

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

การที่ประเทศจะมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ นั้นการศึกษามีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของประชาชนในประเทศเป็นอย่างมากเนื่องจากการศึกษาเป็นการสร้างคนให้มีความรู้ที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศชาติซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงพระราชทานพระบรมราโชวาท ความว่า “การพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญยิ่งขึ้นไปนั้น ย่อมต้องพัฒนาบุคคลก่อน การที่จะพัฒนาบุคคลนั้นต้องด้วยปัจจัยประการเดียว คือ การศึกษา” (พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช, พระบรมราโชวาท, 2561, ออนไลน์) จึงกล่าวได้ว่า การจัดการศึกษามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพของคนซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประเทศทุกประเทศทั่วโลก ประเทศไทยก็ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาในทุกระดับรวมถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาโดยตลอดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งการศึกษาระดับอุดมศึกษาถือว่าเป็นการศึกษาระดับสูงสุดที่มีความสำคัญเพราะเป็นการศึกษาในระดับที่มีการค้นคว้าวิจัย ในศาสตร์ นำไปสู่การพัฒนา การเรียนรู้ สร้างองค์ความรู้ใหม่ นวัตกรรมใหม่ และนำไปปฏิบัติได้จริง เพื่อมุ่งหวังให้คนในชาติมีความรู้ความสามารถ พร้อมด้วยคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศซึ่งในการจัดการการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้นมี “สถาบันอุดมศึกษา” เป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ มาตรฐาน คุ่มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดตามนโยบายของประเทศที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามแผนการพัฒนาการศึกษาของชาติ และให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีธรรมาภิบาลและมีมาตรฐานทางจริยธรรม

การบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษานั้น “สภาสถาบันอุดมศึกษา” เป็นองค์กรสูงสุดมีอำนาจหน้าที่โดยตรงต่อการจัดการสถาบันอุดมศึกษาโดยเริ่มตั้งแต่อำนาจหน้าที่ในการสรรหากรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา สรรหาหรือและแต่งตั้งอธิการบดี ฝ่ายบริหาร การวางนโยบายใน

การพัฒนาบริหาร ออกข้อบังคับภายในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหาร กำกับดูแล ควบคุมและตรวจสอบการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในกรณีเกิดปัญหาในการปฏิบัติ กล่าวได้ว่า สถานสถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจนิติบัญญัติ และในบางกรณีมีอำนาจในการบริหารจัดการ ให้คุณให้โทษกับบุคคลกร นอกจากนี้สถานสถาบันอุดมศึกษายังมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นพิพาทในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจตุลาการ เป็นที่สุดหน่วยงานภายในที่ใช้อำนาจทางการปกครองคือเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติไปในตัว ไม่มีผู้บังคับบัญชาลำดับขั้นต่อไป ดังนั้น “สถานสถาบันอุดมศึกษา” จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาเพราะนอกจากจะจัดการศึกษาแล้ว “สถานสถาบันอุดมศึกษา” ต้องเป็นแบบอย่างองค์กรที่ดีด้านมีคุณธรรม จริยธรรม หากมีการบริหารจัดการที่สอดคล้องกฎหมาย หรือต้องบริการจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ก็จะทำให้ผลการจัดการระดับอุดมศึกษามีคุณภาพและมาตรฐาน จึงกล่าวได้ว่า “หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล (The Rule of Law and Good Governance)” เป็นหัวใจสำคัญของการบริหารการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยนำมากำหนดเป็นแนวทางในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐก็ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญหน่วยงานหนึ่งที่จะต้องดำเนินกิจกรรมตามหลักธรรมาภิบาล ด้วยเช่นกัน และจากการสำรวจความสัมพันธ์ของหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการกิจการบ้านเมือง สามารถแบ่งเป็น 3 ช่วง ดังต่อไปนี้

1) ช่วงการมีกฎหมายว่าด้วยการมีหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในหน่วยงานรัฐ

นับตั้งแต่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาประเทศไทยเริ่มนำหลักธรรมาภิบาลมากำหนดเป็นแนวทางบริหารจัดการบ้านเมืองโดยปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และได้กำหนดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2546 ได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา ไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานของภาครัฐและการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน โดยได้กำหนดหลักการบริการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า เป็นหลักการสำคัญในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีซึ่ง

