

# ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548

## Legal Problems Regarding the Composition and Acquisition of the University Council Members under the Rajamangala University of Technology Act, B.E. 2548 (2005)

มนตรี สังข์ทอง<sup>1\*</sup>

Montri Sangthong<sup>1\*</sup>

Received: March 4, 2026

Revised: April 21, 2026

Accepted: April 25, 2026

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 และนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยวิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหารและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนั้น ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

**คำสำคัญ:** ปัญหาทางกฎหมาย กรรมการสภามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล

### Abstract

This research article aims to analyze the legal issues concerning the composition and Acquisition of University Council Members under the Rajamangala University of Technology Act, B.E. 2548 (2005), and propose solutions to the aforementioned issues. The methodology employed is documentary research. The research findings reveal legal issues concerning the composition of the university council members from administrative positions and qualified expert members. Furthermore, legal problems exist regarding the selection and appointment processes of the Chairperson of the University Council, council members from administrative positions, council members from academic staff and civil servants, and qualified expert members. Consequently, the relevant provisions of the Rajamangala University of Technology Act, B.E. 2548 (2005) should be amended accordingly.

**Keywords:** Legal problems, University council members, Rajamangala University of Technology

<sup>1</sup>รองศาสตราจารย์ คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ

<sup>1</sup>Assoc.Prof., Faculty of Science and Technology, Rajamangala University of Technology Suvarnabhumi

\*Corresponding author. E-mail: montri.so@rmutsb.ac.th

## บทนำ (Introduction)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 บัญญัติให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สถานศึกษาของรัฐดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 และจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล จำนวน 9 แห่ง ขึ้นแทนสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล เพื่อให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐด้านวิชาชีพและเทคโนโลยีที่มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงที่มุ่งเน้นการปฏิบัติ ทำการสอน ทำการวิจัย ผลิตครูวิชาชีพ ให้บริการทางวิชาการในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม โดยให้ผู้สำเร็จอาชีวศึกษามีโอกาสในการศึกษาต่อด้านวิชาชีพเฉพาะทางระดับปริญญาเป็นหลัก โดยได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลแต่ละแห่งมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปและโดยเฉพาะของมหาวิทยาลัยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ภายหลังพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 มีผลบังคับใช้มาระยะเวลาหนึ่งกลับไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาการร้องเรียน ความขัดแย้ง การเล่นพรรคเล่นพวก ปัญหาธรรมาภิบาลภายในมหาวิทยาลัย และสภามหาวิทยาลัย นำไปสู่ความแตกแยกภายในมหาวิทยาลัย มีการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาล จนมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาดธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 โดยได้ประกาศให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออกเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ต้องดำเนินการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาดธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา นอกจากนี้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ได้ออกแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2564 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2565 โดยให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2566 เนื่องจากแนวปฏิบัติดังกล่าวมีหลายประเด็นขัดกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 ดังเช่น ข้อ 10 การได้มาซึ่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง สภาสถาบันอุดมศึกษาควรกำหนดสัดส่วนจำนวนกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาโดยให้มีบุคคลภายนอกไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการ เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 มาตรา 15 บัญญัติให้ กรรมการสภามหาวิทยาลัยมาจากบุคคลภายนอก จำนวน 15 คน และตัวแทนจากบุคลากรภายในของมหาวิทยาลัย จำนวน 14 คน ดังนั้น จึงไม่อาจออกข้อบังคับให้บุคคลภายนอกดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้ไม่น้อยกว่าสองในสามเนื่องจากแนวปฏิบัติดังกล่าวมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่าพระราชบัญญัตินั้นเอง แนวปฏิบัตินั้นจึงมีผลบังคับใช้ได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ต่อมาได้มีการยกเลิกและออกประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เรื่อง แนวปฏิบัติเพื่อให้การจัดการอุดมศึกษาเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล พ.ศ. 2569 จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ามีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่อง เมื่อพิจารณารายละเอียดของความขัดแย้ง พบว่า สาเหตุของปัญหาดธรรมาภิบาลเกิดจากการสรรหาอธิการบดีซึ่งเป็นหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย แต่กรรมการสภามหาวิทยาลัยบางส่วนมีที่มาติดโยงกับกลุ่มบุคคลต่างๆ เช่น อธิการบดีหรือผู้บริหาร ย่อมไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างอิสระและเป็นกลางเพียงแต่มุ่งสนับสนุนบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีหรือผู้บริหารเพื่อให้แต่งตั้งตนกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทน เหตุผลที่เป็นเช่นนั้นส่วนหนึ่งเกิดจากองค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะผลัดกันเลือกในหลายองค์ประกอบหรือที่เรียกว่า “ระบบสภามหาวิทยาลัยเกาหลิง” จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ

องค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 โดยงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล และนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน สำหรับวิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ได้แก่ หลักกฎหมายทั่วไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกาศกระทรวง ข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่ละองค์ประกอบของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลทั้ง 9 แห่ง หนังสือคำกราบทูล ความงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา งานวิชาการที่เกี่ยวข้อง

## 1. ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล

การก่อกำเนิดของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลนั้น เริ่มต้นจากการเรียกร้องของนักศึกษาอยากให้มีสถาบันการศึกษาทางวิชาชีพที่จัดการเรียนการสอนถึงระดับปริญญาตรี จากข้อเรียกร้องดังกล่าวนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา พ.ศ. 2518 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ก่อเกิดวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตครูอาชีวศึกษาระดับปริญญาตรีให้การศึกษาทางด้านอาชีพทั้งระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ระดับปริญญาตรี และประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัยส่งเสริมการศึกษาทางด้านวิชาชีพ เทคโนโลยีและให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ต่อมาเมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2531 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทานชื่อสถาบันว่า “สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล” แปลว่า “สถาบันเทคโนโลยีอันเป็นมงคลแห่งพระราชฯ” สืบเนื่องจากแนวทางการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ การบริหารจัดการสู่สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาของรัฐดำเนินการโดยอิสระ และมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย ดังนั้น สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลจึงได้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับเดิมและยกฐานะเป็นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 โดยมีการรวมวิทยาเขตจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล จำนวน 9 แห่ง ประกอบด้วย 1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี 2) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ 3) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก 4) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร 5) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ 6) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา 7) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย 8) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ และ 9) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน โดยต้องการให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันอุดมศึกษาด้านวิชาชีพและเทคโนโลยี ปัจจุบันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์, ม.ป.ป.).

