

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการ

อุดมศึกษา : ศึกษากรณีการสรรหาอธิการบดี

นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

ดาวเรือง นิมิตจิตภักดี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2559

**Legal Problems Regarding the Regulatory Authority of the  
Office of the Higher Education Commission : Case Study on  
The Recruitment of President, President of the University  
Council and Qualified Members of the University Council**

**Daoreung Nimitchitphakdee**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Panomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2016**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา : ศึกษากรณีการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ
ชื่อผู้เขียน	ดาวเรือง นิมิตจิตภักดี
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2559

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ เกี่ยวกับการกำกับดูแล และสภาพปัญหาในการกำกับการดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยทำการศึกษา ในกรณีการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลสถานศึกษา กลับไม่มีอำนาจในการตรวจสอบถึงความเหมาะสมของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าว ส่งผลให้เกิด ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ เพื่อนำมาใช้ เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหการใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมในการสรรหาของสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง

จากการศึกษาพบว่า สืบเนื่องมาจากการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดกลไกการกระจายอำนาจทางการบริหารสถานอุดมศึกษา ซึ่งได้ปรับปรุงโครงสร้าง การจัดองค์กรและให้สถานอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เชิงวิชาการและมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ตามกฎหมายจัดตั้งสถานอุดมศึกษา แต่ละแห่ง ส่งผลให้เกิดปัญหาการร้องเรียน อันเป็นการสร้างความแตกแยกในสถานอุดมศึกษา ตลอดจนขาดมาตรการในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษา โดยที่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะที่เป็น หน่วยงานที่กำกับดูแลสถานอุดมศึกษา กลับไม่มีอำนาจในการตรวจสอบถึงความเหมาะสมหรือ อำนาจในการพิจารณาขยับยั้งการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่อย่างใด

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นควรนำแนวคิด หลักการ รวมถึงทฤษฎี ทางกฎหมายมหาชน มาปรับใช้กับการดำเนินการในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย

และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา โดยกำหนดให้อำนาจแก่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา ให้อำนาจในการตรวจสอบถึงความเหมาะสมของผู้ซึ่งจะดำรงตำแหน่งดังกล่าว ก่อนที่จะมีการเสนอรายชื่อ เพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อไป



Thesis Title	Legal Problems Regarding the Regulatory Authority of the Office of the Higher Education Commission : Case Study on The Recruitment of President, President of the University Council and Qualified Members of the University Council.
Author	Daoreung Nimitjitpakdee
Thesis Advisor	Professor Dr. Phaisit Pipattanakul
Field of Study	Law
Academic Year	2016

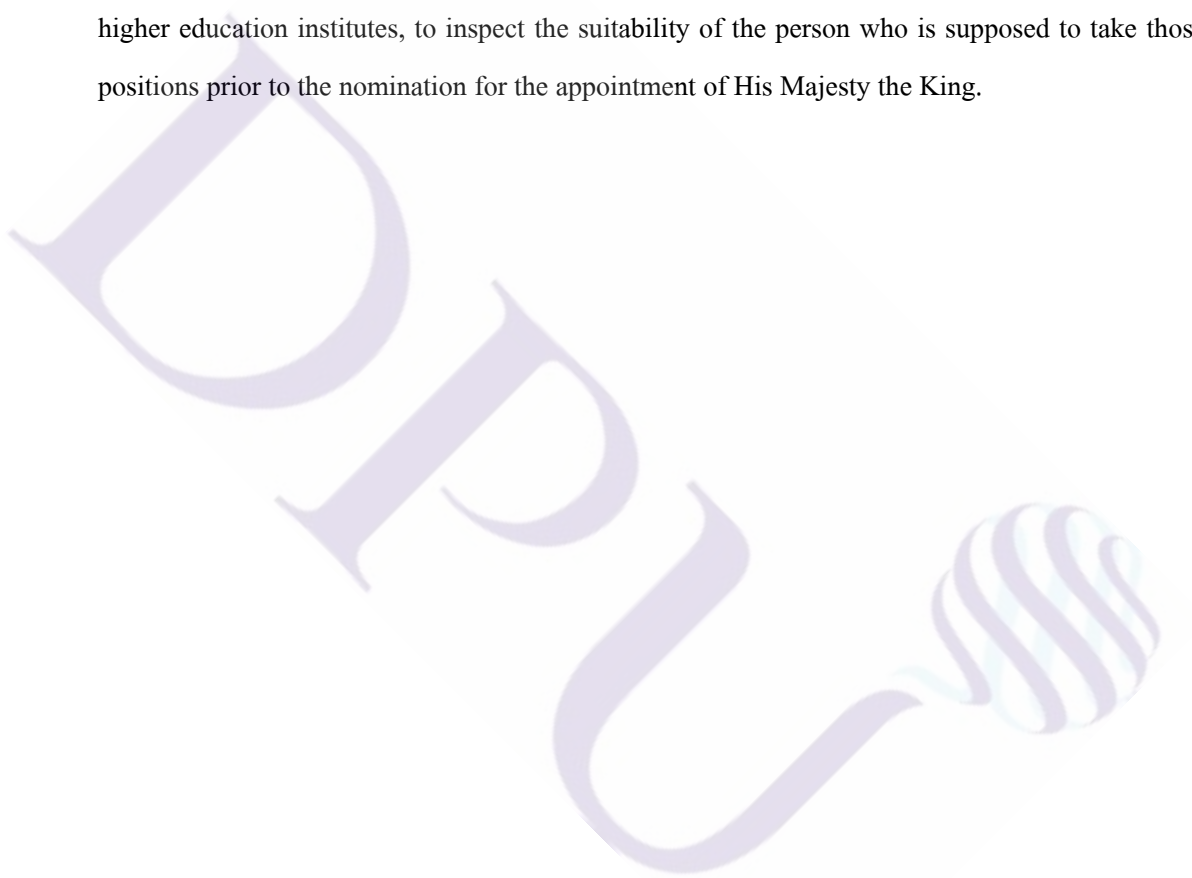
### **Abstract**

This thesis aims to study ideas and principles of the regulatory affairs, along with problems of the Office of the Higher Education Commission. The thesis content analyzes cases of selecting the Chancellor, University Council's President and Expert University Councilor. In this regard, the Office of Higher Education Commission, as the agency regulating those institutes, however, does not have the power to inspect the suitability of the person who is supposed to take the positions aforesaid. This renders problems in preventing the wrongful exercise of discretion of the higher education councils. Therefore, the analysis outcome in this thesis is to be used as the problem-solving methods when the power is arbitrarily exercised in the selection process of each higher education institutes without taking into consideration the moral and ethical standards.

According to the study, the education reform under the National Education B.E. 2542 and the Administrative Organization of the Ministry of Education B.E. 2546 provides the mechanism which decentralizes the administrative power in higher education institutes. It has improved the organizing structure and accepted freedom in expressing academic opinions and in administrating institutes in accordance with the law on establishment of each higher education institute. This causes problematic situations about complaints made which consecutively brings disharmony in such higher education institutes; besides, there are no measures to monitor the wrongful exercise of discretion. In a way, the Office of Higher Education Commission and the Education Minister, as the entities regulating the higher education institutes do not have the

power to inspect the suitability or to restrain the nomination for appointment of His Majesty the King.

For the stated reasons, the Author agrees that the ideas, principles, as well as theories of public law should be applied to the process of selecting the Chancellor, the University Council's President and the Expert University Councilor. In the Author's point of view, there should be the amendment of the laws related to the regulation of the higher education institutes in order that it could provide powers of the Office of the Higher Education, as the regulatory agency of the higher education institutes, to inspect the suitability of the person who is supposed to take those positions prior to the nomination for the appointment of His Majesty the King.



## กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากขาดความเมตตาและเอาใจใส่จาก รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โสภะเหมาะ ซึ่งท่านได้ให้ความกรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ท่านได้กรุณาให้คำแนะนำ และให้แนวคิดทางด้านวิชาการ ทั้งทางด้านแหล่งข้อมูลต่างๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์มีความถูกต้องและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ท่านให้ความเมตตาและกรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้เอาใจใส่ และกรุณาตลอดเวลาชี้แนะ สอบถามให้แนวคิดต่างๆ สำหรับการศึกษาวิทยานิพนธ์อย่างใกล้ชิด ตลอดจนให้แนวคิดทางด้านวิชาการ อีกทั้งผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ และ ดร.สรรพร ณะโชติโกภิน ซึ่งต่างก็ได้กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณอาจารย์จรูณี ลิขพันธ์ อาจารย์ผู้ช่วยที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้ผลักดันและเสนอแนะหลักการเขียนวิทยานิพนธ์ รวมไปถึงข้อมูลทางวิชาการและประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้เกิดความสมบูรณ์ และมีความถูกต้องมากยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ นายเชียง และนางมาลัย นิมิตรจิตภักดี บิดาและมารดาที่ผู้วิจัยเคารพรักยิ่ง ซึ่งได้ให้การสนับสนุนช่วยเหลือทุกด้าน รวมทั้งให้กำลังใจผู้วิจัยตลอดมาจนวิทยานิพนธ์นี้เสร็จสมบูรณ์

ผู้วิจัยขอขอบคุณ ดร.สุภัทร บุญส่ง นิตกรชำนาญการพิเศษ ซึ่งได้สละเวลาให้ข้อมูลและอธิบายหลักการอุดมศึกษา ซึ่งเป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ และขอขอบคุณนายสุทนต์ เกื้อพุก ผู้อำนวยการสำนักนิตกร สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ได้ให้คำแนะนำช่วยเหลือผู้วิจัย และขอขอบคุณ พี่น้องและเพื่อนๆ ในสำนักนิตกรทุกท่าน ที่ให้ความช่วยเหลือผู้วิจัยและมอบกำลังใจแก่ผู้วิจัยตลอดมา สุดท้ายนี้ขอขอบคุณ นายอัครินทร์ วินทะไชย ซึ่งเป็นกำลังใจให้ผู้วิจัยทำวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จ

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่เป็นประโยชน์แก่ การศึกษาหรือภาคปฏิบัติ ผู้วิจัยขอมอบความดีเหล่านี้ด้วยความระลึกถึงแต่พระคุณครูอาจารย์ทุก ท่าน ตลอดจนผู้แต่งตำรา หนังสือ และข้อมูลจากทุกท่านที่ผู้วิจัยได้ใช้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์นี้ ทั้งผู้มีพระคุณของผู้วิจัยทุกท่าน แต่หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ดาวเรือง นิมิตจิตภักดี





สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ณ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ข
<b>บทที่</b>	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา .....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	5
2. รูปแบบ ขั้นตอน ความหมาย แนวคิด เกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดีนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ. ....	6
2.1 รูปแบบ ขั้นตอน แนวคิด ในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ.....	7
2.2 ความหมาย ลักษณะ และรูปแบบของอำนาจกำกับดูแล .....	13
2.3 แนวคิด หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ .....	20
2.4 ลักษณะทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ .....	46
2.5 การกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ.....	65
3. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ในต่างประเทศ และในประเทศไทย.....	70
3.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาใน ต่างประเทศ.....	70
3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ของประเทศไทย.....	89

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลของ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กรณี การสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ.....	127
4.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษาในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ.....	128
4.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสำหรับ ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภา มหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ.....	129
4.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	131
4.4 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกระเบียบ ข้อบังคับ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ.....	132
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	137
5.1 บทสรุป.....	137
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	140
บรรณานุกรม.....	143
ประวัติผู้เขียน.....	148

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวคิดพื้นฐานในกฎหมายมหาชนที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ รัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชนในสังคม และการปกครองโดยใช้หลักการรวมอำนาจ รัฐย่อมไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดทำภารกิจต่างๆ ได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เพราะในปัจจุบันปัญหาของรัฐมีอยู่หลากหลายและมีลักษณะซับซ้อนขึ้น ดังนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมอบกิจการของรัฐบางอย่างให้องค์กรอื่นๆ แบ่งเบาภาระไปจัดทำ ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับ มีบทบัญญัติให้การจัดการศึกษาเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการศึกษา พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับ และทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ซึ่งรัฐอาจดำเนินการเองหรือมอบหมายให้เอกชน ไปจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษา โดยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนขึ้น

จากการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดกลไกการกระจายอำนาจทางการบริหารสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้ปรับปรุงโครงสร้างการองค์กรและให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเชิงวิชาการและมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง โดยมีคณะกรรมการอุดมศึกษาทำหน้าที่เสนอ นโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและการประเมินผลการอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการให้กับ

คณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยยึดหลักการกระจายอำนาจจากหน่วยงาน คือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไปสู่สถาบันอุดมศึกษาในฐานะหน่วยปฏิบัติการ หลักการมีส่วนร่วม การบริหารจัดการที่ดี และหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการในการดำเนินการ โดยมีสภาสถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลสถาบันในระดับสูง ซึ่งภายใต้การบริหารกิจการของสถาบันอุดมศึกษา สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดทิศทางของสถาบันอุดมศึกษา ประกอบกับมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่บริหารสถาบันอุดมศึกษา กำหนดนโยบาย เห็นชอบแผนระยะยาว การเปิดดำเนินการหลักสูตร บริหารงานบุคคล งบประมาณ จัดหาและบริหารทรัพยากร เพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนด ซึ่งมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาสามารถกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ดังนั้น เมื่อกฎหมายให้อำนาจการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษา สภาสถาบันอุดมศึกษาจึงต้องดำเนินการสรรหาให้เป็นตามข้อกฎหมาย และมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาเป็นสถานที่คาดหวังของสังคมในการผลิตบัณฑิตออกสู่สังคมอย่างมีคุณภาพทั้งด้านวิชาการ และคุณธรรมจริยธรรม เมื่อสภาสถาบันอุดมศึกษาเสนอรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาเป็นอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อดำเนินการเสนอชื่อเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ในสถาบันอุดมศึกษานั้น แต่ภายหลังจากการที่สภาสถาบันอุดมศึกษาได้เสนอชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ แล้ว ปรากฏว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ถูกร้องเรียนจากบุคลากรในมหาวิทยาลัยหรือจากประชาชนทั่วไป ในเรื่องเกี่ยวกับความประพฤติที่ไม่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง สถานภาพทางสังคม หรือในกรณีที่ถูกร้องตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญซึ่งมูลความผิด เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่การดำเนินการสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลสถานศึกษาไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความเหมาะสมของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ส่งผลให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังนี้

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลสถานศึกษาไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความเหมาะสมของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้สภาสถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม ในการสรรหา

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดระเบียบวิธีสำหรับระบบบริหารงานบุคคล จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐาน เกี่ยวกับการบริหารบุคคลในตำแหน่งต่างๆ เช่น การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ เป็นต้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ ได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเอาไว้

(3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้อำนาจกับสภาสถาบันอุดมศึกษาในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง สามารถออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ ได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ได้เอง โดยไม่มีการกำหนดวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัย

(4) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกระเบียบ ข้อบังคับ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ กล่าวคือ ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง สามารถออกระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้เอง ส่งผลให้มีการออกระเบียบหรือข้อบังคับ โดยผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องหรือกลุ่มผลประโยชน์ของตน

จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมาย โดยให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแล มีอำนาจตรวจสอบความเหมาะสมของผู้ได้รับสรรหาให้

ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ก่อนที่จะเสนอรายชื่อเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา ความหมาย และแนวคิดเกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กรณีการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กรณีการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ มีประเด็นทางกฎหมายที่ต้องศึกษาวิเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาและข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิได้เอง ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ดุลพินิจของสภาสถาบันอุดมศึกษา โดยที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา กลับไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความเหมาะสมหรือพิจารณายับยั้งการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ด้วยเหตุผลนี้จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจในการตรวจสอบและพิจารณายับยั้งการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ



#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ทำการศึกษาถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎีต่างๆ ซึ่งได้แก่ หลักการมอบอำนาจ การกระจายอำนาจ แนวคิดทฤษฎีเรื่องความเป็นอิสระของหน่วยงานภาครัฐ หลักธรรมาภิบาล นอกจากนี้ยังศึกษาถึงบทบัญญัติของกฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ที่เกี่ยวกับการพิจารณาสรรหาจนถึงกระบวนการแต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในส่วนของการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ให้มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาข้อมูลโดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ เป็นการใช้วิธีการศึกษาโดยการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในการกำกับดูแลสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคลในกำกับ ในส่วนของการเสนอขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมา ความหมาย และแนวคิดในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
3. ทำให้ทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กรณีการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ
4. ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลของ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กรณีการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

## บทที่ 2

### รูปแบบ ขั้นตอน ความหมาย แนวคิด เกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดี นายกสภา มหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

ก่อนที่จะศึกษาถึงรูปแบบ ขั้นตอน แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงความหมายของถ้อยคำที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ดังต่อไปนี้

“กระบวนการสรรหา” หมายถึง การเสาะแสวงหาให้ได้มาซึ่งรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาตัดสิน และคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์

“หลักการและวิธีการสรรหา” ได้แก่ การสรรหาเป็นกระบวนการที่เน้นการใช้ข้อมูลเชิงวิเคราะห์เป็นหลักในการตัดสินใจ แยกขั้นตอนและบทบาทของผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาอย่างชัดเจนโดยเริ่มตั้งแต่บุคลากรในหน่วยงานต่างๆ มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาเสนอชื่อ นับว่าเป็นกระบวนการรวบรวมข้อมูลได้อย่างกว้างขวางและครบถ้วน โดยผ่านคณะกรรมการสรรหา ซึ่งแต่งตั้งโดยสภาสถาบันอุดมศึกษา เพื่อทำหน้าที่เสาะแสวงหาชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เสนอสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ใดควรได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

“สภามหาวิทยาลัย” เป็นองค์กรสูงสุดของการบริหารสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับมอบหมายอำนาจเต็มในการบริหาร และการจัดการให้สิ้นสุดที่สภาสถาบันอุดมศึกษา ยกเว้นเรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้เสนอ สภาสถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่วางนโยบาย กำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัย และช่วยในการแก้ปัญหาต่างๆ ให้คำปรึกษาแนะนำในการบริหารงานแก่อธิการบดี

“อธิการบดี” หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งในประเทศไทย ที่ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้เสนอ และเป็นบุคคลที่มีอำนาจมากที่สุดขององค์กร เป็นศูนย์รวมแห่งอำนาจหน้าที่ในการที่จะบริหารให้เป็นไป



ตามวัตถุประสงค์และนโยบายของมหาวิทยาลัยรูปแบบและการเข้าสู่ตำแหน่งอธิการบดีในประเทศไทย

## 2.1 รูปแบบ ขั้นตอน การสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ

เนื่องจากตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นตำแหน่งบริหารระดับสูง ดังนั้น การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน ที่เหมาะสม

### 2.1.1 รูปแบบ ขั้นตอน ในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

รูปแบบการได้มาและคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิในประเทศไทย ขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสามารถสรุปได้ 3 ระบบ ดังนี้<sup>1</sup>

ระบบแต่งตั้ง โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาจะพิจารณาผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมโดยตรง (ไม่ผ่านกระบวนการอื่นๆ )

ระบบเลือกตั้ง โดยให้มีการลงคะแนนหยั่งเสียงบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาจะพิจารณาดำเนินการ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด

ระบบการสรรหา ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 วิธี คือ

(1) โดยแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา ทำหน้าที่กลั่นกรองผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมไว้จำนวนหนึ่งแล้วเสนอสภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งต่อไป

(2) โดยจัดให้มีการลงคะแนนเสียงโดยประชากรของสถาบันอุดมศึกษา โดยมีคณะกรรมการสรรหาคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมไว้จำนวนหนึ่งซึ่งอาจเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดหรือไม่ก็ได้ และนำรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาตามจำนวนที่กำหนดในข้อบังคับ เสนอสภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งต่อไป

(3) โดยให้หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ในสถาบันอุดมศึกษาเสนอชื่อผู้ที่เห็นว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมต่อคณะกรรมการสรรหา และคณะกรรมการสรรหาจะคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติ

<sup>1</sup> กอบกุล จามรนาท, “วิธีการและผลกระทบของการได้มาซึ่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยของรัฐ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545), น. 14.

เหมาะสมไว้จำนวนหนึ่ง (ประมาณ 3-5 คน) เสนอสภาสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพิจารณาคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งต่อไป

(4) โดยให้หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ในสถาบันอุดมศึกษาเสนอชื่อผู้ที่เห็นว่ามีคุณสมบัติที่เหมาะสมต่อคณะกรรมการสรรหา และคณะกรรมการสรรหาจะคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมไว้หนึ่งคน แล้วนำชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกดังกล่าวให้ประชากรของสถาบันอุดมศึกษาลงประชามติว่า “รับ” หรือ “ไม่รับ” ถ้ารับก็จะนำเสนอสภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณา เพื่อแต่งตั้งต่อไป ถ้าไม่รับก็จะดำเนินการสรรหาและลงประชามติใหม่

ขั้นตอนและการดำเนินการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง และการเสนอชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะมีขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา ควรพิจารณาลักษณะคณะกรรมการสรรหาเป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) กรรมการสรรหาที่ประกอบด้วยตัวแทนจากทุกหน่วยงานในสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ คณาจารย์ ข้าราชการ และนักศึกษา

(2) กรรมการสรรหาที่ประกอบด้วยตัวแทนจากบางหน่วยงานเท่านั้น ซึ่งอาจจะเป็นตัวแทนจากสภาสถาบันอุดมศึกษาและคณาจารย์เป็นองค์กรหลัก เพราะโดยทั่วไปคณะกรรมการสรรหาข้อมจะได้รับการแต่งตั้งจากสภาสถาบันอุดมศึกษาโดยตรง

ขั้นตอนที่ 2 คือ กระบวนการสรรหาของคณะกรรมการ แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่ง เสนอชื่อต่อคณะกรรมการสรรหา

(2) คณะกรรมการสรรหาอาจจัดให้มีการหยั่งเสียงทั่วไป ตามที่ระเบียบหรือข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษากำหนดไว้

(3) การเสนอชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งอาจเป็นเสนอชื่อเพียง 1 คน หรือ 3-5 คน ตามที่ระเบียบหรือข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษากำหนดไว้ เพื่อให้สภาสถาบันอุดมศึกษาได้พิจารณาแต่งตั้งต่อไป

2.1.2 แนวคิดในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

ด้วยตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นตำแหน่งบริหารระดับสูง การดำเนินการสรรหาเพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงมีหลักคิดภายใต้หลักการ ดังนี้

### หลักการมีส่วนได้เสีย

การที่สังคมมีการขยายตัวทั้งทางด้านเทคโนโลยี อุตสาหกรรม เศรษฐกิจ จึงมีการแต่งตั้งผู้แทนของตนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวม โดยผู้แทนจะต้องวางตัวเป็นกลางในการทำหน้าที่ กล่าวคือ ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนพิจารณาหรือกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยการวางตัวเป็นกลางปราศจากอคติ ซึ่งมีหลักและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

#### (1) หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เกิดจากแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการคือ 1) หลักไม่มีบุคคลใดที่จะเป็นผู้วินิจฉัยในข้อพิพาทของตนเองได้ 2) หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความทั้งสองฝ่าย ซึ่งได้มีการนำหลักการดังกล่าวไปใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองที่มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิของราษฎร โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องมีความเป็นกลาง<sup>2</sup> อันเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมายเพื่อเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม ซึ่งมีหลักการพิจารณา ดังนี้

คุณลักษณะที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสีย คือ อคติที่ทำให้ผู้พิจารณาและวินิจฉัยทางปกครอง สามารถแยกได้ กล่าวคือ การมีส่วนได้เสียทางการเงิน ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าแม้ผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทที่ตนมีส่วนได้เสียทางการเงินโดยตรงแม้เพียงเล็กน้อยก็ทำให้ขาดคุณสมบัติได้ หรือสถานการณ์ที่ทำให้เกิดอคติ มีหลายประการ เช่น ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ หรือความเป็นปรปักษ์กับคู่กรณี เป็นต้น ถ้าความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยกับประเด็นที่จะวินิจฉัยทำให้เห็นว่าอาจเกิดอคติขึ้นได้ย่อมทำให้ฝ่ายปกครองขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้วินิจฉัย

ข้อยกเว้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียในการพิจารณา กล่าวคือ ด้วยเหตุที่บางครั้งการบริหารงานที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจพิจารณาเรื่องทางปกครองได้แม้เป็นผู้มีส่วนได้เสีย คือ กรณีจำเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติได้เปิดช่องให้ในกรณีที่มีความจำเป็น เพราะการบังคับใช้หลักความไม่มีอคติในกรณีเช่นนี้อาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือกรณีกฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ได้ยกเว้นหลักความมีส่วนได้เสียไว้

#### (2) หลักการมีส่วนได้เสียตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ศาสตราจารย์พิเศษกมลชัย รัตนสกววงศ์ อธิบายว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น พระราชบัญญัตินี้ได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปใน

<sup>2</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : จีระการพิมพ์, 2540), น. 262.

การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ โดยเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องทางปกครองและผู้ที่คำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น เพื่อหลักประกันความเป็นธรรมการพิจารณาโดยเปิดเผยและจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและเป็นหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ต้องรับผิดชอบเรื่องนั้นๆ ไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว เพราะถ้าหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตน และพิจารณาวินิจฉัยสั่งการในเรื่องทางปกครองอย่างมีอคติหรือไม่เป็นกลางแล้วก็จะส่งผลในทางลบต่อการวินิจฉัยสั่งการของตนอย่างแน่นอน

ศาสตราจารย์วรวงษ์ วิสฤตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ว่า ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13<sup>3</sup> เป็นเรื่องที่บุคคลผู้ทำการพิจารณาทางปกครองมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีซึ่งเป็นเหตุชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าบุคคลดังกล่าวอาจจะทำการพิจารณาทางปกครองโดยมีอคติหรือความลำเอียง ส่วนกรณีตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนั้น เป็นพฤติกรรมอื่นที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าบุคคลดังกล่าวอาจจะทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง

มาตรา 13 และมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ กล่าวคือ

“มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน ไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

“มาตรา 16 ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้”

ดร.บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ อธิบายว่า อาจแยกกรณีต่างๆ ที่กระทบความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ได้เป็น 2 ประการ คือ

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 13

(1) ความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย หมายถึง ความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอก ความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสถานภาพหรือฐานะของตัวเจ้าหน้าที่ โดยในกรณีนี้หลักกฎหมายได้คำนึงถึงว่าการที่เจ้าหน้าที่มีสถานภาพหรือฐานะบางประการจะกระทบต่อความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง ความไม่เป็นกลาง ประเภทนี้ กำหนดไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งส่วนใหญ่จะได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ทางด้านใดด้านหนึ่งอย่างใกล้ชิดกับคู่กรณีจนอาจเกิดความไม่เป็นกลางขึ้นได้ เช่น เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณีเป็นญาติของคู่กรณี ฯลฯ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นเป็นคู่กรณีเอง นอกจากนั้นอาจมีกรณีความไม่เป็นกลางจากเหตุอื่นๆเกี่ยวกับสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้มีความยืดหยุ่นโดยที่ฝ่ายบริหาร ไปกำหนดกรณีอื่นเพิ่มเติมจากที่มีการบัญญัติไว้โดยกระทำเป็นกฎกระทรวง

(2) ความไม่เป็นกลางทางอัตตะวิสัย หมายถึง ความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสภาพภายในความคิดจิตใจของตัวเจ้าหน้าที่ ในกรณีนี้หลักกฎหมายคำนึงว่าความไม่เป็นกลางอาจจะมาจากเหตุที่ไม่ใช่เรื่องของสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่ก็ได้ ความไม่เป็นกลาง ประเภทนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า “เหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง” โดยในกรณีนี้มีข้อพึงระลึกว่ากฎหมายมุ่งจำกัดเฉพาะกรณี ที่มีลักษณะร้ายแรงเท่านั้น เช่น เจ้าหน้าที่ปฏิเสธไม่ยอมออกใบอนุญาตประกอบการสถานบริการให้แก่ผู้ขออนุญาตราายหนึ่งเพราะเหตุที่เกรงว่าหากยอมให้เปิดสถานบริการแล้วก็จะกระทบรายได้ของผู้ประกอบการอีกรายหนึ่งที่ตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกัน ซึ่งภรรยาของตนหรือญาติมีหุ้นส่วนในกิจการดังกล่าวอยู่ด้วย กรณีนี้เห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีเหตุเกี่ยวกับความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัยเพราะไม่มีสถานภาพความสัมพันธ์ใดๆ กับตัวผู้ขอ แต่ขณะเดียวกันก็เห็นได้ว่าความไม่เป็นกลางเกิดขึ้นเพราะเกรงว่าจะแย่งลูกค้ากับร้านของภรรยาหรือญาติของตน

ศาสตราจารย์วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า ตามมาตรา 13 เมื่อเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีในทางหนึ่งทางใดแล้วถือว่าบุคคลดังกล่าวมีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครอง จึงจะทำการพิจารณาทางปกครองในฐานะผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือผู้เสนอแนะให้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครองไม่ได้ส่วนในกรณีตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้อธิบายว่า ในกรณีอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางมีตัวอย่าง เช่น เป็นผู้



มีทักษะเป็นปฏิบัติกับเรื่องที่จะทำการพิจารณาหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้ที่ได้ถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ใครก็ได้เห็นเหตุการณ์หรือโดยเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการพิจารณามาแล้ว เคยแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณชนในเรื่องที่จะทำการพิจารณาออกหน้าที่การทำงานมาก่อนแล้ว เคยพิจารณาเรื่องที่จะทำการพิจารณาก่อนแล้ว เป็นต้น

#### แนวคิดเชิงจริยธรรม

สืบเนื่องจากที่สังคมมีการขยายตัวของกลุ่มผลประโยชน์และการขยายตัวทางการลงทุน โดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากเกินไป ทำให้สังคมมีแนวความคิดในการสร้างคุณูปภาพให้เกิดขึ้น โดยมีการพัฒนาความคิดในเชิงจริยธรรม ทำให้แนวคิดในเชิงจริยธรรมรู้จักสร้างความพอดีให้สังคมและตนเอง แนวคิดเชิงจริยธรรมจึงกลายเป็นส่วนสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กร และป้องกันมิให้มีการถือเอาประโยชน์ส่วนตนจนเกินขอบเขต เจ้าหน้าที่และกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลางในเรื่องนั้น

องค์ประกอบของแนวคิดเชิงจริยธรรม แนวคิดพื้นฐานทางจริยธรรมเป็นรากฐานที่มีความสำคัญ โดยสามารถแยกองค์ประกอบที่สำคัญได้ 3 ประการ<sup>4</sup> คือ

(1) การคิดที่ตั้งอยู่บนความพอดี เนื่องจากปัจจุบันสังคมประกอบไปด้วยคนที่มีส่วนได้เสียเป็นจำนวนมากที่จะต้องมีการประสานประโยชน์อันหลากหลายให้มีความพอดี ดังนั้นจึงมีการนำแนวความคิดเชิงจริยธรรมที่มาเป็นหลักในการประสานผลประโยชน์เพื่อส่วนรวม

(2) การคิดในเชิงจริยธรรม คือการเข้าใจว่าโลกนี้มีใจเพียงสีขาวหรือดำเท่านั้นแต่อาจมีสีเทาด้วย

(3) การคิดในการมองจากสังคมเป็นศูนย์กลาง การพยายามมองให้ห่างไกลจากตนเอง ห่างไกลจากกลุ่ม และมุ่งยึดสังคมเป็นศูนย์กลางแล้ว ย่อมทำให้การสร้างสังคมอยู่บนพื้นฐานของการประนีประนอม ทั้งนี้ การมองในเชิงจริยธรรมนั้นองค์ประกอบจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของตัวบุคคล ถ้าหากบุคคลมีความเกี่ยวข้องกับสังคม โดยมีผลกระทบจากการกระทำของตัวเองต่อสังคมยิ่งมากเท่าใดความจำเป็นที่บุคคลนั้น จะต้องมีการจริยธรรมสูงยิ่งขึ้นด้วยเพราะพฤติกรรมของตนเองย่อมมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) มากตามไปด้วย

<sup>4</sup> กมล กอบกัยกิจ, “มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขผลประโยชน์ขัดกันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 13.

## 2.2 ความหมาย ลักษณะ และรูปแบบของอำนาจกำกับดูแล

โดยทั่วไปแล้วการจัดการปกครองในรัฐเดี่ยวจะใช้หลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจควบคู่กันไปตามหลักการรวมอำนาจ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาคืออำนาจบังคับบัญชา เช่น การที่อธิการบดีใช้อำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในมหาวิทยาลัย อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่ปราศจากเงื่อนไข อธิการบดีปฏิบัติภารกิจใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม อธิการบดีสามารถ กลับ แก่ ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ การใช้อำนาจบังคับบัญชานั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจนั้น อำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือองค์กรกระจายอำนาจจะเป็นอำนาจที่เรียกว่า อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง อำนาจนี้เป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น อำนาจของรัฐที่ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการนั้นจะมีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจควบคุมบังคับบัญชาและอำนาจกำกับดูแล และเพื่อความเข้าใจถึงเนื้อหาของอำนาจกำกับดูแลให้ชัดเจนขึ้น ผู้วิจัยจึงขอกล่าวถึงความหมายของอำนาจกำกับดูแลก่อนที่จะนำเสนอในเรื่องของลักษณะ ตลอดจนรูปแบบของอำนาจกำกับดูแล ซึ่งมีนักวิชาการได้นิยามความหมายของอำนาจกำกับดูแลไว้อย่างมากมาย ดังนี้

### 2.2.1 ความหมายของอำนาจกำกับดูแล

คำว่า “กำกับดูแล” (Tutelle) ถูกนำมาใช้เพื่ออธิบายในวิชากฎหมายมหาชน โดยได้มีการแปลคำว่า Tutelle อยู่ในลักษณะที่ใกล้เคียงกันหลายคำ คือ ใช้คำว่า “ดูแลควบคุม” “ควบคุมดูแลทางปกครอง” “การควบคุมกำกับ” และ “การกำกับดูแลทางปกครอง” ดังตัวอย่าง เช่น<sup>5</sup>

อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ใช้คำว่า “ดูแลควบคุม” โดยกล่าวว่า “รัฐบาลอาจดูแลควบคุมโดยบัญญัติให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้ปรึกษาหารือในกิจการบางชนิดและดูแลมิให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทำนอกเหนือบทกฎหมาย และในบางประเทศรัฐบาลกลางมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนกิจการซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นได้กระทำไปอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

รองศาสตราจารย์โกคิน พลกุล ใช้คำว่า “ควบคุมกำกับ” โดยกล่าวว่า “อำนาจควบคุมกำกับ” (Controle de tutelle) ไม่ใช่เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาแต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับและองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ ดังนั้น อำนาจควบคุมกำกับจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด”

<sup>5</sup> เพ็ญศรี เพ็ญสาธิตแสง, “อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง : ศึกษากรณีองค์กรเทศบาล,” (วิทยานิพนธ์ มหบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น. 30.

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ ใช้คำว่า “การควบคุมกำกับ” โดยกล่าวว่า “การควบคุมกำกับ (Tutelle) ตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสเป็นคำเดียวกับ “การควบคุมกำกับ” ที่กล่าวถึงโดยทั่วไปในกฎหมายแพ่ง ซึ่งอธิบายถึงการที่ผู้อนุบาลจัดการทรัพย์สินของผู้ไร้ความสามารถ (ผู้เยาว์ เป็นต้น) คำนี้ปรากฏในทางกฎหมายมหาชนในเวลานานจนไม่สามารถชี้วัดได้ว่ากฎหมายมหาชนได้นำคำของกฎหมายแพ่งคำนี้มาใช้ตั้งแต่เมื่อใด

ศาสตราจารย์สุรพล นิติไกรพจน์ ได้กล่าวถึง Tutelle ที่มีทั้งการกำกับดูแลทางปกครอง (Tutelle Administrative) และการกำกับดูแลเหนือรัฐวิสาหกิจ (Tutelle Economique) โดยกล่าวถึงการกำกับดูแลทางปกครองว่า “ เป็นกระบวนการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้ความเป็นอิสระในเชิงการเมืองแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งมีความต้องการพิเศษของตนแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ และแลกเปลี่ยนกับการยอมให้มีความเป็นอิสระในการจัดองค์กรแยกไปจากฝ่ายปกครองส่วนกลางแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ ”

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น พอสรุปสาระสำคัญได้ว่า อำนาจกำกับดูแลนั้นเป็นอำนาจซึ่งมีไว้ควบคุมองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ โดยรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุม ตามระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสนั้น ผลของหลักการกระจายอำนาจก่อให้เกิดองค์กรกระจายอำนาจขึ้นหลายรูปแบบ โดยวิธีการกระจายอำนาจนั้นมีอยู่ 2 วิธี<sup>6</sup> คือ

(1) วิธีการกระจายอำนาจปกครองทางเขตแดน (Decentralization Service) องค์กรกระจายอำนาจที่เกิดจากวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวก็คือ องค์กรปกครองท้องถิ่น

(2) วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการ (Decentralization par Service) องค์กรกระจายอำนาจที่เกิดจากวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ได้แก่ องค์กรมหาชนอิสระ ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายประเภท เช่น สภาวิชาชีพต่างๆ (แพทย์ หนายความ สถาปนิก) มหาวิทยาลัย เป็นต้น หรืออาจอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจก็ได้

### 2.2.2 ลักษณะของการกำกับดูแล (Pouvoir de Tutelle)

การกำกับดูแลถือว่าเป็นการควบคุมตามที่กฎหมายกำหนด โดยจะกำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและกำหนดวิธีการในการกำกับดูแลไว้ด้วย ผู้กำกับดูแลจึงต้องกำกับดูแลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จะกำกับดูแลนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ การกำกับดูแลต้องชอบด้วยกฎหมาย การกำกับดูแลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นไม่อาจใช้บังคับได้ การกำกับดูแลต้อง

<sup>6</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), น 198.



ยึดหลักไม่มีการกำกับดูแลที่ไม่มีกฎหมายและไม่มีการกำกับดูแลที่เกินเลยไปกว่ากฎหมาย ทั้งนี้ อำนาจการกำกับดูแลมีลักษณะสรุปได้ ดังนี้<sup>7</sup>

(1) การกำกับดูแลต้องมาจากส่วนกลาง

สืบเนื่องจากหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง องค์กรกระจายอำนาจจะมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจกำกับดูแลอยู่ด้วย ด้วยเหตุผลที่ว่า ภายในรัฐฯ หนึ่งจะต้องมีความเป็นเอกภาพอยู่เป็นสำคัญถึงแม้ว่าจะมีความหลากหลายของภารกิจขององค์กรกระจายอำนาจอยู่ด้วยก็ตาม การกำกับดูแลจากส่วนกลางนั้นนอกจากจะมีขึ้นเพื่อความเป็นเอกภาพในรัฐแล้วก็ยังมีเพื่อปกป้องผลประโยชน์โดยรวมของรัฐด้วย

(2) การกำกับดูแลต้องก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

หลักการเรื่องการกำกับดูแลต้องก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายนี้เป็นหลักการที่สำคัญมาก เพราะได้แสดงถึงความมีอยู่หรือความไม่มีอยู่ของการกำกับดูแล ในทฤษฎีกฎศาสตร์ได้พูดถึงหลักการนี้ว่า ไม่มีการกำกับดูแลถ้าปราศจากกฎหมายแม่บท และไม่มีการกำกับดูแลที่เกินเลยไปจากกฎหมายแม่บท ซึ่งหมายความว่ากฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติ) เท่านั้นที่พูดถึงเรื่องการกำกับดูแลเอาไว้ และส่วนที่กฎหมายแม่บทไม่ได้พูดไว้ก็จะไม่มีการกำกับดูแลไปถึงได้ การกำกับดูแลของส่วนกลางที่มีอยู่เหนือองค์กรกระจายอำนาจจะมีมากหรือน้อยแค่ไหนเพียงใด ก็เป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น กฎหมายจึงเป็นเสมือนเครื่องมือในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกระจายอำนาจกับองค์กรกำกับดูแล ดังนั้น จึงทำให้เห็นได้ว่าอำนาจกำกับดูแลนี้เป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข ซึ่งรองศาสตราจารย์โกกิน พลกุล ได้อธิบายถึงการกำกับดูแลอันมีลักษณะเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไขไว้ว่า การกำกับดูแลจะใช้ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด

หลักการในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายคือ การควบคุมให้บรรดาการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจซึ่งได้กระทำภายในขอบเขตและตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งองค์กรกำกับดูแลก็ต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายด้วย โดยจะไม่เข้าไปแทรกแซงการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจซึ่งได้กระทำไปภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งไม่อาจเพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนดได้ องค์กรกำกับดูแลคงทำได้เพียงตรวจสอบให้องค์กรกระจายอำนาจกระทำภายในขอบเขตของกฎหมาย

<sup>7</sup> สุภัทร บุญส่ง, “ปัญหาทางกฎหมายในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ,” (วิทยานิพนธ์ มหบัณฑิต นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557), น. 12-16.

### (3) การกำกับดูแลเหนือการกระทำและเหนือบุคคลหรือองค์กร

ในกรณีการกำกับดูแลเหนือการกระทำ กฎหมายได้บัญญัติไว้ค่อนข้างชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่างๆ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย วิธีการกำกับดูแล ได้แก่ การให้ความเห็นชอบ เช่น เมื่อมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีเรื่องที่จะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้มีอำนาจในการเสนอ ซึ่งต้องพิจารณาว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เป็นต้น

ส่วนการกำกับดูแลเหนือบุคคล หมายถึง อำนาจของส่วนกลางหรือตัวแทนของส่วนกลางที่จะตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของบุคคล การกำกับดูแลเหนือบุคคลนี้จึงเป็นทำนองเดียวกับเรื่องวินัยซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา การกำกับดูแลเหนือบุคคลนั้นมีเหตุผลและความจำเป็นก็เพราะว่าองค์กรกระจายอำนาจจะเข้ามาเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ ดังนั้น ความเชื่อถือของบุคคลในองค์กรจึงมีความสำคัญที่จะผลักดันให้การจัดบริการสาธารณะได้รับความร่วมมือและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งไม่รวมถึงอำนาจเหนือบรรดาเจ้าหน้าที่ขององค์กรกระจายอำนาจภายในองค์กร การกำกับดูแลเป็นการใช้อำนาจระหว่างองค์กรสององค์กร

#### 2.2.3 รูปแบบของการกำกับดูแล

คำว่า “กำกับดูแล” เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะ โดยหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรกระจายอำนาจซึ่งมีความสัมพันธ์ที่มีลักษณะแตกต่างไปจากการบังคับบัญชาที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค การกำกับดูแลมีสาระสำคัญอยู่ที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแล อัน ได้แก่ ส่วนกลางจะกำกับดูแลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจนี้อย่างชัดเจน กฎหมายจึงเป็นที่มาหรือบ่อเกิดของอำนาจกำกับดูแลนั่นเอง นอกจากนี้การใช้อำนาจกำกับดูแลยังต้องใช้เท่าที่จำเป็น โดยมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรกระจายอำนาจเท่านั้น ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลไม่มีอำนาจในการควบคุมความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจในกรณีที่การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งต่างไปจากการใช้อำนาจบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาสามารถออกคำสั่งเพื่อควบคุมความเหมาะสมของการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ การกำกับดูแลสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 กรณี คือ

การกำกับดูแลโดยตรง

การกำกับดูแลโดยตรงสามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลเหนือองค์กรหรือบุคคล และการกำกับดูแลเหนือการกระทำ<sup>8</sup>

(1) การกำกับดูแลเหนือองค์กรหรือบุคคล มีรูปแบบดังนี้

ก. การยุบสภาท้องถิ่น เป็นวิธีการที่ใช้เมื่อปรากฏว่าสภาท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ เพราะมีเจตนาใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือปฏิเสธที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากมีการแตกแยกเป็นกลุ่มต่างๆ จนไม่มีกลุ่มใดมีเสียงข้างมาก ซึ่งทำให้นายกเทศมนตรีไม่อาจได้รับการสนับสนุนการบริหารงานของตนให้มีประสิทธิภาพได้ หรือข้อบัญญัติงบประมาณที่นายกเทศมนตรีเสนอไปนั้นสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่เห็นชอบ กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลสภาท้องถิ่น มีอำนาจยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งใหม่ได้

การยุบสภาท้องถิ่นนี้ นับว่าเป็นเรื่องสำคัญและร้ายแรง เนื่องจากสภาท้องถิ่นมาจากกรเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น สำหรับกฎหมายเทศบาลถึงแม้จะกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลเทศบาลในบางเรื่อง แต่นายอำเภอก็ไม่มีอำนาจยุบสภาท้องถิ่น อำนาจดังกล่าวจึงเป็นอำนาจเฉพาะข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น โดยคำสั่งยุบสภาอาจระบุเหตุใดๆ ก็ได้เพียงแต่แสดงผลในคำสั่งยุบสภาดังกล่าวด้วย มีข้อน่าสังเกตว่า กฎหมายเทศบาลไม่ได้บัญญัติว่าสาเหตุที่จะยุบสภาเทศบาลได้ไว้อย่างชัดเจน ดังเช่น มาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครมีอิสระในการจัดการปกครองตนเองมากกว่าองค์กรเทศบาล เพราะอย่างน้อยอำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กร คือ สภากรุงเทพมหานครก็ได้ระบุเหตุที่อาจยุบสภาไว้อย่างชัดเจนแล้ว

ข. การสั่งพักราชการ ในประเทศฝรั่งเศสอำนาจสั่งพักราชการเป็นของทั้งส่วนกลางและตัวแทนของส่วนกลาง เพียงแต่มีระยะเวลาที่แตกต่างกัน เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งพักราชการนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินหนึ่งเดือน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งพักราชการนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามเดือน เป็นต้น ซึ่งการสั่งพักราชการดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายด้วย เช่น หากการสั่งพักราชการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกสั่งพักราชการก็อาจร้องขอต่อศาลให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวเสีย และเมื่อมีการสั่งพักราชการก็จะส่งผลให้ต้องมีการแต่งตั้งบุคคลเข้าไปดำเนินการแทนในกรณีที่ผู้ถูกสั่งพักราชการเป็นนายกเทศมนตรีหรือผู้บริหารองค์กรปกครอง

<sup>8</sup> อนุวัฒน์ ศรีพงษ์พันธุ์กุล, การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง โดยศาลไทย, (2533), น. 17-18.

ท้องถิ่น และบางครั้งอาจเกิดปัญหาการแต่งตั้งผู้ช่วยนายกเทศมนตรี เพราะมีความเห็นเป็นแนวทางเดียวกับนายกเทศมนตรี จึงต้องแต่งตั้งบุคคลที่มีความเห็นอีกแนวทางหนึ่ง และเพื่อเป็นเหตุผลสนับสนุนว่าการดำเนินการของผู้ถูกสั่งพักราชการเกิดความผิดพลาดในการจัดทำบริการสาธารณะ

ค. การถอดถอนจากตำแหน่ง โดยปกติในหลักการทั่วไปแล้ว ผู้ใดมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง ก็ย่อมมีอำนาจถอดถอนให้บุคคลนั้นออกจากตำแหน่ง แต่สำหรับองค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งมาจากหลักการกระจายอำนาจ บุคคลหรือองค์กรบริหารมาจากการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม การถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งนั้น องค์กรกำกับดูแลเข้ามาควบคุมด้วย แต่การจะสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้จะต้องเป็นไปตามเหตุที่กฎหมายกำหนด จะอาศัยเหตุอื่นเพื่อปลดออกตามอำเภอใจของผู้กำกับดูแลไม่ได้

ง. การส่งเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลางเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน วิธีการนี้จะกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรกำกับดูแล เช่นเดียวกับวิธีการดังกล่าวมาแล้วซึ่งโดยทั่วไปเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการเข้าไปทำกิจการในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นแทน ถ้าปรากฏว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นประสบความล้มเหลวในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ เช่น ไม่สามารถจัดอำนวยความสะดวกที่จำเป็นแก่สถาบันที่มีอำนาจช่วยเหลือสาธารณะ หรือปฏิเสธในการจัดอำนวยความสะดวกให้กับโรงเรียนประถมของรัฐ เป็นต้น

การส่งเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางเข้าไปดำเนินการแทนนี้ ถ้าหากมองในแง่ของการกระทำส่วนๆ ก็จะถือว่าอยู่ในรูปแบบของการดำเนินการแทน ซึ่งเป็นการกำกับดูแลการกระทำรูปแบบหนึ่ง แต่ถ้าหากมองในแง่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปดำเนินการแทนที่ ก็น่าจะเป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กรได้เช่นเดียวกัน

## (2) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ

การกำกับดูแลเหนือการกระทำ เช่น ออกข้อบังคับ ออกคำสั่ง ออกคำอนุญาต ซ่อมแซมถนนหนทาง รักษาพยาบาลผู้ป่วย เก็บขยะมูลฝอย เป็นต้น การกระทำเหล่านี้อาจจำแนกออกเป็น 4 ลักษณะใหญ่ๆ ได้แก่ การวางกฎข้อบังคับทั่วไป การออกคำสั่ง คำวินิจฉัย การทำสัญญาและการปฏิบัติการ

ก. การวางกฎข้อบังคับทั่วไป เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาขององค์กรปกครองท้องถิ่นในอันที่จะกำหนดความสัมพันธ์ทางสิทธิหน้าที่ระหว่างตนเองกับบุคคลอื่นๆ ทั่วไป ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดหรืออนุญาตให้กระทำได้ ทั้งนี้ เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่ได้รับความยินยอมจากบุคคลอื่น เช่น การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร การตราเทศบัญญัติ การตราข้อบัญญัติจังหวัด เป็นต้น

ข. การออกคำสั่งวินิจฉัย เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาขององค์กรปกครองท้องถิ่นใน อันที่กำหนดความสัมพันธ์ทางสิทธิหน้าที่ระหว่างตนเองกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดหรืออนุญาตให้กระทำได้ และเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว เช่นเดียวกับการวางกฎเกณฑ์ข้อบังคับทั่วไป เช่น การสั่งเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ค. การทำสัญญา เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครอง ท้องถิ่นกับบุคคลอื่น ซึ่งอาจเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เช่น กระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เช่น ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลธรรมดา เป็นต้น เช่น สัญญาที่ เทศบาลกู้เงินจากกระทรวงการคลังเพื่อนำมาใช้จัดทำบริการสาธารณะภายในเขตเทศบาล สัญญาที่ กรุงเทพมหานครว่าจ้างบริษัทซ่อมแซมอาคารของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ง. การปฏิบัติกร เป็นการใช้กำลังทางกายภาพกระทำการตามกฎหมาย ข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือสัญญาต่างๆ เช่น การจับกุมผู้กระทำความผิดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร การเก็บขยะมูล ฝอย การซ่อมแซมถนนหนทาง การวางท่อระบายน้ำ การรักษาพยาบาล เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เฉพาะบทบาทขององค์กรกำกับดูแลนั้นกล่าวได้ว่า องค์กรกำกับดูแลจะไม่ เข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นอันเป็นหลักสำคัญที่สนับสนุนให้ องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระ สามารถริเริ่มใช้ดุลพินิจตัดสินใจเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ภายในขอบเขตและตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจเพียงสอดส่อง ดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นให้กระทำการภายในขอบอำนาจของตนเท่านั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการกำกับ ดูแลนั้นจะมีขึ้นก่อนการกระทำหรือเมื่อการกระทำได้เกิดขึ้นแล้ว

