

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกรรมการสถาบัน แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546¹

ชญา อินทะเสน²

การศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกรรมการสถาบัน แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมายประวัติความเป็นมา ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 การจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นการจذبบริการสาธารณะที่รัฐได้มีการมอบหมายให้เอกชนแบ่งเบาภาระการจัดการศึกษาแทนรัฐ ภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อจัดทำการศึกษาในระดับอุดมศึกษามี 4 ประการคือ ส่งเสริมวิชาการวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอนทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการ และทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม³ โดยกำหนดกรอบการบริหารและการจัดการสถานศึกษาของเอกชนให้จัดการศึกษาในระดับปริญญาที่มีการกำกับติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา เช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ ซึ่งการบริหารการศึกษานั้นรัฐได้ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีอิสระในการบริหารงานสูง สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัวมีประสิทธิภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ “สถาบันอุดมศึกษาเอกชน”

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล การดำเนินงานตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าให้มีสภาสถาบันในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละแห่งประกอบด้วย (1) นายกสภาสถาบัน ซึ่งผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ (2) อธิการบดี เป็นกรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง (3) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคน แต่ไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ ทั้งนี้ ให้มีคณาจารย์ประจำอย่างน้อยหนึ่งคน และ (4) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งรัฐมนตรีเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) เห็นชอบ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกรรมการสถาบัน แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิจิตอนันต์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรุงเกียรติ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³สุรินทร์ จิรวิศิษฎ์, *วิวัฒนาการกฎหมายมหาวิทยาลัย* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 110.

สถาบันมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ⁴ คือการวางนโยบาย การกำหนดพันธกิจ ควบคุมดูแลกิจการโดยทั่วไป การกำกับติดตามโครงการและหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อให้การผลิตบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษามีคุณภาพตอบสนองต่อการผลิตกำลังคนในการพัฒนาประเทศ พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันทางการศึกษา และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของสังคม

ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีจำนวนทั้งหมด 72 แห่ง⁵ กฎหมายได้กำหนดรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละแห่งในลักษณะสภาไตรภาคี⁶ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการสถาบันที่เป็นผู้แทนผู้บริหาร ผู้แทนกรรมการสภาที่เป็นผู้แทนคณาจารย์ และกรรมการสถาบันที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมีวัตถุประสงค์ให้สถาบันมีส่วนร่วมกรรมการสภาที่มาจากบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่หลากหลายทั้งด้านอาชีพ ด้านการทำงาน ด้านการบริหาร และไม่มีความผูกพันเชิงอุปถัมภ์กับผู้บริหารสถาบันหรือผลประโยชน์ และกรรมการสถาบันที่มาจากบุคคลภายในเองก็จะต้องมีความรู้ความสามารถที่เทียบเคียงได้กับกรรมการสถาบันที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกสถาบัน

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การบังคับใช้กฎหมายยังมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งผู้รับใบอนุญาตส่วนมากมีการเสนอชื่อกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาในช่วงระหว่างปี 2558-2562 ที่กฎหมายได้บัญญัติไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมหลายประการ จึงสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการตีความข้อกฎหมายเกี่ยวกับสัดส่วนผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 28 (3) กำหนดไว้ว่า “กรรมการสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบสี่คน โดยผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ...” ซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าจะต้องเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกหรือผู้ทรงคุณวุฒิภายใน ปรากฏผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากบุคลากรภายในสถาบัน เช่น รองอธิการบดี ผู้อำนวยการ คณบดี เป็นต้น ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว กฎหมายต้องการให้มีกรรมการสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมาจากบุคคลภายนอกให้เป็นไปตามรูปแบบไตรภาคี ซึ่งถือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความหลากหลายทั้งด้านอาชีพ ประสบการณ์ทำงาน ประสบการณ์บริหารความเชี่ยวชาญ และมีความเป็นกลาง ไม่ผู้ติดกับความคิดของบุคคลภายในหรือผลประโยชน์ การที่ผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อกรรมการสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายในอาจทำให้ได้ผู้ทรงที่มีความรู้ความสามารถไม่สอดคล้องกับความเชี่ยวชาญและวัตถุประสงค์การจัดตั้งสถาบัน ไม่มีความหลากหลาย ทั้งด้านอาชีพ

⁴พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546, มาตรา 34.