## 2. บทบาทของสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลทั้ง 9 แห่ง ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 ทั้งนี้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลแต่ละแห่งจะมีสภามหาวิทยาลัยซึ่งมีอำนาจในการควบคุมดูแลการบริหารงานของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งมาตรา 17 บัญญัติว่า สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

1) วางนโยบาย และอนุมัติแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการศึกษา การส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพ ขั้นสูงที่เน้นการปฏิบัติ การการสอน ทำการวิจัย ผลิตรูวิชาชีพ ให้บริการทางวิชาการในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แก่สังคม ทุนบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

2) วางระเบียบ ออกข้อบังคับและประกาศของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้วางระเบียบ ออกข้อบังคับและประกาศสำหรับส่วนราชการนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้

3) กำกับมาตรฐานการศึกษาและการประกันคุณภาพการศึกษา

4) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

5) พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะกรรมการการอุดมศึกษา

กำหนด

6) พิจารณาการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิก สำนักงานวิทยาเขต บัณฑิตวิทยาลัย คณะ สถาบัน สำนัก วิทยาลัยหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ รวมทั้งการแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการดังกล่าว

7) อนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุมัติปริญญา และประกาศนียบัตร

8) อนุมัติการรับสถาบันการศึกษาชั้นสูง และสถาบันอื่นเข้าสมทบ หรือการยกเลิกการสมทบ

9) พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

10) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการวิทยาลัย หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และกรรมการสภามหาวิทยาลัย

11) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

12) วางระเบียบและออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และการจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัย

13) พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามอบหมาย

14) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือเพื่อมอบหมายให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

15) พิจารณาและให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยตามที่อธิการบดีเสนอ และอาจมอบหมายให้อธิการบดีปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยก็ได้

16) ส่งเสริม สนับสนุน และแสวงหาวิธีการ เพื่อพัฒนาความก้าวหน้าของมหาวิทยาลัย

17) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ

### 3. องค์ประกอบและการได้มาของสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 ได้กำหนดองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลไว้ตามมาตรา 15 มีรายละเอียด ดังนี้

1) นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดีและประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ

3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 6 คน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการวิทยาลัย และหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ กล่าวคือ กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร

4) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 6 คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยและข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีผู้ดำรงตำแหน่งตาม 3) กล่าวคือ กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ

5) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 14 คน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวต้องมาจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กฎหมาย การงบประมาณและการเงิน การบริหารงานบุคคล การศึกษา เศรษฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน และด้านอื่น ๆ ตามที่สภามหาวิทยาลัยเห็นสมควร

สรุปคือสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลมาจาก 5 องค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น ประกอบด้วย นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งหมด จำนวน 29 คน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

สำหรับการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัย มาตรา 15 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 บัญญัติให้ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ คุณสมบัติของผู้เลือก ตลอดจนหลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ และกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้การได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดีและประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 25 วรรคหนึ่ง และมาตรา 22 วรรคสอง ตามลำดับ ได้ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยในการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ดังนั้นการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยทุกองค์ประกอบ จึงดำเนินการตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลแต่ละแห่ง ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจดังกล่าวประกอบกับอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา 17 วรรคหนึ่ง (2)

#### 4. องค์ประกอบและการได้มาของสภามหาวิทยาลัยในต่างประเทศ

##### 4.1 องค์ประกอบและการได้มาของสภามหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา

สถาบันอุดมศึกษาของสหรัฐอเมริกาจะมีสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัย และกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ อาจเรียกสภามหาวิทยาลัยว่า Board of Regents โดยกรรมการสภามหาวิทยาลัยจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือข้อบังคับของมหาวิทยาลัย โดยทั่วไปจะมีองค์ประกอบทั้งจากบุคคลภายนอกและภายในมหาวิทยาลัย โดยรูปแบบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยเยลเป็นต้นแบบในปัจจุบันของสภามหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก จำนวน 24 คน ที่มีความหลากหลายทางอาชีพ ได้แก่ พ่อค้า นักธุรกิจ จำนวน 8 คน แพทย์ จำนวน 4 คน อาชีพอื่น ๆ อีก จำนวน 12 คน ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก โดยอธิการบดีเป็นผู้แทนในการดำเนินกิจการต่างๆ ของมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดหาเงินทุน การประชาสัมพันธ์ การวางแผนของมหาวิทยาลัย และการวางแผน (วัฒนา ล่วงลือ, 2538; ศุภฤกษ์ ทับเสน, 2562; สุชาติ ศรีใหม่ และบรรเจิด สิงคะนติ, 2567)

##### 4.2 องค์ประกอบและการได้มาของสภามหาวิทยาลัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารงานของมหาวิทยาลัย โดยในปี ค.ศ. 2007 ได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยอิสรภาพและความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยหรือที่เรียกว่ากฎหมาย LRU โดยในการบริหารมหาวิทยาลัยนั้นมื่ออธิการบดีทำหน้าที่เป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัย และยังทำหน้าที่เป็นผู้นำสภามหาวิทยาลัย โดยอธิการบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ซึ่งจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้ สำหรับกรรมการสภามหาวิทยาลัยจะมีประมาณ 20-30 คน โดยกรรมการ

สภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกจะมีจำนวนมากกว่าบุคลากรภายใน โดยคัดเลือกมาจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนจากภาคสังคมและธุรกิจ และผู้บริหารระดับสูงขององค์กรเอกชน สำหรับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะพิจารณาจากเป้าหมายหรือพันธกิจของมหาวิทยาลัยเป็นหลัก โดยกรรมการสภามหาวิทยาลัยจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ยกเว้นกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากตัวแทนนักศึกษาจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี ทั้งนี้การที่อธิการบดีทำหน้าที่ทั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัยและผู้นำสภามหาวิทยาลัยอาจมีมุมมองว่าจะทำให้เกิดปัญหาธรรมาภิบาลหรือไม่ แต่อีกมิติหนึ่งทำให้การบริหารจัดการหรือการทำงานมีความคล่องตัวมีการประสานงานการทำงานระหว่างกันได้ดียิ่งขึ้น สำหรับกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของอธิการบดีและสภามหาวิทยาลัยคือศาลปกครองนั่นเอง โดยหลายครั้งเคยมีการฟ้องเพื่อเพิกถอนกฎหรือมติ หรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ออกโดยอธิการบดีหรือสภามหาวิทยาลัย (ศุภฤกษ์ ทับเสน, 2562)

