

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการ
อุดมศึกษา : ศึกษากรณีการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และ
กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

ดาวเรือง นิมิตจิตภักดี*

ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ เกี่ยวกับการกำกับดูแล และสภาพปัญหาในการกำกับการดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดย ทำการศึกษาในกรณีการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล สถานศึกษา กลับไม่มีอำนาจในการตรวจสอบถึงความเหมาะสมของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าว ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงมาตรฐาน ทางคุณธรรม จริยธรรม ในการสรรหาของสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง

จากการศึกษาพบว่า สืบเนื่องมาจากการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดกลไกการกระจายอำนาจทางการบริหารสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้ปรับปรุง โครงสร้างการจัดองค์กรและให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนมีเสรีภาพในการ แสดงความคิดเห็นเชิงวิชาการและมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ตามกฎหมายจัดตั้ง สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ส่งผลให้เกิดปัญหาการร้องเรียน อันเป็นการสร้างความแตกแยก ในสถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนขาดมาตรการในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของ สภาสถาบันอุดมศึกษา โดยที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา กลับไม่มีอำนาจ ในการตรวจสอบถึงความเหมาะสมหรือไม่มีอำนาจในการพิจารณาขยับยั้งการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่อย่างใด

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นควรนำแนวคิด หลักการ ของต่างประเทศ รวมถึงทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน มาปรับใช้กับการดำเนินการในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไข

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา โดยกำหนดให้อำนาจแก่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา ให้มีอำนาจในการตรวจสอบถึงความเหมาะสมของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าว ก่อนที่จะมีการเสนอรายชื่อเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อไป

1. บทนำ

แนวคิดพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ รัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชนในสังคม และการปกครองโดยใช้หลักการรวมอำนาจ รัฐย่อมไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดทำภารกิจต่างๆ ได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เพราะในปัจจุบันปัญหาของรัฐมีอยู่หลากหลายและมีลักษณะซับซ้อนขึ้น ดังนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมอบกิจการของรัฐบางอย่างให้องค์กรอื่นๆ แบ่งเบาภาระไปจัดทำ ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับมีบทบัญญัติให้การจัดการศึกษาเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการศึกษา พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ซึ่งรัฐอาจดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้เอกชนไปจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษา โดยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนขึ้น

จากการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดกลไกการกระจายอำนาจทางการบริหารสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้ปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์กรและให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเชิงวิชาการและมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง โดยมีคณะกรรมการการอุดมศึกษาทำหน้าที่เสนอนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการให้กับคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยยึดหลักการกระจายอำนาจจากหน่วยงานนโยบาย คือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไปสู่สถาบันอุดมศึกษาในฐานะหน่วยปฏิบัติการ หลักการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการที่ดี และหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการ

ในการดำเนินการ โดยมีสภาสถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลสถาบันในระดับสูง ซึ่งภายใต้การบริหารกิจการของสถาบันอุดมศึกษา สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดทิศทางของสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วยมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่บริหารสถาบันอุดมศึกษา กำหนดนโยบาย เห็นชอบแผนระยะยาว การเปิดดำเนินการหลักสูตร บริหารงานบุคคล งบประมาณ จัดหาและบริหารทรัพยากร เพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนด ซึ่งมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาสามารถกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ดังนั้น เมื่อกฎหมายให้อำนาจการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษา สภาสถาบันอุดมศึกษาจึงต้องดำเนินการสรรหาให้เป็นไปตามข้อกฎหมาย และมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาเป็นสถานที่คาดหวังของสังคมในการผลิตบัณฑิตออกสู่สังคมอย่างมีคุณภาพทั้งด้านวิชาการ และคุณธรรม จริยธรรม เมื่อสภาสถาบันอุดมศึกษาเสนอรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาเป็นอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อดำเนินการเสนอชื่อเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ในสถาบันอุดมศึกษานั้น แต่ภายหลังจากการที่สภาสถาบันอุดมศึกษาได้เสนอชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว ปรากฏว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ถูกร้องเรียนจากบุคลากรในมหาวิทยาลัยหรือจากประชาชนทั่วไป ในเรื่องเกี่ยวกับความประพฤติที่ไม่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง สถานภาพทางสังคม หรือในกรณีที่ถูกองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญชี้มูลความผิด เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่การดำเนินการสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลสถานศึกษาไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความเหมาะสมของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ส่งผลให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของสภามหาวิทยาลัย ปัญหาการขาดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในเรื่องการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ฯลฯ ได้เอง โดยไม่มีการกำหนดวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัย รวมถึงปัญหาการออกระเบียบหรือข้อบังคับโดยผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องหรือกลุ่มผลประโยชน์ของตน

1.1 มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยและต่างประเทศ

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยและต่างประเทศต่างมีเป้าหมายเดียวกัน คือ การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษา แต่มีความแตกต่างในส่วนของการตรวจสอบการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยสรุปได้ ดังนี้

1.1.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย ได้แก่ การกำกับดูแล ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริม และประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง ทั้งนี้ ในส่วนของการอุดมศึกษา จะมีคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะแก่รัฐมนตรี และมีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบายแผนพัฒนามาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง¹

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาจะมีคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแนะนโยบายแผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ และสนับสนุนทรัพยากร ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ และความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจเสนอแนะและให้ความเห็นในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่สถานศึกษาระดับปริญญาตรีทั้งที่เป็นสถานศึกษาในสังกัด และสถานศึกษาในกำกับแก่คณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการ

¹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36

การอุดมศึกษา เดิมคือทบวงมหาวิทยาลัย มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล มีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางที่ควบคุมกำกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐบาล และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นไปตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา การจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการอุดมศึกษา ที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ ให้การสนับสนุนทรัพยากร มีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีบทบาทในการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสังกัด ตั้งแต่แนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาทางด้านอุดมศึกษา ถ่ายทอดไปยังสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด เพื่อให้แผนการผลิตบัณฑิตได้ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาก็ยังมีหน่วยงานอื่นดำเนินการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาอีกด้วย และในฐานะราชการส่วนกลางตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจโดยทั่วไปเช่นเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะมีเนื้อหาหลักในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ เนื่องจากสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาจะต้องมารวมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ แต่เนื่องจากข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน ได้แก่ ก.ม. ก.ค. และ ก.พ. ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเสมอภาคเป็นเอกเทศ และสอดคล้องกับภารกิจโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการและวิชาชีพ จึงกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ในปี พ.ศ. 2551 ในส่วนของการกำหนดระบบตำแหน่งและประเภทตำแหน่งให้เหมาะสมกับลักษณะงาน และปรับปรุงการกำหนดหลักเกณฑ์การต่อเวลาราชการของผู้ดำรงตำแหน่งวิชาการเสียใหม่² เพื่อให้การต่อเวลาราชการ

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 19

เป็นไปตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การสอนหรือวิจัยและตามความต้องการของสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น และกำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนของอธิการบดีและบทบัญญัติเพื่อรองรับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีแนวคิดที่ว่า การบริหารงานโดยใช้ระบบราชการไม่เหมาะกับมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เพราะกิจกรรมในมหาวิทยาลัยไม่ได้ยึดโยงผูกติดกับเวลาราชการ และสถานที่ เหมือนกับระบบราชการ ระบบการเงินการงบประมาณที่ไม่ยืดหยุ่นของระบบราชการ เป็นอุปสรรคต่อกิจกรรมการวิจัยและการผลิตบัณฑิต แนวคิดนี้จึงได้พัฒนาเป็นความพยายามที่จะปรับระบบการบริหารมหาวิทยาลัย จากเดิมที่ใช้ระบบราชการเต็มรูปแบบมาเป็นระบบใหม่ที่ให้อิสระภาพแก่สภามหาวิทยาลัยในการที่จะกำหนดระบบบริหารขึ้นมาเอง โดยการออกกฎระเบียบต่างๆ แต่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หลักของรัฐ และหลักการบริหารจัดการที่ดี เช่น จะต้องเป็นระบบที่ตรวจสอบได้ ทั้งโดยการตรวจสอบภายในที่จะต้องมีความเข้มงวดมากกว่าระบบราชการ และโดยหน่วยงานสาธารณะ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) หรือสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เป็นต้น เมื่อได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยรูปแบบใหม่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลนั้น ก็ได้กำหนดให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย และมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งจะเหมือนกับมหาวิทยาลัยในส่วนราชการ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง

จากมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษา เป็นการกระจายอำนาจในด้านการบริหารสู่สถาบันอุดมศึกษา โดยจะมีสภาสถาบันอุดมศึกษา เป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่บริหารงานของสถานศึกษา โดยมีอำนาจในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยได้เอง โดยไม่มีการกำหนดวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัย

1.1.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ

1.1.2.1 สหราชอาณาจักร กลไกในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักร จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาธิการและการจ้างงาน (Secretary of State for Education and Employment) ที่รับผิดชอบการศึกษา โดยได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีและมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมดูแลและให้แนวทางการจัดการศึกษา

ของรัฐในสหราชอาณาจักร รัฐมนตรีว่าการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐมนตรีช่วย (Minister of State) 3 คน และผู้ช่วยรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. (Parliamentary Under-Secretary) 3 คน นอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่ด้านวิชาชีพและด้านบริหารของกระทรวง และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่สังกัดกระทรวงใด เช่น สำนักงานมาตรฐานการศึกษา (Office for Standards in Education – OFSTED) และองค์การวุฒิการศึกษาและหลักสูตร (Qualifications and Curriculum Authority – QCA) ซึ่งเดิมเรียกว่าองค์การหลักสูตรการศึกษาและการประเมินผล (SCAA) รัฐมนตรีว่าการจะเป็นผู้แทนด้านการศึกษาและการจ้างงานในคณะรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาธิการ และการจ้างงานจะกำหนดนโยบายการศึกษา ปริญญาหรือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และรับผิดชอบในการติดตามดูแลคุณภาพของการศึกษาและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ พ.ร.บ. การศึกษา ค.ศ. 1996 ซึ่งใช้แทน พ.ร.บ. การศึกษา ค.ศ. 1944 และกฎหมายที่ตามมา ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการในการดูแลองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น และคณะกรรมการบริหารโรงเรียน มิให้ปฏิบัติการที่ไม่ถูกต้องตามเหตุผล และให้ทำหน้าที่เป็นตุลาการในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต่าง ๆ ระหว่างผู้ปกครองและคณะกรรมการบริหารโรงเรียนหรือองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น³

มหาวิทยาลัยทุกแห่งและสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ เป็นหน่วยงานอิสระ ดังนั้น จึงรับผิดชอบการจัดองค์กรบริหารภายในของตนเอง อย่างไรก็ตาม ทุกสถาบันมีรูปแบบการบริหารคล้ายคลึงกัน ผู้บริหารมหาวิทยาลัยโดยทั่วไป เรียกกันว่า รองอธิการบดี (Vice - Chancellor) ตำแหน่งอธิการบดี (Chancellor) เป็นตำแหน่งกิตติมศักดิ์ ไม่ใช่ตำแหน่งบริหาร คณะกรรมการบริหารระดับสูงสุด เรียกว่า สภามหาวิทยาลัย หรือสถาบัน (Court) และประกอบด้วยคณาจารย์อาวุโสและกรรมการจากภายนอกที่มาจากการเลือกตั้ง สภามหาวิทยาลัย (Court) จะตัดสินใจเรื่องที่เป็นนโยบายทั่วไปและจะไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานประจำของมหาวิทยาลัย องค์การระดับรองลงมา คือ สภการบริหารของสถาบัน (Senate) ซึ่งโดยทั่วไปประกอบด้วยบุคลากรวิชาชีพ สหภาพการค้าและอื่น ๆ โดยทำหน้าที่ตัดสินใจเรื่องที่อยู่นอกเหนือความสามารถของคณะวิชา ซึ่งการดำเนินงานของแต่ละองค์การจะมีความเป็นอิสระต่อกัน

1.1.2.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส การบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายโพเรอ (Edgar Faure) ปี ค.ศ. 1968 กำหนดสถานะทางกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษา ให้อิสระในการบริหาร การเงิน และการสอน ต่อมาในปี ค.ศ. 1984 มีกฎหมายซาวารี (La loi Savary) ปรับปรุงอำนาจอิสระดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการกำหนดว่า สถาบันอุดมศึกษาจะสามารถใช้อำนาจอิสระในด้านใดได้บ้างและได้แค่ไหน อย่างไร

³ กมล สุตประเสริฐ. (2546). โครงสร้างการบริการการศึกษาสหราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. หน้า 4

ทั้งนี้ มีสภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุดที่มีหน้าที่กำหนดและกำกับนโยบาย ดูแลการบริหารจัดการให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบาย และพันธกิจของมหาวิทยาลัย อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่มหาวิทยาลัย เป็นสภาผู้กำกับ (Governance Board) ที่พิทักษ์ธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อให้การบริหารมหาวิทยาลัย อยู่ในครรลองของการบริหารจัดการที่ดี ตามระบบคุณธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ สภามหาวิทยาลัย ก็คือ ระบบการตัดสินใจระดับนโยบายของมหาวิทยาลัย นโยบายเป็นเรื่องของสภา การบริหารเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร คือ อธิการบดี ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็มีระบบการควบคุม ตรวจสอบการทำงานของอธิการบดี โดยกลไกของศาลปกครอง⁴

1.1.2.3 ประเทศนิวซีแลนด์ การจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ ก่อนปี ค.ศ. 1989 เป็นการจัดการศึกษาที่อยู่ในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) มีระดับของการจัดการการศึกษาหลายระดับ หลายขั้นตอน มีความหลากหลายขององค์กรและหน่วยงานที่รับภาระในการจัดการศึกษา นับตั้งแต่กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานศึกษาธิการส่วนภูมิภาค คณะกรรมการบริหารการศึกษาประเภทต่างๆ และสภาการศึกษา เป็นต้น เป็นผู้รับภาระบริหารการศึกษาและสถานศึกษารับภาระในการให้การศึกษา อำนาจการตัดสินใจ ทั้งการบริหารแผนงาน โครงการงบประมาณ บุคลากร อยู่ในส่วนกลาง ต่อมาจึงมีการปฏิรูป การศึกษา และภายหลังจากมีการปฏิรูปการศึกษาเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจ ทางการศึกษา (Decentralization of Education) การลดทอนหน่วยงานที่ไม่จำเป็น (Re-engineering) และการปรับโครงสร้างองค์กร (Reorganization) อยู่ในความรับผิดชอบของ กระทรวงศึกษาธิการทั้งหมด นับตั้งแต่การศึกษาก่อนวัยเรียน (Early Childhood Education) ระดับประถมศึกษา (Primary School) ระดับมัธยมศึกษา (Secondary School) และระดับหลัง มัธยมศึกษา ซึ่งได้แก่ การศึกษาในมหาวิทยาลัย (Universities) การศึกษาสารพัดช่าง (Polytechnics) และวิทยาลัยการศึกษาหรือวิทยาลัยครู (Colleges of Education) และหน่วยงาน ที่จัดการศึกษาในสาขาต่างๆ ที่กำหนดอยู่ในกรอบหลักสูตรโดยมีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ (Minister of Education) ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เป็นผู้บริหารด้านนโยบาย สูงสุดของกระทรวง และมีปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (Secretary of Education) ซึ่งมาจากการ สรรหาและแต่งตั้ง เป็นผู้บริหารงานประจำสูงสุดของกระทรวง ทั้งนี้ ในการกระจายอำนาจการ จัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการบริหารโรงเรียนและสถานศึกษา รัฐได้ให้ความสำคัญกับการ ตรวจสอบการดำเนินงาน ทั้งในด้านคุณภาพการบริหาร การเรียนการสอน จึงได้จัดให้มีหน่วยงาน

⁴ วิจิตร ศรีสอ้าน.(2555). การประชุม 4 สภามหาวิทยาลัย ประจำปี พ.ศ.2555. สืบค้นจาก

<http://dpr.wu.ac.th>

ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุล 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา และสำนักงานรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา⁵

2. ผลของการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา ในกรณีการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ดังต่อไปนี้

ปัจจุบันการบริหารกิจการของสถานศึกษา รัฐได้กระจายอำนาจไปยังสภาสถาบันอุดมศึกษา ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งสามารถออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในของสถาบันอุดมศึกษาได้เอง โดยเฉพาะในเรื่องการสรรหาผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษา จึงเกิดช่องว่างที่สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง จนส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องเรียนและความแตกแยกภายในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสามารถแยกประเด็นปัญหาได้ ดังนี้

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในฐานะเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลสถานศึกษา ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความเหมาะสมของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้สภาสถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม ในการสรรหา

2.2 ปัญหาการขาดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดระเบียบวิธีสำหรับระบบบริหารงานบุคคล โดยมีได้กำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเอาไว้ รวมทั้งมิได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของ “ก.พ.อ.” ให้มีอำนาจตรวจสอบข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิไว้แต่อย่างใด

⁵ฉลวยลักษณ์ สีนประเสริฐ. (2542). โครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศไทยนิวซีแลนด์. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.

2.3 ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสามารถกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาได้เอง ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การออกคำสั่งหรือการออกกฎ ระเบียบ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ให้อำนาจกับสภาสถาบันอุดมศึกษาในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ แต่กลับไม่มีการกำหนดวิธีการควบคุมการใช้อำนาจเอาไว้

2.4 ปัญหาการออกระเบียบ ข้อบังคับ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ กล่าวคือ การที่สถาบันอุดมศึกษาที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน มีอำนาจในการกำหนดผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะในการออกกฎ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง ได้ด้วยตนเอง ภายใต้หลักการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ แต่การที่มีความเป็นอิสระเช่นนั้น ทำให้เกิดปัญหาการออกระเบียบหรือข้อบังคับโดยผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สืบเนื่องมาจากการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ที่ได้กำหนดกลไกการกระจายอำนาจทางการบริหารไปสู่สถานศึกษา โดยอยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ซึ่ง สกอ. ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องใดๆ ดังนั้น หากเกิดปัญหาธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาทั้งในส่วนของสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะในเรื่องการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จึงไม่มีอำนาจในการเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาได้ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในสถาบันอุดมศึกษาที่รัฐไม่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาได้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

3.1 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีอำนาจในการติดตาม ตรวจสอบ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์

และประกาศของสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์กลางที่คณะกรรมการ การอุดมศึกษากำหนด โดยรวมถึงให้มีอำนาจในการยับยั้งการแต่งตั้งหรือการดำเนินการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในสถาบันอุดมศึกษา ในกรณีที่เกิดปัญหา ความขัดแย้ง ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย

3.2 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานสำหรับผู้ดำรง ตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกำหนดทั้งคุณวุฒิทางการศึกษา และประสบการณ์ในการสอน หรือประสบการณ์ด้านการ บริหาร รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามให้ชัดเจน เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละ แห่งถือปฏิบัติเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลาง ทั้งนี้ เห็นควรให้เพิ่มเติมในส่วนของมาตรการ ในการควบคุมการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และประกาศของฝ่ายบริหารใน สถาบันอุดมศึกษา พร้อมทั้งกำหนดมาตรการลงโทษแก่สถาบันอุดมศึกษาที่ดำเนินการฝ่าฝืน

3.3 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง สืบเนื่องจากมาตรการควบคุมภายในที่กำหนดในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา เช่น ฝ่ายกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่โดยนิติกรของสถาบันอุดมศึกษาสามารถตรวจสอบกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของ สภาสถาบันอุดมศึกษาแล้ว หรือการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ สำหรับบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่ ได้รับความคับข้องใจจากการออกกฎต่าง ๆ แต่กระบวนการควบคุมภายในดังกล่าว ยังไม่สามารถ ตรวจสอบการกระทำที่เป็นการพิจารณาทางปกครองโดยผู้มีส่วนได้เสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะอิทธิพลของผู้บริหารที่มีผลต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งในการกำหนดโครงสร้างของ สถาบันอุดมศึกษาจะมีองค์คณะบุคคลที่สำคัญ 3 ชุดหลัก ๆ คือ สภาสถาบันอุดมศึกษา สภา คณาจารย์และข้าราชการ และสภาวิชาการ โดยแต่ละองค์คณะบุคคลจะมีการบริหารงานแยก จากกันอิสระ ทำให้ไม่มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลกัน ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากมีการแก้ไข พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแต่ละแห่ง โดยกำหนดให้คณะบุคคล ทั้ง 3 ชุด ดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลกันได้ ย่อมเป็นการสร้างมาตรการ ในการควบคุมภายในสำหรับผู้บริหารระดับสูงได้เป็นอย่างดี

3.4 จัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษา แม้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็น ผู้มีอำนาจในการดำเนินการในเรื่องสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภา มหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิได้เอง แต่กลับไม่มีการกำหนดวิธีการควบคุม หรือการถ่วงดุลการใช้ อำนาจของสภามหาวิทยาลัย ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า นอกจากแนวทางในการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีอีกแนวทางหนึ่งที่หลายหน่วยงานนำมาใช้ในการแก้ไข

ปัญหาในเรื่องการตรวจสอบหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ การจัดตั้งองค์กรอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อมิให้ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ และให้ใช้อำนาจตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยสมควรเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระจากการบริหารงานภายในสถาบันอุดมศึกษาอย่างแท้จริง การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวจึงอาจกระทำได้โดยอาศัยการควบคุมโดยองค์กรภายนอกซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรพิเศษ และมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับผิดชอบผลการดำเนินการของตนได้ องค์กรในลักษณะเช่นนี้ ควรเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางทางการเมือง และเป็นอิสระจากการบริหารงานภายในสถาบันอุดมศึกษาอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- กมล สุตประเสริฐ. (2546). โครงสร้างการบริการการศึกษาสหราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- _____. (2546). โครงสร้างการบริการการศึกษาประเทศนิวซีแลนด์. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- ฉลวยลักษณ์ สีนประเสริฐ. (2542). โครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศนิวซีแลนด์. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- ศรีน้อย โปวาทอง. (2538). ระบบการศึกษาของสหราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- กอบกุล จามรนาค. (2545). วิธีการและผลกระทบของการได้มาซึ่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยของรัฐ. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง. (2534). อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง : ศึกษากรณีองค์การเทศบาล. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.