⁵สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, สถิติอุดมศึกษา Higher Educational Statistics 2558-2560. (กรุงเทพมหานคร: สกอ, 2562).

⁶สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, เอกสารการบรรยายในที่ประชุมราชบัณฑิตและภาคีสมาชิก (กรุงเทพมหานคร: สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง, 2538).

ประสบการณ์ทำงาน และไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมาเพื่อพัฒนาสถาบันซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพของบัณฑิต กล่าวคือ สถาบัน อุดมศึกษาจัดการศึกษาไม่มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษา บัณฑิตที่จบออกไปขาดความรู้ และคุณสมบัติที่จำเป็นในการเป็นกำลังขับเคลื่อนประเทศ

ประเด็นปัญหาที่สอง ผู้รับใบอนุญาตแต่งตั้งอาจารย์ประจำที่มีตำแหน่งทางการบริหารของสถาบันเป็นผู้แทนคณาจารย์ ตามมาตรา 28 (3) ซึ่งกำหนดว่า “กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งผู้ได้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ ทั้งนี้ ให้มีคณาจารย์ประจำอย่างน้อยหนึ่งคน” กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนทำให้ผู้รับใบอนุญาตของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนบางแห่งอาศัยอำนาจช่องว่างทางกฎหมายเสนอผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการบริหารของสถาบันที่ปฏิบัติหน้าที่คณาจารย์ประจำด้วย เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จะต้องเป็นคณาจารย์ประจำซึ่งถือเป็นตัวแทนผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่อยู่ได้บังคับบัญชาที่ไม่มีตำแหน่งทางการบริหาร เมื่อตัวแทนมาจากผู้บริหาร จะขาดการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ประจำที่แท้จริง ที่จะสามารถสะท้อนปัญหาของผู้ปฏิบัติงานและผู้เรียน เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการกำหนดบทบาทภารกิจของสถาบัน อำนาจหน้าที่การแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมอาจถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร ขาดความเป็นอิสระ เกิดความเกรงใจในเชิงอุปถัมภ์กับผู้รับใบอนุญาต ซึ่งอาจเกิดผลกระทบต่อคุณภาพบัณฑิต นักศึกษาหรือกระทบต่อบุคลากรในสถาบันที่จะไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหากฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไว้อย่างชัดเจน ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 30 กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิและลักษณะต้องห้ามทั่วไปไว้อย่างกว้างเท่านั้นซึ่งไม่ได้ระบุอย่างชัดเจน และไม่เพียงพอในปัจจุบันที่จะแต่งตั้งกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 28 (3) เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการเสนอรายชื่อกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิไว้อย่างชัดเจน รวมถึงวิธีการสรรหาและการได้มาของกรรมการสภาสถาบันที่จะได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่สามารถบริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้อย่างมีคุณภาพและเทียบเคียงได้ในระดับชาติและนานาชาติ จึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนบางแห่งไม่สามารถกำกับให้สภาสถาบันมีผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งที่เป็นจุดเน้นของสถาบันและหลักสูตรที่เปิดสอน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันทางด้านวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในระยะยาว

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกรรมการสภาสถาบัน แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 28 (3) กำหนดให้ “กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งได้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ ทั้งนี้ ให้มีคณาจารย์ประจำอย่างน้อยหนึ่งคน” จากบทบัญญัติดังกล่าว พิจารณาแยกเป็น 2 ส่วนคือ 1.1 คำว่า “กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ” และ 1.2 คำว่า “คณาจารย์ประจำ” ดังนี้

1.1 “กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งได้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ...” เนื่องจากตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคำว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิ” จะต้องเป็นบุคคลภายนอกสถาบัน ผู้ศึกษาเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขโดยกำหนดบทนิยามว่า “กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งได้รับใบอนุญาตเสนอชื่อจากบุคคลภายนอกสถาบัน...”

1.2 มาตรา 28 (3) ตอนท้าย ได้เขียนไว้ว่า “...ทั้งนี้ ให้มีคณาจารย์ประจำอย่างน้อยหนึ่งคน เนื่องจากตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คำว่า “อาจารย์ประจำ” ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการบริหารสถาบันนั้นด้วย ผู้ศึกษาเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขโดยกำหนดบทนิยามว่า “...ทั้งนี้ ให้มีคณาจารย์ประจำอย่างน้อยหนึ่งคนที่ไม่ดำรงตำแหน่งทางการบริหารของสถาบัน”

2. เพิ่มเติมข้อกำหนดในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546

มาตรา... “ให้สำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาและคัดเลือก กรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามมาตรา 28 (3) เพื่อเสนอรายชื่อต่อรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง” โดยอาจให้ออกเป็นประกาศกระทรวงฯ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเรื่องคุณสมบัติและให้เจ้าหน้าที่มีการตรวจสอบให้เป็นไปตามประกาศฯ ก่อนเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีแต่งตั้ง

3. เนื่องจากพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 30 ได้กำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไว้เป็นเพียงแนวปฏิบัติเบื้องต้นว่า “กรรมการสภาสถาบันต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีและต้องไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี” ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความพร้อมความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารและด้านวิชาการในสาขาต่าง ๆ ดังนี้

กำหนดแนวปฏิบัติโดยออกเป็นกฎหมายลำดับรองตามข้อ 2 โดยมีรายละเอียดการกำหนดคุณสมบัติลักษณะต้องห้าม ของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ดังนี้

1) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ สรรหาและคัดเลือกกรรมการสภา”

(1) มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีประสบการณ์ และมีผลงานเชิงประจักษ์ในการบริหารองค์กรที่เป็นที่ยอมรับในระดับชาติหรือนานาชาติ

(2) มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่างๆ ที่สอดคล้องกับจุดเด่นของสถาบันอุดมศึกษา และความต้องการกำลังคนและองค์ความรู้ในการพัฒนาประเทศ

(3) ไม่เป็นผู้บริหารและปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา

(4) ไม่เป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันกับสถาบันอุดมศึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม

(5) ไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับสถาบันอุดมศึกษา

2) การกำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาและเกณฑ์การคัดเลือก ดังนี้

(1) การสรรหาและคัดเลือกโดยองค์คณะซึ่งมีองค์ประกอบและจำนวนตามที่กำหนด

(2) กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการสรรหาและคัดเลือก ตั้งแต่การเสนอชื่อ การตรวจสอบคุณสมบัติ การกำหนดความรู้ความเชี่ยวชาญ วิธีการสรรหาคัดเลือก และการวินิจฉัยปัญหา อย่างเป็นระบบ โปร่งใส และตรวจสอบได้

อนึ่ง นอกจากนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าเนื่องจากบทบาทในการกำกับดูแล การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มีการเปลี่ยนโครงสร้างส่วนราชการ คือ จากเดิมที่เป็นกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกระทรวงใหม่ภายใต้ชื่อ “กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม” ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562 โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ. เดิม) ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมนั้น ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าหากมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ตามเนื้อหาข้างต้นแล้ว ก็เห็นควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหม่ต่อไปด้วย

เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546.

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์. เอกสารการบรรยายในที่ประชุมราชบัณฑิตและภาคีสมาชิก. กรุงเทพมหานคร:

สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง, 2538.

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. สถิติอุดมศึกษา Higher Educational Statistics 2558-2560.

กรุงเทพมหานคร: สกอ, 2562.

สุรินทร์ จิรวินิจ. วิวัฒนาการกฎหมายมหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.