

บทความวิชาการ

ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัย
โดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย
กรณีศึกษาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550

Uncertainty in the Exercise of Duties: A Legal Analysis of
University Council Membership by Alumni Association
Presidents under the Burapha University Act B.E. 2550

กิตติธัช หิรัญสาย¹

Kittitat Hirunsai²

เลขที่ 255/188 แขวงทรายกองดิน เขตคลองสามวา กรุงเทพมหานคร 10510.

No. 255/188, Sai Kong Din Subdistrict,

Khlong Sam Wa District, Bangkok 10510.

Corresponding author E-mail: Jobkitiano9@gmail.com

วันที่รับบทความ : 17 กันยายน 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 27 กุมภาพันธ์ 2568

วันที่ตอบรับ : 27 มิถุนายน 2568 วันที่เผยแพร่ : 27 มิถุนายน 2568

¹ นายกิตติธัช หิรัญสาย, ทนายความ

² Mr.Kittitat Hirunsai, Attorney at law

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับนายกสมาคมศิษย์เก่าในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายฉบับ ล้วนแต่กำหนดให้นายกสมาคมศิษย์เก่าเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง แต่อย่างไรก็ดี กลับไม่ได้มีบทบัญญัติคุณสมบัติหรือวิธีการได้มาให้ชัดเจนเทียบเท่ากับกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทอื่น จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น กรณีผู้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมที่ได้รับเลือกแต่อยู่ระหว่างจดทะเบียนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภาได้ และปัญหาการตีความสถานะของนายกสมาคมศิษย์เก่า อย่างไรก็ตาม บทความนี้มุ่งศึกษาเฉพาะกรณีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าไว้ชัดเจน ส่งผลทำให้เกิดความปัญหาไม่ชัดเจนในการตีความสถานะทางกฎหมาย กระทบต่อการดำเนินการที่เป็นแบบพิธีตามกฎหมาย

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้ที่มาและหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าให้เป็นไปตามข้อบังคับสมาคม เพื่อสร้างความชัดเจนในสถานะและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย

คำสำคัญ กรรมการสภามหาวิทยาลัย, นายกสมาคมศิษย์เก่า, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550, มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ, การปฏิบัติหน้าที่

Abstract

This academic article aims to examine the problems surrounding the position of the President of the Alumni Association as an ex officio member of the University Council, as prescribed by several statutes establishing autonomous universities in Thailand. These statutes commonly designate the President of the Alumni Association as an ex officio University Council member. However, unlike other types of University Council members, there are no clear legal provisions specifying the qualifications or appointment procedures for this position. This gap has led to practical issues, such as the inability of an elected President of the Alumni Association to assume council duties while pending legal registration, and interpretive challenges regarding the legal status of the position.

This article focuses specifically on the case study of the Burapha University Act, B.E. 2550 (2007). The study found that the Act does not clearly define the criteria or process for appointing the President of the Alumni Association as a University Council member, resulting in legal ambiguity and procedural uncertainties. These issues affect the formality and legality of council operations.

The author recommends that the Burapha University Act, B.E. 2550 (2007), be amended to specify the source of authority and criteria for the President of the Alumni Association in their role as an ex officio University Council member. These criteria should be aligned with the Alumni Association's regulations to clarify the legal status and improve the overall effectiveness of University Council functions.

Keywords: University Council Member, President of the Alumni Association, Burapha University Act B.E. 2550 (2007), Autonomous University, Performance of Duties

1. ความนำ

สถาบันอุดมศึกษาประเภทมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในระบบกฎหมายไทย เป็นองค์กรของรัฐที่มีคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยในฐานะองค์กรฝ่ายบริหารสูงสุดใน องค์กรซึ่งมีอำนาจเชิงกำกับดูแล กำหนดนโยบาย และวางระเบียบและประกาศเพื่อ ประโยชน์ในการบริหารงานและปฏิบัติงานขององคคัพพภายในมหาวิทยาลัย พิจารณาได้ จากบทบัญญัติกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยประเภทมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมัก กำหนดให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารองค์กรผ่านคณะบุคคลสองกลุ่ม ได้แก่ (1) สภามหาวิทยาลัย และ (2) อธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงาน มหาวิทยาลัย โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวในฐานะผู้บริหารมีความเป็นอิสระในการบริหาร องค์กรเป็นอย่างมากซึ่งแตกต่างจากหน่วยของรัฐในรูปแบบส่วนราชการ ซึ่งสะท้อนให้ เห็นได้จากบรรดาบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่าง ๆ ที่ มักจะกำหนดอำนาจและหน้าที่สภามหาวิทยาลัยให้รวมถึงอำนาจออกข้อบังคับเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการภายในมหาวิทยาลัยเพิ่มเติมจากที่บทบัญญัติ แห่งกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย (Office of the Council of State Memorandum No. 1679/2021, 2021)

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นองค์กรของรัฐ มีฐานะ นิติบุคคลมหาชนมีลักษณะแตกต่างจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และไม่ได้ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์กรมหาชนโดยมีพระราช บัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัยรองรับ (Ekkawit Maneethorn, 2008, p.5) มีความเป็น อิสระในการบริหารงานบุคลากร จัดการด้านการทรัพย์สินและงบประมาณ การบริหาร

และจัดองค์การ หรือแม้แต่การกำหนดหลักสูตรที่เหมาะสมกับความต้องการของประเทศ โดยมีรัฐคอยกำกับดูแลอยู่ห่าง ๆ และยังคงได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่

แต่อย่างไรก็ดี การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเฉพาะ บทบาทการตัดสินใจและกำหนดทิศทางนโยบายการพัฒนาและการดำเนินงานของ มหาวิทยาลัยนั้น หากพิจารณาจากโครงสร้างตามกฎหมายก็พบว่า คณะบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบทเหล่านี้ คือ สภามหาวิทยาลัย โดยทางกฎหมาย และทางปฏิบัติ สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรหลักภายในมหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่ใช้ดุลพินิจตัดสินใจ และใช้อำนาจผ่านการมีมติของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย อันอาจส่งผลดีและผลร้าย ในทางกฎหมาย เพราะการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำการที่อาศัยอำนาจทางกฎหมาย ด้วยรูปแบบการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงปรากฏอยู่ในรูปของ คณะกรรมการ เนื่องจากการดำเนินการด้านบริหารหรือกระทำการบางอย่างโดยมี เป้าหมายร่วมกันมีความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่ง (Office of Legislative Affairs, Office of the Council of State, 2011, p.2-10) และจะต้องสามารถสร้างการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่ายที่ล้วนประกอบกันเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งมีผู้แทนฝ่ายศิษย์เก่าร่วมเป็นหนึ่งในคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผ่าน บทบาทของกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าของ มหาวิทยาลัย ตำแหน่งดังกล่าวมีบทบาททั้งผู้แทนสมาคมและกรรมการสภามหาวิทยาลัย

ผู้เขียนสนใจศึกษาการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย ประกอบด้วยหลักคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีอำนาจ พิจารณาทางปกครองตามระบบกฎหมายไทย โดยศึกษาเฉพาะกรณีของกรรมการ สภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ในฐานะองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญต่อของ ความสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครองผ่านรูปคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ที่กระทำการ

ผ่านมติของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ในมุมมองการวิเคราะห์จากการเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ คำพิพากษาศาลปกครอง ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ความเห็นคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองอันเป็นกระบวนการศึกษาทางนิติศาสตร์

2. กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งผู้แทนองค์กรศิษย์เก่าของกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย จะพบว่า องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยถือเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ และแนวทางการพัฒนาสถาบัน โดยเฉพาะตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยในฐานะผู้แทนองค์กรศิษย์เก่า ซึ่งสะท้อนบทบาทของศิษย์เก่าในการมีส่วนร่วมทางวิชาการและสังคมต่อมหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาและกฎหมายประเทศแคนาดา ได้กำหนดบทบาท อำนาจ และสถานะของผู้แทนองค์กรศิษย์เก่าในสภามหาวิทยาลัยไว้อย่างแตกต่างกัน ทั้งในแง่ของหลักการทางกฎหมาย รูปแบบการแต่งตั้ง และขอบเขตหน้าที่ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

2.1 กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งผู้แทนองค์กรศิษย์เก่าของสหรัฐอเมริกา

ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับมลรัฐ ดำเนินการในรูปแบบระบบของกลุ่มมหาวิทยาลัย ล้วนมีรูปแบบการดำเนินงานผ่านระบบคณะกรรมการ ในรูปคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย (Regents of the University of California) ซึ่งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญแห่งแคลิฟอร์เนีย (Constitution of the State of California article 9 section 9) กำหนดให้องค์ประกอบคณะกรรมการประกอบด้วย

4 กลุ่ม กล่าวคือ (1) กรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งผู้ว่าการมลรัฐแต่งตั้ง (Appointed Regent) (2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้แทนส่วนงานวิชาการ (Faculty representative Regent) (3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้แทนนักศึกษาและศิษย์เก่า (Student and Alumni Regents) และ (4) กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง (Ex - officio Regents) บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งแคลิฟอร์เนียกำหนดให้ตำแหน่งดังต่อไปนี้ให้เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งได้แก่ ผู้ว่าการมลรัฐ (The Governor) รองผู้ว่าการมลรัฐ (Lieutenants Governor) ประธานสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Speaker of the Assembly) ศึกษานิเทศก์แห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (the Superintendent of Public Instruction) นายกและอุปนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย (The President and The Vice President of alumni association of the university) และอธิการบดีมหาวิทยาลัย (The President of The University)

ในส่วนของที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งจากสมาคมศิษย์เก่า ประกอบด้วย นายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย รองนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย แม้ไม่ปรากฏว่าถ้อยคำในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนดว่าให้ คุณสมบัติและวิธีการได้มาซึ่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยและรองนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยให้อาศัยกฎเกณฑ์ของมหาวิทยาลัย หรือข้อบังคับของสมาคมเป็นหลัก แต่เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยสภามหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนศิษย์เก่า มหาวิทยาลัยประกอบด้วยนั้น พบว่า ในทางปฏิบัติสภามหาวิทยาลัยได้กำหนดนโยบายเรื่องกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้แทนนักศึกษาและผู้แทนศิษย์เก่า โดยแนวนโยบายดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า นโยบายสภามหาวิทยาลัยที่ 1200 เรื่อง ผู้แทนนักศึกษาและผู้แทนศิษย์เก่า (Regents Policy 1200: Policy on Alumni Regents-Designate) โดยมีหลักการสรุปได้ว่า สมาคมศิษย์เก่าของมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียจะต้องรับรองชื่อบุคคลที่

กำหนดให้ดำรงตำแหน่งนายกและรองนายกของสมาคมศิษย์เก่าแห่งมหาวิทยาลัย แคลิฟอร์เนียต่อเลขานุการสภามหาวิทยาลัยและหัวหน้าเจ้าหน้าที่ของคณะผู้บริหาร โดยให้วาระการดำรงตำแหน่งเริ่มต้นวันที่ 1 กรกฎาคมของปีถัดไป สำหรับช่วงระยะเวลา ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ถึงวันที่ 30 มิถุนายน ก่อนหน้าวาระการดำรงตำแหน่งนายกและ รองนายกของสมาคมศิษย์เก่าแห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย บุคคลที่ได้รับการรับรอง ฐานะการดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยเรียกว่า ผู้ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภา มหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งจากสมาคมศิษย์เก่า (Regents-designate) และจะได้รับเชิญให้ เข้าร่วมการประชุมทั้งหมดของคณะกรรมการและคณะกรรมการย่อยภายในมหาวิทยาลัย แคลิฟอร์เนีย โดยมีสิทธิเข้าร่วมประชุมพร้อมมีส่วนร่วมในการอภิปรายต่อที่ประชุมและมี สิทธิได้รับค่าเบี้ยประชุม และในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ได้รับเลือกให้ดำรง ตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยในระหว่างช่วงเข้าสู่ตำแหน่งและในตำแหน่งกรรมการ สภามหาวิทยาลัยในขณะดำรงตำแหน่ง บุคคลเหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติที่ เกี่ยวข้องของข้อบังคับซึ่งกำหนดว่าผู้บริหารจะไม่ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนอื่นใดใน ฐานะผู้บริหาร และไม่มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางบริหารอื่นใดที่เกี่ยวข้อง กับมหาวิทยาลัยซึ่งมีการจ่ายเงินเดือนหรือค่าตอบแทนอื่นใด นอกจากนี้ ผู้ได้รับเลือกให้ ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งจากสมาคมศิษย์เก่า (Regents- designate) จะปฏิบัติหน้าที่เป็นระยะเวลาหนึ่งปีในฐานะสมาชิกที่ปรึกษาแบบไม่มีสิทธิ ลงคะแนนเสียงในคณะกรรมการของสภามหาวิทยาลัย สมาชิกที่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง จะไม่นับรวมในการคำนวณองค์ประชุมของคณะกรรมการ ก่อนเข้ารับดำรงตำแหน่ง แทนที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งจากสมาคมศิษย์เก่าที่พ้นจากตำแหน่ง (University of California Board of Regents, 1984)

