

บทที่ 4

การกำกับใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

การจัดการศึกษามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพของคนซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประเทศทุกประเทศทั่วโลก ประเทศไทยเองก็ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาในทุกระดับรวมถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยตลอดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งการศึกษาระดับอุดมศึกษาถือว่าเป็นการศึกษาระดับสูงสุดที่มีความสำคัญเพราะเป็นการศึกษาในระดับที่มีการค้นคว้าวิจัย ในศาสตร์นำไปสู่การพัฒนา การเรียนรู้ สร้างองค์ความรู้ใหม่ นวัตกรรมใหม่ และนำไปปฏิบัติได้จริง เพื่อมุ่งหวังให้คนในชาติมีความรู้ความสามารถ พร้อมด้วยคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ ในการจัดการการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้นมี “สถาบันอุดมศึกษา” หรือ “มหาวิทยาลัย” เป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพมาตรฐาน คู่คุณค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดตามนโยบายของประเทศตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้รัฐมีหน้าที่จัดให้ประชาชนได้รับการศึกษา โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนการศึกษาให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล และให้เป็นไปตามแผนการพัฒนการศึกษาของชาติ และให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีธรรมาภิบาลและมีมาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยมีทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ อย่างไรก็ตามการวิจัยนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการหรือที่เรียกว่า “สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ” กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือที่เรียกว่า “สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ” เท่านั้น

การจัดการสถาบันอุดมศึกษานั้น “สภาสถาบันอุดมศึกษา” เป็นองค์กรสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการจัดการสถาบันอุดมศึกษา โดยเริ่มตั้งแต่อำนาจหน้าที่ในการสรรหากรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา สรรหาหรือและแต่งตั้งอธิการบดี ฝ่ายบริหาร การวางนโยบายในการพัฒนาบริหาร ออกข้อบังคับภายในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหาร กำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

ในกรณี เกิดปัญหาในการปฏิบัติ กล่าวได้ว่า สภาสถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจนิติบัญญัติ และในบางกรณี มีอำนาจในการบริหารจัดการ ให้คุณให้โทษกับบุคคลากร นอกจากนี้สภาสถาบันอุดมศึกษายังมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินวินัยซึ่งขาดประเด็นพิพาทในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจตุลาการ เป็นที่สุดคในหน่วยงานภายในที่ใช้อำนาจทางการปกครองคือเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติไปในตัว ไม่มีผู้บังคับบัญชาลำดับขั้นต่อไป ดังนั้น “สภาสถาบันอุดมศึกษา” จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาเพราะนอกจากจะจัดการศึกษาแล้ว “สถาบันอุดมศึกษา” ต้องเป็นแบบอย่างองค์กรที่ดีด้านมีคุณธรรม จริยธรรม หากมีการบริหารจัดการที่สอดคล้องกฎหมาย หรือต้องบริการจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ก็จะทำให้ผลการจัดการระดับอุดมศึกษามีคุณภาพและมาตรฐาน จึงกล่าวได้ว่า “หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล (The Rule of Law and Good Governance)” เป็นหัวใจสำคัญของการบริหารการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

สภาสถาบันอุดมศึกษาหรือสภามหาวิทยาลัย เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา กำหนดให้รูปแบบ สถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นรูปแบบนิติบุคคล ภายใต้หลักทฤษฎีการบริหาร การศึกษาที่ห้ามมหาวิทยาลัยจัดการการศึกษาดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัวมีเสรีภาพทางวิชาการ โดยให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง หากสภา สถาบันอุดมศึกษามีการบริหารจัดการที่สอดคล้องหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล และชอบด้วย กฎหมาย จะมีผลต่อการจัดการระดับอุดมศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน แต่ปัจจุบันกลับพบว่า ประเทศไทยมีอันดับคุณภาพศึกษาสถาบันอุดมศึกษาในอันดับที่ 8 จาก 10 ประเทศในกลุ่มประเทศ เอเชีย นับว่าเป็นความตกต่ำด้านการศึกษาของประเทศไทยที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

ดังนั้นการวิจัยนี้จึงมีแนวคิดว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาหากเป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลแล้วก็จะส่งผลต่อพัฒนาการด้านมาตรฐานและคุณภาพ และลด ความขัดแย้งที่นำไปสู่การฟ้องร้องคดีต่อศาล ด้วยเหตุนี้การวิจัยจึงกำหนดเป้าหมายในการวิเคราะห์ เพื่อหาคำตอบในรูปแบบ การใช้อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล โดยกำหนดประเด็นในการวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

- 1) สภาพการณ์แห่งปัญหา และ ผลกระทบ ของการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา
- 2) หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา
- 3) หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศ
- 4) โครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา

1. สภาพการณ์แห่งปัญหา และ ผลกระทบ ของการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา

สภาสถาบันอุดมศึกษามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา เพราะนอกจากจะต้องดำเนินกิจการด้านการบริหารจัดการสถาบันให้มีคุณภาพและมาตรฐานแล้ว การบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษายังต้องดำเนินการภายใต้หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล (The Rule of Law and Good Governance) อันเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา และในประเทศที่ปกครองโดยระบบนิติรัฐซึ่งเป็นการปกครองโดยกฎหมาย ดังนั้น การบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมี “สภามหาวิทยาลัย หรือ สภาสถาบันอุดมศึกษา” ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการจัดการสถาบันอุดมศึกษาที่ต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล ซึ่งการวิจัยนี้จะวิเคราะห์ในประเด็นสำคัญโดยจะเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย 2 ช่วงเวลา ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในช่วงปี พ.ศ. 2546 กับ ปี พ.ศ. 2562 ในเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย การตรวจสอบการใช้อำนาจ และหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ความรับผิดชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา และผลกระทบที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลดังต่อไปนี้

1.1 การนำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็ให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยนำมากำหนดเป็นแนวทางในการบริหารประเทศทั้งในระดับนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงการนำมาสร้างเป็นกลไกทางกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีซึ่งปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในตัวบทกฎหมาย แต่จากการศึกษาพบว่า ในช่วงเวลาของการนำหลักธรรมาภิบาลมาสร้างกลไกทางกฎหมายในช่วง พ.ศ. 2546 กับ พ.ศ. 2562 มีความแตกต่างกันซึ่งความแตกต่างนี้ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ยังไม่ปฏิบัติตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลอยู่หลายประการ กล่าวคือ สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เริ่มให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีทำให้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริการจัดการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารราชการแผ่นดินส่งผลให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติงานส่วนราชการ

ตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงนำวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้การบริการราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการรวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าแม้จะมีการปฏิรูปกฎหมายตามที่กล่าวมาข้างต้นแต่ก็เป็นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการราชการแผ่นดินโดยรวม ยังไม่มีการนำมาหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาอย่างเฉพาะเจาะจงซึ่งกลไกทางกฎหมายเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาที่จะต้องดำเนินกิจกรรมให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลหลายประการทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน มีการประพฤติมิชอบของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ไม่มีกลไกทางกฎหมายและขาดกลไกในการควบคุมตรวจสอบ การบริหารจัดการของสภาอุดมศึกษายังคงเป็นไปในลักษณะของวัฒนธรรมอุปถัมภ์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกันอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านการศึกษา ทำให้มีการฟ้องร้องคดีเป็นจำนวนมากในข้อหาการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของสภาสถาบันอุดมศึกษาและฝ่ายบริหารสร้างผลกระทบต่อมาตรฐานการศึกษา จากปัญหาดังกล่าวได้นำไปสู่การแก้ปัญหาโดยมี “คำสั่งคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่องการออกคำสั่งเพื่อแก้ไขธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา” อันเนื่องมาจากสถาบันอุดมศึกษาขาดธรรมาภิบาลในหลายด้าน เช่น การจัดการการศึกษาไม่มีคุณภาพมาตรฐาน การออกกฎระเบียบไม่เป็นไปตามหลักกฎหมาย การจัดการทรัพย์สินไม่เป็นไปตามระเบียบ เกิดความขัดแย้งในการสรรหาอธิการบดี เล่นพรรคเล่นพวก มีการฟ้องร้องกันต่อศาลจนไม่อาจแก้ปัญหาภายในสถาบันอุดมศึกษาโดยกฎหมายปกติได้ ซึ่งเหตุผลในการออกคำสั่งของคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติล้วนแต่เป็นเหตุที่มาจากการใช้อำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่เป็นสามารใช้อำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ดีของการจัดการอุดมศึกษาไปตามหลักธรรมาภิบาล เกิดความเสียหาย และมาตรฐานการศึกษาดกต่ำมีผลการจัดอันดับคุณภาพศึกษาสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ใน อันดับ 8 จาก 10 ประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน นับว่าเป็นความตกต่ำด้านการศึกษาของประเทศไทยในยุคปัจจุบันหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นช่วงตกต่ำของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาที่ยังไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง จึงกล่าวได้ว่า กลไกทางกฎหมายในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2562 ที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันอุดมศึกษายังไม่มีการบัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ในตัวบท

กฎหมายให้ชัดเจนแต่อย่างใด หรือกล่าวอีกนัยก็คือการใช้อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันอุดมศึกษายังไม่เป็นเป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

จากปัญหาดังกล่าวส่งผลให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้นำหลักธรรมาภิบาลไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว...” นอกจากนี้ได้นำหลักธรรมาภิบาลไปไว้ในยุทธศาสตร์ ส่วนที่ 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 มีการกำหนดวิธีการกำกับดูแลและควบคุมและตรวจสอบอย่างเข้มข้มขึ้นขึ้นมาก รวมถึงมีการบัญญัติบทกำหนดโทษทางปกครอง และทางอาญาไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปบัญญัติไว้ในกฎหมายแล้วก็ตาม แต่จากการศึกษากลับพบว่ายังขาดสภาพบังคับที่ชัดเจนหลายประการ เช่น กฎหมายฉบับดังกล่าวขาดความชัดเจนในเรื่องนิยามศัพท์ของคำว่า “หลักธรรมาภิบาล” และองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล และพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังขาดความชัดเจนในเรื่องของสภาพบังคับของกฎหมาย จึงกล่าวได้ว่าแม้จะมีการบัญญัติหลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรมในกฎหมายแล้วแต่ก็ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักธรรมาภิบาลแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมา ผู้วิจัยเห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการสากลซึ่งประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือระบบนิติรัฐต้องใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ และ

สถาบันอุดมศึกษาก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศที่จะต้องนำหลักธรรมาภิบาลไปเป็นหลักในการบริหารจัดการด้วยเช่นกัน

สำหรับสถาบันอุดมศึกษานั้น สถานสถาบันอุดมศึกษามีความสำคัญอย่างมากต่อ การควบคุมมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา จึงเป็นปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ขาดหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลส่งผลต่อมาตรฐานการศึกษา ระดับอุดมศึกษาของประเทศ และมีการฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก ดังนั้น การที่จะทำให้ สถานสถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจและหน้าที่ได้ถูกต้องนั้นจะต้องมีคำตอบถึงกลไกและวิธีการ ตรวจสอบที่เหมาะสมจะมาจากการนำเอาทฤษฎีและหลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้ง แนวทางของมหาวิทยาลัยต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ ของสถานสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ที่จะทำให้ได้ต้นแบบกฎหมายที่จะ นำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถานสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งย่อมเป็นผลดีต่อ การศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทย

1.2 สถานการณ์ปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถานสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลัก นิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล

สถานการณ์ของปัญหาและกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่ของสถานสถาบันอุดมศึกษาของ รัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมีวิวัฒนาการเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วง พ.ศ. 2507 - 2540 ซึ่งเป็น ช่วงสถานการณ์ของปัญหาและการกลไกทางกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่ของสถานสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐในช่วงที่เริ่มนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ เป็นช่วงเริ่มต้นที่หลักธรรมาภิบาลเริ่มมีอิทธิพล ต่อประเทศไทย รวมถึงนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในการบริหารจัดการ สถาบันอุดมศึกษาของ รัฐด้วย ซึ่งแต่เดิมสถานบันอุดมศึกษามีสถานภาพเป็นส่วนราชการและดำเนินกิจการต่อเนื่องตลอดมา เกือบศตวรรษ จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจต้องกู้ยืมเงินจากสถาบัน การเงินระหว่างประเทศ คือ International Monetary Fund (IMF) สถานการณ์ช่วงนี้ส่งผลให้องค์กร ระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทต่อการปกครองของประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลเรื่อง หลักธรรมาภิบาลที่เริ่มเข้ามาเกี่ยวข้องกับประเทศไทย แนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ถูกนำเสนอครั้งแรกโดยองค์กรระหว่างประเทศ คือธนาคารโลกและองค์การพัฒนา แห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีความหมายสากล คือ ระบบ โครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วาง กฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างถึงใน อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า, 2548, หน้า 105) ซึ่งจากรายงานของธนาคาร โลกกล่าวว่า “การพัฒนา อย่างยั่งยืนจะทำได้เลยหากประเทศนั้นปราศจากหลักธรรมาภิบาล” และธนาคารโลกได้สร้าง

หลักธรรมาภิบาลสากลขึ้นเพื่อให้หน่วยงานและเครือข่ายองค์กรระหว่างประเทศผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ ดำเนินการตามแนวทางของหลักธรรมาภิบาล (รายงานธนาคารโลก, ออนไลน์, 2019) จากแนวคิดดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการศึกษาของประเทศไทย กล่าวคือมีการเสนอให้สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาออกนอกระบบราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นอิสระในการดำเนินการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยด้วยตนเองเพื่อลดภาระเงินงบประมาณแผ่นดิน แนวคิดการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้เริ่มก่อตัวขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2507 และต่อมาใน พ.ศ. 2530 ทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2533 – 2547) มีสาระสำคัญ คือ รัฐบาลให้การสนับสนุนการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาบัตรรัฐ โดยพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่มีอยู่แล้วให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะจัดตั้งใหม่ให้มีฐานะและรูปแบบเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตั้งแต่แรกตั้ง แม้ในช่วงแรกของแผนจะถูกคัดค้านจากมหาวิทยาลัยและกลุ่มบุคคลที่ไม่ยอมรับหลักการให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ แต่อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวก็บรรลุเป้าหมายในช่วงระยะเวลาแผนอุดมศึกษาระยะยาวนี้ โดยได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นผลสำเร็จเมื่อปี พ.ศ. 2533 มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เมื่อปี พ.ศ. 2535 มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เมื่อปี พ.ศ. 2551 ตามลำดับ นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2541 ได้เปลี่ยนสถานภาพของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา, ออนไลน์, 2561, หน้า 1-3) และการเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2541 นโยบายการออกนอกระบบถือเป็นข้อตกลงหนึ่งที่ผูกพันกับเงื่อนไขการกู้ยืมเงินกับธนาคารพัฒนาเอเชีย โดยรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่จะลดงบประมาณอุดหนุนและเพื่อให้มหาวิทยาลัยบริหารงบประมาณเองได้ จึงได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมาตรา 36 กำหนดให้ สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคลมีทางเลือกระบบบริหารได้ 2 ทาง คือ อาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐก็ได้ โดยให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ นับแต่นั้นเป็นต้นมาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจึงเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ “สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ” อย่างต่อเนื่อง

สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ หรือที่เรียกว่า “มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ” เป็นหน่วยงานของรัฐแต่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) กระทรวงศึกษาธิการ และเป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ ส่วนการบริหารงานจัดการต่าง ๆ จะควบคุมโดยสภาสถาบันอุดมศึกษา และมีความเป็นอิสระในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ทั้งการบริหารงานบุคคล บริหารงานงบประมาณและทรัพย์สิน และบริหารวิชาการ จึงกล่าวได้ว่า สภาสถาบันอุดมศึกษามีบทบาทสำคัญต่อการควบคุมทั้งด้านกรนโยบายและการบริหารจัดการ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และที่สำคัญก็คือกลไกทางกฎหมายในช่วงดังกล่าวก็ยังไม่มียกเว้นใด ๆ ที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ภายหลังมีการปฏิวัติมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน และได้เน้นเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากมาจากการทุจริตและประพฤติชอบในภาครัฐ ภายหลังประกาศใช้จึงได้มีนโยบายปฏิรูประบบราชการ เข้าสู่ “ระบบราชการยุคใหม่” โดยปรับภาคราชการให้มีคุณลักษณะธรรมาภิบาล เพื่อยกระดับขีดความสามารถ และเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการให้ตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชน สังคม และประเทศชาติได้ จึงได้มีการปรับบทบาท การกิจ และการจัด โครงสร้างระบบบริหารราชการ และระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในการจัดโครงสร้างส่วนราชการใหม่ ได้กำหนดให้แยกภารกิจเกี่ยวกับงานด้านศิลปวัฒนธรรม ออกจากภารกิจของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไปจัดตั้งเป็น “กระทรวงวัฒนธรรม” จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยการจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการใหม่ มีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาหรือในรูปคณะกรรมการ จำนวน 4 องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบายแผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยมีสาระสำคัญที่มุ่งเน้นการนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางในการปกครอง นอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ก็ได้มีการกำหนดหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีไว้ด้วย ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการที่ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ในหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย และบัญญัติไว้ในมาตรา 74 กำหนดให้บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ รวมตลอดจนอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน แต่กฎหมายที่บัญญัติไว้ในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่ตอบสนองการจัดการอุดมศึกษาที่มีธรรมาภิบาล

การที่สถาบันอุดมศึกษาไม่มีธรรมาภิบาลนั้นสอดคล้องกับงานวิจัย เรื่อง ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของรัฐ สภาพปัจจุบันและความคาดหวัง โดย รองศาสตราจารย์ ดร.รัตนะ บัวสนธ์ ที่พบว่าสภาพปัจจุบันของธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งจำนวน 16 แห่งที่ทำการศึกษายังค่อนข้างมีปัญหาทุกด้าน โดยเฉพาะด้านคุณธรรมหรือจรรยาบรรณจริยธรรม ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ในขณะที่ความคาดหวังเกี่ยวกับธรรมาภิบาลนั้นบุคลากรมุ่งหวังให้มีการดำเนินงานอย่างจริงจังเพื่อแก้ไขและป้องกันการขาดธรรมาภิบาลของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในทุก ๆ ด้าน

ในประเด็นนี้สอดคล้องกับการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและบริหารการศึกษา ที่ได้กล่าวว่าสภาพสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งยังขาดธรรมาภิบาล

จากปัญหาตามที่กล่าวมาได้นำไปสู่ความพยายามในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญและบัญญัติไว้ในหมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้ เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่ เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำกรกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่ จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมี

บทบัญญัติเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นรัฐบาลเล็งเห็นถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลจึงได้นำหลักธรรมาภิบาลไปเป็นกรอบส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐและการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ นอกจากนี้ได้นำหลักธรรมาภิบาลไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และได้ตรากฎหมายสำคัญหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการศึกษารวมถึงการตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม แยกออกจากกระทรวงศึกษาธิการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2562 รัฐบาลภายใต้รัฐบาล คสช. ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา จำนวน 10 ฉบับ ดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2562 (ฉบับที่ 4)
- 2) พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562
- 3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร กระทรวงกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม พ.ศ. 2562
- 4) พระราชบัญญัติส่งเสริมงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562
- 5) พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- 6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562
- 7) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562
- 8) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิทยาศาสตร์ การวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562
- 9) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- 10) พระราชบัญญัติสถานนโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และ นวัตกรรม พ.ศ. 2562

การที่รัฐบาลได้จัดตั้งกระทรวงใหม่ คือ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ การวิจัย และนวัตกรรมเนื่องจากการให้ความสำคัญเกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานการอุดมศึกษาส่วนหนึ่งมาจากมาตรฐานการศึกษาของไทยตกต่ำและจากการจัดการอุดมศึกษาที่ขาดธรรมาภิบาล จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงใหม่ และมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2562 (ฉบับที่ 4) พระราชบัญญัติส่งเสริมงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 และ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562 และตรากฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติ

การอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร กระทรวงกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และ นวัตกรรม พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิทยาศาสตร์ การวิจัย และ นวัตกรรม พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสถานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และ นวัตกรรม พ.ศ. 2562 จึงกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันมีการให้ความสำคัญต่อการนำหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้กับการบริหารจัดการอุดมศึกษา ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายแม่บทการอุดมศึกษาได้มีการกำหนดหมวดธรรมาภิบาล ไว้ในมาตรา 19 ถึงมาตรา 22 และ มาตรา 51 กำหนดวิธีการกำกับดูแลควบคุมและตรวจสอบอย่างแบบเข้มข้นขึ้นมาก รวมถึงมีการบัญญัติบทบาทกำหนดโทษทางปกครอง และทางอาญาไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

1.3 โครงสร้างการได้มาของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ทั้ง 87 แห่ง โครงสร้าง และการได้มาซึ่งคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการและสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ มีลักษณะโครงสร้างและที่มาไม่แตกต่างกัน คือได้ กำหนดให้คณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นคณะบุคคลมาจากการสรรหา เลือกตั้งและได้มา โดยตำแหน่งซึ่งจะประกอบด้วย

- 1) นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา 1 คน ซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
- 2) กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาโดยตำแหน่งได้ส่วนมากได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์ และข้าราชการหรือพนักงาน รวมประมาณ 3 คน กรรมการ
- 3) กรรมการสภาจำนวนหนึ่งจากจากการเลือกตั้งจากอาจารย์ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษา ผู้อำนวยการสำนักข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ประมาณ 6 ถึง 12 คน และ
- 4) กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนประมาณ 12 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกสถาบันอุดมศึกษา โดยคำแนะนำของนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาตาม (2) (3) และ (4) ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวต้องมาจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการศึกษา มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี กฎหมาย การงบประมาณและการเงิน การบริหารงานบุคคล การปกครองส่วนท้องถิ่น การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม และด้านอื่น ๆ ตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเห็นสมควร และให้มีเลขาธิการสภาสถาบันอุดมศึกษาให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งรองอธิการบดีคนหนึ่ง ซึ่งมีใช้กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาตาม (3) เป็นเลขานุการสภาสถาบันอุดมศึกษา โดยคำแนะนำของอธิการบดี หรืออาจกำหนดให้รองอธิการบดีฝ่ายบริหารเป็นเลขาธิการสภาโดยตำแหน่ง

การตั้งอุปนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา ให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาเลือกกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นอุปนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา ทำหน้าที่แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาเมื่อนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือเมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา

ส่วนในเรื่องของคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ตาม (3) (4) และ (5) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษามาจากกฎหมายพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมของรัฐได้กำหนดจำนวนและที่มาไว้ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐไทยกำหนดไว้ประมาณ 21 คนถึง 27 คน ส่วนวิธีการได้มาซึ่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือ กรรมการคุณสมบัติของกรรมการ กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาออกกฏข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์การได้วิธีการได้เอง

ข้อเท็จจริงจากงานวิจัยการศึกษาในระบบการได้มาและการประเมินผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ โดย รองศาสตราจารย์ ดร.สมบุญฉวีวัลย์ สัตยารักษ์วิทย์ พบว่า

(1) การมีส่วนร่วมจากประชาคมภายในสถาบันทั้งเป็นคณะกรรมการสรรหาผู้บริหาร และเป็นองค์ประกอบของสภาสถาบัน เป็นสาเหตุที่เกิดการเล่นพรรคเล่นพวก การเลือกกันไปตามให้มีการดำรงตำแหน่งในวาระต่อเนื่อง

(2) ส่วนต่าง ๆ มีการสัมพันธ์กันเป็นวงจร สภาสถาบันสรรหาอธิการบดี อธิการบดีมีส่วนในการสรรหาสภาสถาบัน สภาสถาบันสรรหาคณบดี หากส่วนหนึ่งส่วนใดไม่มีธรรมาภิบาลก็จะเกิดปัญหาต่อไปในส่วนอื่นด้วย ปัญหานี้ส่วนหนึ่งมาจากการมีวาระที่เหลื่อมกันของกรรมการสภาสถาบันกับอธิการบดี

(3) จำนวนกรรมการสภาสถาบันมีมากเกินไป ทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิไม่มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นเชิงนโยบาย และวาระการพิจารณาในการประชุมส่วนใหญ่จะเป็นการให้ความเห็นชอบในการบริหารงานประจำ

ปัญหาจากการได้มาของคณะกรรมการสภาดังกล่าวเมื่อนำไปสู่การสัมมนาเชิงลึกประชากรผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษาได้ให้ข้อคิดเห็นว่า การเล่นพรรคเล่นพวก เห็นแก่พวกพ้อง สภาพสภาดรยางค์ สภาเกียร์ว่างมาจากการสรรหากรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ได้มาจากเจตนารมณ์ของการมาเป็นกรรมการ มาเพื่อตำแหน่งหน้าตาและ ต่างตอบแทนกันระหว่างกลุ่มพวกพ้องเกิดสภาพเวียนกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศโดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถ กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ในส่วนของบุคคลภายนอกตามสถานการณ์ที่เป็นอยู่

ในปัจจุบัน มีสิ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือมักพบว่าเป็นไปโดยความประสงค์ของฝ่ายบริหาร ได้แก่ อธิการบดีเป็นหลัก ลักษณะเช่นนี้จะสะท้อนอยู่ในหลักเกณฑ์หรือข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสถาบันอุดมศึกษา ประเภทบุคคลภายนอก ซึ่งในมหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยยังปล่อยให้ เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารได้โดยตรง คือกำหนดให้คณะกรรมการบริหาร มหาวิทยาลัยเป็นผู้สรรหา ดังนั้น หากโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารสภาสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วยบุคคลจาก เครือข่ายของอธิการบดีเป็นส่วนใหญ่ ก็จะกลายเป็นว่า อธิการบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการสภา มหาวิทยาลัยประเภทนี้นั่นเอง ลักษณะเช่นนี้ในระบบ สภาสถาบันอุดมศึกษาไทยได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์ มานานว่าเป็นระบบ “ผลัดกัน เกาหลัง” อำนาจหน้าที่จัดการการศึกษาให้มีความเจริญก้าวหน้า แต่เป็นการทำเพื่อพวกพ้อง

ปัญหาการเล่นพรรคเล่นพวก เล่นการเมืองในสภาสถาบันอุดมศึกษาในการเลือกและสรรหา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา สอดคล้องกับรายงานการแก้ปัญหาของสำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษา ที่รายงานเพื่อให้คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ออกคำสั่งที่ 39/2559 ที่ กำหนดให้กรรมการสภาเป็นกลุ่มคนกลุ่มเดียวกันให้มีอำนาจในสภามหาวิทยาลัยหลายแห่งเกินไป ที่มีผลต่อการวางแผนสืบทอดอำนาจและอุปถัมภ์ต่างตอบแทน มีดังนี้

- 1) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาจะดำรงตำแหน่งนายกสภา สถาบันอุดมศึกษาในเวลาเดียวกันเกินสามแห่งไม่ได้
- 2) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาจำนวนสองแห่งแล้ว อาจได้รับแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาอีกได้ไม่เกิน หนึ่งแห่ง
- 3) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาจำนวนหนึ่งแห่งแล้ว อาจได้รับแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาอีกได้ไม่เกินสองแห่ง
- 4) ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาจำนวนสี่แห่งแล้ว ไม่อาจได้รับ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาในเวลา เดียวกันนั้นได้อีก

การศึกษากฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก กฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างวิธีการได้มาซึ่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือ กรรมการ คุณสมบัติ ของกรรมการ กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาออกกฎข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์การได้วิธีการได้เอง ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจาก หากสภาสถาบันอุดมศึกษาไม่มีนิติธรรมและธรรมาภิบาล จะกำหนดข้อบังคับ กำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง หรือออก ข้อบังคับเพื่อเจตนาให้เกิดผลร้ายต่อฝ่ายตรงข้ามเพื่อวางแผนการสืบทอดอำนาจ โดยอาศัยอำนาจ

หน้าที่ในขณะที่เป็นกรรมการสภาสถาบัน อุดมศึกษา ปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการขาดหลักนิติธรรม เพราะเป็นกฎหมายที่ออกโดยไม่มีความเป็นกลาง และสามารถจะยกเลิกและแก้ไขได้ง่ายโดยสภาสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นผู้ใช้อำนาจเองเพื่อตนเอง

1.4 ขอบเขตแห่งอำนาจ และหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) ได้แก้ไขเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุดมศึกษา ประกอบด้วย มาตรา 31/ มาตรา 32/2 มาตรา 35/1 สาเหตุเนื่องจากการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม ที่ได้ต้องแยกกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม ออกจากกระทรวงศึกษาธิการ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ได้เพิ่มเติมมาตรา 32/1 ให้กระทรวงกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เพิ่มเติมมาตรา 32/2 การจัดระเบียบราชการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร กระทรวงกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม เพิ่มเติมมาตรา 35/1 ให้มีคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณา นโยบาย แผนพัฒนา การอุดมศึกษา ที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สนับสนุนทรัพยากร ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา นอกจากนี้ยังได้ตราพระราชบัญญัติ สถานนโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 11 ให้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนด้านการอุดมศึกษา ดูแลด้านงบประมาณ กำกับ ดูแล เร่งรัด ตรวจสอบการจัดดำเนินการอุดมศึกษา และให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกระทรวง อุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม เมื่อมีการตรากฎหมายจัดตั้งกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 10 ฉบับ ทำให้อำนาจหน้าที่ของบริหารจัดการการศึกษาระดับอุดมศึกษา เปลี่ยนแปลงไป แต่ในส่วน สถาบันอุดมศึกษายังคงเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งยังคงมีชื่อเรียก เป็น มหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษา ไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาได้บัญญัติ ความหมายของสถาบันอุดมศึกษา ในมาตรา 3 ว่า “สถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า สถาบันที่จัดการอุดมศึกษา ระดับปริญญาและระดับต่ำกว่าทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชน “สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ” หมายความว่า สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดของรัฐในสังกัดของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม และสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดของรัฐที่ไม่อยู่ในสังกัดของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม “สถาบันการศึกษาของรัฐในสังกัดกระทรวง” หมายความว่า สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดของรัฐที่เป็นส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม และสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดในการกำกับของรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดของรัฐในสังกัดของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และ นวัตกรรม ซึ่งรัฐมนตรี กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม อาจกำหนด ประเภทกลุ่มของสถาบันอุดมศึกษาได้ในอนาคตตามมาตรา 32 และ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติ การอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ปัจจุบันประเทศไทยมีสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 157 แห่งกระจาย อยู่ทั่วประเทศ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 5 และมาตรา 6 กำหนดให้ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มีหน้าที่พัฒนาความรู้ จัดการเรียนการสอน การวิจัยการสร้างนวัตกรรม ตลอดจนให้สอดคล้อง กับวัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาคน ให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีความสมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ มีความรับผิดชอบ ต่อสังคมประเทศชาติ ตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติ ตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและแผนการศึกษาของชาติ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มี 2 ประเภท คือ

1) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่กฎหมายจัดตั้งบัญญัติให้เป็นเป็นส่วนราชการหรือเรียก มหาวิทยาลัยของรัฐ กฎหมายจัดตั้งได้กำหนดให้เป็นส่วนราชการตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา นั้น ๆ และเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาโดยตรง ตามความในมาตรา 3 และ มาตรา 8 แห่ง พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และ นวัตกรรม พ.ศ. 2562 ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบกระทรวง ทบวงกรม มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ อาจดำเนินการกิจการภายใต้ หลักเกณฑ์เดียวกันกับส่วนราชการ หรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเฉพาะ หรือให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้ กำหนดขึ้นเอง ปัจจุบันมีสถาบันอุดมศึกษาที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการ จำนวน 61 แห่ง

2) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่กฎหมายจัดตั้งบัญญัติให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ไม่เป็นส่วนราชการภายนอก ระบบ มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือเรียกกันว่า มหาวิทยาลัยในกำกับตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารกระทรวงการ อุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และ นวัตกรรม พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นรูปแบบของการจัดองค์กร สถาบันอุดมศึกษามีสถานะเป็นหน่วยงานในของรัฐภาคมหาชน เป็นไปตามเจตนารมณ์ตาม กฎหมายจัดตั้งที่กำหนดให้ไม่เป็นส่วนราชการและมีความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะที่ไม่ใช่การ บังคับบัญชา ไม่ต้องผูกพันตนภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด แต่สามารถดำเนินการกิจการได้ด้วย หลักเกณฑ์ที่มหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นเอง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ปัจจุบันมี สถาบันอุดมศึกษาที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นจำนวน 25 แห่ง