#### 4.3 องค์ประกอบและการได้มาของสภามหาวิทยาลัยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ซึ่งมีสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารงานภายในของมหาวิทยาลัย โดยเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒินอก 7 คน และกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยจำนวน 4 คน โดยมีอธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุดซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นนักวิชาการหรือมีประสบการณ์การทำงานในมหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเกี่ยวกับการมีมติเห็นชอบงบประมาณรายรับและรายจ่ายประจำปี การอนุมัติแผนพัฒนามหาวิทยาลัย สร้างความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานอื่น อภิปรายรายงานประจำปีของอธิการบดีในการประชุมสภา รวมถึงให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งแก้ไข และยกเลิกโครงการปริญญา และอื่น ๆ (ศุภฤกษ์ ทับเสน, 2562)

### 5. แนวคิด และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

**หลักนิติรัฐ (Legal State Principle)** คือ หลักการปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่มนุษย์ หรือหลักกฎหมายเป็นใหญ่ บางครั้งก็เรียกว่า หลักนิติธรรม (The Rule of Law) สำคัญสำคัญของหลักนิติรัฐ คือ 1) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง 2) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย 3) หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ 4) หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2565) โดยหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

**หลักธรรมาภิบาล (Principle of Good Governance)** คือ หลักการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อให้การจัดการมีประสิทธิภาพสร้างประโยชน์ต่อตนเองและส่วนรวม โดยมีองค์ประกอบหลัก 10 ประการดังนี้ 1) หลักประสิทธิภาพ คือ ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ 2) หลักประสิทธิภาพ คือ การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานที่เหมาะสม 3) หลักการตอบสนอง คือ การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดและสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ 4) หลักการรับผิดชอบ คือ การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ 5) หลักความโปร่งใส คือ กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมาชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี 6) หลักการมีส่วนร่วม คือ กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้มีส่วนร่วม 7) หลักการกระจายอำนาจ คือ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจจากราชการ

ส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น และภาคประชาชนดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควร 8) หลักนิติธรรม คือ การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 9) หลักความเสมอภาค คือ การได้รับการปฏิบัติ และได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยก และ 10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ คือการหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552)

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่สำคัญต่อการบริหารจัดการประเทศ โดยถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ นอกจากนี้ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ส่วนที่ 6 หลักธรรมาภิบาล มาตรา 19 บัญญัติว่า สถาบันอุดมศึกษาและบุคลากรต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและขจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการทุจริตและประพฤติมิชอบ ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เรื่อง แนวปฏิบัติเพื่อให้อำนาจการอุดมศึกษาเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ลงวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2569 ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา

**หลักความเป็นกลาง (Principle of Impartiality)** หรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งกำหนดว่าการกระทำทางปกครองต้องดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นกลาง ปราศจากอคติ หรือผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อประกันความเป็นธรรม ต่อมาได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 13 บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ (1) เป็นคู่กรณีเอง (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี (5) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา 16 วรรคแรก บัญญัติว่า ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ ดังนั้น หลักความเป็นกลางจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการยืนยันถึงการกระทำทางปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

## 6. วิเคราะห์ปัญหาองค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 ได้ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยในการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลว่าด้วยการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่ละองค์ประกอบจะถูกแต่งตั้งไม่พร้อมกันจึงหมดวาระเหลื่อมกัน นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังให้อำนาจกรรมการสภามหาวิทยาลัยองค์ประกอบอื่นๆ ไปเป็นกรรมการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีลักษณะเป็นการผลัดเปลี่ยนกันเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่ละองค์ประกอบจึงนำมาสู่ปัญหาธรรมาภิบาล ผู้วิจัยขอเสนอผลการวิจัยตามลำดับ ดังนี้

**6.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัย** พบว่า มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ มีรายละเอียด ดังนี้

### 6.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหกคน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการวิทยาลัย และหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ กล่าวคือเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร ซึ่งกำหนดไว้จำนวน 6 คน คิดเป็นประมาณร้อยละ 21 จากกรรมการสภามหาวิทยาลัยทั้งหมดถือว่ามีสัดส่วนที่สูง จากข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร พบว่า เป็นการเลือกกันเองของผู้บริหารที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับคณะหรือเทียบเท่าจำนวนไม่กี่คน โดยไม่มีความเชื่อมโยงกับบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย จึงเป็นเพียงฐานอำนาจของอธิการบดีในการรวบรวมเสียงข้างมากในสภามหาวิทยาลัยเพื่อมีมติให้เป็นไปตามที่ฝ่ายตนปรารถนา ถ้าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและคำนึงถึงประโยชน์ของมหาวิทยาลัยย่อมส่งผลดีต่อมหาวิทยาลัยแต่ในทางตรงกันข้ามถ้าเป็นการใช้อำนาจเพื่อพวกพ้องย่อมเป็นการทำลายมหาวิทยาลัยก่อให้เกิดปัญหาธรรมาภิบาล นำไปสู่การร้องเรียน ฟ้องร้องดำเนินคดีต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ตามมาตรา 17 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เกี่ยวกับการออกระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหารดังกล่าวเป็นทั้งผู้ออกกฎและผู้บังคับใช้กฎดังกล่าว อาจทำให้การใช้อำนาจรวมอยู่กับบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มเดียวกัน ดังนั้น กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหารจึงไม่จำเป็นต้องมีจำนวนมากถึงหกคน สอดคล้องกับการศึกษาของสุชาติ ศรีใหม่ และบรรเจิด สิงคะเนติ (2567) พบว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยตัวแทนฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยที่มีจำนวนถึงสี่คนนั้นมีสัดส่วนที่มากเกินไปเมื่อเทียบอัตราส่วนกับจำนวนกรรมการทั้งสภามหาวิทยาลัยที่มีจำนวนยี่สิบสามคน นอกจากนี้จากการศึกษาของสถาบันคลังสมองชาติ (2561) พบว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากบุคลากรภายในถ้าเข้ามาจากกลุ่มที่ต้องการรักษาประโยชน์ของกลุ่มตนเอง อาจทำให้ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และเชิงนโยบาย

