การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

The Amendment of Chandarakasem Rajabhat University

เจนพล ทองยืน[1]

Jenpon Thongyuen[1]

บทคัดย่อ

สภาพปัญหาการวิจัยเกิดการที่มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ยกฐานะมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมให้เป็นนิติบุคคลและมอบอำนาจให้สภามหาวิทยาลัยกำกับดูแลการบริหารมหาวิทยาลัยรวมถึงการออกกฎเพื่อใช้ในการบริหารมหาวิทยาลัยได้ วัตถุประสงค์ในการวิจัยจึงมุ่งศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายของการบังคับใช้กฎที่สำคัญที่เกี่ยวการสรรหาหรือเลือกตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมจำนวน 15 ฉบับ และแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎให้ชอบด้วยกฎหมาย จากการวิจัยพบว่ากฎมหาวิทยาลัยมี 3 ประเภทคือ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ ผู้มีอำนาจในการตราได้แก่ สภามหาวิทยาลัยและอธิการบดี ตลอดระยะเวลาที่ใช้กฎมหาวิทยาลัยมาตั้งแต่ปี 2547 ถึงปัจจุบัน (ปี 2554) มีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎมหาวิทยาลัยสามารถจัดได้เป็นสามกลุ่ม คือ 1) กฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมมีบทบัญญัติบางข้อขัดต่อมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ได้แก่ ข้อ 5 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย พ.ศ.2547 2) กฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมมีบทบัญญัติบางข้อขัดต่อมาตรา 18พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 ได้แก่ ข้อ 8 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ.2547 3) กฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ไม่สอดคล้องกับสถานะของบุคลากรในหน่วยงาน ได้แก่ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคณะกรรมการประจำคณะ พ.ศ.2547 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยหัวหน้าภาคและการสรรหา พ.ศ.2549 4) กฎมหาวิทยาลัยขัดหรือแย้งกันเอง ได้แก่ ข้อ 4 และข้อ 8 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย พ.ศ.2547 เป็นต้น ดังนั้นจึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมใหม่ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 และกฎหมายอื่น รวมถึงแก้ไขเพิ่มเติมไม่ให้กฎขัดหรือแย้งกันเอง เพื่อให้กฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ชอบด้วยกฎหมายและเกิดประโยชน์ต่อการบริการมหาวิทยาลัยต่อไป

[1] สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

คำสำคัญ: ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ

Abstract

According to Rajabhat University Act 2547, it promotes the university status as legal entity and authorizes the university council to manage the administration and organization including legislation, but it is new. That lacked masterfulness in promulgating the rules. As a result, some rules contrary to Rajabhat University Act 2547 and other laws including conflict of laws. That caused the development of the university. The purposes of this research is to study the problems in 15 issues of regulation enforcement on election or recruitment and solution to additionally edit them legally. The results of the study found that there have been three types of the university regulation; rules, regulation, and announcement. The authority in enacting the university laws are the university council and the president. Since 2547, the problems of law enforcement were divided into three groups as follows: Some legislation in the first group conflicted to the clause 17 of the Rajabhat University Act 2547, item 5 on the qualification and recruitment of the chairman of the Rajabhat University Council 2547, item 11 on criterion and procedures for the university council's committee from the administrators, and item 6 on the qualification and recruitment of the chairman of the president. Some legislation in the second group conflicted to the clause 18 of the Civil Act for University Personnel 2547, item 8 on the Faculty Senate 2547. Some regulation in the third group was not consistent with the personnel's status; the legislation on the faculty committee 2547, the sections committee 2547, the head of the department and selection procedure 2549, and appointment of the program's head 2549. Some regulation in the fourth group conflicted to the laws; item 4 and 8 on the university promotion committee 2547 etc. So, some legislation should be additionally edited to be consistent with the Rajabhat University Act 2547, the Civil Act for University Personnel 2547, and other laws including the self –conflicted rules to be legal and benefits for the university.

Keywords: Article, Regulation, Public notice.

