

กฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรม
และหลักธรรมาภิบาล

**The Model Law on the Execution of Authority of the National Higher
Education Council on the Principle of the Rule of Law and Good Governance**

ณรงค์ พลมาตร¹ (Narong polmart)¹

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (Sune Mallikamarl)²

¹นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Doctor of Laws, Sripatum University

²ศ.ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

Pro Dr., Research Advisor

E-mail: love_thailand55@winndowslive.com

Received: 10 May 2019

Revised: 18 August 2019

Accepted: 14 October 2019

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล โดยมีวิธีวิทยาการวิจัยเป็นวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็น

ข้อค้นพบของการวิจัยคือการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล โดยมีกฎหมายต้นแบบเพื่อการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ที่มีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย การได้มาซึ่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา อำนาจและหน้าที่ หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา และความรับผิดชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา

ข้อเสนอแนะของการวิจัย คือ การนำกฎหมายต้นแบบของการวิจัยเพื่อการปรับปรุงแก้ไขเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 เพื่อให้

สถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาให้มีมาตรฐานการศึกษา ข้อเสนอแนะเรื่องที่ยังต้อง คือ กฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล

คำสำคัญ: หลักนิติธรรม, หลักธรรมาภิบาล, อำนาจหน้าที่, สถาบันอุดมศึกษา

Abstract

The objective of this research is to create a model law on the execution of the authority of the Higher Education Council according to the rule of law and good governance. Research methodology is Qualitative research consisting of Documentary research; In-depth interview; Participatory Design, Co- Design; and Hearing.

The research found out that the execution of the authority of the Higher Education Council must have the rule of law and good governance. The model law for the amendment of the Higher Education Act, BE 2562 with a legal structure consisting of the acquisition of the Higher Education Council; authority; principle of the rule of law and good governance; examination of the execution of the authority and liability of the Higher Education Council.

The recommendation of the research is to apply the model law of the research for the improvement to be a guideline for the amendment of the Higher Education Act, BE 2562 in order to execute the authority to control the management of the Higher Education Administration for better education standard. Further research recommended to be “A Model law for the execution of Higher Education Administration according to the rule of law and good governance”.

Keywords: Higher education council, Rule of law, Good governance, Authority

ความเป็นมาของปัญหาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพของคนซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประเทศทุกประเทศทั่วโลก ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาในทุกะดับรวมถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษามาโดยตลอดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งการศึกษาระดับอุดมศึกษาถือว่าเป็นการศึกษาระดับสูงสุดที่มีความสำคัญเพราะเป็นการศึกษาในระดับที่มีการค้นคว้าวิจัย ในศาสตร์ นำไปสู่การพัฒนา

การเรียนรู้ สร้างองค์ความรู้ใหม่ นวัตกรรมใหม่ และนำไปปฏิบัติได้จริง เพื่อมุ่งหวังให้คนในชาติ มีความรู้ความสามารถ พร้อมด้วยคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ ซึ่งในการจัดการการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้นมี “สถาบันอุดมศึกษา” เป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่ ดำเนินการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ มาตรฐาน คุ่มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดตามนโยบายของ ประเทศที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ จัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามแผนการพัฒนาศึกษาของชาติ และให้สถาบันอุดมศึกษา ของรัฐมีธรรมาภิบาลและมีมาตรฐานทางจริยธรรม

การบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษานั้น “สภาสถาบันอุดมศึกษา” เป็นองค์กรสูงสุดมี อำนาจหน้าที่โดยตรงต่อการจัดการสถาบันอุดมศึกษาโดยเริ่มตั้งแต่อำนาจหน้าที่ในการสรรหา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา สรรหาหรือและแต่งตั้งอธิการบดี ฝ่ายบริหาร การวางนโยบายใน การพัฒนาบริหาร ออกข้อบังคับภายในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหาร กำกับ ควบคุม และตรวจสอบการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ในกรณีเกิดปัญหาในการปฏิบัติ กล่าวได้ว่า สภาสถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจนิติบัญญัติ และในบาง กรณีมีอำนาจในการบริหารจัดการ ให้คุณให้โทษกับบุคลากร นอกจากนี้สภาสถาบันอุดมศึกษายังมี อำนาจหน้าที่ในการตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นพิพาทในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดซึ่งถือเป็นการ ใช้อำนาจตุลาการ เป็นที่สุดหน่วยงานภายในที่ใช้อำนาจทางการปกครองถือเป็นการใช้อำนาจนิติ บัญญัติไปในตัว ไม่มีผู้บังคับบัญชาลำดับขั้นต่อไป ดังนั้น “สภาสถาบันอุดมศึกษา” จึงมี ความสำคัญอย่างยิ่งต่อมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาเพราะนอกจากจะจัดการศึกษาแล้ว “สภานั บอุดมศึกษา” ต้องเป็นแบบอย่างองค์กรที่ดีด้านมีคุณธรรม จริยธรรม หากมีการบริหารจัดการที่ชอบ ด้วยกฎหมาย หรือต้องบริการจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ก็จะทำให้ผลการจัดการระดับอุดมศึกษา มีคุณภาพและมาตรฐาน จึงกล่าวได้ว่า “หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล (The Rule of Law and Good Governance)” เป็นหัวใจสำคัญของการบริหารการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยนำมา กำหนดเป็นแนวทางในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐก็ถือได้ว่าเป็น หน่วยงานที่สำคัญหน่วยงานหนึ่งที่จะต้องดำเนินกิจกรรมตามหลักธรรมาภิบาล ด้วยเช่นกัน และ จากการสำรวจความสัมพันธ์ของหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการกิจการบ้านเมือง สามารถ แบ่งเป็น 3 ช่วง ดังต่อไปนี้

1. ช่วงการมีกฎหมายว่าด้วยการมีหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในหน่วยงานรัฐ

นับตั้งแต่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาประเทศไทยเริ่มนำหลัก ธรรมาภิบาล มากำหนดเป็นแนวทางบริหารจัดการบ้านเมืองโดยปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในระยะเบิบบ้านัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และได้กำหนดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2546 ได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา ไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานของภาครัฐและการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน โดยได้กำหนดหลักการบริการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า เป็นหลักการสำคัญในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐก็เป็นหน่วยงานของรัฐหน่วยงานหนึ่งที่จะต้องบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลและหลักกฎหมายตามที่กล่าวมาข้างต้น