การกำกับดูแลโดยอ้อม

การกำกับดูแลโดยอ้อม สามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล ท้องถิ่นนั้นต้องมีรายได้เป็นของ ตนเอง แต่ถ้ารายได้ที่น้อยไม่เพียงพอแก่การดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่น ส่วนกลางจะจัดสรรเงิน อุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับประเทศไทยนั้น ส่วนกลางได้จัดสรรเงินอุดหนุน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดมา นับแต่ที่ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่ง เงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นได้รับนั้นมีด้วยกัน 2 ประเภท กล่าวคือ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุน เฉพาะกิจ และโดยเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินอุดหนุนที่ส่วนกลางจะจ่ายให้กับท้องถิ่นที่ทำ โครงการตามนโยบายของส่วนกลางเท่านั้น เงินอุดหนุนประเภทนี้จึงเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล ท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามเงินจำนวนนี้จะให้กับท้องถิ่นบางแห่งเท่านั้น และท้องถิ่นมี อิสระที่จะขอรับเงินจำนวนนี้หรือไม่ก็ได้ ดังนั้น ท้องถิ่นใดที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้ย่อมไม่



ตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง แต่ในทางปฏิบัติก็พบว่าไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเลยที่ไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้

(2) การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล สัญญามาตรฐาน คือ สัญญาที่บุคคล หรือนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนหรือทางกฎหมายแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้น ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม การกำหนดแบบของสัญญาไว้นี้เท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้นๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดของสัญญานั้นเอง

ท้องถิ่นนั้นมีอิสระในการทำนิติกรรมสัญญาด้วยตนเอง แต่โดยทั่วไปแล้วรัฐจะเข้ามากำกับดูแลโดยอ้อม คือ รัฐจะกำหนดแบบของสัญญาที่ท้องถิ่นทำ ซึ่งก็คือ การกำหนดสัญญามาตรฐานไว้นั่นเอง เมื่อท้องถิ่นจะทำสัญญาใดๆ เช่น สัญญาซื้อขาย สัญญาเช่า ท้องถิ่นจะต้องใช้แบบของสัญญาที่รัฐวางมาตรฐานเอาไว้ โดยสัญญามาตรฐานนั้นจะถูกกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำสัญญาตามตัวอย่างสัญญาท้ายระเบียบดังกล่าวแต่ในกรณีที่ไม่สามารถทำสัญญาตามตัวอย่างดังกล่าวได้ และจำเป็นต้องร่างสัญญาขึ้นใหม่ จะต้องส่งร่างสัญญานั้นในให้ยักการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน เว้นแต่การทำสัญญาตามแบบที่เลขผ่านการพิจารณาของอัยการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุดมาแล้ว

### 2.3 แนวคิด หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

กฎหมายมหาชนนั้นเป็นกฎหมายซึ่งให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ แก่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครองและการบริการสาธารณะ ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายในการบริหารการปกครองของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย นโยบายและตามความต้องการของประชาชนในการปกครองบริหารประเทศ และการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจและความเหมาะสมตามกฎหมายแต่อย่างไรก็ดี การปกครองประเทศและการบริการสาธารณะของผู้ที่ใช้อำนาจปกครองนั้น จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะเป็นประการสำคัญ

การใช้อำนาจตามกฎหมายลักษณะดังกล่าว อาจจะไม่เป็นธรรมได้เพราะเรื่องของการใช้ดุลพินิจอาจผิดไปจากเจตนารมณ์ตามความต้องการของประชาชนหรือของกฎหมายได้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็คืออาจจะเป็นการใช้อำนาจในการปกครองโดยขาดความยุติธรรมและความพอดี ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปด้วยความเหมาะสมและความพอดี กฎหมายมหาชนจึงได้บัญญัติถึงกระบวนการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ซึ่งเป็นการนำหลักของกฎหมายมหาชนมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้อำนาจของ

ผู้ปกครอง ซึ่งหลักการของกฎหมายมหาชนที่นำมาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสรุปได้ ดังนี้

### 2.3.1 หลักนิติรัฐ (Principle of Legal State)

หลักนิติรัฐ คือ การปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้นั้นจะต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง ศาสตราจารย์วรเจตน์ ภาคีรัตน์<sup>9</sup> ได้อธิบายถึงหลักนิติรัฐว่า ประกอบไปด้วยหลักการย่อยๆ หลายประการ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ภายใต้แนวคิดของหลัก “นิติรัฐ” (Principle of Legal State) ภายในรัฐหนึ่งๆ จะมีองค์กรอยู่ 2 ประเภท ซึ่งเป็นองค์กรการใช้อำนาจรัฐทำหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป องค์กรหนึ่งนั้น ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนอีกองค์กรหนึ่ง ได้แก่ องค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะอยู่ในฐานะฝ่ายปกครอง และอาจจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น การตรากฎหมายโดยองค์กรนิติบัญญัติเป็นการใช้อำนาจรัฐในส่วนของรัฐสภา ซึ่งตามแนวความคิดดั้งเดิมของระบบประชาธิปไตยนั้นถือว่ารัฐสภาเกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้น ภายใต้ความคิดนี้รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดในการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ<sup>10</sup>

แนวคิดเกี่ยวกับนิติรัฐเป็นแนวความคิดที่มีรากฐานมาจากความเชื่อมั่นในคุณค่าของความเป็นมนุษย์โดยถือว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นคุณค่าที่มีอาจล่วงละเมิดได้ และเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะพัฒนาได้ด้วยตนเอง ตามหลักการของลัทธิปัจเจกนิยม ดังนั้นรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐจึงต้องมีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ เพื่อให้มิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจจนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐนี้ ต้องเป็นไปอย่างมีขั้นตอนที่เป็นระบบและเป็นเครื่องมือขององค์กรสำหรับสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด และถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

<sup>9</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 166.

<sup>10</sup> ภูริชญา วัฒนรุ่ง, “การเพิ่มอำนาจทางกฎหมายของฝ่ายบริหารภายใต้หลักนิติรัฐ”. ในรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 3 : ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตย ในระบบนิติรัฐ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547), น. 503.

รัฐเสรีประชาธิปไตยย่อมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยอาจจำแนกสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้เป็น 3 ประเภท คือ<sup>11</sup>

(1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทาง และการเลือกถิ่นที่อยู่ และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว

(2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

(3) สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเลือกตั้ง

นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ผู้ได้ปกครอง โดยให้อำนาจผู้ได้ปกครองที่จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ทางศาลเพื่อขอให้ยกเลิก แก้ไข หรือเลิกบังคับใช้การกระทำทางปกครองที่ละเมิดสิทธิของเขา<sup>12</sup> ระบบนิติรัฐจึงได้รับการคิดค้นขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองประชาชนจากอำเภอใจของฝ่ายปกครอง การที่นิติรัฐจะเกิดขึ้นได้จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนจะต้องมีอาวุธ อันได้แก่ สิทธิในการดำเนินการทางศาลต่อการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ถูกต้อง และทำให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของตน

### 2.3.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการสำคัญในการจัดโครงสร้างและภารกิจในรัฐที่ปกครองโดยถือกฎหมายเป็นหลัก การแบ่งแยกอำนาจที่แท้จริงแล้ว หมายถึง การแบ่งแยกการใช้อำนาจของรัฐ โดยกระจายอำนาจของรัฐไปให้องค์กรของรัฐหลายๆ องค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจการแบ่งแยกอำนาจรัฐตามหลักการนี้เกิดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลายประการ กล่าวคือ การควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ การทำให้อำนาจของรัฐเป็นอำนาจที่มีเหตุผล และการสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจรัฐ ซึ่งบุคคลสำคัญที่พัฒนาแนวความคิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจ คือ มงเตสกีเออ (Montesquieu) เป็นผู้เขียนหนังสือที่มีชื่อเสียงไปทั่วโลกคือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” มงเตสกีเออเป็นผู้เลื่อมใส จอห์น ล็อก อย่างลึกซึ้ง และชื่นชมระบบการปกครองของอังกฤษมาก มงเตสกีเออเป็นนักกฎหมายที่สนใจค้นคว้า ได้เดินทางไปรวบรวม

<sup>11</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย. ในข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), น. 1-7.

<sup>12</sup> โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544), น. 56.



ข้อมูลในหลายประเทศ เพื่อกลับมาเขียนเรื่องเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ดังนั้น งานเขียนของมงเตสกิ เออจึงคล้ายกับอริสโตเติล ที่เขาชื่นชม คือ ให้ความสำคัญกับข้อเท็จจริงมากกว่าการสร้างการเมือง การปกครองแบบอุดมคติ ดังนั้น หนังสือเรื่องเจตนารมณ์แห่งกฎหมายจึงศึกษากระบวนการเมืองการ ปกครองทั่วโลก ตั้งแต่ยุคโบราณมาจนถึงยุคที่มงเตสกิเออมีชีวิตอยู่<sup>13</sup>

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบ ซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่าย ตุลาการ โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจทั้ง สามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจ เหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐ ทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยก อำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ<sup>14</sup> ซึ่งในแต่ละรัฐมีอำนาจอยู่ 3 ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร สิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน และอำนาจบริหารซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง รัฐบาลที่ดีจะต้องเป็น รัฐบาลที่อำนาจแต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรแต่ละองค์กรแตกต่างกัน

### 2.3.3 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ในระยะแรกประเทศต่างๆ ใช้อำนาจปกครองในรูปแบบของการใช้อำนาจเด็ดขาดใน การปกครองเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศของตน ประกอบกับอาณาเขตของประเทศยังไม่มีความกว้างขวาง รวมทั้งพลเมืองยังไม่มาก การปกครองของประเทศต่างๆ จึงใช้หลักการรวมอำนาจ ปกครองไว้ที่ส่วนกลางหรือศูนย์กลางของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นเอกภาพของชาติและ ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ<sup>15</sup>

ต่อมาเมื่อประเทศต่างๆ ได้มีการพัฒนาเจริญขึ้น และมีการขยายอาณาเขตกว้างขวาง ประกอบกับจำนวนพลเมืองมีมากขึ้น รัฐจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในการบริการ

<sup>13</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), น. 69.

<sup>14</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, (2546), น. 25.

<sup>15</sup> ประหยัด หงส์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2533), น. 1.

สาธารณสุขมากขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว การสร้างความสะดวกในการบริการสาธารณสุข ด้านต่างๆ เช่น ด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การจัดการสังคม การจัดระเบียบชุมชน การรักษาความสงบเรียบร้อย การวางแผนนโยบาย การส่งเสริมการประกอบธุรกิจ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และการจัดการศึกษา เป็นต้น เป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ต่างๆ จึงเป็นที่มาของแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และเป็นการแบ่งเบาภารกิจของส่วนกลาง อีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง

ประเทศไทยใช้ระบบการปกครองประเทศตามหลักการรวมอำนาจการปกครองมาอย่างยาวนาน อำนาจการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการในชั้นตอนสุดท้ายจะอยู่ที่ส่วนกลางย่อมก่อให้เกิดความล่าช้าหรือไม่ตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้น เพื่อให้การปกครองประเทศในระดับท้องถิ่นหรือท้องที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย รัฐจึงจำเป็นต้องมอบอำนาจบางส่วนหรือกระจายอำนาจบางประการให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อแบ่งเบาภาระในการจัดทำบริการสาธารณสุขของรัฐและเพื่อความเหมาะสมในการดำเนินงานบางอย่าง<sup>16</sup>

การกระจายอำนาจนั้นเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณสุขบางอย่างแก่ท้องถิ่นหรือองค์กรของรัฐที่มีองค์กรในส่วนกลาง เพื่อให้เป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐหรือส่วนกลาง<sup>17</sup> โดยท้องถิ่นนั้นมีงบประมาณหรือเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองในการดำเนินงานดังกล่าวซึ่งส่วนกลางจะทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลการดำเนินงานของท้องถิ่นให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายต่างๆ นั้นเอง

ความหมายของการกระจายอำนาจ ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ ดังนี้

ประยูร กาญจนกุล<sup>18</sup> ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจปกครองไว้ว่า “เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการบริการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณสุขบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในความควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณสุขซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรแห่งราชการ

<sup>16</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น. 105.

<sup>17</sup> เพิ่งอ้าง, น. 256.

<sup>18</sup> เพิ่งอ้าง, น. 784 – 785.

บริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั้นเองโดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ”

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์<sup>19</sup> ให้ความหมายการกระจายอำนาจไว้ว่า “การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานของรัฐบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง”

พรชัย รัชมิแพทย์ มีความเห็นว่า การพิจารณาความหมายของ “การกระจายอำนาจ” อาจพิจารณาได้ 2 รูปแบบคือ<sup>20</sup>

(1) การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative decentralization) ซึ่งหมายถึงการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation) หรือการโอนอำนาจหน้าที่ (Transfer of authority) หรือการแบ่งอำนาจที่เกี่ยวกับการตัดสินใจให้หน่วยงานระดับต่างๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป และอาจรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกระบบราชการ เช่น การให้เอกชนรับผิดชอบดำเนินการกิจกรรมสาธารณะบางอย่าง แทนราชการ (Privatization) หรือกระจายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยราชการ ซึ่งตัวอย่างการกระจายอำนาจบริหาร คือ รัฐหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะ องค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง มีรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงาน และเพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องจัดตั้งองค์กรในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้น

รูปแบบของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็คือการแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรภูมิภาค พร้อมกับมอบอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งให้ดำเนินการบริการสาธารณะที่จัดการโดยหลักการรวมอำนาจที่ส่วนกลาง แต่เมื่อสภาวะการณ์ของโลกเปลี่ยนแปลงไป จึงไม่สามารถดำเนินการได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชน รัฐจึงมีความจำเป็นต้องมอบกิจการบางอย่างให้องค์การอื่นๆ จัดทำ เช่น ให้เอกชนดำเนินการหรือจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นมาใหม่ แล้วมอบกิจการบริการสาธารณะเฉพาะเรื่องให้ไปดำเนินการ และมอบอำนาจการตัดสินใจในการจัดทำกิจการเหล่านั้นด้วยตนเองอย่างมีอิสระ (Autonomy) โดยรัฐไม่มีอำนาจ

<sup>19</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระจายอำนาจและการจัดการบริหารท้องถิ่น,” การประชุมวิชาการนิติศาสตร์ไทย – ฝรั่งเศส ครั้งที่ 2. โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพมหานคร, 2537 : น. 11.

<sup>20</sup> พรชัย รัชมิแพทย์, “การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีนิติสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนกลาง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น. 31 – 32.

นั้นอีกต่อไป และไม่กำหนดให้อยู่ใต้การบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลาง  
คงมีแต่หน้าที่สนับสนุนและควบคุมกำกับเท่านั้น

(2) การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) เป็นการกระจายอำนาจ  
ให้ชุมชนต่างๆ ปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองและการปกครองอย่าง  
เด็ดขาด จากเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองที่ส่วนกลางไปให้องค์การทางปกครองท้องถิ่น  
ในรูปแบบต่างๆ การกระจายอำนาจทางการเมืองนี้ประชาชนในองค์การทางการเมืองปกครองท้องถิ่นมี  
อำนาจที่จะตัดสินใจเลือกผู้บริหารของท้องถิ่นและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นสาธารณะ  
ท้องถิ่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการแยกอำนาจส่วนกลางให้ท้องถิ่น  
โดยลดภูมิภาคจนถึงไม่มีภูมิภาคในที่สุด

ปรัชญา เวสารัชช<sup>21</sup> เห็นว่า การกระจายอำนาจแบ่งออกเป็น 2 ความหมาย ได้แก่

(1) การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ  
และอำนาจดำเนินการในเชิงระบบ ซึ่งกระทบ โครงสร้างและอำนาจสัมพันธ์ของหน่วยการเมืองการ  
ปกครองที่เป็นอยู่ เช่น การกระจายอำนาจจากส่วนราชการต่างๆ ในระบบบริหารราชการแผ่นดิน  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ราชการส่วน  
ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจที่รัฐดำเนินการเองไปสู่องค์กรประชาชนมากขึ้น เช่น นโยบาย  
รัฐบาลซึ่งมุ่งให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับแทนที่ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งดังกล่าว  
หรือยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นนิติบุคคลมีขอบเขตอำนาจหน้าที่มากขึ้นกว่าเดิม

(2) การกระจายอำนาจการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ  
อำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรองๆ ลงไป โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่จะให้หน่วยงาน แต่  
ละระดับมีขีดความสามารถตัดสินใจและดำเนินการที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เช่น  
หน่วยงานบริการประชาชน ควรมีระดับความสามารถและอำนาจในการให้บริการแก่ประชาชนได้  
เบ็ดเสร็จสมบูรณ์ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นต้องขอคำวินิจฉัยอนุมัติ หรือการสนับสนุนจากหน่วยงาน  
หรือผู้บังคับบัญชาซึ่งอาจทำให้เสียเวลาโดยไม่จำเป็น อำนาจบริหารที่จัดให้มีการกระจายอำนาจที่  
สำคัญ ได้แก่ อำนาจการบริหารงานบุคคล อำนาจบริหารการเงินและงบประมาณ รวมทั้งอำนาจการ  
ใช้ดุลพินิจตัดสินใจตั้งการ

ลิขิต วีรเวทิน ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจาย  
อำนาจปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปไว้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ  
ดังนี้<sup>22</sup>

<sup>21</sup>ปรัชญา เวสารัชช, “แนวโน้มการกระจายอำนาจของรัฐ,” การประชุมสัมมนาเรื่องการกระจายอำนาจ  
กับการปกครองท้องถิ่นในอนาคต ณ อาคารรัฐสภา 2 กรุงเทพมหานคร, 2537 : น. 3.

(1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนฐานคือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

(2) การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

จากการให้ความหมายของการกระจายอำนาจข้างต้นนี้ สามารถสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจความรับผิดชอบ อำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรองๆ ลงไป โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่จะให้หน่วยงานแต่ละระดับมีขีดความสามารถตัดสินใจและดำเนินการที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการบริการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น เป็นการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย โดยลดบทบาทของรัฐในราชการบริหารส่วนกลาง ให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่จำเป็น เช่น ด้านความมั่นคงของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และเพิ่มบทบาทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทนหรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากภาครัฐส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐส่วนภูมิภาค องค์กรเอกชน องค์กรอิสระ องค์กรท้องถิ่น โดยเฉพาะภาคประชาชน ให้ไปดำเนินการแทน ซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจต่างๆ เป็นกรณีไป

การจัดระบบการศึกษาแก่ประชาชนในทุกระดับควรมีความแตกต่างกันทั้งรูปแบบและสาระ แต่ทั้งนี้ควรให้สอดคล้องกับสภาพของชีวิตที่เป็นจริง ด้วยเหตุผลที่ผู้ได้รับการศึกษามีความแตกต่างกันทั้งความสามารถในการเรียนรู้ สภาพทางสังคม และทางเศรษฐกิจ การให้การศึกษาที่เหมือนกันและเท่ากันแก่ผู้เรียนที่ไม่เท่าเทียมกัน ย่อมเป็นการยากที่จะทำให้เกิดผลผลิตที่เท่ากันได้ ดังนั้นจากการศึกษาในหัวข้อเรื่องความหมายและแนวคิด ทฤษฎีการกระจายอำนาจที่ผ่านมาข้างต้น จึงสรุปได้ว่า การตอบสนองต่อแนวคิดข้างต้น ไม่อาจกระทำได้โดยการบริหารงานแบบรวมอำนาจ (Centralization) แต่ควรจัดการศึกษาโดยการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ (Decentralization)

<sup>22</sup> ลิจิต ธีรเวคิน, การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท, (รายงานการวิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), น. 3.



### 2.3.4 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

ตามแนวความคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้น ถึงแม้ว่ารัฐจะมีอำนาจอธิปไตยแต่รัฐก็ต้องเคารพกฎหมาย ซึ่งมีทฤษฎีหลักๆ กล่าวคือ

ทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจตนเองด้วยความสมัครใจ (Auto - Limitation) ซึ่งมีหลักว่ารัฐไม่อาจถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายได้ เว้นแต่รัฐจะสมัครใจผูกมัดตนเองด้วยกฎหมายที่ตนสร้างขึ้นและกฎหมายหลักที่รัฐสร้างขึ้น คือ รัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดสถานะของอำนาจการเมืองในรัฐว่าอยู่ที่องค์กรใด ต้องใช้อย่างไร มีข้อจำกัดอย่างไร

ทฤษฎีนิติรัฐ (Etat de Droit) สรุปได้ว่ารัฐและหน่วยงานของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียว โดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้ กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่กฎหมายนั้นเองก็จำกัดอำนาจหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้<sup>23</sup> ผลที่ตามมาก็คือ จะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องควบคุมการกระทำและนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรตุลาการ ซึ่งได้แก่คำพิพากษาและคำสั่งศาลให้ชอบด้วยกฎหมายโดยจะมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่แตกต่างกันไปในแต่ละระบบกฎหมาย

ในระยะเริ่มแรก ยังไม่มีการเน้นให้องค์กรนิติบัญญัติโดยเฉพาะต้องกระทำการโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพราะเห็นว่ารัฐสภาเป็นองค์กรผู้แทนประชาชนเจ้าของอำนาจสูงสุดเองแล้ว ย่อมไม่กระทำการขัดต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญเสียเอง กับเห็นว่าสิ่งที่รัฐสภาตราออกมาซึ่งได้แก่พระราชบัญญัตินั้นเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนแล้วและไม่น่าที่จะขัดกับรัฐธรรมนูญเพราะการที่องค์กรผู้แทนปวงชนได้ออกพระราชบัญญัติก็เท่ากับได้วินิจฉัยแล้วว่าพระราชบัญญัตินั้นไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในบางประเทศจึงไม่มีองค์กรและกลไกควบคุมพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาเลย เช่น ในประเทศฝรั่งเศสก่อนปี ค.ศ. 1958 ดังนั้น ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 และต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 หลักความชอบด้วยกฎหมายจึงมุ่งควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นหลัก<sup>24</sup> ต่อมาในปี ค.ศ. 1902 ออสเตรียเป็นประเทศยุโรปประเทศแรกที่ได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ จากนั้นประเทศอื่นๆ ก็ได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในระบบของตน ดังนั้น จึงถือกันว่าไม่เพียงแต่ฝ่ายปกครองเท่านั้นที่ต้องเคารพความชอบด้วยกฎหมาย แต่องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการ และองค์กรอื่นในรัฐจะต้อง

<sup>23</sup> เห่งอ้าง, น. 154.

<sup>24</sup> เห่งอ้าง, น. 275 - 276.

เคารพกฎหมายโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญด้วย และการกระทำใดๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็จะถูกศาล (ซึ่งอาจจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลยุติธรรม) พิพากษาว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

โดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐจะประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ “หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” และ “หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ”<sup>25</sup>

(1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวที่ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐ และความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย ดังนั้น การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายนั้น อาจตกเป็นโมฆะหรือไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ ในทางกฎหมายที่ผู้กระทำการดังกล่าวต้องการ หรือการกระทำทางปกครองนั้นมีผลในทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลัง

(2) หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ กำหนดว่าองค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำใดๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานะทางกฎหมายรองรับเหตุผลเบื้องต้น หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ ซึ่งอธิบายโดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐและหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยหลักแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ได้นั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็นฐานในการใช้อำนาจปกครองหาได้ไม่ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในอันที่จะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้นั้น โดยปกติได้แก่พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด เป็นต้น ส่วนกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติ อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ อาจให้อำนาจ

<sup>25</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรูเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น. 20 - 26.