### 6.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (5) บัญญัติว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสี่คน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (2) (3) และ (4) ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวต้องมาจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กฎหมาย การงบประมาณและการเงิน การบริหารงานบุคคล การศึกษา เศรษฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน และด้านอื่น ๆ ตามที่สภามหาวิทยาลัยเห็นสมควร เนื่องจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลมุ่งเน้นในการผลิตกำลังคนด้านวิชาชีพและเทคโนโลยีขั้นสูง รวมถึงการเสริมสร้างผู้ประกอบการ ซึ่งสภาพการณ์ปัจจุบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุดังกล่าวกรรมการสภามหาวิทยาลัยองค์ประกอบผู้ทรงคุณวุฒิควรเพิ่มจาก 14 คน โดยมีตัวแทนศิษย์เก่าที่ประสบความสำเร็จด้านวิชาชีพหรือการประกอบธุรกิจ ราษฎรชาวบ้านหรือผู้นำท้องถิ่นเนื่องจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลเป็นมหาวิทยาลัยวิชาชีพและเทคโนโลยีขั้นสูงจำเป็นต้องพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ท้องถิ่น รวมถึงควรเพิ่มจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จะเป็นจุดเน้นของมหาวิทยาลัยในอนาคต เช่น กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านปัญญาประดิษฐ์ เป็นต้น ซึ่งจะสอดคล้องกับองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยในต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่กรรมการสภามหาวิทยาลัยมาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก รวมถึงศิษย์เก่าที่ประสบความสำเร็จในภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้จากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัย พบว่า สภามหาวิทยาลัยควรมีบุคคลภายนอกมากกว่าบุคลากรภายในของมหาวิทยาลัย (บุญเชิด หนูอิม, 2563; สถาบันคลังสมองชาติ, 2561) ทั้งนี้กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒินอกจากต้องเป็น

บุคคลที่มีประสบการณ์ความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ แล้ว ยังต้องเป็นผู้ที่มีความเสียสละเพื่อช่วยเหลือในการพัฒนามหาวิทยาลัย

**6.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัย** พบว่า มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ มีรายละเอียด ดังนี้

### **6.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาของนายกสภามหาวิทยาลัย**

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 มาตรา 15 วรรคสี่ บัญญัติว่า คุณสมบัติหลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา 17 วรรคหนึ่ง (2) ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลว่าด้วยการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย เมื่อวิเคราะห์จากข้อบังคับดังกล่าว พบว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลแต่ละแห่งจะดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยในรูปแบบของการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย จำนวน 7-14 คน โดยมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอย่างน้อย 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา ทั้งหมดเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยประกอบด้วย ตัวแทนกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง คือ อธิการบดี และประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการประจำ ตัวแทนกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร ตัวแทนกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการสำหรับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล จำนวน 4 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา ส่วนใหญ่เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือผู้บริหาร ทั้งนี้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอย่างน้อย 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา ส่วนใหญ่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีคุณสมบัติตามประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษา เรื่อง คุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่เหมาะสมเป็นคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมกับตัวแทนของคณาจารย์และเจ้าหน้าที่สายสนับสนุนที่ไม่ได้เป็นผู้บริหาร เมื่อคณะกรรมการสรรหา ดำเนินการสรรหาจนได้ผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยแล้วจะให้เสนอรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยพร้อมสรุปประวัติผลงานเพื่อให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบ

ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิไปทำหน้าที่คณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยอีกนัยหนึ่งเสมือนการทำหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และเมื่อมีการเสนอเข้าสู่สภามหาวิทยาลัยต้องมาทำหน้าที่พิจารณาลงมติเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งเพื่อแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจขัดหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองอันมีสภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมถึงอาจขัดหลักนิติรัฐว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้สอดคล้องกับข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานว่าด้วยการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. 2567 ข้อ 7 วรรคสอง กำหนดว่า “กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสรรหาไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงในการพิจารณาเลือกนายกสภามหาวิทยาลัยในการประชุมสภามหาวิทยาลัยในครั้งนั้น”

แต่ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. 2566 ข้อ 10 วรรคหก กำหนดว่า “การสรรหาเป็นกระบวนการกลั่นกรองเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ เพื่อให้สภามหาวิทยาลัยลงมติเสนอชื่อแต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัย ดังนั้น กรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยจึงไม่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง จึงมีสิทธิลงคะแนนเสียงในการประชุมสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบนายกสภามหาวิทยาลัย” ทั้งนี้ในสภาพความเป็นจริงจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่านายกสภามหาวิทยาลัยเมื่อดำรงตำแหน่งครบวาระแรกแล้วจะมีการสรรหาและอาจได้รับการเสนอชื่อเพื่อให้ดำรงตำแหน่งในวาระที่สอง ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการสรรหา ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยด้วยเมื่อมีการนำเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อลงมติเห็นชอบย่อมยืนยันยืนยันมติเดิมของตน จึงอาจถือว่ามีสภาพร้ายแรงทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง นอกจากนี้กรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่ละองค์ประกอบจะครบกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไม่พร้อมกันอาจเอื้อประโยชน์กันเพื่อผลักดันเลือกเข้าสู่ตำแหน่ง อันเป็นบ่อเกิดแห่งปัญหาธรรมาภิบาล อาจมีลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

ซึ่งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ได้ทราบถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้ออกประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษา เรื่อง คุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่เหมาะสมเป็นคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2566 โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่เหมาะสมแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้ ข้อ 1 เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ด้านการบริหารและการอุดมศึกษา หรือเคยเป็นกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา หรือเป็นผู้ที่ผ่านการอบรมหลักสูตรส่งเสริมคุณภาพกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารระดับสูงในสถาบันอุดมศึกษา (สบส.) หรือเป็นผู้ที่ผ่านการอบรมหลักสูตรธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษาของสถาบันคลังสมองของชาติ ข้อ 2 เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในบริบทและยุทธศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษา ข้อ 3 เป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรม และประวัติที่ดีงามเป็นที่ยอมรับของสังคม โดยประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่ไม่มีสภาพบังคับ รวมถึงสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ไม่ได้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลบางแห่งได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลว่าด้วยการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย ต่อมาได้ยกเลิกข้อบังคับดังกล่าว ดังเช่นข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธนบุรีว่าด้วยการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ข้อ 9/1 “ในระหว่างที่ยังไม่มีบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาประกาศกำหนดเพื่อทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการของคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยตามข้อบังคับนี้ ให้เลขาธิการสภามหาวิทยาลัยเสนอสภามหาวิทยาลัยเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย...” ดังนั้น กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ควรดำเนินการประกาศบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่เหมาะสมเป็นคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิต่อไป สอดคล้องกับการศึกษาของสถาบันคลังสมองของชาติ (2561) กล่าวว่า คณะกรรมการสรรหานายกสภาสถาบันและกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิควรเป็นคณะกรรมการอิสระไม่ใชกรรมการสภาสถาบันแห่งนั้น เพื่อให้ปลอดจากการเล่นพรรคเล่นพวก นอกจากนี้ คณะกรรมการสรรหานายกสภาที่มาจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันยังสุ่มเสี่ยงต่อปัญหาการผูกขาดอำนาจและการสืบทอดอำนาจจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดเดิมไปสู่กรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดใหม่ผ่าน