ดังนั้น กรณีใดที่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายก่อตั้งตำแหน่งคณะกรรมการประเภทผู้แทนองค์กรศิษย์เก่า ซึ่งเป็นองค์กรเอกชน และกำหนดให้วิธีการได้มา หรือวิธีการคัดเลือก ให้เป็นเรื่องภายในของสมาคมซึ่งเป็นนิติบุคคล ทางเอกชนนั้น ก็จะต้องพิจารณาดำเนินการภายใต้ข้อบังคับและภายใต้การควบคุมที่ประชุมใหญ่สมาคม

ดังนั้น การดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยในเรื่อง สภามหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียเลือกใช้วิธีการออกนโยบายเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานะการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยของกลุ่มศิษย์เก่า ให้เป็นเรื่องภายในสมาคม โดยที่สภามหาวิทยาลัยจะไม่วินิจฉัยสถานภาพของการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้แทนศิษย์เก่า

แต่อย่างไรก็ดี กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนนักศึกษาและศิษย์เก่า มีบทบาทเพียงทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาสภามหาวิทยาลัยเท่านั้น กล่าวคือ มีสิทธิเข้าร่วมประชุม มีสิทธิอภิปรายในแต่ละวาระในที่ประชุม ทำหน้าที่เสมือนเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทอื่น ๆ แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง (Non - Voting Member) และไม่ถูกนับเข้าเป็นองค์ประชุมของสภามหาวิทยาลัย สำหรับในรัฐบริติช โคลัมเบีย ประเทศแคนาดา มหาวิทยาลัยแห่งบริติช โคลัมเบีย เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งจัดตั้งโดยกฎหมายภายในรัฐชื่อว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษา ค.ศ. 1996 (University Act, 1996) โดยดำเนินการในรูปแบบกลุ่มมหาวิทยาลัยภายใต้กฎหมายดังกล่าว โดยดำเนินงานผ่านระบบคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา (Board of Governors) (British Columbia University Act. 1996 section 19 (2)) ซึ่งประกอบด้วย (1) นายกสภา (Chancellor) (2) อธิการบดี (The President) ซึ่งเป็นอุปนายกสภาโดยตำแหน่ง (Vice Chancellor) (3) กรรมการสภาประเภทผู้แทนคณาจารย์ซึ่งมาจากการเลือกตั้งกันเองของคณาจารย์ในมหาวิทยาลัย (4) กรรมการสภาประเภทผู้แทนผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยซึ่งมิใช่คณาจารย์ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

(5) กรรมการสภาประเภทผู้แทนนักศึกษาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของนักศึกษาภายในมหาวิทยาลัย (6) กรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย และ (7) กรรมการสภาผู้แทนศิษย์เก่าซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อโดยสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย (Appointed persons whom nominated by the alumni association)

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของตำแหน่งนายกสภา ตามกฎหมายดังกล่าวและคู่มือคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย (Board of Governors Manual) (University of British Columbia Board of Governors Manual page 22) กำหนดเพียงว่า ให้มีลักษณะเพียงบทบาทหน้าที่เชิงพิธีการเท่านั้น มิได้มีบทบาทหน้าที่เชิงบริหารสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งประธานที่ประชุมของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจะมาจากกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นบุคคลภายนอกคนหนึ่งที่ได้รับเลือกตั้งโดยมติที่ประชุมสภามหาวิทยาลัย เรียกว่า ประธานคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย (Chair of The Board)

2.1.2 กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งผู้แทนองค์กรศิษย์เก่าของประเทศแคนาดา

ในกรณีประเทศแคนาดานั้น มีระบบปกครองปรากฏในรูปแบบสหพันธรัฐและเป็นระบอบระบอบประชาธิปไตยซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ โดยมีสมเด็จพระเจ้าชาลส์ที่ 3 แห่งสหราชอาณาจักรเป็นพระประมุขสูงสุด และมีผู้สำเร็จราชการเป็นผู้ใช้พระราชอำนาจแทนพระองค์ (Governors – General) สำหรับภายในมณฑลต่าง ๆ ของประเทศแคนาดา ล้วนมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประจำแต่ละมณฑล โดยตำแหน่งดังกล่าวเรียกว่า รองผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (lieutenant governor) (Department of International Trade Promotion, 2021) ทั้งนี้ ผู้เขียนขออธิบายเฉพาะกรณีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบริติชโคลัมเบียซึ่งมณฑลหนึ่งของประเทศแคนาดา

ในกรณีของมหาวิทยาลัยบริติช โคลัมเบีย เป็นสถาบันอุดมศึกษาระดับมณฑล ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐบริติชโคลัมเบีย (University Act, 1996) ประเทศแคนาดา ซึ่งเป็นกฎหมายหลักระดับมณฑลที่ใช้ควบคุมการจัดตั้ง การบริหารงาน และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยของรัฐในบริติชโคลัมเบีย เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า บทบาทของศิษย์เก่าในการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยมิได้ก่อตั้งในรูปของกรรมการโดยตำแหน่งตามกฎหมาย แต่กฎหมายดังกล่าว กลับใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยในกระบวนการดำเนินการให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ปรากฏตามความในมาตรา 19 (2) (E) ซึ่งวางหลักว่า “ให้คณะกรรมการของมหาวิทยาลัยบริติชโคลัมเบียประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 21 คน”..... “บุคคลจำนวน 11 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยคำแนะนำของสภการบริหาร กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีของรัฐบริติช โคลัมเบีย (Lieutenant Governor in Council) โดยในจำนวนนี้ ให้มีบุคคลจำนวน 2 คน ต้องได้รับการเสนอชื่อโดยสมาคมศิษย์เก่า จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นว่า โดยสาระของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้บัญญัติไว้ชัดเจนแจ้งกระบวนการมีส่วนร่วมของศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยผ่านการเสนอชื่อศิษย์เก่าซึ่งมีความเหมาะสมให้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย อันสะท้อนหลักการมีส่วนร่วมจากภาคประชาคมมหาวิทยาลัย

2.2 กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งผู้แทนองค์กรศิษย์เก่าของกฎหมายไทย

สำหรับในประเทศไทย บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าในฐานะองค์ประกอบหนึ่งในคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีความแตกต่างกันไปในแต่ละบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้น ๆ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีบทบัญญัติก่อตั้งตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระ

จอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2550 (King Mongkut's University of Technology North Bangkok Act, B.E. 2550 (2007) Section 20), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 (Chulalongkorn University Act, B.E. 2551 (2008) Section 19), มหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551 (Thaksin University Act, B.E. 2551 (2008) Section 20), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 (Chiang Mai University Act, B.E. 2551 (2008) Section 21), สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. 2551 (King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang Act, B.E. 2551 (2008) Section 20), มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558 (Kasetsart University Act, B.E. 2558 (2015) Section 20), มหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558 (Khon Kaen University Act, B.E. 2558 (2015) Section 20), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 (Thammasat University Act, B.E. 2558 (2015) Section 20), มหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2559 (Silpakorn University Act, B.E. 2559 (2016) Section 20), มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2559 (Prince of Songkhla University Act, B.E. 2559 (2016) Section 20), มหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2560 (Maejo University Act, B.E. 2560 (2017) Section 20) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2562 (National Institute of Development Administration Act, B.E. 2562 (2019) Section 19) และมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 (Burapha University Act, B.E. 2550 (2007) Section 19)

จากการศึกษาจากถ้อยคำบทบัญญัติกฎหมายจัดตั้งของมหาวิทยาลัยภายใต้กำกับของรัฐแต่ละราย พบว่า กลุ่มมหาวิทยาลัยภายใต้กำกับของรัฐดังกล่าว กฎหมายจัดตั้งองค์กรล้วนบัญญัติให้นายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยเป็นกรรมการสมาชิกมหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาโดยตำแหน่ง ซึ่งแนวคิดการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรรมการสมาชิกมหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าในฐานะองค์ประกอบหนึ่งในคณะกรรมการสมาชิกมหาวิทยาลัย ด้วยเหตุว่า

สภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรบริหารสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีบทบาทหน้าที่ด้านกำหนดทิศทางและนโยบายการพัฒนาและ การดำเนินงานสถาบันอุดมศึกษาการดำเนินงานสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรการกำกับที่มีอำนาจกำกับดูแลติดตามให้สถาบันอุดมศึกษา มีการบริหารจัดการที่มีธรรมาภิบาล และด้านการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาส่วนการบริหารงานประจำ ให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาจากพระราชบัญญัติ เฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาทำให้มีการบริหารสถาบันอุดมศึกษาโดยคณะกรรมการคือ สภาสถาบันอุดมศึกษาและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรสูงสุด และด้วยสภาสถาบัน อุดมศึกษาไม่มีผู้บังคับบัญชาทำให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจบริหารจัดการเบ็ดเสร็จ ตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาได้ทุกอย่าง (Surapol Nitikraipot, 2012, p. 9-11)

ทั้งนี้ ก็สอดคล้องกับความเห็นของสมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (Somwang Pittiyauwat, 2019, p.19) ในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทกรรมการสภามหาวิทยาลัยว่า กรรมการสภาสถาบัน อุดมศึกษา นอกจากปฏิบัติหน้าที่เป็นองค์คณะของสภาสถาบัน อุดมศึกษาในการกำหนดและกำกับนโยบายดูแลการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษา ให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายและพันธกิจของสถาบันอุดมศึกษายังมีประสิทธิภาพและ เกิดประสิทธิผลเป็นสภาผู้กำกับที่พิทักษ์ธรรมาภิบาล เพื่อให้มีการบริหารจัดการที่ดีตาม ระบบคุณธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า รูปแบบของการกำหนดให้มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดย ตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าในระบบกฎหมายไทย เกิดจากแนวคิดที่ว่า การสร้างกรรมมีส่วนร่วมจากประชคมที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะมาจากพนักงานมหาวิทยาลัย จากผู้ทรงคุณวุฒิ จากภาคเอกชน หรือจากศิษย์เก่า ในรูปแบบคณะบุคคลที่เรียกว่า สภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดการกิจการ

ของสถาบันให้ปฏิบัติตามกฎหมาย พันธกิจและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ไม่ว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภาสถาบัน โดยถือว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามีศักดิ์และสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ที่ดัดเทียมเช่นเดียวกันกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทอื่น ๆ

3. กฎหมายเกี่ยวกับนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพา

ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้บทบาทและความสำคัญของนายกสมาคมศิษย์เก่าไว้อย่างชัดเจน โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของศิษย์เก่าในการพัฒนามหาวิทยาลัย ผ่านการกำหนดให้นายกสมาคมศิษย์เก่ามีบทบาทในโครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัย ผ่านตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจึงแยกอธิบาย ดังนี้

3.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยบูรพา

องค์ประกอบของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยบูรพาที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 (Burapha University Act, B.E. 2550, 2007) สามารถพิจารณาแยกองค์ประกอบ ด้วย 4 กลุ่ม ดังนี้ (Office of Legislative Affairs, Office of the Council of State, 2011, p.439)

3.1.1 นายกสภามหาวิทยาลัย มีฐานะเป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดถึงที่มาของตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยว่า ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จากผู้ทรงคุณวุฒิผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยสภามหาวิทยาลัย

3.1.2 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กฎหมายดังกล่าวกำหนดถึงที่มาของตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยว่า ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จากผู้ทรงคุณวุฒิ และต้องเป็นบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยสภามหาวิทยาลัย

กรรมการประเภทนี้ มักจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ โดยระบบกฎหมายไทยมักจะกำหนดให้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในคณะกรรมการทุกคณะ (Somkit Lertpaithoon, 2024, p.96) รวมถึงสิทธิและบทบาทหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภามหาวิทยาลัยอีกหลายประการตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่น ๆ คือ การทำหน้าที่เป็นอุปนายกสภามหาวิทยาลัย หรือรองประธานกรรมการในคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในกรณีนายกสภามหาวิทยาลัยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยว่างลง ซึ่งส่วนใหญ่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำกับของรัฐ หรือแม้แต่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ เช่น มหาวิทยาลัยรามคำแหง (Ramkhamhaeng University Act B.E. 2541, 1998) มีบทบัญญัติกำหนดให้ที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งอุปนายกสภามหาวิทยาลัย หรือรองประธานสภามหาวิทยาลัย จะต้องมาจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยมีมติเลือก

3.1.3 กรรมการโดยตำแหน่ง กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีการประเภทนี้ โดยนัยหนึ่งมาจากผู้บริหารมหาวิทยาลัย เช่น อธิการบดี และนัยหนึ่งก็มาจากหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย เช่น ประธานสภานักงาน ประธานคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย และรวมถึงผู้แทนองค์กรศิษย์เก่า คือ นายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพา

โดยลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการประเภทนี้มักจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่มีกฎหมายก่อตั้งหรือมีบทบัญญัติให้มีตำแหน่งนั้นขึ้นมา เพราะคำนึงถึงภาวะการคงอยู่ของตำแหน่งมากกว่าสภาพบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง

3.1.4 กรรมการผู้แทนพนักงานมหาวิทยาลัย กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ กรรมการประเภทนี้ยึดโยงกับพนักงานมหาวิทยาลัยในระดับต่าง ๆ เช่น ระดับผู้บริหาร ระดับผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ และระดับผู้ปฏิบัติงานที่ไม่ใช่อาจารย์

3.2 นายกสสมาคมศิษย์เก่าตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550

โดยที่สาระสำคัญของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 มาตรา 19 ได้ จัดตั้งสถานะทางกฎหมายให้กับตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพาเป็น กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง เฉกเช่นเดียวกับกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยตำแหน่งอื่นตามที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรานี้ อาทิ อธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา ประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย และประธานสภาพนักงาน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 กลับมิได้กำหนด ถึงหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพาไว้ชัดเจน จึงต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่มาของจัดตั้งตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพา ไว้ กล่าวคือ ข้อบังคับสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นข้อบังคับอันเป็นตราสารจัดตั้ง สมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพา ซึ่งต้องเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ สมาคม กล่าวคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 79 วางหลักว่า ข้อบังคับของ สมาคมอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้ (1) ชื่อสมาคม (2) วัตถุประสงค์ของสมาคม (3) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ และที่ตั้งสำนักงานสาขาทั้งปวง (4) วิธีรับสมาชิก และการขาด จากสมาชิกภาพ (5) อัตราค่าบำรุง (6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการของสมาคม ได้แก่ จำนวนกรรมการ การตั้งกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ การพ้น จากตำแหน่งของกรรมการ และการประชุมของคณะกรรมการ (7) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการ จัดการสมาคม การบัญชี และทรัพย์สินของสมาคม (8) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุม ใหญ่ และมาตรา 85 วางหลักว่า การแต่งตั้งกรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการ เปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม ให้กระทำตามข้อบังคับของสมาคม และสมาคมต้อง

นำไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมตั้งอยู่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม

บทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ที่มาของตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพานั้น เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายมุ่งประสงค์ให้เป็นเรื่องภายในของสมาคมศิษย์เก่าซึ่งเป็นองค์กรศิษย์เก่าที่มีฐานะเป็น “สมาคม” นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มีหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 เพิ่มเติมอีกหน้าที่หนึ่ง

4. ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพา

ปัญหาที่เกิดขึ้น นับตั้งแต่มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 พบว่า มีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง และหรือปัญหากฎหมายต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา และการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เขียนได้จำแนกได้ 2 ประการ ดังนี้

4.1 ปัญหาการตีความสถานะนายกสมาคมศิษย์เก่า

ปัญหาประการแรกผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เป็นปัญหาที่เกิดจากการตีความสถานะการเป็นนายกสมาคมศิษย์เก่า อันหมายความรวมถึง สถานะการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่า เนื่องจากไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ที่นายกสมาคมศิษย์เก่าในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่อย่างใด ปรากฏเป็นกรณีบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สถานภาพนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพา กรณีบุคคลที่จดทะเบียนเป็นนายกสมาคมฯ ตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นแต่ต่อมาศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน สรุปได้ว่า ทางมหาวิทยาลัย

บุรพาได้มีหนังสือหรือถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นบุคคลใดจะมีสถานะเป็นนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบุรพาและมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้แทนของสมาคมในการดำเนินกิจการของสมาคมต่อบุคคลภายนอกได้ และถ้าไม่มีนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบุรพาเข้าร่วมประชุมได้ จะถือว่าสภามหาวิทยาลัย หรือคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี หรือคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีองค์ประกอบครบถ้วนหรือไม่ หรือควรจะต้องดำเนินการอย่างไร

โดยข้อเท็จจริงในกรณีนี้ เป็นกรณีที่บริบทในขณะนั้นได้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบุรพาระหว่างผู้สมัครด้วยกัน จนมีการฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลยุติธรรม จึงเป็นเหตุให้ทางมหาวิทยาลัยบุรพาได้มีข้อหาหรือถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะการเป็นนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบุรพาไปยังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองผ่านสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสมาคมชุดใหม่ที่ได้รับจดทะเบียนนั้น สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อจากคณะกรรมการชุดเดิมได้ตามที่กำหนดในมาตรา 85 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นาย ส. ในฐานะนายกสมาคมศิษย์เก่าฯ คนใหม่จึงมีสถานะเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยบุรพาตามมาตรา 19(4) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบุรพา พ.ศ. 2550 การจดทะเบียนคณะกรรมการสมาคมศิษย์เก่าฯ ชุดใหม่จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทางกฎหมายต่อเนื่องไปจนกว่าจะถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเหตุอื่นตามที่กำหนดในมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ดังนั้น นาย ส. ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าฯ คนใหม่จึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสรรหาอธิการบดีและสามารถเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการดังกล่าวได้ จนกลายเป็นกรณีพิพาทระหว่างนายกสมาคมศิษย์เก่ากับสภามหาวิทยาลัยจนต้องมีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อ

ศาลปกครอง โดยศาลปกครองได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 116/2565 สรุปได้ว่า การที่สภามหาวิทยาลัยไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมประชุมสภามหาวิทยาลัยในฐานะนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยบูรพา มิใช่การละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏภายหลังว่า นาย ส. ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าตามปรากฏในใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนสมาคมได้ถูกถอดถอนจากตำแหน่งโดยมติของคณะกรรมการสมาคม จนข้อพิพาทฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลชั้นต้นจนถึงศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2476/2558 สรุปได้ว่าการประชุมคณะกรรมการสมาคมไม่เป็นการประชุมใหญ่ ผู้ร้องในฐานะสมาชิกสมาคมไม่อาจร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนมติที่ประชุมในครั้งนี้ได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 100

จากกรณีดังกล่าว ในความเห็นผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตีความทางกฎหมายการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 โดยการหารือของมหาวิทยาลัยบูรพาในกรณีนั้น จะเห็นได้ว่า หากเกิดกรณีพิพาทภายในสมาคมฯ อันเกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่า ทางมหาวิทยาลัยจะให้หน้าหนักการพิจารณาถึงเรื่อง สถานะการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยบูรพา โดยยึดโยงให้ขึ้นอยู่กับคำสั่งการจดทะเบียนสมาคมตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัย ที่สามารถเข้าร่วมประชุมและมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้ โดยไม่ได้พิจารณาถึงข้อบังคับสมาคมอันเป็นข้อเท็จจริงประกอบกัน จึงอาศัยวิธีการหรือข้อกฎหมาย ไปยังหน่วยงานรัฐอื่นพิจารณาตอบข้อหารือต่าง ๆ โดยในระหว่างนี้ทางเลขานุการสภามหาวิทยาลัย ณ ขณะนั้นก็ได้ให้นาย ส. นายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย ตามปรากฏในใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนสมาคมคนปัจจุบันเข้าร่วมประชุมสภามหาวิทยาลัยแต่

อย่างไร ถือว่า ในทางปฏิบัติทางมหาวิทยาลัยบูรพาได้อาศัยมติวิธีอันเป็นก้ำกั้ววินิจฉัยไป ถึงสถานะการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรเอกชนไปโดยปริยาย

กรณีปัญหานี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตหมายรวมถึง กรณีที่นายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยดำรงตำแหน่งครบวาระและไม่ปรากฏว่าเกิดข้อพิพาทในการเลือกตั้งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยจนถึงขนาดใช้สิทธิศาลดังเช่นกรณีศึกษาข้างต้น ซึ่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยคนเดิมได้ส่งมอบงานให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยตามมติที่ประชุมใหญ่โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยที่นายกสมาคมศิษย์เก่าคนปัจจุบันได้มีหนังสือรับรองมติที่ประชุมใหญ่สมาคมและมอบอำนาจให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยตามมติที่ประชุมใหญ่ให้ดำเนินการจดทะเบียนแทนตนนั้น คงเหลือเพียงการดำเนินการทางทะเบียนต่อนายทะเบียนสมาคมเพื่อพิจารณาออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนสมาคมให้คณะกรรมการสมาคมชุดใหม่ ทางมหาวิทยาลัยได้ยึดแนวทางเดิมตามบันทึกความเห็นคณะกรรมการปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าวในมิติของคำสั่งทางปกครองเพียงอย่างเดียว ก็จะทำให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยตามมติที่ประชุมใหญ่ไม่สามารถดำรงสถานะการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาถึงกฎหมายที่ก่อตั้งตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยกล่าวคือข้อบังคับขององค์กรนั้น ๆ และข้อเท็จจริงอื่นประกอบด้วย จะเห็นได้ว่า สถานะของผู้ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยตามมติที่ประชุมใหญ่ เป็นผู้รักษาการนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยตามนัยข้อบังคับสมาคม และมีสถานะเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งได้ ด้วยเหตุว่า การเป็นกรรมการโดยตำแหน่งเกิดขึ้นจากบทบัญญัติกฎหมายหากจะพ้นจากตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายบัญญัติให้ยุบเลิกตำแหน่งนั้น (สำนักหลักนิติ

บัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554, หน้า 2-10) ประกอบกับคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 นั้น มีลักษณะคณะกรรมการที่มีความหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการพิจารณาออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ อำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัย อำนาจในทางบริหารบุคคล อำนาจในการอนุมัติวุฒิการศึกษา รวมถึงอำนาจการให้ความเห็นชอบผลการสรรหาผู้บริหารระดับสูง เช่น อธิการบดีมหาวิทยาลัย ซึ่งอำนาจเหล่านี้ตามที่กล่าวล้วนเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ อันมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย อันมีลักษณะตรงกับคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวอีกฐานะหนึ่ง

ในทางตำราอธิบายว่า หากกฎหมายเจาะจงให้กรรมการในกลุ่มหนึ่งต้องแต่งตั้งจากผู้แทนของหน่วยงานใดหรือกลุ่มบุคคลใด หากขาดผู้แทนของหน่วยงานนั้นหรือกลุ่มคนนั้น ย่อมถือว่าคณะกรรมการไม่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งทำให้คณะกรรมการไม่สามารถประชุมได้ และเป็นปัญหาที่อาจกระทบถึงการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำทางปกครองใด ๆ ที่กระทำโดยสภามหาวิทยาลัยมิชอบด้วยกฎหมายได้ เนื่องจากว่า การไม่เชิญกรรมการสภามหาวิทยาลัยให้ครบทุกคนประชุมให้ถูกต้อง อันเนื่องมาจากปัญหาการตีความดังกล่าว (Somkit Lertpaithoon, 2024, p.203) นอกจากนี้ การดำเนินการบางประการตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 อาทิ กรณีการดำเนินการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 19 วรรค 2 กำหนดให้ดำเนินการโดยกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยตำแหน่งและกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

กรณีนี้บทบัญญัติกฎหมายได้กำหนดตัวองค์ประกอบของการดำเนินการของ คณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างเคร่งครัดและเจาะจงตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ปัญหาในประเด็นนี้ อาจจะ นำไปสู่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประชุมของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยในฐานะ คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 80 และเป็นส่วนหนึ่งของการใช้สิทธิทาง กฎหมายในเวลาต่อมาได้

4.2 ปัญหาไม่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าไว้ชัดเจน

สำหรับปัญหานี้ เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย บุรพา พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรากฐานของการก่อตั้งสิทธิและหน้าที่ โครงสร้างองค์ประกอบ ของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยพบว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดถึงรายละเอียด เกี่ยวกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการได้มา การปฏิบัติหน้าที่ กรรมการสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งการออกเสียงลงคะแนนในฐานะกรรมการสภา มหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย โดยให้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ ข้อบังคับขององค์กรนั้น ดังเช่น กรณีมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ปัญหา ทางกฎหมายลักษณะนี้ ได้รับการแก้ไขโดยการออกกฎหมายหรือนโยบายของสภามหาวิทยาลัย เกี่ยวกับการเสนอชื่อผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่า เพื่อให้ เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง โดยไม่มี ผลกระทบต่อการบริการสาธารณะของมหาวิทยาลัย หรือกรณีรัฐบริติช โคลัมเบีย ประเทศแคนาดา ที่ปัญหานี้ ได้รับการแก้ไขโดยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่กำหนดให้ สมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยสามารถเสนอชื่อสมาชิกซึ่งเป็นศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยต่อรอง ผู้สำเร็จราชการแทนประจํารัฐบริติช โคลัมเบียพิจารณาแต่งตั้ง ในลักษณะว่าเป็นโควตา

