

บทที่ 6

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักได้ศึกษาและวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล และศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด ผลกระทบจากการใช้อำนาจและหน้าที่ของและกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันของประเทศไทย นอกจากนี้ได้ศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance) และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล สืบเนื่องมาจากสภาพในปัจจุบันที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษายังคงประสบปัญหาที่ไม่สามารถกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบ การบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษาของรัฐหลายแห่งยังมีปัญหาด้านมาตรฐานมาตรฐานหลักสูตร การบริหารจัดการไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สอดคล้องกับ “หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance)” อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นปัญหาและความสำคัญที่การวิจัยนี้มุ่งค้นหาคำตอบที่นำไปสู่การเสนอให้นำ “หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance)” อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นำไปสู่การสร้างกลไกทางกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับทางกฎหมาย

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การร่วมออกแบบกฎหมาย (Participatory Design, Co Design) เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสม ซึ่งการวิจัยนี้ได้ดำเนินการจนบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยจัดทำ “กฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของ

สภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล” และร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. จึงสรุป อภิปรายผลได้ดังนี้

1. สรุปและอภิปรายผล

การวิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักได้ศึกษาและวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล และศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด ผลกระทบจากการใช้อำนาจและหน้าที่ของแต่ละกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันของประเทศไทย นอกจากนี้ได้ศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance) และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบการจัดการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล สืบเนื่องมาจากสภาพในปัจจุบันที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ยังคงประสบปัญหาที่ไม่สามารถกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบ การบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษาของรัฐหลายแห่งยังมีปัญหาด้านมาตรฐานหลักสูตร การบริหารจัดการไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สอดคล้องกับ “หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance)” อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นปัญหาและความสำคัญที่การวิจัยนี้มุ่งค้นหาคำตอบที่นำไปสู่การเสนอให้นำ “หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance)” อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นำไปสู่การสร้างกลไกทางกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งการวิจัยนี้ได้ดำเนินการจนบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว และเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้ จึงสรุปและอภิปรายผลได้ดังนี้

ประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล โดยกำหนดเป็นแนวนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากนั้นได้ตรากฎหมายอีกหลายฉบับที่มีบทบัญญัติที่ยืนยันถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล เช่น พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการอุดมศึกษาโดยตรง เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว พบว่ายังไม่มีการบัญญัติหลักธรรมาภิบาลสภาสถาบันอุดมศึกษาไว้อย่างชัดเจน

เป็นรูปธรรม และมีสภาพบังคับให้ใช้ได้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงภายในสถาบันอุดมศึกษาเองได้มีการออกข้อบัญญัติว่าด้วยธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมาใช้ในการปฏิบัติงานเป็นเวลานาน แต่ไม่มีกรอบสภาพบังคับและไม่มีกรอบในการตีความการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีความชัดเจนในหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้มีสภาพบังคับ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่เหมาะสม โดยเฉพาะกับผู้ใช้อำนาจบริหารจัดการการศึกษาสูงสุดคือสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งควรให้มีความเหมาะสมและให้เข้ากับบุคคลากรที่ทรงคุณค่าทางการศึกษา นอกจากการเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายด้วยการนำหลักธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษาไปบัญญัติเป็นตัวบทกฎหมายที่ทำให้หลักธรรมาภิบาลมีสภาพบังคับตามกฎหมายแล้ว การวิจัยนี้ได้เสนอให้นำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล ไปเป็นกรอบในการเสนอให้มีการตรากฎหมายในประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างและการได้มาซึ่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่าการได้มาซึ่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ยังคงมีปัญหาด้านนิติธรรม สาเหตุจากการที่กฎหมายจัดตั้งสภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาสามารถออกกฎหมายระดับรองคือข้อบังคับว่าด้วยคุณสมบัติ และวิธีการ การสรรหากรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาในการออกกฎหมายเอง ซึ่งสามารถทำได้ง่ายและมีการออกกฎเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องฝ่ายบริหาร และสัดส่วนการได้มาซึ่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา สมรรถนะและความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ เป็น ที่สำคัญที่การวิจัยได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนการได้มาซึ่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา และสัดส่วนการได้มา เพื่อให้การใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษามีประสิทธิภาพ ดังนี้

(1) การได้มาซึ่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาประกอบด้วยกรรมการสรรหาที่มาจากบุคคลภายนอกและภายใน และไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสถาบันอุดมศึกษา และที่สำคัญต้องมีความเป็นกลาง

(2) สัดส่วนการได้มาซึ่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา มีสัดส่วนที่เหมาะสม กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกมากกว่าบุคคลภายใน เพราะเป็นกลไกขับเคลื่อนสำคัญ ซึ่งให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ

(3) คุณสมบัติของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีความรู้ความสามารถ สมรรถนะตรงตามวัตถุประสงค์ของสภาสถาบันอุดมศึกษา

(4) กรรมการจากบุคคลภายในประกอบด้วย ผู้บริหาร ผู้แทนคณาจารย์ ผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้ง

(5) กฎหมายกำหนดวิธีการได้มา คุณสมบัติกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ต้องมีความชัดเจน เปิดเผยเป็นกฎหมายกลางเป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยผ่านการตรวจสอบโดยการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ข้อสรุปด้านการได้มาของคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาจะส่งผลให้ได้กรรมการที่มีสมรรถนะและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบและจะเป็นการป้องกันการสืบทอดอำนาจของฝ่ายบริหารได้

2) อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นการบริหารงานแบบกลุ่มคณะบุคคลโดยการประชุมและออกเสียงข้างมากตามรูปแบบการบริหารจัดการคล้ายกับบริษัท บริษัทมหาชน และอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ชัดเจนตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายบัญญัติไว้ แต่ที่เป็นปัญหา คือ หลักธรรมาภิบาลที่บัญญัติไว้ในกฎหมายปฏิบัติหน้าที่การใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล ตามมาตรา 19 ถึงมาตรา 21 ยังไม่มีข้อบัญญัติธรรมาภิบาลเป็นกรอบการใช้อำนาจหน้าที่ให้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายเป็นรูปธรรม อาจทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ค้ำนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลพบว่ามี ดังนี้

(1) ให้มีการกำหนดความหมายของธรรมาภิบาลของสภาสถาบันอุดมศึกษาให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา เพื่อให้สภาสถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการใช้อำนาจหน้าที่และปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

(2) ให้มีการกำหนดกรอบการใช้อำนาจหน้าที่ของนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารให้ชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ เพื่อจะได้สอดคล้องกับความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่

3) หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา ข้อค้นพบจากการวิจัยสรุปได้ว่า “หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล” เป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบบนิติรัฐ สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้องปฏิบัติตาม “หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Good Governance)” ที่นานาชาติใช้เป็นหลักที่สำคัญอย่างเฉพาะเจาะจงเพื่อใช้เป็นกรอบหรือหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจากเดิมหลักธรรมาภิบาลมีหลักการที่เป็นนามธรรม แต่ข้อค้นพบจากการวิจัยสรุปได้ว่า ในการบริหารจัดการกิจการสถาบันอุดมศึกษานั้นหลาย ๆ ประเทศได้ให้ความสำคัญต่อหลักธรรมาภิบาลที่ใช้อย่างเฉพาะเจาะจงกับสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ “หลักธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษา” ซึ่งหมายถึง แนวคิด หลักการพื้นฐานของการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่สถาบันอุดมศึกษา