ความสำคัญและที่มาของปัญหาการวิจัย

เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ทำให้มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมได้ยกฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นมหาวิทยาลัยที่มีอำนาจบริหารจัดการศึกษาเบ็ดเสร็จในตัวเองภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่หลายประการรวมถึงการออกกฎเพื่อบังคับใช้ใน การบริหารจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม แต่เนื่องจากเป็นนิติบุคคลใหม่ยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการออก จึงส่งผลให้กฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมขัดต่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 เช่น การกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยดังคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จเลขที่ 878/2551 หรือบางครั้งการตรากฎมีช่องว่างช่องโหว่ทำให้บุคลากรบางส่วนไม่สามารถใช้สิทธิในการเสนอชื่อบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งบริหารหรือขาดคุณสมบัติไม่สามารถดำรงตำแหน่งบริหารได้ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานมหาวิทยาลัยเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงสมควรมีการศึกษาแก้ไขเพิ่มเติมกฎของมหาวิทยาลัย เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและแนวคิดของกฎตามหลักกฎหมายมหาชน

2. เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 และกฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

3. เพื่อศึกษาความขัดหรือแย้งระหว่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 กับกฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

4. เพื่อศึกษาความขัดหรือแย้งของกฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมกับกฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

5. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

ขอบเขตของการวิจัย

วิจัยฉบับศึกษามีขอบเขตศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายหรือกฎของมหาวิทยาลัยที่มีความขัดหรือแย้งจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารจัดการ เฉพาะพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 และกฎมหาวิทยาลัยราชภัฏ จันทรเกษมที่สำคัญต่อการบริหารมหาวิทยาลัย จำนวน 15 ฉบับ ได้แก่ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย พ.ศ.2547ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร พ.ศ.2547 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำ พ.ศ.2547 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ.2547 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วย

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการสภาวิชาการ พ.ศ.2547 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ.2547 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย พ.ศ.2547 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ.2547 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏ จันทรเกษมว่าด้วยคณะกรรมการประจำคณะ พ.ศ.2547 ข้อบังคับมหาวิทยาลัย ราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคณะกรรมการประจำสถาบัน สำนัก ศูนย์หรือส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ พ.ศ.2547 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหาคณบดี พ.ศ. 2547 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหาผู้อำนวยการสถาบัน สำนัก วิทยาลัย ศูนย์ หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ พ.ศ.2547 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย พ.ศ.2548 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยหัวหน้าภาคและการสรรหา พ.ศ.2549และ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยการแต่งตั้งประธานหลักสูตร พ.ศ.2549

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเน้นการวิจัยเอกสาร(Documentary Research) และเป็นการวิจัยทางกฎหมาย (Legal Research) อันเป็นการศึกษาแนวคิดและทฤษฎี ประวัติความเป็นมา วิธีการและความชอบด้วยกฎหมายของกฎประกอบด้วยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ตำรา หนังสือหรือบทความทางกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครองตลอดจนคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และรายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมในประเด็นที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเทียบเคียงและเป็นแนวทางในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม โดยดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. วางโครงสร้างการวิจัย

2. วิจัยเอกสารโดยศึกษาเอกสารทางกฎหมายเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายของกฎ และคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวกับการออกกฎ

3. วิจัยทางกฎหมายเกี่ยวกับการกฎการจำแนกประเภทของกฎและสาระสำคัญของกฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม จากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่สำคัญ

4. วิจัยหาปัญหาและอุปสรรคของการใช้บังคับข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการสรรหา เลือกหรือเลือกตั้ง เพื่อแต่งให้บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมจากรายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยปี 2547 ถึง ปี 2554 คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจำนวน 15 ฉบับ ดังกล่าว

5. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของกฎที่เป็นเป็นปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายของกฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมที่สำคัญ

6. สรุปผลการวิจัย

7. จัดทำรายงานการวิจัย

ผลการวิจัย

จากการวิจัยพบว่า กฎหรือข้อบังคับ 15 ฉบับที่สำคัญที่เกี่ยวข้องการสรรหา เลือกหรือเลือกตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในมหาวิทยาลัยมีปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

1. ปัญหาการบังคับใช้ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. 2547 มี 4 ประการ คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยขัดแย้งกับมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเป็นคู่กรณีเอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย ไม่ได้กำหนดวิธีการสรรหาไว้ชัดเจนและไม่ได้กำหนดให้สิทธิให้บุคลากรสายสนับสนุนวิชาการมีสิทธิเสนอชื่อนายกสภามหาวิทยาลัยไว้และ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยที่ข้อบังคับข้อ 5 วรรคหก กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาให้ดำเนินการก่อนนายกสภามหาวิทยาลัยจะครบวาระไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน และดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนจะครบวาระดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยนั้นขัดต่อมาตรา 17 วรรคหกแห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547

2. ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร พ.ศ. 2547 มี คือ ความไม่ชัดเจนของบทนิยามคำว่าผู้ดำรงตำแหน่งบริหารไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกให้ชัดเจน รวมถึงความเคลือบคลุมของการเริ่มดำรงตำแหน่ง

3. ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำ พ.ศ. 2547 คือ ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมควรดำรงตำแหน่ง ปัญหาเกี่ยวกับการที่ข้อบังคับไม่ได้กำหนดให้สิทธิบุคลากรสายสนับสนุนวิชาการมีสิทธิในการเลือกตั้ง

4. ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ.2547 คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ การที่ข้อบังคับกำหนดคุณสมบัติผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญหลากหลายแต่ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการศึกษาทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดนโยบายพัฒนามหาวิทยาลัย ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนดให้ผู้เป็นคู่กรณีหรือเคยเป็นคู่กรณีเป็นกรรมการทำให้ขัดต่อมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และไม่ให้สิทธิบุคลากรในมหาวิทยาลัยเท่าเทียมกันในกระบวนการสรรหา

5. ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยคุณสมบัติหลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกกรรมการสภาวิชาการ พ.ศ. 2547 คือ วิธีการเลือกกรรมการสภาวิชาการของคณะไม่มีความชัดเจนและเป็นเอกภาพทั้งมหาวิทยาลัย และ วิธีการเลือกกรรมการสภาวิชาการจากภายนอกไม่ให้ความสำคัญกับผู้บริหารที่มีบทบาทสำคัญในงาน

ทางวิชาการ จึงทำให้เกิดช่องว่างในการประสานงานและการให้กรรมการวิชาการคณะเลือกกรรมการสภาวิชาการภายนอกทำให้ที่มาของกรรมการสภาวิชาการภายนอกดูเหมือนด้อยกว่ากรรมการสภาวิชาการคณะ

6. ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ.2547 คือ ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของบทนิยามคำว่าผู้บริหารทำให้กับคำว่าผู้บริหารในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการเรียกประชุม การยุบสภา และอำนาจการแก้ไขเพิ่มเติมกฎ

7. ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2547 คือ ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ตามข้อบังคับข้อ 4 กำหนดจำนวนไว้ 15 ถึง 20 คน ในขณะเดียวกันข้อ 8 กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งจำนวน 13 ถึง 18 คน เป็นการบัญญัติกฎขัดกันเอง ความไม่ชัดเจนในเรื่องสิทธิของผู้มีสิทธิเสนอชื่อและวิธีการเลือกประธานกรรมการ

8. ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ.2547 คือ ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติ องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี วิธีการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีและวิธีการเลือกตั้งไม่ชัดเจน

9. ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคณะกรรมการประจำคณะ พ.ศ.2547 มีปัญหาว่าการที่ข้อบังคับกำหนดจำนวนคณะกรรมการประจำคณะตัวแทนจากประธานโปรแกรมวิชา/หัวหน้าภาควิชา ซึ่งเลือกกันเองจำนวนไม่เกินห้าคนนั้น ไม่สอดคล้องกับการบริหารสาขาวิชาอย่างแท้จริง เพราะบางคณะมีสาขาวิชาหลากหลาย เช่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มีสาขาวิชา 18 สาขาวิชา เป็นต้น

10. ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยคณะกรรมการประจำสถาบัน สำนัก ศูนย์ หรือส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ พ.ศ.2547 มีปัญหาว่าองค์ประกอบคณะกรรมการของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ครบองค์คณะเพราะไม่มีบุคคลมีคุณสมบัติตามข้อบังคับเช่น สำนักงานอธิการบดีไม่มีผู้อำนวยการและรองผู้อำนวย สำนักส่งเสริมวิชาการและงานทะเบียน สำนักศิลปะและวัฒนธรรมไม่มีผู้อำนวยกอง เป็นต้น

11. ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วย คุณสมบัติและวิธีการสรรหาคณบดี พ.ศ.2547 คือ คุณสมบัติของคณบดี การที่ข้อบังคับกำหนดคุณสมบัติในข้อบังคับ ข้อ 4 เพิ่มเติมเป็นการบัญญัติเกินหรือนอกจากอำนาจที่กฎหมายให้ จึงขัดขัดต่อมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 รวมทั้งวิธีการสรรหาไม่ชัดเจน

12. ปัญหาทางกฎหมายข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหาผู้อำนวยการสถาบัน สำนักวิทยาลัย ศูนย์ หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ พ.ศ. 2547 ประการ คือ มีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนด คุณสมบัติผู้อำนวยการ เกี่ยวกับข้อบังคับข้อ 4 กำหนดคุณสมบัติผู้อำนวยการเป็น

การทำนอกเหนือหรือเกินกว่าที่มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 กำหนดไว้ จึงเป็นการตราที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงวิธีการสรรหา และวิธีการลงมติเลือกข้อบังคับไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ชัดเจน

13. ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2548 คือ ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยไม่สมบูรณ์ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยไม่ชัดเจน

14. ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วย หัวหน้าภาควิชา และการสรรหา พ.ศ. 2549 คือ ปัญหาเกี่ยวกับ คุณสมบัติหัวหน้าภาควิชา ตามข้อบังคับกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้นมีสิทธิดำรงตำแหน่งหัวหน้าภาค จึงทำให้พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการขาดคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่หัวหน้าภาควิชา มีบทบาทไม่ชัดเจนและมีความสำคัญน้อยกว่าประธานหลักสูตร

15. ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วย การแต่งตั้งประธานหลักสูตร พ.ศ. 2549 คือ วิธีการแต่งตั้งประธานหลักสูตร ข้อบังคับไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของประธานหลักสูตรและคุณสมบัติของประธานหลักสูตร ข้อบังคับให้ความสำคัญกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามากกว่าพนักงานมหาวิทยาลัย

อภิปรายผลการวิจัย

ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาหรือแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง ส่วนใหญ่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติ โดยกฎส่วนใหญ่จะกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อเปิดช่องให้ผู้เกี่ยวข้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาหรือบางครั้งมีการกำหนดคุณสมบัติเกินกว่าที่กฎหมายหรือกำหนดเงื่อนระยะเวลาขัดต่อกฎหมายที่เป็นเช่นนี้ไม่ได้เกิดจากเจตนาหรือความตั้งใจของสภามหาวิทยาลัยเพราะเป็นเรื่องใหม่สำหรับมหาวิทยาลัย จึงทำให้การตรากฎอาจขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการร่าง ในขณะเดียวกันแนวบรรทัดฐานเกี่ยวกับการวินิจฉัยหรือตีความการบังคับใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ยังไม่มี ในขณะเดียวกันเมื่อกฎหมายประกาศใช้บังคับในปี 2547 ก็ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เร่งรีบตรากฎของมหาวิทยาลัย เพื่อใช้บังคับในการสรรหาหรือแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งตามกฎหมาย กระบวนการตรากฎหมายก็เป็นไปอย่างเร่งรีบย่อมทำให้การตรากฎเกิดความผิดพลาดได้

อย่างไรก็ดี ตามหลักที่ว่าสังคมเปลี่ยนกฎหมายเปลี่ยน (Laws Change Social Change) ตามธรรมดากฎซึ่งตราขึ้นใช้ย่อมเหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริงในช่วงเวลาหนึ่ง แต่เมื่อเวลาผ่านไปย่อมไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เช่นเดียวกับกฎเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรในขณะที่ตราบังคับใช้ย่อมเหมาะสมและครอบคลุมบุคลากรในขณะนั้น แต่เมื่อเวลาเปลี่ยนไปมีบุคลากรในมหาวิทยาลัยที่มีสถานะแตกต่างและหลากหลายขึ้น กฎมหาวิทยาลัยกฎหลายฉบับที่กำหนดล้าสมัยไม่เหมาะสมกับบริบทของมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ กฎบางฉบับอาจตราขึ้นด้วยความตั้งใจให้เป็นเช่นนั้นตามหลักที่ว่าชนชั้นใดร่างกฎหมายก็เพื่อชนชั้นนั้น เพราะกฎเกี่ยวกับการสรร

หานายกสภามหาวิทยาลัย การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทต่างๆ การสรรหาอธิการบดีและผู้บริหาร องค์ประกอบของกรรมการสรรหาล้วนมาจากบุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือเป็นคู่กรณีกันมาก่อน และมีความเกี่ยวพันกันจนทำให้ระบบการสรรหาเพื่อให้มาซึ่งบุคคลดำรงตำแหน่งขาดความน่าเชื่อถือ โปร่งใส เพิกเฉยต่อหลักการมีส่วนร่วมของบุคลากรในมหาวิทยาลัย และไม่ให้ความสำคัญกับหลักเสียงส่วนใหญ่อันเป็นการทำลายหลักการประชาธิปไตย

ข้อเสนอแนะการวิจัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครอง การบริหารของมหาวิทยาลัยจึงเป็นการบริการสาธารณะทางการศึกษาและเป็นการกระทำทางปกครอง ดังนั้นการตรากฎหรือการบังคับใช้กฎมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมจึงต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย เพื่อให้การดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นสมควรที่มหาวิทยาลัยจะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎมหาวิทยาลัย ดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. 2547 ข้อ 5 กำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการใหม่เพื่อไม่ให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นคู่กรณีกันมาก่อนมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยให้ชัดเจน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรทั้งสายวิชาการและสายสนับสนุนวิชาการ อีกทั้งให้ความสำคัญกับเสียงส่วนใหญ่ในการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยมากขึ้น รวมทั้งแก้ไขระยะเวลาเริ่มต้นสรรหาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

2. แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร พ.ศ. 2547 ข้อ 4 นิยามคำว่าผู้บริหารให้ชัดเจน รวมทั้งแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกและระยะเวลาการเริ่มต้นเลือกให้สอดคล้องกับกฎหมาย

3. แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำ พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับผู้มีสิทธิสมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ครอบคลุมถึงบุคลากรในมหาวิทยาลัย และกำหนดเวลาเริ่มต้นเลือกตั้งให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

4. แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับคุณสมบัติผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสองอย่างคือมีความเชี่ยวชาญสาขาอื่นและความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการศึกษาประกอบด้วย นอกจากนี้ต้องให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยทั้งหมดมีส่วนร่วมทุกคนตามหลักการมีส่วนร่วมและและกำหนดเวลาเริ่มต้นเลือกตั้งให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

5. แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการสภาวิชาการ พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการสภาวิชาการของคณะและกำหนดคณะกรรมการสรรหากรรมการสภาวิชาการจากภายนอกใหม่

6. แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. 2547 โดยแก้ไขบทนิยามคำว่าผู้บริหารให้สอดคล้องกับผู้บริหารในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเรียกประชุมสภาคณาจารย์และข้าราชการและยุบสภาคณาจารย์และข้าราชการใหม่

7. แก้ไขเพิ่มเติมปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2547 ในส่วนเกี่ยวกับจำนวนกรรมการและกำหนดวิธีการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยให้ชัดเจน ควรให้สิทธิบุคลากรสายสนับสนุนวิชาการมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย

8. แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ.2547 เกี่ยวกับคุณสมบัติองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาและวิธีการสรรหาให้ชัดเจนโดยเน้นหลักการเสียงส่วนใหญ่และการมีส่วนร่วมของบุคลากรในมหาวิทยาลัย

9. แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วย คณะกรรมการประจำคณะ พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับองค์ประกอบคณะกรรมการตัวแทนสาขาวิชา ควรให้ทุกประธานสาขาวิชาทั่งหลักสูตรเป็นกรรมการ

10. แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยคณะกรรมการประจำสถาบัน สำนัก ศูนย์ หรือส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ พ.ศ.2547 กำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการใหม่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างของแต่ละหน่วยงาน

11. แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วย คุณสมบัติและวิธีการสรรหาคณบดี พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับคุณสมบัติของคณบดีไม่ให้ขัดต่อมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาที่เน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรในคณะและให้ความสำคัญกับหลักการของเสียงส่วนใหญ่

12. แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ว่าด้วยคุณสมบัติและวิธีการสรรหาผู้อำนวยการสถาบัน สำนัก วิทยาลัย ศูนย์ หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ พ.ศ.2547 ไม่ให้การกำหนดคุณสมบัติผู้อำนวยการตามข้อ 4 ขัดต่อมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาและวิธีการลงคะแนนเสียงให้ชัดเจน

13. แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วยคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย พ.ศ.2548 เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการและเลขานุการให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น รวมทั้งควรกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับบทบาทมากขึ้น เช่น เพิ่มอำนาจในการพิจารณาและลงโทษทางวินัย เป็นต้น

14. แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วย หัวหน้าภาควิชา และการสรรหา พ.ศ.2549 ให้พนักงานมหาวิทยาลัยมีคุณสมบัติดำรงตำแหน่งได้และกำหนดบทบาทอำนาจและหน้าที่ของหัวหน้าภาควิชาให้ชัดเจน

15. แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมว่าด้วย การแต่งตั้งประธานหลักสูตร พ.ศ.2549 กำหนดหลักเกณฑ์และ

วิธีการแต่งตั้งประธานหลักสูตร และให้สิทธิ พนักงานมหาวิทยาลัยดำรงตำแหน่งได้

บรรณานุกรม

มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง.(2551). **ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกฎ**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิธการพิมพ์จำกัด.

สำนักงานศาลปกครอง. **สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครอง พ.ศ. 2552 เพื่อเสริมสร้างแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี**. กรุงเทพมหานคร: บริษัทสหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสชิ่ง จำกัด, 2554.

สำนักนิติกร สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.(2553). **มติคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของกระทรวงศึกษาธิการ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับการศึกษา คำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการศึกษา.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ สกสค.

มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม. (2546). **สรุปผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม**

มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม. (2548). **รายงานประจำปีสภามหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม**

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547