แก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในอันที่จะกระทำการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้เช่นกัน แต่กฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัตินั้น แท้จริงแล้วก็ถือการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่งซึ่งจะออกมาใช้บังคับได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีคำบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติเท่านั้น

จากที่ได้ศึกษามาข้างต้น ทำให้เป็นที่เข้าใจได้ว่าการดำเนินงานต่างๆ ของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือตัวบทกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่างๆ อย่างเคร่งครัดเป็นหลักในการทำงาน ซึ่งทำให้ดูเหมือนหนึ่งว่าฝ่ายปกครองไม่มีเสรีภาพใดๆ ในการคิดแต่ในความเป็นจริงแล้ว แม้กฎหมายจะเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองต้องยึดถือและปฏิบัติอย่างเคร่งครัด แต่ในระบบกฎหมายปกครองก็ได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้มีเสรีภาพ ในการดำเนินการบางเรื่องโดยผ่านกลไกในการทำงานของฝ่ายปกครอง คือกระบวนการคิด ซึ่งได้แก่ อำนาจดุลพินิจ (Pouvoir Discretionnaire)<sup>26</sup> อำนาจดุลพินิจเป็นสิ่งที่อยู่ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพัน ที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และเมื่อได้ทำตามทุกขั้นตอนแล้วก็จะต้องตัดสินใจไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ขั้นตอนในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดส่วนการเลือกใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองมีอิสระที่จะเลือกตัดสินใจได้ตามที่ตนเห็นสมควร นอกจากอำนาจดุลพินิจแล้วในบางกรณีหากมีความจำเป็นอย่างใหญ่หลวง หากฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้วจะไม่สามารถแก้ปัญหาของประเทศได้หรืออาจทำให้เกิดปัญหาต่อประเทศชาติและประชาชน ดังนั้น เพื่อให้การทำหน้าที่ฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ ฝ่ายปกครองจึงต้องเลือกตัดสินใจที่จะดำเนินการบางอย่างที่มีผลเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน (La théorie Des Circonstances Exceptionnelles) จึงเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ได้ เพื่อที่ฝ่ายปกครองจะสามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้ทันทั่วทั้งที่ ท้ายที่สุดระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสได้ยอมรับถึงการกระทำทางปกครองบางประเภทว่าไม่สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ เช่น การกระทำทางรัฐบาล (Les Actes de Gouvernement) ได้แก่การกระทำของรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นเรื่องทางการเมือง เช่น นิติกรรมทางปกครองของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา (การประกาศใช้บังคับกฎหมายหรือการยุบสภาผู้แทนราษฎร) หรือนิติกรรมทางปกครองของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (การให้หรือไม่ให้สัตยาบันในข้อตกลงระหว่างประเทศ) การกระทำของรัฐบาลไม่สามารถนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครอง

<sup>26</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551)



เพิกถอนได้ เพราะไม่ได้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานตามปกติของฝ่ายปกครอง แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางการเมืองที่รัฐบาลมีต่อรัฐสภา หรือมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง (Les Mesures d' Ordre Intérieur) ได้แก่ การที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ของตนกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งคำสั่งที่ว่านี้อาจมีสภาพเป็นนิติกรรมทางปกครองได้ หากไปกระทบต่อสถานภาพ สิทธิ หรือหน้าที่ของผู้นั้น แต่ถ้าหากคำสั่งดังกล่าวไม่กระทบต่อสถานภาพ สิทธิ หรือหน้าที่ ก็ถือว่าเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง เมื่อมาตรการภายในของฝ่ายปกครองมิได้เป็นนิติกรรมทางปกครอง จึงไม่อาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองได้

### 2.3.5 หลักความเสมอภาค (Principle of Equality Before the Law)

หลักความเสมอภาค เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากสิทธิในชีวิตและร่างกายที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกันตามธรรมชาติ และทุกคนจะต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน อันมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลและกับสังคม เพราะหลักความเสมอภาคเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มนุษย์จะดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี หากมนุษย์มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกันกับมนุษย์คนอื่นๆ ในสังคม หลักความเสมอภาคจึงหมายถึงความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ ไม่ใช่หมายความว่าทุกคนจะต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุประสงค์ของและความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นได้ทั้งในทางสิทธิและในทางหน้าที่หรือภาระ<sup>27</sup> หรืออาจกล่าวได้ว่าหลักความเสมอภาค คือสิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค โดยฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่เป็น การละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานได้ก็แต่เฉพาะที่กฎหมายได้กำหนดไว้เท่านั้น ในการนี้จะมีการละเมิดต่อหลักความเสมอภาคได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติต่อกรณีเฉพาะเรื่องตั้งแต่ 2 กรณีขึ้นไป โดยปฏิบัติให้แตกต่างกัน ตามหลักแล้วในกรณีของฝ่ายปกครองปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันนั้นเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจอิสระในการเลือกใช้มาตรการใด มาตรการหนึ่งเท่านั้น หากกฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบในทางกฎหมายและกำหนดผลไว้

<sup>27</sup> หลวงประดิษฐมนูธรรม, “คำอธิบายกฎหมายปกครอง,” ในเอกสารประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 154.

อย่างชัดเจน โดยมีได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในกรณีที่จะเลือกผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามองค์ประกอบของกฎหมายแล้ว แต่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามผลของกฎหมายในกรณีนี้ก็ย่อมถือว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคเช่นกัน แต่การปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคในกรณีนี้เป็นการใช้กฎหมายอย่างผิดพลาด

หลักความเสมอภาคนั้นนำไปสู่ความผูกพันตนเองของการใช้ดุลพินิจ ซึ่งความผูกพันดังกล่าวนั้นย่อมได้รับการยืนยันจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครองอย่างต่อเนื่องในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในแนวทางนั้นมาโดยตลอด ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอาจใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมาได้ เว้นแต่จะมีเหตุผลที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมา แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติที่ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลายาวนานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้เมื่อการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ผ่านการไตร่ตรองอย่างมีเหตุผลและการเปลี่ยนแปลงนั้นจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันในอนาคต

หลักของการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันมิได้เรียกร้องการปฏิบัติให้เท่าเทียมกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ มิได้หมายความว่าทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีได้คำนึงถึงข้อแตกต่างใดๆ การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย หมายถึง กรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันสองข้อเท็จจริงเปรียบเทียบกันในสาระสำคัญเท่านั้น ซึ่งมีความหมายว่าบุคคลหนึ่งกลุ่มบุคคลหนึ่ง หรือข้อเท็จจริงหนึ่งนั้น สามารถเปรียบเทียบกับอีกบุคคลหนึ่ง กลุ่มบุคคลหนึ่ง หรือข้อเท็จจริงหนึ่งได้ โดยนำลักษณะที่เป็นสาระสำคัญในเรื่องนั้นๆ เป็นจุดยึดโยงในการเปรียบเทียบ หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายนั้น มีหลักอันเป็นสาระสำคัญว่า จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันไม่ให้แตกต่างกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกันไม่ให้เท่าเทียมกัน<sup>28</sup>

#### 2.3.6 หลักการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

การควบคุมฝ่ายปกครอง หมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเอง และการควบคุมจากภายนอก เช่น โดยศาล โดยรัฐสภา หรือโดยองค์กรพิเศษ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง โดยทั่วไปแล้วการควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชนได้แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ การควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครอง

<sup>28</sup> เติ้งฮ้าง, น. 178 - 179.

ประชาชนก่อนการกระทำทางปกครอง และการควบคุมฝ่ายปกครอง และการคุ้มครองประชาชน ภายหลังการกระทำทางปกครอง

ในทางทฤษฎีแล้ว อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะออก คำสั่งต่างๆ นั้น อาจจำแนกออกได้เป็นสองประเภทด้วยกัน ได้แก่ อำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ

อำนาจผูกพัน คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กร หนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่งและจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่ได้ กำหนดไว้ เช่น กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองออกใบอนุญาตให้ล่าสัตว์แก่เอกชน โดยบัญญัติกำหนดเงื่อนไขแห่งการออกใบอนุญาตให้ล่าสัตว์ไว้หลายประการ ถ้าเอกชนคนหนึ่งซึ่ง ยื่นคำร้องขอใบอนุญาตล่าสัตว์ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติกำหนดไว้ครบถ้วน องค์กรของ ฝ่ายปกครองจะต้องออกใบอนุญาตให้ล่าสัตว์ให้แก่ผู้ร้อง เป็นต้น อำนาจผูกพันนั้นแท้จริงแล้วก็คือ หน้าที่นั่นเอง แต่ที่เรายังเรียกกันอยู่ว่าอำนาจผูกพันก็ด้วยเหตุผลแต่เพียงว่าคำวินิจฉัยสั่งการที่เป็น ผลมาจากการที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ของตนนี้เป็นสิ่งที่กฎหมายยอมรับว่ามีผล สมบูรณ์ใช้บังคับได้เท่านั้น<sup>29</sup>

อำนาจดุลพินิจ เป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพัน มีผู้พยายามให้คำนิยามของอำนาจ นี้ไว้หลายสำนวนด้วยกัน เป็นต้นว่า อำนาจดุลพินิจยอมปรากฏขึ้นทุกครั้งที่องค์กรของรัฐฝ่าย ปกครองกระทำการอย่างอิสระ โดยที่กฎหมายมิได้บัญญัติกำหนดการอันตนจักต้องกระทำไว้ ล่วงหน้า องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองยอมมีอำนาจดุลพินิจเมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติบังคับให้ตน กระทำการอันใดอันหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง แต่เปิดช่องให้เลือกได้ว่าจะกระทำการหรือละเว้น กระทำการ หรือในกรณีที่ตกลงใจว่าจะกระทำการก็สามารถเลือกการอันใดอันหนึ่งในบรรดาการ หลายๆ ประการที่แตกต่างกันออกไป ให้เป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ดี ที่สุด ข้อความที่แท้จริงของดุลพินิจทางปกครองเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในอันที่จะเลือกกระทำการ อย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาการหลายๆ อย่าง ซึ่งเป็นไปได้ที่จะกระทำและซึ่งเปิดช่องให้วิญญาณ มีความเห็นแตกต่างกันออกไปได้ว่าการใดเป็นการอันพึงปรารถนา ดุลพินิจ คือ อำนาจในอันที่จะ ออกคำสั่งซึ่งทางทฤษฎีแล้วไม่อาจตัดสินได้ว่าถูกหรือผิด อำนาจดุลพินิจ คือ เสรีภาพที่กฎหมาย ให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะตัดสินใจว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง สมควร

<sup>29</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), น. 86 - 87.

เลือกคำสั่งใดในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่างที่แตกต่างกันออกไป และออกคำสั่งตามที่ได้ตกลงใจเลือกไว้<sup>30</sup>

ทั้งนี้ ความจำเป็นที่ต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครองก็เพื่อป้องกันมิให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระสามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนนั้นได้ ระบบการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรทั้งหลายของรัฐประชาธิปไตย จึงเป็นระบบสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะขาดเสียมิได้ ดังนั้น ระบบการควบคุมการใช้อำนาจที่จะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงต้องมีลักษณะที่ครอบคลุมกิจกรรมสำคัญของรัฐทุกประเภทให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นธรรมและต้องมีหลักการที่ดี เมื่อกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนยังพัฒนาไปเรื่อยๆ ตามบทบาทของรัฐในบริบทเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง กฎหมายมหาชนบัญญัติที่จะใช้บังคับต่อรัฐและองค์กรของรัฐจึงต้องพัฒนาไปด้วย และองค์กรที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้พัฒนาการดังกล่าวเป็นไปด้วยดี กล่าวคือ มีดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเอกชน นอกจากนั้นก็จะต้องมีองค์กรควบคุมการกระทำหรือนิติกรรมทั้งหลายขององค์กรของรัฐทุกประเภทที่เหมาะสมดังกล่าว โดยเน้นความสำคัญเป็นพิเศษของศาลพิเศษในกฎหมายมหาชน เช่น ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ในฐานะที่เป็นผู้สร้างบรรทัดฐานหรือระเบียบแบบแผนที่เหมาะสมได้ดุลยภาพ<sup>31</sup>

กรณีจึงอาจสรุปได้ว่า การควบคุมฝ่ายปกครองหมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และรวมไปถึงการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหาย หรือได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองทั้งที่เป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเองและการควบคุมจากองค์กรฝ่ายอื่นที่มีใช้ฝ่ายปกครอง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการควบคุมฝ่ายปกครองก็คือ การคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง

<sup>30</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักความชอบด้วยกฎหมายและดุลพินิจของฝ่ายปกครอง : หลักสูตรการเรียนรู้กฎหมายมหาชนด้วยตนเอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2548), น. 106-108.

<sup>31</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณ โฉ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 56.

### 2.3.7 หลักการบริการสาธารณะ (Public Service)

การบริการสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งมีทางเลือกหลายทางไม่ใช่เพียงการออกกฎ ระเบียบ หรือให้งบประมาณไปดำเนินการ แต่เป็นบริการเพื่อคนจำนวนมาก เป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชน

กิจการของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะสามารถแยกออกได้เป็นสองประเภทคือ<sup>32</sup> “ตำรวจทางปกครอง” (Police Administrative) และ “บริการสาธารณะ” (Service Public) กิจการของฝ่ายปกครองทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่ต่างกัน กล่าวคือ ตำรวจทางปกครอง เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม การป้องกันดังกล่าวสามารถทำได้ในรูปแบบของการออกกฎหรือคำสั่งมาใช้บังคับล่วงหน้า โดยผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองอาจไม่ใช่ตำรวจก็ได้ เช่น อธิบดีกรมป่าไม้เป็น “ตำรวจทางปกครอง” เกี่ยวกับป่าไม้ เป็นต้น การออกกฎหรือคำสั่งของตำรวจทางปกครองอาจมีผลเป็นการวางกฎระเบียบทั่วไปก็ได้ เช่น กฎจราจร หรืออาจมีผลเป็นการสั่งเฉพาะราย เช่น การอนุมัติหรือการอนุญาตก็ได้ ตำรวจทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่ต่างจาก “ตำรวจทางยุติธรรม” (Police Judiciare) โดยตำรวจทางปกครองมีหน้าที่ในการป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบ ขณะที่ตำรวจทางยุติธรรมมีหน้าที่ปราบปรามความผิดที่เกิดขึ้น ส่วนบริการสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม บริการสาธารณะจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากตำรวจทางปกครอง คือ ตำรวจทางปกครองเป็นกิจกรรมที่ตำรวจใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อยส่วนบริการสาธารณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน

บริการสาธารณะจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ

(1) เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึงกรณีที่ดินนิคมฯมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเองอันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

(2) กิจกรรมดังกล่าวมาแล้วในข้อ (1) จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

<sup>32</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), น. 27 – 29.



ประเภทของบริการสาธารณะ<sup>33</sup> ในทางทฤษฎีนั้น บริการสาธารณะแบ่งได้สองประเภทใหญ่ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (Services Publics Administratifs) และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Services Publics Industriels et Commerciaux)

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองต้องอาศัย “อำนาจพิเศษ” ตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ

บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้ เนื่องจากกิจกรรมของบริการสาธารณะทางปกครองเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง “อำนาจพิเศษ” ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบบริการสาธารณะประเภทนี้ให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

บริการสาธารณะทางปกครองจะได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น แต่เดิมนั้นบริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านั้นมีมากขึ้นและมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไปจึงเกิด “ประเภท” ใหม่ๆ ของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เป็นบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการแต่มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินการให้บริการของเอกชน ข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีอยู่สามประการด้วยกัน คือ<sup>34</sup>

(1) วัตถุประสงค์ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์แห่งบริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีวัตถุประสงค์แห่งบริการทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชนคือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน

(2) วิธีปฏิบัติงาน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่บริการ

<sup>33</sup> เห่งอ้าง, น. 29 -33.

<sup>34</sup> เห่งอ้าง, น. 34.



สาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นมาจากแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

(3) แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นแหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ

นอกจากลักษณะสำคัญทั้งสามประการที่ใช้เป็นตัวแบ่งประเภทของบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองออกจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมแล้ว นักทฤษฎีกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสหลายคนยังมองอีกว่า สถานภาพของผู้ใช้บริการสาธารณะทั้งสองประเภทยังมีความแตกต่างกันอีกด้วย กล่าวคือ ผู้ใช้บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองนั้น สถานภาพของผู้ใช้บริการจะถูกกำหนดโดยกฎข้อบังคับทั้งหมดตั้งแต่การกำหนดองค์กร การจัดองค์กรและการปฏิบัติงาน การใช้บริการสาธารณะประเภทนี้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการจะมีลักษณะเป็นนิติกรรมที่มีเงื่อนไข (Acte Condition) ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการของบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีลักษณะเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน

หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>35</sup> บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือที่จัดทำโดยผู้ใดย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลัก ว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

#### (1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค (Principe d'Egalité)

หลักนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใด โดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน คือประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น กิจการใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใด โดยเฉพาะจึงไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศสในส่วนที่เกี่ยวกับความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนั้นสามารถแบ่งได้ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ให้บริการสาธารณะ การเลือกปฏิบัติในระหว่างผู้ให้บริการสาธารณะอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะไม่สามารถทำได้ และการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับฝ่ายปกครอง การเลือกปฏิบัติไม่รับเข้า

<sup>35</sup> เติ้งอ๋าง, น. 39 - 49.

ทำงานด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งนอกจากเหตุที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครจะกระทำมิได้ จากหลักดังกล่าวมีผลทำให้พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับฝ่ายปกครอง ความแตกต่างทางด้านศาสนา แนวความคิดทางการเมืองหรือเพศ จะไม่สามารถเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองสร้างเงื่อนไขที่จะไม่รับเข้าทำงานหรือปฏิเสธไม่ให้เข้าทำงานได้ คงมีเพียงความรู้ความสามารถเท่านั้นที่ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดเป็นเงื่อนไขในการรับบุคคลเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองได้

(2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (Principe de Continuité)

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำหลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนอิสระ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ความต่อเนื่องดังกล่าวมานี้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไร สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล การควบคุมการคมนาคมทางอากาศ ความต่อเนื่องจะหมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ตลอดเวลาวันละ 24 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 7 วัน ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทซึ่งไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวรแต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ ก็อาจจัดทำโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการ เช่น พิพิธภัณฑสถานสามารถกำหนดเวลาปิด – เปิด กำหนดวันหยุดได้ การศึกษาสามารถกำหนดวันเวลาในการให้การศึกษา รวมทั้งการหยุดพักร้อนประจำปีได้อีกด้วย นอกจากนี้ความต่อเนื่องยังขึ้นอยู่กับยุคสมัยและสภาพสังคมอีกด้วย

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีข้อพิจารณาออกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอีก 2 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แม้ฝ่ายปกครองจะมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างแทนด้วยการจัดทำเป็นสัญญาทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน แต่ฝ่ายปกครองก็ยังคงมีส่วนร่วมในเรื่องความต่อเนื่องของกิจกรรมที่มอบให้เอกชนไปจัดทำ โดยเอกชนคู่สัญญาจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ คือ<sup>36</sup>

<sup>36</sup> เติ้งฮ้าง, น. 46 - 47.

ก. การเปลี่ยนแปลงสัญญาซึ่งให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะแก้ไขข้อสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบความต้องการของบริการสาธารณะ

ข. การลงโทษในกรณีที่เกิดความผิดร้ายแรงที่ขัดขวางการดำเนินงานของบริการสาธารณะซึ่งฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบจะต้องแก้ไขด้วยการเข้าไปทำแทนคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหรือยึดกลับมาทำเองเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

ค. หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยเหตุที่ไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ (Théorie de l'Imprévision) กล่าวคือเมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้นและมีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้ตามปกติ ฝ่ายปกครองจะต้องเข้าไปรับภาระบางส่วนร่วมกับเอกชนคู่สัญญา ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลงนั่นเอง

จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขหรือวิธีการทั้ง 3 ประการ ดังกล่าวมานี้มีความแตกต่างจากหลักการทำสัญญาทางกฎหมายเอกชนทั้งสิ้น ซึ่งเหตุที่แตกต่างกันเช่นนี้ก็เนื่องมาจากสภาพกิจการ ที่เกิดขึ้นตามสัญญาทางปกครองนี้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีกฎเกณฑ์พิเศษเพื่อรักษาความเป็นประโยชน์สาธารณะเอาไว้

ประเด็นที่เกี่ยวกับการนัดหยุดงาน ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการหยุดงานซึ่งถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ใช้บังคับและมีการบัญญัติไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญยอมรับสิทธิในการนัดหยุดงาน จึงก่อให้เกิดปัญหาทางรัฐธรรมนูญตามมาถึงหลักสองหลักที่รัฐธรรมนูญรับรองแต่มีความขัดแย้งกัน คือ สิทธิในการนัดหยุดงานที่รัฐธรรมนูญรับรองกับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะที่รัฐธรรมนูญก็รับรองเช่นกัน โดยหลักทั้งสองนี้ในบางครั้งก็ขัดแย้งกัน เช่น การนัดหยุดงานอาจเป็นเหตุให้เกิดการขัดขวางการดำเนินงานตามปกติของบริการสาธารณะที่ทำให้หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะถูกระทบได้ เป็นต้น

เพื่อเป็นการประนีประนอมระหว่างสิทธิในการนัดหยุดงานกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ จึงเกิดมาตรการที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวขึ้นสองวิธีด้วยกันคือการให้บริการขั้นต่ำ และการเข้าดำเนินการเอง

การให้บริการขั้นต่ำ ได้แก่ การที่ฝ่ายปกครองกำหนดมาตรการ รองรับบริการนัดหยุดงานไว้ว่าไม่ว่าจะนัดหยุดงานอย่างไรก็ตาม จะไม่สามารถหยุดทั้งหมดได้ อย่างน้อยจะต้องมีบริการดังกล่าวอยู่บ้างในบางส่วน เช่น รถไฟเคียววันละ 10 เที่ยว หากจะนัดหยุดงานก็สามารถทำได้ แต่จะต้องมีรถวิ่งอย่างน้อยวันละ 3 เที่ยว ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการสร้างความลำบาก

กับประชาชนผู้ให้บริการสาธารณะ เป็นต้น การให้บริการขั้นต้นนี้นำไปใช้ในบริการสาธารณะ บางประเภทซึ่งการหยุดงานอย่างเด็ดขาดจะทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวม จึงต้องกำหนดไว้ว่าจะหยุดงานอย่างไรก็ตามแต่ละหยุดการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้ อย่างเด็ดขาดทั้งหมดไม่ได้ เช่น บริการสาธารณะเกี่ยวกับ โรงพยาบาล ตำรวจ การยุติธรรม การคมนาคมทางอากาศ หรือวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

การเข้าดำเนินการเอง จะใช้เฉพาะในกรณีที่เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อ ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะโดยหัวหน้าหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะสามารถตัดสินใจ ใช้มาตรการพิเศษโดยส่งคนเข้าไปทำแทนหากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเลยสิทธิในการนัดหยุดงาน

(3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Principe d'Adaptation หรือ Principe de Mutabilité)

บริการสาธารณะที่คืบหน้าจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสม กับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งปรับปรุงให้เข้า กับวิวัฒนาการของความต้องกรส่วนรวมของประชาชนด้วย

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหมายความว่า การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการ สาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอเพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่าย ปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่อง ที่มีลักษณะเป็น “กฎหมาย” ของบริการสาธารณะ หรือหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้ถูกกล่าวถึงอย่างชัดแจ้งในคำ วินิจฉัยทางปกครอง แต่เป็นการกล่าวพาดพิงหรือให้ข้อคิดเห็นว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการ สาธารณะทั่วไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชนเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความ ต้องกรของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็น่าจะได้รับเปลี่ยนแปลงตามความ ต้องกรของประชาชนไปด้วย

องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ<sup>37</sup>

บริการสาธารณะส่วนใหญ่รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำโดยใช้อำนาจภายใน ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ แต่ต่อมารัฐก็ได้เพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้นโดยจัดตั้งเป็นองค์กร ของรัฐประเภทพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภท และต่อมาเมื่อ มีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเต็มรูปแบบในปี ค.ศ. 1982 จึงมีการมอบบริการ สาธารณะหลายๆ ประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำแทนรัฐ และนอกจากนี้ ในระยะ

<sup>37</sup> เติ้งอ๋าง, น. 51 - 72.

หลังๆ บริการสาธารณะมีมากประเภทขึ้น บางประเภทต้องใช้กำลังคน กำลังทรัพย์ รวมทั้งเทคโนโลยีระดับสูงมาดำเนินการจัดทำ แต่เนื่องจากบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะซึ่งโดยสภาพแล้วฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องทำเองก็ได้ จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการแทนฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนเพื่อให้บริการที่เกิดขึ้นอยู่ในมาตรฐานเดียวกับที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่เมื่อพิจารณาจากสภาพของบริการสาธารณะนั้นแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำหรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1982 ก็ได้มีการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ดังนั้น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐจึงมีสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

บริการสาธารณะระดับชาติ (Les Services Publics Nationaux) ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำ เป็นกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความเรียบร้อยเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะระดับชาติเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั้งประเทศ สามารถแบ่งได้ 7 ประเภทด้วยกัน คือ

- (1) บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม
- (2) บริการสาธารณะทางการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของสังคม
- (3) บริการสาธารณะทางการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ
- (4) บริการสาธารณะทางการศึกษาของชาติ
- (5) บริการสาธารณะทางด้านสังคม
- (6) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม
- (7) บริการสาธารณะทางการท่องเที่ยว

บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Les Services Publics Locaux) ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน้าที่แท้ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 3 ระดับ อันได้แก่ บริการสาธารณะระดับเทศบาล (Les Services Publics Communaux) บริการสาธารณะระดับจังหวัด (Les Services Publics Départementaux) และบริการสาธารณะระดับภาค (Les Services Publics Régionaux) โดยมีกฎหมายแบ่งแยกหน้าที่และประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเป็นผู้จัดทำบริการ



สาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

- (1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย
- (2) บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ
- (3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา
- (4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมาเป็นเวลานานแล้ว การมีส่วนร่วมของเอกชนสามารถแบ่งได้ 2 กรณี คือ การมีส่วนร่วมทางอ้อมกับการมีส่วนร่วมทางตรง<sup>38</sup>

(1) การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การเลือกตั้ง ภายใต้ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ ประชาชนผู้สนใจสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้วก็จะไปเป็นผู้จัดให้มีและวางหลักเกณฑ์ในการบริหารบริการสาธารณะต่อไป ขณะที่ปรึกษาในบางกรณี กฎหมายกำหนดให้ผู้รับผิดชอบหรือหัวหน้าฝ่ายปกครองในหน่วยงานต้องขอความเห็นจากหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ก่อนที่จะตัดสินใจ การไม่ปฏิบัติตามจะถือว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ทำตามแบบ (Vice de Forme) ที่กฎหมายกำหนด ถือเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกศาลปกครองเพิกถอนได้

การร่วมให้ความเห็น ฝ่ายปกครองอาจเชิญเอกชนมาปรึกษาหารือเพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจดำเนินการได้

(2) การมีส่วนร่วมทางตรง บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ ที่จะจัดทำ แต่ต่อมาเมื่อรัฐมีภาระมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเองเพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐ กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เงินลงทุนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างดีและรวดเร็วทันความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะ จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะให้เอกชนซึ่งมีความสนใจและความพร้อมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ

การมอบอำนาจ (Habilitation) ให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ หมายความว่า การกระทำที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ เพราะ โดยสภาพแล้วเอกชนไม่ได้มีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณะ เพราะบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ใน

<sup>38</sup> เติ้งอ่าง, น. 77.



อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เอกชนจึงสามารถเข้ามาดำเนินการได้

เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะได้ในกรณีดังต่อไปนี้

สัมปทาน (Concession) ได้แก่ สัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยการลงทุนและเสี่ยงภัยของเอกชนเอง โดยเอกชนสามารถเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐไป

องค์กรวิชาชีพ (Organismes Professionnels) ได้แก่ องค์กร เอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิดและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

องค์กรวิชาชีพจะมีโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในที่เป็นแบบเอกชน แต่ในการดำเนินการขององค์กรวิชาชีพกลับมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพซึ่งถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง (Acte Administratif) หรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพซึ่งเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดมีสถานะ เช่น คำพิพากษาของศาล (Des Décisions Juridictionnelles) สำหรับเหตุผลที่องค์กรวิชาชีพมีทั้งอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการวางกฎเกณฑ์ต่างๆ และอำนาจเช่นศาลในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดก็เนื่องมาจากองค์กรวิชาชีพเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ดูแลควบคุมและดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด จึงต้องมีการมอบอำนาจของรัฐบางประการให้เพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>39</sup>

เมื่อฝ่ายปกครองได้ก่อตั้งบริการสาธารณะขึ้นมาแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการจัดทำหรือกำกับดูแลให้มีการจัดทำบริการสาธารณะให้ได้ผลดีตามความมุ่งหมายของการก่อตั้งบริการสาธารณะนั้นขึ้นมา ในการจัดทำหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะนั้นฝ่ายปกครองมีเครื่องมือที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ

(1) มาตรการทางกฎหมาย ฝ่ายปกครองมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอยู่ 3 ประเภท คือ

<sup>39</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), น. 99 - 126.

ก. นิติกรรมทางปกครองที่มีผลทั่วไป (Les Actes Réglementaires) ได้แก่การวางกฎเกณฑ์ฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีผลต่อบุคคลอื่นเป็นการทั่วไป นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้มีสภาพเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร (Réglementaires)

ข. นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล (Des Actes Individuels) ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะตัวบุคคลหรือเฉพาะเรื่อง เช่น คำสั่งห้าม คำสั่งให้ทำการอนุวัติ การอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ผู้ตราจะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ จะต้องทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

ค. สัญญาทางปกครอง (Contrat Administratif) สัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายปกครองในการที่จะมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้แก่เอกชนไปดำเนินการจัดทำและในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ของฝ่ายปกครองเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยส่วนใหญ่แล้วบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจะมอบให้เอกชนไปดำเนินการจัดทำได้จะเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีในบางกรณีที่สัญญาทางปกครองสามารถนำมาใช้กับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองได้ เช่น ในกรณีเกี่ยวกับการค้นคว้าหรือวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่ฝ่ายปกครองสามารถว่าจ้างให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันต่างๆ ทำการวิจัยโดยการทำข้อตกลงเป็นสัญญาทางปกครอง

(2) บุคลากรของรัฐ (Fonction Publique) ได้แก่ บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับฝ่ายปกครอง บุคลากรของรัฐนับได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ บุคลากรของรัฐมีหลายประเภทโดยส่วนใหญ่ของบุคลากรจะได้แก่ “ข้าราชการ” (Fonctionnaires) ได้แก่ บุคคลซึ่งสมัครใจเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองอย่างถาวร และมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>40</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำจำกัดความนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าการที่จะเป็นข้าราชการจะต้องประกอบด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ มีการเข้าเป็นข้าราชการ มีการทำงานกับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ และมีความถาวรในการทำงาน ข้าราชการของรัฐมีได้ทั้งข้าราชการส่วนกลางและ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้น ก็จะเป็นบุคลากรที่เรียกกันว่า “เจ้าหน้าที่” (Agent) ซึ่งมีอยู่หลายประเภทเช่นกัน คือ ลูกจ้าง (Les Agents Contractuels) ได้แก่ บุคคลซึ่งทำงานอยู่กับองค์กรของฝ่ายปกครองต่างๆ โดยมีตำแหน่งหน้าที่และทำงานตามที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้ การทำงานในตำแหน่งลูกจ้างที่ไม่ถาวรดังเช่นข้าราชการ ลูกจ้างจะเข้าทำงานโดยวิธีการจ้าง มีการทำสัญญาจ้างเฉพาะตัวบุคคลซึ่งสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาแบบที่กำหนดโดยฝ่ายปกครอง และมีเอกสารแนบท้าย

<sup>40</sup> เติ้งฮ้าง, น. 102.

ที่เป็นกฎเกณฑ์แบบ ซึ่งกำหนดถึงกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ ความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพ อายุที่จะเกษียณ ฯลฯ และนอกจากนี้ ฝ่ายปกครองสามารถเลิกจ้างลูกจ้างเวลาใดก็ได้ แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการเลิกสัญญาดังกล่าวด้วย ผู้ร่วมงานอาสาสมัคร (Les Collaborateurs Bénévoles) ได้แก่ บุคคลซึ่งเสนอตัวต่อฝ่ายปกครองโดยสมัครใจที่จะร่วมมือหรือให้ความช่วยเหลือในการทำงานของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะ เช่น อาสาสมัครดับเพลิง เป็นต้น และผู้ร่วมงานที่ถูกเกณฑ์ (Les Collaborateurs Requis) ได้แก่ บุคคลซึ่งเข้ามาร่วมงานกับฝ่ายปกครองโดยไม่สมัครใจ กล่าวคือ มีการสั่งการหรือเรียกเข้ามาร่วมงาน เช่น ในยามสงคราม บุคคลตามที่กฎหมายกำหนดจะถูกเกณฑ์มาเป็นทหาร ส่วนในยามสงบนั้น ฝ่ายปกครองสามารถเกณฑ์หรือเรียกให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าช่วยเหลือฝ่ายปกครองในกรณีเกิดเพลิงไหม้หรือภัยพิบัติ หรือในกรณีอื่น ฝ่ายปกครองอาจเรียกบุคคลอื่นมาร่วมในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง เช่น มาร่วมเป็นลูกขุน หรือมาเป็นพยานในศาล เป็นต้น

(3) ทรัพย์สิน ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ บ่อยครั้งที่ฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งทรัพย์สิน ทั้งสังหาริมทรัพย์ (Meubles) หรืออสังหาริมทรัพย์ (Immeubles) ซึ่งโดยปกติทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถได้มาซึ่งทรัพย์สินทั้งหลายได้สองวิธี คือ การได้มาซึ่งทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่งกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยวิธีพิเศษในส่วนที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์นั้น เพื่อที่จะได้มาครอบครอง ฝ่ายปกครองสามารถใช้กระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง ซึ่งโดยทั่วไปจะได้แก่ การทำสัญญา (Contrat) ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ทั่วไปที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง (Droit Civil) หรือกฎหมายพาณิชย์ (Droit Commercial) เช่น การทำสัญญาซื้อขายหรือแลกเปลี่ยน เป็นต้น นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองยังอาจได้สังหาริมทรัพย์โดยการรับบริจาค (Donations) หรือโดยรับมรดก (Legs) ซึ่งเงื่อนไขในการรับบริจาคหรือรับมรดกไม่ว่าจะเป็นกระบวนการรับหรือผู้มีอำนาจในการรับก็เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองอาจใช้สัญญาพิเศษ (Contrat Particulier) เพื่อใช้ในการจัดหาสังหาริมทรัพย์ เช่น สัญญาจัดหาพัสดุ (Marché De Fournitures) ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการพัสดุ (Code Des Marchés Publics) โดยมีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองที่มีมานานและหลายคำวินิจฉัยที่ระบุไว้ว่าสัญญาจัดหาพัสดุดังกล่าวนี้เป็นสัญญาทางปกครองด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้น ฝ่ายปกครองอาจได้มาโดยใช้กระบวนการธรรมดาทั่วไป เช่นเดียวกับการได้มาซึ่งสังหาริมทรัพย์ดังที่บัญญัติได้ในกฎหมายแพ่ง เช่น ซื้อขาย แลกเปลี่ยน รับบริจาค หรือรับมรดก เป็นต้น แต่ในบางกรณี เมื่อฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องใช้อสังหาริมทรัพย์ในบางแห่งเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยฝ่าย

ปกครองไม่สามารถได้อสังหาริมทรัพย์นั้นมาด้วยวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง จึงจำเป็นที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีวิธีพิเศษที่จะทำให้ฝ่ายปกครองได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้น ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฝ่ายปกครองสามารถได้มาซึ่งทรัพย์สินด้วยวิธีพิเศษใน 3 กรณีด้วยกัน คือ การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ การแปรสภาพให้เป็นของรัฐ และการยึด

(4) อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง เป็นเครื่องมือทางกฎหมายมหาชนที่กำหนดให้นิติบุคคลซึ่งจัดทำหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะมีอำนาจพิเศษที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากวิธีการทางกฎหมายเอกชน ซึ่งเรียกกันว่า อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองนี้เป็นอำนาจ ฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีเหนือเอกชนเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองจะพบได้ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองประเภทต่างๆ เช่น การเวนคืน การยึดทรัพย์สิน การเข้าครอบครองทรัพย์สินของเอกชนเป็นการชั่วคราว การลงโทษ หรืออาจเป็นเอกสิทธิ์ที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินของฝ่ายปกครอง เช่นการไม่สามารถยึดทรัพย์สินของฝ่ายปกครองได้ เป็นต้น จะสังเกตเห็นได้ว่าบริการสาธารณะทุกประเภทที่จัดทำหรือกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครอง จะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนและมีอำนาจพิเศษดังกล่าวอยู่ในบริการสาธารณะนั้นๆ

## 2.4 ลักษณะทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายในการบริหารการปกครองของรัฐของหน่วยงานของรัฐ หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย นโยบายและตามความต้องการของประชาชนในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจและความเหมาะสมตามกฎหมาย การใช้อำนาจตามกฎหมายลักษณะดังกล่าว อาจเกิดความไม่เป็นธรรมได้ เพราะเรื่องของการใช้ดุลยพินิจอาจผิดไปจากเจตนารมณ์ ความต้องการของประชาชนหรือของกฎหมายได้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็คืออาจจะเป็นการใช้อำนาจในการปกครองโดยขาดความยุติธรรมและความพอดี ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปด้วยความเหมาะสมและความพอดี กฎหมายมหาชนจึงได้กำหนดถึงกระบวนการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวไว้ ดังนี้

### 2.4.1 ลักษณะการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ลักษณะการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สามารถแบ่งประเภทของการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐออกได้ ดังนี้

#### 2.4.1.1 การควบคุมฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น อำนาจอธิปไตยได้ถูกแบ่งออกเป็นสามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อำนาจทั้งสามนี้เป็นเสมือนหนึ่งเบ้าหลอมให้การปกครองได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อำนาจทั้งสามประการนี้ในรัฐธรรมนูญของไทยได้มีการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันอย่างไม่เด็ดขาด คือ มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยทั่วไปอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ส่วนอำนาจตุลาการนั้น จะมีความเป็นอิสระมากที่สุด โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ฝ่ายตุลาการมีอิสระในการพิพากษาบรรดคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย

สำหรับรูปแบบของประชาธิปไตยอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ<sup>41</sup>

(1) ประชาธิปไตยแบบโดยตรง (Direct Democracy) เป็นการปกครองที่ประชาชนมาใช้สิทธิ ใช้เสียงกำหนดนโยบาย เพื่อบริหารประเทศโดยตรง เป็นไปตามหลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน คือ มีอธิปไตยของตนเอง

(2) ประชาธิปไตยแบบโดยอ้อมหรือแบบมีผู้แทนราษฎร (Representative Democracy) ประชาธิปไตยในรูปแบบดังกล่าว คือ เป็นระบอบการเมืองที่ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าบริหารและตัดสินใจแทนตน ผู้แทนที่ได้รับเลือกจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งแล้วก็หมุนเวียนเพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอีกเมื่อครบวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น คือ การถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (checks and balances) ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) สามารถล้มล้างฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ได้ด้วยการลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือไม่ไว้วางใจตัวนายกรัฐมนตรี ส่วนฝ่ายบริหารก็มีเครื่องมือตอบโต้ คือการยุบสภา และคืนอำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชนโดยการเลือกตั้งใหม่ ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย ได้เป็นผู้พิจารณาตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาด้วยตนเอง ซึ่งสหราชอาณาจักรเป็นแม่แบบของการปกครองในระบบรัฐสภา ส่วนประเทศอื่นๆ ที่มีรูปแบบการปกครองระบบนี้ เช่น ประเทศแคนาดา ประเทศ

<sup>41</sup> คู่มือรัฐศาสตร์-รัฐประศาสนศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สกายบุ๊กส์, 2544), น. 88-89.



ออสเตรเลีย และประเทศไทย<sup>42</sup> อำนาจหน้าที่ของรัฐสภานอกจากการออกกฎหมายหรือนิติบัญญัติแล้ว รัฐสภายังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินก็คือ คณะรัฐมนตรี หรือที่เรียกกันเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่ารัฐบาล การควบคุมฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา อาจกระทำได้โดยการซักถามและอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรี การเสนอญัตติ การตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการใช้มาตรการควบคุมที่สำคัญและเด็ดขาดในการควบคุมฝ่ายบริหาร

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น อาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีการถ่วงดุลอำนาจและควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเด็ดขาดโดยกลไกต่างๆ ที่นำมาใช้จะเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

#### 2.4.1.2 การตรวจสอบและถ่วงดุลโดยวุฒิสภา

สำหรับระบบรัฐสภาของไทย ปัจจุบันมีรูปแบบสภาคู่<sup>43</sup> โดยมีวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ ในส่วนของวุฒิสภาถือได้ว่าเป็น “สภาถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ” ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ทั้งนี้ เพื่อคอยดูแลให้กระบวนการทางด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลและเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการบริหารและพัฒนาประเทศชาติ โดยวุฒิสภามีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาเห็นว่ายังมีข้อบกพร่องอยู่ และส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาทบทวนใหม่ได้ รวมทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแผ่นดินด้วย

<sup>42</sup> ภูริชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), น. 468.

<sup>43</sup> วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ และสุชม นवलสกุล, การเมืองและการปกครองไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 191.



#### 2.4.1.3 การควบคุมตรวจสอบโดยกลไกภายในฝ่ายบริหาร

การควบคุมตรวจสอบโดยกลไกภายในฝ่ายบริหารนั้นขึ้นอยู่กับการจัดระเบียบการบริหารของรัฐที่มาจากหลักการรวมอำนาจ (centralization)<sup>44</sup> สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น บางส่วนอาจจัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ ทุกอย่างจะรวมศูนย์อยู่ที่คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเข้ากระทรวงต่างๆ ดังนั้นการควบคุมภายในฝ่ายบริหารอาจทำได้ 2 วิธี คือ การร้องเรียนไปยังผู้ออกคำสั่ง และการร้องเรียนไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่ง ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งต่ำกว่ารองลงไปตามลำดับต่อเนื่องกัน ซึ่งผู้บังคับบัญชานั้นมีอำนาจควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ

การควบคุมบังคับบัญชา อำนาจควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้ในกรณีที่ถูกกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ อำนาจบังคับบัญชาก็สามารถมีได้ การที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้ใต้บังคับบัญชานั้นถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอย่างหนึ่ง แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ถือว่าเป็นอำนาจเช่นนั้นอยู่<sup>45</sup>

การควบคุมกำกับ ในขณะที่การควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ถือว่าเป็นอำนาจทั่วไป แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ถือว่าเป็นอำนาจนั้นอยู่ แต่ในทางตรงกันข้ามกันอำนาจควบคุมกำกับเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดเท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น กล่าวคืออำนาจในการควบคุมกำกับเป็นอำนาจที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายและควบคุมได้เท่าที่กฎหมายกำหนดขอบเขตไว้ แต่อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับ สามารถควบคุมองค์กรผู้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับโดยจะไม่เข้าไปแทรกแซงความเป็นอิสระในการดำเนินการขององค์กรกระจายอำนาจนั้นๆ ทั้งนี้ เพราะวัตถุประสงค์ขององค์กรที่มีการกระจายอำนาจ มีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นอิสระในการดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย

<sup>44</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, กฎหมายปกครอง 2, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 54.

<sup>45</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง”. ใน รวมบทความ 60 ปี ปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), น. 212.

#### 2.4.1.4 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

แนวคิดในการกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและครอบคลุมในทุกขั้นตอนของกระบวนการใช้อำนาจรัฐอย่างครบถ้วน โดยมีการกำหนดให้องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรียกรวมว่าองค์กรอิสระเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ซึ่งถือเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายบริหาร เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และการตรวจสอบองค์กรโดยฝ่ายตุลาการหรือศาล ซึ่งปัจจุบันระบบการควบคุมโดยองค์กรศาลที่ถือได้ว่าเป็นการควบคุมภายนอกนั้นจะมีอยู่ 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ<sup>46</sup>

การควบคุมโดยศาลเดี่ยว หมายความว่า การควบคุมจะใช้ศาลยุติธรรมทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง คดีทั้งหลายถือว่าผู้พิพากษาเป็นผู้ถูกฟ้องมาก่อนข้างหนึ่งในทางกฎหมายเอกชนก็ให้ไปตัดสินกฎหมายมหาชนด้วย

การควบคุมโดยระบบศาลคู่ หรือการแยกผู้พิพากษาออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ ประเภทหนึ่งตัดสินในทางกฎหมายมหาชน อีกประเภทหนึ่งตัดสินในทางกฎหมายมหาชนแต่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร

ทั้งนี้ การควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลนั้น มีความสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและเป็นหลักประกันได้ดีกว่าระบบอื่นๆ ด้วยเหตุผลที่ว่าศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรทางการเมือง ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม และวิธีพิจารณาของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ อีกทั้งศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาเสมอ

#### 2.4.2 การจัดตั้งองค์กรอิสระในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

แนวความคิดในเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างกลไกในการบริหารที่มีประสิทธิภาพ โดยเป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษที่ยังคงเป็นองค์กรของรัฐอยู่ แต่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่นหรือจากสถาบันการเมือง โดยที่สถานะความเป็นอิสระนั้น

<sup>46</sup> ฐิติญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), น. 480.

ไม่จำเป็นต้องทำให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกลายเป็นองค์กรตุลาการ (Organe Juridictionnel) แต่มีลักษณะการรวมอำนาจทั้งสามอำนาจไว้ในองค์กรเดียว ได้แก่ อำนาจในการออกกฎระเบียบ อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้นรวมทั้งอำนาจวินิจฉัยและลงโทษในกรณี ที่เห็นว่ามี การฝ่าฝืน กฎ ระเบียบ ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะพิเศษขององค์กรรัฐที่เป็นอิสระไม่มีใน องค์กรอื่นหรือในการจัดองค์กรทางปกครองของรัฐ ลักษณะพิเศษดังกล่าวทำให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างมีประสิทธิภาพและควบคุมการดำเนินกิจกรรมบางประการที่มีความ สำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนรวมทั้งที่ดำเนินการโดยรัฐและโดยเอกชนให้อยู่ใน กรอบที่สมควร ทั้งนี้ รูปแบบการดำเนินการประการหนึ่งขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งเป็น ประโยชน์มากและมีประสิทธิภาพมากด้วยก็คือการทำรายงานและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกิจการที่ตน ดูแลเพื่อพิมพ์เผยแพร่อย่างเป็นทางการ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระถือเป็นกลไกที่สำคัญสำหรับการปกครองแบบผสมระหว่าง การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมี ส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะช่วยถ่วงดุลและอุดช่องว่างในความเหลื่อมล้ำของความสัมพันธ์ ระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนแบบดั้งเดิม<sup>47</sup> โดยมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีผู้ใช้ อำนาจคนเดียว หรือเป็นองค์กรประเภทองค์คณะ ทั้งนี้ องค์กรประเภทองค์คณะมีข้อดีตรงที่ ประกอบด้วยบุคคลหลายคน จึงมีความหลากหลายในความคิดเห็นในการมองปัญหา องค์กรของรัฐ ที่เป็นอิสระส่วนมากจะใช้รูปแบบเป็นองค์กรประเภทองค์คณะ

สำหรับวิธีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่ในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนั้น อาจดำเนินการได้ในหลายลักษณะและจัดได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับว่าต้องการให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่จะจัดตั้งขึ้นมานั้นทำหน้าที่อย่างไร บางกรณีหากเป็นตำแหน่งสำคัญที่ใช้อำนาจมาก อาจจำเป็นต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับนับถือ หรือบางกรณีอาจ จำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งจะต้องให้ ความสำคัญในเรื่องของการกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระในด้านต่างๆ รวมไปถึงการจัดสรร งบประมาณให้กับองค์กรเหล่านี้ด้วย ถึงอย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีองค์กรอิสระ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นมา แต่ก็ยังเป็นเพียงกลไกการตรวจสอบที่จะทำ

<sup>47</sup>เชาวนะ ไตรมาศ, “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่”. ใน รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 2 : ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์ปฏิรูปการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546), น. 478.

ให้การใช้อำนาจรัฐมีความสุจริต โปร่งใสภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบที่ถือเป็นหลักประกันในการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นจึงต้องมีหลักประกันของความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางในการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนรวมในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้อย่างแท้จริง

#### 2.4.3 องค์กรควบคุมตรวจสอบในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่เป็นอิสระจากรัฐบาล โดยให้มีอำนาจหน้าที่ต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญและไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล องค์กรของรัฐประเภทนี้นิยมเรียกกันว่า “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” (Autorités Administrative & Indépendents)<sup>48</sup>ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่งไปจนกระทั่งภายหลังจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่นั้น ที่มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้ระบบตรวจสอบมีความครอบคลุมในทุกส่วนของการใช้อำนาจรัฐ อันได้แก่

##### คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวน ข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นเกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกระดับ รวมทั้งการออกเสียงประชามติ และกฎหมายซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งอาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ด้วย ซึ่งตามระเบียบว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด และระเบียบว่าด้วยวิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ได้กำหนดองค์กรหน้าที่สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดไว้แตกต่างกันตามโครงสร้างของแต่ละเรื่อง<sup>49</sup>

<sup>48</sup> ชาลูนัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2544), น. 192.

<sup>49</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, คู่มือการสืบสวนและการวินิจฉัยกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิศิษฐ์สรอรรถ, 2542), น. 57.

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>50</sup>

(1) ควบคุมและดำเนินการจัดการหรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม

(2) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(3) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลาย อันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(4) ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ

(5) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งและจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(6) สืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541, มาตรา 10.



(7) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(8) ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

(9) ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์กรเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(10) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี และข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา

(11) ดำเนินการอื่น ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้รับแต่งตั้งจากประธานกรรมการการเลือกตั้ง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้บังคับบัญชাপนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการทำหน้าที่เป็นเลขานุการในคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น ซึ่งกลไกการตรวจสอบการใช้เงินภาครัฐ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะทำโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปตามบทบัญญัติของ



กฎหมาย ทั้งนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเงินแผ่นดิน ดังนี้<sup>51</sup>

(1) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วย รับผิดชอบ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่น หรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์โดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่า และในกรณีที่หน่วยรับ ตรวจเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องแสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่ รับรองทั่วไปด้วย

(2) ตรวจสอบบัญชี และรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณและงบแสดงฐานะ การเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็น จริง

(3) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตาม กฎหมายและตามความเป็นจริง

(4) ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งาน โครงการที่จะมีผลกระทบต่อ การจัดทำงบประมาณ

(5) ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับ ตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ในกรณีนี้มีอำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นที่ หน่วยตรวจรับจัดเก็บด้วย

(6) ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับหรือเงินที่มีลักษณะคล้ายกับเงินราชการลับให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

<sup>51</sup> องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 64.

### คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

คณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารตามแนวคิดการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและให้มีอำนาจในเชิงบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ ในตัวเอง เพื่อให้การทำหน้าที่เป็นไปอย่างคล่องตัวและอิสระภายใต้กรอบแนวคิดตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>52</sup> ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในกรณีต่างๆ กล่าวคือ การใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ อำนาจในการตราหรือออกกฎ ระเบียบต่างๆ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายและการบริหารงานเป็นไปอย่างคล่องตัว ไม่ผูกโยงอยู่กับหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยมีผลใช้บังคับภายในองค์กรและต่อบุคคลภายนอก ส่วนการใช้อำนาจด้านบริหาร เป็นการใช้อำนาจเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วางไว้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการบริหารงานคดี หรือในการบริหารจัดการองค์กร เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระและคล่องตัวในทางบริหาร และประการสุดท้ายคือ การใช้อำนาจด้านตุลาการ หรือที่เรียกว่าองค์กรกึ่งตุลาการ ซึ่งถือเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ในการไต่สวนและวินิจฉัยมูลความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม การไต่สวนเพื่อถอดถอนบุคคลในตำแหน่งต่างๆ ซึ่งจะต้องมีการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของกลงโทษผู้กระทำความผิดด้วย

### ผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีเลขาธิการคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งขึ้น โดยความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ขึ้นตรงต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และจะให้มีรองเลขาธิการเป็น

<sup>52</sup>บรรศักดิ์ อูวรรณ โณ, “องค์กรอิสระกับผลปฏิรูปการเมือง,” สรุปลผลโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ คณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี 2549, สถาบันพระปกเกล้า จังหวัดนนทบุรี, 2549.

ผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานรองจากเลขานุการก็ได้ ซึ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ถือได้ว่าเป็นกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารในอีกรูปแบบหนึ่ง ที่มีบทบาท เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้กระทำการที่เป็นการไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย รวมถึงการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติ หน้าที่ของผู้ใช้อำนาจรัฐหรือฝ่ายบริหารหรือของฝ่ายปกครองอีกด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังให้ อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการที่จะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และความชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครอง ซึ่งจะต้องพิจารณาวินิจฉัยโดยองค์กร ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทาง ปกครอง อันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบ ด้วยกฎหมายในเรื่องดังกล่าว และถือเป็นกลไกพิเศษที่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำทางปกครองนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่หลัก ดังกล่าว และยังคงถือเป็นกลไกการตรวจสอบที่มีใช้เป็นการพิจารณาตัดสินคดีอย่างเช่นองค์กรศาล หรือตุลาการ

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีดังนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในเรื่องที่ข้าราชการ พนักงาน ของรัฐหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ โดยก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการปฏิบัตินั้นจะชอบหรือไม่ชอบ ด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม และกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

(3) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย ในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใด ของบุคคลใดมีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย

(4) เสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการ ส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี ให้ส่งรายงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย

(5) แจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เมื่อเห็นว่ามีความผิดอันควรสงสัยว่า มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบใน

วงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย และให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาดังกล่าวแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบทุกสามเดือน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกิดขึ้นจากแรงผลักดันและความเรียกร้องของประชาชน เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ปรากฏผลอย่างเป็นจริง ตามที่มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ตามรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมกับบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะมีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา โดยบรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้ประธานกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคล สำหรับ

ข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดระเบียบ ปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภามีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการ ทั้งนี้ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติคนหนึ่ง รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และจะมีรองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ช่วยและ ปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

#### 2.4.4 องค์กรควบคุมตรวจสอบที่ใช้อำนาจตุลาการ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นการควบคุมและตรวจสอบที่สำคัญ ที่สุด เพราะเป็นระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ให้หลักประกันกับประชาชนให้มากที่สุด ด้วย เหตุนี้ จึงมีการกล่าวกันว่ารัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็น“นิติรัฐ” หากรัฐนั้นปราศจากการควบคุม และตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะองค์กรตุลาการขององค์กรอิสระที่มีการประกันความ เป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้องค์กรตุลาการยังมีวิธีพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็น ธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้นอาจ แยกออกได้ 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ ซึ่งมีองค์กรตรวจสอบที่ใช้อำนาจตุลาการ ดังนี้

##### ศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และสิ่งที่แสดงถึงความ เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายใดๆ ที่ใช้บังคับหรือจะใช้บังคับนั้น จะขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นแม่บทนั้นมิได้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการจัดวางโครงสร้าง องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ ประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยให้อยู่ในรูปแบบศาลเรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีในลักษณะที่เป็นศาล ตามกระบวนการยุติธรรมในสาขากฎหมายมหาชน โดยไม่มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง ที่ปัจจัยทางการเมืองมีอิทธิพลเหนือคำวินิจฉัยในบางเรื่อง จากการจัดตั้งของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยดังกล่าว “ศาลรัฐธรรมนูญ” จึงถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เพื่อเป็นหลักประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแทนที่คณะตุลาการ รัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่มาแต่เดิม

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่อื่นเพิ่มเติมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

(1) วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

(2) อำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา

(3) อำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะตัว

(4) อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองจะขัดต่อสถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(5) อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่า การกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองใด มีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(6) อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้าม

(7) อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้

(8) อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่า การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใดๆ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือคณะกรรมาธิการ

(9) อำนาจหน้าที่วินิจฉัย กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ



(10) อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.

(11) อำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่า ระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อนนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นระเบียบที่ขอด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระซึ่งได้มีการจัดตั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีเลขาธิการศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาและขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ<sup>53</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหน่วยงานแรกที่มีฐานะเช่นนี้ และมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

#### ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ทำหน้าที่พิพากษาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและปกป้องประโยชน์ส่วนรวมให้ได้ดุลยภาพกัน และเพื่อวางบรรทัดฐานให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองนั้น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด<sup>54</sup> ซึ่งผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542.

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 - มาตรา 11.

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหากเรื่องที่จะนำมาฟ้องมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวให้เสร็จสิ้นเสียก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ กล่าวคือ ในกรณีได้รับคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากไม่เห็นด้วยก่อนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะต้องยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนดไว้ หากกฎหมายมิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งไว้จะต้องยื่นอุทธรณ์ตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด เว้นแต่กรณีเป็นคำสั่งของรัฐมนตรีหรือมติของคณะกรรมการต่างๆ ส่วนการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ การกระทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์ก่อน สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ทันที

ซึ่งในการเริ่มต้นคดีจะเริ่มที่ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองกลาง และคู่กรณีสามารถอุทธรณ์ผลคำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดได้อีก ซึ่งศาลปกครองสูงสุดนั้นเป็นศาลสูงที่มีอำนาจตรวจสอบคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และมีอำนาจโดยตรงในการพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภท กล่าวคือ มีอำนาจโดยตรงในการพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ หรือที่ไม่จำเป็นต้องให้มีการตัดสินคดีโดยศาลปกครองชั้นต้นก่อน เช่น คดีที่ฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกา กฎ หรือบทบัญญัติอื่นใดที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไปนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือคดีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

ทั้งนี้ สำนักงานศาลปกครอง เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>55</sup> โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และบทบาทที่สำคัญในการสนับสนุนและพัฒนาให้งานอำนวยความยุติธรรมของศาลปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนและทางราชการ

#### ศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมมีหน่วยราชการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา และให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระ ใน

<sup>55</sup>พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 76 และมาตรา 78.

การบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>56</sup> ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 5 บัญญัติให้มีสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติถึงองค์กรของศาลยุติธรรมไว้ 2 ประการ คือ ศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรม หมายถึงองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดี ส่วนสำนักงานศาลยุติธรรม หมายถึงสำนักงานอันเป็นหน่วยงานทางธุรการของศาลยุติธรรมนั่นเอง หรืออาจกล่าวโดยสรุปว่า ศาลยุติธรรม คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางด้านตุลาการ<sup>57</sup> ส่วนสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางด้านบริหารหรืองานธุรการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตัดสินคดีโดยตรง แต่เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สนับสนุนให้การชี้ขาดตัดสินคดีของศาลยุติธรรมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยมีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่บริหารของสำนักงานศาลยุติธรรมมี 3 องค์กร ได้แก่

(1) คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการศาลยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารราชการ และงานธุรการของสำนักงานศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และประเพณีปฏิบัติของราชการศาลยุติธรรม รวมทั้งอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายและการบริหารจัดการงบประมาณ และการพัสดุ

(2) คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการให้ความเห็นชอบการ โยกย้าย แต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งการลงโทษข้าราชการตุลาการ และมี

<sup>56</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 : สวัสดิการสำนักงานศาลยุติธรรม. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรม กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คัมปาย อิมเมจจิ้ง. น. 3, 11-13.

<sup>57</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543.

อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (อ.ก.ต.) ทำหน้าที่กลั่นกรองเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของ ก.ต.

(3) คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) มีบทบาทหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการศาลยุติธรรมคล้าย ก.พ. เพื่อให้การจัดระบบการบริหารงานบุคคลในด้านต่างๆ เช่น การจัดอัตรากำลัง การเลื่อนตำแหน่ง การลงโทษทางวินัย และการพัฒนาบุคลากรให้เป็นไปอย่างเหมาะสม คล่องตัว และมีหลักเกณฑ์

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 กำหนดให้มีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นข้าราชการศาลยุติธรรมขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ รวมทั้งระเบียบ ประกาศและมติของ ก.บ.ศ. โดยเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการสำนักงานศาลยุติธรรม และเป็นผู้แทนของสำนักงานศาลยุติธรรมในกิจการของสำนักงานศาลยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 272 กำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยองค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมทั้งบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือสนับสนุนในการกระทำผิดทางอาญาดังกล่าวด้วย ดังนั้น จึงดำเนินการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีพิจารณา ตลอดจนการบังคับคดีในการดำเนินคดีดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>58</sup>

<sup>58</sup>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 8.

อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะกระทำได้เฉพาะบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังมีอำนาจได้สวนและพิจารณาพิพากษาคดีที่ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาพิพากษา ข้อกล่าวหากรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภา เข้าชื่อร้องขอเพื่อกกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ รวมถึงคดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติตกเป็นของแผ่นดินอีกด้วย

## 2.5 การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 36 กำหนดให้สถานศึกษาของ รัฐที่จัดการสอนระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล สามารถดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และได้บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีคณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้าที่เสนอนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการอุดมศึกษาที่ สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้มหาวิทยาลัยต่างๆ ดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลได้มีนโยบายที่จะพัฒนามหาวิทยาลัยของ รัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการออกไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (นอกระบบราชการ) เพื่อให้ มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้น ทั้งในด้านการบริหารงบประมาณ บริหารงานบุคคล บริหารวิชาการ และบริหารทั่วไป เช่นเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนทั้งหลายที่อยู่ในกำกับของรัฐบาล<sup>59</sup> ซึ่งในส่วนของสถาบันอุดมศึกษา มีการกำกับดูแล ดังนี้

<sup>59</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และเอกศักดิ์ คงตระกูล, การประเมินบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและเงื่อนไขการต่อสัญญาจ้าง, (2546), น. 115 - 116.



### 2.5.1 หน่วยงานหรือผู้มีหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

สืบเนื่องจากการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2542 ที่ให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเองมีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ จึงทำให้อำนาจสูงสุดในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัยในบางกรณี ได้แก่

#### (1) กระทรวงศึกษาธิการ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ มาตรา 5 กำหนด “ให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม” โดย มาตรา 8 “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติการ อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งหรือหน่วยงานต่างๆ ตามที่กำหนด” นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง ดังนั้น การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนจึงอยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัด ตามหลักการในการบริหารราชการทั่วไปเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่นๆ ของรัฐ ซึ่งต้องมีกระทรวงต้นสังกัด อันเป็นการควบคุมทางปกครองตามระบอบการปกครองแบบรวมอำนาจ และกระจายอำนาจที่ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติในระบบราชการของไทย

#### (2) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยพระราชบัญญัตินี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ทำให้ทบวงมหาวิทยาลัย ต้องแปรสภาพเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายใหม่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีสถานภาพเป็นนิติบุคคล แบ่งส่วนราชการตามกฎหมายกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยแบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 9 สำนัก ได้แก่



สำนักอำนวยการ สำนักทดสอบกลาง<sup>60</sup> สำนักนโยบายและแผนการอุดมศึกษา สำนักบริหารงาน วิทยาลัยชุมชน สำนักประสานและส่งเสริมกิจการอุดมศึกษา สำนักมาตรฐานและประเมินผล อุดมศึกษา สำนักยุทธศาสตร์อุดมศึกษาต่างประเทศ สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพนักศึกษา และสำนักส่งเสริมและพัฒนาสมรรถนะบุคลากร และมีสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด จำนวน 172 แห่ง ทั่วประเทศ (ข้อมูล ณ เดือนพฤศจิกายน 2556) ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาในสังกัด/ในกำกับ ของรัฐ 81 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาเอกชน 71 แห่ง และวิทยาลัยชุมชน 20 แห่ง

ปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (Commission on Higher Education) มี ที่ทำการ ณ อาคารเลขที่ 328 ถนนศรีอยุธยา แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร 10400 มี นักบริหารระดับ 11 เป็นเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการ อุดมศึกษา มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยปัญหาและแนวทางการ พัฒนาการอุดมศึกษา และจัดทำข้อเสนอนโยบายและมาตรฐานการอุดมศึกษา จัดทำแผนพัฒนาการ อุดมศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการ ศึกษาแห่งชาติและพันธสัญญาที่เป็นไปตามข้อเสนอตกลงระหว่างประเทศ พร้อมทั้งวิเคราะห์ หลักเกณฑ์ และแนวทางการสนับสนุนทรัพยากร จัดตั้ง จัดสรรงบประมาณอุดหนุน สถาบันอุดมศึกษาและวิทยาลัยชุมชนตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่กำหนด ตลอดจนเสนอแนะการ จัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุงและยกเลิกสถาบันอุดมศึกษาและวิทยาลัยชุมชน

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษายังมีหน้าที่ประสานและส่งเสริมการ ดำเนินงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และศักยภาพนักศึกษา รวมทั้งผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาสในระบบ อุดมศึกษาและการประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ และเพื่อ สนับสนุนการพัฒนาประเทศ รวมทั้งพัฒนาระบบและดำเนินการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล การจัดการอุดมศึกษา การรวบรวมข้อมูล จัดทำสารสนเทศด้านการอุดมศึกษา และดำเนินงาน ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการอุดมศึกษา และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ จึงสรุปได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานที่มีบทบาท เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน ดังนั้นจึงอาจ กล่าวถึงบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ ดังต่อไปนี้

<sup>60</sup> ยุบเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2548 ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548.

การจัดการศึกษาสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษามีบทบาทในการส่งเสริม สนับสนุนจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางที่ควบคุมกำกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นไปตามแผนพัฒนาการศึกษา ระดับอุดมศึกษา การจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรต่างๆ ให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ ให้การสนับสนุนทรัพยากร มีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในฐานะราชการส่วนกลางตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจโดยทั่วไปเช่นเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่น

คณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) มีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ตามความในมาตรา 16 ในการพิจารณาเสนอนโยบายแผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ และสนับสนุนทรัพยากร ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ และความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจเสนอแนะและให้ความเห็นในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่สถานศึกษาระดับปริญญาตรีทั้งที่เป็นสถานศึกษาในสังกัด และสถานศึกษาในกำกับแก่คณะรัฐมนตรี

#### 2.5.2 ลักษณะในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สามารถแบ่งออกเป็นการกำกับดูแลโดยตรง และการกำกับดูแลโดยอ้อม ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(1) การกำกับดูแลโดยตรง อำนาจกำกับดูแลโดยตรง เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยแท้ เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นเจ้าของหน้าที่จากส่วนกลาง คือ รัฐมนตรี สำหรับ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางการบริหารรูปแบบหนึ่งนั้น การใช้ อำนาจกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีย่อมเห็นได้ชัดว่า เป็นการใช้อำนาจโดยรัฐ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจใน 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลเหนือองค์กรหรือเหนือตัวบุคคล และการกำกับดูแลเหนือการกระทำ

(2) การกำกับดูแลโดยอ้อม อำนาจกำกับดูแลโดยอ้อม เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลใน ความหมายอย่างกว้างในลักษณะกึ่งอำนาจบังคับบัญชา เนื่องจากในรูปแบบโดยแท้แล้วไม่ใช่ อำนาจกำกับดูแล เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง คือ รัฐมนตรี โดยมีวิธีการกำกับดูแลโดยอ้อม ดังต่อไปนี้ การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับ ดูแล การจัดทำบุคคล บัญชีทำการ และบัญชีกำไรขาดทุนส่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในฐานะ ผู้สอบบัญชี (ตรวจสอบและรับรองบัญชีและการเงิน) เพื่อรายงานผลการสอบบัญชีและการเงินต่อ สภามหาวิทยาลัยเพื่อสภามหาวิทยาลัยเสนอต่อรัฐมนตรี การเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ แผ่นดิน การประสานงานจัดการศึกษา การเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกสถานศึกษา การกำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงศึกษาธิการหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีจึงมีอำนาจกำหนด นโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ ปฏิบัติตามได้

ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แม้จะมีอิสระในการบริหารและเสรีภาพทาง วิชาการมากขึ้น แต่ยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางตามกรอบของกฎหมายหรือ พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐชอบด้วยกฎหมาย มีคุณภาพและเป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายของ รัฐบาล ซึ่งโครงสร้างหลักพื้นฐานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีสภามหาวิทยาลัยเป็น หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารและการพัฒนามหาวิทยาลัย และมือธิการบดีทำหน้าที่ในการนำนโยบายมาปฏิบัติ ดังนั้น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีความ เป็นอิสระในการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้ด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถูกกำหนดให้มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งสถานภาพดังกล่าวแสดงว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ยังคงอยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลจากส่วนกลาง โดยรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่เพียงแต่กำกับ และดูแลกิจการของมหาวิทยาลัยโดยทั่วไปเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละมหาวิทยาลัย และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่ไม่มี อำนาจก้าวล่วงการดำเนินงานภายในมหาวิทยาลัย

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในต่างประเทศและในประเทศไทย

ในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของประเทศไทย ปัจจุบันเป็นการจัดการศึกษาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ หลายฉบับ ได้แก่ 1) กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ 2) กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ 3) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง 4) กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และ 6) กฎหมายว่าด้วยการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายต่างๆ เหล่านี้แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการศึกษา การบริหารงานบุคคล ตลอดจนการบริหารกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการในการดำเนินการ โดยมีสภาสถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลสถาบันในระดับสูง ซึ่งภายใต้การบริหารกิจการของสถาบันอุดมศึกษา สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดทิศทางของสถาบันอุดมศึกษาดังนั้น จึงควรทำความเข้าใจกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

### 3.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ

สำหรับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศนั้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาประเทศต่างๆ เพื่อนำมาเปรียบเทียบในการวิเคราะห์ได้แก่ สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศนิวซีแลนด์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1.1 สหราชอาณาจักร

สภาพของมหาวิทยาลัยในสหราชอาณาจักร ปัจจุบันประกอบด้วยมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นส่วนใหญ่ คือ มีจำนวนทั้งสิ้น 114 แห่ง มีมหาวิทยาลัยเอกชน 3 แห่ง

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของสหราชอาณาจักร มีหลายปัจจัย เช่น อัตราการเติบโตของนักศึกษาต่างชาติ การพัฒนาการเชื่อมโยง

องค์ความรู้ทางการวิจัย การมีหลักสูตรใหม่ๆ จากต่างประเทศ แต่ที่เป็นแรงผลักดันมากที่สุดคือ งบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ทำให้เกิดความกดดัน และเกิดนวัตกรรมทางการจัดการศึกษา และการบริหารสถาบันอุดมศึกษาที่น่าสนใจหลายรูปแบบ ส่วนใหญ่ มหาวิทยาลัยจะเน้นการดำเนินการที่แต่ละมหาวิทยาลัยเชี่ยวชาญที่สุด เช่น เป็นมหาวิทยาลัยวิจัย เป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นเลิศในการสอน เน้นสร้างเครือข่ายเพื่อเชื่อมโยงมหาวิทยาลัยต่างๆ ในระดับภูมิภาคกับเศรษฐกิจ นอกจากนี้มีการนำรูปแบบการจัดการศึกษาแบบมหาวิทยาลัยเอกชนในสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ

### 3.1.1.1 รูปแบบมหาวิทยาลัย

#### (1) วิทยาลัยชุมชน (Community College)

ในสหราชอาณาจักร การขยายโอกาสทางการศึกษาได้รับความนิยมมาก ชื่อที่ใช้ในระดับอุดมศึกษามักใช้คำว่า “Further education” ซึ่งถือเป็นการให้บริการการศึกษาตลอดชีวิต ครอบคลุมผู้เรียนทุกกลุ่ม เช่น ผู้ซึ่งออกจากโรงเรียนกลางคันและสนใจกลับมาเรียนเมื่ออายุมากขึ้น ผู้ใหญ่ที่สนใจอยากเรียนต่อ คนทำงาน เจ้าของกิจการหรือนักธุรกิจที่ทำธุรกิจขนาดเล็ก บริษัทที่ต้องการส่งคนมาฝึกอบรมเพิ่มความรู้หรือใครก็ได้ซึ่งมีความสนใจเรียน On line ผ่านทาง Internet

#### (2) มหาวิทยาลัยวิจัย<sup>1</sup>

มหาวิทยาลัยวิจัยที่มีชื่อเสียงของสหราชอาณาจักรที่ได้รับการยอมรับและถูกจัดว่าเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำ มีทั้งหมด 24 แห่ง คือ University of Birmingham, University of Bristol, University of Cambridge, Cardiff University, Durham University, University of Edinburgh, University of Exeter, University of Glasgow, Imperial College London, King's College London, University of Leeds, University of Liverpool, London School of Economics & Political Science, University of Manchester, Newcastle University, University of Nottingham, University of Oxford, Queen Mary University of London, Queen's University Belfast, University of Sheffield, University of Southampton, University of Warwick, University College London และ University of York สืบเนื่องจากการปฏิรูปการศึกษาในสหราชอาณาจักรทำให้มหาวิทยาลัยวิจัยชั้นนำทั้ง 24 แห่ง ได้รวมกลุ่มกันขึ้นเพื่อปรึกษาหารือ และหาแนวทางในการเป็นพันธมิตรร่วมกันในด้านต่างๆ โดยจัดประชุมที่โรงแรม Russell และต่อมาได้ตั้งชื่อกลุ่มสมาชิกทั้ง 24 สถาบันว่า “Russell Group of Universities” ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีชื่อเสียงและรู้จักกันโดยทั่วไปในสหราชอาณาจักร การกิจที่ทำร่วมกันมีมากมาย เช่น การสร้างระบบประกันคุณภาพภายในกลุ่มสถาบัน การร่วมมือในการจัดการศึกษาวิจัยในปี ค.ศ. 2002 ทางกลุ่มกำลังดำเนินการลอบบี้รัฐบาลเพื่อเก็บค่าเล่าเรียนเพิ่มสูงขึ้นอีก

<sup>1</sup> กลุ่มรัสเซล วิกีพีเดีย, (2558, 25 ธันวาคม). สืบค้นเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2559, จาก <http://www.Wikipedia.or.th>



ประมาณ 600 ปอนด์ต่อนักศึกษาหนึ่งคน และเรียกร้องในการกำหนดค่าเล่าเรียนเองตามแต่ละสถาบันต้องการ เรียกว่า “Top up Fee” แต่ก็ยังเป็นเรื่องถกเถียงถึงความเหมาะสมในกลุ่มสมาชิกและไม่ใช่สมาชิก แต่ทางกลุ่มเห็นว่าหากต้องการให้สหราชอาณาจักรมีมหาวิทยาลัยวิจัยที่ได้รับการยอมรับในระดับโลก และสามารถแข่งขันกับคู่แข่งโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา มหาวิทยาลัยต้องมีรายได้เพียงพอและส่วนหนึ่งต้องขึ้นค่าเล่าเรียน<sup>2</sup>

### (3) มหาวิทยาลัยเปิด<sup>3</sup>

มหาวิทยาลัยเปิดหรือ “The Open University” ของสหราชอาณาจักรนี้เป็นต้นแบบของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชในประเทศไทยจัดการเรียนการสอนที่เปิดโอกาสทางการศึกษามีผู้เรียนมหาศาลถึงกับเรียกได้ว่าเป็น “mega-university” ถือเป็นนวัตกรรมทางการศึกษาทางไกลที่ผู้เรียนสามารถเลือกเรียนได้ตามเวลาและสถานที่ที่ตนต้องการ การดำเนินงานในปัจจุบันมีการขยายเครือข่ายกับสหรัฐอเมริกา โดยการก่อตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า “A Sister Organisation” ขึ้นตรงต่อ Open University ในสหราชอาณาจักร โดยจัดการสอนแบบออนไลน์ พัฒนาการด้านเครือข่ายอันเนื่องมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตทำให้ปัจจุบัน OU มีผู้เรียนจาก 41 ประเทศทั่วโลก และมีพิธีประสาทปริญญาตามภูมิภาคต่างๆ ของโลก เช่น ยุโรป จัดที่เมือง Brussels สหราชอาณาจักรเบลเยียม และทวีปเอเชียจัดที่ประเทศสิงคโปร์

### (4) มหาวิทยาลัยเสมือน (Virtual University)

มหาวิทยาลัยเสมือน (Virtual University) ในสหราชอาณาจักร มีตัวอย่างที่น่าสนใจคือ “The British Aerospace Virtual University”(www.bae.co.uk) ซึ่งจัดตั้งโดยบริษัทเอกชนคือ British Aerospace มหาวิทยาลัยนี้เปิดดำเนินการเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1997 ความเป็นมาของการเกิดมหาวิทยาลัยนี้เกิดจากการขาดแคลนบุคลากรด้านวิศวกรรมระบบ ดังนั้น บริษัทจึงเห็นว่าตนเองมีจุดแข็งทางการวิจัย การพัฒนา การผลิต และการวางระบบจึงได้ร่วมมือกับมหาวิทยาลัย Loughborough สร้างหลักสูตรเฉพาะทางเพื่อพัฒนาบุคลากรภายในบริษัทให้เชี่ยวชาญในด้านที่บริษัทต้องการ การเป็นหุ้นส่วนระหว่างบริษัทและมหาวิทยาลัย จึงก่อให้เกิดการจัดหลักสูตรระดับปริญญาตรี โดยการเรียนการสอนผ่านทางสื่อเทคโนโลยี ซึ่งรูปแบบการจัดการศึกษานี้อาจเรียกอีก

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, “รูปแบบการบริหารจัดการสถาบันการศึกษาแนวใหม่,” (รายงานการวิจัย, 2546), น. 67 - 68.

<sup>3</sup> เพิ่งอ้าง, น. 68-69.



