

ปัญหาทางกฎหมายของการได้มาซึ่งนายกสภา กรรมการสภามหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยและผู้บริหารจากการตราข้อบังคับมหาวิทยาลัย
ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547
Legal Problems of President of University Council, Board
Members and Administrators Acquisition due to the
University Regulation Enactment under Rajabhat
University Act, B.E. 2547

เสนีย์ เจริญสุข^{1*} สุขสมัย สุทธิบัติ² พศวัจน์ กนกนาก³ และ สุเมธ รอยกุลเจริญ⁴
Senee Charoensuk^{1*} Suksmay Sutthibodee² Possawat Kanoknark³
and Sumath Roয়gulcharoen⁴

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง 1) แนวความคิด ทฤษฎีของการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารจากการตราข้อบังคับมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 2) เพื่อศึกษา วิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายของการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารจากการตราข้อบังคับมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารจากการตราข้อบังคับมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพในลักษณะของการวิจัยเอกสารโดยการศึกษาค้นคว้าเอกสารของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส และการสัมภาษณ์เจาะลึกโดยวิธีการเลือกแบบเจาะจงและโดยวิธีการสนทนากลุ่ม ผลการศึกษา พบว่า การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารจากการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยว่าด้วยการสรรหาตำแหน่งดังกล่าวที่ขัดต่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 หรือขัดต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจและมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่าข้อบังคับของ

^{1*} สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Department of Law, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University
Email : sanee_ch@hotmail.com

² สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Department of Law, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

³ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Department of Law, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University
Email : tpossawat@icloud.com

⁴ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Department of Law, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University
Email : Sumath2498@hotmail.com

*Corresponding author

มหาวิทยาลัย จึงไม่อาจใช้บังคับได้ ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยแตกต่างกันที่ขัดต่อกฎหมายและไม่มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องก่อนนำไปประกาศใช้ แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา หากมีข้อความขัดแย้งกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ไม่อาจใช้บังคับได้

คำสำคัญ : สภามหาวิทยาลัย ข้อบังคับมหาวิทยาลัย ปัญหาจากการตราข้อบังคับมหาวิทยาลัย

Abstract

The objectives of this research were 1) to study the concept and theory on president of university council, board members and administrators acquisition due to the university regulation enactment under Rajabhat university act, B.E. 2547; 2) to analyze the legal problems of president of university council, board members and administrators acquisition due to the university regulation enactment under Rajabhat university act, B.E. 2547; and 3) to suggest the guideline for law amendment on president of university council, board members and administrators acquisition due to the university regulation enactment under Rajabhat university act, B.E. 2547. This qualitative research was distributed by documentary sources in Thailand, the United States of America, the United Kingdom, and France. Furthermore, the in – depth interview, with purposive sampling, and the focus group were used in this study. The results found that the acquisition for president of university council, board members, and administrators due to the university regulation recruitment might conflict Rajabhat university act, B.E. 2547 or other higher laws and hierarchies. It was unenforceable and voided due to the different university regulation enactment. Moreover, there was no judicial review and process of legislation before the legal declaration. In terms of the good governance practices in higher education institutions, some statements might be unenforceable and voided if they conflicted with Rajabhat university act, B.E. 2547.

Keywords: University Council, University Regulation Enactment, Legal Problems of University Regulation Enactment

วันที่รับบทความ: 23 มิถุนายน 2566

วันที่แก้ไขบทความ: 16 กรกฎาคม 2566

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ: 27 กรกฎาคม 2566

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บทสำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏที่ปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 38 มหาวิทยาลัย โดยที่มาตรา 18 (2) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย ด้วยการออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และมาตรา 16 กำหนดให้ สภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย (1) นายกสภามหาวิทยาลัย (2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย (3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน เลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก

ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ (4) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยและมีผู้ดำรงตำแหน่งตาม (3) และ (5) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบเอ็ดคน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งจากบุคคลภายนอก โดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (2) (3) และ (4) ในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากบุคคลในเขตพื้นที่บริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ส่วนผู้บริหารของมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่ง จะมีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด รับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง มีคณบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานในคณะหรือวิทยาลัย และมีผู้อำนวยการ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานในสถาบัน สำนัก และศูนย์ ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย และผู้บริหาร แบ่งได้ดังนี้ 1. นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามมาตรา 16 วรรคสี่ กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย 2. กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ตามมาตรา 16 วรรคสี่ กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับมหาวิทยาลัย 3. กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา 16 วรรคสี่ กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย 4. กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบเอ็ดคน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตามมาตรา 16 วรรคสี่ กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย 5. กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งได้แก่ (1) อธิการบดี ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ โดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย โดยกระบวนการสรรหา (2) ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ ตามมาตรา 23 วรรคสอง กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย (3) ประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ตามมาตรา 25 วรรคสอง กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