กระบวนการเลือกตั้งนายกสภามหาวิทยาลัย และอาจก่อให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเอื้อประโยชน์แบบต่างตอบแทนในการการเลือกอธิการบดีต่อไป (ทองใหญ่ อัยยะวรากุล และณดา จันทรสม, 2565)

## 6.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหกคน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการวิทยาลัย และหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ โดยมาตรา 15 วรรคสี่ บัญญัติว่า คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (3) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ดังนั้น สภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา 17 วรรคหนึ่ง (2) ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร เมื่อวิเคราะห์จากข้อบังคับฯ ดังกล่าว พบว่า ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลแต่ละแห่งว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหารที่ใช้บังคับในปัจจุบันนั้นตราขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2549-2556 มีเพียงบางแห่งที่มีการตราขึ้นใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2562 อาจเนื่องมาจากมีปัญหาธรรมาภิบาลหรือความขัดแย้งภายในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร อย่างน้อย 5 แห่ง กำหนดให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากตัวแทนผู้บริหาร จำนวน 6 คน มาจากรองอธิการบดี จำนวน 3 คน ที่เหลือมาจากคณบดี และผู้อำนวยการสถาบันหรือสำนัก โดยการสรรหาให้ผู้บริหารแต่ละกลุ่มเลือกกันเอง โดยไม่มีความเชื่อมโยงกับบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหารนั้นความเป็นจริงคือฐานอำนาจของอธิการบดีเป็นผู้ได้บังคับบัญชาโดยตรงที่อธิการบดีสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เพื่อเป็นองคาพยพในการรักษาอำนาจหรือเปลี่ยนถ่ายอำนาจกันต่อไป ดังนั้นในการทำงานย่อมขาดแรงจูงใจในการตรวจสอบหรือกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี นอกจากนี้บางมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลได้ออกข้อบังคับเพื่อแก้ไขปัญหาดัชนีธรรมาภิบาลและป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ได้แก่ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 11/1 กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์แห่งการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ สภามหาวิทยาลัยจะให้ความเห็นชอบผู้ที่เป็นกรรมการสรรหาและกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ออกเสียงลงมติในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี เป็นรองอธิการบดีภายในสองปีนับแต่วันที่มีการแต่งตั้งอธิการบดีได้ วรรคสอง ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการที่อธิการบดีจะแต่งตั้งผู้ช่วยอธิการบดีด้วยโดยอนุโลม” ต่อมาได้ตราข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2564 เพื่อยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว โดยมีการบังคับใช้ไม่ถึงสามปีเนื่องจากจะมีการสรรหาอธิการบดีจึงได้มีการเสนอยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้กรรมการสรรหาและกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยที่ให้การสนับสนุนอธิการบดีสามารถขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บริหารมหาวิทยาลัย จึงสะท้อนถึงลักษณะผลประโยชน์ต่างตอบแทน รวมถึงทำให้เห็นว่าถ้าอธิการบดีและพวกพ้องรวบรวมเสียงข้างมากของสภามหาวิทยาลัยได้ อาจทำตามความต้องการโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบหรือปัญหาดัชนีธรรมาภิบาลที่จะเกิดขึ้นตามมานั่นเอง ดังเช่นการเสนอแก้ไขข้อบังคับดังกล่าวซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจนภายใต้หลักการว่า “เพื่อประโยชน์แห่งการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์” แต่สภามหาวิทยาลัยกลับยินยอมให้มีการแก้ไขข้อบังคับนั้นทั้งที่ควรชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลว่าเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่ในการห้ามการดำรงตำแหน่งดังกล่าวเพียงสองปี นอกจากนี้การออกข้อบังคับที่มีสภาพเป็นกฎเพื่อยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวอาจขัดหลักความเป็นกลางซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เนื่องจากเมื่อพิจารณารายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ครั้งที่ 2/2564 พบว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งและกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้แทนคณาจารย์เกือบทั้งหมดได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยภายหลังการแก้ไขข้อบังคับดังกล่าวไม่ถึง 6 เดือน ทั้งที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย

ลงมติเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีในวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2564 (รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ครั้งที่พิเศษ 3/2564) ดังนั้น จึงเสมือนการให้ความเห็นชอบแก่ข้อบังคับดังกล่าวเพื่อเตรียมการให้ตนเอง รวมถึงการกระทำดังกล่าวอาจขัดหลักนิติรัฐ และหลักธรรมาภิบาลเป็นลักษณะการเอื้อประโยชน์ระหว่างกันหรือเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 สอดคล้องกับผลการศึกษาของดาวเรือง นิมิตจิตภักดี (2559) พบว่า สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการบริหารงานสามารถออกกฎข้อบังคับหรือคำสั่งด้วยตนเองได้ภายใต้หลักการกระจายอำนาจส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งอาศัยช่องว่างดังกล่าวบริหารกิจการภายในของสถาบันอุดมศึกษาโดยไม่ยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งข้อบังคับที่ตราขึ้นแต่เนือความขัดหลักเกณฑ์ของกฎหมายแต่ไม่มีการตรวจสอบข้อบังคับดังกล่าวทำให้การบังคับใช้อาจก่อให้เกิดความอยุติธรรม เช่น ปัญหาการอกระเบียบหรือข้อบังคับโดยผู้มีส่วนได้เสียเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง

## 6.2.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (4) บัญญัติว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหกคน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยและข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีผู้ใช้ดำรงตำแหน่งตาม (3) โดยมาตรา 15 วรรคสี่ บัญญัติว่า คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (4) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา 17 วรรคหนึ่ง (2) ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ เมื่อวิเคราะห์จากข้อบังคับฯ ดังกล่าว พบว่ามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลส่วนใหญ่กำหนดนิยามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ คือ 1) ต้องเป็นคณาจารย์ประจำและข้าราชการ หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา 2) มีผู้ใช้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการวิทยาลัย และหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ 3) ปฏิบัติงานหรือเคยปฏิบัติงานในสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลหรือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปีติดต่อกัน และ 4) ไม่เป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยในระยะเวลาสองปีนับถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องการให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยในองค์ประกอบนี้เป็นตัวแทนของคณาจารย์ประจำและข้าราชการที่มีผู้ใช้ผู้บริหาร ทั้งนี้กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ครอบคลุมถึงผู้บริหารในตำแหน่งผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดี รองผู้อำนวยการสถาบันหรือสำนัก หรือผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า จึงทำให้บุคคลดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในฐานะตัวแทนของคณาจารย์ประจำและข้าราชการต่อมาได้ถูกชักชวนให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารภายใต้ข้ออ้างว่าพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดห้ามไว้ ท้ายที่สุดกรรมการสภามหาวิทยาลัยในส่วนนี้จึงทำหน้าที่เพียงเป็นกลไกในการสนับสนุนอธิการบดีหรือผู้บริหารมีใช้กลไกในการขับเคลื่อนหรือตรวจสอบการทำงานของบริหารมหาวิทยาลัย รวมถึงมิได้ทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของคณาจารย์ประจำและข้าราชการในการควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบการทำหน้าที่ของอธิการบดีตามที่แถลงนโยบายไว้กับสภามหาวิทยาลัย เนื่องจากอาจมีผลกระทบต่อดำรงตำแหน่งที่ตนเองได้รับแต่งตั้งจากผู้บริหารมหาวิทยาลัย นอกจากนี้กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการจะคัดเลือกกันเองไปทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือนุกรรมการคณะต่างๆภายในมหาวิทยาลัย ดังเช่น คณะกรรมการสรรหาอธิการบดี คณะกรรมการจรรยาบรรณ หรือคณะกรรมการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ เมื่อกรรมการสภามหาวิทยาลัยดังกล่าวไปดำรงตำแหน่งผู้บริหารแล้วอาจขาดความเป็นอิสระในการทำงานอยู่ภายใต้การสั่งการของผู้บริหารมหาวิทยาลัย จึงมิใช่ตัวแทนที่แท้จริงของประชาคมภายในมหาวิทยาลัย และการกระทำดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ สำหรับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัยได้ออกข้อบังคับฯ ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการสภา

มหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 ข้อ 12 กำหนดว่า “กรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยและข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้ (2) ไม่เป็นผู้บริหารในตำแหน่งผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดี รองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากอง” ต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยข้อบังคับฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 อาจเนื่องจากขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 นอกจากนี้ข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการมีความแตกต่างกับข้อบังคับฯ การสรรหาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยองค์ประกอบอื่น คือ ผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งต้องไม่เป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยในระยะเวลาสองปีนับถึงวันเลือกตั้ง ซึ่งโทษทางวินัยดังกล่าว คือ วินัยไม่ร้ายแรง การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวในข้อบังคับฯ อาจทำให้เกิดการกลั่นแกล้งผู้สมัครที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับผู้บริหารมหาวิทยาลัยนำมาสู่การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและก่อให้เกิดปัญหาธรรมาภิบาล สำหรับการกำหนดคุณสมบัติว่าผู้สมัครรับการเลือกตั้งต้องปฏิบัติงานหรือเคยปฏิบัติงานในสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลหรือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปีติดต่อกัน อาจเป็นการกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกขององค์กรที่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

## 6.2.4 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (5) บัญญัติว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสี่คน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (2) (3) และ (4) และวรรคสี่ บัญญัติว่า คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ คุณสมบัติของผู้เลือก ตลอดจนหลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (3) และ (4) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา 17 วรรคหนึ่ง (2) ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ข้อบังคับดังกล่าวดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (5) ด้วย เมื่อวิเคราะห์จากข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่า การได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒินั้น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลจะตั้งคณะกรรมการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย นายกสภามหาวิทยาลัย เป็นประธานกรรมการ กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง คือ อธิการบดี และประธานสภาคณาจารย์ประจำและข้าราชการ กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากตัวแทนผู้บริหาร จำนวน 6 คน และกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้แทนคณาจารย์ประจำและข้าราชการ จำนวน 6 คน รวม 15 คน ซึ่งกรรมการสรรหาดังกล่าวของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอย่างน้อย 7 แห่ง กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิด้วยวิธีการตามที่เห็นสมควร ดังนั้น การเสนอรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งดังกล่าวส่วนใหญ่จึงเป็นการเสนอโดยกรรมการสรรหา จำนวน 15 คน ขาดการมีส่วนร่วมของบุคคลากรภายในมหาวิทยาลัย และลงมติคัดเลือกให้เหลือจำนวน 14 คน หรือตามจำนวนที่ต้องการ แล้วเสนอสภามหาวิทยาลัยเพื่อให้ความเห็นชอบและนำเสนอเพื่อโปรดเกล้าต่อไป เมื่อวิเคราะห์ในรายละเอียด พบว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นบุคคลที่อธิการบดีหรือผู้บริหารสนับสนุนเป็นส่วนใหญ่เนื่องจากในเชิงรูปธรรมกรรมการสรรหาส่วนใหญ่คือผู้ได้บังคับบัญชาโดยตรงของอธิการบดี คือ กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากตัวแทนผู้บริหาร จำนวน 6 คน และกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้แทนคณาจารย์ประจำและข้าราชการ ซึ่งมีบางส่วนได้รับแต่งตั้งเป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัยตำแหน่งผู้ช่วยอธิการบดีหรือรองคณบดีหรือรองผู้อำนวยการ หรือผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าบ้าง รวมกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง คือ อธิการบดี ย่อมมีเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ดังนั้น กรรมการสภามหาวิทยาลัย

ผู้ทรงคุณวุฒิจึงเป็นการเลือกหรือได้รับความเห็นชอบจากกรรมการสรรหาเพียง 8 คน ดังนั้น กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่จึงเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอธิการบดีหรือผู้บริหารมหาวิทยาลัย เมื่อคณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อต่อสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการสรรหาฯ ดังกล่าวก็เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยด้วยเช่นกัน จึงย่อมลงมติยืนยันตามที่ตนได้ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสรรหาฯ รวมถึงกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิชุดนี้ก็จะทำหน้าที่เลือกอธิการบดี คณบดี และผู้อำนวยการสถาบันหรือสำนัก จึงอาจมีลักษณะเป็นการผลัดกันเลือกในลักษณะผลประโยชน์ต่างตอบแทน เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ก่อให้เกิดปัญหาธรรมาภิบาลตามมา สอดคล้องกับการศึกษาของทศรัฐสพล นนทวิกิจและสัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ (2563) พบว่า นายกสภาและกรรมการสภามหาวิทยาลัยเมื่อสรรหาอธิการบดีแล้วอาจได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกสภาหรือกรรมการสภาในวาระต่อไปย่อมจะได้รับประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว เช่น เบี้ยประชุมที่กำหนดไว้ค่อนข้างสูง เบี้ยเลี้ยงเดินทางทั้งในและต่างประเทศ สิทธิประโยชน์ต่างๆ รวมถึงการได้รับการยอมรับจากสังคม ดังนั้นการทำหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ตรวจสอบ กำกับดูแล การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอาจขาดประสิทธิภาพมีอาจทำหน้าที่ได้เต็มที่เนื่องจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวจำต้องรักษาสถานภาพในตำแหน่งของตนเองด้วยเช่นกัน

สำหรับการเสนอรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2566 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2566 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนาว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2567 นั้นเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย โดยกำหนดให้บุคลากรมีส่วนร่วมเสนอรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิต่อหน่วยงาน เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรองเบื้องต้น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีองค์ประกอบจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกและผู้แทนจากคณาจารย์หรือเจ้าหน้าที่สายสนับสนุนหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มีได้เป็นผู้บริหารทำหน้าที่ในการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น และเสนอรายชื่อผู้สมควรแต่งตั้งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิให้คณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาคัดเลือกต่อไป ทั้งนี้การปรับแก้ข้อบังคับดังกล่าวอาจเนื่องมาจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลดังกล่าวได้ถูกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2559

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ได้ทราบถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้ออกประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษา เรื่อง คุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่เหมาะสมเป็นคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2566 ทั้งนี้ประกาศฯ ดังกล่าวไม่มีผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่มีการประกาศบัญชีรายชื่อผู้ที่เหมาะสมเป็นคณะกรรมการสรรหา รวมถึงมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 ได้บัญญัติให้เป็นไปตามคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร และกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ ดังนั้น แม้มีคณะกรรมการสรรหาฯ ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเมื่อเสนอรายชื่อผู้เหมาะสมเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิถ้าไม่เป็นไปตามที่ปรารถนาของบุคคลตามที่กำหนดในมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวรายชื่อดังกล่าวย่อมตกไป

นอกจากนี้ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ บางแห่ง ดังเช่นข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2566 ข้อ 5 กำหนดว่า “ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน หรือภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่กรรมการสภามหาวิทยาลัย

ผู้ทรงคุณวุฒิว่าลงก่อนครบวาระ ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาตามข้อบังคับนี้” ซึ่งอาจขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในมาตรา 16 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 ซึ่งบัญญัติว่า ให้มีการดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา 15 (3) (4) และ (5) ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งสอดคล้องกับบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 878/2551 เรื่อง การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มีความเห็นว่า “เมื่อกฎหมายบัญญัติขั้นตอน และหลักเกณฑ์ในการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยไว้อย่างชัดเจน ย่อมไม่อาจตีความในทางขยายความให้แตกต่างหรือผิดเพี้ยนไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ เนื่องจากหลักการดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดจนกระทั่งครบวาระ โดยอิสระและไม่ต้องกังวลถึงการที่มีตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งใหม่ที่ได้รับการสรรหามารออยู่แล้วก่อนครบวาระจากกระบวนการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยก่อนที่จะครบวาระ ตามปัญหาที่หารือ การดำเนินการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ที่ดำเนินการไปตามข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัยก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัยย่อมไม่ขัดด้วยกฎหมาย” เพราะฉะนั้นข้อบังคับดังกล่าวจึงขัดหลักนิติรัฐว่าด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

### สรุป (Conclusion)

การศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบและการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหารและองค์ประกอบกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ สำหรับปัญหาการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยค่อนข้างมีปัญหาอย่างมากเนื่องจากสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีความเป็นอิสระในการออกข้อบังคับการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่ละองค์ประกอบจึงมีการออกหรือแก้ไขข้อบังคับการสรรหา เพื่อเอื้อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้บริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งบางข้อบังคับการสรรหา อาจขัดหลักกฎหมายปกครองทั่วไปหรือมีลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์อาจนำไปสู่การเกิดปัญหาธรรมาภิบาลตามมา ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขดังข้อเสนอแนะจากการวิจัย

### ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. ควรแก้ไขหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 เกี่ยวกับองค์ประกอบตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) โดยกำหนดให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหารจาก 6 คน เหลือจำนวน 2 คน เนื่องจากเป็นเพียงฐานอำนาจของอธิการบดีและเป็นผู้ได้บังคับบัญชาโดยตรง รวมถึงการสรรหาไม่มีความเชื่อมโยงกับบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย
2. ควรแก้ไขหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 เกี่ยวกับองค์ประกอบตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (5) โดยเพิ่มกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจากจำนวน 14 คน เป็นจำนวน 18 คน โดยกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิที่เพิ่มขึ้นมาควรมาจากตัวแทนศิษย์เก่าที่ประสบความสำเร็จด้านวิชาชีพหรือการประกอบธุรกิจ ปรากฏชาวบ้านหรือผู้นำท้องถิ่นเนื่องจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลเป็นมหาวิทยาลัยวิชาชีพและเทคโนโลยีขั้นสูงจำเป็นต้องพัฒนา และถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่ท้องถิ่น รวมถึงควรเพิ่มจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จะเป็นจุดเน้นของมหาวิทยาลัยในอนาคต ดังเช่น กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านปัญญาประดิษฐ์

3. ควรแก้ไขหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 เกี่ยวกับการได้มาของ กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (4) โดยกำหนดให้ผู้แทน คณาจารย์ประจำและข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร หมายความว่า ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการวิทยาลัย หัวหน้าส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดี รองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะ เทียบเท่าคณะ ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากอง เนื่องจากจะทำให้ กรรมการสภามหาวิทยาลัยตามองค์ประกอบนี้ได้ทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยอย่าง แท้จริงไม่อยู่ภายใต้อำนาจของอธิการบดีหรือผู้บริหารในลักษณะผลประโยชน์ต่างตอบแทนโดยการแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งดังกล่าว

4. ควรแก้ไขหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 เกี่ยวกับการได้มาของ กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (5) โดยให้เป็นไปตามคำแนะนำของคณะกรรมการ สรรหาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมีคุณสมบัติตามประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เพื่อแก้ปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมถึงมีให้มีลักษณะเป็นการผลัดกันเลือกของกรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่ละ องค์ประกอบดังเช่นสัญญาต่างตอบแทน หรือที่เรียกว่า “ระบบสภามหาวิทยาลัยแบบเกาหลิง”

5. กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ควรออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี ราชมงคลว่าด้วยการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ สำหรับมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีราชมงคล ทั้ง 9 แห่ง ใช้ร่วมกัน โดยคณะกรรมการสรรหา ควรเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกทั้งหมด พร้อมทั้งประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและและกรรมการ สภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และมีการปรับปรุงบัญชีรายชื่อผู้เหมาะสมเป็นกรรมการสรรหาอย่างต่อเนื่อง และ ให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอรายชื่อคณะกรรมการสรรหา จากบัญชีรายชื่อดังกล่าวโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการ จัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 คณะกรรมการสรรหา ควรมีอย่างน้อย จำนวน 9 คน โดยให้คณะกรรมการสรรหา เลือกกันเองเป็นประธานกรรมการ และสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งรองอธิการบดีหนึ่งคนเป็นเลขานุการ เมื่อพิจารณาสรรหาเรียบร้อยแล้วให้เสนอรายชื่อต่อ สภามหาวิทยาลัยเพื่อทราบและเสนอเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ต่อไป ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการแก้ไข ปัญหาธรรมาภิบาลและลดความขัดแย้งภายในมหาวิทยาลัย

ทั้งนี้ หากการแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 ต้องใช้ระยะเวลานาน พอสมควร ดังนั้น กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ควรออกประกาศบัญชีรายชื่อผู้เหมาะสม ดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้ สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา จากบัญชีดังกล่าวเพื่อเป็นการแก้ไขการขัดกันแห่งผลประโยชน์และ ปัญหาธรรมาภิบาลในเบื้องต้น รวมถึงควรออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลว่าด้วยการสรรหากรรมการ สภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร สำหรับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ทั้ง 9 แห่งใช้ร่วมกันหรือออก แนวปฏิบัติเพื่อให้แต่ละมหาวิทยาลัยใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขข้อบังคับฯ ดังกล่าว โดยกำหนดหลักการว่า กรรมการ สภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหารจำนวนหกคนควรได้รับการเลือกจากบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยเพื่อให้มี ความเชื่อมโยงกับประชาคมภายในมหาวิทยาลัย รวมถึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการได้รับการยอมรับจากประชาคมมิใช่ ฐานอำนาจของอธิการบดีเพียงอย่างเดียว และเป็นการป้องกันการแทรกแซงของอธิการบดีในการกำหนดกรรมการสภา มหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหารที่เป็นเฉพาะพวกพ้องตนเอง

### เอกสารอ้างอิง (References)

- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการสภา  
มหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2566. (2566).
- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการสภา  
มหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566. (2566).
- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย  
พ.ศ. 2566. (2566).
- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ ว่าด้วยการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566.  
(2566).
- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา ว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2567.  
(2567).
- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย  
จากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553. (2553).
- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย  
จากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556. (2556).
- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561. (2561).
- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2564. (2564).
- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน ว่าด้วยการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. 2567. (2567).
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษา  
ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2559. (2559).
- ดาวเรือง นิมิตรจิตภักดี. (2559). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการ  
อุดมศึกษา: ศึกษากรณีการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย  
ผู้ทรงคุณวุฒิ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต). คลังปัญญามหาวิทยาลัยธุรกิจ  
บัณฑิต. <https://libdoc.dpu.ac.th/thesis/Daoreung.Nim.pdf>
- พัทธ์สุพล นนท์ทวีกิจ และสมัญญะ ยศสมศักดิ์. (2563). การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยของ  
รัฐตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษามหาวิทยาลัย 3 แห่ง. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 13(1), 22-40.
- ทองใหญ่ อัยยะวารกุล และณดา จันทร์สม. (2565). ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทย: บทบาทของสภามหาวิทยาลัยและ  
หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล (Regulators) มุมมองเชิงกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ (Working Paper Series  
No. 001/2022). คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2564 ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2564 ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565) ลง  
วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565. (2565).
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 878/2551 เรื่อง การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา 17  
แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547. (2551).
- บุญเชิด หนูอ้อม. (2563). สถานภาพระบบโครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติ  
มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ที่มีผลต่อธรรมาภิบาล. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
มหาสารคาม, 39(6), 21-34.

- ประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เรื่อง แนวปฏิบัติเพื่อให้การจัดการอุดมศึกษาเป็นไปตามหลัก  
ธรรมาภิบาล ลงวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2569. (2569).
- ประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษา เรื่อง คุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่เหมาะสมเป็นคณะกรรมการสรรหาผู้สมควร  
ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ.  
2566. (2566).
- มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี. (ม.ป.ป.). *ประวัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี*.  
<https://www.mutt.ac.th/history-of-mutt/>
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติม. (2546).
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. (2542).
- พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562. (2562).
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548. (2548).
- พระราชบัญญัติวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา พ.ศ. 2518. (2518).
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (2539).
- มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์. (ม.ป.ป.). *เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย*. <https://www.rmutr.ac.th/about-us/>
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560).
- รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ครั้งที่พิเศษ 3/2564. (2564).  
<https://drive.google.com/file/d/1zBuGppP9IRmtjekT-a4XU25A7yEj7RGC/view>
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2565). *รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง*. วิญญูชน.
- วัฒนา ล่วงลือ. (2538). *การวิเคราะห์ตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพของสภามหาวิทยาลัยไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)*. Chula Digital Collections.  
<https://doi.org/10.58837/CHULA.THE.1995.114>
- ศุภฤกษ์ ทับเสน. (2562). ปัญหาอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีตามหลักการบริหารมหาวิทยาลัยสมัยใหม่. *วารสาร  
บัณฑิตศึกษานิติศาสตร์*, 12(3), 542-549.
- สถาบันคลังสมองชาติ. (2561). *ระบบการได้มาและการประเมินสภาสถาบันและผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ*. สถาบันคลัง  
สมองชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล  
ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*. บริษัท פרמיער פּרזאקט.
- สุชาติ ศรีใหม่ และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2567). ปัญหาองค์ประกอบและการได้มาของสภามหาวิทยาลัย: ศึกษากรณี  
มหาวิทยาลัยราชภัฏ. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย*, 6(2), 1-14.