มิติหนึ่งคือ “Corporate University” นอกจากนี้หากสนใจตรวจสอบรายชื่อมหาวิทยาลัยเสมือนสามารถดูได้ที่เว็บไซต์ <http://www.ped.gu.se/ulric/vus.html><sup>4</sup>

ระบบการบริหารการศึกษาของสหราชอาณาจักรมี 3 ระดับ คือ การบริหารการศึกษาในระดับชาติ อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาและทักษะ (Department for Education and Skill) การบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่นอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities หรือ LEAs) และการบริหารการศึกษาในระดับสถานศึกษา 3 ระดับ คือ การศึกษาในโรงเรียน (การศึกษาขั้นพื้นฐาน) การศึกษาต่อเนื่อง และการอุดมศึกษาซึ่งสถาบันที่จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ได้แก่ มหาวิทยาลัยและวิทยาลัย โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐแม้ว่าจะเป็นองค์กรเอกชนมากกว่าภาครัฐ<sup>5</sup>

### 3.1.1.2 โครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับชาติ

(1) หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการศึกษา ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการและการจ้างงาน (Department for Education and Employment)

กระทรวงศึกษาธิการและการจ้างงาน เป็นหน่วยงานรัฐบาลกลางที่รับผิดชอบด้านกรวางแผนและควบคุมดูแลบริการทางการศึกษาในสหราชอาณาจักร บุคลากรของกระทรวงนี้ประกอบด้วยข้าราชการประจำ ซึ่งมีปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและการจ้างงาน (Secretary of State for Education and Employment) กระทรวงศึกษาธิการและการจ้างงาน ไม่มีโครงสร้างระดับภูมิภาค แต่แบ่งออกเป็นสำนักงานคณะกรรมการบริหารชุดต่าง ๆ (Directorates) ซึ่งรับผิดชอบบริหารการศึกษาและการจ้างงานด้านต่างๆ สำนักงานคณะกรรมการบริหารแต่ละแห่งประกอบด้วยหลายแผนก สำนักงานคณะกรรมการบริหารบางแห่งตั้งอยู่นอกกรุงลอนดอน<sup>6</sup>

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและการจ้างงาน (Secretary of State for Education and Employment) มีหน้าที่รับผิดชอบการศึกษาทั้งหมด บทบาทที่สำคัญของกระทรวงศึกษาธิการและการจ้างงาน คือ กำหนดกรอบโครงสร้างของระบบการศึกษา กำหนดนโยบายการศึกษาในระดับชาติ ดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐในส่วนกลางและท้องถิ่น และประเมินการนำ

<sup>4</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, “รูปแบบการบริหารจัดการสถาบันการศึกษาแนวใหม่,” (รายงานการวิจัย, 2546) น. 66 - 69.

<sup>5</sup> จตุพร อุตโท, “รายงานการศึกษาประกันคุณภาพของสหรัฐอเมริกา ประเทศนิวซีแลนด์และ สหราชอาณาจักร,” สืบค้น 2546, จาก <http://jatuporn.is.in.th>

<sup>6</sup> กมล สุคประเสริฐ, โครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546), น. 4.

นโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ จัดงบประมาณสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ได้สังกัดกระทรวงใดและองค์กรอื่นๆ ในความรับผิดชอบของกระทรวง และบริหารโครงสร้างด้านกฎหมายที่ควบคุมดูแลระบบการศึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและการจ้างงานได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี และได้รับความช่วยเหลือจากรัฐมนตรีช่วย (Minister of State) 3 คน และผู้ช่วยรัฐมนตรีซึ่งเป็น 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) ซึ่งการดำเนินงานของแต่ละองค์กรจะมีความเป็นอิสระต่อกัน รัฐมนตรีว่าการจะเป็นผู้แทนด้านการศึกษาและการจ้างงานในคณะรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและการจ้างงานจะกำหนดนโยบายการศึกษา ปริญญาหรือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และรับผิดชอบในการติดตามดูแลคุณภาพของการศึกษาและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ พ.ร.บ. การศึกษา ค.ศ. 1996 ซึ่งใช้แทน พ.ร.บ. การศึกษา ค.ศ. 1944 และกฎหมายที่ตามมาได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการในการดูแลองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEAs) และคณะกรรมการบริหาร โรงเรียน มิให้ปฏิบัติการที่ไม่ถูกต้องตามเหตุผล และให้ทำหน้าที่เป็นตุลาการในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต่างๆ ระหว่างผู้ปกครองและคณะกรรมการบริหาร โรงเรียนหรือองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น<sup>7</sup>

รายได้ของสถาบันอุดมศึกษานั้น สองในสามของรายได้ทั้งหมดของสถาบันอุดมศึกษานั้นมาจากงบประมาณของรัฐ ได้แก่ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางซึ่งจ่ายผ่าน สภাজัดสรรงบประมาณอุดมศึกษาแห่งสหราชอาณาจักร สำหรับการสอนและการวิจัย ค่าเล่าเรียนซึ่งองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจ่ายเป็นส่วนหนึ่งของรางวัลตามข้อบังคับเพื่อเป็นงบประมาณสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการสอน และเงินอุดหนุนจากสภาวิจัย<sup>8</sup>

### 3.1.1.3 การอุดมศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาต่อเนื่องและการอุดมศึกษา ค.ศ. 1992 ส่งผลให้มีการปฏิรูปที่สำคัญๆ ในอังกฤษและเวลส์รวมทั้งทำให้มีการรวมภาคการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสถาบันต่างๆ เป็นภาคเดียวในอังกฤษ และอีกภาคหนึ่งในเวลส์ โดยได้รับงบประมาณจากสภাজัดสรรงบประมาณอุดมศึกษา อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความแตกต่างในด้านโครงสร้างระหว่างสถาบันที่เรียกกันว่า

<sup>7</sup> เพิ่งอ้าง, น. 6.

<sup>8</sup> เพิ่งอ้าง, น. 24.

มหาวิทยาลัย “เก่า” และมหาวิทยาลัย “ใหม่” และสถาบันระดับอุดมศึกษาอื่นๆ ซึ่งไม่ได้ใช้ชื่อว่า “มหาวิทยาลัย”

#### 3.1.1.4 สถานภาพทางกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษา

มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นโดย Royal Charter แต่บางแห่งอาศัยกฎหมายรัฐสภา (Parliamentary Statute) พระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 บัญญัติให้มีบริษัทการอุดมศึกษา (Higher Education Corporations) และโดยทั่วไปมหาวิทยาลัย “ใหม่” จะบริหาร โดยบริษัทดังกล่าว มหาวิทยาลัย “ใหม่” ส่วนใหญ่ คือวิทยาลัยโพลีเทคนิคเดิม สถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ แต่เดิมจัดตั้งขึ้น โดยองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น แต่ปัจจุบันเป็นหน่วยงานอิสระ

สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะกำหนดเกี่ยวกับปริญญาและวุฒิการศึกษาอื่นๆ ที่จะเปิดสอนพร้อมทั้งเงื่อนไขต่างๆ ไว้ อย่างไรก็ตาม สถาบันทุกแห่งมีการจัดองค์การในลักษณะ คล้ายคลึงกัน และเปิดโอกาสให้มีการวิจัยและมีหลักสูตรที่เปิดสอนในระดับปริญญาตรี หลังปริญญาตรีและวุฒิการศึกษาวิชาชีพในระดับบัณฑิตศึกษา นอกจากนี้ยังเปิดสอนระดับ อนุปริญญา วุฒิการศึกษาวิชาชีพและวุฒิการศึกษาบางประเภทที่ต่ำกว่าระดับปริญญา แต่ถือว่าเป็น การศึกษาระดับอุดมศึกษา

#### 3.1.1.5 การบริหารสถาบันอุดมศึกษา

มหาวิทยาลัยทุกแห่งและสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ เป็นหน่วยงานอิสระ ดังนั้น จึงรับผิดชอบการจัดองค์การบริหารภายในของตนเอง อย่างไรก็ตาม ทุกสถาบันมีรูปแบบการบริหาร คล้ายคลึงกัน ผู้บริหารมหาวิทยาลัยโดยทั่วไป เรียกกันว่า รองอธิการบดี (Vice - Chancellor) ตำแหน่งอธิการบดี (Chancellor) เป็นตำแหน่งกิตติมศักดิ์ ไม่ใช่ตำแหน่งบริหาร

คณะกรรมการบริหารระดับสูงสุด เรียกว่า สภามหาวิทยาลัยหรือสถาบัน (Court) และ ประกอบด้วยคณาจารย์อาวุโสและกรรมการจากภายนอกที่มาจากการเลือกตั้ง สภามหาวิทยาลัย (Court) จะตัดสินใจเรื่องที่เป็นนโยบายทั่วไปและจะไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานประจำของ มหาวิทยาลัย องค์การระดับรองลงมา คือ สภการบริหารของสถาบัน (Senate) ซึ่งโดยทั่วไป ประกอบด้วยบุคลากรวิชาชีพ สหภาพการค้าและอื่นๆ โดยทำหน้าที่ตัดสินใจเรื่องที่อยู่นอกเหนือ ความสามารถของคณะวิชา

ภาควิชาที่เกี่ยวข้องจะรวมกันเป็นคณะวิชา โดยมีผู้บริหารคือคณบดีและตำแหน่งนี้ มักจะหมุนเวียนกันระหว่างอาจารย์อาวุโสของภาควิชาต่างๆ ภายในคณะ ทั้งนี้ จะอยู่ในตำแหน่ง เป็นเวลา 1 ปีหรือ 2 ปีหรืออาจจะ 3 ปี ในบางมหาวิทยาลัย คณบดีอุทิศเวลาทั้งหมดให้แก่กิจการ ของคณะ โดยไม่สอนระหว่างที่อยู่ในตำแหน่ง ในบางมหาวิทยาลัยคณบดีอาจลดภาระการสอนลง

ทุกคณะจะจัดตั้งคณะกรรมการต่างๆ ขึ้น และจะมีความแตกต่างกันระหว่างมหาวิทยาลัยในเรื่องความถี่ของการประชุมเต็มคณะและจำนวนคณะกรรมการในองค์กรที่กล่าวข้างต้นนี้ไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้มีผู้แทนนักศึกษาเป็นกรรมการอยู่ด้วยแต่หลายแห่งมีผู้แทนนักศึกษาหนึ่งหรือสองคน ซึ่งมักจำกัดการมีส่วนร่วมโดยไม่ให้ลงคะแนนเสียง ผู้แทนนักศึกษาอาจถูกขอให้ออกจากที่ประชุมระหว่างที่มีการพิจารณาในบางประเด็น

สถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ ก็มีการแบ่งงานภายในคล้ายคลึงกัน แม้ว่าชื่ออาจจะแตกต่างกัน และโครงสร้างโดยทั่วไปไม่ซับซ้อนเท่า ผู้บริหารสถานศึกษาอาจใช้ว่า Provost หรือ Rector หรือ อาจารย์ใหญ่และหัวหน้าฝ่ายบริหารอาจเรียกว่านายทะเบียนหรือเลขานุการ คณะกรรมการบริหารจะรวมถึงผู้แทนจากชุมชนภายนอกเช่นเดียวกับในมหาวิทยาลัย<sup>9</sup>

### 3.1.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศใหญ่ที่สุดในยุโรปตะวันตก มีพื้นที่ 551,600 ตารางกิโลเมตรและยังมีดินแดนนอกประเทศอยู่ในการปกครองอีกหลายแห่ง สาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งเขตการปกครองทั้งหมดออกเป็น 22 เขต (Région) โดยแต่ละเขตประกอบด้วยกลุ่มจังหวัด (Départements) ตั้งแต่ 2 – 8 จังหวัด รวมทั้งสิ้นมี 101 จังหวัด โดยอยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส 96 จังหวัด และเป็นจังหวัดโพ้นทะเล 5 จังหวัด สำหรับการปกครองระดับท้องถิ่นแบ่งเป็นระดับเขต (Arrondissements) อำเภอ (Cantons) และตำบลหรือเทศบาล (Communes) ภาษาฝรั่งเศสเป็นภาษาราชการและภาษาที่ใช้ในระบบการศึกษา

การจัดการบริหารการศึกษาแบ่งเขตการศึกษาออกเป็น 28 เขต โดยปกติในแต่ละเขตการปกครองจะมีเขตการศึกษา 1 เขต การแบ่งความรับผิดชอบ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายการศึกษา และดูแลให้มีการนํานโยบายไปปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องการศึกษาโดยตรง ได้แก่ รัฐมนตรีการศึกษาแห่งชาติการวิจัยและเทคโนโลยีซึ่งดูแลรับผิดชอบการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ส่วนในระดับอุดมศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีการอุดมศึกษา<sup>10</sup>

จากการกระจายอำนาจการศึกษาที่เริ่มเมื่อปี ค.ศ. 1982 และ 1983 เทศบาลหรือคอมมูนจะเป็นผู้รับผิดชอบโรงเรียนในระดับประถมศึกษา รวมทั้งโรงเรียนอนุบาล จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือ Collège และเขตเป็นผู้รับผิดชอบโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือ Lycée ในขณะที่มหาวิทยาลัยมีอำนาจอิสระในด้านการบริหาร การเงิน การสอน การวิจัย โดยมีองค์กร 3 แห่งสำหรับดำเนินการบริหาร คือ สภการบริหาร (Conseil

<sup>9</sup> เพิ่งอ้าง, น. 44.

<sup>10</sup> ภัทรนันท์ พัลลิตะ, โครงสร้างการบริหารการศึกษาสาธารณรัฐฝรั่งเศส, 2542, น. 7.

d'Administration) สภาวิชาการวิทยาศาสตร์ (Conseil Scientifique) และสภากิจการการศึกษาและวิถีชีวิตในมหาวิทยาลัย (Conseil des études et de la Vie Universitaire) สมาชิกของสภาทั้ง 3 แห่ง ประกอบด้วยผู้แทนด้านวิชาการ ด้านการวิจัย ผู้แทนนักศึกษา ผู้แทนเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และเทคนิค ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกสถาบันเท่าที่จำเป็น ส่วนอธิการบดีหรือประธานของมหาวิทยาลัยนั้น มาจากการเลือกตั้ง โดยสมาชิกสภาทั้ง 3 แห่ง ทุกคนเป็นผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง ประธานของมหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นประธานสภาทั้ง 3 แห่ง และมีอำนาจสูงสุดเหนือบุคลากรทั้งหมดในสถาบันของตน

แนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีรากฐานมาจากการปฏิวัติฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1789 โดยเริ่มจากการเปลี่ยนให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาแทนศาสนจักร จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อมาอยู่ในปี ค.ศ. 1881 เมื่อมีการออกกฎหมายแฟร์รี (Les Lois Ferry) ที่กำหนดให้การประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ และกำหนดหลักการจัดการศึกษาไว้ 3 ประการ คือ การศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นการให้เปล่า การประถมศึกษาเป็นภาคบังคับสำหรับเด็ก อายุ 6-16 ปี และจะต้องมีความเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่แนวทางศาสนาหรือการเมืองใดเป็นพิเศษ จากนั้นสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษามาอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยกรอบกฎหมายเป็นแนวทางและเครื่องมือสำหรับการดำเนินการ

กฎหมายที่มีบทบาทมากที่สุดในปัจจุบันคือ กฎหมายวางกรอบการศึกษาฉบับวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1989 (La loi d'orientation sur Education du 10 Juillet 1989) หรือที่รู้จักกันในนามกฎหมาย 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1989 หรือกฎหมายโจสปอง (La loi Jospin) กฎหมายฉบับนี้ กำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ของชาติตลอดจนพันธกิจของระบบการศึกษาไว้ ดังนี้<sup>11</sup>

(1) รัฐให้ความสำคัญลำดับแรกต่อการศึกษา  
 (2) สิทธิที่จะได้รับการศึกษาและฝึกอบรมได้รับการยืนยันในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยรัฐประกันสิทธิดังกล่าวแก่เด็กและเยาวชนทุกคนในที่อยู่อาศัยในดินแดนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส หลักความเสมอภาค เสรีภาพ และเป็นกลางจากแนวคิด ศาสนาและลัทธิการเมืองจะต้องได้รับการเคารพ

(3) การศึกษาต้องสามารถเตรียมการเพื่ออนาคต โดยให้ผู้เรียนสามารถมีสัมมาชีพและดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข มีความรับผิดชอบ และร่วมสร้างความเป็นปึกแผ่นให้สังคม

<sup>11</sup> ประเวศ วะสี, การปฏิรูปการศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541), น. 25 - 32.



(4) ระบบการศึกษาต้องสร้างสรรค์การเรียนรู้ให้ก้าวทันพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีและวิชาชีพ โดยโรงเรียนต้องมีบทบาทในการให้คนฝรั่งเศสสามารถปรับตัวได้อย่างต่อเนื่องต่อพัฒนาการเหล่านั้น โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสการศึกษาด้วย

การบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายโฟเรอ (Edgar Faure) ปี ค.ศ. 1968 กำหนดสถานะทางกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษาให้อิสระในการบริหาร การเงิน และการสอน ต่อมาในปี ค.ศ. 1984 มีกฎหมายซาวารี (La loi Savary) ปรับปรุงอำนาจอิสระดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการกำหนดว่า สถาบันอุดมศึกษาจะสามารถใช้อำนาจอิสระในด้านใดได้บ้าง และได้แก้ไขอย่างไร

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา ทบวงมหาวิทยาลัยมีความสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่กับสถาบันอุดมศึกษา โดยที่การจัดสรรเงินงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาได้เปลี่ยนจากระบบเดิมที่จัดสรรให้ปีต่อปี มาเป็นจัดสรรให้ตามสัญญาระยะเวลา 4 ปี หรือ Contrats quatre อันเป็นสัญญาระหว่างรัฐบาลกับสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ระบบนี้มีจุดประสงค์เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครองตนเองอย่างแท้จริง ในการนี้แต่ละสถาบันจะต้องจัดทำแผนงานการศึกษาและกิจกรรมทางการศึกษาที่ตอบสนองต่อนโยบายของชาติและท้องถิ่นขึ้นมาเสนอต่อทบวงมหาวิทยาลัย หลังจากนั้นจะมีการเจรจาต่อรองระหว่างทบวงมหาวิทยาลัยกับสถาบันที่เกี่ยวข้องจนเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่ายและลงนามในสัญญา 4 ปีได้

จากกฎหมายซาวารี (La loi Savary) กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจปกครองตนเองได้ทั้งทางด้านการบริหาร การเงิน การสอน การวิจัย โดยมีองค์กร 3 แห่ง สำหรับดำเนินการบริหาร คือ สภการบริหาร (Conseil d' Administration) สภาวิชาการวิทยาศาสตร์ (Conseil Scientifique) และสภากิจการการศึกษาและวิถีชีวิตในมหาวิทยาลัย (Conseil des Etudes et de la Vie Universitaire) ทั้งนี้ สมาชิกของสภาทั้ง 3 แห่ง ประกอบด้วยผู้แทนด้านวิชาการ ด้านการวิจัย ผู้แทนนักศึกษา ผู้แทนเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและเทคนิค ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกสถาบันเท่าที่จำเป็น ส่วนอธิการบดีหรือประธานของมหาวิทยาลัยนั้น มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาทั้ง 3 แห่ง ทุกคนเป็นผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง ประธานของมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่เป็นประธานสภาทั้ง 3 แห่ง และมีอำนาจสูงสุดเหนือบุคลากรทั้งหมดในสถาบันของตน<sup>12</sup>

การอุดมศึกษาตามที่กำหนดโดยกฎหมายซาวารี (La loi Savary) คือ การศึกษาในระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาทั้งหมดรวมทั้งสถาบันการศึกษาพิเศษต่างๆ นอกมหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษาพิเศษที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงต่างๆ วิทยาลัยครู สถาบันการศึกษาชั้นสูงที่มี

<sup>12</sup> เพิ่งอ้าง, น. 27.



ลักษณะเฉพาะของฝรั่งเศสที่เรียกว่า “ Grande école” และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการพื้นฐานสำหรับหลักสูตรของสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้ทบวงมหาวิทยาลัยรวมทั้งการจัดองค์กรการดำเนินและบริหารงาน

สถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีสภามหาวิทยาลัย (Conseil d'Administration : CA) เป็นองค์กรสูงสุด ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลเช่นเดียวกันแต่ที่น่าสนใจก็คือ อธิการบดีของมหาวิทยาลัย (Président de l'université) ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้นำของสภาฯ และเป็นผู้บริหารสูงสุด กฎหมายว่าด้วย อิสรภาพและความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ปี ค.ศ. 2007 (Loi no 2007-1199 du 10 août 2007 Relative aux libertés et responsabilités des Universités) (บางครั้งเรียกว่า “กฎหมาย LRU” หรือ “กฎหมาย Pécresse” ซึ่งเป็นชื่อของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษาในขณะนั้น) เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวน 80 กว่าแห่ง ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส องค์กรประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีของมหาวิทยาลัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศสถูกกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้

สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุดที่มีหน้าที่กำหนดและกำกับนโยบาย ดูแลการบริหารจัดการให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบาย และพันธกิจของมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่มหาวิทยาลัย เป็นสภาผู้กำกับ (Governance Board) ที่พิทักษ์ธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อให้การบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ในครรลองของการบริหารจัดการที่ดี ตามระบบคุณธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้<sup>13</sup> สภามหาวิทยาลัย ก็คือ ระบบการตัดสินใจระดับนโยบายของมหาวิทยาลัย นโยบายเป็นเรื่องของสภาฯ การบริหารเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร อย่าสับสนกัน บ้านเราสับสนเรื่องนโยบายกับการบริหารกันเป็นประจำ สภามหาวิทยาลัยในบ้านเราเป็นคณะบุคคลที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่างๆ กำหนดให้มีขึ้นพร้อมด้วยอำนาจและหน้าที่ โดยมีนายกสภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบและทำหน้าที่เป็นผู้นำของสภาฯ ส่วนฝ่ายบริหารมีอธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด รับผิดชอบการบริหารงานในมหาวิทยาลัย ดังนั้น เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความเจริญก้าวหน้า ดำเนินการบรรลุตามนโยบาย และพันธกิจที่กำหนดไว้ นายกสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีต้องสร้างความสัมพันธ์อันดีในการทำงานร่วมกัน สนับสนุน เกื้อกูลกัน แบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบกัน

องค์กรประกอบสภามหาวิทยาลัย หากถามถึงจำนวนและที่มาของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยในบ้านเรา และสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการจากคณาจารย์ประจำจากผู้บริหารแล้ว ก็ต้องไปพลิกดูในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่างๆ หรือกลุ่มต่างๆ

<sup>13</sup> วิจิตร ศรีสอาน, “การประชุม 4 สภามหาวิทยาลัย ประจำปี พ.ศ. 2555”, 2555, สืบค้น, จาก

ซึ่งพบว่ามีจำนวนสืบทอดกันถึงสามสืบทอด และโดยส่วนใหญ่แล้วกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนครั้งหนึ่งของคณะกรรมการสภา ในขณะที่กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551 - 2565) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการอุดมศึกษาไว้ว่าสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรสูงกว่ากรรมการที่มาจากภายในมหาวิทยาลัยก็ตาม

ในมหาวิทยาลัยสาธารณรัฐฝรั่งเศสก่อนหน้านี้อ คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีจำนวนมากถึง 30 - 60 คน แต่กฎหมาย LRU ได้กำหนดให้มีจำนวนเหลือเพียง 20-30 คนเท่านั้น ซึ่งใกล้เคียงกับจำนวนคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยในบ้านเรา โดยสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยมีจำนวนมากขึ้น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้จะถูกคัดเลือกมาจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Représentants des Collectivités Territoriales) โดยเฉพาะ ระดับภูมิภาค ผู้แทนจากภาคสังคมและธุรกิจ (Représentants du monde Socio-Economique) และผู้บริหารระดับสูงขององค์กรเอกชน (Dirigéant d'Entreprise) โดยพิจารณาจากพันธกิจของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ กรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒินี้ จากเดิมมีจำนวนร้อยละ 20-30 ของกรรมการ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 24.1 - 38.1 หรือมีจำนวน 7-8 คน ในคณะกรรมการองค์ประกอบคณะกรรมการสภา ไม่จำเป็นต้องมีผู้แทนจากสหภาพแรงงาน (Représentants d'Organisations Syndicales de salaries) จากสมาพันธ์การศึกษาและวัฒนธรรม (Associations Scientifiques et Culturelles) จากองค์กรภาคสังคม (Organismes du secteur de l'économie sociale) และจากองค์กรบริการสาธารณะ (Organismes des grands services publics) เหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายก่อนๆ

ในส่วนกรรมการสภาฯ ซึ่งเป็นบุคคลภายในมหาวิทยาลัย ถูกกำหนดให้มีจำนวนลดน้อยลง กล่าวคือ กรรมการผู้แทนนักศึกษา เดิมมีจำนวนร้อยละ 20-25 ของกรรมการ เหลือเพียงร้อยละ 10.7- 22.7 หรือ มีจำนวน 3-5 คน ในคณะกรรมการ กรรมการผู้แทนผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยที่มีวิชาความรู้ประจำ (Ingénieurs, Administratifs, Techniciens, Ouvriers et personnel de Service, IATOS) จากเดิมมีจำนวนร้อยละ 10-15 ของกรรมการ เหลือเพียง ร้อยละ 6.9 - 14.3 หรือมีจำนวน 2 - 3 คนในคณะกรรมการ<sup>14</sup>

นอกจากนี้แล้ว ในการดำรงตำแหน่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลและบริหารจัดการมหาวิทยาลัยนั้น อธิการบดีมหาวิทยาลัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และขับเคลื่อนนโยบายอุดมศึกษาระดับชาติร่วมกัน โดยใช้ที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัย (Conférence des Présidents d'Université : CPU) ซึ่งมีสถานภาพเป็นสมาคมตามกฎหมายเอกชน

<sup>14</sup> กมลินทร์ พินิจภูวดล, “จดหมายข่าวธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย”, ปีที่ 4, น. 21-22, 2 (2555).