ด้วยเหตุดังกล่าว การที่มาตรา 16 มาตรา 18 มาตรา 23 มาตรา 25 มาตรา 28 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยว่าด้วยการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารที่แตกต่างกันโดยไม่มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องก่อนนำไปประกาศใช้ ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ขาดการมีส่วนร่วม ซึ่งอาจจำแนกปัญหาต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ปัญหาจากการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งที่ขัดต่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และขัดต่อกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจและมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่าข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ทำให้ไม่อาจใช้บังคับได้และย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการได้มาดังกล่าวที่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติรัฐและนิติธรรม หลักอำนาจผูกพันและหลักธรรมาภิบาล

2. ปัญหาจากการที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง ให้ตราเป็นข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่แตกต่างกันโดยไม่มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องก่อนนำไปประกาศใช้ ทำให้ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเกิดความบกพร่อง ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินงานที่ผ่านมา

3. ปัญหาจากการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาที่ขาดหลักธรรมาภิบาล การขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ทับซ้อน ขาดการมีส่วนร่วม ขาดการตรวจสอบก่อนนำไปประกาศใช้ ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในมหาวิทยาลัย ทำให้มีคดีฟ้องร้องกันจำนวนมากจนส่งผลกระทบต่อภารกิจของมหาวิทยาลัย

จึงสมควรที่จะศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับปัญหาของการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารจากการตราข้อบังคับมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎีของการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารจากการตราข้อบังคับมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

1.2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายของการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารจากการตราข้อบังคับมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารจากการตราข้อบังคับมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาและวิจัยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และกฎหมายจัดตั้งของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ตลอดจนระเบียบข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา วิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และศึกษาแนวคิด ทฤษฎีอำนาจผูกพัน ทฤษฎีอำนาจดุลพินิจทฤษฎีอำนาจบังคับบัญชา ทฤษฎีอำนาจกำกับดูแล ทฤษฎีการมีส่วนร่วม หลักธรรมาภิบาล หลักความยุติธรรม หลักความสุจริต หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักประโยชน์สาธารณะ หลักความเป็นอิสระ หลักการตรากฎหรืออนุบัญญัติ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด การตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เรื่อง แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา และ เรื่อง แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับกฎหมายมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารจากการตราข้อบังคับมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ให้มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน

1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ศึกษาเฉพาะปัญหาการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารจากการตราข้อบังคับมหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง มีอำนาจและหน้าที่ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยได้โดยอิสระ ส่งผลทำให้ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยว่าด้วยการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมีความแตกต่างกันโดยไม่มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องก่อนนำไปประกาศใช้ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย

2. วิธีดำเนินการวิจัย

ระเบียบวิธีการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพในลักษณะของการวิจัยเอกสาร การค้นคว้าและรวบรวมจากเอกสาร ตำราวิชาการ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาของศาล ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและการตอบข้อหารือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ. 2558 ประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เรื่อง แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา และเรื่อง แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) กฎ ระเบียบ ข้อบังคับมหาวิทยาลัย บทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศ และข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตและการสัมภาษณ์เจาะลึกโดยวิธีการเลือกแบบเจาะจงจากผู้ทรงคุณวุฒิ และด้วยวิธีการสนทนากลุ่มจากผู้เชี่ยวชาญ จากนั้น จึงนำข้อมูลที่ได้นำมา

พรรณนาและเรียบเรียงเพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของการได้มาซึ่งนายกสภา กรรมการสภามหาวิทยาลัย และผู้บริหารจากการตราข้อบังคับมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 เพื่อประมวลเป็นข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

3. สรุปผลการวิจัย

3.1 ปัญหาจากการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งที่ขัดต่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และขัดต่อกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

พบว่า ปัญหาของการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารจากการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยว่าด้วยการสรรหาตำแหน่งดังกล่าวที่ขัดต่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 หรือขัดต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจและมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่า ข้อบังคับของมหาวิทยาลัย จึงไม่อาจใช้บังคับได้ และย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการได้มาดังกล่าวที่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย ขาดการควบคุมตรวจสอบตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมได้ รวมไปถึงหลักอำนาจผูกพันที่มอบให้แก่หน่วยงานของรัฐ จะต้องปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ ซึ่งกระบวนการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหาร ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่จะต้องผูกพันตามหลัก ทฤษฎีอำนาจผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ไม่มีอำนาจจะไปเลือกปฏิบัติอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นคุณสมบัติหรือเงื่อนไขจะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วน และจะมีดุลพินิจโดยอิสระไม่ได้ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีอำนาจดุลพินิจที่จะอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งทฤษฎีอำนาจบังคับบัญชาในการสั่งการ แก่ไข ยกเลิกเพิกถอนที่จะต้องถูกต้องเหมาะสมในการบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม และความเป็นอิสระอย่างแท้จริงของการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยไม่ขัดหรือแย้งกับต่อกฎหมายโดยมีองค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลให้เป็นไปตามทฤษฎีอำนาจกำกับดูแลที่จะต้องอยู่ภายใต้หลักแห่งความยุติธรรมเพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปอย่างถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายที่จะนำพาให้มหาวิทยาลัยเจริญก้าวหน้าตามทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พบว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 4 วรรคสาม บัญญัติให้มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งจึงเป็นสถาบันตามบทนิยาม “สถาบันอุดมศึกษา” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แม้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 18 วรรคหนึ่ง จะบัญญัติว่า ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีดังต่อไปนี้ ... (ข) ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ (1) อธิการบดี ... แต่มาตรา 27 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติว่า ในกรณีที่มีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง จากบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มพิเศษของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ดังนั้น ผู้มีคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่ง อธิการบดี กฎหมายมิได้จำกัดว่าต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและไม่มีเหตุที่จะต้องนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 55 (2) ที่บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการเมื่อพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการมาใช้บังคับกับตำแหน่งอธิการบดี ประกอบกับมาตรา 28 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ก็มีได้บัญญัติว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏต้องเป็นผู้ที่ไม่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์

การตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พบว่าพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งว่าต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและการเกษียณอายุราชการยังมีเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเมื่อข้อบังคับมหาวิทยาลัยไม่ได้กำหนดคุณสมบัติว่าจะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ผู้ดำรงตำแหน่งหลังจากเกษียณอายุราชการแล้ว

จึงสามารถดำรงตำแหน่งได้ ดังนั้น เมื่อกฎหมายมิได้จำกัดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและมีได้ห้ามผู้ที่ดำรงตำแหน่งต้องเป็นผู้ที่ไม่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ ดังนั้น การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ได้

การสัมภาษณ์เจาะลึกและการสนทนากลุ่ม พบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า การดำเนินการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย หากมีการดำเนินการสรรหาก่อนครบวาระโดยผู้ดำรงตำแหน่งเดิมยังมีอำนาจที่จะไปกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับมหาวิทยาลัย เพื่อให้คุณให้โทษหรือเอื้อประโยชน์ อาจทำให้มีการวางตัวบุคคลที่ต้องการเข้าดำรงตำแหน่งในสภามหาวิทยาลัยซึ่งจะส่งผลต่อกระบวนการสรรหาผู้บริหารเข้าทำหน้าที่ในวาระถัดไป หากมีการดำเนินการสรรหาภายหลังครบวาระ ผู้ดำรงตำแหน่งเดิมจะรักษาการไปจนกว่าผู้ดำรงตำแหน่งใหม่จะเข้าทำหน้าที่ ซึ่งหากเกิดกรณีการร้องเรียนหรือมีการดำเนินคดีทางศาล จะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งเดิมทำหน้าที่รักษาการไปจนกว่าจะได้ผู้ดำรงตำแหน่งใหม่เข้าทำหน้าที่ การที่เจตนาของกฎหมายที่กำหนดให้มีการดำเนินการสรรหาภายหลังครบวาระภายใน 90 วัน เพื่อให้มีการเร่งรัดรับดำเนินการ แต่ไม่ได้บัญญัติให้มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษหรือกำหนดวิธีการอื่นใด หากไม่ปฏิบัติตาม จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งเดิมทำหน้าที่เป็นเวลานานเกินกว่าวาระการดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดได้ ปัญหาในกระบวนการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหาร จะเกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยที่ใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับเดียวกันที่มีความเชื่อมโยงกันในลักษณะเครือข่ายในระหว่างกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏเพื่อจะได้อยู่ในตำแหน่งในมหาวิทยาลัยราชภัฏหลายแห่ง ผู้ให้ข้อมูลส่วนน้อยเห็นว่า การดำเนินการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย หากมีการดำเนินการสรรหาก่อนครบวาระ จะทำให้การดำเนินการของมหาวิทยาลัยมีความต่อเนื่อง การดำเนินการของสรรหาเป็นการดำเนินการโดยองค์กรกลุ่มโดยมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับมหาวิทยาลัย ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการได้ การทำหน้าที่รักษาการจะมีกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ และหากมีการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองและศาลยุติธรรมจะทำหน้าที่ตรวจสอบได้ มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่ง จะมีข้อบังคับเกี่ยวกับการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารที่เป็นไปตามบริบทของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่จะสรรหา จึงเป็นไปได้ยากที่จะมีความเชื่อมโยงในลักษณะเครือข่ายเพื่อที่จะดำรงตำแหน่งในมหาวิทยาลัยราชภัฏหลายแห่ง ดังนั้น ปัญหาการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งหรือภายหลังครบวาระการดำรงตำแหน่ง มีความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับมหาวิทยาลัย จึงควรกำหนดไว้ให้ชัดเจนให้เป็นมาตรฐานก่อนนำไปประกาศใช้และประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน และระดมสมองจากผู้มีความรู้ในศาสตร์ต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาคำตร้าข้อบังคับของมหาวิทยาลัยให้ถูกต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และควรกำกับดูแลกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งให้เป็นไปตามที่เกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่ในการตราข้อบังคับเกี่ยวกับการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารโดยตรง หากเป็นกรณีที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้มีส่วนได้เสีย สภามหาวิทยาลัย จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหาให้มาจากทุกภาคส่วนหรือควรบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยตรง

กระบวนการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยราชภัฏต่าง ๆ ส่วนใหญ่ได้มีการกำหนดให้ดำเนินการก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งด้วยการตราข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งเจตนาของกรรมการดำเนินการให้ได้นานับแต่เวลาที่ผู้ดำรงตำแหน่งเดิมได้พ้นจากตำแหน่งแล้ว มีเหตุผลสนับสนุน เรื่องระยะเวลาเก้าสิบวัน นานเพียงพอที่จะดำเนินการได้ในทุกขั้นตอน และหากมีการสรรหาในขณะที่ผู้ดำรงตำแหน่งเดิมยังอยู่ในตำแหน่ง อาจเกิดกรณีใช้อำนาจในตำแหน่งกำหนดกฎเกณฑ์ที่เอื้อประโยชน์หรือให้คุณให้โทษกับผู้สมัครฝ่ายใดหรือบุคคลใดได้ อย่างไรก็ตาม หากมีการสรรหาภายหลังจากครบวาระแล้ว การรักษาการของผู้ดำรงตำแหน่งจนกว่าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ชุดใหม่ลงมา อาจทำให้วาระการดำรงตำแหน่งยาวนานเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้และจะทำให้ไม่ตรงตามเจตนาของกฎหมายที่ให้อยู่ในวาระสามปี การกำหนดระยะเวลาการรักษาการเก้าสิบวัน โดยที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ปฏิบัติหน้าที่เท่าที่จำเป็นในระหว่างรักษาการ จึงเป็นช่วงเวลาที่สุ่มเสี่ยงอย่างมากในกรณีที่ผู้พ้นจากตำแหน่งจะอาศัยเวลานี้ดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคลากรและมหาวิทยาลัย การดำเนินการหลังครบวาระการดำรงตำแหน่งภายในเก้าสิบวัน เจตนาของกฎหมาย

เพื่อให้เร่งรัดดำเนินการ แต่ไม่ได้มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษหรือกำหนดวิธีการอื่นใด หากสภามหาวิทยาลัยไม่ปฏิบัติตาม จนทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อการบริหารมหาวิทยาลัย อีกทั้งบทบัญญัติการให้อำนาจกระทรวง การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ที่จะกำกับ สั่งการหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้สภามหาวิทยาลัยดำเนินการ ให้ถูกต้องยังขาดความชัดเจน เมื่อมีการสรรหาก่อนครบวาระ ทำให้สามารถวางตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งใหม่ในขณะที่ผู้ ดำรงตำแหน่งเดิมยังมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับและประกาศ ทำให้สภามหาวิทยาลัยกลายเป็นผู้มี ส่วนได้เสียโดยตรง และแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษามีสถานะเป็นกฎ กำหนดให้สภา สถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิให้ แล้วเสร็จก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง

มหาวิทยาลัยในต่างประเทศ พบว่า มหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา มีสภามหาวิทยาลัย ทำหน้าที่เป็นองค์ คณะที่เข้มแข็งอาจโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง ประเพณีปฏิบัติของการมีบุคคลภายนอกเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยเสีย ข้างและมีสมาคมองค์คณะผู้กำกับดูแลมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย (AGB) ส่วนสหราชอาณาจักร มีสภาสถาบันอุดมศึกษา และคณะกรรมการของประธานมหาวิทยาลัย (The Committee of University Chairs หรือ CUC) ออกข้อกำหนดการ ปฏิบัติในการกำกับดูแล (The Governance Code of Practice) หลักการทั่วไปในการกำกับดูแล (General Principles of Governance) แบ่งเป็นความรับผิดชอบของกรรมการสภาสถาบันและการวางระเบียบ กฎเกณฑ์การสรรหาตลอดจน แผนการทดแทนกรรมการที่หมดวาระ (Succession Plan) ของกรรมการสภาสถาบัน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส จะมีสภามหาวิทยาลัย (Conseil d'administration : CA) เป็นองค์กรสูงสุด ทำหน้าที่ กำหนดนโยบายและกำกับดูแล อธิการบดีของมหาวิทยาลัย (Président de l'université) ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้นำของสภา มหาวิทยาลัยและเป็นผู้บริหารสูงสุดโดยมีกฎหมายว่าด้วยอิสรภาพและความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ปี ค.ศ. 2007 (Loi no 2007 - 1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités หรือกฎหมาย LRU หรือกฎหมาย Pécresse) เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศฝรั่งเศส

3.2 ปัญหาจากการที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระ การดำรงตำแหน่ง ให้ตราเป็นข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