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งกฎหมายจัดตั้งกำหนดเป็นนิติบุคคล มีพันธกิจที่จะ ให้บริการสาธารณะทางด้านการจัดการเรียนการสอน วิจัยพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ ๆ บริหารสังคม โดยใช้งบประมาณแผ่นดินและทรัพยากรของประเทศ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชน เมื่อพิจารณา

ข้อเท็จจริง ลักษณะพิเศษของสถาบันอุดมศึกษาไทยมีความแตกต่างจากส่วนราชการทั่วไปที่มีการพัฒนาระบบควบคุมปรับตัวสู่ความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือในกำกับของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งทุกแห่ง มีองค์กรบริหารสูงสุดในรูปแบบของคณาจารย์บุคคล ที่ไม่ได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาของระบบราชการ แตกต่างจากระดับกรมที่มีผู้บริหารเป็นอธิบดีซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของปลัดกระทรวงและรัฐมนตรี ดังนั้น ในทางปฏิบัติสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาในกำกับเปรียบเทียบกับเห็นชัดเจนว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจอิสระในการจัดการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งทุกพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเรียกว่า “สภามหาวิทยาลัย” ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือคัดเลือกสรรหาตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดไว้หรือตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานภายในของสถาบันอุดมศึกษาบัญญัติไว้ เป็นองค์กรสูงสุดในการตัดสินใจในการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัย ไม่มีผู้บังคับบัญชาในระดับสูงต่อไป และสถาบันอุดมศึกษาให้มีอธิการบดีเป็นผู้บริหารมาจากการสรรหาของสภามหาวิทยาลัย ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงกล่าวได้ว่าสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้ง 2 ประเภทมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยภายใต้ภารกิจ 5 ด้าน ดังนี้

1) การกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา และบังคับการใช้กฎหมายให้เป็นไปตามกฎหมายการและ หลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาเกี่ยวข้อง เป็นผู้กำหนดการจัดการด้านการศึกษา การเรียนการสอน การจัดตั้งส่วนงานใหม่ การยุบเลิก การเปิดสาขาวิชาและมีอำนาจออกกฎหมายภายในเพื่อเป็นข้อบังคับในการบริหาร ตามกฎหมายจัดตั้งที่ให้อำนาจไว้

2) การออกกฎเพื่อเป็นข้อบังคับสำหรับการปฏิบัติตามในด้านต่าง ๆ ที่ใช้สำหรับการบริการจัดการการศึกษา ซึ่งหากเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมายและประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลบังคับใช้ สภาสถาบันอุดมศึกษาในกำกับเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ออกได้เลยและมีผลบังคับใช้ได้

3) การบริหารวิชาการเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ และที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ สภาสถาบันอุดมศึกษา มีอำนาจหน้าที่ อนุมัติหลักสูตรการศึกษา อนุมัติการจบปริญญา อนุมัติงานวิชาการ ตำแหน่งทางวิชาการ

4) บริหารงานด้านบุคคล สภามหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและในกำกับของรัฐ มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ อำนาจในการวางแผนนโยบายและแผนพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศมหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ในสถาบันอุดมศึกษา การสรรหา แต่งตั้ง ถอดถอนอธิการบดี ผู้บริหาร แต่งตั้งกรรมการอนุกรรมการ หรือบุคคลเพื่อทำการใด ๆ รวมถึงการติดตามตรวจสอบ ออกคำสั่งชี้ขาดการบริหารจัดการอื่นใด อันเป็นองค์กรสูงสุด ของ สถาบันอุดมศึกษา

5) อำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงินและทรัพย์สิน สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มีการบริหารจัดการเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบของส่วนราชการ ส่วนมหาวิทยาลัยในกำกับสามารถจัดการงบประมาณทรัพย์สินไปตามความเห็นชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา และไม่ต้องนำส่งเงินงบประมาณคืนให้แก่รัฐ

จากขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาแสดงว่าเป็นองค์กรสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษาที่มีบทบาทสำคัญต่อการควบคุมด้านการกำหนดนโยบาย กำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการจัดการศึกษาทุกด้านของสถาบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นด้าน การบริหารจัดการด้านการเงิน ทรัพย์สิน งานบุคคล และ การออกกฎหมายข้อบังคับในการบริหารจัดการ ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดการศึกษาทั้งหมดของสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดแบบเบ็ดเสร็จ ภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางปกครองด้านการศึกษา หลักการจัดการการศึกษา ที่ต้องการให้มีความอิสระ คล่องตัวและมีเสรีภาพทางวิชาการ โดยไม่มีผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าขึ้นไป การควบคุมตรวจสอบ มีเพียงการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และรัฐมนตรีซึ่งจะมีการควบคุมการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานภายนอกสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้นแม้จะมีการตรากฎหมายจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม โดยแยกออกมาจากกระทรวงศึกษาธิการ และได้มีประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของรัฐจำนวน 10 ฉบับ โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 หมวดที่ 2 มาตรา 19 มาตรา 22 ที่ให้ความสำคัญใน เรื่องธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษา และกำหนดการตรวจสอบการจัดการอุดมศึกษาแบบเข้มข้นโดย มีบทกำหนดโทษด้วย ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าปัญหาธรรมาภิบาล และการควบคุมตรวจสอบสถาบันอุดมศึกษาในอดีตมีปัญหาอย่างมากจึงต้องมีการเพิ่มการตรวจสอบการจัดการอุดมศึกษาแบบเข้มงวดมากขึ้น แต่ถึงกระนั้นก็ตามแม้ว่าจะมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นกรอบในการปกครองและมีการตรากฎหมายหลายฉบับโดยบัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ในกฎหมายเหล่านั้นด้วย แต่ยังไม่สอดคล้องกับผลการบังคับใช้กฎหมายที่เคยบัญญัติไว้และอาจไม่สามารถแก้ปัญหาการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นไปตามหลักการอุดมศึกษาและหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลภายใต้การใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา

จากการศึกษาพบว่าสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ประกอบด้วยสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ และสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นสถานะในกำกับของรัฐ มีอำนาจหน้าที่เหมือนกันตามกฎหมายคือคณะบุคคลเรียกว่ากรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือ เรียกตามกฎหมายจัดตั้งว่า คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย เป็นผู้ที่มีอำนาจกระทำการแทนสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาอุดมศึกษา ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจ (1) การจัดการศึกษา (2) การวิจัยและการสร้างนวัตกรรม (3) การบริการวิชาการแก่สังคม (4) การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม (5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งต้องทำหน้าที่และให้มีอำนาจจัดการแทนสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายจัดตั้ง ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แผนการศึกษาแห่งชาติตามนโยบายแห่งรัฐสถาบันอุดมศึกษาต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของชุมชน สังคม และประเทศ และมีหน้าที่พัฒนาความรู้ให้ทันสมัย จัดการศึกษาให้ตอบสนองต่อความต้องการกำลังคนของประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นแบบอย่างให้แก่สังคมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ โดยให้มีอำนาจหน้าที่จัดการการศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่เหมือนกันคือ ยกตัวอย่างอำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งมีอำนาจหน้าที่

1) กำหนดนโยบายและอนุมัติแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การผลิตและส่งเสริมวิทยฐานะครู การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

2) ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ก็ได้

3) กำกับมาตรฐานการศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษา การเปิดสอนของมหาวิทยาลัย และติดตามประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

4) อนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ประกาศนียบัตรบัณฑิตอนุปริญญา และประกาศนียบัตร

5) พิจารณาการจัดตั้ง การรวมและการยุบเลิกสำนักงานวิทยาเขต บัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย สถาบัน สำนัก ศูนย์ ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ รวมทั้งการแบ่งส่วนราชการหรือหน่วยงานของส่วนราชการดังกล่าว

6) อนุมัติการรับสถาบันการศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัย หรือยกเลิกการสมทบ

7) พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด

8) พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

9) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ

10) แต่งตั้งและถอดถอนประธานกรรมการและกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย

11) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

12) ออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการเงิน การจัดหารายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

13) พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามอบหมาย

14) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

15) พิจารณาและให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยตามที่อธิการบดีหรือสภาวิชาการเสนอ และอาจมอบหมายให้อธิการบดีหรือสภาวิชาการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยได้

16) ส่งเสริม สนับสนุนและแสวงหาวิธีการเพื่อพัฒนาความก้าวหน้าของมหาวิทยาลัย ตลอดจนการปฏิบัติการกิจร่วมกันกับสถาบันอื่น

17) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุไว้เป็นหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะ

ส่วนสถาบันอุดมศึกษาในกำกับมีอำนาจในการตามกฎหมายจัดตั้งเพิ่มเติมมากกว่าในส่วนการบริการจัดการทรัพย์สิน ความสามารถในการหารายได้ ซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ กับสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ คือสถาบันอุดมศึกษา

ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และถือเป็นส่วนราชการส่วนหนึ่งของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และ นวัตกรรม มีระบบบังคับบัญชาในส่วนงานบุคคลซึ่งต่อปลัดกระทรวง แต่ข้อบังคับการบริหารจัดการ การแบ่งส่วนงานให้เป็นเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง การจัดตั้ง การรวมส่วนงาน สำนัก สถาบัน หรือหน่วยงานมีฐานะเทียบเท่าคณะ ให้ทำเป็นกฎกระทรวง ส่วนสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐไม่อยู่ภายใต้ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายระเบียบบริหารกระทรวงการอุดมศึกษา วิจัย และนวัตกรรม

การใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ และถือว่าการสมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ตามกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาถือเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา และ เป็นเจ้าพนักงานในองค์การของรัฐ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของเจ้าพนักงานในหน่วยงานหรือองค์การของรัฐ พ.ศ. 2502 ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องเช่นพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจจัดการอุดมศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาที่กำหนดให้บุคลากรต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล ตามมาตรา มาตรา 19 บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาและบุคลากรต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการทุจริตและประพฤติมิชอบ มาตรา 20 สภาสถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีประมวลจริยธรรมของนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหารและบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษา และผู้เรียน โดยมีกลไกในการส่งเสริม ตรวจสอบ และบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ มาตรา 21 นายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาต้องเป็น แบบอย่างในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีธรรมาภิบาล ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการธรรมาภิบาลและ จริยธรรม และคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง จากบุคคลซึ่งเป็นกลางและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง เพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา

มาตรา 22 สถาบันอุดมศึกษาต้องกำหนดพันธกิจที่มีต่อผู้เรียน บุคลากร สังคม และประเทศโดยรวมอย่างเป็นรูปธรรม และประกาศต่อสาธารณชนเพื่อให้รับทราบกันอย่างกว้างขวาง สถาบันอุดมศึกษาและบุคลากรต้องยึดถือและปฏิบัติตามพันธกิจที่ประกาศตามวรรคหนึ่ง การกำหนดพันธกิจตามมาตรา 22 นี้ สถาบันอุดมศึกษาต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และ

ปรับปรุงพันธกิจดังกล่าวให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและประเทศเป็นระยะ ทั้งนี้ตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด

แม้ว่าประเทศไทยเริ่มตระหนักและให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในรัฐธรรมนูญ และได้ตรากฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติที่ยืนยันถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล เช่น พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่จะยึดถือปฏิบัติตาม แต่สำหรับสถาบันอุดมศึกษาถึงแม้ว่าจะมีบทบัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 แต่ก็มีบัญญัติไว้ลอย ๆ โดยไม่มีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์และองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลและไม่มีสภาพบังคับจึงส่งผลให้นำจะไม่มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับสภาสถาบันอุดมศึกษา

1.5 การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา

การศึกษาพบว่า การกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ปัจจุบันประกอบด้วย การตรวจสอบภายใน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำแนกเป็นการตรวจสอบภายในสถาบันอุดมศึกษาเอง และการตรวจสอบจากภายนอก

1) การตรวจการตรวจสอบภายในของสถาบันอุดมศึกษา

โดยเหตุที่พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 19 – มาตรา 22 กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ดังได้กล่าวมาแล้ว และกฎหมายในมาตราเหล่านี้ยังจัดให้มีการควบคุมตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่ง มาตรา 20 กำหนดให้มีกลไกส่งเสริมการตรวจสอบ จริยธรรม และบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรา 21 ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี และให้ตั้งกรรมการตรวจสอบประกอบด้วย คณะกรรมการธรรมาภิบาลและจริยธรรม คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง จากบุคคลที่เป็นกลางและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบตามข้อบังคับภายใน เพื่อเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับใช้อำนาจและหน้าที่ของการจัดการอุดมศึกษา เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล สอดคล้องกับหลักเกณฑ์บริหารบ้านเมืองที่ดี ที่เน้นให้มีควบคุมและการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานภายในองค์กรเอง ในประเด็นนี้สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา ที่ได้ให้ความเห็นว่า การตรวจสอบภายในเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารจัดการสภาสถาบันอุดมศึกษา เพราะเป็นองค์กรที่ต้องมีอิสระ เสรีภาพทางวิชาการ ตามหลักอัครดาภิบาล ซึ่งเป็นการตรวจสอบตนเอง เป็นการบัญญัติกฎหมายเรื่องการควบคุมตรวจสอบภายในซึ่งบทบัญญัติ

ในลักษณะเช่นนี้ไม่ได้เป็นเรื่องใหม่แต่มีการบัญญัติในกฎหมายมาก่อนแล้วไว้ในกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา และข้อบังคับภายในสภาสถาบันอุดมศึกษา แต่ที่แตกต่างคือได้นำมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาโดยให้สภาสถาบันอุดมศึกษาไปดำเนินการออกข้อกำหนด หรือวางกลไกการตรวจสอบเอง

2) การตรวจสอบจากภายนอกสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในส่วนที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และ ระเบียบบริหารกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และ กฎหมายจัดตั้งจะกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับบัญชาสั่งการกำกับดูแลตรวจสอบ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งสองประเภทต้องถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อรายงานต่อรัฐมนตรีผู้มีอำนาจ ให้เป็นไปตามคำสั่งคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ที่ 39/2559 ในด้านจัดการศึกษาไม่เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษาหรือมาตรฐานหลักสูตร จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่นิสิตนักศึกษา ระบบการศึกษา สังคม หรือประเทศชาติ จงใจ หลีกเลียง หรือประวิงการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา หรือ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่สั่งการ ตรวจสอบความโปร่งใสของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา หรือผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษามีพฤติกรรมล่อไปในทางทุจริต

การควบคุมและกำกับดูแลตรวจสอบสภาสถาบันอุดมศึกษาในด้านการปฏิบัติหน้าที่ให้ เป็นไปวัตถุประสงค์การจัดการศึกษา และให้เป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดการอุดมศึกษา กฎหมายจัดตั้งสภาสถาบันอุดมศึกษา และ จัดการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานหลักสูตร โดยมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และ นวัตกรรม เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ ตาม มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 โดยมีคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็น ผู้กำกับดูแลและให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี ส่วนมาตรฐานการศึกษากฎหมายกำหนดให้ เป็นไปตาม มาตรฐานของคณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการการตรวจสอบ คุณภาพมาตรฐานการศึกษาอย่างเข้มข้น ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 53 ถึงมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติ การอุดมศึกษา ซึ่งให้ถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา สามารถเข้าไปใน สถาบันอุดมศึกษาเพื่อกระทำการใด ๆ เพื่อตรวจสอบสถาบันศึกษาได้ สาเหตุมาจากในอดีตการจัดการ การศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาขาดคุณภาพไม่เป็นตามมาตรฐาน บทบัญญัติมาตรานี้น่าจะขัดต่อ ความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการเนื่องจากการศึกษาและวิจัยจำเป็นที่จะต้องเป็นสิทธิและ เสรีภาพทางวิชาการ การที่มาตรา 57 บัญญัติไว้เช่นนี้จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ถูกแทรกแซงทาง

การเมืองได้ ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษาจะต้องรายงานต่อรัฐมนตรี

การตรวจสอบภายนอกให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การตรวจสอบความชอบด้วยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามและทุจริตแห่งชาติ

การตรวจสอบการกระทำทางปกครองของสถาบันอุดมศึกษาโดยศาลปกครอง ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในกรณีที่กระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จะเห็นได้ว่าการควบคุมตรวจสอบสถาบันอุดมศึกษาโดยมีสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ใช้อำนาจมีการเปลี่ยนแปลงไปจากกฎหมายเดิมที่เคยให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจอิสระในการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน รวมถึงการบริหารจัดการด้านอื่น ๆ จะไม่ถูกตรวจสอบจากภายนอกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและคณะกรรมการการอุดมศึกษาแบบเข้มข้น โดยเฉพาะด้านมาตรฐานหลักสูตรการศึกษา ซึ่งผลมาจากการขาดธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา

จากการศึกษาและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญมีความสอดคล้องกัน ในประเด็นการตรวจสอบเห็นว่าหากรัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งการโดยตรงต่อการจัดการอุดมศึกษา อาจถูกแทรกแซงจากการเมือง ย่อมขัดต่อหลักความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการ ดังนั้น กฎหมายด้านการควบคุมตรวจสอบจึงควรเป็นการตรวจสอบภายในที่มีคุณภาพ โดยบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญในเชิงสอบทาน ทบทวนป้องกัน ไม่ให้เกิดความบกพร่อง หรือเสนอแนวทางการแก้ปัญหาไปพร้อมกับมาตรการตามหลักธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษา

การควบคุมตรวจสอบสถาบันอุดมศึกษาจากองค์กรภายนอกตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา เช่นตรวจสอบโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง คณะกรรมการการอุดมศึกษา คณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา ที่กำหนดมาตรการเข้มข้นขึ้น ยังเป็นการตรวจสอบจากภายนอกสภาสถาบันอุดมศึกษาที่มักจะทำให้เกิดปัญหาขึ้นแล้ว การตรวจสอบตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลที่ควรเป็นการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

1.6 ความรับผิดชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา

สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐคือเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา เป็นคณะบุคคลใช้อำนาจหน้าที่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จึงเป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นเจ้าหน้าที่รัฐตาม กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องรับผิดชอบต่อการกระทำทางปกครอง รวมถึงอาจต้องชำระค่าเสียหายทางแพ่ง ทางปกครอง และ กรรมการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และ เป็นพนักงานในหน่วยงานในองค์การของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในหน่วยงานหรือองค์การของรัฐ พ.ศ. 2502 ต้องรับผิดชอบในทางอาญาในผลการกระทำผิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่เกี่ยวข้องเนื่องด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา

ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลได้กำหนดหลัก ความรับผิดชอบ (Accountability) โดยที่หลักความรับผิดชอบ เป็นหลักการที่สำคัญของการบริการจัดการบ้านเมืองที่ดี และหมายความรวมถึงการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาด้วย เนื่องจาก หลักความรับผิดชอบเป็นหลักการที่แสดงความรับผิดชอบและรับผิดชอบในผลของการกระทำตามบทบาทและหน้าที่ของผู้กระทำและได้กำหนดหลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม (Responsibility) โดยที่หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม เป็นหลักการที่สำคัญของการบริการจัดการบ้านเมืองที่ดี และหมายความรวมถึงการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาด้วย เนื่องจากหลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคมเป็นหลักที่เน้นในเรื่องของการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน ดังนั้นกรรมการสถาบันอุดมศึกษาผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ พนักงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ สถาบันอุดมศึกษาจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติบทกำหนดโทษผู้ปฏิบัติงานภายในสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา และผู้บริหารที่ฝ่าฝืนกฎหมายไว้ ในมาตรา 73 ถึงมาตรา 78 ประกอบด้วยโทษทางปกครองและโทษทางอาญา มีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล แต่กรอบความรับผิดชอบที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลไม่มีความชัดเจนและยังไม่สอดคล้องกับบริบทการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครองของรัฐด้านบริการสาธารณะด้านการศึกษา เป็นภารกิจที่ไม่ได้แสวงหากำไร ค่าตอบแทนกรรมการสภาไม่มีนอกจากเบี้ยประชุม เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ควรให้มีการบัญญัติบทกำหนดโทษให้เหมาะสมกับการใช้ดุลพินิจและสัดส่วนความรับผิดชอบให้เหมาะสม

1.7 ผลกระทบที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลัก ธรรมาภิบาล

จากการศึกษามีข้อเท็จจริงเป็นที่ประจักษ์ว่า หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลเป็นหลักการ
บริหารจัดการที่ดีเป็นสากลที่มีการยอมรับทั่วโลกในการบริหารจัดการที่ดี ประเทศไทยได้มีการนำ
หลักการบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อปฏิบัติในองค์การของรัฐ รวมถึงสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีสภา
สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแทน ต้องปฏิบัติตามแนวทาง พระราชกฤษฎีกาว่า
ด้วยหลักเกณฑ์บริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 และ
พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ซึ่งหากสถาบันอุดมศึกษาได้มีการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม
และธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัดแล้ว จะเกิดประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปตาม
วัตถุประสงค์ แต่การจัดการอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษายังคงขาดธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นผล
โดยตรงต่อคุณภาพการศึกษาของประเทศที่ตกต่ำ นอกจากนี้ การเกิดปัญหาฟ้องร้องกันต่อศาลเป็น
คดีทางปกครอง และคดีอาญาอันเนื่องจากการจัดการอุดมศึกษาที่มีสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ใช้
อำนาจหน้าที่ งานวิจัยนี้จึงเห็นควรให้มีการปรับบทพจนานุกรมที่บัญญัติไว้ในปัจจุบันว่า
สอดคล้องหรือประสิทธิภาพในการบังคับ

2. หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา

ประเทศไทยเป็นนิติรัฐหมายถึงประเทศที่ปกครองโดยกฎหมายดังนั้นหลักนิติธรรม
จึงเป็นหลักการสำคัญต่อการนำมาใช้ในการตรากฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมาย ส่วนการ
บริหารปกครองนั้นโดยเจ้าหน้าที่รัฐนั้นมีการนำเอานิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้โดยมีตรา
ไว้ในกฎหมายบางฉบับ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษามีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ดังนั้นจึงจำเป็นที่
จะต้องยึดเอาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้โดยเฉพาะมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของสภา
มหาวิทยาลัย ซึ่งจะวิเคราะห์ในรายละเอียด ดังนี้

2.1 หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล (The Rule of Law and Good Governance)

1) หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

ในการปกครองระบบนิติรัฐนั้น “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ถือว่าเป็นหลักการสำคัญ
ของการปกครองในระบบนิติรัฐ แนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือ
ผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย คำกล่าวที่ว่านิติรัฐคือ “รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่
โดยมนุษย์ (government of law and not of men)” และหลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ
หลายประการ ที่สำคัญได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ

ขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ส่วนหลักนิติธรรมนั้นก็เป็หลักการสำคัญในการปกครองในระบบนิติรัฐเนื่องจากหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมที่ยอมรับนับถือกันเป็นสากล เพราะเป็นหลักการที่มีเป้าหมายที่จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย

หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายที่มีหลักการสำคัญว่า คือธรรมของกฎหมาย หมายความว่ากฎหมายที่ตราออกมานั้นจะต้องมีความเป็นธรรมซึ่งหากพิจารณาถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาในการออกกฎเพื่อใช้ในการบริหารจัดการสภาสถาบันอุดมศึกษาของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่แล้วกฎที่ออกมานั้นย่อมมีความสำคัญที่จะมาจากขอบเขตและคุณธรรมในการบังคับใช้และการปฏิบัติตาม จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่จะออกกฎเพื่อเป็นเครื่องมือบริหารที่จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม

องค์ประกอบของหลักนิติธรรม (Elements of The Rule of Law)

ในการออกกฎหรือกฎหมายที่จะใช้กับหน่วยงานรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) นั้นกฎหรือกฎหมายจะต้องมี องค์ประกอบสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคนไม่เว้นยกเว้นบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นทุกคนย่อมมีความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน

(2) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย เพื่อให้เกิดการรับรู้ถึงสิทธิหน้าที่ที่จะได้รับการคุ้มครองและจะต้องปฏิบัติตาม

(3) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต เป็นไปตามหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังกรณีที่เป็นโทษ

(4) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม เพื่อมิให้เป็นปัญหาต่อการตีความ

(5) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง เพื่อเป็นการป้องกันความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย

(6) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ ซึ่งอาจจะขัดกับความสงบสุข ศีลธรรม และความสงบเรียบร้อย

(7) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่จะเปลี่ยนแปลงไปได้

(8) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้อง
 ต้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

หลักนิติธรรมตามที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาการใช้อำนาจหน้าที่ของสภา
 สถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย เป็นการกระจายอำนาจปกครองด้านการ
 บริการการศึกษาให้แก่สภาสถาบันอุดมศึกษาในส่วนมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และ เป็นการ
 แบ่งอำนาจการปกครองให้สภาสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ เพื่อเป็นการตอบสนอง
 สังคมตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งมหาวิทยาลัย ตามหลักการบริหารจัดการการศึกษาที่มุ่งเน้นให้มี
 ความอิสระ คล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการตอบสนองสังคมประเทศชาติ และเพื่อให้เกิด
 ประสิทธิภาพคุ้มค่าสูงสุด การบริหารจัดการของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษา นอกจากจะต้อง
 อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม แล้วมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการภายใต้หลักธรรมาภิบาล
 (Good Governance) ซึ่งเป็นหลักสากลที่ใช้เป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี
 และหลายประเทศใช้เป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาอีกด้วย

2) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)”

“หลักธรรมาภิบาล” หรืออาจเรียกว่า “หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good
 Governance)” เป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการปกครองหรือบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทาง
 สำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่าย
 วิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รัก
 สามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือ
 สร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขภัยภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมา
 ในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็น
 คุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมี
 พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุค
 ปัจจุบัน ซึ่งองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลักดังนี้

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับการ
 เป็นไปตามกฎหมาย ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความยุติธรรม
 ของประชาชน

(2) หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพที่สุจริตจนกลายเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกองค์กรให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

(4) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็น การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ การทำประชาพิจารณ์ การร่วมลงประชามติ หรืออื่น ๆ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

(5) หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ที่พร้อมจะรับผิดชอบหากมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น

(6) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและมีการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ข้อนี้เป็นหลักที่ใช้กับการบริหารปกครองทั่วไปซึ่งหากจะนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับสถาบันอุดมศึกษาแล้วหลักธรรมาภิบาลจะมีมากกว่าเนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการสร้างบุคลากรให้มีความรู้และมีคุณภาพให้แก่ประเทศจึงต้องมีการบริหารจัดการที่ใช้หลักธรรมาภิบาลหลายด้านซึ่งในสถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยของต่างประเทศมีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยไว้ซึ่งจะได้วิเคราะห์ต่อไป

หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลเป็นหลักที่สภาสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นองค์กรของรัฐต้องนำมาปฏิบัติในการบริหารจัดการอุดมศึกษาของคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์บริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลสากลที่มหาวิทยาลัยทั่วโลกถือหลักปฏิบัติ กฎหมายดังกล่าวมีผลผูกพันการดำเนินงานหน่วยงานของรัฐในระบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมด ซึ่งรวมถึงมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งทั้งมหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบของการกำกับดูแลและระบบควบคุมให้ต้องปฏิบัติยึดถือเป็นแนวทางการดำเนินงานทุกเรื่อง คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้นำไปสรุปออกเป็นข้อปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาไว้ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งได้นำไปเป็นแนวปฏิบัติ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2556) ประกอบด้วย

(1) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง การดำเนินการจัดการศึกษาภายใต้อำนาจหน้าที่สภาสถาบันอุดมศึกษาต้องให้ความสำคัญถึงผลการปฏิบัติราชการทางปกครองที่มุ่งสู่

การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมา ดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมี ผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติ ราชการจะ ต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงาน และ ระบบงานที่เป็น มาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและ เป็นระบบ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาจัดการการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์การจัดการศึกษา ให้เกิด ความคุ้มค่า ประหยัดงบประมาณของชาติ มีความสำคัญอย่างยิ่งในการใช้อำนาจหน้าที่ของสภา สถาบันอุดมศึกษา ในการใช้อำนาจหน้าที่ในด้านการออกนโยบายและการติดตามตรวจสอบผลการ ดำเนินการให้เกิดประสิทธิผลตามนโยบายและแผนงาน

(2) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การบริหารราชการการจัดการอุดมศึกษา ของสภาสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นตามแนวทางการ กำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการ ปฏิบัติงาน โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหาร จัดการที่เหมาะสมให้องค์การสามารถใช้ ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถ ในการปฏิบัติราชการตามภารกิจ เพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทุกกลุ่ม

(3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง การดำเนินงานของสภา สถาบันอุดมศึกษาต้องให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดและสร้างความ เชื่อมั่นความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนอง ตามความคาดหวัง ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่าง เพื่อให้เกิดการยอมรับจากทุกภาค ส่วนที่มีส่วนได้เสียกับการจัดการศึกษา เพื่อป้องกันความขัดแย้งภายใต้การจัดการอุดมศึกษาในสภา สถาบันอุดมศึกษา

(4) หลักการรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึงสภาสถาบันอุดมศึกษาต้อง แสดงความรับผิดชอบต่อในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้น ควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงให้เห็นถึงความสำนึกในการ รับผิดชอบต่อปัญหา สาธารณะของผู้ปฏิบัติ

(5) หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึงดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของ สภาสถาบันอุดมศึกษาต้องมีกระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมาชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และ สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอน ในการดำเนินกิจกรรม หรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถมีการตรวจสอบที่ได้มาตรฐานและ

ได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน รวมถึงการรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนได้รับทราบ

(6) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การดำเนินงานภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของสถานบันอุดมศึกษา ในด้านต่าง ๆ ต้องให้ ผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไข ปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา เพื่อให้เกิดความไว้วางใจและมีส่วนร่วม เข้าถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายสภาพปัญหา ป้องกันความขัดแย้ง

(7) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ที่สถานบันอุดมศึกษาให้มีการถ่ายโอนอำนาจ การตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจจาก ให้แก่หน่วยงาน ดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจ และความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้างควมพึงพอใจในการให้บริการ ต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุง กระบวนการ และเพิ่มผลิตภาพ เพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของ สถานบันอุดมศึกษา

(9) หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การดำเนินการจัดการศึกษา สถานบันอุดมศึกษา ต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนให้ได้รับการปฏิบัติและได้รับการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกด้านชาย /หญิงถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการสภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ

(10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หมายถึงการดำเนินการจัดการ อุดมศึกษาของสถานบันอุดมศึกษา ต้องให้มีความอิสระในการการอภิปราย แสดงเหตุผล โดยการหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้ กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญโดยฉันทามติไม่ จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์ เพื่อให้การดำเนินแบบกลุ่มคณะบุคคลได้ สามารถดำเนินการไปได้หลักประชาธิปไตย และเคารพในฉันทามติ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบาย แห่งรัฐ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2562 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐรวมถึง สถานบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ ออกข้อบังคับว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมและให้

ผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและมีการตรวจสอบผลการปฏิบัติตามจริยธรรมด้วย

จากการทบทวนวรรณกรรมกล่าวได้ว่า หลักธรรมาภิบาลทุกข้อเป็นหลักการที่สำคัญที่องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องปฏิบัติ รวมถึงสภาพสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญในการจัดการอุดมศึกษาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามแผนการศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ และในการจัดการที่ดีมีจุดประสงค์ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดการบริหารงานภาครัฐ รวมถึงให้มีความรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติซึ่งสรุปหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาได้ดังนี้

(1) หลักนิติธรรม โดยให้จัดทำกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ทันสมัย มีความเป็นธรรมและยุติธรรม รัดกุม รวดเร็วและใช้บังคับได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย การแบ่งแยกอำนาจ การกระจายอำนาจ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การใช้ อำนาจ การเป็นอิสระที่ไม่ถูกแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(2) หลักจริยธรรม โดยจัดทำประมวลจริยธรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยที่มุ่งไปสู่ความซื่อสัตย์ ขยัน มีระเบียบวินัย หน่วยงานและบุคลากรต้องมีความสุจริต ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ

(3) หลักความโปร่งใส โดยการกำหนดวิธีการและวิธีปฏิบัติที่ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

(4) หลักการมีส่วนร่วมโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและวิธีปฏิบัติเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมเสนอและร่วมตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนการบริการจัดการอย่างเสมอภาค

(5) หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้ชัดเจน ตลอดจนสนับสนุนให้มีการพัฒนาจริยธรรมในการทำงานที่มีเป้าหมายที่นำไปสู่การตระหนักในหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ต่อหน่วยงานและต่อสังคม และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายรวมถึงมีกลไกที่สามารถตรวจสอบได้

(6) หลักความรับผิดชอบโดยกำหนดให้ผู้กระทำเ้ามีความรับผิดชอบทั้งทางปกครอง ทางแพ่งและทางอาญาในผลการปฏิบัติ

(7) หลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้มีการบริหารจัดการตามหลักการบริการจัดการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ

นอกจากนี้กฎหมายที่เกี่ยวกับการอุดมศึกษา พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ 1 พฤษภาคม 2562 ได้บัญญัติหลักการจัดการอุดมศึกษาไว้ในหมวดที่ 2 9 มาตรา ประกอบด้วย หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักเสรีภาพทางวิชาการ หลักความเป็นอิสระ หลักความเสมอภาค หลักธรรมาภิบาล ซึ่งให้อำนาจ รัฐมนตรีนำไปออกกฎหมายระดับรองเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษานำไปเป็นแนวปฏิบัติ และให้มีการรายงานผลการปฏิบัติต่อประชาชน เพื่อเป็นการคุ้มครองหลักการจัดการอุดมศึกษา

ปัจจุบันหลักธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ได้บัญญัติในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ไว้ในมาตรา 19 ถึงมาตรา 22 ดังได้กล่าวมาแล้วนั้นสรุปใจความสำคัญได้ว่า ให้สถาบันอุดมศึกษาและบุคลากร ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา จัดให้มีระบบควบคุมภายในและตรวจสอบ เพื่อป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบ ให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภา และผู้ปฏิบัติงาน โดยให้มีกลไกตรวจสอบและบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ ในส่วนของสภาสถาบันอุดมศึกษาประกอบด้วย นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ต้องปฏิบัติแบบอย่างในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีธรรมาภิบาล และให้ สภาสถาบันตั้งกรรมการตรวจสอบ เพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา กล่าวได้ว่า ข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของสภาสถาบันอุดมศึกษา ยังไม่ได้มีการตราเป็นกฎหมายซึ่งจะได้มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา มาตรา 10 ซึ่งออกเป็นกฎหมายในระดับรองแต่ยังไม่ได้มีการประกาศใช้ จึงยังไม่มีสภาพบังคับในปัจจุบัน

3. หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยของต่างประเทศ

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการสากลที่หลายประเทศทั่วโลกให้ความสำคัญและนำไปเป็นหลักในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยได้สร้างกลไกทางกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล เช่น หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของออสเตรเลีย (University governance in Australia) และ “ข้อกำหนดธรรมาภิบาลระดับประเทศ (National Governance Protocols : NGP)” ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยของออสเตรเลีย และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเจมส์คุก ค.ศ. 1997 (James Cook University act 1997) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ออกตามข้อกำหนด NGP เนื่องจากมหาวิทยาลัยเจมส์คุกเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศออสเตรเลียและยังเปิดสาขาที่สาธารณรัฐสิงคโปร์อีกด้วย หลักธรรมาภิบาลของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อใช้เป็นแนวทางในการ

จัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและ
 ธรรมาภิบาล

การใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของ
 ออสเตรเลีย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มีรายละเอียดดังนี้

1) การใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมของออสเตรเลีย

มหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลียก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐและเขตปกครอง
 ตนเอง โดยรัฐบาลกลางได้ออกกฎหมายสำหรับกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน
 เรียกว่า ข้อกำหนดธรรมาภิบาลระดับประเทศ (National Governance Protocols หรือ NGPs) เพื่อให้
 สภามหาวิทยาลัย ผู้บริหาร มหาวิทยาลัยทุกแห่งถือปฏิบัติร่วมกัน ข้อกำหนดที่สำคัญ ได้แก่

(1) มหาวิทยาลัยต้องกำหนดวัตถุประสงค์ หรือหน้าที่อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติ
 มหาวิทยาลัย

(2) มหาวิทยาลัยต้องกำหนดหน้าที่ จรรยาบรรณ รวมทั้งบทลงโทษของกรรมการ
 สภามหาวิทยาลัย

(3) มหาวิทยาลัยต้องยอมรับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย
 โดยการแต่งตั้งอย่างเป็นระบบ

(4) มหาวิทยาลัยกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ภายใน
 มหาวิทยาลัย

(5) มหาวิทยาลัยต้องประเมินและบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

(6) สภามหาวิทยาลัยต้องรับเอาข้อกำหนดความรับผิดชอบตามข้อกำหนดธรรมาภิ
 บาลแห่งชาติ (NGPs)

(7) สภามหาวิทยาลัยต้องจัดให้มีโครงการพัฒนากรรมการสภามหาวิทยาลัย

(8) องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยมีกรรมการสภาไม่เกิน 22 คน โดยเป็นผู้มี
 ความรู้ความชำนาญด้านการเงิน การพาณิชย์ โดยกรรมการจากภายนอกมีจำนวนมากกว่ากรรมการ
 ภายใน

(9) สภามหาวิทยาลัยกำกับดูแลกิจการของมหาวิทยาลัยโดยกำหนดขึ้นตอนอย่าง
 เหมาะสม

(10) จัดทำรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัยโดยเน้นประสิทธิผลของการดำเนินงาน
 และการจัดการความเสี่ยง

ข้อกำหนดธรรมาภิบาลแห่งชาติ (NGPs) ถูกนำมาใช้ผ่านเครื่องมือกองทุนของ
 พระราชบัญญัติการ สนับสนุนอุดมศึกษา (The Higher Education Support Act) เพื่อเป็นกลไก

ในการตอบสนองและสะท้อนถึงการจ้ดลำดับความสำคัญ นอกจากนี้ สภามหาวิทยาลัยได้จัดตั้งโปรแกรมการพัฒนาธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (The University Governance Professional Development หรือ UGPD Program) เพื่อร่วมมือและพัฒนากการสร้างธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นการบัญญัติเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง นำไปปฏิบัติและบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน

สำหรับขนาดของกรรมการสภามหาวิทยาลัยออสเตรเลียมีจำนวน 18 คน สามารถเข้าสู่อำแหน่งได้สามทางหลัก คือ การแต่งตั้ง การสรรหา และการเลือกตั้ง และกรรมการสภาโดยตำแหน่งในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะมีกรรมการสภาฯ ที่เลือกตั้งจากบุคลากรสายวิชาการ 1-2 คน บุคลากรสายสนับสนุนหรือวิชาชีพ 1 คน นักศึกษาระดับปริญญาตรี 1 คน นักศึกษาบัณฑิตศึกษา 1 คน และศิษย์เก่า 1-2 คน

สภามหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลียส่วนใหญ่มีการจัดประชุมสภาฯ ประมาณปีละ 6 ครั้ง แต่จะจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในแต่ละเดือน มหาวิทยาลัยบางแห่งจะมีการจัดประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (Retreat) ปีละ 1 ครั้ง สภามหาวิทยาลัยเครือรัฐออสเตรเลียมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ สภามหาวิทยาลัยในฐานะองค์กร นายกสภามหาวิทยาลัย อุปนายกสภาฯ กรรมการสภาฯ และเลขานุการสภาฯ สภามหาวิทยาลัยต้องเกี่ยวข้องกับการกำกับการทำงานด้านการบริหารจัดการของอธิการบดี ผู้บริหารระดับสูง และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งแต่ละบุคคลหรือองค์กรจะต้องมีบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนการทำงานซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่การพัฒนามหาวิทยาลัยอย่างยั่งยืน

แนวปฏิบัติของสภาฯ อาจ会有ความแตกต่างกันในแต่ละมหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติการจัดตั้งมหาวิทยาลัย แต่โดยทั่วไปหน้าที่หลักจะมีความคล้ายคลึงกัน ได้แก่ การอนุมัติ การแต่งตั้ง จัดตั้ง การกำกับ ตรวจสอบ และการกำหนดหลักเกณฑ์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) การอนุมัติให้ความเห็นชอบต่อพันธกิจ ทิศทางกลยุทธ์ งบประมาณประจำปี แผนแม่บท แผนธุรกิจ ผลการดำเนินงานประจำปี กิจกรรมเชิงพาณิชย์ การสำเร็จการศึกษา รางวัล ปริญญาเกดติมศักดิ์ รวมทั้งรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัย

(2) การแต่งตั้ง จัดตั้ง สนับสนุน (รวมทั้งถอดถอน) นายกสภามหาวิทยาลัย อุปนายกสภาฯ คณะกรรมการสภาฯ กรรมการสภาฯ อธิการบดี ผู้บริหารระดับสูง รวมทั้งการจัดตั้ง พัฒนา ยกเลิก คณะ หน่วยงาน วิทยาเขต และสถานที่ตั้งของมหาวิทยาลัย

(3) การกำกับ ตรวจสอบ กิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสนับสนุน วัตถุประสงค์ นโยบาย และความสนใจของ มหาวิทยาลัย ประเมินผลการทำงาน และดูแลการบริหารมหาวิทยาลัยในระดับนโยบาย เช่น การตรวจสอบการบริหารจัดการของอธิการบดี ผลการดำเนินงานด้านกลยุทธ์และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการจัดการความเสี่ยงและการดำเนินการเชิงพาณิชย์

(4) การกำหนดหลักเกณฑ์ นโยบาย กฎระเบียบ และคำสั่งให้สอดคล้องกับ กฎหมายและความ ต้องการของผู้มีส่วนร่วม สังคม ชุมชน

การปฏิบัติหน้าที่ของนายกสภามหาวิทยาลัย นายกสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นผู้นำ ของกรรมการ สภามหาวิทยาลัย บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ ของนายกสภาฯ ที่สำคัญ ได้แก่ การเป็นประธานของการ ประชุมสภามหาวิทยาลัย การกำกับการจัดทำวาระการประชุม การกำกับ การทำงานของสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภาฯ และ คณะกรรมการสภาฯ รวมทั้งประเมินผลงาน ของอธิการบดีตามวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์

การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภาฯ มีหน้าที่ความ รับผิดชอบตามหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย และช่วยเหลืองานของมหาวิทยาลัยนอกเหนือจากการ เข้าร่วมประชุม กรรมการสภาฯ ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ในภาพรวม ด้วยความ สุจริต น่าเชื่อถือ โปร่งใส เปิดเผย และหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน โดยนำความรู้ ความเชี่ยวชาญ มาช่วยพัฒนามหาวิทยาลัยตามที่มหาวิทยาลัย คาดหวัง

การปฏิบัติหน้าที่ของเลขานุการสภามหาวิทยาลัย เลขานุการสภาฯ เป็นผู้ที่รับผิดชอบ งานด้านการปฏิบัติงาน งานธุรการ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับนายกสภาฯ และกรรมการสภาฯ เป็นผู้ที่ต้องมีความรู้ความสามารถ และเข้าใจกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ มหาวิทยาลัย

การปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี อธิการบดีจะรับผิดชอบงานด้านการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยทั้งหมด การกำหนดกลยุทธ์ การปฏิบัติตามกลยุทธ์ และการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย ให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ แผนธุรกิจ และนโยบายของสภาฯ บริหารงบประมาณ จัดทำกิจกรรม และบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามกรอบ ของกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ให้ คำแนะนำและสารสนเทศกับสภามหาวิทยาลัยในประเด็นที่ เกี่ยวกับ กลยุทธ์ การเงิน รายงานภาระ ผูกพัน และประเด็นสำคัญอื่น ๆ ที่เกิดขึ้น

สภามหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญของมหาวิทยาลัยในด้าน ต่างๆ เช่น การกำกับดูแล นโยบายและกิจกรรมด้านการจัดการเรียนการสอน การกำกับดูแลนโยบาย และกิจกรรมด้านการพัฒนานุเคราะห์ การบริหารการเงินและงบประมาณ การกำกับดูแล นโยบาย และกิจกรรมของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมเชิงพาณิชย์ การบริหารสินทรัพย์เชิงกายภาพ และทรัพย์สินทางปัญญา

การมีส่วนร่วมของสภาฯ จะดำเนินการผ่านการทำงานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งแต่งตั้งโดยสภา มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลียมีการจัดตั้งคณะกรรมการ หลายชุดขึ้นกับประเด็นที่สภาฯ แต่ละแห่งให้ความสำคัญ และอาจจะมีชื่อเรียกต่างกันหรือมีการ

รวมงานเข้าด้วยกัน เช่น คณะกรรมการการเงิน สิ่งอำนวยความสะดวก ทรัพยากร (Finance, Facilities, Resources) อาจจะใช้ชื่อ คณะกรรมการการเงิน (Finance Committee) หรือคณะกรรมการการเงิน และสิ่งอำนวยความสะดวก (Finance and Facilities Committee) เป็นต้น

คณะกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งมากที่สุด ได้แก่ คณะกรรมการตรวจสอบ บัญชีและความเสี่ยง คณะกรรมการการเงิน สิ่งอำนวยความสะดวก ทรัพยากร รองลงมา ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาปริญญาเกิตติมศักดิ์ คณะกรรมการวิชาการ และคณะกรรมการสรรหา ความสัมพันธ์ระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับหน่วยงานอื่น ๆ สภามหาวิทยาลัยมีความสัมพันธ์กับ หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย เช่น สภา วิชาการ สมาคมศิษย์เก่า สภา นักศึกษามหาวิทยาลัยให้ความสำคัญกับสภาวิชาการ โดยมหาวิทยาลัยทุกแห่งจะมีสภาวิชาการหรือ คณะกรรมการวิชาการ และกำหนดให้มีตัวแทนของสภาวิชาการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งของสภา

หากพิจารณาเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลัก นิติธรรมและธรรมาภิบาลของต่างประเทศของออสเตรเลียนั้น จะเห็นได้ว่า เนื่องจากมหาวิทยาลัย ประเทศออสเตรเลียได้กำหนดกฎหมาย ธรรมนูญไว้เป็นกฎหมายกลาง และ กฎหมายระดับ พระราชบัญญัติจัดตั้งของมหาวิทยาลัย จะกำหนด ที่มา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน การ ตรวจสอบ การดำเนินงานของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยไว้ชัดเจน เช่น รวบรวมวิธีปฏิบัติที่ดี (Good Practice) เป็นฐานข้อมูลเพื่อใช้เผยแพร่แนวทางให้กับมหาวิทยาลัยทั่วประเทศหรือแก่ผู้ที่ให้ความ สนใจ ประกอบด้วย ธรรมาภิบาล (Governance) การจัดการ การวางแผน การทบทวน การเรียนการสอน การรับรองการอนุมัติบุคคลากร นักศึกษาการวิจัยและที่ปรึกษาการวิจัยอบรม ความร่วมมือกับ ชุมชนและอุตสาหกรรม บริการสนับสนุน ห้องสมุดและเทคโนโลยีสารสนเทศกิจกรรมต่างประเทศ และคนพื้นเมือง ซึ่งในกรณีของหลักนิติธรรมถือเป็นหลักการหนึ่งที่มีความสำคัญในการทำหน้าที่ ต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ของพนักงาน หรือบุคคลที่สนใจในออสเตรเลีย และโดยเฉพาะในกลุ่มคนที่ เป็นกรรมการในสภามหาวิทยาลัยจำเป็นต้องยึดแนวทางนี้เป็นหลักในการใช้อำนาจ และหน้าที่ ซึ่งหลักดังกล่าวนี้ประกอบด้วย

(1) มหาวิทยาลัยต้องกำหนดวัตถุประสงค์ หรือหน้าที่อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัย

(2) มหาวิทยาลัยต้องกำหนดหน้าที่ จรรยาบรรณ รวมทั้งบทลงโทษของกรรมการ สภามหาวิทยาลัย

(3) มหาวิทยาลัยต้องยอมรับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยการแต่งตั้งอย่างเป็นระบบ

- (4) มหาวิทยาลัยกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ภายในมหาวิทยาลัย
- (5) มหาวิทยาลัยต้องประเมินและบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น
- (6) สภามหาวิทยาลัยต้องรับเอาข้อกำหนดความรับผิดชอบตามข้อกำหนดธรรมาภิบาลแห่งชาติ (NGPs)
- (7) สภามหาวิทยาลัยต้องจัดให้มีโครงการพัฒนากรรมการสภามหาวิทยาลัย
- (8) องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยมีกรรมการสภาไม่เกิน 22 คน โดยเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญด้านการเงิน การพาณิชย์ โดยกรรมการจากภายนอกมีจำนวนมากกว่ากรรมการภายใน
- (9) สภามหาวิทยาลัยกำกับดูแลกิจการของมหาวิทยาลัยโดยกำหนดขั้นตอนอย่างเหมาะสม
- (10) จัดทำรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัย โดยเน้นประสิทธิผลของการดำเนินงานและการจัดการความเสี่ยง

จากหลักดังกล่าวที่รัฐบาลของออสเตรเลียได้กำหนดไว้ ทำให้การทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้นนอกจากจะมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนตามที่มหาวิทยาลัยได้กำหนดไว้แล้ว การทำหน้าที่ดังกล่าวยังต้องมีการถูกตรวจสอบและมีบทลงโทษ ออสเตรเลียมีหน่วยงานสถาบันธรรมาภิบาลแห่งชาติที่เรียกว่า (University Governance Program: NIG) โดยเป็นหน่วยประสานงานของ UGPD ซึ่งมีสำนักงานอยู่ที่มหาวิทยาลัยแคนเบอร์รา มีหน้าที่ศึกษาวิจัยในสาขาวิชา ศึกษาวิธีปฏิบัติและให้การศึกษาในเรื่องธรรมาภิบาลแก่หน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชนโดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ ปรับปรุงกิจกรรมธรรมาภิบาลในออสเตรเลียและภูมิภาคนี้ให้ดีขึ้น กิจกรรมของ NIG ประกอบด้วย การจัดเวทีเสวนาทั้งเวทีสาธารณะและเวทีเฉพาะการกำหนดหัวข้อวิจัย การให้คำปรึกษา การประเมินผลธรรมาภิบาล และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สมาชิก NIG มีเครือข่ายกับหน่วยงานและผู้เชี่ยวชาญทั้งในออสเตรเลียและนานาชาติในเรื่องธรรมาภิบาลร่วมสมัย หากการทำหน้าที่นั้นเป็นไปในทางที่มีชอบด้วยกฎหมาย โดยเป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ เป็นต้น นอกจากนั้นการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยยังเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนที่ทำให้การได้มาซึ่งกรรมการที่มีความรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา อันทำให้ได้มาซึ่งการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยที่ชอบธรรม งานวิจัยนี้ได้้นำตัวอย่าง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเจมส์คุก ค.ศ. 1997 (James Cook University Act, 1997) มาประกอบการศึกษาซึ่งได้แสดงรายละเอียดไว้ในบทที่ 2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการอุดมศึกษาของประเทศออสเตรเลีย มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายกลาง ได้กำหนดรายละเอียดอำนาจ

และหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา วิธีการปฏิบัติรวม ความรับผิดชอบการดำเนินงานไว้ชัดเจน
ในกฎหมายกลาง ไม่ต้องตีความหรือ ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาไปออกกฎหมายสำคัญในการบริหาร
เอง ซึ่งเป็นปัญหาในการตีความและเกิดข้อพิพาทจากการดำเนินการของสภาสถาบันอุดมศึกษา
จำนวนมาก

2) การใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล
ของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย โดยถือว่าค่านิยม
หลักของสถาบันอุดมศึกษาคือการกำกับดูแลกิจการที่ดี (The Core Values of Higher Education)
ก็คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยกำหนดว่าการกำกับดูแลที่ดีหรือการนำหลัก
ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยนั้นเป็นหัวใจสำคัญโดยมีความสำคัญต่อการพัฒนาสถาบันศึกษาเป็นอย่างยิ่ง
ดังนั้น จึงสนับสนุนให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยมาร่างเป็นประมวลกฎหมายซึ่ง
เรียกว่า Code โดยได้มีการพัฒนา ปรัชญาหรือร่วมกันกับ CUC สมาชิกและผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งการ
จัดทำ Code ของสหราชอาณาจักรนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อระบุคุณค่าที่สำคัญและการปฏิบัติที่ดี การ
กำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพของสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการที่ทำหน้าที่จัดทำ
Code ระบุว่า การใช้จรรยาบรรณเพียงอย่างเดียวไม่สามารถบรรลุธรรมาภิบาลได้ การกำกับดูแลที่ดี
ต้องมีความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งบนพื้นฐานของการเคารพซึ่งกันและกัน การไว้วางใจและความสุจริต
ระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแล กับผู้บริหารระดับสูงของสถาบัน

ดังนั้น การใช้หลักธรรมาภิบาลต้องควบคู่ไปกับเครื่องมือทางการปกครองของ
สถาบันและข้อกำหนดทางกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการกำกับดูแลนี้จะต้องถูก
ตรวจสอบ หรือทุก ๆ 4 ปีอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้แน่ใจว่าข้อกำหนด กฎระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้ยังคง
เหมาะสมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการรับประกันคุณภาพของหน่วยงานที่กำกับดูแลที่
มีประสิทธิภาพในภาคส่วนของสหราชอาณาจักร โดยสภามหาวิทยาลัยของสหราชอาณาจักรได้วาง
บทบาทให้มหาวิทยาลัยต้องมีหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

(1) ทุกมหาวิทยาลัยต้องมีสภามหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่เข้มแข็งจริงจังทำหน้าที่กำหนด
ทิศทางเป้าหมายและดูแลว่ามหาวิทยาลัยสามารถบรรลุเป้าหมายได้จริง

(2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยต้องมีความประพฤติดีในฐานะบุคคลสาธารณะ อัน
ได้แก่ ไม่เห็นแก่ตัว มีความมั่นคงในจริยธรรม มีเป้าหมายชัดเจนตรวจสอบได้ เปิดเผย ชื่อสัตย์ และ
มีภาวะผู้นำ

(3) สภามหาวิทยาลัยต้องประชุมอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อย 4 ครั้งต่อปี สมาชิกต้อง
เข้าร่วมสม่ำเสมอ และแสดงบทบาทจริงจัง

(4) สภามหาวิทยาลัยควรจัดให้มีเอกสารประกาศหน้าที่หลักของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งควรประกอบด้วยเรื่องต่อไปนี้

(4.1) อนุมัติ วิทยาลัยทัศน์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ แผนระยะยาว KPI และงบประมาณประจำปีขององค์กร และดูแลความเป็นไปตามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสถาบัน

(4.2) แต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดของสถาบัน และกำหนดกลไกการประเมินผลงาน

(4.3) กำหนดให้มีระบบติดตาม ควบคุม และกำกับดูแล ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบด้านการเงิน การประเมินความเสี่ยง การร้องทุกข์ และการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

(4.4) ติดตามประเมินผลงานตามแผนและ KPI โดยจัดให้มีการเปรียบเทียบ (benchmarking) กับองค์กรอื่นที่เหมาะสม

(5) เอกสารตามข้อ 4 ต้องประกาศอย่างกว้างขวาง รวมทั้งบนอินเทอร์เน็ตและในรายงานประจำปี ซึ่งจะมีการระบุบุคคลที่เป็นผู้มีบทบาทหลักรวมทั้งมีการสรุปว่าสภามหาวิทยาลัยได้มอบอำนาจอะไรบ้างให้ฝ่ายจัดการเป็นดำเนินการหรือได้กำหนดให้ฝ่ายจัดการเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

(6) กรรมการสภาแต่ละคนต้องทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของสถาบัน ไม่ใช่ทำตัวเป็นผู้แทนปกป้องผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม และจะต้องมีการเปิดเผยผลประโยชน์ของกรรมการแต่ละคนอย่างกว้างขวาง

(7) นายกสภาฯ มีหน้าที่เป็นผู้นำของสภา และรับผิดชอบต่อการทำให้สภาทำงานอย่างได้ผล และคอยดูแลว่าสถาบันมีความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วนและใกล้ชิด

(8) อธิการบดีทำหน้าที่นำเสนอทิศทางเชิงกลยุทธ์ และการจัดการองค์กร และรับผิดชอบการใช้เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน อธิการบดีรับผิดชอบต่อสภามหาวิทยาลัย ในการจัดการให้บรรลุเป้าหมายของสถาบัน และรับผิดชอบการใช้อำนาจที่ได้รับมอบอำนาจจากสภามหาวิทยาลัยหรือที่สภากำหนดให้เป็นอำนาจของอธิการบดี โดยที่สภามหาวิทยาลัย จะมีการตรวจสอบทบทวนเรื่องนี้เป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ

โดยการทำหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้เป็นไปตามหลักหลักปฏิบัติในการทำงานสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย

(1) สภามหาวิทยาลัยได้รับความไว้วางใจให้ดูแลการเงินของแผ่นดินจึงต้องทำงานภายใต้มาตรฐานสูงสุดของหลักธรรมาภิบาล และทำงานภายใต้หลักปฏิบัติในการทำงานสาธารณะ

(2) สภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภาแต่ละคน จะต้องมีวัตรปฏิบัติที่เหมาะสม ในฐานะบุคคลสาธารณะ อันได้แก่ ความไม่เห็นแก่ตัว ความมั่นคงไม่คลอนแคลนต่อสิ่งเข้าชวน มี วัตถุประสงค์ชัดเจน ตรวจสอบได้ เปิดเผย ชื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำ

(3) ขอให้เอาใจใส่ Combined Code ในเอกสารแนบด้วย

(4) หลักปฏิบัติในการทำหน้าที่สภามหาวิทยาลัยนี้เป็นหลักทั่ว ๆ ไป แต่ละ มหาวิทยาลัยที่มีลักษณะเฉพาะควรพัฒนาหลักปฏิบัติ (หรือไม่ปฏิบัติ) ที่จำเพาะของตนเองขึ้นใช้

หากพิจารณาเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลัก นิติธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศอังกฤษนั้น จะเห็นได้ว่า มหาวิทยาลัยทุกแห่งของอังกฤษ จะต้องมิสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางเป้าหมายและดูแลว่ามหาวิทยาลัยสามารถ บรรลุเป้าหมายได้จริง และกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ถูกรับเลือกมานั้นจะต้องมีความประพฤติดี ในฐานะบุคคลสาธารณะ ประกอบด้วย ไม่เห็นแก่ตัว มีความมั่นคงในจริยธรรม มีเป้าหมายชัดเจน ตรวจสอบได้ เปิดเผย ชื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำ และที่สำคัญจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลัก ธรรมาภิบาล สำหรับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้นอังกฤษได้เล็งเห็น ถึงความสำคัญในเรื่องดังกล่าว จึงได้กำหนดทิศทางการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ไว้อย่างชัดเจน โดยเน้นให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้เกิดประเด็นปัญหา ในเรื่องของการใช้อำนาจในการที่ไม่ชอบเกิดขึ้น อังกฤษได้ตั้งหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องและ เชื่อมโยงการทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วย Committee of Chairmen of University: CUC ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งที่อังกฤษได้มีการตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานกลางของนายก สภามหาวิทยาลัย (University Chairs) ซึ่งสมาชิกประกอบด้วยนายกสภา (Chair) ขององค์กรบริหาร (Governing Bodies) ของมหาวิทยาลัยและสถาบันต่าง ๆ ในอังกฤษ สกอตแลนด์ เวลส์ และ ไอร์แลนด์เหนือ CUC ได้รับการจัดตั้งในปี 1986 ภายใต้ชื่อ Committee of Chairmen of University Councils: CCUC แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนชื่อมาเป็น Committee of University Chairs โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อพัฒนามาตรฐานการบริหารจัดการขั้นสูงที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับ และสถาบันอิสระ ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรบริหารต่าง ๆ ในการดำเนินการให้บรรลุ วัตถุประสงค์ เผยแพร่และขยายผลวิธีปฏิบัติที่ดีในการบริหารงานมหาวิทยาลัยและประเด็นที่ เกี่ยวข้อง ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเครือข่ายระหว่างมหาวิทยาลัย พัฒนาและขยาย ความสัมพันธ์อันดีระหว่างมหาวิทยาลัยและกับหน่วยงานภายนอก สนับสนุน หรือทำการวิจัย เพื่อ ความเข้าใจ หรือปรับปรุงการบริหารมหาวิทยาลัยให้ดีขึ้น ตลอดจนประสานงานในการสร้าง เครือข่ายกับ หน่วยงานด้านการบริหารงานที่ดีของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ นอกจากนั้นแล้วยังมี หน่วยงานที่เรียกว่า Leadership Foundation for Higher Education: LFHE จัดตั้งในปี 2003 โดย

Universities of United Kingdom: UUK และ Standing Conference of Principals: SCOP เพื่อทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ให้คำแนะนำเกี่ยวกับภาวะผู้นำ ธรรมชาติ และการบริหารจัดการแก่นายกสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งในอังกฤษ LFHE เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ของ CUC โดยมีพันธกิจเพื่อพัฒนาทักษะของผู้นำในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งสร้างความตระหนักในเรื่องวิถีปฏิบัติที่ดี พัฒนาหลักสูตรที่มีคุณภาพสูงและจัดให้มีการฝึกอบรม สนับสนุนวัฒนธรรมการเรียนรู้ขององค์กรอย่างต่อเนื่อง สนับสนุนความเท่าเทียมกันและความหลากหลายของมหาวิทยาลัย และคัดเลือกนายกสภามหาวิทยาลัย และผู้บริหารของมหาวิทยาลัยในอังกฤษที่มีผลงานดีเด่น มาขยายผลความสำเร็จของโมเดลการบริหารงานไปทั่วโลก โดยกิจกรรมของ LFHE มีทั้งกิจกรรมที่ให้ความสนับสนุนเป็นรายบุคคล รายกลุ่มหรือมหาวิทยาลัย การสร้างเครือข่ายธรรมชาติ การวิจัย และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนานาชาติ

3) การใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมชาติของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีแนวทางที่เป็นข้อเสนอเพื่อการประเมินตนเองของสภาสถาบันอุดมศึกษา และการประเมินผลงานของอธิการบดีโดยสภาสถาบันได้ถูกกำหนดแยกไว้ชัดเจน โดยได้มีการคาดหวังว่าการประเมินดังกล่าวจะส่งผลให้สภาสถาบันอุดมศึกษาทราบถึงความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลการทำงานของสภาสถาบันให้สามารถรับใช้สภาสถาบันและมีความเชื่อถือของสังคมด้วยดี และในขณะเดียวกันเพื่อให้สภาสถาบันอุดมศึกษาทราบถึงความรับผิดชอบในการตรวจประเมินผลงานของอธิการบดี พร้อมกับที่อธิการบดีก็ทราบบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติงานของสภาสถาบัน ซึ่งหลักเกณฑ์ในการประเมินนั้นมีรายละเอียดดังนี้

(1) การตรวจประเมิน (Review) ผลงานประจำปีของอธิการบดี วิธีนี้จะเริ่มต้นจากรายงานการศึกษาตนเองของอธิการบดี ที่เน้นผลงานตามเป้าประสงค์ที่เห็นชอบร่วมกันกับสภาสถาบันในระยะที่ผ่านมา รวมถึงการเสนอเป้าประสงค์ในระยะต่อไปเพื่อเห็นชอบร่วมกันกับสภาสถาบัน ทั้งนี้การประเมินอาจใช้ผลสำรวจความคิดเห็นของกรรมการสภาสถาบันร่วมด้วย แต่ผลสำรวจนี้ต้องเป็นเพียงส่วนประกอบไม่สามารถใช้ทดแทนรายงานการศึกษาตนเองของอธิการบดีที่จะได้รับการตรวจประเมินโดยสภาสถาบัน หรือคณะกรรมการที่สภาสถาบันแต่งตั้ง ก่อนจะมีการปรึกษาหารือกับอธิการบดีในขั้นตอนสุดท้ายทั้งนี้เป็นที่เข้าใจร่วมกันโดยทั่วไปว่าการประเมินประจำปีเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสภาสถาบันซึ่งไม่มีบุคคลอื่นมาเกี่ยวข้องโดยตรง

(2) การตรวจประเมิน (Review) ผลงานของสภาสถาบันในรอบระยะเวลา 3-4 ปี วิธีนี้จะใช้รายงานการศึกษาตนเองที่รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามกรรมการสภาสถาบันแต่ละ

บุคคลเป็นจุดเริ่มต้นกระบวนการตรวจประเมิน ทั้งนี้อาศัยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกช่วยในการวางแผน และดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการตรวจประเมินจนถึงการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop or Retreat) ในขั้นตอนสุดท้าย เพื่อให้ผลการประชุมสามารถนำไปสู่เป้าประสงค์ร่วมกัน ตลอดจนพัฒนาความสัมพันธ์และการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างกรรมการสถาบัน และระหว่างกรรมการสถาบันกับอธิการบดี ที่ส่งผลให้การทำงานภายใต้ความรับผิดชอบประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

(3) การตรวจประเมิน (Review) ผลงานร่วมของอธิการบดีและสถาบันในรอบ 5-10 ปี วิธีนี้จะเน้นการดำเนินการภายหลังอธิการบดีทำหน้าที่มาแล้วอย่างน้อย 5 ปี การตรวจประเมินนี้ให้ใช้ขณะที่ปรึกษาภายนอกที่มีประสบการณ์และได้รับการยอมรับในระดับสูงจากผลงานในอดีต โดยทำการสัมภาษณ์บุคคลระดับนำทั้งภายในและภายนอกสถาบันในกระบวนการประเมินเป้าหมายของการประเมินเพื่อให้ทราบถึงคุณภาพความสัมพันธ์ การสื่อสารและการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างอธิการบดีและสถาบัน ตลอดจนกำกับดูแลของสถาบัน รวมถึงเพื่อเป็นโอกาสของการทบทวนกิจสำคัญอันดับต้นๆและเป้าประสงค์ของสถาบันในระยะต่อไป

(4) การตรวจประเมิน (Review) ความทุ่มเทและผลงานของกรรมการสภามหาวิทยาลัย แต่ละบุคคล วิธีนี้จะตรวจสอบเป็นระยะ ๆ ซึ่งอาจดำเนินการไปพร้อมกับการตรวจประเมินผลงานของสถาบัน โดยเพิ่มแบบสำรวจความคิดเห็นในประเด็นเฉพาะบุคคลในกระบวนการประเมินผลงานของสถาบัน

หากพิจารณาเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา นั้น จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกาจะเน้นการตรวจสอบการใช้อำนาจด้วยวิธีการประเมินผลงานหรือการกระทำต่าง ๆ นั้น เพื่อนำข้อมูลมาพิจารณาประกอบถึงการใช้อำนาจและการทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้นเป็นไปโดยชอบธรรมหรือไม่ ประการใด นอกจากนั้นสหรัฐอเมริกายังได้มีการก่อตั้ง AGB เมื่อปี 1921 ซึ่งเป็นสมาคมระดับชาติแห่งเดียวของสหรัฐอเมริกาที่ให้บริการแก่คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย คณะกรรมการของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับมูลนิธิ และผู้บริหารของวิทยาเขต (CEO) ตลอดจนผู้บริหารอื่น ๆ ของวิทยาเขตในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยและภาวะผู้นำกิจกรรมของ AGB ประกอบด้วยการจัดประชุมและการประชุมเชิงปฏิบัติการ การจัดการศึกษาแก่บอร์ดหรือคณะกรรมการ และบริการให้คำปรึกษา โดยวิทยาเขตและผู้เชี่ยวชาญจะเดินทางไปยังมหาวิทยาลัยที่ต้องการ การบริการเทียบเคียงสมรรถนะ (Benchmarking Service) เพื่อติดตามและเปรียบเทียบข้อมูลกับกลุ่มต่าง ๆ การผลิตนิตยสาร Trusteeship เพื่อรายงานแนวโน้ม ประเด็นสำคัญ

และวิธีปฏิบัติในวงการอุดมศึกษา และบริการห้องสมุดและศูนย์สารสนเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย

4) การใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของฝรั่งเศส

มหาวิทยาลัยฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีจำนวนได้กำหนดให้มีจำนวนประมาณ 20-30 คน ซึ่งใกล้เคียงกับจำนวนคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเทศไทย โดยคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยฝรั่งเศส ประกอบด้วย

(1) กรรมการสภาจากคณาจารย์ประจำ จำนวน 8-14 คน โดยจำนวนครึ่งหนึ่งเป็นศาสตราจารย์

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอก จำนวน 7-8 คน โดยจำนวน 2-3 คนที่มาจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Representants des collectivites territoriales) ได้รับการแต่งตั้ง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย

(3) กรรมการผู้แทนผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยที่มีใช้คณาจารย์ประจำ จำนวน 2-3 คน

(4) กรรมการผู้แทนนักศึกษา จำนวน 3-5 คน

กรรมการสภามหาวิทยาลัยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ยกเว้นกรรมการผู้แทนนักศึกษามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี วาระการดำรงตำแหน่งเริ่มนับจากวันที่มีการประชุมสภาครั้งแรก เพื่อเลือกอธิการบดี กรรมการสภามหาวิทยาลัยอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้ กรรมการสภามหาวิทยาลัยไม่สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการสภาในมหาวิทยาลัยอื่นพร้อมกัน

ส่วนอธิการบดีของมหาวิทยาลัย (President de Tuniversite) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้นำของสภามหาวิทยาลัยด้วยนั้น อาจสรรหาและคัดเลือกจากบุคคลภายนอก และมีได้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภา มหาวิทยาลัยก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจะมี จำนวน 21-31 คน

อำนาจหน้าที่สภามหาวิทยาลัย มีดังนี้

(1) กำหนดและอนุมัติแผนการพัฒนาของมหาวิทยาลัย

(2) อนุมัติงบประมาณและบัญชีบุคคลของมหาวิทยาลัย

(3) อนุมัติการทำข้อตกลงหรือสัญญาผูกพันมหาวิทยาลัยที่ลงนามโดยอธิการบดี

(4) ออกข้อบังคับและประกาศของมหาวิทยาลัย

(5) กำหนดและจัดสรรอัตราค่าวิทยากรบุคคลตามการเสนอแนะของอธิการบดี

และสอดคล้องกับการจัดสรรอัตรากำลังคนของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(6) มอบหมายให้อธิการบดีมีอำนาจดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการสอบ

(7) รับรองรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัยที่เสนอโดยอธิการบดีอำนาจหน้าที่ อธิการบดี

หากพิจารณาเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลัก นิติธรรมและธรรมาภิบาลของต่างประเทศของฝรั่งเศส นั้น จะเห็นได้ว่า สภามหาวิทยาลัยจะ ประกอบด้วยกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มาจากสรรหา โดยให้มีอำนาจและหน้าที่กำหนดและ อนุมัติแผนการพัฒนาของมหาวิทยาลัย อนุมัติงบประมาณและบัญชีบุคคลของมหาวิทยาลัย อนุมัติ การทำข้อตกลงหรือสัญญาผูกพันมหาวิทยาลัยที่ลงนามโดยอธิการบดี ออกข้อบังคับและประกาศ ของมหาวิทยาลัย กำหนดและจัดสรรอัตราค่าเล่าเรียนการบูรณการบุคคลตามการเสนอแนะของอธิการบดี และสอดคล้องกับการจัดสรรอัตราค่าจ้างคนของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มอบหมายให้อธิการบดี มีอำนาจดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมออกข้อบังคับเกี่ยวกับการสอบ รับรอง รายงานประจำปีของมหาวิทยาลัยที่เสนอโดยอธิการบดีอำนาจหน้าที่อธิการบดี นอกจากนี้ สภา มหาวิทยาลัยยังถือเป็นองค์กรสูงสุดที่หน้าที่ในการกำหนดและกำกับนโยบาย ดูแลการบริหาร จัดการให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบาย และพันธกิจของมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่มหาวิทยาลัย เป็นสภาผู้กำกับ (Governance Board) ที่พิทักษ์ ธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อให้การบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ในครรลองของการบริหาร จัดการที่ดีตามระบบคุณธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ สภามหาวิทยาลัย ก็คือ ระบบการตัดสินใจ ระดับนโยบายของมหาวิทยาลัย นโยบายเป็นเรื่องของสภามหาวิทยาลัย การบริหารเป็นเรื่องของ ฝ่ายบริหาร คือ อธิการบดี ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็มีระบบการควบคุมตรวจสอบการทำงานของ อธิการบดี โดยกลไกของศาลปกครอง

หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ และหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยของต่างประเทศ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย มีรายละเอียด ดังนี้

1) หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของสภาสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศ

ประเทศออสเตรเลียมีกฎหมายกลางที่บัญญัติชัดเจนเรื่องธรรมาภิบาลของ สภาสถาบันอุดมศึกษา กำหนดหน้าที่ จรรยาบรรณ รวมทั้งบทลงโทษของกรรมการสภา มหาวิทยาลัย กระบวนการของการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยการแต่งตั้งอย่างเป็นระบบ วิธีการใน กระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ประเมินและบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น และ สภามหาวิทยาลัย ต้องรับเอาธรรมาภิบาลของสภาสถาบันอุดมศึกษาระดับประเทศ เรียกว่า (National Governance:

NGPs) เพื่อให้สภามหาวิทยาลัย ผู้บริหาร มหาวิทยาลัยทุกแห่งถือปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งทุกสถาบันอุดมศึกษาต้องยึดถือปฏิบัติร่วมกัน

สำหรับประเทศอังกฤษได้กำหนดหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลของสภาสถาบันอุดมศึกษาเนื่องจากสภามหาวิทยาลัยได้รับความไว้วางใจให้ดูแลการใช้เงินของแผ่นดินจึงต้องทำงานภายใต้มาตรฐานสูงสุดของหลักธรรมาภิบาล และทำงานภายใต้หลักปฏิบัติในการทำงานสาธารณะที่จะถูกตรวจสอบได้ เปิดเผย ซื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำ สภามหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกามีการทำหน้าที่ที่จะต้องยึดหลักผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์เข้าตนเองในทางที่มีชอบ อุทิศเวลาให้แก่งานตลอดจนใช้สติปัญญาและความสามารถอย่างเต็มที่ซึ่งเป็นข้อกำหนดของหลักธรรมาภิบาล เช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา จะเน้นการประเมินและการตรวจสอบในทุกด้าน ส่วนประเทศไทยยังไม่ได้มีการบัญญัติหลักธรรมาภิบาลสำหรับสภาสถาบันอุดมศึกษาและยอมรับผิชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา ที่เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือ กฎกระทรวง ที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายที่เป็นกฎหมายกลางเพื่อใช้มีสภาพบังคับปฏิบัติธรรมาภิบาลของสภาสถาบันอุดมศึกษา มีเพียงกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติให้ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล และให้ไปดำเนินการออกข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลภายในเอง ปัจจุบันยึดหลักปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารบ้านเมืองที่ดี และมีพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐแต่ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายหลักธรรมาภิบาลไว้ในกฎหมายกลางของต่างประเทศเป็นการเป็นแนวทางบัญญัติกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายที่ดี

2) โครงสร้างและการได้มาของคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศ
 เครือรัฐออสเตรเลียสถาบันอุดมศึกษา มีคณะกรรมการสภาสถาบันเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด มีโครงสร้างของคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา จำนวนประมาณ 18 คน สามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้สามทางหลัก คือ การแต่งตั้ง การสรรหา และ การเลือกตั้ง และกรรมการสภาโดยตำแหน่งในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะมีกรรมการสภาฯ ที่เลือกตั้งจากบุคลากรสายวิชาการ 1-2 คน บุคลากรสายสนับสนุนหรือวิชาชีพ 1 คน นักศึกษาระดับปริญญาตรี 1 คน นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา 1 คน และศิษย์เก่า 1-2 คน ซึ่งกำหนดคล้ายกับสถาบันอุดมศึกษาของไทย แต่สิ่งที่แตกต่างและเป็นสาระสำคัญ คือ คุณสมบัติ วิธีการได้มา ซึ่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาประเทศออสเตรเลียจะกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากสถาบันอุดมศึกษาของไทยที่ได้กำหนดคุณสมบัติวิธีการได้มา ให้กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาไปกำหนดคววิธีการโดยการออกข้อบังคับเอง

มหาวิทยาลัยฝรั่งเศส มีคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย จำนวนประมาณ 20-30 คน ประกอบด้วย กรรมการสภาจากคณาจารย์ประจำ จำนวน 8-14 คน โดยจำนวนครึ่งหนึ่งเป็น

ศาสตราจารย์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอก จำนวน 7-8 คน โดยจำนวน 2-3 คนที่มาจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Representants des collectivites territoriales) ได้รับการแต่งตั้ง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย กรรมการผู้แทนผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยที่มีวิชาจารย์ประจำจำนวน 2-3 คน กรรมการผู้แทนนักศึกษา จำนวน 3-5 คน กรรมการสภามหาวิทยาลัยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ยกเว้นกรรมการผู้แทนนักศึกษามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี มีการกำหนดข้อห้ามกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาดำรงตำแหน่งเกินหนึ่งแห่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศออสเตรเลีย และ ฝรั่งเศส ให้นักศึกษาเป็นกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาด้วย

3) การใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศ

การศึกษาพบว่าสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ เช่น ออสเตรเลีย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมี การให้อำนาจโดยคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา เป็นองค์กรสูงสุดทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับดูแล ควบคุมตรวจสอบ การจัดการอุดมศึกษา มีอำนาจหน้าที่คล้ายกับประเทศไทย และนายกสภามาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสภาแต่ฝรั่งเศสให้อธิการบดีเป็นนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหาร และ ประธานในฝ่ายสภาสถาบันอุดมศึกษา

4) การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศ

เครือรัฐออสเตรเลีย มีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในการทำการตรวจสอบในแต่ละด้าน ประเทศอังกฤษ ตรวจสอบโดย Committee of Chairmen of University: CUC ประเทศสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาตรวจสอบโดยคณะกรรมการ บางครั้งจะเป็นองค์กรภายนอก สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นการตรวจสอบโดยศาลปกครอง เนื่องจากอธิการบดีเป็นนายกสภาอีกตำแหน่งด้วย

จะเห็นได้ว่า สถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศการตรวจสอบสภาสถาบันอุดมศึกษาให้ความสำคัญด้านการตรวจสอบ ซึ่งจะเป็นรูปแบบคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยสภาสถาบันอุดมศึกษามาจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้อง และได้รับการยอมรับด้านความสามารถและเป็นกลาง นอกจากนั้นบางประเทศ จะมีองค์กรกลางทำหน้าที่ตรวจสอบสภาสถาบันอุดมศึกษา และ มีองค์กรสาธารณะทำการตรวจสอบ สถาบันอุดมศึกษา การตรวจสอบเน้นการประเมินผลการปฏิบัติงาน และ หาแนวทางแก้ปัญหาและพัฒนา การศึกษา เป็นไปในทางมากกว่าการจับผิด

4. โครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลัก นิติธรรมและธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของรัฐ

สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรสูงสุดในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จุดเริ่มต้นที่มาของการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ที่มาของอำนาจจากเริ่มจากการคัดเลือก การสรรหาหรือการแต่งตั้งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา กฎหมาย จัดตั้งสภาสถาบันอุดมศึกษา และข้อบังคับว่าด้วยการได้มา ต้องมีหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล การจัดการอุดมศึกษาการใช้อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนในการดำเนินการ มีสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแล ควบคุมตรวจสอบ เพื่อให้มีการจัดการอุดมศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐาน เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และการบริหารจัดการอุดมศึกษาต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ปัจจุบันมีกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และมีหลักจริยธรรม ตามกฎหมายพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 กฎหมายทั้งสองฉบับเป็นหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่ตราเป็นกฎหมาย ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐปฏิบัติในการใช้อำนาจหน้าที่ แต่การใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งยังคงขาดธรรมาภิบาล บทบัญญัติที่บังคับใช้เกี่ยวกับหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ยังคงมีปัญหาในการบังคับให้ให้มีประสิทธิภาพ จึงนำไปสู่การพัฒนาและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับใช้อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล ดังต่อไปนี้

4.1 หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย

จากการศึกษาพบว่า แม้ว่าประเทศไทยเริ่มตระหนักและให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล โดยกำหนดหลักเกณฑ์ได้ในรัฐธรรมนูญ และได้ตรากฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติที่ยืนยันถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล เช่น พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และ ยังให้อำนาจรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มีอำนาจออกหลักเกณฑ์ในการควบคุมกำกับเพิ่มเติมได้อีก และให้อำนาจสถาบันอุดมศึกษาออกข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาล และประมวลจริยธรรม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว พบว่ายังไม่มีการบัญญัติหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาไว้อย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม และมีสภาพบังคับให้ใช้ได้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การวิจัยนี้จะกล่าวถึงเฉพาะ

หลักธรรมาภิบาลในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้กำหนดให้มีหมวดธรรมาภิบาลในกฎหมายการศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ซึ่งได้บัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ในหมวดที่ 9 มาตรา 19 ถึงมาตรา 22 และวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาและบุคลากรปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล จัดให้กรอบในการดำเนินการ และมีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ จัดให้มีประมวลจริยธรรม นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติตามเป็นแบบอย่างในด้านธรรมาภิบาล และให้สภาสถาบันแต่งตั้งกรรมการตรวจสอบในด้านต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งข้อเท็จจริงสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้อง ปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาเป็นเวลานานถึงปัจจุบันและข้อเท็จจริงภายในสถาบันอุดมศึกษาเองได้มีการออกข้อบัญญัติว่าด้วยธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมาใช้ในการปฏิบัติงานเป็นเวลานาน แต่ไม่มีกรอบสภาพบังคับและไม่มีกรอบในการตีความการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีความชัดเจนในหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้มีสภาพบังคับ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่เหมาะสมตามหลักนิติธรรมที่มีหลักกฎหมายต้องมีการกำหนดให้ชัดเจน และมีสภาพบังคับ และให้มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะกับผู้ใช้อำนาจบริหารจัดการการศึกษาสูงสุดคือสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งควรให้มีความเหมาะสมและให้เข้ากับบุคคลกรที่ทรงคุณค่าทางการศึกษา ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของต่างประเทศเช่น ประเทศออสเตรเลียเป็นตัวอย่างกฎหมายกลางด้านธรรมาภิบาลที่มีสภาพบังคับ งานวิจัยพบว่าเห็นว่าควรให้มีการปรับปรุงพัฒนาการบังคับใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นกฎหมายที่เหมาะสมและให้มีสภาพบังคับได้

การวิจัยนี้จึงเห็นว่า “หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย” ที่เหมาะสมในการนำไปสร้างเป็นกลไกทางกฎหมาย ได้แก่

- 1) หลักนิติธรรม (Rule of Laws)
- 2) หลักจริยธรรม (Ethics)
- 3) หลักความโปร่งใส (Transparency)
- 4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)
- 5) หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม (Accountability)
- 6) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)
- 7) หลักความคุ้มค่า (Utility)

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 7 ข้อนี้นี้ได้นำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล สถาบันอุดมศึกษา

ได้มีการกำหนดธรรมเนียมปฏิบัติไว้ในกฎหมายกลางและให้มีสภาพบังคับกับสภาสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติ

4.2 โครงสร้างและการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย

จากการศึกษาพบว่า สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทยแม้ว่าจะมีบทบาทมากตามโครงสร้างของแต่ละได้กำหนดไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งยังอ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพเปรียบเสมือนเป็นสภาดรยางค์ (Rubber stamp) ซึ่งส่วนใหญ่ต้นเหตุมาจากการได้มาของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาไม่มีธรรมเนียมปฏิบัติเป็นไปเพื่อพวกพ้อง การออกข้อบังคับด้วยการสรรหาตามอำนาจของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา และวิธีการสรรหายังคง มีช่องว่างและเอื้อต่อการครอบงำของฝ่ายผู้บริหารภายในสภาสถาบันอุดมศึกษาเนื่องจากขาดหลักนิติธรรม

การได้มาของสภาสถาบันอุดมศึกษา จึงมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจาก สภาสถาบันอุดมศึกษา มีบทบาทที่สัมพันธ์ระหว่างรัฐ สถาบันอุดมศึกษา รวมถึงการกำกับดูแลภายในสถาบันอุดมศึกษา เพราะเป็นคณะกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดใน ซึ่งการได้มาสภาสถาบันอุดมศึกษาของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาจะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการกำกับใช้อำนาจหน้าที่ของสภา และ “การได้สภาสถาบันอุดมศึกษามาซึ่งกรรมการสภา” เป็นหัวใจสำคัญประการแรกที่จะต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้มีกลไกทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพอันจะนำไปสู่การบริการจัดการมหาวิทยาลัยภายใต้หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย โดยข้อค้นพบมีรายละเอียดดังนี้

(1) กฎหมายว่าด้วยโครงสร้างที่มา องค์ประกอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา และกำหนดวิธีการได้มา คุณสมบัติของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ควรเป็นกฎหมายกลางระดับพระราชบัญญัติทั้งหมด มีความชัดเจน เปิดเผยม ผ่านการตรวจสอบโดยการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย กฎหมายว่าด้วยการสรรหากรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถแก้ไขได้โดยง่ายโดยคณะกรรมการสภาสถาบันที่มีอำนาจในการสรรหา

(2) จำนวนกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐประเทศไทยประมาณ 15-27 คน สอดคล้องกับจำนวนใกล้เคียงกับจำนวนสัดส่วนการของกรรมการสภาได้มาซึ่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา มีสัดส่วนที่เหมาะสมกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกมากกว่าบุคคลภายใน เพราะเป็นกลไกขับเคลื่อนสำคัญซึ่งให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาการเล่นการเมืองภายใน

(3) คุณสมบัติของกรรมการสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญหลายด้าน สมรรถนะ ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเปิดการเรียนการสอน วิจัย ของสถาบันอุดมศึกษา และมีเข้าใจบริบทของการบริหารการอุดมศึกษา

(4) กรรมการจากการเลือกตั้ง แต่งตั้งหรือ สรรหา และมาโดยตำแหน่ง ประกอบด้วยบุคคลภายในประกอบด้วย ผู้บริหาร ผู้แทนคณาจารย์ ผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา

4.3 อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา

จากการศึกษาพบว่า สภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ควบคุมตรวจสอบ ออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ สภาสถาบันอุดมศึกษา กำหนดนโยบายการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษา และกฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ 4 ด้าน ประกอบด้วย (1) อำนาจหน้าที่ทั่วไปในการจัดตั้งองค์กร ดำเนินนโยบายตามที่รัฐเป็นผู้กำหนดการจัดการด้านการศึกษา ออกกฎระเบียบภายในเพื่อเป็นเครื่องมือบริหารดำเนินการ (2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับงานวิชาการ อนุมัติหลักสูตรการศึกษา อนุมัติการจบปริญญา อนุมัติงานวิชาการ (3) อำนาจหน้าที่ บริหารงานด้านบุคคล (4) อำนาจหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบ อนุมัติ เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สิน และควบคุมการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมายที่บังคับใช้ ได้แก่ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรม พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 การใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในมหาวิทยาลัย กระทำในลักษณะคณะกรรมการวิชาการประชุมและออกเสียงลงคะแนน เพื่อใช้อำนาจหน้าที่ทั้ง 4 ด้าน การใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลนั้น ควรต้องมีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ ข้อบังคับ การเกี่ยวกับการประชุมสภาสถาบันอุดมศึกษา ต้องมีความชัดเจน มีการกำหนดขั้นตอนนำไปสู่การประชุม การจัดระเบียบวาระ เอกสารประกอบการพิจารณา กำหนดและส่งให้ผู้เข้าประชุมล่วงหน้า เพื่อการเตรียมข้อมูล การประชุมต้องมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะและผู้มีส่วนได้เสียให้รับทราบข้อมูล ทั้งก่อนและหลังการประชุม การออกนโยบายการบริหาร จัดการที่มีผลกระทบต่อมหาวิทยาลัย หรือบุคคล ต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อน การออกข้อบังคับ กฎ หรือให้มีการแก้ไข ต้องมีลักษณะเปิดเผย มีการศึกษาผลกระทบ และให้ผู้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และตรวจสอบก่อนทุกครั้ง ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาเป็นระยะ โดยมีการเผยแพร่ผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ และให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับทราบกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความ

รับผิดชอบและความระมัดระวัง นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ต้องกระทำเยี่ยงวิญญูชนผู้มีวิชาชีพเช่นนั้นจะพึงกระทำภายใต้สถานการณ์อย่างเดียวกัน โดยให้ยึดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า และให้เป็นไปตามข้อบังคับจรรยาภิบาลของสภาสถาบันอุดมศึกษา

การปฏิบัติหน้าที่ใดที่นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา พิสูจน์ได้ว่า ณ เวลาที่พิจารณาเรื่องดังกล่าว การตัดสินใจของตมมีลักษณะครบถ้วนดังต่อไปนี้ ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้บริหารผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อความระมัดระวังตามวรรคหนึ่งแล้ว

1) การตัดสินใจได้กระทำไปด้วยความเชื่อโดยสุจริต และสมเหตุสมผลว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของสถาบันอุดมศึกษาเป็นสำคัญ

2) การตัดสินใจได้กระทำบนพื้นฐานข้อมูลที่เชื่อโดยสุจริตว่าเพียงพอ และ

3) การตัดสินใจได้กระทำไปโดยตนไม่มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่ตัดสินใจนั้น

การพิจารณาว่านายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา แต่ละคนได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อความระมัดระวัง ให้คำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ตำแหน่งในสถาบันอุดมศึกษาที่บุคคลดังกล่าวดำรงอยู่ ณ เวลานั้น

(2) ขอบเขตความรับผิดชอบต่อตำแหน่งในสถาบันอุดมศึกษาของบุคคลดังกล่าวตามที่กำหนดโดย กฎหมาย หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

(3) คุณสมบัติความรู้ความสามารถ และประสบการณ์รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการแต่งตั้ง

ซึ่งหากกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาปฏิบัติหน้าที่ของตนเองตามหลักนิติธรรมและจรรยาภิบาลทุกประการ และด้วยความซื่อสัตย์สุจริต จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการจัดการอุดมศึกษา และมีกรอบในการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนจะลดปัญหาพิพาท

4.4 การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา

จากการศึกษาพบว่าการจัดการอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นนิติบุคคล ผู้ใช้อำนาจหน้าที่สูงสุดในการจัดการแทนคือสภาสถาบันอุดมศึกษา มีอำนาจและหน้าที่ใน วางแผน ออกนโยบาย การควบคุม การกำกับ การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย และพันธกิจ ตามนโยบายแห่งรัฐ ในการควบคุมและบริหารสถาบันอุดมศึกษา

เป็นอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษา กรณีเกิดปัญหาพิพาทอันนำไปสู่การวินิจฉัย หรือตัดสินปัญหาโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือคณะกรรมการอุดมศึกษา หรือหรือไปสู่การพิจารณาดีของศาลปกครอง ศาลยุติธรรมที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีพิพาทนั้นเป็นการแก้ไขปัญหาจากภายนอกที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวเนื่องกับการใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครอง เป็นการแก้ปัญหาลายเหตุ แต่การใช้อำนาจบริหารจัดการการศึกษาของสภาสถาบันอุดมศึกษา เป็นการใช้อำนาจทางปกครองทางการอุดมศึกษา ต้องมีความอิสระและรับผิดชอบหน้าที่ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายจัดตั้งตามวัตถุประสงค์ ต้องเน้นการตรวจสอบภายในองค์กรที่ใช้อำนาจให้เข้มแข็งก่อน ซึ่งการตรวจสอบภายในของสภาสถาบันอุดมศึกษาเองที่เป็นองค์กรสูงสุดย่อมเป็นการยากต่อการตรวจสอบเพราะ กรรมการตรวจสอบภายในล้วนเป็นบุคคลกรภายในสถาบันอุดมศึกษา และได้รับการแต่งตั้งโดยสภาสถาบันอุดมศึกษา ย่อมไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย แต่ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบพบว่ายังเป็นเรื่องที่ยากในการที่จะเอาผิดได้อย่างแท้จริง เพราะโดยส่วนใหญ่แล้ว เริ่มตั้งแต่การตั้งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัย หรือผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้อง เป็นไปในลักษณะพวกพ้องและเอื้อประโยชน์กัน การที่จะไปบุกรุกถอน โคลนเพื่อให้บุคคลดังกล่าวต้องรับผิดชอบจากการใช้อำนาจและหน้าที่ที่ไม่ชอบจึงเป็นเรื่องที่ยาก แม้ว่าในเรื่องของการตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยจะตกอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ดังกล่าวข้างต้น สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศได้ให้ความสำคัญของการตรวจสอบซึ่งได้มีองค์กรตรวจสอบด้านธรรมาภิบาล ประเมินผลด้านการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเสนอปรับปรุงแก้ไข

ดังนั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่การวิจัยได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนการตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย เพื่อให้การใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นเป็นไปตามนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาล ควรเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางมีความรู้ความเชี่ยวชาญมาจากบุคคลภายนอก และเข้าใจหลักการบริหารจัดการศึกษา และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบด้าน ธรรมาภิบาล จริยธรรม ด้านผลการปฏิบัติงาน การปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ และตรวจสอบทางการเงิน ความเสี่ยง ในเชิงสร้างสรรค์เสนอแนะ ทบทวน ป้องกันความเสียหาย เช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และ ออสเตรเลีย และให้ มีการรายงานผลการตรวจสอบต่อสภาสถาบัน อุดมศึกษา คณะกรรมการการอุดมศึกษา และประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย จะเกิดผลดีต่อหลักในการจัดการการอุดมศึกษาตามหลักเสรีภาพและสังคมวิชาการ

4.5 ความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย

จากการศึกษาพบว่า ในปฏิบัติหน้าที่จัดการการศึกษา ออกคำสั่งทางปกครอง โดยการประชุมลงมติ ผูกพันสถาบันอุดมศึกษา บุคคล องค์กร ต้องมีความความรับผิดชอบตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ตามอำนาจและหน้าที่ หากเกิดความเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา ที่มีขอบด้วยกฎหมาย ย่อมได้รับบทกำหนดโทษทั้งในทางแพ่งและทางอาญาทางปกครอง อันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในการที่จำเป็นในการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในทางป้องกัน และรับผิดชอบลงโทษ จากผลการกระทำโดยมีเจตนาที่ก่อให้เกิดความเสียหายและสร้างความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่และให้ความรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ตลอดจนรับผิดชอบต่อองค์กรและรวมถึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง แต่ความรับผิดชอบในฐานะคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นรูปแบบคณะกรรมการและเป็นกลุ่มบุคคลผู้มีคุณวุฒิระดับสูง ใช้อำนาจหน้าที่บริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาไม่ได้แสวงหากำไร ดังนั้นการกำหนดความรับผิดชอบของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาควรมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภาระหน้าที่ และความสัมพันธ์กับผลการกระทำทางปกครอง ที่มีจุดประสงค์การบริการสาธารณะด้านการศึกษาไม่ได้แสวงหากำไรและไม่มีค่าตอบแทนจำนวนมาก

ความรับผิดชอบของสถาบันอุดมศึกษา พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ได้มีการบัญญัติหมวดที่ 9 ความรับผิด ในทางปกครองไว้ในมาตรา 73 ถึงมาตรา 74 และ มีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ในมาตรา 75 ถึงมาตรา 78 จากการศึกษาหลักจัดการศึกษาและหลักธรรมเนียมปฏิบัติ เห็นว่า โทษทางปกครองและโทษทางอาญาที่บัญญัติไว้ยังไม่สอดคล้องครบถ้วนกับบริบทของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครอง ด้านบริหารจัดการศึกษาที่ต้องใช้ดุลพินิจมีความอิสระ คล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และต้องเสียสละ โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่การวิจัยได้นำไปสู่ กำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจหน้าที่โดยซัดแจ้งในเจตารมณ์ของผู้ใช้อำนาจยึดโยงกับเจตนาทุจริตและความเหมาะสมของผู้มีวิชาชีพ การกำหนดบทลงโทษผู้ปฏิบัติ หรือความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย ควรให้มีความเหมาะสมกับสัดส่วนตามเจตนาและความเสียหายในการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา และเพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามนิติธรรมและหลักธรรมเนียมปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ

จากที่วิเคราะห์ประเด็นสำคัญตามที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า มีประเด็นที่จะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายและการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมเนียมปฏิบัติ โดยมีประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ หลักนิติธรรมและหลักธรรมเนียมปฏิบัติ มหาวิทยาลัย โครงสร้างและการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย อำนาจและหน้าที่ของสภา

สถาบันอุดมศึกษา การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา ความรับผิดชอบ
สภามหาวิทยาลัย เพื่อให้การบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพส่งผลต่อ
คุณภาพของระบบการศึกษาและการพัฒนาประเทศ