

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษา และการมีส่วนร่วมของประชาชน

สมพร เอี่ยมน้อย*

รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งเพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายและระบบการควบคุมกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศและประเทศไทย ตลอดจนเพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา และการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งเพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประเทศไทยมีการพัฒนาเกี่ยวกับระบบการศึกษาอย่างมาก แต่ในทางกลับกันยังคงเกิดปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้ 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน 2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ขัดต่อหลักความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการ 3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 โดยการนำแนวคิดและข้อกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ มาปรับใช้กับบทบัญญัติในกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืนสืบต่อไป

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

1. บทนำ

ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบการศึกษาของประเทศและได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มีเนื้อหาของบทบัญญัติในการวางรากฐานของระบบการศึกษาในประเทศไทยและยังมีเนื้อหาของบทบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษา และการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งผู้เขียนจะขอลำถึงปัญหาทางกฎหมายในแต่ละประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาเมื่อพิจารณาการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้มีมาตรฐานการศึกษา และการพัฒนาการศึกษาที่เท่าเทียมกันระหว่างมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนนั้น จำต้องมีกฎหมายในการกำกับดูแลการบริหารงานมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้เกิดมาตรฐานกลางและการพัฒนาการศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐานและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ามีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาซึ่งสมควรแก่การศึกษา ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน

ในปัจจุบันเกิดปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในการกำกับดูแลระหว่างมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐกับเอกชน เพราะมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษานั้นคณะกรรมการดังกล่าวจะไม่สามารถกำกับดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ เนื่องจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ คณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเหล่านั้น ๆ ต้องดำเนินงานภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นจึงส่งผลให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพิกเฉยและไม่ให้ความร่วมมือต่อการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการศึกษาของคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังส่งผลให้กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานโดยตรงในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไม่มีมาตรการตามกฎหมายเพื่อบังคับใช้ให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องปฏิบัติตามหากมีการฝ่าฝืน และในกรณีที่มีการดำเนินงานซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้น ๆ กระทรวงศึกษาธิการจะดำเนินการลงโทษบุคคลผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้น ๆ โดยการลงโทษดังกล่าว จะเป็นการลงโทษทางวินัย

กับอธิการบดีซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเท่านั้นโดยการลงโทษทางวินัยดังกล่าว จะอาศัยอำนาจตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแห่งนั้น ๆ กำหนดเป็นการเฉพาะ

ในกรณีการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา ของเอกชนนั้น รัฐโดยคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยการ ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการศึกษา หากมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนกฎหมาย คณะกรรมการการอุดมศึกษาจะทำหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นไป ตามกฎหมาย แต่หากเกิดกรณีร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด หรือกรณีของรัฐไม่สามารถเข้าไป กำกับดูแลได้ทันทั่วถึง คณะกรรมการการอุดมศึกษาจะใช้มาตรการควบคุมตามที่พระราชบัญญัติ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546ได้กำหนดไว้ ซึ่งผลของคำสั่งทางปกครองที่ร้ายแรงที่สุดใน การลงโทษมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน คือการเพิกถอนใบอนุญาตเสียทีเดียว เท่ากับเป็นคำสั่งให้ปิดการดำเนินงานกิจการภายในมหาวิทยาลัย

(2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา เอกชนที่ขัดต่อหลักความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการ

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546นั้น การใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546ที่ส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ในการดำเนินงานกิจการหรือการบริหารงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่าง ชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดให้อธิการบดี คณาจารย์ประจำ และเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนห้ามมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น ต่อไป ซึ่งการกำหนดของกฎหมายดังกล่าว เป็นการกำหนดที่ส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของ คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น ๆ เนื่องจากการห้ามมิให้ คณาจารย์ประจำปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต่อไป จะกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ หรือภาระหน้าที่ในการทำงานด้านวิชาการของคณาจารย์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากมีการบังคับใช้กฎหมาย คือพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา เอกชน พ.ศ. 2546จะส่งผลทำให้ประชาชนที่เข้ารับบริการสาธารณะด้านการศึกษาจาก มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน คือนักศึกษา เกิดผลกระทบโดยตรงจากการเข้าไป ควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยรัฐจะเข้าไปควบคุม กิจการโดยการออกคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุม ซึ่งคำสั่งดังกล่าวจะไปกระทบต่อความ เป็นอิสระทางวิชาการในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน กับเสรีภาพทางวิชาการในการปฏิบัติหน้าที่ของคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา เอกชนที่ถูกควบคุม ซึ่งการกระทำโดยการอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลเสีย

ต่อการพัฒนาการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย และก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาบุคลากร ทางด้านต่าง ๆ ซึ่งบุคลากรดังกล่าวนี้ ถือเป็นกำลังสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยต่อไปในอนาคต นั่นเอง

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เกิดปัญหาเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากมิได้มีการกำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง โดยคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนกรรมการประเภทอื่นรวมกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ผลของการกระทำดังกล่าวของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำให้ประชาชนเสียสิทธิตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จึงขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ที่เกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งก็คือคณะกรรมการการอุดมศึกษา เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายโดยคณะกรรมการการอุดมศึกษาอีกทั้งส่งผลเสียทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล เพื่อทำให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนชาวไทย นั่นเอง

2. แนวคิดและทฤษฎีกฎหมายเกี่ยวข้อง

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษาถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควรมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการ

อันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นโดยเฉพาะหากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจตั้งนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการได้

หลักการสำคัญของหลักความเสมอภาค คือ “จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ” ซึ่งหลักความเสมอภาคในที่นี้ หมายถึงหลักการที่ว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน เพราะอย่างน้อยที่สุดทุก ๆ คนย่อมจะต้องมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย หรือมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสภายใต้ขอบเขตที่ทุกคนทัดเทียมกัน สำหรับความเสมอภาคที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น พบหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันไป ทั้งความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในภาระสาธารณะ ความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง ตลอดจนความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ เป็นต้น

หลักความเป็นอิสระทางวิชาการ หมายความว่า มหาวิทยาลัยจะเป็นอิสระได้นั้นจะต้องได้รับหลักประกันพื้นฐานจากรัฐ 4 ประการคือ มหาวิทยาลัยจะต้องมีความเป็นอิสระในด้านการจัดองค์กร วิชาการ การบริหารงานและการเงินดังนี้

1) ความเป็นอิสระในการจัดองค์กร หมายความว่า มหาวิทยาลัยจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเองและสามารถกำหนดรูปแบบองค์กรและหน่วยงานต่างๆของมหาวิทยาลัย ตลอดจนทั้งมีอำนาจจัดตั้งและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆเหล่านั้นได้เอง ภายในกรอบวัตถุประสงค์กว้างๆที่กำหนดอยู่ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่ตราขึ้นโดยรัฐเท่านั้น เช่น การมีสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากรัฐ เป็นผู้ดูแลกิจการภายใน เพื่อให้เกื้อกูลต่อภารกิจของมหาวิทยาลัยให้มากที่สุด และให้การคิดค้นการแสวงหาสัจธรรมเป็นไปด้วยดี

2) ความเป็นอิสระทางวิชาการนั้นโดยธรรมชาติแห่งการกำเนิดองค์กรในรูปแบบมหาวิทยาลัย ได้มีสิ่งซึ่งเรียกว่า “เสรีภาพทางวิชาการ” เกิดขึ้นและดำรงอยู่มาพร้อม ๆ กับการกำเนิดขึ้นของมหาวิทยาลัยในประเทศตะวันตกมาโดยตลอด มหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการที่จะกำหนดเนื้อหาหลักสูตรที่มีการเรียนการสอน การกำหนดวิธีการเรียนการสอน การวางเงื่อนไขในการทดสอบความรู้ของผู้ศึกษาและมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการอนุมัติปริญญาแก่บุคคลที่เห็นสมควรให้ปริญญา ตลอดจนการกำหนดเนื้อหาขอบเขตของการค้นคว้าวิจัยต่างๆและการกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของคณาจารย์ผู้สอนในมหาวิทยาลัยด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจของมหาวิทยาลัยในการที่จะต้องเกื้อกูลต่อกระบวนการในการแสวงหาความรู้และการสร้างความคิดโดยอิสระ รวมถึงการสั่งสมและเผยแพร่สัจธรรมความรู้เหล่านั้นด้วย

3) ความเป็นอิสระในการบริหารงาน ความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กร ในรูปแบบมหาวิทยาลัยนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถบริหารมหาวิทยาลัยด้วยตนเองในรูป คณะกรรมการของมหาวิทยาลัยที่มาจากบุคลากรของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ซึ่งมีลักษณะการบริหารงานในรูปของการตัดสินใจร่วมกันและไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้มีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัย หากแต่ผู้มีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัยอาจมีสิทธิใช้อำนาจยับยั้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และยังมีอำนาจดูแลโดยทั่วไป เพื่อให้การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นไปตามกรอบที่มีไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือแนวนโยบายแห่งรัฐกำหนดไว้เท่านั้น

4) ความเป็นอิสระในทางการเงิน เป็นหลักเกณฑ์สำคัญและเป็นหัวใจของหลักประกันความเป็นอิสระของการเป็นองค์กรกระจายอำนาจทุกรูปแบบ รวมทั้งองค์กรมหาวิทยาลัยด้วย กล่าวคือ หลักประกันในการที่จะต้องได้รับการสนับสนุนในทางการเงินจากรัฐหรือเอกชน และการกำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินเหล่านั้นด้วยความคล่องตัวและโดยสมควร เพื่อป้องกันการคิดค้นและการถ่ายทอดความรู้ที่อาจเกิดการสนองตอบผู้ให้เงินเนื่องจากความเกรงใจหรือเกรงกลัวว่าจะไม่สนับสนุนต่อไป

หลักเสรีภาพทางวิชาการในส่วนของหลักเสรีภาพทางวิชาการ จะมีความหมายโดยหลักการใหญ่ ๆ 3 ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก หมายถึง เสรีภาพที่อาจารย์ในมหาวิทยาลัยต้องการจะมีในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น จะเป็นในรูปของการพูดหรือการเขียนก็ตาม โดยที่เขาไม่ต้องหวาดกลัวว่าจะถูกผู้บังคับบัญชาในมหาวิทยาลัยหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองภายนอกมหาวิทยาลัยเข้าขัดขวาง

ประการที่สอง เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นสถาบันการศึกษาชั้นสูงในสังคมกับสถาบันการปกครอง เสรีภาพทางวิชาการตามนัยนี้จึงหมายถึง การที่สถาบันการศึกษาต้องการและเรียกร้องที่จะมีสิทธิในการวางนโยบายและระเบียบปฏิบัติการได้เองโดยไม่ถูกควบคุมจากองค์กรภายนอก

ประการสุดท้าย ได้แก่การเรียกร้องที่จะมีเสรีภาพในการสอนอย่างเป็นอิสระโดยปราศจากข้อจำกัดตามกฎหมายหรือระเบียบของสถาบันที่ปราศจากเหตุผล ทั้งนี้ศึกษาจำต้องมีเสรีภาพในการเล่าเรียนเท่าเทียมกับอาจารย์ด้วย เนื่องจากอาจารย์กับนักศึกษาเป็นผู้มีความเท่าเทียมกันทางปัญญา

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม เริ่มตั้งแต่การที่ประชาชนเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ตนเองอยู่ ร่วมคิดร่วมวางแผนร่วมดำเนินงาน ร่วมติดตามประเมินผลและร่วมรับผลประโยชน์ ทั้งนี้เงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องเกิดจากความเต็มใจและความตั้งใจของประชาชนในเรื่องนั้น ๆ

รวมทั้งจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิเท่าเทียมกับ
ผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ และมีขีดความสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมได้

3. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ
และประเทศไทย

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ

อังกฤษ ได้มีการกำหนดโครงสร้างของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งต้องการกำหนดให้
สถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารงาน และต้องการให้สถาบันอุดมศึกษามีเสรีภาพ
ทางวิชาการ โดยการกำหนดให้บุคลากรในสถาบันการศึกษาของตนเป็นผู้มีหน้าที่บริหาร
การทำงานของสถาบันการศึกษาเพื่อไม่ให้สถาบันการศึกษาอยู่ภายใต้อำนาจของใคร มหาวิทยาลัย
มีสิทธิและอำนาจในการบริหารงาน โดยเฉพาะงานด้านวิชาการ ซึ่งเป็นอำนาจของ
สถาบันอุดมศึกษา เช่น อำนาจในการออกปริญญาบัตร เมื่อรัฐเข้ารับรองสิทธิและเสรีภาพที่จะ
ดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาให้มีอำนาจในการบริการสาธารณะ และให้
เป็นนิติบุคคลด้วยระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีระบบกฎหมายมหาชนแยกออกไปต่างหาก
อย่างแท้จริง รัฐก็มีอำนาจทางกฎหมายในการกำกับดูแลแต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา
การบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาเป็นการบริหารงานเป็นระบบ two - tier คือ คนนอกดูแล
ในเรื่องงบประมาณ และนโยบายในส่วนของสถาบันอุดมศึกษาด้านวิชาการ

สถาบันอุดมศึกษาของอังกฤษมีการประกันเรื่องความเป็นเสรีภาพทางวิชาการมา
อย่างยาวนาน ปรากฏจากความควบคุม และการก้าวก้าวทางการเมือง โดยตอบสนองความต้องการ
จากสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพตั้งแต่เริ่มจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา เสรีภาพทางวิชาการเป็น
หลักประกันโดยประวัติศาสตร์ เช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาในฝรั่งเศส สหราชอาณาจักรมีการ
ประกันระบบคุณภาพทางการศึกษา และการบริหารจัดการอุดมศึกษาที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งในโลก
มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้กำกับของกระทรวง กรมใด ๆ ในสหราชอาณาจักร ได้แก่ อังกฤษ
สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ จะต้องผ่านกระบวนการประกันคุณภาพทางการศึกษา
สหราชอาณาจักรเริ่มใช้ระบบประกันคุณภาพการศึกษาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 - 1992

สถาบันอุดมศึกษาของอังกฤษจะจัดองค์การบริหารภายในของแต่ละ
สถาบันอุดมศึกษาเอง โดยรัฐให้อิสระแก่มหาวิทยาลัยในการดำเนินงานทางวิชาการได้อย่างเต็มที่
สถาบันอุดมศึกษาหรืออาจารย์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้ถ่ายทอดวิชาการต่าง ๆ ให้กับประชาชน
ซึ่งจะสามารถดำเนินงานให้มีคุณภาพได้ สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะรับรองคุณภาพของ
บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาออกไปได้อย่างไรนั้น สถาบันอุดมศึกษาของอังกฤษจะต้องมีการ
ตรวจสอบคุณภาพของการศึกษา และการบริหารงานบุคคล และพัฒนาการเรียนการสอน
ของตนเองโดยมีสภาสถาบันอุดมศึกษา และคณะกรรมการวิชาการของคณะวิชาต่าง ๆ เป็นหลัก
ในการตรวจสอบและพัฒนาการเรียนการสอน

สหรัฐอเมริกา มีขั้นตอนในการตรวจสอบและการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการศึกษา ตั้งแต่การตรวจสอบหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับรองมาตรฐานสถาบันอุดมศึกษาทั้งจากองค์กรที่เป็นส่วนราชการและที่ไม่ใช่ส่วนราชการ รวมถึงประชาชน โดยในขั้นแรกกระทรวงการศึกษา จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายอุดมศึกษา มาตรา 1205 และแก้ไขในกฎหมายมหาชน 102-325 (20 U.S.C. 1145) จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติว่าด้วยหลักการและคุณภาพของสถาบันการศึกษา เพื่อเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีกระทรวงการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดเกณฑ์การรับรองสมาคมรับรองมาตรฐานสถาบันการศึกษาและสถาบันวิชาชีพเฉพาะทาง และการบังคับใช้เกณฑ์รวมทั้งมีหน้าที่จัดพิมพ์รายชื่อสมาคมที่ผ่านการรับรอง เงื่อนไข กฎ ระเบียบและกระบวนการที่สถาบันอุดมศึกษาจะเข้าร่วมโครงการที่รัฐบาลกลางสนับสนุนงบประมาณ ต่อมาสมาคมจะนำเสนอรายงานผลการดำเนินการของสมาคม พร้อมทั้งยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติฯ เพื่อขอให้พิจารณาและทบทวนการให้การรับรองสมาคมทุก 3-5 ปี