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐก็เป็นหน่วยงานของรัฐหน่วยงานหนึ่งที่จะต้องบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลและหลักกฎหมายตามที่กล่าวมาข้างต้น

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษา ช่วงเวลาดังกล่าวนี้ก็ยังไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลแต่อย่างใด เนื่องจากพบว่ามีการทุจริตคอร์รัปชัน มีการประพฤติมิชอบของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ไม่มีกลไกทางกฎหมาย และขาดกลไกในการควบคุมตรวจสอบ การบริหารจัดการของสภาอุดมศึกษายังคงเป็นไปในลักษณะของวัฒนธรรมอุปถัมภ์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกันอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ด้านการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่งผลให้มีการฟ้องคดีเป็นจำนวนมาก จึงกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาในช่วงดังกล่าวแม้ว่าจะเริ่มนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการบ้างแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้นำหลักธรรมาภิบาลมากำหนดเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนในกฎหมายเพื่อให้มีสภาพบังคับแต่อย่างใด ซึ่งหากพิจารณาในบริบทของประเทศที่เป็นนิติรัฐ คือการปกครองด้วยกฎหมายโดยมีธรรมาภิบาลในการใช้อำนาจหน้าที่อยู่ด้วย แต่ในช่วงเวลานี้ที่แม้จะมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาแล้วก็ตาม แต่เมื่อยังไม่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมากำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมก็มีผลเท่ากับยังไม่มี การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลแต่อย่างใด

2) ช่วงผลกระทบจากการไม่มีหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา

ในช่วงปี พ.ศ. 2559 สืบเนื่องจากการบริหารจัดการของสภาอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลทำให้มีการฟ้องร้องคดีเป็นจำนวนมากในข้อหาการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของสภาสถาบันอุดมศึกษา และฝ่ายบริหารสร้างผลกระทบต่อมาตรฐานการศึกษา ดังนั้นจึงได้มี “คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่องการออกคำสั่งเพื่อแก้ไขธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา” อันเนื่องมาจากสถาบันอุดมศึกษาขาดธรรมาภิบาลในหลายด้าน เช่น การจัดการการศึกษาไม่มีคุณภาพมาตรฐาน การออกกฎระเบียบไม่เป็นไปตามหลักกฎหมาย การจัดการทรัพย์สินไม่เป็นไปตามระเบียบ เกิดความขัดแย้งในการสรรหาอธิการบดี เล่นพรรคเล่นพวก มีการฟ้องร้องกันต่อศาล จนไม่อาจแก้ปัญหาภายในสถาบันอุดมศึกษาโดยกฎหมายปกติได้ ซึ่งเหตุผลในการออกคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติล้วนแต่เป็นเหตุที่มาจากการใช้อำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่เป็นสามารภใช้อำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ดีของการจัดการอุดมศึกษาไปตามหลักธรรมาภิบาล เกิดความเสียหาย และมาตรฐานการศึกษาคดค้านำมีผลการจัดอันดับคุณภาพศึกษา สถาบันอุดมศึกษาใน ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ใน อันดับ 8 จาก 10 ประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน

นับว่าเป็นความตกต่ำด้านการศึกษาของประเทศไทยในยุคปัจจุบันหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นช่วงตกต่ำของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาที่ยังไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

3) ช่วงการนำหลักธรรมาภิบาลมาตราไว้ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

จากปัญหาของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาในช่วงที่ผ่านมา นับตั้งแต่ช่วงที่หนึ่งและช่วงที่สองดังที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้นำหลักธรรมาภิบาลไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว...” นอกจากนี้ได้นำหลักธรรมาภิบาลไปไว้ในยุทธศาสตร์ส่วนที่ 4 และยุทธศาสตร์ส่วนที่ 6 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการศึกษา คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2562 (ฉบับที่ 4) 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 และพระราชบัญญัติสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม พ.ศ. 2562 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยก็ให้ความสำคัญต่อการศึกษาและเล็งเห็นว่าหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาเป็นอย่างยิ่งดังที่ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทการอุดมศึกษาได้มีการบัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลไว้ในหมวดธรรมาภิบาล ในมาตรา 19 ถึงมาตรา 22 มีการกำหนดวิธีการกำกับดูแลและควบคุมและตรวจสอบอย่างแบบเข้มข้นขึ้นมาก รวมถึงมีการบัญญัติบทกำหนดโทษทางปกครอง และทางอาญาไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปบัญญัติไว้ในกฎหมายแล้วก็ตาม แต่จากการศึกษากลับพบว่ายังขาดสภาพบังคับที่ชัดเจน จึงกล่าวได้ว่าแม้จะมีการบัญญัติหลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรมในกฎหมายแล้วแต่ก็ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักธรรมาภิบาลแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมา จึงเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการสากลซึ่งประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือระบบนิติรัฐต้องใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ และสถาบันอุดมศึกษาก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศที่จะต้องนำหลักธรรมาภิบาล