พบว่า ที่มาและวาระของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารตามพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 กำหนดให้มีการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องและมีวาระสามปีและตำแหน่ง ผู้บริหารมีวาระสี่ปี แตกต่างกับระยะแรกเริ่มของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของไทยที่กำหนดให้นายกสภามหาวิทยาลัย เป็นโดยตำแหน่งและมีวาระคราวละสองปี ส่วนมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา นายกสภามหาวิทยาลัยมาจากการ แต่งตั้งและมีวาระคราวละสี่ปี ซึ่งจะสอดคล้องกับปัจจุบันของการตรากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของไทยที่กำหนดให้ นายกสภามหาวิทยาลัยมาจากการสรรหาจากบุคคลภายนอกและมีวาระคราวละสามปี และไม่ได้ห้ามจำนวนแห่งและ การคั่นวาระการดำรงตำแหน่งของนายกสภามหาวิทยาลัย แต่เมื่อมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559 ทำให้นายกสภามหาวิทยาลัยดำรงตำแหน่งในเวลาเดียวกันเกินสามแห่งไม่ได้และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ดำรงตำแหน่งในเวลาเดียวกันเกินสี่แห่งไม่ได้ ซึ่งแตกต่างกับมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดห้ามการดำรง ตำแหน่งกรรมการสภาในมหาวิทยาลัยอื่นพร้อมกัน

การเปรียบเทียบระหว่างข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีกับข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏอื่น ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พระนคร มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช ที่มีความเหมือนและแตกต่างกันใน สาระสำคัญ ดังนี้

การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย มีการกำหนดคุณสมบัติที่แตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏอื่นไม่ได้กำหนด เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียเอาไว้ หากกำหนดไว้จะเป็นหลักประกันความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อนได้อย่าง มั่นคง การกำหนดคณะกรรมการสรรหา ที่ไม่แตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีและมหาวิทยาลัยราชภัฏอื่น กำหนดให้ผู้แทนกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานฯ และมีผู้บริหาร ผู้แทนคณาจารย์ ผู้แทน

ข้าราชการและพนักงานเป็นกรรมการ ที่แตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี กำหนดให้ผู้แทนจากสภาวิชาการ และประธานส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการ ดังนี้ หากมีการกำหนดให้มีกรรมการมาจากทุกภาคส่วน ทำให้ ประชาคมทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วม

การได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ มีการกำหนดคุณสมบัติที่ต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏ เทพสตรี ไม่ได้กำหนดความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏอื่นกำหนดเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไว้ จึงเป็น หลักประกันความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไว้อย่างมั่นคง การกำหนดคณะกรรมการสรรหา ที่ไม่แตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏ เทพสตรีและมหาวิทยาลัยราชภัฏอื่น กำหนดให้อธิการบดีเป็นประธาน ผู้แทนรองอธิการบดี ผู้แทนคณบดี ผู้แทน ผู้อำนวยการสถาบัน และผู้แทนคณาจารย์ประจำเป็นกรรมการ ที่แตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานีและ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์กำหนดประธานคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการ ส่วนมหาวิทยาลัย ราชภัฏพระนคร ไม่มีคณะกรรมการสรรหา ดังนี้ หากมีการกำหนดให้มีกรรมการมาจากทุกภาคส่วน ทำให้ประชาคมทุกภาค ส่วนได้มีส่วนร่วม

การได้มาซึ่งประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ มีการกำหนดคุณสมบัติที่ไม่แตกต่างกัน โดยไม่ได้กำหนด เกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไว้ หากกำหนดไว้จะเป็นหลักประกันความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อนได้ อย่างมั่นคง วาระการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีและมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ให้มี วาระสองปี ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏอื่น มีวาระสามปี จากความแตกต่างดังกล่าว จะทำให้วาระการดำรงตำแหน่งเหลื่อมกัน กับวาระของกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งอื่น เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดวาระเอาไว้ จึงควรกำหนดวาระ สามปีให้เป็นมาตรฐานเดียวกับตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง มีความแตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีและมหาวิทยาลัยราชภัฏ อุบลราชธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี กำหนดให้อธิการบดีเป็นประธาน ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ กำหนดให้ผู้แทนกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน ส่วนวิธีการเลือกตั้ง แตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีและมหาวิทยาลัยราชภัฏ อุบลราชธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร มหาวิทยาลัย ราชภัฏนครสวรรค์ มาจากการเลือกตั้งทางตรงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งมหาวิทยาลัย ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยให้คณะกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการลงมติเลือกประธานสภาคณาจารย์และ ข้าราชการ ดังนั้น การกำหนดให้อธิการบดีหรือผู้แทนกรรมการสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานการเลือกตั้ง ไม่ได้ส่งผล ต่อผลการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง ส่วนวิธีการเลือกตั้งประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ ควรกำหนดให้เป็นการ เลือกตั้งทางตรงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งมหาวิทยาลัยจะเหมาะสมกว่าการเลือกตั้งทางอ้อมด้วยการให้คณะกรรมการสภา คณาจารย์และข้าราชการลงมติ เพราะอาจจะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการไม่ได้มาจาก คณาจารย์และข้าราชการอย่างแท้จริง