สัดส่วนของศิษย์เก่าโดยมีสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยเป็นผู้แสดงเจตนาแทน เพราะเป็นเรื่องของกิจการภายในสมาคมโดยแท้

นอกจากนี้ ผู้เขียนได้มีข้อสังเกตเพิ่มเติมในปัญหานี้คือ แม้ว่าพิจารณาจากถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ก็ไม่พบถ้อยคำว่า “กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง” ก็ตาม แต่อย่างไรก็อนุมานได้ว่าการที่กฎหมายบัญญัติแต่เพียงตำแหน่งอื่นที่ไม่ระบุว่าเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทใด เช่น อธิการบดี ประธานสภามหาวิทยาลัย ประธานคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย และนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 มุ่งประสงค์ก่อตั้งตำแหน่งดังกล่าวให้มีสถานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยการดำรงตำแหน่งนั่นเอง

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณามิติทางกฎหมายนั้น การที่ไม่ปรากฏบทบัญญัติของกฎหมาย หรือกฎซึ่งออกโดยสภามหาวิทยาลัยถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ย่อมมีความสัมพันธ์กับปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ที่มุ่งให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และวัตถุประสงค์การใช้ระบบคณะกรรมการที่เหมาะสมกับกรณีที่ต้องระดมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ และผู้มีส่วนได้เสียที่มีความเชื่อมโยงกับมหาวิทยาลัย อย่างเช่น ประชาคมพนักงาน ประชาคมศิษย์เก่า หรือเพื่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมเท่านั้น

การที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 กำหนดให้การดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยใช้ระบบคณะกรรมการหลายฝ่ายประกอบด้วยนั้น ย่อมจะต้องคำนึงอย่างยิ่งถึงเรื่องขององค์ประกอบ มากกว่าเรื่องขององค์ประชุม เนื่องจากการดำเนินการ

ของมหาวิทยาลัยซึ่งสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้แสดงออกเจตนาแทนนิติบุคคลมหาวิทยาลัย มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นผลผลิตผลของการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือตามกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติของฝ่ายปกครอง แยกออกได้ เป็นการปฏิบัติการทางปกครอง (Worapoj Wisarutphit, 2015, p.4) ซึ่งกรณีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพากำหนดกรรมการสภามหาวิทยาลัยไว้เป็นกลุ่ม ๆ หากต่อมา ขาดคณะกรรมการบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไปทั้งหมดย่อมไม่ครบองค์ประกอบตามที่ กฎหมายกำหนด หากเป็นกรณีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 19 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา 2550 ได้จัดตั้งคณะกรรมการสรรหาที่มีองค์ประกอบเจาะจงให้บรรดาคณะกรรมการ โดย ตำแหน่งและคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนในกรณีเช่นนี้ หากขาดผู้แทน ของหน่วยงานนั้นหรือกลุ่มบุคคลนั้นย่อมถือว่าคณะกรรมการไม่ครบองค์ประกอบตามที่ กฎหมายกำหนด ซึ่งทำให้คณะกรรมการไม่สามารถประชุมได้และเป็นปัญหาที่อาจกระทบ ถึงการปฏิบัติหน้าที่และให้บริการสาธารณะ (Somkit Lertpaithoon, 2024) ที่เกิดจาก มติสภามหาวิทยาลัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และชอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง เพราะเนื่องจากองค์ประกอบสมาชิกในที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยมีไม่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ ความสมบูรณ์ของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย และก่อให้เกิดปัญหาการตรวจสอบ ถ่วงดุลระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับผู้บริหารมหาวิทยาลัย อันเนื่องจากการปัญหาการ ตีความกฎหมายในกรณีที่ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่กำหนดในเรื่องสถานะการปฏิบัติหน้าที่ ของนายกสภามาคศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง

สรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาจากปัญหาและกรณีศึกษาข้างต้นและบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ผู้เขียนพบว่า ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องสิทธิหรือหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสภามาคศิษย์เก่าได้ ด้วยเหตุว่า นายกสภามาคศิษย์เก่า

มหาวิทยาลัยบูรพา เป็นตำแหน่งที่ก่อตั้งขึ้นโดยข้อบังคับสมาคม มีบทบาทในฐานะเป็น
ผู้แทนของสมาคมซึ่งเป็นนิติบุคคลทางเอกชนที่จดทะเบียนภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ มีรูปแบบการดำเนินการที่กำหนดสาระสำคัญของวิธีการดำเนินงาน การ
ดำรงตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ของนายกสมาคมและกรรมการไว้ชัดเจนไว้ในความใน
ข้อกำหนดของข้อบังคับสมาคมและมติที่ประชุมใหญ่ของสมาคม เพราะกฎหมายมุ่งเน้น
ให้บุคคลมีสิทธิรวมกลุ่มกันเป็นสมาคม การดำเนินงานของสมาคมก็ต้องเป็นไปตามกติกา
ของสมาคม ส่วนการจดทะเบียนกับนายทะเบียนเป็นเพียงเรื่องทางทะเบียนกับเจ้าหน้าที่
ของรัฐ เพื่อรับรองฐานะกรรมการสมาคมในการทำนิติกรรมสัญญากับบุคคลภายนอก
เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในทางกฎหมาย คู่ครองบุคคลภายนอกที่มาเป็นคู่สัญญากับ
สมาคมเท่านั้น ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากนายกสภาและกรรมการสภามหาวิทยาลัย
ประเภทอื่น ซึ่งมีเงื่อนไขที่มาที่กฎหมายกำหนดเป็นบทบังคับไว้ในเฉพาะว่า ต้องเป็นไป
ตามระเบียบ ข้อบังคับ และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 เนื่องจาก
กรรมการสภามหาวิทยาลัย บางประเภทที่มีมาจากการสรรหาเพื่อโปรดเกล้าตามเงื่อนไข
ของกฎหมาย หรือบางประเภทมาจากการเลือกตั้งของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย เท่านั้น

โดยปัญหาเกิดจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย
บูรพา พ.ศ. 2550 ที่ไม่ได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงสถานะและหลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติ
หน้าที่ของนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยในฐานะกรรมการสภามหาวิทยาลัย จึง
ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่มักถูกตีความกฎหมายบ่อยครั้งว่าสถานะการเป็นกรรมการ
สภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยเกิดขึ้นโดยคำสั่งนาย
ทะเบียนสมาคมซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือเกิดขึ้นโดยผลทางกฎหมายของ
พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 เพราะการดำรงตำแหน่งนายกสมาคม
ศิษย์เก่าเป็นเงื่อนไขของการดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา 19 (4)
แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 หรือเรียกว่าเป็นกรรมการโดยภาวะ
ของการเป็นดำรงตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยตามข้อบังคับสมาคมอยู่แล้ว

ดังนั้นสถานะการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ามหาวิทยาลัยนั้น เป็นหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายโดยแท้ มิได้เกี่ยวข้องกับภาระจดทะเบียนแต่อย่างใด เว้นแต่ กรณีเกิดกรณีพิพาทการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลเกี่ยวกับมติที่ประชุมที่เกี่ยวข้องการเลือกตั้ง ใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนสมาคมถึงจะถูกนำมาใช้ในฐานะพยานเอกสารมหาชนในการสืบพยานประกอบการพิจารณาอรรถคดี

5. บทส่งท้าย

การที่บทบัญญัติมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 ไม่บัญญัติครอบคลุมฐานของกฎหมายที่มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่า ให้เหมือนกับกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งอื่น ๆ ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาพนักงาน ประธานคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนบุคลากรในมหาวิทยาลัยอาศัยข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ในฐานะกฎหมายลำดับรองเป็นฐานกฎหมายหลักในการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัย

แต่ในทางกลับกันในส่วนของตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่ากลับไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติระบุให้พิจารณาหลักเกณฑ์จากฐานกฎหมายใดเป็นหลัก จนส่งผลทำให้การดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยนั้น ไม่ครบองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแลและควบคุมกิจการมหาวิทยาลัยผ่านองค์กรสภามหาวิทยาลัยในฐานะฝ่ายบริหารและฝ่ายตรวจสอบ ที่จะต้องมีศิษย์เก่าในฐานะสมาชิกในสังคมที่ผ่านการศึกษาในรั้วมหาวิทยาลัยและมีความผูกพันและความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนามหาวิทยาลัย อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย และกฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษาที่มุ่งว่า ประชาคมศิษย์เก่า หรือเครือข่ายศิษย์เก่า (Alumni Community) และไม่สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย มุ่งสร้างสมดุลระหว่างคุณวุฒิ ความเชี่ยวชาญ และตัวแทนของกลุ่มภายในมหาวิทยาลัย เพื่อให้การตัดสินใจมีมิติที่รอบด้านตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ สังคมไทยใน

ปัจจุบัน ให้การยอมรับว่าองค์กรศิษย์เก่าถือเป็นชุมชนหนึ่งในนิเวศสังคมโดยรอบมหาวิทยาลัยในฐานะสถาบันอุดมศึกษาที่จะต้องมีความเชื่อมโยงอย่างปฏิเสธไม่ได้
ผู้เขียนจึงเสนอแนะดังนี้

1. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้หลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภาโดยตำแหน่งนายกสมาคมศิษย์เก่าเป็นไปตามข้อบังคับสมาคม
2. ควรกำหนดกฎหมายลำดับรอง อาทิ ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการเชิญกรรมการโดยตำแหน่งเข้าร่วมประชุมสภามหาวิทยาลัย เพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและลดปัญหาการตีความทางกฎหมาย

Reference

Burapha University Act, B.E. 2550 (2007)

Chiang Mai University Act, B.E. 2551 (2008)

Chulalongkorn University Act, B.E. 2551 (2008)

Committee on Administrative Procedures. Memorandum on the Status of the President of the Alumni Association of Burapha University in the Case Where the Registered Individual Was Declared as President by a Lower Court Judgment but the Appeal Court Later Granted a Stay of Execution.

Constitution of the State of California

Department of International Trade Promotion. (2021). Fact Sheet: Canada.

Office of Commercial Affairs, Toronto.

Ekkawit Maneethorn. (2008). Autonomous Universities: For Whom? Why? How? Bangkok: Choraka Publishing.

Kasetsart University Act, B.E. 2558 (2015)

Khon Kaen University Act, B.E. 2558 (2015)

King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang Act, B.E. 2551 (2008)

King Mongkut's University of Technology North Bangkok Act, B.E. 2550 (2007)

Maejo University Act, B.E. 2560 (2017)

National Institute of Development Administration Act, B.E. 2562 (2019)

Office of Legislative Affairs, Office of the Council of State. (2011). Manual on Drafting Laws Concerning Committees.

Office of the Council of State. (2021). Memorandum No. 1679/2021: Term of Office for the Head of University Council Office and Head of President's Office at Burapha University.

Office of the Reporting and Shorthand Department, Secretariat of the Senate. (2006). Report of the National Legislative Assembly Meeting No. 13/December 20, 2006. Retrieved September 17, 2024, from https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/20.500.13072/286734/13_25491220_wb.pdf?sequence=1

Prince of Songkhla University Act, B.E. 2559 (2016)

Ramkhamhaeng University Act B.E. 2541 (1998)

Silpakorn University Act, B.E. 2559 (2016)

Somkit Lertpaithoon. (2024). Committees in Administrative Agencies under Thai Legal System. Bangkok: Thammasat University, Faculty of Law.

Somwang Pittiyanuwat. (2019). A Study of the Code of Conduct for University Council Members in Thailand: Final Report. Retrieved September 20, 2024, from <https://cmudc.library.cmu.ac.th/frontend/>

Supreme Administrative Court Judgment No. OrR. 116/2022

Supreme Court Judgment No. 2476/2015

Surapol Nitikraipot. (2012). Administrative Acts and the Responsibility of University Councils. University Governance Newsletter, 4(3), 9–11.

Thaksin University Act, B.E. 2551 (2008)

Thammasat University Act, B.E. 2558 (2015)

University Act. 1996 (British Columbia)

University of British Columbia. (2022). *Board of Governors Manual*. Retrieved September, 20 2024, from <https://bog3.sites.olt.ubc.ca/files/2023/06/BoG-MANUAL-2022.06.16.pdf> html

University of California Board of Regents Policy 1200: Policy on Alumni Regents-Designate

University of California. (1984). *Regents Policy 1200: Policy on Alumni Regent Designate*. Retrieved September, 20 2024, from <<https://regents.universityofcalifornia.edu/governance/policies/1200.html>

Worapoj Wisarutphit. (2015). *The Principle of Legality in Administrative Acts: Lecture Notes for Course LA 565 - Administrative Acts and Administrative Liability*. Thammasat University, Faculty of Law, Graduate Diploma Program in Public Law.