ไปเป็นหลักในการบริหารจัดการด้วยเช่นกัน สำหรับสถาบันอุดมศึกษานั้น สถานการณ์อุดมศึกษาที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการควบคุมมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา จึงเป็นปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาที่ขาดหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ และมีการฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก ดังนั้นการที่จะทำให้สถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจและหน้าที่ได้ถูกต้องนั้นจะต้องมีคำตอบถึงกลไกและวิธีการตรวจสอบที่เหมาะสมจะมาจากการนำเอาทฤษฎีและหลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งแนวทางของมหาวิทยาลัยต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ที่จะทำให้ได้ต้นแบบกฎหมายที่จะนำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งย่อมเป็นผลดีต่อการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทย

จากความเป็นมาของปัญหานี้เองที่การวิจัยนี้มีแนวคิดในการจัดทำกฎหมายต้นแบบสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาตาม “หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล (The Rule of Law and Good Governance)” โดยคาดหวังว่าจะส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการศึกษา เป็นการป้องกันการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ลดข้อพิพาทการนำคดีขึ้นสู่ศาล ลดการสูญเสียด้านบุคคลกร ลดเวลา ค่าใช้จ่ายงบประมาณค่าใช้จ่ายอันเกิดจากพิพาทเป็นคดีต่อกัน เกิดความคุ้มค่าต่อเนื่องในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาการด้านมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งการวิจัยจึงมีแนวคิดที่กลไกหลักที่สำคัญคือการมีและใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ทั้งนี้เพราะนิติธรรมคือกฎของกฎหมาย (Rule of Law) ที่กำหนดคติกาหรือกฎเกณฑ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม และธรรมาภิบาลคือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่เป็นธรรม โดยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่เป็นหลักในการใช้อำนาจและหน้าที่สำหรับสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น จากแนวคิดและสภาพความเป็นมาของปัญหาดังกล่าวการวิจัยนี้จึงมุ่งประสงค์ที่จะทำการศึกษาและวิจัย เรื่อง “กฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล”

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากที่กล่าวมาในความเป็นมาของปัญหาจะเห็นถึงความสำคัญของบทบาทและอำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาในการกำกับควบคุมการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยซึ่งถ้าการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่มีหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาให้มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้นการวิจัยจึงได้ให้ความสำคัญที่จะทำการวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบของการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาตาม

หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล เพื่อนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อรองรับให้เกิดกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ดังนั้นการวิจัยจึงกำหนดประเด็นสำคัญในการศึกษาและวิจัย ดังนี้

1) หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยให้ความสำคัญต่อการศึกษาและทบทวนทฤษฎีและหลักการ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ โดยกำหนดการศึกษาและวิจัย ทฤษฎีและหลักการ ประกอบด้วย

- หลักนิติธรรม (Rule of Law) คือ หลักที่ว่าด้วยกฎของกฎหมาย ซึ่งการปกครองหรือการใช้อำนาจรัฐจะต้องมีกฎหมายกำหนดไว้ โดยกฎหมายแล้วบุคคลย่อมเสมอภาคกัน และเมื่อมีกฎหมายกำหนดความผิดและโทษไว้บุคคลที่กระทำการใด ๆ ที่ผิดหรือละเมิดกฎหมายก็ต้องรับโทษ หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จากความหมายของหลักนิติธรรมดังกล่าวจึงเป็นความสำคัญที่การวิจัยนี้จะนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้องค์ประกอบของหลักนิติธรรมเพราะถือว่าเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยเป็นไปตามหลักนิติธรรม

- หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักพื้นฐานสำหรับการบริหารปกครองของหน่วยงานภาครัฐซึ่งสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรสำคัญที่จะทำให้ให้สถาบันอุดมศึกษาการศึกษาและบริการสังคมโดยชอบและมีประสิทธิภาพในการสร้างบุคลากรของประเทศให้มีองค์ความรู้ที่ถูกต้องและมีจริยธรรมที่ดี สถาบันอุดมศึกษาจึงต้องใช้อำนาจและหน้าที่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล การศึกษาและวิจัยจึงให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์หาหลักเกณฑ์และองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ถึงการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยเพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบในการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

- หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ จะถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้น ๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามาบีบบังคับหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจ หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัด

มาก ซึ่งโดยมากก็มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น และเนื่องจากในกรณีของสถาบันอุดมศึกษาออกกฎที่จะใช้กับการดำเนินการใด ๆ ของมหาวิทยาลัยจะออกโดยสภามหาวิทยาลัยและในบางกรณีสภามหาวิทยาลัยเองก็เป็นผู้นำเอากฎนั้นไปใช้เอง เช่น กฎในเรื่องการสรรหากรรมการและสถาบันอุดมศึกษาก็เป็นสถาบันอุดมศึกษาฝ่ายใช้กฎนั้นเอง จึงเป็นการมีอำนาจด้านนิติบัญญัติและด้านบริหารในองค์กรเดียว ย่อมขัดต่อหลักนิติรัฐและขัดต่อหลักทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ผู้วิจัยจึงได้กำหนดเป็นทฤษฎีสำหรับการใช้ในการวิเคราะห์

- ทฤษฎีอำนาจรัฐ (State Power) เนื่องจากอำนาจอธิปไตยถือเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐหรืออำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย สิ่งอื่นใดจะมีอำนาจยิ่งกว่าหรือขัดต่ออำนาจอธิปไตยหาได้ไม่ ซึ่งอำนาจอธิปไตยย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละระบอบการปกครอง หากเป็นระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เช่นนี้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นต้น (วิญญู เกรืองาม, 2557, หน้า 77) ในการบริหารจัดการศึกษาเป็นการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการบริการสาธารณะการกระจายอำนาจทางการบริหารและการจัดการศึกษา จึงเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการตัดสินใจทางการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับปฏิบัติ อันได้แก่สถานศึกษาและชุมชน เพื่อให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา ในระบบนิติรัฐนั้น ทฤษฎีอำนาจรัฐเป็นทฤษฎีสำคัญที่กำหนดบทบาทและอำนาจของรัฐ ซึ่งหมายความว่ารัฐมีการปกครองประเทศภายใต้กฎหมาย การใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ใดจึงต้องอยู่ภายในขอบเขตแห่งอำนาจและ หน้าที่ที่กฎหมายกำหนด การปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยจึงต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายเช่นกันเนื่องจากสภามหาวิทยาลัยถือว่าเป็นองค์กรภาครัฐที่ควบคุมดูแลด้านการบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษา การออกคำสั่งใด หรือการดำเนินการใด ๆ จึงต้องถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย จึงมีความสำคัญในการศึกษาวิจัยนี้

- ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐหรือการกระจายหน้าที่ตามความสามารถเฉพาะด้านและดูแลให้เกิดการคานและดุลกัน (Check and Balance) เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งประกอบด้วย (1) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ กล่าวคือ “อำนาจในตรากฎหมาย” (2) อำนาจปฏิบัติการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันเรียกว่า “อำนาจบริหาร” (3) อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการวินิจฉัยบรรดคดี ซึ่งเรียกกันต่อมาว่าเป็น “อำนาจตุลาการ” (วิญญู เกรืองาม, 2557, หน้า 227-228)

และเมื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยมีความเกี่ยวข้องกับทฤษฎีนี้ การวิจัยนี้จึงได้กำหนดเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องศึกษา

- ทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นทฤษฎีที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ โดยลดการรวมศูนย์อำนาจของภาครัฐส่วนกลาง เพิ่มบทบาทและอำนาจของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาของภาครัฐมากขึ้น หรือทำให้ได้ใช้อำนาจแบบทางการในกระบวนการพัฒนาร่วมกับภาครัฐ การกระจายอำนาจยังเป็นเครื่องมือของนโยบาย แผนงาน และโครงการ เพื่อนำไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จของการพัฒนาด้วยความเป็นธรรม เสมอภาค และยั่งยืน (Cheema and Rondinelli [eds.], 1983, p. 319) และเมื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษามีความเกี่ยวข้องกับทฤษฎีนี้ การวิจัยนี้จึงได้กำหนดเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องศึกษา