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษาช่วงเวลาดังกล่าวนี้อีกยังไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลแต่อย่างใด เนื่องจากพบว่าการทุจริตคอร์รัปชัน มีการประพฤติมิชอบของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ไม่มีกลไกทางกฎหมาย และขาดกลไกในการควบคุมตรวจสอบ การบริหารจัดการของสภาอุดมศึกษายังคงเป็นไปในลักษณะของวัฒนธรรมอุปถัมภ์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่งผลให้มีการฟ้องคดีเป็นจำนวนมาก จึงกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาในช่วงดังกล่าวแม้ว่าจะเริ่มนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการบ้างแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้นำหลักธรรมาภิบาลมากำหนดเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนในกฎหมายเพื่อให้มีสภาพบังคับแต่อย่างใด ซึ่งหากพิจารณาในบริบทของประเทศที่เป็นนิติรัฐ คือ การปกครองด้วยกฎหมายโดยมี ธรรมาภิบาลในการใช้อำนาจหน้าที่อยู่ด้วย แต่ในช่วงเวลานี้ที่แม้จะมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาแล้วก็ตาม แต่เมื่อยังไม่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมากำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมก็มิผลเท่ากับยังไม่มีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลแต่อย่างใด

2. ช่วงผลกระทบจากการไม่มีหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา

ในช่วงปี พ.ศ. 2559 สืบเนื่องจากการบริหารจัดการของสภาอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลทำให้มีการฟ้องร้องคดีเป็นจำนวนมากในข้อหาการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของสภาสถาบันอุดมศึกษา

และฝ่ายบริหารสร้างผลกระทบต่อมาตรฐานการศึกษา ดังนั้น จึงได้มี “คำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่องการออกคำสั่งเพื่อแก้ไขธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา” อันเนื่องมาจากสถาบันอุดมศึกษาขาดธรรมาภิบาลในหลายด้าน เช่น การจัดการการศึกษาไม่มีคุณภาพมาตรฐาน การออกกฎระเบียบไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายการจัดการทรัพย์สินไม่เป็นไปตามระเบียบ เกิดความขัดแย้งในการสรรหาอธิการบดี เล่นพรรคเล่นพวก มีการฟ้องร้องกันต่อศาล จนไม่อาจแก้ปัญหาภายในสถาบันอุดมศึกษาโดยกฎหมายปกติได้ ซึ่งเหตุผลในการออกคำสั่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติล้วนแต่เป็นเหตุที่มาจากการใช้อำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่เป็นสามารภใช้อำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ดีของการจัดการอุดมศึกษาไปตามหลักธรรมาภิบาล เกิดความเสียหาย และมาตรฐานการศึกษาดกต่ำมีผลการจัดอันดับคุณภาพศึกษาสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในอันดับ 8 จาก 10 ประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน นับว่าเป็นความตกต่ำด้านการศึกษาของประเทศไทยในยุคปัจจุบันหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือเป็นช่วงตกต่ำของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาที่ยังไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

3. ช่วงการนำหลักธรรมาภิบาลมาตราไว้ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

จากปัญหาของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาในช่วงที่ผ่านมา นับตั้งแต่ช่วงที่หนึ่งและช่วงที่สองดังที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้นำหลักธรรมาภิบาลไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว...” นอกจากนี้ได้นำหลักธรรมาภิบาลไปไว้ในยุทธศาสตร์ส่วนที่ 4 และยุทธศาสตร์ส่วนที่ 6 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2560-2564) และมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการศึกษา คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติส่งเสริมงานภายในของสถาบันอุดมศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562 นอกจากนี้ได้ตรากฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสถานประกอบการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม พ.ศ. 2562 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยก็ให้ความสำคัญต่อการศึกษาและเล็งเห็นว่าหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มีความสำคัญต่อการ

บริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาเป็นอย่างดี ดังที่ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทการอุดมศึกษาได้มีการกำหนดหมวดกรรมาภิบาล ไว้ในมาตรา 19 ถึงมาตรา 22 มีการกำหนดวิธีการกำกับดูแลและควบคุมและตรวจสอบอย่างแบบเข้มข้นขึ้นมาก รวมถึงมีการบัญญัติบทกำหนดโทษทางปกครอง และทางอาญาไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการนำหลักกรรมาภิบาลไปบัญญัติไว้ในกฎหมายแล้วก็ตามแต่ จากการศึกษากลับพบว่า ยังขาดสภาพบังคับที่ชัดเจน จึงกล่าวได้ว่าแม้จะมีการบัญญัติหลักกรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรมในกฎหมายแล้วแต่ก็ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักกรรมาภิบาลแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมา จึงเห็นได้ว่าหลักกรรมาภิบาลเป็นหลักการสากลซึ่งประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือระบบนิติรัฐต้องใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ และสถาบันอุดมศึกษาก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศที่จะต้องนำหลักกรรมาภิบาลไปเป็นหลักในการบริหารจัดการด้วยเช่นกัน สำหรับสถาบันอุดมศึกษานั้น สถานสถาบันอุดมศึกษามีความสำคัญอย่างมากต่อการควบคุมมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา จึงเป็นปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถานสถาบันอุดมศึกษาที่ขาดหลักนิติธรรมและหลักกรรมาภิบาลส่งผลต่อมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ และมีการฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก ดังนั้น การที่จะทำให้สถานสถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจและหน้าที่ได้ถูกต้องนั้น จะต้องมีการตอบถึงกลไกและวิธีการตรวจสอบที่เหมาะสมจะมาจากการนำเอาทฤษฎีและหลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งแนวทางของมหาวิทยาลัยต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสถานสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและหลักกรรมาภิบาล ที่จะทำได้ต้นแบบกฎหมายที่จะนำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถานสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งย่อมเป็นผลดีต่อการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทย

จากความเป็นมาของปัญหานี้เองที่การวิจัยนี้มีแนวคิดในการจัดทำกฎหมายต้นแบบสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของสถานสถาบันอุดมศึกษาตาม “หลักนิติธรรมและหลักกรรมาภิบาล (The Rule of Law and Good Governance)” โดยคาดหวังว่าจะส่งผลต่อมาตรฐานการศึกษา เป็นการป้องกันการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ลดข้อพิพาทการนำคดีขึ้นสู่ศาล ลดการสูญเสียด้านบุคลากร ลดเวลา ค่าใช้จ่ายงบประมาณค่าใช้จ่ายอันเกิดจากพิพาทเป็นคดีต่อกัน เกิดความคุ้มค่าต่อเนื่องในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาการด้านมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาของสถานสถาบันอุดมศึกษา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Research Objectives)

การวิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยเป็นเป้าหมายหลัก คือการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล เป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ให้เป็นกฎหมายที่มีการนำเอาหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลไปใช้ได้เป็นรูปธรรม

สมมุติฐานการวิจัย (Hypothesis)

การใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ที่ขาดหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล และการขาดการตรวจสอบส่งผลต่อมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา การมีกฎหมายที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล โดยมีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วย การได้มาซึ่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา และความรับผิดชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา จะทำให้มีกลไกทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและจะนำไปสู่คุณภาพและมาตรฐานของการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methodology)

การวิจัยได้กำหนดวิธีวิทยาการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร คือ ตำรา กฎหมาย รายงานการวิจัย บทความในวารสาร เอกสารสัมมนา และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ที่เป็นข้อมูลด้านบทความและหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารที่เกี่ยวข้องมีทั้งเอกสารภาษาไทยและต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา โดยกำหนดประเด็นการวิเคราะห์ คือ

1.1 หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักนิติธรรม (Rule of law) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักทฤษฎีอำนาจรัฐ (State Power) ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization) ทฤษฎีการบริการการศึกษา

1.2 กฎหมายต่างประเทศ โดยศึกษาวิเคราะห์หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศ ได้แก่

1) เครือรัฐออสเตรเลีย (Australia) ที่มีหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลีย (University governance in Australia, 2548) และ “ข้อกำหนดธรรมาภิบาลระดับประเทศ (National Governance Protocols: NGP, 2016)” ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลีย และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเจมส์คุก ค.ศ. 1997 (James Cook University act 1997)

2) สหราชอาณาจักร (United Kingdom) มีหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของสหราชอาณาจักร (University governance in United Kingdom, 2018) ประมวลธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษา (Code of Good Higher Education Governance, 2017) และประมวลธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษาของสกอตแลนด์ (Scottish Code of Good Higher Education Governance, 2017)

1.3 กฎหมายไทย ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร กระทรวงกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติส่งเสริมงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 39/2559 เรื่องการจัดการระเบียบและแก้ไขปัญหารรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา นอกจากนี้ได้ศึกษากฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยของรัฐ

ทั้งนี้ รวมทั้งนโยบายและกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2660-2564)

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) มีเป้าหมายที่จะได้ความคิดเห็นของประชากรสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ประกอบด้วย นักกฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย การบริหารสภาสถาบันอุดมศึกษา นายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอธิการสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ผู้ทรงคุณวุฒิ บุคลากรในสภาสถาบันอุดมศึกษา สายบริหาร วิชาการ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

3. การมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)

เป็นวิธีวิทยาการวิจัยแนวใหม่ ที่ สุนีย์ มัลลิกะมาส (2560) นำมาใช้โดยมีแนวคิดให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Stakeholders) ได้มีส่วนร่วมในการออกแบบข้อบัญญัติกฎหมายที่ต้องการให้มีการตราในกฎหมายเพื่อให้มีการนำเอาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา โดยมีกระบวนการวิธีดำเนินการ แยกประชากรออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเฉพาะ เป็นกลุ่มประชากรเฉพาะที่มีประสบการณ์ในการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล แยกเป็น 4 กลุ่มๆ ละ 4 คน ประกอบด้วยผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสถาบันอุดมศึกษา นักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษา อาจารย์ประจำสถาบันอุดมศึกษา และกลุ่มผสมจากการให้ประชากรกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่มมารวมกัน เป็น 4 กลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสถาบันอุดมศึกษา นักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษา อาจารย์ประจำสถาบันอุดมศึกษา รวม 4 คน ทั้งกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมในแต่ละกลุ่มจะร่วมกันอภิปรายตามประเด็นจากโครงร่างของกฎหมายต้นแบบที่การวิจัยได้ค้นพบเป็นร่างไว้แล้ว ซึ่งคำตอบที่ได้มาทั้งหมดจะวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มเพื่อให้เป็นคำตอบที่การวิจัยจะได้นำไปวิเคราะห์กับร่างรูปแบบกฎหมาย ซึ่งจะทำได้กฎหมายต้นแบบที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

4. การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เป็นการนำเอาข้อค้นพบจากการวิจัยนำเสนอต่อผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อการวิพากษ์ ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เป็นงานวิจัยที่มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ข้อค้นพบจากการวิจัย

การวิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักได้ศึกษาและวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล และศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค ข้อยกจำกัด ผลกระทบจากการใช้อำนาจและหน้าที่ของและกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันของประเทศไทย นอกจากนี้ ได้ศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance) และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลเพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล สืบเนื่องมาจากสภาพในปัจจุบันที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา ยังคงประสบปัญหาที่ไม่สามารถกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบ การบริหารจัดการ

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษาของรัฐหลายแห่งยังมีปัญหาด้านมาตรฐานหลักสูตร การบริหารจัดการไม่เป็นไปตามหลักนิธธรรมและหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สอดคล้องกับ “หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance)” อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นปัญหาและความสำคัญที่การวิจัยนี้มุ่งค้นหาคำตอบที่นำไปสู่การเสนอให้นำ “หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance)” อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นำไปสู่การสร้างกลไกทางกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งการวิจัยนี้ได้ดำเนินการจนบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว และเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้ จึงสรุปและอภิปรายผลได้ดังนี้

ประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล โดยกำหนดเป็นแนวนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากนั้นได้ตรากฎหมายอีกหลายฉบับที่มีบทบัญญัติที่ขึ้นย่นถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล เช่น พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการอุดมศึกษาโดยตรง เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว พบว่า ยังไม่มีการบัญญัติหลักธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษาไว้อย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม และมีสภาพบังคับให้ใช้ได้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น ข้อเท็จจริงภายในสถาบันอุดมศึกษาเองได้มีการออกข้อบัญญัติว่าด้วย ธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมาใช้ในการปฏิบัติงานเป็นเวลานาน แต่ไม่มีการอบสภาพบังคับและไม่มีการอบในการตีความการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีความชัดเจนในหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้มีสภาพบังคับ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่เหมาะสม โดยเฉพาะกับผู้ใช้อำนาจบริหารจัดการการศึกษาสูงสุด คือ สภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งควรให้มีความเหมาะสมและให้เข้ากับบุคคลากรที่ทรงคุณค่าทางการศึกษา นอกจากการเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายด้วยการนำหลักธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษาไปบัญญัติเป็นตัวบทกฎหมายที่ทำให้หลักธรรมาภิบาลมีสภาพบังคับตามกฎหมายแล้ว การวิจัยนี้ได้เสนอให้นำหลักนิธธรรมและหลักธรรมาภิบาลไปเป็นกรอบในการเสนอให้มีการตรากฎหมายในประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ดังต่อไปนี้