จากนั้นกระทรวงการศึกษาจะติดประกาศเชิญชวนให้ประชาชนส่งความเห็นเกี่ยวกับสมาคมนั้น ๆ เป็นลายลักษณ์อักษรไปที่กระทรวงการศึกษา เพื่อจะนำไปประมวลผลและนำเสนอต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติฯ และรัฐมนตรีกระทรวงการศึกษาเพื่อพิจารณา โดยกระทรวงการศึกษาจะติดประกาศแจ้งวัน เวลา ที่จะมีการพิจารณาและทบทวนการให้การรับรองสมาคม และเชิญชวนให้บุคคลที่สาม หรือกลุ่มบุคคล ยื่นเรื่องเพื่อขออนุญาตเสนอความเห็นด้วยวาจาต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติฯ รวมทั้งเชิญชวนให้ประชาชนทั่วไปเข้าฟังการพิจารณาด้วย นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐได้ โดยการขอตรวจสอบและทำสำเนาเอกสารคำร้องของสมาคมเพื่อขอให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐให้การรับรองสมาคม รวมถึงรายงานผลการดำเนินงานของสมาคม และความเห็นที่ประชาชนส่งไปที่กระทรวงการศึกษาเป็นลายลักษณ์อักษรสมาคมที่ผ่านการตรวจสอบและประเมินแล้วว่ามีคุณภาพมาตรฐานตามเกณฑ์รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ จะพิมพ์รายชื่อเพื่อเผยแพร่แก่สาธารณชนต่อไป

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังมีองค์กรภายนอกที่คอยประเมินผลมหาวิทยาลัยและสถาบัน อุดมศึกษาที่สำคัญอีกชั้นหนึ่ง คือ องค์กรสื่อมวลชน ซึ่งได้แก่ U.S News & World Report ซึ่งเป็นวารสารที่ทำการประเมินผลและจัดอันดับมหาวิทยาลัย หลักสูตร 4 ปีที่ได้รับการรับรองมาตรฐานแล้วเป็นประจำทุกปี โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการจัดอันดับ เช่น ชื่อเสียงทางด้านวิชาการ โอกาสเลือกสรรนักศึกษา ทรัพยากรด้านคณาจารย์ อัตราการคงอยู่ ทรัพยากรด้านการเงิน เงินบริจาคโดยศิษย์เก่า เป็นต้น เพื่อเป็นข้อมูลให้ผู้ปกครองและนักเรียนใช้ประกอบการตัดสินใจเลือกเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้

3.2 ประเทศไทย

เมื่อพิจารณาการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้มีมาตรฐานการศึกษา และการพัฒนาการศึกษาที่เท่าเทียมกันระหว่างมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนนั้น จำต้องมีกฎหมายในการกำกับดูแลการบริหารงานมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้เกิดมาตรฐานกลางและการพัฒนาการศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐานและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น รัฐจึงได้ตรากฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลและการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการอุดมศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน โดยกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานในการกำกับดูแลที่สำคัญ ประการแรกคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ประการที่สอง ได้แก่ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 และประการสุดท้าย เป็นพระราชบัญญัติ จัดตั้งมหาวิทยาลัยรัฐแต่ละแห่ง โดยกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นจะกำหนดอำนาจหน้าที่ในการ กำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน โดยกำหนดให้มืองค์กรกลาง ที่มีหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินงานกิจการมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งจะแบ่งอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐและเอกชนได้ดังนี้

ในกรณีการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น รัฐได้ใช้อำนาจ หน้าที่ตามกฎหมาย นั่นก็คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุก ประเภท กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้ง การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมาย กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง ตลอดจนรัฐยังกำกับ ดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ผ่านพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยรัฐ แห่งนั้น ๆ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งมหาวิทยาลัยรัฐดังกล่าว

ส่วนในกรณีมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน กฎหมายได้มีการกำหนดให้ มี การกำกับดูแลและควบคุม โดยการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้เป็น มาตรฐานเดียวกันกับของรัฐ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้คณะกรรมการ การอุดมศึกษาทำหน้าที่กำกับดูแลแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีคณะกรรมการ การอุดมศึกษาเป็นผู้อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนนั้น จะต้องมีความเป็นอิสระ โดยมิ การกำกับ ติดตาม ประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ และพระราชบัญญัติ

สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล สถาบันอุดมศึกษาเอกชนไว้ในหมวด 7

4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา และการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลและควบคุมมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนขอสรุปแต่ละประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา

ในประเทศไทยถือว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นการพัฒนาความคิด และทัศนคติของประชากรในประเทศไทย จึงเป็นหน้าที่ของ รัฐที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านการอุดมศึกษาให้แก่ประชาชนอย่างเสมอภาค ทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยรัฐได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาในภาครัฐ รวมถึงส่งเสริมให้เอกชน เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐในเรื่อง งบประมาณแผ่นดินและบุคลากร ทำให้มีการจัดการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยหรือ สถาบันอุดมศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นจำนวนมาก รัฐจึงต้องอาศัยกฎหมายในการเข้ามา ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลมหาวิทยาลัย เพื่อดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาที่มุ่งสู่ ความเป็นเลิศทางวิชาการด้วยความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงขอก้าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม กำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในการกำกับดูแลระหว่าง มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน เพราะมหาวิทยาลัยหรือ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษานั้น คณะกรรมการดังกล่าวจะไม่สามารถกำกับดูแลได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ส่งผลทำให้ มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพิกเฉยและไม่ให้ความร่วมมือต่อการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการศึกษาของคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้ง ยังส่งผลทำให้กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานโดยตรงในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ใช้ตามกฎหมายเพื่อให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จะต้องปฏิบัติตามหากมีการฝ่าฝืน รวมถึงการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการ จัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น ๆ โดยกระทรวงศึกษาธิการจะดำเนินการทาง วินัยกับบุคคลผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น ๆ โดยการลงโทษดังกล่าว จะเป็นการลงโทษทางวินัยกับอธิการบดีซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดหรือผู้มีส่วน

เกี่ยวข้องเท่านั้นโดยการลงโทษทางวินัยดังกล่าวจะอาศัยอำนาจตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแห่งนั้น ๆ กำหนดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น การที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

นอกจากนี้ เกิดความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาที่ส่งผลต่อการบริหารกิจการภายในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษา จะใช้อำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาต หรืออาจถูกสั่งปิดกิจการภายหลังที่มีการแจ้งเตือนเป็นหนังสือ ในกรณีที่มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ หรือเงื่อนไขที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด อีกทั้งจะเห็นได้ว่าหากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวถูกลงโทษ จะส่งผลกระทบต่อทำให้การจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาจะหยุดชะงักลงไม่ต่อเนื่อง ซึ่งขัดต่อหลักการจัดทำบริการสาธารณะ ในขณะที่มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ มีเพียงแต่การกำกับดูแลตามกฎหมายเท่านั้น หากมีการกระทำความผิดหรือการบริหาร และดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือ พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาของรัฐแห่งนั้น ๆ กระทรวงศึกษาธิการก็ไม่สามารถเข้าไปควบคุมหรือลงโทษมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาของรัฐแห่งนั้น ๆ ได้โดยตรง แต่จะนำกฎหมายอื่นมาบังคับใช้แทนเพื่อการลงโทษบุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืนทางวินัยเท่านั้น ส่งผลทำให้เกิดความแตกต่างกับมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จะต้องถูกลงโทษทั้งตัวสถาบันและตัวบุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืนก็ถูกลงโทษทางอาญา

(2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ขัดต่อหลักความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการ

จากการศึกษา พบว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ที่ส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะในการดำเนินกิจการหรือการบริหารงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดให้อธิการบดี คณาจารย์ประจำ และเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนห้ามมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นต่อไป ซึ่งการกำหนดของกฎหมายดังกล่าว เป็นการกำหนดที่ส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น ๆ เนื่องจากการห้ามมิให้คณาจารย์ประจำปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต่อไป จะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือภาระหน้าที่ในการทำงานด้านวิชาการของคณาจารย์

ท่านนั้น ๆ ซึ่งการสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่หรือการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาการดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อเสรีภาพทางวิชาการของคณาจารย์อย่างชัดเจน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ในประเทศไทยจะส่งผลทำให้ประชาชนที่เข้ารับบริการสาธารณะด้านการศึกษาจาก มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน คือ นักศึกษาเกิดผลกระทบโดยตรงจากการเข้าไป ควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยรัฐจะเข้าไปควบคุม กิจการโดยการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุม ซึ่งคำสั่งดังกล่าวจะไปกระทบต่อความเป็น อิสระทางวิชาการในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน กับเสรีภาพ ทางวิชาการในการปฏิบัติหน้าที่ของคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ถูก ควบคุม ซึ่งการกระทำโดยการอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนา การศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา

จากการศึกษา พบว่า ปัญหาเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากมิได้มีการ กำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ ส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐาน การศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัด การศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือ ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง โดยคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ โดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนกรรมการประเภทอื่นรวมกัน ดังนี้ จะเห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาทั้งรัฐและเอกชน ได้พัฒนาหลักสูตร การเรียนการสอนให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดไว้โดยให้อำนาจ หน้าที่แก่คณะกรรมการการอุดมศึกษาในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา โดยที่ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตรการศึกษา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ผลของการกระทำดังกล่าวของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำให้ประชาชนเสียสิทธิตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ ส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ ที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาที่เกี่ยวข้องเนื่องเชื่อมโยงกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งก็คือคณะกรรมการการอุดมศึกษา อีกทั้งยังทำให้ประเทศไทยเกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในการศึกษา ทั้งที่การมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษามีความจำเป็นจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนชาวไทย

5. ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลและควบคุมมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

5.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา

ผู้เขียนเห็นควรมีแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 โดยให้มีการกำหนดเนื้อหาของมาตราเกี่ยวกับการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และการควบคุมมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยการแยกออกจากกันให้ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีเนื้อหาของบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

1. ในกรณีการกำหนดบทบัญญัติในส่วนของการกำกับมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดังนี้

“ในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หากเกิดกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ผู้ถือใบอนุญาตไม่ใช่คำว่ามหาวิทยาลัย สถาบัน หรือวิทยาลัย เป็นอักษรไทยนำหน้าชื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือใช้ชื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นอักษรต่างประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

(2) ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือแก้ไขข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามมาตรา 11(1)(2)(3)(4)(5)(6) และ (7) โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ หรือเปิดดำเนินการในสาขาวิชาอื่นใดโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(3) ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่มีทุนพอจะดำเนินการต่อไป หรือมีหนี้สินเกินทรัพย์สินหรือมีฐานะการเงินไม่มั่นคงอันอาจเกิดความเสียหายแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(4) หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง เงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดหรือประกาศที่ออกหรือกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ในเมื่ออาจทำให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีซึ่งสั่งการตามมาตรา 100 วรรคสาม

(5) มีการหยุดการเรียนการสอนเกินสองเดือนติดต่อกัน เว้นแต่เป็นการหยุดสอนตามข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(6) ในกรณีที่สภาสถาบัน กรรมการสภาสถาบัน อธิการบดี คณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือนักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดำเนินการอันเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ วัฒนธรรมของชาติ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจในการสั่งการโดยทำเป็นหนังสือเตือนต่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด ได้ทำการปรับปรุงแก้ไขสิ่งต่าง ๆ ตามที่ได้รับแจ้งไปภายในระยะเวลาที่กำหนด”

2. ในกรณีการกำหนดบทบัญญัติในส่วนของการควบคุมมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดังต่อไปนี้

“ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ได้รับหนังสือเตือนจากรัฐมนตรีแล้ว ยังเพิกเฉยหรือไม่มีการดำเนินการหรือปรับปรุงแก้ไขตามที่ได้กำหนดในหนังสือเตือนดังกล่าว ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งควบคุมแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามลำดับความรุนแรงของการกระทำความผิด ดังต่อไปนี้

- (1) ประการแรก สั่งให้ดรงรับนักศึกษาในสาขาวิชาใดสาขาวิชาหนึ่งหรือทุกสาขาวิชา
- (2) ประการสอง เพิกถอนการรับรองวิทยฐานะ
- (3) ประการสาม เพิกถอนใบอนุญาต”

5.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

“มาตรา 45 ให้สถานศึกษาเอกชนจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภทการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษา

การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาของรัฐของเขตพื้นที่การศึกษาหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน โดยให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบกัน

ให้สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญาดำเนินกิจการได้โดยอิสระสามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมถึงรัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเพื่อติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาในชุมชนของตนได้”

บรรณานุกรม

- ชนิตา รักษ์พลเมือง. (2557). *สิทธิและเสรีภาพทางการศึกษา พื้นฐานการศึกษาทางสังคมและกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ทองอินทร์ วงศ์โสธร และคณะ. (2542). *ระบบและกลไกการประกันคุณภาพอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักร*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.