จะต้องนำไปเป็นกรอบในการตรากฎหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และได้นำมาเป็นหลักสำคัญในการสร้างกลไกทางกฎหมายที่ใช้บริการจัดการสถาบันอุดมศึกษาให้มีประสิทธิภาพ เช่น เครือรัฐออสเตรเลีย ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของออสเตรเลีย (University governance in Australia) อย่างเฉพาะเจาะจงและนำหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยไปกำหนดอย่างเป็นรูปธรรมในตัวบทกฎหมายที่เรียกว่า “ข้อกำหนดธรรมาภิบาลระดับประเทศ (National Governance Protocols: NGP)” ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลียทั้งหมด รวมถึงมหาวิทยาลัยในเครือที่เปิดทำการสอนอยู่ต่างประเทศด้วย เช่น มหาวิทยาลัยในเครือที่เปิดทำการสอนอยู่ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นต้น นอกจากนี้สหราชอาณาจักร (United Kingdom) ก็ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยด้วยเช่นกัน โดยได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของสหราชอาณาจักร (University governance in United Kingdom) แล้วนำหลักการสำคัญในหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยไปกำหนดไว้เป็นรูปธรรมในตัวบทกฎหมายที่เรียกว่า “ประมวลธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษา (Code of Good Higher Education Governance)” โดยมีวัตถุประสงค์ให้มหาวิทยาลัยของประเทศอังกฤษ เวลส์ และสก็อตแลนด์ ตรากฎหมายที่มีเนื้อหาและบทบัญญัติสอดคล้องกับประมวลธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งพอสรุปได้ว่า องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (Elements of University Good Governance) ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Laws) หลักจริยธรรม (Ethics) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม (Accountability) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หลักความคุ้มค่า (Utility) ซึ่งการวิจัยนี้ได้นำเอาองค์ประกอบทั้ง 7 ประการของ “หลักธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษา” มาเป็นกรอบสำคัญรวมถึงนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายที่ใช้บริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งทุกองค์ประกอบเป็นหลักการสำคัญของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีและหมายความรวมถึงการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาด้วย มีรายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) หลักนิติธรรม (Rule of Laws) หลักนิติธรรมเป็นหลักที่เป็นกรอบในการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสถาบันอุดมศึกษา และสังคมภายในสถาบันอุดมศึกษายินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับนั้นถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคลในการนำหลักนี้มาปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงเรื่องความเป็นธรรมและความยุติธรรม ดังนั้น จากหลักนิติธรรมตามที่กล่าวมาข้างต้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า ให้จัดทำกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ทันสมัย มีความเป็นธรรมและยุติธรรม รัดกุม รวดเร็วและใช้บังคับได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ

ซึ่งจะต้องประกอบด้วย การแบ่งแยกอำนาจ การกระจายอำนาจ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การใช้ อำนาจ การเป็นอิสระที่ไม่ถูกแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติธรรม จึงเป็นการตรา กฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสถาบันอุดมศึกษา และ สังคมภายในสถาบันอุดมศึกษายินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับนั้น

(2) หลักจริยธรรม (Ethics) หลักจริยธรรมเป็นข้อกำหนดในการปฏิบัติหรือกฎ หลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามหลักคุณธรรม โดยที่หลักคุณธรรมเป็น หลักการสำคัญที่เกิดจากจิตสำนึกของบุคคลที่จะประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องและตระหนักรู้ว่า สิ่งใดถูกสิ่งใดผิด หรือกล่าวอีกนัยก็คือหลักคุณธรรมเป็นพื้นฐานของหลักจริยธรรมนั่นเอง ดังนั้น จากหลักจริยธรรมตามที่กล่าวมาข้างต้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตาม หลักจริยธรรม ต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า “ให้จัดทำ ประมวลจริยธรรมเพื่อให้บรรลุดัตถุประสงค์ตามหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยที่มุ่งไปสู่ความซื่อสัตย์ ขยัน มีระเบียบวินัย หน่วยงานและบุคลากรต้องมีความสุจริต ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐาน วิชาชีพ และจรรยาบรรณ” หลักจริยธรรมโดยจัดทำประมวลจริยธรรมเพื่อให้บรรลุดัตถุประสงค์ ตามหลักธรรมาภิบาลสถาบันอุดมศึกษาที่มุ่งไปสู่ความซื่อสัตย์ ขยัน มีระเบียบวินัย หน่วยงานและ บุคลากรต้องมีความสุจริต ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ

(3) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความโปร่งใสเป็นการสร้างความไว้วางใจ ซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่าย มีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบ ความถูกต้องชัดเจนได้และ นอกจากนั้นการตัดสินใจและการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษา มีความโปร่งใส เปิดเผยให้สาธารณชน ตรวจสอบได้ เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจที่ เหมาะสมของภาครัฐและเอกชน ประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และมีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติ หน้าที่ของภาครัฐมากขึ้นด้วย ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลัก ความโปร่งใส ต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า “ให้กำหนด วิธีการและวิธีปฏิบัติที่ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม และสามารถตรวจสอบ ความถูกต้องได้” หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส นอกจากนั้นการตัดสินใจ และการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษา มีความโปร่งใส เปิดเผยให้สาธารณชน ตรวจสอบได้

(4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย มีส่วนร่วมรับรู้และได้เสนอ ความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของ ภายในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์

การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด ซึ่งฝ่ายบริหาร สถานสถาบันอุดมศึกษาหรือบุคคลภายในสถานบันอุดมศึกษาให้มีสิทธิมีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบาย ตัดสินใจ วางแผนพัฒนาระบบการศึกษาและวิชาการ ตลอดจนส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ สถานบันอุดมศึกษา ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม ต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า “ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และวิธีปฏิบัติเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วน ได้เสียมมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมเสนอ และร่วมตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนการบริหารจัดการอย่างเสมอภาค” หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาคมมีส่วนร่วมรับรู้และได้เสนอ ความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ ของภายในสถานบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

(5) หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม (Accountability) หลักความรับผิดชอบ ต่อองค์กรและสังคมเป็นหลักที่เน้นในเรื่องของการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความ รับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการ กระทำของตน ดังนั้นกรรมการสถานบันอุดมศึกษา ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ พนักงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง กับสถานบันอุดมศึกษาจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีความรับผิดชอบตาม บทบาทหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลัก ความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม ต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนด กรอบไว้ว่า “ให้กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้ชัดเจน ตลอดจนสนับสนุนให้มีการพัฒนาจริยธรรม ในการทำงานที่มีเป้าหมายที่นำไปสู่การตระหนักในหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ต่อหน่วยงาน และต่อสังคม และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายรวมถึงมีกลไกที่สามารถตรวจสอบได้” หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้ชัดเจน ตลอดจน สนับสนุนให้มีการพัฒนาจริยธรรมในการทำงานที่มีเป้าหมายที่นำไปสู่การตระหนักในหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ต่อหน่วยงานและต่อสังคม และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย รวมถึงมีกลไกที่สามารถตรวจสอบได้

(6) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หลักความรับผิดชอบเป็นหลักการที่แสดงความรับผิดชอบ และรับผิดชอบในผลของการกระทำตามบทบาทและหน้าที่ของผู้กระทำ ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่า การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบ โดยกำหนดกรอบไว้ว่า “โดยกำหนดให้มีความรับผิดชอบทั้งทางปกครอง ทางแพ่งและทางอาญา”

หลักความรับผิดชอบ โดยกำหนดให้ผู้กระทำเ้ามีความรับผิดชอบทั้งทางปกครอง ทางแพ่งและทางอาญา ในผลการปฏิบัติ

(7) หลักความคุ้มค่า (Utility) หลักความคุ้มค่า เป็นหลักการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ให้มีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า และสร้างสรรค์ระบบวิชาการและการบริหารงานให้มีคุณภาพและสามารถแข่งขันได้ นอกจากนั้นแล้ว รัฐบาลควรเข้มงวดในการใช้งบประมาณอย่างประหยัดและทบทวนให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างหมุนเวียน มีการปรับปรุงระบบงบประมาณ ระบบการบริหารบุคคล ปรับเปลี่ยนกฎหมายให้ทันสมัย และปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมให้สอดคล้องกับการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักความคุ้มค่า ต้องกำหนดเนื้อหาสาระในกฎหมายต้นแบบโดยกำหนดกรอบไว้ว่า “โดยกำหนดให้มีการบริหารจัดการตามหลักการบริการจัดการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ” หลักความคุ้มค่า เป็นหลักการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ให้มีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่าและสร้างสรรค์ระบบวิชาการและการบริหารงานให้มีคุณภาพและสามารถแข่งขันได้

ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่า หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมีความเป็นสากลและยอมรับกันทั่วโลกว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการที่ดีควรกำหนดให้ชัดเจนไว้เป็นกฎหมายกลางไว้ในกฎหมายแม่บทเป็นกฎหมายกลางสำหรับสภาสถาบันอุดมศึกษา เหมือนกับต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการกำกับดูแล ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดี ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลของสภาสถาบันอุดมศึกษาจึงมีองค์ประกอบทั้ง 7 ด้านดังกล่าวตามที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งการมีกลไกทางกฎหมายที่ชัดเจนที่กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีการใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลย่อมนำไปสู่การควบคุมการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการสร้างมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้น และสามารถลดปัญหาข้อพิพาทที่นำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีให้น้อยลงไปได้

4) การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่ากลไกกฎหมายใช้ในการควบคุม การกำกับ การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่สภาสถาบันอุดมศึกษา หลายแห่งยังคงมีความบกพร่องขาดประสิทธิภาพนำไปสู่ปัญหาการจัดการอุดมศึกษา ต่อผลมาตรฐานการศึกษา เกิดปัญหาพิพาทอันนำไปสู่การวินิจฉัยหรือตัดสินปัญหาของศาล ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาลายเหตุ การควบคุมตรวจสอบเป็นหลักธรรมาภิบาล ที่สำคัญในการจัดการศึกษา การใช้อำนาจบริหารจัดการการศึกษาของสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายจัดตั้งตาม วัตถุประสงค์ ต้องเน้นการตรวจสอบภายในองค์กรที่ใช้อำนาจให้เข้มแข็งก่อน ซึ่งการตรวจสอบ ภายในของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นองค์กรสูงสุดย่อมเป็นการยากต่อการตรวจสอบ ปัญหา กรรมการตรวจสอบภายในสถาบันอุดมศึกษาส่วนมากเป็นบุคคลกรภายในสถาบันอุดมศึกษา และ ได้รับการแต่งตั้งโดยสภาสถาบันอุดมศึกษา ย่อมไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ หน้าที่ในการ ควบคุมตรวจสอบใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา แต่ด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการในการตรวจสอบพบว่าเป็นเรื่องที่ยากในการที่จะเอาผิดได้อย่างแท้จริง เพราะโดยส่วนใหญ่แล้ว เริ่มตั้งแต่การตั้งคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา สภาสถาบันอุดมศึกษา หรือผู้ที่ทำหน้าที่ เกี่ยวข้อง เป็น ไปในลักษณะพวกพ้องและเอื้อประโยชน์กัน การที่จะไปขุดรากลอน โคนเพื่อให้ บุคคลดังกล่าวต้องรับผิดชอบจากการใช้อำนาจและหน้าที่ที่ไม่ชอบจึงเป็นเรื่องที่ยาก แม้ว่าในเรื่องของ การตรวจสอบใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาจะตกอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ข้อค้นพบของงานวิจัยนี้เห็นว่าการให้มืองค์กรตรวจสอบที่มีความเป็นกลางโดยมีบุคคลผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญมาจากบุคคลภายนอก ที่เข้าใจหลักการบริหารจัดการศึกษา และกำหนดอำนาจหน้าที่ ในการตรวจสอบในเชิงสร้างสรรค์ เสนอแนะ ทบทวน ป้องกันความเสียหาย และมีการรายงานผล การตรวจสอบต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา คณะกรรมการการอุดมศึกษา และประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อการจัดการการศึกษาตามหลักการทางสังคมวิชาการ

5) ความรับผิดชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่า ความรับผิดชอบ และความรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม เป็นหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญในการใช้อำนาจหน้าที่ในการ จัดการศึกษา เป็นการใช้อำนาจรัฐในการบริการสาธารณะ ใช้เงินงบประมาณของแผ่นดินและมี ผลกระทบต่อประชาชน ผู้เรียน ผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาของประชาชนเพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในทางป้องกัน และรับผิดชอบจากผลการกระทำโดยมีเจตนาที่ ก่อให้เกิดความเสียหายและสร้างความเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนรับผิดชอบต่อองค์กร และรวมถึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การกำหนดความรับผิดชอบของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาควรมี ความเหมาะสมและสอดคล้องกับภาระหน้าที่ และความสัมพันธ์กับผลการกระทำซึ่งอาจเป็นการ กระทำทางปกครอง ความรับผิดชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษานั้นพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ได้มีการบัญญัติหมวดความรับผิดชอบในทางปกครองไว้ในมาตรา 73 ถึงมาตรา 74 และ มีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ในมาตรา 75 ถึงมาตรา 78 จากการศึกษาหลักจัดการศึกษาและ หลักธรรมาภิบาลสรุปว่าโทษทางปกครองและโทษทางอาญาที่บัญญัติไว้แต่ยังไม่ครบถ้วน และ เพื่อให้ธรรมาภิบาลและจริยธรรม มีผลบังคับใช้ แต่ไม่มีสภาพบังคับ ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับ บริบทของกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครองและด้านบริหารจัดการศึกษา

ซึ่งต้องใช้ดุลพินิจมีความอิสระ คล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และต้องเสียสละ เหมาะสมกับค่าตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่การวิจัยได้นำไปสู่การกำหนดบทลงโทษหรือความรับผิดชอบของสถานบันอุดมศึกษา ในทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสัดส่วนตามเจตนาและความเสียหายในการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถานบันอุดมศึกษา และเพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล ข้อค้นพบของการวิจัยคือการใช้อำนาจหน้าที่ของสถานบันอุดมศึกษาจะต้องมีหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล โดยมีกฎหมายต้นแบบเพื่อการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ที่มีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย การได้มาซึ่งกรรมการสถานบันอุดมศึกษา อำนาจและหน้าที่หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล การตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถานบันอุดมศึกษา และความรับผิดชอบของสถานบันอุดมศึกษา จากสภาพในปัจจุบันที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถานบันอุดมศึกษายังคงประสบปัญหาที่ไม่สามารถกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบ การบริหารจัดการสถานบันอุดมศึกษาของรัฐ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การอุดมศึกษา อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นำไปสู่การสร้างกลไกทางกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถานบันอุดมศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับทางกฎหมาย จากข้อค้นพบดังที่กล่าวมาข้างต้นจึงนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถานบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล ซึ่ง “กฎหมายต้นแบบ (Model Law)” ในงานวิจัยนี้หมายถึง กฎหมายที่กำหนดกรอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถานบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลสถานบันอุดมศึกษา และจากผลของข้อสรุปชี้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถานบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ซึ่งการวิจัยได้วิเคราะห์หาคำตอบและสรุป นำไปสู่การเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมาย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ดังนี้

1. เพิ่มเติมนิยามศัพท์ในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ดังนี้

“คณะกรรมการสถานบันอุดมศึกษา” หมายความว่า เป็นคณะบุคคลคณะหนึ่งในสถานบันอุดมศึกษา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ หรือตราสารที่จัดตั้งสถานบันอุดมศึกษานั้น ๆ โดยสถานบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะมีองค์ประกอบ และบทบาท หน้าที่แตกต่างกันตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ หรือตราสารจัดตั้งสถานบันอุดมศึกษา

“หลักธรรมาภิบาลสถานบันอุดมศึกษา” หมายความว่า

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

(2) หลักจริยธรรม โดยจัดทำประมวลจริยธรรมเพื่อให้บรรลุดุติประสงคตาม หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยที่มุ่งไปสู่ความซื่อสัตย์ ขยัน มีระเบียบวินัย หน่วยงานและบุคลากร ต้องมีความสุจริต ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณ

(3) หลักความโปร่งใส โดยการกำหนดวิธีการและวิธีปฏิบัติที่ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

(4) หลักการมีส่วนร่วม โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและวิธีปฏิบัติเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมเสนอและร่วมตัดสินใจในปัญหา ต่าง ๆ ตลอดจนการบริหารจัดการอย่างเสมอภาค

(5) หลักความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ ให้ชัดเจน ตลอดจนสนับสนุนให้มีการพัฒนาจริยธรรมในการทำงานที่มีเป้าหมายที่นำไปสู่การ ตระหนักในหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ต่อหน่วยงานและต่อสังคม และต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมายรวมถึงมีกลไกที่สามารถตรวจสอบได้

(6) หลักความรับผิดชอบ โดยกำหนดให้ผู้กระทำให้มีความรับผิดชอบทั้งทางปกครอง ทางแพ่งและทางอาญาในผลการปฏิบัติ

(7) หลักความคุ้มค่า โดยกำหนดให้มีการบริหารจัดการตามหลักการบริการจัดการ บ้านเมืองที่ดีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ

“วิญญูชนของผู้มีวิชาชีพ” หมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานจะต้องใช้ความระมัดระวัง ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในวิชาชีพเฉพาะของตนเองเป็นปกติ วิสัย รับผิดชอบ ชั่วดี ในการทำงาน ในอาชีพเฉพาะของตน มิใช่พิจารณาจากระดับความสามารถ เปรียบเทียบกับบุคคลทั่วไป”

2. เพิ่มเติมการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาพระราชบัญญัติ การอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ดังนี้

“มาตรา 8/1 ให้มีคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจและหน้าที่ให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสภา สถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา

การแต่งตั้ง สรรหา การเลือกตั้ง และคุณสมบัติของนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาและข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา กฎหมายหรือข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา อุดมศึกษาต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติ วิธีการสรรหา ที่กำหนดมาตรฐานไว้ไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หากมีบทบัญญัติกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาและข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ขัดแย้งกับกฎหมายนี้ให้นำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้บังคับใช้แทน

ให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาจำนวนไม่น้อยกว่า 15 แต่ไม่เกิน 25 คน ประกอบด้วย กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากบุคคลภายนอกและประเภทมาจากบุคคลภายในสถาบันอุดมศึกษาโดยการเลือกจากบุคคลภายในหรือโดยตำแหน่งตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา และให้มีจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกมากกว่าที่มาจากบุคคลภายในสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาอย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ด้านบัญชี และด้านการเงิน ด้านละหนึ่งคน และให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาที่จัดการศึกษา

คณะกรรมการสรรหากรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับสถาบันอุดมศึกษาหรือเป็นผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาในขณะที่มีการสรรหา

กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิให้มีการสรรหาจากบุคคลภายนอกจากรายชื่อผู้ขึ้นทะเบียนเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามสาขาอาชีพไว้กับคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา และต้องมีสัญชาติไทยและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (2) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (3) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกไม่ว่าจะมีการรอลงโทษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
- (5) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสภาสถาบันอุดมศึกษา ยกเว้นกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาประเภทบุคคลภายในตามกฎหมายจัดตั้ง

ให้กรรมการสภาประเภทผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) มีอายุครบเจ็ดสิบปี บริบูรณ์ (4) เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8/1 (1)-(5) (5) คณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษามีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ทั้งนี้การลงมติให้ออกดังกล่าว ต้องแสดงเหตุผลอย่างชัดเจน”

3. เพิ่มเติมมาตรา 19/1 และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 21 เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ดังนี้

“มาตรา 19/1 “ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง และด้วยความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์และข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา และมติคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา

การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวัง นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารสภาสถาบันอุดมศึกษา ต้องกระทำเยี่ยงวิญญูชนผู้มีวิชาชีพ เช่นนั้นจะพึงกระทำภายใต้สถานการณ์อย่างเดียวกัน โดยให้ยึดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า และให้เป็นไปตามข้อบังคับธรรมาภิบาลของสภาสถาบันอุดมศึกษา

การปฏิบัติหน้าที่ใดที่นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา และผู้บริหารสภาสถาบันอุดมศึกษา พิสูจน์ได้ว่า ณ เวลาที่พิจารณาเรื่องดังกล่าว การตัดสินใจของเขามีลักษณะครบถ้วนดังต่อไปนี้ ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้บริหารผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวังตามวรรคหนึ่งแล้ว

(1) การตัดสินใจได้กระทำไปด้วยความเชื่อโดยสุจริต และสมเหตุสมผลว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของสถาบันอุดมศึกษาเป็นสำคัญ

(2) การตัดสินใจได้กระทำบนพื้นฐานข้อมูลที่เชื่อโดยสุจริตว่าเพียงพอ และ

(3) การตัดสินใจได้กระทำไปโดยตนไม่มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่ตัดสินใจนั้น

การพิจารณาว่านายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารสภาสถาบันอุดมศึกษา แต่ละคนได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวังให้คำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ตำแหน่งในสภาสถาบันอุดมศึกษาที่บุคคลดังกล่าวดำรงอยู่ ณ เวลานั้น

(2) ขอบเขตความรับผิดชอบของตำแหน่งในสภาสถาบันอุดมศึกษาของบุคคลดังกล่าวตามที่กำหนดโดย กฎหมาย หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

(3) คุณสมบัติความรู้ความสามารถ และประสบการณ์รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการ
แต่งตั้ง

การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตของกรรมการและผู้บริหารต้อง

- (1) กระทำการโดยสุจริต เพื่อประโยชน์สูงสุดของสถาบันอุดมศึกษา
- (2) กระทำการที่มีจุดมุ่งหมายโดยชอบและเหมาะสม และ
- (3) ไม่กระทำการใดอันเป็นการขัดหรือแย้งกับประโยชน์ของสถาบันอุดมศึกษา
อย่างมีนัยสำคัญ”

มาตรา 21 นายกสภสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติ
หน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา

ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการธรรมาภิบาล
และจริยธรรม และ คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง จากบุคคลภายนอกสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นกลาง
และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางเพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาล
ของสถาบันอุดมศึกษา โดยคณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ทบทวนและให้ความเห็นต่อคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา เกี่ยวกับ
ระบบการควบคุมภายใน
- (2) สอบทานรายงานการเงินและข้อมูลทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษา
- (3) ประสานงานกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดินในเรื่องการตรวจสอบ งบการเงิน
- (4) ทบทวนและสอบทานการปฏิบัติตามกฎระเบียบ
- (5) กำกับดูแลหน่วยงานตรวจสอบภายใน
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย

ให้คณะกรรมการตรวจสอบรายงานผลการตรวจสอบต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา
คณะกรรมการการอุดมศึกษา และเผยแพร่ผลการตรวจสอบต่อประชาชนทั่วไปทุกปี”

4. เพิ่มเติมบทกำหนดโทษในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ดังนี้

“มาตรา 78/1 นายกสภสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาและ
ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ผู้ใดจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วย ปราศจากความรับผิดชอบ ความระมัดระวัง
และความซื่อสัตย์สุจริต อันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 19/1 และมาตรา 21 จนเป็นเหตุให้สถาบันอุดมศึกษา
และผู้อื่นได้รับความเสียหาย หรือทำให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์จากการฝ่าฝืน
หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์
ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับ ดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าบาท

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำเจตนาโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับ.....ของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ค่าปรับ ดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

5. บทเฉพาะกาลในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ดังนี้

“มาตรา 8 บรรดาบทกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปจนกว่าจะได้มีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้”

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

จากข้อสรุปการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลดังที่ได้สรุปมาข้างต้นนั้นหากจะให้มีการนำไปสู่การดำเนินการเพื่อการพัฒนา กฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล การวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ให้มีการดำเนินการด้านกฎหมาย เนื่องจากการจะจัดการการอุดมศึกษาให้มีประสิทธิภาพให้เป็นไปตามเจตนารมณ์กฎหมายการอุดมศึกษาและตามแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อให้เกิดมาตรฐานทางการศึกษาที่สูงขึ้น การจัดการอุดมศึกษาโดยมีคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ใช้อำนาจและหน้าที่ขับเคลื่อนสภาสถาบันอุดมศึกษา โดยความคาดหวังว่าหากมีการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล จะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อมาตรฐานการจัดการศึกษาคือ การนำกฎหมายต้นแบบของการวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 เพื่อให้สภาสถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารจัดการสภาสถาบันอุดมศึกษาให้มีมาตรฐานการศึกษาตามหลักการจัดการอุดมศึกษาที่ดี สภาสถาบันอุดมศึกษาควรใช้อำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายในการออกข้อบังคับ ปฏิบัติภายในด้านธรรมาภิบาลให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลสากล และออกข้อบังคับมาตรฐานจริยธรรมภายในสภาสถาบันอุดมศึกษาตามวัฒนธรรมองค์กรสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง รวมถึงให้มีการตรวจสอบประเมินผลการใช้กฎหมายข้อบังคับภายในให้สอดคล้องกับสถานการณ์และโดยอาศัยข้อมูลจากรายงานการตรวจสอบภายในและภายนอกเพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยเสมอ

2.2 ข้อเสนอแนะด้านการบริหาร

เนื่องจากคณะกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษามีความสำคัญมากต่อการใช้ความรู้ ความสามารถร่วมกัน ต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในศาสตร์ต่าง ๆ รวมมีความรู้ด้านเทคโนโลยีใหม่ ๆ

รวมถึงต้องเข้าใจในบริบทของการจัดการอุดมศึกษา มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการงานแบบกลุ่มคณะบุคคล จึงควรให้มีการจัดตั้งสถาบันอบรมพัฒนา หรืออบรมหลักสูตรกรรมการสภามหาวิทยาลัย และให้มีการขึ้นทะเบียนรายชื่อกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษากลางตามสายงานอาชีพต่าง ๆ ให้มีการออกกฎหมายรองรับดำเนินการโดยกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ และนวัตกรรม และให้ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมแก่การเสียสละเวลาและความรับผิดชอบหน้าที่

3. ข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป

เนื่องจากการวิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัยเฉพาะประเด็นการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล โดยเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ดังนั้น ผลจากการวิจัยพบว่ายังมีประเด็นสำคัญที่สมควรจะได้มีการทำวิจัยต่อดังนั้นข้อเสนอแนะเรื่องที่จะวิจัยต่อคือ “กฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล”