนอชื่อและเลือกโดยผู้ที่มีหน้าที่โดยตรง เช่น กองพัฒนานักศึกษา สโมสรนักศึกษา เป็นต้น

6. เอกสารอ้างอิง

กฤษณพงศ์ กีรติกร. (2558). ชงตั้งอนุกรรมการฯ คุมธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย. ค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.dailynews.co.th>

ขจร จิตสุขุมมงคล. (2558). เดือนมหาวิทยาลัยใส่ใจธรรมาภิบาลในการบริหารงาน. ค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2558, จาก <http://www.dailynews.co.th>

ขติยา มหาสินธ์. (2555). ถึงเวลา...สังคายนา สภามหาวิทยาลัย!?. **มติชนออนไลน์**. ค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2558, จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1354950321

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ว่าด้วย คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2555 ข้อ 12. (2555). กาญจนบุรี : มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ ว่าด้วย คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2556 ข้อ 10. (2556). ศรีสะเกษ : มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์ว่าด้วย คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2557 ข้อ 6 วรรคสอง. (2557). อุตรดิตถ์ : มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์.

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ว่าด้วย คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2554 ข้อ 6 วรรคสาม. (2554). เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่.

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ว่าด้วย

คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2557 ข้อ 8. (2557). อุดรดิตถ์ :

มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์.

สุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการเจ้าของสำนวน คดีแดงที่

140/2548 ศาลปกครองพิษณุโลก.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่

878/2551, เรื่อง การสรรหากรรมการสภา

มหาวิทยาลัยตามมาตรา 17 แห่ง

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ

พ.ศ. 2547. จาก [http://app-](http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?wichLaw=cmd&year=2551&lawPath=c2_0878_2551)

[thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?w](http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?wichLaw=cmd&year=2551&lawPath=c2_0878_2551)

[ichLaw=cmd&year=2551&lawPath=c2_](http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?wichLaw=cmd&year=2551&lawPath=c2_0878_2551)

[0878_2551](http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?wichLaw=cmd&year=2551&lawPath=c2_0878_2551)

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องขอความร่วมมือใน

การกำหนดจำนวนและระยะเวลาในการดำรง

ตำแหน่งของนายกสภามหาวิทยาลัยและ

กรรมการสภามหาวิทยาลัย ลงวันที่ 4 ตุลาคม

2555.

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องขอความร่วมมือใน

การกำหนดจำนวนและระยะเวลาในการดำรง

ตำแหน่งของนายกสภามหาวิทยาลัยและ

กรรมการสภามหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) ลงวันที่

16 มกราคม 2556.

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547. (2555,

กันยายน10). มติชนรายวัน, หน้า 22.

มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 11 กันยายน

2555

วิชญ์ เครื่องาม. (2530). **ความรู้เบื้องต้นทางปรัชญา.**

กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

สุวิทย์ เมษินทรีย์. (2563). ไทยเผชิญสงครามแย่งคน.

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. ค้นเมื่อ 15

กุมภาพันธ์ 2563,

[https://www.prachachat.net/education/](https://www.prachachat.net/education/news-421324)

[news-421324](https://www.prachachat.net/education/news-421324)