การได้มาซึ่งประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย การเลือกประธานฯ ที่แตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏ เทพสตรีและมหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ให้คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยเป็นผู้เลือกประธานฯ ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี มหาวิทยาลัย ราชภัฏรำไพพรรณี มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้เลือกประธานฯ จากความแตกต่าง ดังกล่าว หากเป็นการเลือกทางตรงจากผู้มีสิทธิทั้งมหาวิทยาลัยจะทำให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากตำแหน่งประธาน กรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยที่มาจากประชาคมของมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง การกำหนดคุณสมบัติ ที่ไม่แตกต่างกัน โดยไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไว้ หากกำหนดไว้จะเป็นหลักประกันความเป็นผู้มีส่วน ได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อนได้อย่างมั่นคง วาระการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีและ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ให้มีวาระสามปี ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏอื่น มีวาระสองปี จากความแตกต่างดังกล่าว จะทำให้วาระการดำรงตำแหน่งเหลื่อมกับวาระ

ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งอื่น เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดวาระเอาไว้ จึงควรกำหนดวาระสามปีให้ เป็นมาตรฐานเดียวกับตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ทรงคุณวุฒิ

การได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำ มีการกำหนดคุณสมบัติที่ไม่แตกต่างกัน โดยไม่ได้ กำหนดเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไว้ หากกำหนดไว้จะเป็นหลักประกันความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือ ผลประโยชน์ทับซ้อนได้อย่างมั่นคง คณะกรรมการดำเนินการ ไม่แตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีและ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ มหาวิทยาลัยพระนคร มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี ให้อธิการบดีเป็นประธาน และใช้วิธีเลือกตั้งทางตรง จากคณาจารย์ประจำทั้งมหาวิทยาลัย ดังนั้น การกำหนดให้อธิการบดีเป็นประธานการเลือกตั้ง ไม่ได้ส่งผลต่อผลการ เลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง ส่วนวิธีการเลือกตั้งควรกำหนดให้เป็นการเลือกตั้งทางตรงจากคณาจารย์ประจำผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งมหาวิทยาลัยมีความเหมาะสมแล้ว

การได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี มีการกำหนดคุณสมบัติที่แตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี จะเน้น เรื่องความเป็นผู้นำ ความซื่อสัตย์ สุจริต อุทิศเวลาให้แก่มหาวิทยาลัย ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี มหาวิทยาลัย ราชภัฏนครสวรรค์ กำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเป็นที่ยอมรับของบุคลากรมหาวิทยาลัยและระดับท้องถิ่น ระดับชาติ แต่ไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไว้ หากกำหนดไว้จะเป็นหลักประกันความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือ ผลประโยชน์ทับซ้อนได้อย่างมั่นคง การกำหนดคณะกรรมการสรรหาที่แตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีและ มหาวิทยาลัยราชภัฏอื่น กำหนดให้ผู้แทนกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานกรรมการสรรหา ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี กำหนดให้นายกสภามหาวิทยาลัยเป็นประธานกรรมการสรรหา ส่วนคณะกรรมการ สรรหา ไม่แตกต่างกัน กำหนดให้มีกรรมการมาจากทุกภาคส่วน ทำให้ประชาคมทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วม

การได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏ เทพสตรี ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับความรู้และประสบการณ์ไว้ ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานีและมหาวิทยาลัยรำไพ พพรรณี มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ มหาวิทยาลัยพระนคร มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครสวรรค์ ได้กำหนดเกี่ยวกับความรู้และประสบการณ์ไว้ ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมตามความเหมาะสมของ ตำแหน่งดังกล่าว หากไม่ขัดต่อกฎหมายย่อมกระทำได้ แต่ควรกำหนดเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไว้ ก็จะเป็น หลักประกันได้ว่าจะไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อนในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องได้อย่างมั่นคง

ประธานและคณะกรรมการสรรหา แตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีและมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี กำหนดให้อธิการบดีเป็นประธานกรรมการสรรหา ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ มีตัวแทนกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็น ประธาน ส่วนที่ไม่แตกต่างกัน กรรมการสรรหาประกอบด้วยตัวแทนจากหลายภาคส่วน ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา แตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี และมหาวิทยาลัยราชภัฏอื่น ๆ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการ สรรหา ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี กำหนดให้อธิการบดีแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา ดังนั้น ประธานและ คณะกรรมการสรรหา ควรมีผู้แทนจากหลายภาคส่วนเป็นกรรมการ จะทำให้ประชาคมทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการสรรหาและเป็นหลักประกันการสรรหาว่าได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

การได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบัน สำนัก ศูนย์ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มี ฐานะเทียบเท่าคณะ มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง แตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีไม่ได้กำหนด เกี่ยวกับความรู้และประสบการณ์ไว้ ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานีและมหาวิทยาลัยรำไพพรรณี มหาวิทยาลัย ราชภัฏศรีสะเกษ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ ได้กำหนดเกี่ยวกับความรู้และประสบการณ์ไว้ ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมตามความเหมาะสมของตำแหน่ง ดังกล่าว หากไม่ขัดต่อกฎหมายย่อมกระทำได้ แต่ควรกำหนดเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไว้ ก็จะเป็นหลักประกันได้ว่า จะไม่มีผู้มีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อนในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องได้อย่างมั่นคง ประธานและคณะกรรมการสรรหา แตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีและมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี กำหนดให้อธิการบดีเป็นประธานกรรมการสรรหา ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ และมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ กำหนดให้ตัวแทนกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน ส่วนคณะกรรมการสรรหาแตกต่างกัน มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีและมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี มหาวิทยาลัยศรีสะเกษ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา ส่วนมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานีและมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร กำหนดให้อธิการบดีแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา ดังนั้น ประธานและคณะกรรมการสรรหา ควรมีผู้แทนจากหลายภาคส่วนเป็นกรรมการ จะทำให้ประชาคมทุกภาคส่วน ได้มีส่วนร่วมในการสรรหาและเป็นหลักประกันการสรรหาว่าได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

จากความเหมือนและความแตกต่างทั้งที่มีเนื้อหาที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและที่มีเนื้อหาที่ขัดต่อกฎหมายและไม่เป็นไปตามรูปแบบโดยไม่มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายก่อนนำไปประกาศใช้ จะทำให้ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเกิดความบกพร่อง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าข้อบังคับของมหาวิทยาลัยจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็จะไม่กระทบกระเทือนถึงการดำเนินการใด ๆ ที่ได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเพียงแนวปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งข้อความขัดแย้งกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ย่อมไม่อาจใช้บังคับได้ ดังนี้ (1) การกำหนดสัดส่วนจำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยให้มีบุคคลภายนอกไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการสภามหาวิทยาลัยทั้งหมด ซึ่งเท่ากับจำนวนสภามหาวิทยาลัยจากจำนวนทั้งหมดสี่สามคน ซึ่งขัดแย้งกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 กำหนดให้จำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากบุคคลภายนอก (นายกสภามหาวิทยาลัย ประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย และผู้ทรงคุณวุฒิ) ซึ่งเท่ากับจำนวนสภามหาวิทยาลัยจากจำนวนทั้งหมดสี่สามคน (2) การกำหนดให้ดำเนินการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ให้แล้วเสร็จก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งขัดแย้งกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 กำหนดให้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง (3) การกำหนดให้นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ควรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกินสี่ปี และไม่ควรรดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินกว่าแปดปี ซึ่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มิได้มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าว (4) การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และอธิการบดี ซึ่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย โดยมีได้มีบทบัญญัติการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว

3.3 ปัญหาจากการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาที่ขาดหลักธรรมาภิบาล การขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ทับซ้อน ขาดการมีส่วนร่วม ขาดการตรวจสอบก่อนนำไปประกาศใช้

พบว่า การตราข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัยราชภัฏ กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาจากบุคคลที่มีลักษณะเอื้อประโยชน์กันระหว่างกันอันเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะเมื่อบุคคลเหล่านี้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ของการได้มาของนายกสภามหาวิทยาลัย เพื่อตอบแทนผลประโยชน์แก่กันได้ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการตราข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยเอง จึงควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโดยตรง องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่มีความสำคัญ จะต้องมาจากทุกภาคส่วนทั้งภายนอกและภายใน เพื่อให้การสรรหาที่มีความชอบธรรมในการเสนอชื่อบุคคลที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง ผลการหยั่งเสียงการมีส่วนร่วมไปใช้ในการตัดสินใจเลือกผู้ดำรงตำแหน่งด้วยกรรมการสรรหา เมื่อทำหน้าที่สรรหาแล้ว จะต้องไม่รับตำแหน่งใด ๆ ในมหาวิทยาลัย จะต้องมีการถ่วงดุลตรวจสอบตั้งแต่กระบวนการสรรหาตลอดไปจนถึงการทำหน้าที่ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และวาระการดำรงตำแหน่งให้มีมาตรฐานขั้นต่ำไว้ ก็จะทำให้การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยมีมาตรฐานและควรจะต้องเป็นบุคคลที่มี

ความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ หากเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจะต้องไม่ถูกกลั่นแกล้งด้วยการไม่ต่อสัญญาหรือเลิกจ้างเพื่อให้ขาดคุณสมบัติและส่งผลให้พ้นจากตำแหน่ง ควรมีหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัย โดยเฉพาะ ส่วนมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกาและมหาวิทยาลัยในสหราชอาณาจักร และประเทศฝรั่งเศส ไม่มี การกำหนดคุณสมบัติของความเป็นข้าราชการไว้ ซึ่งการสรรหาจะเน้นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์

4. อภิปรายผล

4.1 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง ให้ตราเป็นข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายตามหลักความยุติธรรมหรือหลักความเสมอภาค

4.2 ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาที่ขาดหลักธรรมาภิบาล การขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ทับซ้อน ขาดการมีส่วนร่วม ทำให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นในมหาวิทยาลัย ขาดการยอมรับของบุคลากรทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.3 พระราชบัญญัติราชภัฏ พ.ศ. 2547 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกันที่เป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข

5. ข้อเสนอแนะ

5.1 นำร่างข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหาร ให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความถูกต้องก่อนประกาศใช้และประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบทั่วกัน

5.2 ผู้บริหารไม่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

5.3 ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งและจำนวนแห่งของการดำรงตำแหน่งให้ชัดเจน

5.4 ไม่ควรเลิกจ้างหรือไม่ต่อสัญญาจ้างในขณะที่ทำหน้าที่กรรมการสรรหาและกรรมการสภามหาวิทยาลัย

5.5 ควรกำหนดช่วงเวลาการหมดวาระการดำรงตำแหน่งให้ไม่เหลื่อมเวลากัน

6. เอกสารอ้างอิง

กฤษณพงศ์ กีรติกร. (2558). *ขงตั้งอนุกรรมการฯ คู่มือธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย*. เดลินิวส์ออนไลน์.

<http://www.dailynews.co.th>

ขติยา มาหาสินธ์. (8 ธันวาคม 2555). ถึงเวลาสังคายนาสภามหาวิทยาลัย. *มติชน*, 16.

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา. (2559). *ราชกิจจานุเบกษา*, 133(155 ก), 21-24.

จรัญ โฆษณานันท์. (2547). *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 12). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

จิรนิติ หะวานนท์. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป)* (พิมพ์ครั้งที่ 6). สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*. วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 19). วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2557). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). วิญญูชน.

แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา. (2564). *ราชกิจจานุเบกษา*, 138(311 ง), 23-35.

แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2). (2565). *ราชกิจจานุเบกษา*, 139(295 ง), 66-69.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปรีดี เกษมทรัพย์. (2555). *นิติปรัชญาเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 15). วิญญูชน.

เป็รื่อง กิจรัตน์ภร. (2552). มุมมองต่อการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย. *จดหมายข่าวธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย*, 4(1), 7.

- พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547. (2547). *ราชกิจจานุเบกษา*, 121(70 ก), 33-55.
- พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551. (2551). *ราชกิจจานุเบกษา*, 125(28 ก), 36-43.
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ. 2558. (2558). *ราชกิจจานุเบกษา*, 132(86 ก), 45-63.
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548. (2548). *ราชกิจจานุเบกษา*, 122(6 ก), 17-45.
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547. (2547). *ราชกิจจานุเบกษา*, 121(23 ก), 1-24.
- พิกุล ภูมิโคกรักษ์. (2550). *รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏภายใต้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547* [วิทยานิพนธ์ปริญญาคุุษาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ภัทรนันท์ พัฒนิยะ. (2542). *โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับรัฐฝรั่งเศส*. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- ภาวิท ทองโรจน์. (2553). *ธรรมาภิบาลและบทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย*. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- มนตรี รูปสุวรรณ. (2551). *บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. วิทยุชุมชน.
- วิจารณ์ พานิช. (2551). *ไกลไกลกับคุณแลสถาบันอุดมศึกษา*. สถาบันคลังสมองของชาติ.
- วิจารณ์ พานิช. (2553). นานาสาระเกี่ยวกับสภามหาวิทยาลัย. *จดหมายข่าวธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย*, 2(1), 16-17.
- วิจิตร ศรีสอ้าน. (2542). แนวคิดและแนวปฏิบัติของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล. *อนุสารอุดมศึกษา*, 25(248), 16.
- วิชัย ต้นศิริ. (2542). *คำอธิบายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542* (พิมพ์ครั้งที่ 2). วิทยุชุมชน.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2563). คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีใหม่มหาวิทยาลัยของรัฐ. *วารสารนิติศาสตร์*, 49(1), 20-22.
- สมยศ เชื้อไทย. (2555). *นิติปรัชญาเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 15). วิทยุชุมชน.
- Aristotle. (n.d.). *Nicomachean Ethics, book 5, chap 7*. [n.p.].
- Chapus, R. (2001). *Droit administrative general. T1*. Montchrestien.
- Cohen, J. M., & Uphoff, N. T. (1984). Participation's place in rural development: Seeking clarity through specificity. *World Development*, 8(3), 213-235.
- Cohen, J. M., & Uphoff, N. (1984). *Rural development participation: Concept and measures for project design implementation and evaluation*. Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University.
- Davis, K. (1972). *Human behavior at work: Human relations and organizational behavior*. McGraw-Hill.
- Dicey, A. V. (1959). *Introduction to the study of the law of the constitution* (10th ed.). English Language Book Society and Macmillan.
- Friedman, W. (1967). *Legal theory*. Columbia University Press.
- Laubadere, A. D., Venezia, J. C., et Gaudemet, Y. (2002). *Droit administrative* (17e edition). L.G.D.J.
- Tamanaha, B. Z. (2004). *On the rule of law: History, politics, theory*. Cambridge University Press.
- Walter, J. (1966). *Verwaltungsrecht* (3 Aufl.). Offenburg.