- ทฤษฎีบริหารการศึกษา (Administrative Theory) เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ซึ่งเป็นศาสตร์ทางการศึกษาสาขาหนึ่ง การดำเนินงานในเรื่องนี้ต้องมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรต่าง ๆ ทางการศึกษา วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายขององค์กรถือเป็นหัวใจของการบริหารการศึกษา และมีส่วนกำหนดทิศทาง การสนับสนุนการบริหารของสถาบันทางการศึกษาอย่างมาก นอกจากนี้วัตถุประสงค์และการบริหารงานก็ต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจนและใกล้ชิดอีกด้วย (Tony Bush, 2006, p. 1) และเนื่องจากการบริหารศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อการเรียนการสอน การค้นคว้าวิจัย การตอบสนองสังคม โดยให้ความสำคัญต่อตัว ความมีอิสระทางวิชาการ โปร่งใสและตรวจสอบได้ จึงเป็นทฤษฎีที่สำคัญที่นำไปสู่การบริหารจัดการตลอดจนการกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

2) สภาพปัญหาและผลกระทบจากการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา

เป็นประเด็นสำคัญของงานวิจัยนี้ เนื่องด้วยสถานการณ์การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษายังคงประสบปัญหาที่ไม่สามารถกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบ การบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Governance) และหลักธรรมาภิบาล อยู่หลายประการ เช่น ไม่มีกลไกทางกฎหมาย การทุจริตคอร์รัปชัน การมีส่วนร่วม และการควบคุมตรวจสอบ เนื่องจากมีอุปสรรคหลายด้าน เช่น วัฒนธรรมอุปถัมภ์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกันอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านการศึกษา และขาดเทคโนโลยีธรรมาภิบาล และที่สำคัญก็คือปัญหากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายซึ่งมีหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติ

การศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร กระทรวงกระทรวง อุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติส่งเสริมงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 39/2559 เรื่องการจัดการระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาบางแห่ง เปิดการสอนและจัดการศึกษาทั้งในและนอกสถานที่ โดยใช้หลักสูตรไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ จนเป็นที่มาของการตรากฎหมายเกี่ยวกับกำกับควบคุมตรวจสอบสถาบันศึกษาที่เข้มข้นขึ้น เช่นบทบัญญัติในหมวดที่ 2 ส่วนที่ 9 หลักธรรมาภิบาล หมวดที่ 7 การควบคุมและกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 และได้มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดไว้ด้วยในหมวดที่ 9 ซึ่งจะเห็นว่าปัญหาจากการขาดธรรมาภิบาลเป็นหลัก ซึ่งแม้ว่าจะได้บัญญัติ ธรรมาภิบาลไว้แต่เมื่อพิจารณาไม่มีกลไกหรือความชัดเจนในการปฏิบัติอาจทำให้ไม่มีผลบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และความเหมาะสมของบรรยากาศในการจัดการอุดมศึกษา ในประเด็นนี้จะนำไปสู่การกฎหมายต้นแบบในการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

3) การใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยสถาบันอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของต่างประเทศ

เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการสากลที่หลายประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญและนำไปเป็นหลักในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยได้สร้างกลไกทางกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล เช่น หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของออสเตรเลีย (University governance in Australia) และ “ข้อกำหนดธรรมาภิบาลระดับประเทศ (National Governance Protocols : NGP)” ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยของออสเตรเลีย และศึกษาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเจมส์คุก ค.ศ. 1997 (James Cook University act 1997) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ออกตามข้อกำหนด NGP เนื่องจากมหาวิทยาลัยเจมส์คุกเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของเครือรัฐออสเตรเลียและยังเปิดสาขาที่สาธารณรัฐสิงคโปร์อีกด้วย

นอกจากนี้ได้ศึกษากฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมาย
ต้นแบบว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

4) หลักเกณฑ์การใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรม
และธรรมาภิบาล

เป็นการศึกษาวิเคราะห์แนวทางที่จะนำเอาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาสร้างกลไก
ในการกำหนดรูปแบบหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา
ได้แก่ (1) การได้มาซึ่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา (2) การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่
ของ ทั้งจากภายในและภายนอกสภาสถาบันอุดมศึกษา (3) ความรับผิดชอบ (4) องค์การตรวจสอบ
เพื่อมุ่งหาคำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบการใช้อำนาจและหน้าที่ของ
สภาสถาบันอุดมศึกษา ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

5) การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย
ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

เป็นการนำเอาข้อค้นพบที่เป็นคำตอบของการวิจัยไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายว่าด้วย
การใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ซึ่งจะเป็น
ผลผลิตของงานวิจัยนี้

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักการ และ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของ
สภาสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐตามหลักสภาสถาบันอุดมศึกษานิติธรรมและธรรมาภิบาล

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด ผลกระทบจากการใช้อำนาจและ
หน้าที่ของ และกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลสภาสถาบันอุดมศึกษา และกฎหมาย
ต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่สภาสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐตามหลักนิติธรรม
และธรรมาภิบาล

4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่นำไปสู่โครงสร้างในการจัดทำกฎหมาย
ต้นแบบว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและ
ธรรมาภิบาล

5. เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่
ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

3. ขอบเขตการวิจัย

กำหนดขอบเขตของการวิจัยออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยกำหนดประเด็นเนื้อหาในการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การจัดทำ “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล” ดังนั้น เนื้อหาที่จะวิจัยจะครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

หลักการ แนวคิดและทฤษฎี

- 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
- 2) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)
- 3) ทฤษฎีอำนาจรัฐ (State Power)
- 4) ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power)
- 5) การกระจายอำนาจ (Decentralization)
- 6) ทฤษฎีบริหารการศึกษา (Administrative Theory)

กฎหมายต่างประเทศ

- 1) เครือรัฐออสเตรเลีย
 - หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของออสเตรเลีย (University governance in Australia)
 - ข้อกำหนดธรรมาภิบาลระดับประเทศ (National Governance Protocols: NGP)
 - พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเจมส์คุก ค.ศ. 1997 (James Cook University act 1997)
- 2) สาธารณรัฐฝรั่งเศส
 - หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของฝรั่งเศส
- 3) สหราชอาณาจักร (United Kingdom)
 - หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของสหราชอาณาจักร (University governance in United Kingdom)
 - ประมวลธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษา (Code of Good Higher Education Governance)
 - ประมวลธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษาของสกอตแลนด์ (Scottish Code of Good Higher Education Governance, 2017)

กฎหมายไทย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2562

- พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติสถานนโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. 2548
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ พ.ศ. 2548
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนวมินทราชิราช พ.ศ. 2553
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครสวรรค์ พ.ศ. 2533
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2553
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. 2537

- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2559
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2559
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2559
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2521
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2533
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2560

ประเด็นศึกษา

- 1) แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา มีอะไรบ้าง
- 2) สภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในประเทศไทยในปัจจุบันตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลเป็นอย่างไร
- 3) การมีหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลสภาสถาบันอุดมศึกษา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ของต่างประเทศ
- 4) แนวทางการนำหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ในการสร้างรูปแบบหรือหลักเกณฑ์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย

5) โครงสร้างกฎหมายต้นแบบในการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่จะเป็นแหล่งการให้ข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนด ประกอบด้วย

- 1) นักกฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการบริหารสภาสถาบันอุดมศึกษา
- 2) นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย
- 3) อธิการสภาสถาบันอุดมศึกษา หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย
- 4) บุคลากรสภาสถาบันอุดมศึกษาสาย บริหาร วิชาการ และเจ้าหน้าที่
- 5) ผู้แทนนักศึกษา สมาคมศิษย์เก่า และผู้ปกครอง

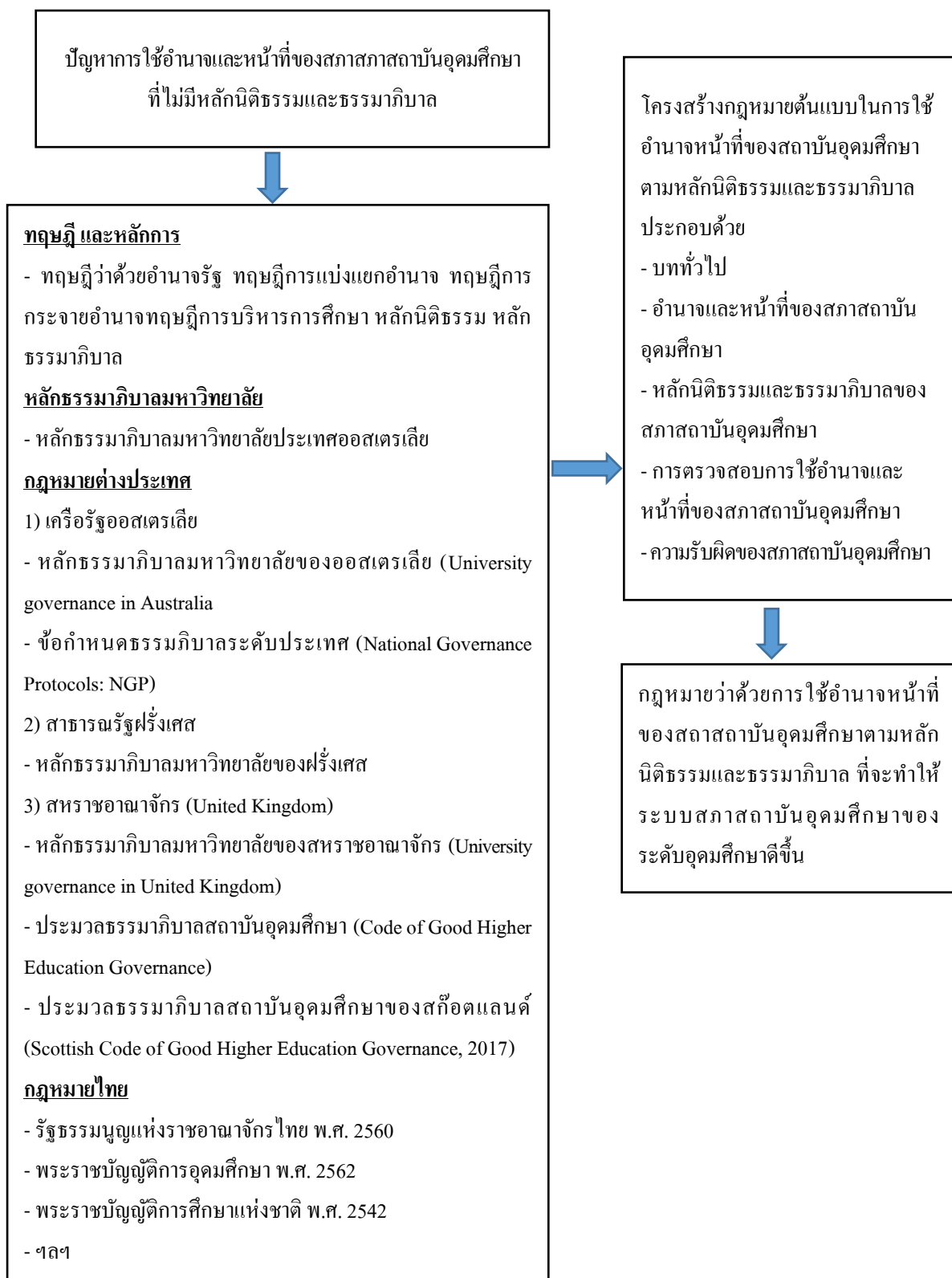
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

พื้นที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในประเทศไทย คือ กรุงเทพมหานคร จังหวัดชลบุรี จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดมหาสารคาม เชียงใหม่ สงขลา จังหวัดสกลนคร

4. กรอบแนวคิดการวิจัยและสมมติฐานการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ขาดหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลส่งผลต่อมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศจนเป็นเหตุให้มีการฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาล ดังนั้นการที่จะทำให้สภาสถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจและหน้าที่ได้ถูกต้องนั้นจะต้องมีคำตอบถึงกลไกและวิธีการตรวจสอบที่เหมาะสมจะมาจากการนำเอาทฤษฎีและหลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งแนวทางของมหาวิทยาลัยต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลที่จะเป็นต้นแบบของกฎหมายที่จะนำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งย่อมเป็นผลดีต่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทย (ดูภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4.2 สมมติฐานการวิจัย

การใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ที่ขาดหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล และขาดการตรวจสอบส่งผลต่อมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา การมีกฎหมายต้นแบบที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล โดยมีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วย การได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา และความรับผิดชอบ จะทำให้มีกลไกทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและจะนำไปสู่คุณภาพและมาตรฐานของการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

5. คำถามวิจัย

- 1) ปัญหาของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นอย่างไร
- 2) หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องอย่างไรกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา
- 3) สภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยของประเทศไทยในปัจจุบันตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลสภาสถาบันอุดมศึกษา เป็นอย่างไร
- 4) หลักธรรมาภิบาลสภาสถาบันอุดมศึกษา และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลสภาสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศมีหลักเกณฑ์อย่างไร
- 5) โครงสร้างของกฎหมายต้นแบบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลประกอบด้วยอะไรบ้าง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการวิจัย คือ กฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล จะเป็นประโยชน์ ดังนี้

- 1) มีกลไกทางกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลเพื่อใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อส่งผลต่อการจัดการอุดมศึกษา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2) มีแนวทางในการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการการใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่สะท้อนให้เป็นการมีกฎหมายที่ทันสมัยสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษาที่ดี ที่เป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับได้

3) มาตรฐานและคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศสูงขึ้นเพราะองค์กรที่ควบคุมการบริหารจัดการของสภาสถาบันอุดมศึกษา เป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

4) ลดภาระด้านงบประมาณของประเทศเนื่องจากทำให้ลดความที่ฟุ้งรื่อง เกี่ยวกับการจัดการอุดมศึกษาลดน้อยลงไป

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

หลักนิติธรรม หมายถึง กฎของกฎหมายที่กำหนดเป็นกฎเกณฑ์กติกาสำหรั้บการนำไปปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความถูกต้องและเป็นธรรม ที่เป็นกฎสำหรับสภาสถาบันอุดมศึกษา ที่จะใช้ในการใช้อำนาจและหน้าที่

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักเกณฑ์ที่เป็นสากลและตามกฎหมายไทยที่ใช้ในการบริหารจัดการที่ดี สำหรับสภามหาวิทยาลัยในการใช้อำนาจและหน้าที่

ธรรมาภิบาลสภาสถาบันอุดมศึกษา หมายถึง หลักการพื้นฐาน และวิธีการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานโดยยึดถือระบบคุณธรรมและจริยธรรม เป็นแนวทางในการจัดการและการควบคุมดูแลการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม ภายใต้ความคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดผลสุดท้ายให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความสุจริต โปร่งใสความคุ้มค่า คำนึงถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

สภาสถาบันอุดมศึกษา หมายถึง คณะบุคคลคณะหนึ่งในมหาวิทยาลัย จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือตราสารที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ โดยสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะมีองค์ประกอบ และบทบาทหน้าที่แตกต่างกันตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ หรือตราสารจัดตั้งสถาบัน

สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาในระบบหรือที่เป็นส่วนราชการ และสถาบันอุดมศึกษานอกระบบหรือในกำกับของรัฐ

สภาสถาบันอุดมศึกษานอกระบบ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีการบริหารการจัดการอิสระแยกจากระบบราชการ (Autonomous University) แต่ยังคงได้รับเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ที่รัฐจัดสรรให้เป็นรายปีโดยตรง เพื่อใช้จ่ายตามความจำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสภาสถาบันอุดมศึกษา และเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาในระบบ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นส่วนราชการที่ได้รับอุดหนุนงบประมาณส่วนใหญ่จากรัฐ โดยผ่านรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น

สภาสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ หมายถึง สภาสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และไม่ใช่ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ การบริหารจัดการถือปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดขึ้นเอง

การควบคุมและตรวจสอบ หมายถึง การมีกลไกและวิธีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา แยกเป็น 2 ลักษณะคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ และการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจในลักษณะของการทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

การพัฒนาธรรมาภิบาลสภาสถาบันอุดมศึกษา หมายถึง การกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับในฐานะสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นสถานศึกษาที่มีส่วนสำคัญต่อการสร้างคนในชาติ โดยมีองค์ประกอบสำคัญที่สภาสถาบันอุดมศึกษานำไปใช้ปฏิบัติ

วิญญูชนของผู้มีวิชาชีพ หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานจะต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในวิชาชีพเฉพาะของตนเองเป็นปกติ วิสัย รั้วฝิดชอบชั่วดี ในการทำงาน ในอาชีพเฉพาะของตน มิใช่พิจารณาจากระดับความสามารถเปรียบเทียบกับบุคคลทั่วไป

กฎหมายต้นแบบ หมายถึง กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาโดยมีหลักเกณฑ์ เนื้อหาสาระสำคัญที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลสภาสถาบันอุดมศึกษา