

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม ตรวจสอบการบริหารงาน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ*

Legal problems relating with controlling and inspecting of administration
in universities in the direction of the state

พนิดา โพธิ์จิตร**

ดร.สอาด หอมมณี***

ดร.คมสัน สุขมาก****

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการควบคุม และตรวจสอบการบริหารงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี และหัวหน้าส่วนงาน/คณบดี อำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา รวมถึงอำนาจกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย โดยทำการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Methodology) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากการวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นนิติบุคคล และจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนซึ่งมีสถานะเป็นองค์การในภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และมีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด รับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย มีคณบดีหรือหัวหน้าส่วนงานอื่นรับผิดชอบการบริหารงานของคณะหรือส่วนงานอื่น และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ แต่ไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา รวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาในตำแหน่งดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไว้ จึงเกิดปัญหาการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงมีข้อเสนอแนะเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงอธิการบดี โดยกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ภายนอกมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ทางด้านการบริหารการอุดมศึกษา ด้านการบริหารการเงินและงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านกฎหมาย รวมทั้งให้มีกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยโดยวิธีการเลือกตั้งจากผู้นักปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย จำนวนไม่เกินห้าคน เป็นกรรมการสรรหาด้วย ส่วนคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และเพิ่มเติมเนื้อหาเกี่ยวกับการควบคุม และตรวจสอบการบริหารงาน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยให้รัฐมนตรีว่าการ

*วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

**นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

***อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

****อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจกำกับ ดูแล และตรวจสอบการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เพื่อมิเกิดปัญหาการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและให้สอดคล้องกับนโยบายการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

คำสำคัญ : มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ/ รัฐมนตรี/ หลักธรรมาภิบาล

ABSTRACT

In this thesis, the researcher will study legal problems relating to controlling and inspecting administration of autonomous universities regarding composition of the committee for recruiting president of university council, qualified councilors of university councils, rectors and dean or chief of sections; authority and duty, rules and methods of recruiting; as well as authority to control autonomous universities. The researcher used qualitative research methodology and in-depth interview.

From the study, it was found that the autonomous universities are juristic persons and established under public law, having the status of a state organization empowered doing the duty to provide higher education. The university council has authority and duty to control general affairs of the universities and there is rector to be the highest superior, responsible for administration of the universities. There are deans or chiefs of sections to be responsible for administration of faculties or sections. There is the Minister of Education to supervise and control generally for the activities of the universities to comply with the objectives, but there is no clear provision relating to composition of recruiting committee, as well as recruiting criteria and methods of such positions. There is no provision relating to controlling and inspecting the exercise of authority of the autonomous university council. Therefore, there are legal problem concerning administration of autonomous.

The researcher has recommendation that it is appropriate to amend the Establishment of Autonomous Universities Act. There should be determination of composition of the committee for recruiting of president of university council, qualified councilors of university councils and rectors. There should be determination of qualified directors outside of the university, who have knowledge ability and experience in administration, higher education activities, financial and budget administration, personnel administration and law. There shall be no more than 5 committee members who are the representatives of the university elected from personnel of universities. Quality, criteria and methods of recruiting of university council president and qualified university council committee shall comply with Minister of Education announcement and determination. There should be an amendment regarding controlling and inspecting the administration of autonomous universities. The Minister of Education shall have authority to control, supervise and inspect the exercise of authority of autonomous university council so that there will be no problem of administration inside the

autonomous and the exercise of authority shall be in compliance with the policy of autonomous universities.

บทนำ

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม และตรวจสอบการบริหารงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน 3 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยบูรพา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการ จำนวน 1 แห่งคือ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ซึ่งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล และไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น แต่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ สำหรับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งอธิการบดีนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดีให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ส่วนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่และควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย คือ สภามหาวิทยาลัย ซึ่งการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการสภามหาวิทยาลัย ให้ดำเนินการสรรหาตามข้อบังคับมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ต้องสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจากรายชื่อที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเสนอจำนวนหนึ่งคน ส่วนคุณสมบัติหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ซึ่งการออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยในการควบคุมดูแลการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย จึงมีสถานะเป็น “กฎ” ตามคำนิยามใน มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่จากการศึกษาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย ที่ออกโดยสภามหาวิทยาลัย เกี่ยวกับการสรรหาตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี และหัวหน้าส่วนงาน มีความเกี่ยวข้องกับการได้มาของตำแหน่งดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่มีผู้มีส่วนได้เสีย และการพิจารณาทางปกครองอาจมีความไม่เป็นกลางหรือไม่โปร่งใส และทำให้การควบคุม ดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไม่สามารถถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้ง 3 แห่งได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจและหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ อำนาจของสภามหาวิทยาลัยไว้แต่อย่างใด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการควบคุม และตรวจสอบการบริหารงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการกำกับ ดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
3. เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะในการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สมมติฐานของการวิจัย

สภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง รวมถึงให้กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัย และมีหน้าที่ออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุม การใช้อำนาจของผู้บริหารมหาวิทยาลัย แต่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี และคณบดีหรือหัวหน้าส่วนงาน รวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาในตำแหน่งดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไว้ จึงเกิดปัญหาการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งหากมีการแก้ไขยอมทำให้การควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษามากยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ตั๋วบทกฎหมาย หนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ การศึกษาอิสระ ข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ปรากฏอยู่บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Internet) รวมทั้งเอกสารของทางราชการ ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาทางกฎหมายต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม และตรวจสอบการบริหารงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน 3 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยบูรพา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการ จำนวน 1 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศด้วย

ผลการวิจัย

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม และการตรวจสอบการบริหารงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมี ดังนี้

1. การสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ
2. การสรรหาอธิการบดี
3. การสรรหาคณบดีหรือหัวหน้าส่วนงาน

จากการศึกษาเปรียบเทียบองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี และหัวหน้าส่วนงาน รวมถึงผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน 3 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยบูรพา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการ จำนวน 1 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม พบว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดีและ

คณบดีหรือหัวหน้าส่วนงาน เมื่อเปรียบเทียบกับแล้ว มีความเหมือนกัน ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกข้อบังคับ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาเอง โดยให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้ดำเนินการสรรหาอธิการบดี ส่วนความแตกต่างกัน คือ มหาวิทยาลัยบูรพา ให้อธิการบดี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย มาดำเนินการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และยังให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งอธิการบดี เป็นผู้เลือกมาเองเป็นผู้ดำเนินการสรรหาอธิการบดี อีกทั้ง ยังให้อธิการบดีเป็นผู้คัดเลือกหัวหน้าส่วนงานเองอีกด้วย โดยไม่มีคณะกรรมการสรรหาดังเช่นมหาวิทยาลัยอื่น ๆ แต่อย่างใด ซึ่งหากสภามหาวิทยาลัยไม่ให้ความสำคัญของกระบวนการสรรหาทั้งสามตำแหน่งแล้ว ก็จะทำให้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ และหากการดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยประสบปัญหาความขัดแย้งภายในจนไม่อาจจะแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยมาตรการปกติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ศึกษาธิการก็ไม่มีอำนาจเข้ามาควบคุม และตรวจสอบการบริหารงานของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ จนเป็นที่มาของการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม และตรวจสอบการบริหารงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะหาแนวทางในการพัฒนาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การควบคุมการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย ควรจะต้องมีลักษณะดังนี้

1. กระบวนการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิอธิการบดี และคณบดีหรือหัวหน้าส่วนงาน จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการสรรหา โดยคำนึงถึงมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหลักธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
2. การควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของหน่วยงานดังกล่าว และต้องสร้างดุลยภาพความเป็นกลางในการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบนั้น ต้องมีลักษณะเป็น “อิสระ” สามารถตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการได้ และต้องส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้องค์กรควบคุมนั้นเองก็ต้องถูกตรวจสอบได้เช่นกัน

จึงจำเป็นต้องเสนอแนะให้มีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี รวมถึงคณบดีหรือหัวหน้าส่วนงานอื่น เพื่อให้กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวและการควบคุมการใช้อำนาจมีความโปร่งใส เป็นอิสระ ไม่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวสามารถใช้อำนาจของตนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง และปราศจากการถูกแทรกแซงจากบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ

ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม กำกับ ดูแล และตรวจสอบการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ และในกรณีที่มี

ปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ก็ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี แต่มิได้มีบทบัญญัติอื่นใดที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในการควบคุม ดูแล และตรวจสอบการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยไว้ ซึ่งอำนาจกำกับดูแลต่างกับอำนาจบังคับบัญชา กล่าวคือ อำนาจนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะของอำนาจบังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นไปในลักษณะของการกำกับดูแล ซึ่งเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไขว่า อำนาจนี้จะมีได้ก็แต่ในกรณีและในรูปแบบที่รัฐบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้น อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่ไม่สามารถออกคำสั่งโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ได้ ถึงแม้จะได้บัญญัติให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม แต่ก็ไม่มีอำนาจควบคุมเพียงแต่รักษาการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไม่มีอำนาจออกคำสั่งเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่ดี ควรมีการกำหนดอำนาจให้ผู้กำกับ ดูแล องค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้สามารถออกคำสั่งหรือใช้อำนาจยับยั้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้การบริหารจัดการภายในองค์กรและการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาในระดับ อุดมศึกษาของรัฐ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือแนวนโยบายของรัฐบาลหรือมติของรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ในสหราชอาณาจักร สภามหาวิทยาลัยต้องดำเนินการตามมาตรฐานสูงสุดของหลักธรรมาภิบาล และทำงานภายใต้หลักปฏิบัติในการทำงานสาธารณะ สภามหาวิทยาลัยต้องเขียนเอกสารระบุความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย ที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายก่อตั้งมหาวิทยาลัย อีกทั้งมีคู่มือการดำเนินงานของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามหลักธรรมาภิบาล และเครือข่ายอิสระของรัฐ รัฐบาลกลางได้ออกกฎหมายสำหรับกำกับดูแลสถาบัน อุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน เรียกว่า ข้อกำหนดธรรมาภิบาลระดับประเทศเพื่อให้สภามหาวิทยาลัย ผู้บริหารมหาวิทยาลัยทุกแห่งถือปฏิบัติร่วมกัน ข้อกำหนดที่สำคัญ ได้แก่ มหาวิทยาลัยต้องกำหนดวัตถุประสงค์ และหรือหน้าที่อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกำหนดหน้าที่ จรรยาบรรณ รวมทั้งบทลงโทษของกรรมการสภามหาวิทยาลัยด้วย

การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เกี่ยวกับการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจกำกับ ดูแล และตรวจสอบการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ย่อมสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลหรือหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ป้องกันการเกิดปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันอาจทำให้เกิดความเสียหายหรือทำให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐ

ข้อเสนอแนะ

1. กระบวนการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิอธิการบดี และคณบดีหรือหัวหน้าส่วนงาน จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการสรรหา ให้คำนึงถึงมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหลักธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เช่นเพิ่มเติมการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ควรกำหนดให้มีองค์ประกอบ ดังนี้ “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัย

ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ทางด้านการบริหารการอุดมศึกษา ด้านการบริหารการเงิน และงบประมาณด้านการบริหารงานบุคคล และด้านกฎหมาย รวมทั้งให้มีกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัย โดยวิธีการเลือกตั้งจากผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยจำนวนไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการสรรหาด้วย ส่วนคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

2. การกำกับ ดูแล และตรวจสอบการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเห็นควรให้เพิ่มเติม “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักธรรมาภิบาลหรือหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยให้ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเห็นควรส่งเสริมให้มีแนวทางการบริหารกิจการมหาวิทยาลัย เพื่อให้ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เห็นความสำคัญต่อการบริหารงานให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ยึดหลักธรรมาภิบาล และเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเองได้ และมีเสรีภาพทางวิชาการ แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย

เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสรวงศ์. (2554). *กฎหมายปกครอง: คำบรรยาย บทความ รายงานการศึกษา* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). *การปรับปรุงองค์การภาครัฐ: การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.
- ธีระวัฒน์ เอื้อพอล. (2551). *มาตรการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ: ศึกษากรณีการชันสูตรพลิกศพตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสาม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สาขาวิชากฎหมายอาญา, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- น้ำทิพย์ วิภาวิน. (2560). *ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยในสหราชอาณาจักร*. วันที่ค้นข้อมูล 30 กรกฎาคม 2560, เข้าถึงได้จาก <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/17685>
- อรุณี อินทรไพโรจน์. (2560). *รายงานการศึกษาระดับสมบูรณั ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยในประเทศออสเตรเลีย*. วันที่ค้นข้อมูล 17 มิถุนายน 2560, เข้าถึงได้จาก www.rtir.rmutt.ac.th/bitstream/123456789/424/1/Final%20Australia.pdf
- โอภาส เขียววิชัย. (2538). *อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในการบริหารการอุดมศึกษา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชากฎหมายมหาชน, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.