

**ปัญหาองค์ประกอบและการได้มาของสภามหาวิทยาลัย
: ศึกษากรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏ**
**Problems of Composition and Acquisition of University Council: A Case
Study on Rajabhat University**

สุชาดา ศรีใหม่¹ และบรรเจิด สิงคะเนติ²
Suchada Srimai¹ and Banjerd Singaneti²

Received: July 2, 2023
Revised: September 18, 2024
Accepted: February 20, 2024

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ปัญหาองค์ประกอบและการได้มาของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ในกรณีสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหาร และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยทำการศึกษาจากกฎหมาย ตำรา งานวิจัย บทความ เว็บไซต์ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 วรรคสี่ กำหนดองค์ประกอบและการได้มาของสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหาร และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกข้อบังคับได้อย่างอิสระ อันเป็นที่มาแห่งการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ส่วนมาตรา 16 (3) กำหนดให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหารที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาและฐานอำนาจของอธิการบดีมีจำนวนมากถึง 4 คน ส่วนกรณี มาตรา 16 (5) กำหนดให้องค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวน 11 คน แต่ยังขาดองค์ประกอบจากบุคคลในท้องถิ่นที่ควรมีส่วนร่วมในการบริหารงาน เพื่อพัฒนาชุมชนและมหาวิทยาลัย ผู้ศึกษาขอเสนอแนะว่า ควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา 16 วรรคสี่ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหาร และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมเป็นผู้กำหนดมาตรฐานกลางขึ้นมาใหม่ เพื่อใช้บังคับอย่างเท่าเทียมในมหาวิทยาลัยราชภัฏทั่วประเทศ และควรแก้ไขปรับปรุง มาตรา 16 (3) โดยลดกรรมการสภามหาวิทยาลัยฝ่ายบริหารให้เหลือเพียงจำนวน 2 คน อีกทั้งควรแก้ไขปรับปรุง มาตรา 16 (5) โดยเพิ่มกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวน 8 คน ซึ่งมีที่มาจากตัวแทนสาขาอาชีพในท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา และนักการเมืองท้องถิ่น

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, Asst. Prot., Student of Laws Program, Graduate School of Law, National Institute of Development Administration, E-mail: suchada85367@gmail.com

² ศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, Professor Dr., Graduate School of Law, National Institute of Development Administration

คำสำคัญ องค์ประกอบ, กรรมการสภามหาวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏ

Abstract

This research article aims to study the problems of elements and acquisition of Rajabhat University Council pursuant to the Rajabhat University Act, B.E. 2547 (2004) in case of president of the university, university council members representing the executive, university council members representing distinguished scholars. The research studied relevant laws, documents, textbooks, articles and websites.

The study found that the fourth paragraph of Article 16 of the Rajabhat University Act, B.E. 2547 (2004) authorized the university council to issue its own requirements for the elements and acquisition of president of the university, council members representing the executive, university council members representing distinguished scholars. This caused a conflict of interest issue. However, Article 16 (3) required up to 4 people from university council members representing the executive who worked under the president. According to Article 16 (5), the university council shall have 11 members representing distinguished scholars. It still lacked local representatives who should participate in the executive to ensure the development of local community and university.

The author argues that the fourth paragraph of Article 16 should be amended regarding principles and acquisition of president of the university, university council members representing the executive, university council members representing distinguished scholars. The Ministry of Higher Education, Science, Research and Innovation should establish a new standard to govern nationwide Rajabhat Universities. Article 16 (3) should be amended to limit university council members representing the executive to 2 people. Article 16 (5) also should be amended to add more 8 members representing distinguished scholars including representatives of local professionals, community leaders, religious leaders and local politicians.

Keywords: Element, Acquisition of the University Council Committee, Rajabhat University

บทนำ

มหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ในการส่งเสริมการเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ ชุมชน และองค์กรอื่น เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานกิจการของมหาวิทยาลัยภายใต้หลักการกระจายอำนาจ หลังจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ผ่านการบังคับใช้มาได้ระยะหนึ่ง ได้เกิดปัญหาหลายประการ เป็นต้นว่า ปัญหาร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสในกระบวนการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย (MGR ONLINE, 2556) การออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเพื่อให้ได้มาซึ่งพวกพ้องเข้ามาทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัย และตำแหน่งสำคัญในมหาวิทยาลัย เนื่องด้วยสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดนโยบาย ออกกฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยโดยสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระ ทำให้ขาดหลักการควบคุมและตรวจสอบ และข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่ออกมาบังคับใช้ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยกรรมการสภามหาวิทยาลัยฝ่ายเสียงข้างมาก อันเป็นกฎ กติกาที่ตกลงร่วมกันในการอาศัยมติเสียงส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัด

ดังนั้น การรวบรวมเสียงข้างมากจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับบุคคลบางคนหรือบุคคลบางกลุ่มที่ปรารถนาให้ได้มาซึ่งอำนาจ โดยอาศัยการดำรงตำแหน่งและใช้อำนาจหน้าที่เข้าแสวงหาซึ่งประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้อง จึงเป็นที่มาแห่งการยึดติดกับตำแหน่งและมุ่งที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้ให้ยาวนานที่สุด สิ่งที่จะเอื้อให้แก่บุคคลบางคนหรือบุคคลบางกลุ่มเหล่านั้นได้ผูกขาดการใช้อำนาจหน้าที่ คือการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัย เพื่อกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งที่เหมาะสมแก่ตนเองและพวกพ้อง และพิจารณาเลือกโดยอาศัยเสียงข้างมาก ด้วยเหตุนี้อำนาจจึงถูกสืบทอดต่อไปเป็นวงจรร้อยอย่างต่อเนื่อง

การใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยในลักษณะเช่นนี้มีจุดเริ่มต้นจากองค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งองค์ประกอบกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 (1) (2) (3) (4) และ (5) มีดังนี้ มาตรา 16 (1) ได้แก่ นายกสภามหาวิทยาลัย มาตรา 16 (2) เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย มาตรา 16 (3) คือ กรรมการสภามหาวิทยาลัยฝ่ายบริหารจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ส่วนมาตรา 16 (4) เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย และมาตรา 16 (5) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบเอ็ดคน โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในมาตรา 16 วรรคสี่ ได้กำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัย มาตรา 16 (1) (3) (4) และ (5) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

ด้วยประเด็นอุปสรรคเกิดขึ้น ผู้ศึกษาขอพิจารณาในส่วนปัญหาการได้มาของนายกสภามหาวิทยาลัย ปัญหาองค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหาร และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เนื่องจากส่งผลกระทบในการบังคับใช้กฎหมาย จึงทำการศึกษา

ปัญหาดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดการพัฒนา ทันยุคสมัย และเป็นประโยชน์แก่มหาวิทยาลัยแห่งท้องถิ่นอย่างยั่งยืนต่อไป

1. พัฒนาการของการอุดมศึกษา

การจัดการอุดมศึกษาของประเทศไทยได้ริเริ่มตั้งแต่ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และการอุดมศึกษาในสมัยนั้นมีหลายโรงเรียน อาทิ โรงเรียนแพทย์ และโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ซึ่งต่อมาได้รับการยกฐานะเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และถือว่าเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทย ต่อมาได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยอื่น ๆ เพิ่มขึ้น ได้แก่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร โดยสังกัดอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตร เป็นต้น (สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2557)

พัฒนาการด้านการอุดมศึกษาต่อมาได้มีทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ในชื่อว่า “ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ” ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษา และเป็นศูนย์ประสานงานด้านการจัดการศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัย ทำให้ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่แตกต่างจากกระทรวงและทบวงอื่น (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2546)

เมื่อปี พ.ศ. 2546 ทบวงมหาวิทยาลัย ต้องแปรสภาพเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา อยู่ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาได้มีการปรับปรุงแนวความคิดการควบคุมด้านการอุดมศึกษา วิจัย และพัฒนา ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องของการอุดมศึกษาจึงได้มีแนวคิดเพื่อให้มีกระทรวงใหม่เกิดขึ้น คือ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยมีคณะกรรมการการอุดมศึกษาในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2546)

2. ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ

ปัจจุบัน มหาวิทยาลัยราชภัฏ ได้สังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม แต่อดีตที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาใน พ.ศ. 2518 โดยมีพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 กำหนดให้มีวิทยาลัยครูขึ้น โดยยกฐานะการเรียนการสอนให้สามารถเปิดสอนได้ถึงระดับปริญญาตรีที่เป็นสถาบันการศึกษาและวิจัย ตลอดถึงการผลิตครูระดับปริญญาตรี ทำหน้าที่ให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชน เมื่อวิทยาลัยครูได้มีศักยภาพเพิ่มมากขึ้น จึงขยายการพัฒนาบุคลากรในสาขาอื่น ๆ ออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยไม่ได้จำกัดขอบเขตเพียงแต่เฉพาะเรื่องการผลิตบุคลากรวิชาชีพครูเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 ได้มีการจัดตั้งคณะวิทยาการจัดการ ส่วนสำนักงานอธิการ เป็นหน่วยงานมีฐานะเทียบเท่าคณะ ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของวิทยาลัยครู ให้ดำเนินไปได้ด้วยดี (งานบริหารพัสดุและยานพาหนะ มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง, 2566) อีกทั้งให้สามารถผลิตบัณฑิตในสาขาศิลปศาสตร์

และสาขาวิทยาศาสตร์ เพิ่มขึ้นได้อีกด้วย และต่อมาในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานนามวิทยาลัยครูทั้ง 36 แห่ง นามว่า “สถาบันราชภัฏ” ตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 เมื่อรัฐเห็นว่าสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญา ควรดำเนินการโดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้กำกับดูแลของสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ จึงได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ส่งผลให้สถาบันราชภัฏปรับเปลี่ยนฐานะเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ จวบจนปัจจุบัน

3. องค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ

องค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยเกิดโดยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีสภามหาวิทยาลัย โดยประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายตามที่คุณศึกษาจะได้เสนอต่อไป ดังนี้

3.1 องค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ

องค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ ปรากฏตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 (1) (2) (3) (4) และ (5) เป็นลำดับ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 ที่บัญญัติว่า ให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

- (1) นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
 - (2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยกลุ่มนี้เรียกว่าเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง
 - (3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ กรรมการสภามหาวิทยาลัยกลุ่มนี้เรียกว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยฝ่ายบริหาร
 - (4) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย และมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่ง คือ คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยที่มีได้เป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยในกลุ่มนี้เรียกว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยฝ่ายตัวแทนของคณาจารย์
 - (5) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบเอ็ดคน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา 16 (2) (3) และ (4) ได้แก่ กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหาร และกรรมการสภามหาวิทยาลัยฝ่ายตัวแทนของคณาจารย์
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิที่ถูกกำหนดตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 (5) นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในศาสตร์การศึกษา มนุษย์ ศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กฎหมาย งบประมาณและการเงิน การบริหารงานบุคคล

การปกครองส่วนท้องถิ่น การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม และด้านอื่น ๆ โดยกำหนดศาสตร์ละ 1 คน รวมทั้งหมด 11 คน

ดังนั้น กรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่ละมหาวิทยาลัยราชภัฏจึงประกอบด้วย 1. นายกสภามหาวิทยาลัย จำนวน 1 คน 2. กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง จำนวน 3 คน 3. กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหาร จำนวน 4 คน 4. กรรมการสภามหาวิทยาลัยฝ่ายตัวแทนของคณาจารย์ จำนวน 4 คน 5. กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 11 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 23 คน

3.2 การได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ

การได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้ถูกกำหนดตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 วรรคสี่ บัญญัติว่า “คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (3) (4) และ (5) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย”

ตามบทบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัย เนื่องจากสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับมหาวิทยาลัย ตามมาตรา 18 (2) ดังนั้น สภามหาวิทยาลัยจึงต้องทำหน้าที่ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัย เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย และบุคคลตามที่มาตรา 16 วรรคสี่ กำหนด ได้แก่ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ตามมาตรา 16 (3) (4) และ (5) ซึ่งหมายถึง กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหาร กรรมการสภามหาวิทยาลัยฝ่ายตัวแทนของคณาจารย์ และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

สรุปว่า มาตรา 16 วรรคสี่ ได้กำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ได้แก่ บุคคล ดังต่อไปนี้ 1. นายกสภามหาวิทยาลัย 2. กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหาร 3. กรรมการสภามหาวิทยาลัยฝ่ายตัวแทนของคณาจารย์ 4. กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

อนึ่ง คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตาม มาตรา 16 (2) ซึ่งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ได้ถูกกำหนดไว้เป็นการเฉพาะของกรรมการสภามหาวิทยาลัยในแต่ละตำแหน่ง ดังนี้

หลักเกณฑ์ วิธีการได้มาและคุณสมบัติของอธิการบดี ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา 28 วรรคสอง

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของประธานสภาคณาจารย์ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย มาตรา 23 วรรคสอง

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย มาตรา 25 วรรคสอง

แต่ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าอธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ได้ถูกกำหนดการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นรายมาตราแยกต่างหากจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยกลุ่มอื่นก็ตาม แต่ท้ายที่สุด พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ก็บัญญัติให้ การได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยทั้งหมดให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

4. องค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยในต่างประเทศ

องค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยในต่างประเทศ ผู้ศึกษาได้กำหนดออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ 1. องค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา และ 2. องค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส ดังจะอธิบายเป็นลำดับต่อไปนี้

4.1 องค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา

สภามหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกามีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรภายในสูงสุด ทำหน้าที่ปกครองหรือควบคุมการดำเนินงานของสถาบัน ได้มีแนวความคิดริเริ่มจาก ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอก โดยเริ่มแพร่หลายมากขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรกเมื่อ ค.ศ. 1636 ได้แก่ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด การบริหารการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้อยู่ภายใต้คณะกรรมการ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ได้แก่ ผู้ว่าการรัฐ รองผู้ว่าการรัฐ เทรสิวริอิกอานานิคม (Treasurer of the Colony) ตูลาการท้องถิ่น (Migrates) และผู้สอนศาสนา (Clergy) กระทั่งในปี ค.ศ. 1650 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับใหม่ โดยกำหนดให้มีสภาขึ้นอีก 1 สภา คือ สภาอธิการบดีและคณะ (President and Fellows) โดยประกอบด้วยอธิการบดี และสมาชิก (Fellows) รวมทั้งสิ้นเป็น 7 คน กฎหมายฉบับใหม่นี้กำหนดให้สภาดังกล่าวมีหน้าที่ดำเนินการของมหาวิทยาลัย โดยการมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาควบคุมดูแล (Board of Overseers) ซึ่งเป็นสภามหาวิทยาลัยที่ประกอบด้วย บุคคลภายนอก (วัฒนา ล่วงลือ, 2538 : 28)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1693 ได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งใหม่ ได้แก่ มหาวิทยาลัยวิลเลียมและแมรี (The colleges of William & Mary) โดยกำหนดให้มีสภามหาวิทยาลัยเพียงสภาเดียวที่ประกอบขึ้นด้วยคณาจารย์ทั้งหมด (Faculty Board) โดยทำหน้าที่เพียงการดำเนินการที่เป็นงานประจำเพียงประการเดียว ต่อมาก็ได้ตั้งสภามหาวิทยาลัยขึ้นมาใหม่โดยเป็นสภาที่ประกอบด้วยบุคคลภายนอก โดยทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินการของมหาวิทยาลัย (Board of Visitors) (วัฒนา ล่วงลือ, 2538 : 28)

ใน ปี ค.ศ. 1701 สหรัฐอเมริกาได้ก่อตั้งมหาวิทยาลัยเยล (Yale) โดยออกกฎหมายกำหนดให้มีสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินการของมหาวิทยาลัยในลักษณะสภาเดียว โดยมีรูปแบบเป็นสภาประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก (Lay Board) มีกรรมการสภามหาวิทยาลัย จำนวน 24 คน ที่มีอาชีพหลากหลาย ได้แก่ พ่อค้า นักธุรกิจ จำนวน 8 คน แพทย์ จำนวน 4 คน ตลอดจนอาชีพอื่น ๆ อีกจำนวน 12 คน รูปแบบกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก (Lay Board) ของมหาวิทยาลัยเยล เป็นรูปแบบที่มหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาได้ก่อตั้งขึ้นภายหลังถูกนำไปปรับใช้เป็นแม่แบบ และในปัจจุบันสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยของรัฐในสหรัฐอเมริกา ส่วนใหญ่เป็นแบบกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก (วัฒนา ล่วงลือ, 2538 : 28)

4.2 องค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีสภามหาวิทยาลัย (Conseil d'administration : CA) เป็นองค์กรสูงสุด ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลมหาวิทยาลัย โดยมีอธิการบดี (Président de l'université) ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้นำของสภามหาวิทยาลัย และเป็นผู้บริหารสูงสุด ซึ่งถูกควบคุมโดยกฎหมายว่าด้วยอิสรภาพและความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ค.ศ. 2007 (Loi no 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités) บางครั้งเรียกว่า กฎหมาย LRU หรือกฎหมาย Pécresse เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยของรัฐ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดีได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ (ศุภฤกษ์ ทับเสน, 2561 : 58)

เดิมมหาวิทยาลัยของประเทศฝรั่งเศสจะมีคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนมากประมาณ 30-60 คน ต่อมากฎหมาย LRU ได้กำหนดให้ลดจำนวนลงเหลือเพียง 20-30 คน โดยกำหนดสัดส่วนของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เป็นบุคคลภายในมหาวิทยาลัยให้มีจำนวนลดลง ได้แก่ กรรมการผู้แทนนักศึกษา เดิมมีจำนวนร้อยละ 20-25 ของกรรมการ ลดให้เหลือเพียงจำนวน 3-5 คน ส่วนกรรมการผู้แทนผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยที่มีใช้คณาจารย์ประจำจากเดิมมีจำนวนร้อยละ 10-15 ของกรรมการ ให้เหลือเพียงจำนวน 2-3 คน และคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำจากเดิม มีจำนวนร้อยละ 40-45 ของกรรมการลดให้เหลือเพียงจำนวน 8-14 คน (ศุภฤกษ์ ทับเสน, 2561 : 56)

ส่วนกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอก กฎหมายได้กำหนดให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นซึ่งจากเดิมมีจำนวนร้อยละ 20-30 ของกรรมการ ปรับจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 24.1-38.1 หรือมีจำนวน 7-8 คน และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านี้จะถูกคัดเลือกมาจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Representants des Collectivités Territoriales) โดยเฉพาะระดับภูมิภาค ผู้แทนจากภาคสังคมและธุรกิจ (Representants du monde SocioEconmique) และผู้บริหารระดับสูงขององค์กรเอกชน (Dirigant d'Entreprise) โดยพิจารณาจากพันธกิจของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ (ศุภฤกษ์ ทับเสน, 2561 : 56)

5. วิเคราะห์ปัญหาองค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ

ปัญหาองค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ศึกษาขอแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ปัญหาองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัย และปัญหาการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตามลำดับ ดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัย

การศึกษาในส่วนของปัญหาองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยต่อจากนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอปัญหาองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่พบว่าเป็นประเด็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ ปัญหาองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหาร และปัญหาองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ตามลำดับ ดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหาร

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยมีจำนวน 23 คน โดยกรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหารในกลุ่มนี้เลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้า

หน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ให้เหลือจำนวน 4 คนและเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย บุคคลเหล่านี้ล้วนแต่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของอธิการบดี และเป็นฐานเสียงสำคัญของอธิการบดีในสภามหาวิทยาลัย

ตามที่กล่าวมาแต่ต้นแล้วว่า หลังจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้บังคับใช้มาระยะหนึ่ง มหาวิทยาลัยได้เกิดปัญหาร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสในกระบวนการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย การออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเพื่อให้ได้มาซึ่งพวกพ้องเข้ามาทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัย และตำแหน่งที่สำคัญในมหาวิทยาลัย เนื่องด้วยสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดนโยบาย ออกกฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยโดยสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระ ทำให้ขาดหลักการควบคุมและตรวจสอบ และข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่ออกมาบังคับใช้ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยกรรมการสภามหาวิทยาลัยฝ่ายเสียงข้างมาก อันเป็นกฎ กติกาที่ตกลงร่วมกันในการอาศัยมติเสียงส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัด

การรวบรวมเสียงข้างมากจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับบุคคลบางกลุ่มหรือบุคคลบางกลุ่มที่ปรารถนาให้ได้มาซึ่งอำนาจ โดยอาศัยการดำรงตำแหน่งและใช้อำนาจหน้าที่เข้าแสวงหาซึ่งประโยชน์ เพื่อตนเองและพวกพ้อง ดังนั้น กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหารจำนวน 4 เสียงจึงเป็นกลุ่มสำคัญที่อาจจะมีโอกาสผนวกเสียงรวมเข้ากับอธิการบดีและกรรมการสภามหาวิทยาลัยในกลุ่มอื่น เพื่อเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในการลงมติสำคัญเมื่อถึงวาระประชุมสภามหาวิทยาลัย การกระทำในลักษณะเช่นนี้ เป็นการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันในลักษณะที่เป็นสัญญาต่างตอบแทน เมื่อกรรมการสภามหาวิทยาลัยในกลุ่มอื่นที่ร่วมกันได้หมดวาระลง ต่างก็ช่วยกันลงมติให้บุคคลเหล่านั้นกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งได้อีกเช่นเดิม นับว่าเป็นการหลอมนวมของชั่วอำนาจในสภามหาวิทยาลัยที่สุ่มเสี่ยงต่อการพัฒนามหาวิทยาลัย ขาดระบบการป้องกันและจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการทุจริตประพฤติดมิชอบ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ที่ได้กำหนดเอาไว้

ด้วยเหตุผลที่ได้พิจารณามานี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยที่มีจำนวนถึง 4 คนนั้นมีสัดส่วนที่มากเกินไป เมื่อเทียบอัตราส่วนกับจำนวนกรรมการทั้งสภามหาวิทยาลัยที่มีจำนวน 23 คน เท่ากับ 1 : 6 ส่วน ในขณะเดียวกันกรรมการสภามหาวิทยาลัยกลุ่มดังกล่าวสามารถใช้อำนาจและหน้าที่ที่มีความสำคัญทั้ง 2 ด้านต่อมหาวิทยาลัย คือ การบริหารมหาวิทยาลัย กับ การใช้อำนาจหน้าที่ผ่านสภามหาวิทยาลัย เท่ากับว่าในขณะเดียวกันกรรมการสภามหาวิทยาลัยกลุ่มนี้เป็นได้ทั้งผู้บริหารและเป็นผู้ออกคำสั่ง ด้วยเหตุนี้สภามหาวิทยาลัยจึงไม่จำเป็นต้องมีกรรมการสภามหาวิทยาลัยกลุ่มดังกล่าวจำนวนมากถึง 4 คน ถ้าหากว่าบุคคลเหล่านี้มีพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ไม่เหมาะสมต่อองค์กร อาจจะส่งผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการใช้อำนาจและหน้าที่ทั้ง 2 ด้านได้เช่นกัน ดังนั้น การที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยที่มีจำนวนถึง 4 คน จึงไม่ได้เกิดคุณูปการต่อมหาวิทยาลัยให้เพิ่มขึ้นแม้แต่ประการใด

5.1.2 ปัญหาองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 7 ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้มหาวิทยาลัยราชภัฏจำนวน 38 ทั่วประเทศเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น สภามหาวิทยาลัยจึงเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดเป้าหมาย การวางกรอบนโยบาย และแนวทางในการพัฒนามหาวิทยาลัยในท้องถิ่นให้ลุล่วงตามพันธกิจที่ได้วางเอาไว้

กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นส่วนหนึ่งของสภามหาวิทยาลัยที่ถูกกำหนดขึ้นโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 (5) ให้มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในศาสตร์การศึกษา มนุษย์ศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กฎหมาย งบประมาณและการเงิน การบริหารงานบุคคล การปกครองส่วนท้องถิ่น การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม และด้านอื่น ๆ ศาสตร์ละ 1 คน รวม 11 คน

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ที่บังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบันซึ่งเป็นระยะเวลานานมาแล้ว การที่มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในศาสตร์ก็ยังคงมีความจำเป็น แต่สถานการณ์บ้านเมืองได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง ชุมชนท้องถิ่นได้ขยายตัวขึ้น องค์ประกอบในการดำเนินชีวิตของสังคมได้ถูกกำหนดขึ้นโดยอาศัยปัจจัยหลายประการ สังคมได้รับรู้ข่าวสารบ้านเมืองในด้านต่าง ๆ มากขึ้น ประกอบกับเทคโนโลยีเข้าถึงแหล่งชุมชนอย่างรวดเร็ว ทำให้มหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นถึงจุดที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงเป้าหมาย แผนนโยบายในการพัฒนาให้เท่าทันกับสถานการณ์แวดล้อมในปัจจุบัน อีกทั้งมหาวิทยาลัยจะต้องปรับตัวเพื่อการพัฒนาหลักสูตรให้ตอบโจทย์ความต้องการของผู้เรียน สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน รวมถึงการแข่งขันของสถาบันอุดมศึกษาแห่งอื่นในเขตพื้นที่ใกล้เคียงที่พยายามสร้างหลักสูตรใหม่ให้ตรงตามความต้องการของนักศึกษา เพื่อหวังดึงดูดให้นักศึกษาได้เข้ามาเรียนในสถาบันศึกษาของตนเองเพิ่มขึ้นด้วย

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัยกลุ่มนี้เป็นเพียงกลุ่มเฉพาะที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในแต่ละศาสตร์เท่านั้น ยังขาดความหลากหลายในบริบทของมหาวิทยาลัยท้องถิ่นที่ท้าทายต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงต้องอาศัยองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิอีกหลากหลายด้าน โดยกำหนดศาสตร์ในท้องถิ่นให้มีจำนวนหลากหลายขึ้น เพื่อเสริมความรู้ ประสบการณ์ และแนวคิดในการเติมเต็มความบริบูรณ์ให้แก่มหาวิทยาลัย ได้แก่ กลุ่มตัวแทนอาชีพ ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา นักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งบุคคลเหล่านี้ก็ควรถูกกำหนดให้เข้ามามีบทบาทในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้อีกกลุ่มหนึ่งเช่นกัน

อีกทั้งเป็นการตอบคำถามอยู่ในตัวได้ว่า องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยที่มีความหลากหลายจะส่งผลดีให้แก่มหาวิทยาลัยในส่วนที่ว่าจะได้รับความไว้วางใจจากสังคม เนื่องจากสามารถทำให้เห็นวามหาวิทยาลัยเป็นของทุกคน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นที่ดีในระยะยาว ซึ่งสอดคล้องกับองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยเยลในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิมาจากหลากหลายสาขาอาชีพและมีจำนวนมากกว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัยภายในมหาวิทยาลัย และสอดคล้องกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิในประเทศฝรั่งเศสก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิม

5.2 ปัญหาการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัย

ปัญหาการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ผู้ศึกษาขอพิจารณาในบทความนี้ ได้แก่ ปัญหาการได้มาของนายกสภามหาวิทยาลัย ปัญหาการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหาร และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดการได้มาของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหาร และกรรมการ

สภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 16 วรรคสี่ กำหนดให้ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของบุคคลเหล่านี้ให้เป็นไปตามข้อบังคับมหาวิทยาลัย

ดังนั้น การได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 38 แห่ง จึงมีการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยขึ้นเองโดยเฉพาะและอิสระ ขาดการควบคุมกำกับ หากกรรมการสภามหาวิทยาลัยบุคคลใดหรือกลุ่มใดมีความประสงค์ต่อการแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องก็จะรวบรวมเสียงข้างมาก เพื่อออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยให้สมประโยชน์ในการได้สืบทอดอำนาจกันต่อไป

5.2.1 ปัญหาการได้มาของนายกสภามหาวิทยาลัย

การได้มาของนายกสภามหาวิทยาลัยจะถูกกำหนดขึ้นโดยสาระสำคัญตามข้อบังคับมหาวิทยาลัย โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วยกรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นกรรมการ จากการที่ได้ศึกษาการได้มาของนายกสภามหาวิทยาลัยจากมหาวิทยาลัยราชภัฏ 38 แห่งทั่วประเทศ ปรากฏว่า คณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยมาจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยทั้งหมด มีจำนวน 29 แห่ง คณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีจำนวน 7 แห่ง คณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยส่วนน้อยเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย แต่กรรมการส่วนใหญ่มีที่มาจากบุคลากรที่เป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัย จำนวน 1 แห่ง และคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยที่มีได้มาจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยมิได้เป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัย แต่ทั้งหมดมาจากการมีส่วนร่วมของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยฝ่ายคณาจารย์ประจำและฝ่ายบุคลากรในสังกัดมหาวิทยาลัยมีเพียง 1 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นกรณีที่น่าศึกษาถึงการพัฒนาของมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยาเป็นอย่างยิ่ง

ผู้ศึกษาตั้งข้อสังเกตในกรณีที่คณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยเป็นบุคคลที่มาจากกรรมการสภามหาวิทยาลัย อาจเป็นการขัดต่อหลักความเป็นกลาง เนื่องจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยต้องทำหน้าที่ 2 ประการ ได้แก่ 1. ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย เพื่อสรรหบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยแล้วส่งรายชื่อที่ผ่านการคัดเลือกต่อสภามหาวิทยาลัย และ 2. ทำหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณาเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย

การทำหน้าที่เหล่านี้เกิดจากการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยโดยกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่สามารถทำได้อย่างอิสระ และโดยอำเภอใจ จึงอาจเป็นช่องทางให้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยด้วยกันเองเข้ามาแสวงหาอำนาจและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันสืบต่อไปอย่างยาวนาน

5.2.2 ปัญหาการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหาร

ปัญหาประเด็นนี้ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 วรรคสี่ ได้กำหนดให้มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหารมี จำนวน 4 คน โดยคัดเลือกจากกลุ่มรองอธิการบดี กลุ่มคณบดี กลุ่มผู้อำนวยการ หรือกลุ่มหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งวิธีการคัดเลือกนั้นอาจจะจัดให้มีการประชุมผู้บริหารกลุ่มนี้ขึ้น แล้วดำเนินการพิจารณาคัดเลือกกันเอง ซึ่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยในลักษณะนี้อาจจะมีความเหมือนหรือแตกต่างกันก็เป็นไปตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยแต่ละมหาวิทยาลัยกำหนดเอาไว้

แต่รวมความว่าท้ายที่สุดไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารที่อยู่ในกลุ่มใด ๆ ก็ตาม ต่างก็เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของอธิการบดีทั้งสิ้น

อนึ่ง การพิจารณาคัดเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหารนี้ ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาคมภายในมหาวิทยาลัยที่คณาจารย์หรือบุคลากรควรมีโอกาสคัดเลือกผู้บริหารที่ตนเห็นว่ามีคุณสมบัติที่เหมาะสมในการเข้าไปทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ในการสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บริหารที่ทำหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยกับคณาจารย์หรือบุคลากรในมหาวิทยาลัย เกิดการร่วมมือระหว่างกันเป็นอย่างดี อีกทั้งได้ตอบสนองแนวนโยบายในการพัฒนามหาวิทยาลัยให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

5.2.3 ปัญหาการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

การกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 วรรคสี่ ได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยต้องออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 38 แห่งทั่วประเทศจะต้องปฏิบัติตาม และข้อบังคับมหาวิทยาลัยในเรื่องดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นไปในแนวทางเดียวกันตามมาตรา 16 (5) ดังนั้นเมื่อกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิหมดวาระลง กรรมการสภามหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้ ได้แก่ 1) นายกสภามหาวิทยาลัย 1 คน 2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งจำนวน 3 คน 3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยจำนวน 4 คน และ 4) กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยจำนวน 4 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 12 คนเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ที่ได้กำหนดไว้

ส่วนวิธีการเลือกจะเป็นไปตามแนวทางของข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิของมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่ง โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้สรรหาและเสนอรายชื่อบุคคลผู้ผ่านการคัดเลือกคุณสมบัติในแต่ละศาสตร์เข้าสู่การพิจารณาของสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้จะมีผู้ผ่านการคัดเลือกจำนวนเท่าใดก็ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้กำหนด เมื่อคณะกรรมการสรรหาชุดดังกล่าวได้เสนอรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิต่อสภามหาวิทยาลัยเป็นที่เรียบร้อยแล้วให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 12 คน ตามที่ได้กล่าวเอาไว้แล้วข้างต้น ทำหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยใช้วิธีการลงมติเป็นเสียงข้างมากเลือกเรียงตามลำดับบุคคลในแต่ละศาสตร์จำนวน 11 ศาสตร์ จนได้กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิครบถ้วนจำนวน 11 คน

ด้วยแนวทางดังกล่าวที่ถูกกำหนดโดยการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 วรรคสี่ และองค์ประกอบที่มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิที่ถูกกำหนดตามมาตรา 16 (5) เมื่อพิจารณาตามดังกล่าวตามพระราชบัญญัติฉบับนี้พบว่า ปัญหาเกิดจากกฎหมายกำหนดให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่เลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยด้วยตนเอง โดยฝ่ายของผู้เลือก ได้แก่ นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายคณาจารย์ประจำ

ของมหาวิทยาลัย รวมจำนวนทั้งสิ้น 12 คน ทำหน้าที่เลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยอีกกลุ่มหนึ่ง ได้แก่ กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิที่หมตวาระลงพร้อมกัน จำนวน 11 คน

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงจำนวนเสียงข้างมากในกรรมการสภามหาวิทยาลัย จำนวน 12 คนที่กล่าวมาแล้วนั้น พิจารณาได้จากจำนวนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง คือ จำนวน 7 เสียง ส่วนเสียงข้างน้อยมีจำนวน 5 เสียง ดังนั้น ผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจะถูกกำหนดโดยกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มีเสียงเกินกึ่งหนึ่ง คือ จำนวน 7 เสียง จึงสรุปได้ว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดจำนวน 11 คน อาจถูกกำหนดจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยเพียง 7 คนเท่านั้น ก็สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งในสภามหาวิทยาลัยได้แล้ว

ดังนั้น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 (5) ที่กำหนดให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยด้วยตนเอง จึงเป็นช่องทางหนึ่งที่บุคคลบางคนหรือบุคคลบางกลุ่มในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยฝ่ายผู้เลือกร่วมกันสร้างฐานอำนาจด้วยการรวมตัวกันเพียง 7 คน ทำหน้าที่เลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 11 คน เพื่อให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยฝ่ายผู้ถูกเลือกเข้ามาเป็นพวกพ้องของตนเองได้มีจำนวนมากที่สุด ทำให้ในอนาคตเมื่อตำแหน่งที่สำคัญ ๆ เป็นต้นว่า ตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย และตำแหน่งอธิการบดี หมตวาระลง สภามหาวิทยาลัยโดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวก็ร่วมกันออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเพื่อกำหนดให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่ร่วมกันเป็นฝ่ายเลือกนายกสภามหาวิทยาลัย หรืออธิการบดี เข้ามาดำรงตำแหน่งได้อีกต่อไป เป็นวัฏจักรแห่งสถาบันอุดมศึกษาที่สืบทอดกันมานับตั้งแต่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 บังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

6. สรุปและเสนอแนะ

การกระจายอำนาจของรัฐส่งผลให้สภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานกิจการของมหาวิทยาลัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ก่อให้เกิดปัญหาองค์ประกอบและการได้มาของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหาร และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งปัญหาการได้มาของสภามหาวิทยาลัยในการออกเป็นข้อบังคับให้แต่ละมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 38 แห่ง ออกข้อบังคับได้อย่างอิสระไม่มีการควบคุม เป็นการสร้างฐานอำนาจที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งแก่มหาวิทยาลัยราชภัฏในปัจจุบัน จึงเห็นควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ให้เกิดความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะ

1. ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 (3) จากที่กำหนดองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหาร จำนวนถึง 4 คน ควรกำหนดให้มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหารเพียง 2 คน เพื่อป้องกันมิให้เกิดเป็นการรวมฐานอำนาจของอธิการบดี

2. ควรแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 (5) ด้วยการกำหนดให้มีจำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้น โดยมีที่มาจากผู้ประกอบอาชีพหลักในท้องถิ่น 5 สาขาอาชีพ ๆ ละ 1 คน จำนวน 5 คน และตัวแทนฝ่ายผู้นำท้องถิ่น ได้แก่ ผู้นำชุมชน 1 คน ผู้นำศาสนา 1 คน และนักการเมืองท้องถิ่น 1 คน รวม 3 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 8 คน เมื่อประกอบกับกรรมการ

ที่มีอยู่เดิมจำนวน 11 คน ทำให้มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนทั้งสิ้น 19 คน เกิดเป็นส่วนร่วมจากบุคคลในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับมหาวิทยาลัยเยลแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาและมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส

3. ควรแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 วรรคสี่ เป็นสาระสำคัญว่า คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามมาตรฐานกลาง โดยมีกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมเป็นผู้กำหนดขึ้นมาใหม่เพื่อให้บังคับใช้อย่างเท่าเทียมกันทุกมหาวิทยาลัยราชภัฏทั่วประเทศ

เอกสารอ้างอิง

- งานบริหารพัสดุและยานพาหนะ มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง. (2566). *ประวัติความเป็นมา*. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2566 จาก <http://supplies.mcru.ac.th/index.php/history/>, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี. (2546). *30 ปี ทบวงมหาวิทยาลัยสู่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ประวัติทบวงมหาวิทยาลัย*. สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2566 จาก <https://memorandum.pn.psu.ac.th/looknote.php?&Did=01001>
- วัฒนา ล่วงลือ. (2538). *การวิเคราะห์ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลของสภามหาวิทยาลัยไทย* (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ.
- ศุภฤกษ์ ทับเสน. (2561). *ปัญหาอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีตามหลักการบริหารมหาวิทยาลัยสมัยใหม่* (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ.
- สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (2557). *ประวัติหน่วยงานด้านอุดมศึกษา*. สืบค้นเมื่อ วันที่ 10 พฤษภาคม 2566 จาก https://www.ops.go.th/th/content_page/item/1707-history-mua
- MGR ONLINE. (2556) “พงศ์เทพ” จี้สภามหา’ลัยมีความโปร่งใสสรรหาอธิการบดี. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2566 จาก <https://mgronline.com/qol/detail/9560000033605>