1. โครงสร้างและการได้มาซึ่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่าการได้มาซึ่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ยังคงมีปัญหาด้านนิธธรรม สาเหตุจากการที่กฎหมายจัดตั้งสภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาสามารถออกกฎหมายระดับ

รอง คือ ข้อบังคับว่าด้วยคุณสมบัติ และวิธีการสรรหากรรมการสถานบันอุดมศึกษาในการออกกฎหมายเอง ซึ่งสามารถทำได้ง่ายและมีการออกกฎเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องฝ่ายบริหาร และสัดส่วนการได้มาซึ่งกรรมการสถานบันอุดมศึกษา สมรรถนะและความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การวิจัยได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนการได้มาซึ่งกรรมการสถานบันอุดมศึกษา และสัดส่วนการได้มา เพื่อให้การใช้อำนาจและหน้าที่ของสถานบันอุดมศึกษามีประสิทธิภาพ ดังนี้

- 1) การได้มาซึ่งกรรมการสถานบันอุดมศึกษาประกอบด้วยกรรมการสรรหาที่มาจากบุคคลภายนอกและภายใน และไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสถานบันอุดมศึกษา และที่สำคัญต้องมีความเป็นกลาง
- 2) สัดส่วนการได้มาซึ่งกรรมการสถานบันอุดมศึกษา มีสัดส่วนที่เหมาะสม กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกมากกว่าบุคคลภายใน เพราะเป็นกลไกขับเคลื่อนสำคัญ ซึ่งให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ
- 3) คุณสมบัติของกรรมการสถานบันอุดมศึกษาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีความรู้ความสามารถ สมรรถนะตรงตามวัตถุประสงค์ของสถานบันอุดมศึกษา
- 4) กรรมการจากบุคคลภายในประกอบด้วย ผู้บริหาร ผู้แทนคณาจารย์ ผู้ปฏิบัติงานในสถานบันอุดมศึกษา เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้ง
- 5) กฎหมายกำหนดวิธีการได้มา คุณสมบัติกรรมการสถานบันอุดมศึกษา ต้องมีความชัดเจน เปิดเผยเป็นกฎหมายกลางเป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยผ่านการตรวจสอบโดยการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ข้อสรุปด้านการได้มาของคณะกรรมการสถานบันอุดมศึกษาจะส่งผลให้ได้กรรมการที่มีสมรรถนะและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบ และจะเป็นการป้องกันการสืบทอดอำนาจของฝ่ายบริหารได้

2. อำนาจและหน้าที่ของสถานบันอุดมศึกษา ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของสถานบันอุดมศึกษาเป็นการบริหารงานแบบกลุ่มคณะบุคคลโดยการประชุมและออกเสียงข้างมากตามรูปแบบการบริหารจัดการคล้ายกับบริษัท บริษัทมหาชน และอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ชัดเจนตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นๆ ถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายบัญญัติไว้ แต่ที่เป็นปัญหาคือ หลักธรรมาภิบาลที่บัญญัติไว้ในกฎหมายปฏิบัติหน้าที่การใช้อำนาจหน้าที่ของสถานบันอุดมศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล ตามมาตรา 19 ถึงมาตรา 21 ยังไม่มีข้อบัญญัติ

ธรรมาภิบาลเป็นกรอบการใช้ดุลพินิจให้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายเป็นรูปธรรม อาจทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาที่นำไปสู่การมีธรรมาภิบาล พบว่า มีดังนี้

1) ให้มีการกำหนดความหมายของธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการใช้อำนาจหน้าที่และปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

2) ให้มีการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจการใช้อำนาจหน้าที่ของนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารให้ชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ เพื่อจะได้สอดคล้องกับความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่

3. หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา ข้อค้นพบจากการวิจัยสรุปได้ว่า “หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล” เป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบบนิติรัฐ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้องปฏิบัติตาม “หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance)” ที่นานาชาติใช้เป็นหลักที่สำคัญอย่างเฉพาะเจาะจงเพื่อใช้เป็นกรอบหรือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจากเดิมหลักธรรมาภิบาลมีหลักการที่เป็นนามธรรม แต่ข้อค้นพบจากการวิจัยสรุปได้ว่า ในการบริหารจัดการกิจการสถาบันอุดมศึกษานั้นหลาย ๆ ประเทศได้ให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาลที่ใช้อย่างเฉพาะเจาะจงกับสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ “หลักธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษา” ซึ่งหมายถึงแนวคิด หลักการพื้นฐานของการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องนำไปเป็นกรอบในการตรากฎหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และได้นำมาเป็นหลักสำคัญในการสร้างกลไกทางกฎหมายที่ใช้บริการจัดการสถาบันอุดมศึกษาให้มีประสิทธิภาพ เช่น เครือรัฐออสเตรเลียได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลีย (University governance in Australia) อย่างเฉพาะเจาะจงและนำหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยไปกำหนดอย่างเป็นรูปธรรมในฉบับบทกฎหมายที่เรียกว่า “ข้อกำหนดธรรมาภิบาลระดับประเทศ (National Governance Protocols : NGP)” ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยของรัฐออสเตรเลียทั้งหมด รวมถึงมหาวิทยาลัยในเครือที่เปิดทำการสอนอยู่ต่างประเทศด้วย เช่น มหาวิทยาลัยในเครือที่เปิดทำการสอนอยู่ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นต้น นอกจากนี้สหราชอาณาจักร (United Kingdom) ก็ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยด้วยเช่นกัน โดยได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของสหราชอาณาจักร (University governance in United Kingdom) แล้วนำหลักการสำคัญในหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยไปกำหนดไว้อย่างเป็นรูปธรรมในฉบับบทกฎหมายที่เรียกว่า “ประมวลธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษา

(Code of Good Higher Education Governance)” โดยมีวัตถุประสงค์ให้มหาวิทยาลัยของสหราชอาณาจักร อังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์ ตรากฎหมายที่มีเนื้อหาและบทบัญญัติสอดคล้องกับประมวลธรรมภิบาลสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งพอสรุปได้ว่า องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (Elements of University Good Governance) ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Laws) หลักจริยธรรม (Ethics) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม (Accountability) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หลักความคุ้มค่า (Utility) ซึ่งการวิจัยนี้ได้นำเอาองค์ประกอบทั้ง 7 ประการของ “หลักธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษา” มาเป็นกรอบสำคัญรวมถึงนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายที่ใช้บริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งทุกองค์ประกอบเป็นหลักการสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและหมายความรวมถึงการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาด้วย มีรายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) หลักนิติธรรม (Rule of Laws) หลักนิติธรรมเป็นหลักที่เป็นกรอบในการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสถาบันอุดมศึกษา และสังคมภายในสถาบันอุดมศึกษายินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับนั้นถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคลในการนำหลักนี้มาปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงเรื่องความเป็นธรรมและความยุติธรรม ดังนั้น จากหลักนิติธรรมตามที่กล่าวมาข้างต้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า ให้จัดทำกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ทันสมัย มีความเป็นธรรมและยุติธรรม รัดกุม รวดเร็วและใช้บังคับได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย การแบ่งแยกอำนาจ การกระจายอำนาจ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การใช้ อำนาจ การเป็นอิสระที่ไม่ถูกแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติธรรม จึงเป็นการตรา กฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสถาบันอุดมศึกษา และสังคมภายในสถาบันอุดมศึกษายินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับนั้น

2) หลักจริยธรรม (Ethics) หลักจริยธรรมเป็นข้อกำหนดในการปฏิบัติหรือกฎ หลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามหลักคุณธรรม โดยที่หลักคุณธรรมเป็นหลักการสำคัญที่เกิดจากจิตสำนึกของบุคคลที่จะประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องและตระหนักรู้ว่า สิ่งใดถูกสิ่งใดผิด หรือกล่าวอีกนัยก็คือ หลักคุณธรรมเป็นพื้นฐานของหลักจริยธรรมนั่นเอง ดังนั้น จากหลักจริยธรรมตามที่กล่าวมาข้างต้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักจริยธรรม ต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า “ให้จัดทำประมวลจริยธรรมเพื่อให้บรรลุดุติประสงค์ตามหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยที่มุ่งไปสู่ความซื่อสัตย์ ขยัน มีระเบียบวินัย หน่วยงานและบุคลากรต้องมีความสุจริต ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่

ตามมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ” หลักจริยธรรมโดยจัดทำประมวลจริยธรรมเพื่อให้บรรลुวัตถุประสงค์ตามหลักธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษาที่มุ่งไปสู่ความซื่อสัตย์ ขยัน มีระเบียบวินัย หน่วยงานและบุคลากรต้องมีความสุจริต ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ

3) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความโปร่งใสเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่าย มีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้และนอกจากนั้นการตัดสินใจและการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษามีความโปร่งใส เปิดเผยให้สาธารณชน ตรวจสอบได้ เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจที่เหมาะสมของภาครัฐและเอกชน ประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และมีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐมากขึ้นด้วย ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักความโปร่งใส ต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบ โดยกำหนดกรอบไว้ว่า “ให้กำหนดวิธีการและวิธีปฏิบัติที่ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้” หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส นอกจากนั้นการตัดสินใจและการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษา มีความโปร่งใส เปิดเผยให้สาธารณชนตรวจสอบได้

4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย มีส่วนร่วมรับรู้และได้เสนอ ความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของภายในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด ซึ่งฝ่ายบริหารสถานบันอุดมศึกษาหรือบุคคลภายในสถาบันอุดมศึกษาให้มีสิทธิมีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ วางแผนพัฒนาระบบการศึกษาและวิชาการ ตลอดจนส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม ต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า “ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและวิธีปฏิบัติเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมเสนอและร่วมตัดสินใจในปัญหาต่างๆ ตลอดจนการบริหารจัดการอย่างเสมอภาค” หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และได้เสนอ ความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของภายในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

5) หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม (Accountability) หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคมเป็นหลักที่เน้นในเรื่องของการตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน ดังนั้น กรรมการสถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ พนักงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ สถาบันอุดมศึกษาจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีความรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม ต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า “ให้กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้ชัดเจน ตลอดจนสนับสนุนให้มีการพัฒนาจริยธรรมในการทำงานที่มีเป้าหมายที่นำไปสู่การตระหนักในหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ต่อหน่วยงานและต่อสังคม และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายรวมถึงมีกลไกที่สามารถตรวจสอบได้” หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้ชัดเจน ตลอดจนสนับสนุนให้มีการพัฒนาจริยธรรมในการทำงานที่มีเป้าหมายที่นำไปสู่การตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ต่อหน่วยงานและต่อสังคม และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายรวมถึงมีกลไกที่สามารถตรวจสอบได้

6) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หลักความรับผิดชอบเป็นหลักการที่แสดงความรับผิดชอบและรับผิดชอบในผลของการกระทำตามบทบาทและหน้าที่ของผู้กระทำ ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า “โดยกำหนดให้มีความรับผิดชอบทั้งทางปกครอง ทางแพ่งและทางอาญา” หลักความรับผิดชอบ โดยกำหนดให้ผู้กระทำมีความรับผิดชอบทั้งทางปกครอง ทางแพ่งและทางอาญาในผลการปฏิบัติ

7) หลักความคุ้มค่า (Utility) หลักความคุ้มค่า เป็นหลักการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ให้มีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า และสร้างสรรค์ระบบวิชาการและการบริหารงานให้มีคุณภาพและสามารถแข่งขันได้ นอกจากนั้นแล้วรัฐบาลควรเข้มงวดในการใช้งบประมาณอย่างประหยัดและทบทวนให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างหมุนเวียน มีการปรับปรุงระบบงบประมาณ ระบบการบริหารบุคคล ปรับเปลี่ยนกฎหมายให้ทันสมัย และปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมให้สอดคล้องกับการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักความคุ้มค่า ต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า “โดยกำหนดให้มีการบริหารจัดการตามหลักการ

บริการจัดการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ” หลักความคุ้มค่า เป็นหลักการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ให้มีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าและสร้างสรรค์ระบบวิชาการ และการบริหารงานให้มีคุณภาพและสามารถแข่งขันได้

ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่า หลักนิธิตรรมและหลักธรรมาภิบาลมีความเป็นสากลและยอมรับกันทั่วโลกว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการที่ดีควรกำหนดให้ชัดเจนไว้เป็นกฎหมาย กลางไว้ในกฎหมายแม่บทเป็นกฎหมายกลางสำหรับสภาสถาบันอุดมศึกษา เหมือนกับต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการกำกับดูแล ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนนำไปสู่ การบริหารจัดการที่ดี ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาจึงมีองค์ประกอบทั้ง 7 ด้าน ดังกล่าว

การให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีการใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้หลักนิธิตรรมและธรรมาภิบาล ย่อมนำไปสู่การควบคุมการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อ การสร้างมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้น และสามารถลดปัญหาข้อพิพาทที่นำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีให้น้อยลงไปได้

4. การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา

ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่า กลไกกฎหมายใช้ในการควบคุม การกำกับ การตรวจสอบ การใช้อำนาจหน้าที่สภาสถาบันอุดมศึกษา หลายแห่งยังคงมีความบกพร่องขาดประสิทธิภาพ นำไปสู่ปัญหาการจัดการอุดมศึกษา ต่อผลมาตรฐานการศึกษา เกิดปัญหาพิพาท อันนำไปสู่การ วินิจฉัยหรือตัดสินปัญหาของศาลซึ่งเป็นการแก้ปัญหาลายเหตุ การควบคุมตรวจสอบเป็นหลัก ธรรมาภิบาล ที่สำคัญในการจัดการศึกษา การใช้อำนาจบริหารจัดการการศึกษาของ สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายจัดตั้งตามวัตถุประสงค์ ต้องเน้นการตรวจสอบภายใน องค์การที่ใช้อำนาจให้เข้มแข็งก่อน ซึ่งการตรวจสอบภายในของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่เป็น องค์การสูงสุดย่อมเป็นการยากต่อการตรวจสอบ ปัญหากรรมกรตรวจสอบภายใน สถาบันอุดมศึกษาส่วนมากเป็นบุคลากรภายในสถาบันอุดมศึกษา และได้รับการแต่งตั้งโดย สภาสถาบันอุดมศึกษา ย่อมไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ หน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบใช้ อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา แต่ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบ พบว่า ยังเป็นเรื่องที่ยากในการที่จะเอาผิดได้อย่างแท้จริง เพราะโดยส่วนใหญ่แล้ว เริ่มตั้งแต่การตั้ง คณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา สภาสถาบันอุดมศึกษา หรือผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้อง เป็นไปใน

ลักษณะพวกฟ้องและเอื้อประโยชน์กัน การที่จะไปบุกรากถอนโคนเพื่อให้บุคคลดังกล่าวต้องรับผิดชอบจากการใช้อำนาจและหน้าที่ที่ไม่ชอบจึงเป็นเรื่องที่ยาก แม้ว่าในเรื่องของการตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาจะตกอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ข้อค้นพบของงานวิจัยนี้เห็นว่าการให้มือจักรตรวจสอบที่มีความเป็นกลางโดยมีบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญมาจากบุคคลภายนอก ที่เข้าใจหลักการบริหารจัดการศึกษา และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบในเชิงสร้างสรรค์ เสนอแนะ ทบทวน ป้องกัน ความเสียหาย และมีการรายงานผลการตรวจสอบต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา คณะกรรมการการอุดมศึกษา และประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อการจัดการการศึกษาตามหลักการทางสังคมวิชาการ

5. ความรับผิดชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา

ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่า ความรับผิดชอบ และความรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม เป็นหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญในการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา เป็นการใช้อำนาจรัฐในการบริการสาธารณะใช้เงินงบประมาณของแผ่นดินและมีผลกระทบต่อประชาชน ผู้เรียน ผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาของประชาชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในทางป้องกันและรับผิดชอบจากผลการกระทำโดยมีเจตนาที่ก่อให้เกิดความเสียหายและสร้างความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนรับผิดชอบต่อองค์กรและรวมถึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การกำหนดความรับผิดชอบของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาควรมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความสัมพันธ์กับผลการกระทำซึ่งอาจเป็นการกระทำทางปกครอง ความรับผิดชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษานั้นพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ได้มีการบัญญัติหมวดความรับผิดชอบในทางปกครองไว้ในมาตรา 73 และมาตรา 74 และมีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ในมาตรา 75 ถึงมาตรา 78 จากการศึกษาหลักจัดการศึกษาและหลักธรรมาภิบาลสรุปว่าโทษทางปกครองและโทษทางอาญาที่บัญญัติไว้แต่ยังไม่ครบถ้วน และเพื่อให้ธรรมาภิบาลและจริยธรรม มีผลบังคับใช้แต่ไม่มีสภาพบังคับ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครองและด้านบริหารจัดการศึกษา ซึ่งต้องใช้ดุลพินิจมีความอิสระ คล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และต้องเสียสละ เหมาะสมกับค่าตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่การวิจัยได้นำไปสู่การกำหนดบทลงโทษหรือความรับผิดชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษาในทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสัดส่วนตามเจตนาและความเสียหายในการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา และเพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล

ข้อค้นพบของการวิจัยคือ การใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล โดยมีกฎหมายต้นแบบเพื่อการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการ

อุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ที่มีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วยการได้มาซึ่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา อำนาจและหน้าที่ หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา และความรับผิดชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา จากสภาพในปัจจุบันที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษายังคงประสบปัญหาที่ไม่สามารถกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบ การบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การอุดมศึกษา อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นำไปสู่การสร้างกลไกทางกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับทางกฎหมาย จากข้อค้นพบดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล ซึ่งกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ในงานวิจัยนี้หมายถึง กฎหมายที่กำหนดกรอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษา โดยร่างพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ได้จัดทำขึ้น ดังนี้

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่าง

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล

เหตุผล

หลักธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษามีความสำคัญต่อการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบันนั้น แม้ว่าจะให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาลแต่ก็ยังไม่มีความบังคับและไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล สมควรมีกฎหมายที่นำหลักธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษาไปเป็นหลักการและหลักเกณฑ์สำคัญในการตราและบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา (ฉบับที่..)

พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการอุดมศึกษา

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา (ฉบับที่..) พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มคำนิยามดังต่อไปนี้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

“คณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า คณะบุคคลคณะหนึ่งในสถาบันอุดมศึกษา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ หรือตราสารที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะมีองค์ประกอบ และบทบาทหน้าที่แตกต่างกันตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ หรือตราสารจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา

“หลักธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า (1) หลักนิติธรรม โดยให้จัดทำกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ทันสมัย มีความเป็นธรรมและยุติธรรม รัดกุม รวดเร็วและใช้บังคับได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย การแบ่งแยกอำนาจ การกระจายอำนาจ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การใช้อำนาจ การเป็นอิสระที่ไม่ถูกแทรกแซง โดยมีขอบด้วยกฎหมาย

(2) หลักจริยธรรม โดยจัดทำประมวลจริยธรรมเพื่อให้บรรลุดุติประสงคตามหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยที่มุ่งไปสู่ความซื่อสัตย์ ขยัน มีระเบียบวินัย หน่วยงานและบุคลากรต้องมีความสุจริต ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ

(3) หลักความโปร่งใส โดยการกำหนดวิธีการและวิธีปฏิบัติที่ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

(4) หลักการมีส่วนร่วม โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและวิธีปฏิบัติเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมเสนอและร่วมตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนการบริการจัดการอย่างเสมอภาค

(5) หลักความรับผิดชอบต่องค์กรและสังคม โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้ชัดเจน ตลอดจนสนับสนุนให้มีการพัฒนาจริยธรรมในการทำงานที่มีเป้าหมายที่นำไปสู่การตระหนักในหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ ต่อหน่วยงานและต่อสังคม และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย รวมถึงมีกลไกที่สามารถตรวจสอบได้

(6) หลักความรับผิดชอบ โดยกำหนดให้ผู้กระทำมีความรับผิดชอบทั้งทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญาในผลการปฏิบัติ

(7) หลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้มีการบริหารจัดการตามหลักการบริการจัดการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ

“วิญญูชนของผู้มีวิชาชีพ” หมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานจะต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในวิชาชีพเฉพาะของตนเองเป็นปกติวิสัย รู้ผิดชอบ ชั่วดี ในการทำงาน ในอาชีพเฉพาะของตน มิใช่พิจารณาจากระดับความสามารถเปรียบเทียบกับบุคคลทั่วไป”

มาตรา 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 8/1 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

“ให้มีคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจและหน้าที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา

การแต่งตั้ง สรรหา การเลือกตั้ง และคุณสมบัติของนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาและข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา กฎหมายหรือข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา อุดมศึกษาต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติ วิธีการสรรหา ที่กำหนดมาตรฐานไว้ไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หากมีบทบัญญัติกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาและข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายนี้ให้นำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้บังคับใช้แทน

ให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาจำนวนไม่น้อยกว่า 15 แต่ไม่เกิน 25 คน ประกอบด้วย กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากบุคคลภายนอกและประเภทมาจากบุคคลภายในสถาบันอุดมศึกษาโดยการเลือกจากบุคคลภายในหรือโดยตำแหน่งตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา และให้มีจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกมากกว่าที่มาจากบุคคลภายในสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบัน

อุดมศึกษาอย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ด้านบัญชี และด้านการเงิน ด้านละหนึ่งคน และให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาที่จัดการศึกษา

คณะกรรมการสรรหากรรมการสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาในขณะที่มีการสรรหานั้น กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิให้มีการสรรหาจากบุคคลภายนอกจากรายชื่อผู้ขึ้นทะเบียนเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามสาขาอาชีพไว้กับคณะกรรมการการสภาสถาบันอุดมศึกษาอุดมศึกษา และต้องมีสัญชาติไทยและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (2) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (3) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกไม่ว่าจะมีการรอลงโทษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
- (5) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสถาบันอุดมศึกษา ยกเว้นกรรมการสถาบันอุดมศึกษาประเภทบุคคลภายในตามกฎหมายจัดตั้ง

ให้กรรมการสภาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ (4) เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8/1 (1) ถึง (5) (5) คณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษามีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ทั้งนี้การลงมติให้ออกดังกล่าว ต้องแสดงเหตุผลอย่างชัดเจน”

มาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นส่วนที่ 6 หลักธรรมาภิบาล มาตรา 19/1 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

มาตรา 19/1 “ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวังและด้วยความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์และข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา และมติคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา

การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวัง นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารสภาสถาบันอุดมศึกษา ต้องกระทำเยี่ยงวิญญูชนผู้มีวิชาชีพเช่นนั้นจะพึงกระทำภายใต้สถานการณ์อย่างเดียวกัน โดยให้ยึดหลักนิติธรรม

หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า และให้เป็นไปตามข้อบังคับธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา

การปฏิบัติหน้าที่ใดที่นายกสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสถาบันอุดมศึกษา และผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา พิสูจน์ได้ว่า ณ เวลาที่พิจารณาเรื่องดังกล่าว การตัดสินใจของเรามีลักษณะครบถ้วนดังต่อไปนี้ ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้บริหารผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวังตามวรรณหนึ่งแล้ว

(1) การตัดสินใจได้กระทำไปด้วยความเชื่อโดยสุจริต และสมเหตุสมผลว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของสถาบันอุดมศึกษาเป็นสำคัญ

(2) การตัดสินใจได้กระทำบนพื้นฐานข้อมูลที่เชื่อโดยสุจริตว่าเพียงพอ และ

(3) การตัดสินใจได้กระทำไปโดยตนไม่มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่ตัดสินใจนั้น การพิจารณาว่านายกสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสถาบันอุดมศึกษา และผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา แต่ละคนได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวังให้คำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ตำแหน่งในสถาบันอุดมศึกษาที่บุคคลดังกล่าวดำรงอยู่ ณ เวลานั้น

(2) ขอบเขตความรับผิดชอบของตำแหน่งในสถาบันอุดมศึกษาของบุคคลดังกล่าวตามที่กำหนดโดย กฎหมาย หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

(3) คุณสมบัติความรู้ความสามารถ และประสบการณ์รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการแต่งตั้ง

การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตของกรรมการและผู้บริหารต้อง

(1) กระทำการโดยสุจริต เพื่อประโยชน์สูงสุดของสถาบันอุดมศึกษา

(2) กระทำการที่มีจุดมุ่งหมายโดยชอบและเหมาะสม และ

(3) ไม่กระทำการใดอันเป็นการขัดหรือแย้งกับประโยชน์ของสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ”

มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 และให้ใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน

มาตรา 21 “นายกสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา

ให้สถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการธรรมาภิบาลและจริยธรรม และ คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง จากบุคคลภายนอกสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นกลางและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางเพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนด

ไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา โดยคณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ทบทวนและให้ความเห็นต่อคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา เกี่ยวกับระบบการควบคุมภายใน

(2) สอบทานรายงานการเงินและข้อมูลทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษา

(3) ประสานงานกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในเรื่องการตรวจสอบ งบการเงิน

(4) ทบทวนและสอบทานการปฏิบัติตามกฎระเบียบ

(5) กำกับดูแลหน่วยงานตรวจสอบภายใน

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย

ให้คณะกรรมการตรวจสอบรายงานผลการตรวจสอบต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา คณะกรรมการการอุดมศึกษา และเผยแพร่ผลการตรวจสอบต่อประชาชนทั่วไปทุกปี

มาตรา 7 ให้เพิ่มเติมความต่อไปนี้ในหมวดที่ 9 บทกำหนดโทษ

เป็นมาตรา 78/1 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

มาตรา 78/1 “นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ผู้ใดจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วย ปราศจากความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และความซื่อสัตย์สุจริต อันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 19/1 และมาตรา 21 จนเป็นเหตุให้สถาบันอุดมศึกษา และผู้อื่นได้รับความเสียหาย หรือทำให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์จากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับ ดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่า.....บาท

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำความผิดโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุก.....หรือปรับ....ของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่า....บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

บทเฉพาะกาล

มาตรา 8 บรรดาบทกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปจนกว่าจะได้มีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 9 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลดังที่ได้สรุปมาข้างต้นนั้นหากจะให้มีการนำไปสู่การดำเนินการเพื่อการพัฒนา กฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลการวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ให้มีการดำเนินการด้านกฎหมาย เนื่องจากการจะจัดการการอุดมศึกษาให้มีประสิทธิภาพให้เป็นไปตามเจตนารมณ์กฎหมายการอุดมศึกษาและตามแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อให้เกิดมาตรฐานทางการศึกษาที่สูงขึ้น การจัดการอุดมศึกษาโดยมีคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ใช้อำนาจและหน้าที่ขับเคลื่อนสถาบันอุดมศึกษา โดยความคาดหวังว่าหากมีการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล จะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อมาตรฐานการจัดการศึกษาคือ การนำกฎหมายต้นแบบของการวิจัยเพื่อการปรับปรุงแก้ไขเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาให้มีมาตรฐานการศึกษาตามหลักการจัดการอุดมศึกษาที่ดี สถาบันอุดมศึกษาควรใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการออกข้อบังคับปฏิบัติภายในด้านธรรมาภิบาลให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลสากล และออกข้อบังคับมาตรฐานจริยธรรมภายในสถาบันอุดมศึกษาตามวัฒนธรรมองค์กรสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง รวมถึงให้มีการตรวจสอบประเมินผลการใช้

กฎหมายภายในให้สอดคล้องกับสถานการณ์และโดยอาศัยข้อมูลจากรายงานการตรวจสอบภายในและภายนอกเพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยเสมอ

ข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป

เนื่องจากการวิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัยเฉพาะประเด็นการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลโดยเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ดังนั้น ผลจากการวิจัยพบว่ายังมีประเด็นสำคัญที่สมควรจะได้มีการทำวิจัยต่อ ดังนั้นข้อเสนอแนะเรื่องที่วิจัยต่อคือ “กฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล”

รายการอ้างอิง

- วิจิตร ศรีสอ้าน. (2554). *ปฏิรูปสภามหาวิทยาลัย ปฏิรูปอุดมศึกษา*. กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองชาติ.
- วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- วิษณุ เครืองาม. (2557). *ปรัชญารากฐานในกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 6). ใน *เอกสารประกอบการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7 สาขานิติศาสตร์*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เวลช์, ทอมัส. (2545). *กระจายอำนาจทางการศึกษา: ทำไม เมื่อใด อะไร และอย่างไร* (*Decentralization of education: why, when, what and how ?*). กรุงเทพฯ: กรมวิชาการ.
- สถาบันคลังสมองของชาติ. (2552). *ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย*. กรุงเทพฯ: สถาบันคลังสมองของชาติ.
- สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. (2546). *ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเพื่อการพัฒนาเพื่อปรับเปลี่ยน*. นนทบุรี: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2532). ข้อความคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล. *วารสารนิติศาสตร์*, 19(4), 88.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2560). *วิธีวิทยาการวิจัยทางนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: อาร์ทิฟานี.
- เสถียร หอมขจร และคณะ. (2548). *ทฤษฎีการเมืองและจริยธรรม 2*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2545). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12* (พ.ศ. 25603-2564). กรุงเทพฯ: สำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

Code of Good Higher Education Governance. (2017). Retrieved February 18, 2019, from <https://www.universitychairs.ac.uk/wp-content/uploads/2015/02/Code-Final.pdf>

James Cook University Act 1997. (1997). Retrieved December 5, 2018, from <https://www.legislation.qld.gov.au/view/pdf/2017-10-13/act-1997-045>

National Governance Protocols : NGP. (2016). Retrieved April 20, 2018, from http://www.curriculum.edu.au/verve/_resources/34_-_James_Cook_University.pdf

Scottish Code of Good Higher Education Governance. (2017). Retrieved June 10, 2018, from <http://www.scottishuniversitygovernance.ac.uk/2017-code/>

University governance in Australia. (2005). Retrieved January 5, 2019, from <https://ucc.edu.au/university-governance-in-australia>

University governance in United Kingdom. (2018). Retrieved February 18, 2019, from <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/29069159/11.pdf>

กฎหมายไทย

ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ที่ 39/2559 เรื่องการออกคำสั่งเพื่อแก้ไขธรรมนูญสถาบันอุดมศึกษา. (2559, 4 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 155 ง. หน้า 21-24.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก.

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562. (2562, 1 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนที่ 57 ก. หน้า 49.

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562. (2562, 1 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 ตอนที่ 57 ก. หน้า 54.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. (2540, 10 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 46 ก. หน้า 1-14.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก.

CHAPTER 27

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562. (2562, 1 พฤษภาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 57 ก. หน้า 9.

พระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562. (2562, 16 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 50 ก. หน้า 1-10.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก.

พระราชบัญญัติสภานโยบายกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562.

(2562, 1 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 57 ก. หน้า 8.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร กระทรวงกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

พ.ศ. 2562. (2562, 1 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 57 ก. หน้า 79.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.