ในที่ประชุมอธิการบดีนี้ นอกจากประกอบด้วยอธิการบดีมหาวิทยาลัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศส 80 กว่าแห่งแล้ว ยังประกอบด้วยผู้อำนวยการหรือผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษา วัฒนธรรม และอาชีพอีกด้วย (Établissements Publics à Caractère Scientifique, Culturel et Professionnel : EPCSCP) เช่น Instituts nationaux polytechniques, Écoles normales supérieures, Conservatoire national des arts et métiers, École centrale Paris, École des hautes études en sciences sociales, École nationale ที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยมีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะ ขับเคลื่อนนโยบายและร่วมกันแก้ไขปัญหาอุดมศึกษาของชาติ โดยการเสนอความคิดเห็นและมติไปยังประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐสภา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษา ดังตัวอย่างเช่น การสนับสนุนกฎหมายว่าอิสราฟและยอมรับของมหาวิทยาลัย ปี ค.ศ. 2007 หรือกฎหมาย LRU ที่เสนอโดย นาย Pécresse รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษา กฎหมายและงบประมาณการวิจัย การตั้งหน่วยงานเพื่อประเมินการวิจัยและอุดมศึกษา (Agence d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur : AERES) องค์การเครือข่ายความร่วมมือของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษา (Agence de Mutualisation des Universités et des Etablissements : AMUE) เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว อธิการบดียังดำรงตำแหน่งประธานของสภาวิจัยและสภาวิชาการของมหาวิทยาลัยอีกด้วย ดังนั้น อธิการบดีของมหาวิทยาลัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงต้องเป็นบุคคลที่ยึดมั่นสูงในหลักธรรมาภิบาล อย่างไรก็ดี สาธารณรัฐฝรั่งเศสก็มีระบบการควบคุม ตรวจสอบการทำงานของอธิการบดี โดยกลไกของศาลปกครอง มีคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของอธิการบดีอยู่เนืองๆ เช่น การอนุมัติงบประมาณต่างๆ ของสภามหาวิทยาลัย เป็นต้น เรื่องการสรรหาอธิการบดีก็ถูกนำไปฟ้องศาลปกครองเหมือนกับที่มักเกิดขึ้นในบ้านเรา ดังเช่น เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2012 ศาลปกครองแห่งเมือง Bordeaux ได้พิจารณาและมีคำสั่งเพิกถอนการสรรหาอธิการบดีของมหาวิทยาลัย Bordeaux III ด้วยเหตุที่ในการประชุมสภามหาวิทยาลัย เพื่อลงมติเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีนั้น มีกรรมการสภาใช้โทรศัพท์มือถือส่งอีเมลล์และข้อความ SMS ก่อนการลงมติลง จึงถือว่าการลงมติดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีนี้เป็นคดีสรรหาคดีแรกที่ฟ้องต่อศาลปกครอง ภายหลังการประกาศใช้กฎหมาย LRU<sup>15</sup>

### 3.1.3 ประเทศนิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์เป็นประเทศที่ตั้งอยู่บนเกาะทางตอนใต้ของออสเตรเลีย มีประชากรประมาณ 3 ล้าน 6 แสนคน พลเมืองมี 2 กลุ่มใหญ่ คือ ชนพื้นเมืองเรียกว่า เมารีและชนผิวขาวซึ่งเป็นผู้อพยพมาจากยุโรป

<sup>15</sup> เพิ่งอ้าง, น. 22-23.

การจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ ก่อนปี ค.ศ. 1989 เป็นการจัดการศึกษาที่อยู่ในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) มีระดับของการจัดการศึกษาหลายระดับหลายขั้นตอน มีความหลากหลายขององค์กรและหน่วยงานที่รับภาระในการจัดการศึกษานับตั้งแต่กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานศึกษาธิการส่วนภูมิภาค คณะกรรมการบริหารการศึกษา ประเภทต่างๆ และสภาการศึกษา เป็นต้น เป็นผู้รับภาระบริหารการศึกษาและสถานศึกษารับภาระในการให้การศึกษา อำนาจการตัดสินใจทั้งการบริหารแผนงาน โครงการงบประมาณ บุคลากร อยู่ที่ส่วนกลาง

จากสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ทำให้รัฐมีความคิดในการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบบนพื้นฐานปรัชญา “การศึกษาเพื่อชีวิต” ภายใต้หลักการ “การกระจายอำนาจทางการศึกษา (Decentralization of Education) การมีส่วนร่วมของประชาชน (A Charity Communication) และการตรวจสอบและถ่วงดุลย์ (Check and Balance)”<sup>16</sup>

ในเรื่องของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา มีการลดขั้นตอนทางการบริหารเหลือเพียง 2 ระดับ คือ

1. ระดับกระทรวง มีสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยบริหารงานกลางของกระทรวง มีหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ ให้คำปรึกษาแนะนำด้านนโยบายแก่รัฐบาล เกี่ยวกับการศึกษาเด็กก่อนวัยเรียน การศึกษาภาคบังคับ และการศึกษาหลังภาคบังคับ รับผิดชอบการนำนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการศึกษาไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลและมีคุณภาพ และให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่ได้รับจัดสรรให้เกิดประโยชน์สูงสุด<sup>17</sup> โดยนโยบายที่กำหนดขึ้นจะมีหน่วยงาน 3 หน่วยเป็นแกนนำในการปฏิบัติการ โดยเป็นหน่วยที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education) สำนักงานรับรองคุณสมบัติการศึกษาแห่งนิวซีแลนด์ (New Zealand Qualification Authority) และสภาครูนิวซีแลนด์ (New Zealand Teachers Council)

2. ระดับสถานศึกษา สถานศึกษาทุกระดับตั้งแต่ศูนย์เด็กเล็กก่อนวัยเรียน จนกระทั่งถึงระดับมัธยมศึกษา มีความเป็นอิสระในการจัดการศึกษาของตนเอง ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) ทั้งในเรื่องของบุคลากร งบประมาณเพื่อการศึกษา หลักสูตรและการจัดการต่างๆ (ยกเว้นการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้างรายเดือน รัฐบาลเป็นผู้กำหนด) ให้สอดคล้องกับแนวทางและเป้าหมายการจัดการศึกษาของชาติ สำหรับผู้บริหารสถานศึกษา (Principal) มาจากการจ้างโดยการสรรหาและแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหาร

<sup>16</sup> ฉลวยลักษณ์ สีนประเสริฐ, โครงสร้างการบริหารการศึกษาประเทศนิวซีแลนด์, (2542), น. 14.

<sup>17</sup> เพ็งอ้าง, น. 16.

โรงเรียน ซึ่งคณะกรรมการบริหาร โรงเรียน/สถานศึกษา เป็นคณะกรรมการที่ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งจากชุมชน ผู้ปกครอง อาจารย์ใหญ่ ครูและนักเรียน เพื่อทำหน้าที่รับนโยบายจากกระทรวงศึกษาธิการมาปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมายทางการศึกษาของชาติ หลักสูตร ธรรมเนียมของโรงเรียน/สถานศึกษา ตลอดจนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการทางการศึกษาของชุมชน โดยยึดหลักการบริหารแบบการใช้คุณค่าร่วมกัน (A Community of Share Values) และที่ตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล นอกจากนี้ยังมีสำนักงานตรวจสอบการศึกษา (Education Review Office: ERO) เป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการประเมินโรงเรียนและรายงานต่อสาธารณชนและต่อรัฐสภา

ก่อนการปฏิรูปการศึกษา โครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์เป็นการรวมศูนย์อำนาจ เป็นระบบที่ประสานการควบคุมและการจัดการของท้องถิ่นหรือภูมิภาคเข้ากับงบประมาณและกฎระเบียบจากส่วนกลาง งบประมาณสำหรับการศึกษาจากรัฐบาลกลางเป็นส่วนใหญ่ ในภูมิภาคหรือท้องถิ่นไม่มีการจัดเก็บภาษีสำหรับนำมาใช้ในการศึกษา

การจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ ภายหลังจากมีการปฏิรูปการศึกษาเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษา (Decentralization of Education) การลดทอนหน่วยงานที่ไม่จำเป็น (Re-engineering) และการปรับโครงสร้างองค์กร (Reorganization) อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมด นับตั้งแต่การศึกษาก่อนวัยเรียน (Early Childhood Education) ระดับประถมศึกษา (Primary School) ระดับมัธยมศึกษา (Secondary School) และระดับหลังมัธยมศึกษา ซึ่งได้แก่ การศึกษาในมหาวิทยาลัย (Universities) การศึกษาสารพัดช่าง (Polytechnics) และวิทยาลัยการศึกษาหรือวิทยาลัยครู (Colleges of Education) และหน่วยงานที่จัดการศึกษาในสาขาต่างๆ ที่กำหนดอยู่ในกรอบหลักสูตร โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (Minister of Education) ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เป็นผู้บริหารด้านนโยบายสูงสุดของกระทรวง และมีปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (Secretary of Education) ซึ่งมาจากการสรรหาและแต่งตั้ง เป็นผู้บริหารงานประจำสูงสุดของกระทรวง

ในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการบริหาร โรงเรียนและสถานศึกษา รัฐได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการดำเนินงาน ทั้งในด้านคุณภาพการบริหาร การเรียนการสอน จึงได้จัดให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุล 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา และสำนักงานรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา

สำนักตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (Education Review Office: ERO) เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐแยกออกจากกระทรวงศึกษาธิการ มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1989 ทำหน้าที่เป็นหน่วยติดตามประเมินผลภายนอก ดำเนินการ



ตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในภาพรวมเพื่อคู่สัมฤทธิ์ผล (Effectiveness) ในลักษณะของการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) โดยติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาของโรงเรียน/คณะกรรมการบริหารโรงเรียน ทั้งที่จัดโดยรัฐและเอกชน ตั้งแต่ระดับก่อนวัยเรียนจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวทางของชาติว่าด้วยการจัดการศึกษา กฎหมายการศึกษา หลักสูตรและเป้าหมายการจัดการศึกษาของโรงเรียนในภาพรวมที่ปรากฏในธรรมนูญของโรงเรียน (School Charter) ทั้งนี้ สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (ERO) จะต้องรายงานผลการตรวจสอบโรงเรียนต่อกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สื่อมวลชน ประชาชน และผู้ปกครอง ให้เป็นที่ปรากฏแต่สาธารณชน และหากโรงเรียนใดได้รับการเสนอแนะการดำเนินงานจาก ERO แล้ว โรงเรียนนั้นจะต้องถือปฏิบัติและดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะภายในเวลาที่กำหนด<sup>18</sup>

ส่วนสำนักงานรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา (The New Zealand Qualification Authority : NZQA) เป็นหน่วยงานกลางภายในกระทรวงศึกษาธิการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ทดสอบความรู้และทักษะ เพื่อให้การรับรองคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนและนักเรียน ทั้งสายอาชีพและสายสามัญ

ในส่วนของการรับรองคุณภาพมหาวิทยาลัยนั้น ในประเทศนิวซีแลนด์มหาวิทยาลัยไม่ต้องผ่านการอนุมัติหลักสูตรและรับรองวิทยฐานะในแต่ละรายวิชาโดย NZQA แต่คณะกรรมการวิชาการในคณะกรรมการรองอธิการบดีของมหาวิทยาลัย (The Vice Chancellors Committee) จะเป็นผู้ตัดสินว่าหลักสูตรรายวิชาที่เสนอใหม่มีมาตรฐานตามเกณฑ์ของมหาวิทยาลัยหรือไม่ โดยที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง มีประสบการณ์ในการจัดกิจกรรมของสถาบันและมีกลไกมากมายในการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาทั้งในและนอกสถาบัน<sup>19</sup>

หน่วยงานหลักของภาครัฐบาลที่ทำหน้าที่ดูแลด้านนโยบาย ด้านคุณภาพมาตรฐาน และด้านการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ ประกอบด้วย กระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education) คณะกรรมการการอุดมศึกษา (Tertiary Education Commission หรือ TEC) องค์การรับรองคุณวุฒิแห่งนิวซีแลนด์ (New Zealand Qualifications Authority หรือ NZQA) คณะกรรมการอธิการบดีแห่งนิวซีแลนด์ (New Zealand Vice Chancellors Committee หรือ NZVCC) สภาครูแห่งประเทศนิวซีแลนด์ (New Zealand Teachers Council) สำนักงานตรวจสอบการศึกษา (Education Review Office: ERO) และสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ

<sup>18</sup> เฟิงอ้าง, น. 24.

<sup>19</sup> กมล สุคประเสริฐ, โครงสร้างการบริการการศึกษาประเทศนิวซีแลนด์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546), น. 15-16.

กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานหลักในการให้คำปรึกษาด้านนโยบายเกี่ยวกับการอุดมศึกษาแก่รัฐบาล กระทรวงฯ จะเป็นผู้จัดวางกลยุทธ์การอุดมศึกษา (Tertiary Education Strategy หรือ TES) ของชาติ และเป็นผู้กำหนดถ้อยแถลงความเร่งด่วนของการอุดมศึกษา (Statement of Tertiary Education Priorities หรือ STEP) ทั้งนี้ โดยผ่านการปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้กระทรวงฯ ยังมีบทบาทในการวิเคราะห์ ตลอดจนติดตามตรวจสอบการดำเนินการว่าเป็นไปตามกลยุทธ์การอุดมศึกษาแลถ้อยแถลงความเร่งด่วน

คณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือ TEC มีหน้าที่หลักในการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ TEC จะทำงานร่วมกับหน่วยจัดการศึกษาเหล่านี้ เพื่อพัฒนาให้การใช้งบประมาณภาครัฐส่งเสริมและสนับสนุน กลยุทธ์การอุดมศึกษา (TES) และได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ รวมถึงมหาวิทยาลัยต้องจัดตั้งธรรมนูญที่ระบุถึงบทบาทของสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ ที่เรียกว่า Charter และจัดตั้งแผนปฏิบัติการของสถาบันซึ่งเรียกว่า Profile ไปยัง TEC เพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ งบประมาณที่จัดสรรแบ่งออกเป็นหลายส่วน ส่วนที่สำคัญได้แก่ งบประมาณในส่วน of นักศึกษา งบประมาณวิจัย ทุนนักศึกษา และการพัฒนาการเรียนการสอน

องค์กรรับรองคุณวุฒิแห่งนิวซีแลนด์ (New Zealand Qualification Authority) หรือ NZQA ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายการศึกษา ค.ศ. 1989 (Education Act 1989) โดยมีบทบาทในการประกันคุณภาพและประสานงานด้านวุฒิการศึกษา สำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และระดับที่สูงกว่า ทั้งการฝึกอบรมของสถาบันต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้ NZQA ไม่ได้ดูแลคุณภาพมาตรฐานระดับมหาวิทยาลัยโดยตรง แต่มอบอำนาจให้คณะกรรมการอธิการบดีแห่งนิวซีแลนด์ หรือ NZVCC เป็นผู้ดำเนินการแทน และทำหน้าที่ประสานงานกับองค์กรที่มีหน้าที่รับรองคุณวุฒิของประเทศต่างๆ เพื่อให้การยอมรับวุฒิการศึกษาซึ่งกันและกัน ทั้งการให้การยอมรับวุฒิการศึกษาของสถาบันการศึกษาต่างชาติ หรือการให้องค์กรต่างชาติยอมรับวุฒิการศึกษาของสถาบันการศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ และการพัฒนากรอบการรับรองคุณสมบัติการศึกษาของชาติ (National Qualifications Framework) เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานในภาคแรงงานต่างๆ เพื่อเป็นมาตรฐานในการอบรม การรับรอง และแนวทางให้สถานศึกษาผลิตบัณฑิตที่มีคุณสมบัติตรงตามความต้องการของภาคแรงงาน เป็นการยกระดับมาตรฐานทักษะของประชาชนในระดับชาติ มีการกำหนดความรู้เรื่องต่างๆ และทักษะด้านต่างๆ เป็นหน่วยๆ เรียกว่า หน่วยมาตรฐาน (Standard Unit) ซึ่งเขียนโดยผู้เชี่ยวชาญในสาขานั้นๆ โดยหน่วยมาตรฐานแต่ละหน่วยจะมีการกำหนดหน่วยกิตว่าจะมีการกำหนดหน่วยกิตว่าจะมีจำนวนหน่วยกิตเป็นเท่าใด และจะจัดการอยู่ในระดับใดซึ่งมีทั้งหมดอยู่ 10 ระดับได้แก่ ระดับ 1-3 เทียบเท่าระดับในชั้นมัธยม และ

ปวช. ระดับ 4-6 เทียบเท่าระดับปวส. และระดับ 1-3 เทียบเท่าระดับอุดมศึกษาหรือหลังอุดมศึกษา ซึ่งการได้รับวุฒิบัตร (Certificate) จะประกอบด้วยหน่วยมาตรฐานที่อยู่ในระดับ 1-4 และการได้ประกาศนียบัตร (Diploma) จะประกอบด้วยหน่วยมาตรฐานที่อยู่ในระดับ 5 ขึ้นไป NZQA ทำหน้าที่ให้วุฒิบัตรและประกาศนียบัตรมาตรฐานชาติกว่า 750 หลักสูตร ครอบคลุมทุกสาขาอาชีพ และการเรียนรู้ที่รับรองโดย NZQA ทั้งนี้ NZQA ไม่ได้เป็นหน่วยงานที่เขียนหลักสูตร และไม่ได้สนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษาและฝึกอบรม แต่เป็นหน่วยงานรับรองคุณสมบัติเพื่อให้เกิดมาตรฐานขึ้น NZQA ได้จัดโครงการผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 2001 (Achievement 2001) เป็นการวัดประเมินผลเพื่อรับรองคุณสมบัติตามสาระที่กำหนดไว้ในกรอบหลักสูตรของชาติ ซึ่งเรียกว่าวุฒิบัตรผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาชาติ (The National Certificate of Educational Achievement: NCEA) ซึ่ง NZQA เป็นหน่วยงานดำเนินการ ผลการสอบจาก NCEA จะให้ข้อมูลว่านักเรียนแต่ละคนรู้หรือทำอะไรได้บ้าง NCEA เปิดโอกาสให้สถานศึกษามีทางเลือกที่หลากหลายในการจัดการเรียนการสอน และสนับสนุนการวัดประเมินผลการเรียนรู้ที่จำเป็นสำหรับชาวนิวซีแลนด์ ในศตวรรษที่ 21 ซึ่งกล่าวได้ว่า NZQA เป็นสำนักวัดผลแห่งชาติของนิวซีแลนด์ก็ได้

คณะกรรมการอธิการบดีแห่งนิวซีแลนด์ หรือ NZVCC มีบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจาก NZQA ในการรับรองวิทยฐานะของมหาวิทยาลัย รับรองโปรแกรมการศึกษาและกระบวนวิชา ตลอดจนติดตามตรวจสอบกระบวนการจัดการศึกษา และการส่งเสริมคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยต่างๆ นอกจากนี้ที่ดังกล่าว NZQA และ NZVCC ยังมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบกระบวนการจัดการศึกษา และการส่งเสริมคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ใช่มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยตามลำดับ

สภาครูแห่งประเทศนิวซีแลนด์ (New Zealand Teachers Council) ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพที่รับรอง (Registered) และดูแลบุคลากรทางการศึกษาทุกระดับตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับอุดมศึกษาก่อตั้งด้วยกฎหมายมาตรฐานการศึกษา 2001 (Education Standards Act 2001) เพื่อรับผิดชอบมาตรฐานวิชาชีพของบุคลากรทางการศึกษา

สำนักงานตรวจสอบการศึกษา (Education Review Office: ERO) ทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินโรงเรียน และรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและต่อสาธารณชน ERO นับเป็นหน่วยงานสำคัญที่ตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียนให้ปฏิบัติตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ ขึ้นชื่อว่ามีผลการดำเนินงานประกันคุณภาพที่มีคุณภาพดีเป็นที่ยอมรับของประเทศอื่นๆ เป็นเพราะว่าประเทศนิวซีแลนด์ได้ให้ความสำคัญกับการ

ประเมินผลในลักษณะที่เป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยมีระบบการติดตามประเมินผลเพื่อมุ่งปรับปรุงพัฒนาคุณภาพใน 3 ลักษณะ คือ

(1) การติดตามประเมินผลภายในกระทรวงศึกษาธิการมีการประเมินผลแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับกระทรวง มีสำนักงานประเมินและตรวจสอบภายในกระทรวงทำหน้าที่ทบทวนตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานในระดับกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และสำนักพัฒนานโยบายสู่การปฏิบัติคอยกำกับดูแลธรรมเนียมของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ และระดับสถานศึกษาเป็นการติดตามประเมินผลโดยบุคคล/คณะบุคคล 5 กลุ่ม ได้แก่ กรรมการบริหารสถานศึกษา อาจารย์ ครู นักเรียน/นักศึกษา และผู้ปกครอง เพื่อดูว่ามีการดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายหลักสูตรธรรมเนียมสถานศึกษาหรือไม่

(2) การติดตามประเมินผลภายนอก โดยสำนักงานตรวจสอบคุณภาพทางการศึกษา เป็นหน่วยงานอิสระ ทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตั้งแต่ระดับก่อนวัยเรียนจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

(3) องค์กรรับรองคุณวุฒิแห่งนิวซีแลนด์ (New Zealand Qualifications Authority หรือ NZQA) เป็นหน่วยงานกลางภายในกระทรวงศึกษาธิการ หน้าที่รับรองคุณวุฒิของนักเรียน นักศึกษา และคุณภาพของสถานศึกษา ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป โดยทำการทดสอบนักเรียน/นักศึกษา และออกประกาศนียบัตร วุฒิบัตร หรือใบรับรองต่างๆ ให้กับผู้ผ่านการทดสอบ การประเมินคุณภาพภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดย ERO

การประกันคุณภาพภายในของสำนักตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (Education Review Office: ERO) มีการทบทวนการดำเนินงาน โดยในแต่ละปี ERO จะให้ทุกคนในสำนักงานพิจารณาประเด็นความเสี่ยงต่างๆ แล้วเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ค่าน้ำหนัก โดยคำนึงถึงโอกาสที่ความเสี่ยงนั้นก็จะเกิดขึ้น และผลกระทบของความเสี่ยงที่จะมีต่อการดำเนินงานของ ERO ซึ่งการวิเคราะห์ดังกล่าว เป็นส่วนสำคัญในการจัดทำแผนงานประจำปี ERO จะต้องดำเนินการโดยเป็นแผนที่ยืดหยุ่นและสามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงได้ โดยปกติ ERO จะประเมินสถานศึกษาแต่ละแห่งทุก 3-4 ปี กรณีที่สถานศึกษามีข้อที่จะต้องปรับปรุงมากจะติดตามผลทุก 6 เดือน<sup>20</sup> ทั้งนี้ ERO เน้นระบบควบคุมคุณภาพในการประเมินอย่างมาก มีการควบคุมทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การคัดเลือกผู้ประเมิน คณะผู้ประเมิน และผู้จัดการระดับพื้นที่ ในการควบคุมคุณภาพของกระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบ จะมี Senior Review Officers เป็นผู้ดูแลควบคุมคุณภาพในระดับพื้นที่ โดยรายงานฉบับสมบูรณ์จะส่งให้ Area Manager ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และความ

<sup>20</sup> จตุพร อุทโท, “รายงานการศึกษาระบบการประกันคุณภาพของสหรัฐอเมริกาประเทศนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร,” สืบค้น 2551, จาก <http://jatuporn.is.in.th>

น่าเชื่อถือสูง เป็นผู้มีอำนาจลงนามรับรองรายงาน ซึ่งการลงนามดังกล่าวจะต้องมั่นใจว่าผู้ประเมินเป็นผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมมาอย่างดี ทำงานมีคุณภาพและปฏิบัติตามกระบวนการอย่างถูกต้อง

ระบบประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย มีสาระสำคัญแบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ 1989 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอธิการบดีแห่งนิวซีแลนด์ (New Zealand Vice-Chancellors Committee หรือ NZVCC) และจัดตั้งหน่วยตรวจสอบวิชาการมหาวิทยาลัยทุกแห่งในนิวซีแลนด์ (New Zealand Universities Academic Audit Unit (AAU) เป็นหน่วยงานอิสระขึ้น เพื่อตรวจสอบภายนอกมหาวิทยาลัยทุกแห่งในนิวซีแลนด์ ทั้งนี้ คณะกรรมการอธิการบดีมหาวิทยาลัยยังไม่ได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการ โครงการวิชาการของมหาวิทยาลัย” (Committee on Universities Academic Programmes (CUPA) เพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับวิชาการทั้งระบบของมหาวิทยาลัย ให้ความสำคัญเห็นชอบวิชาเรียนระหว่างมหาวิทยาลัยและการสอบ ให้คำแนะนำและความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาการ การโอนหน่วยกิตระหว่าง โปรแกรมการศึกษา การกำหนดเกณฑ์ในการรับรอง และการติดตามวุฒิการศึกษาของมหาวิทยาลัย ส่วนที่ 2 ระบบการประกันคุณภาพภายในของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการประกันคุณภาพภายในของมหาวิทยาลัยเอง ซึ่งแต่ละแห่งจะมีระบบการประกันภายในที่ไม่เหมือนกัน และจัดทำรายงานเพื่อรองรับการตรวจสอบภายนอกจาก AAU และส่วนที่ 3 ระบบการประกันคุณภาพภายนอกของมหาวิทยาลัย หน่วยงานตรวจสอบคุณภาพ หรือ AAU เป็นหน่วยงานอิสระภายนอก ที่มีหน้าที่ตรวจสอบภายนอกให้แก่มหาวิทยาลัยทั้งหมดในนิวซีแลนด์ โดยโครงสร้างการบริหารของ AAU มี 3 ส่วนคือ (1) คณะกรรมการของ AAU มีทั้งหมด 12 คน โดยมาจากบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ ธุรกิจอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และอื่นๆ 9 คน (2) พนักงานเพียง 4 คน คือ ผู้อำนวยการของหน่วยประกันคุณภาพวิชาการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ พนักงานตรวจสอบคุณภาพและพนักงานทำงานไม่เต็มเวลา (3) หน่วยทะเบียนผู้ตรวจสอบ มีหน้าที่ในการจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้ตรวจสอบ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 70 คน เป็นชาวนิวซีแลนด์ 56 คน ที่เหลือเป็นชาวต่างประเทศที่ทำการตรวจสอบภายนอกให้แก่มหาวิทยาลัย

การดำเนินงานของ AAU มีหน้าที่ในการประเมินกลไกการติดตามและการพัฒนาคุณภาพมาตรฐาน วิพากษ์ประสิทธิภาพของระบบ และกระบวนการเชิงปฏิบัติการเพื่อการรักษาคุณภาพของการศึกษา ชี้ปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกระบวนการ ตลอดจนการติดต่อประสานงานอื่นๆ เพื่อการประกันคุณภาพ นิวซีแลนด์นั้นมีมาตรฐานใกล้เคียงกับนานาชาติมากน้อยเพียงใด กระบวนการในการตรวจสอบ AAU จะทำความเข้าใจเรื่องขอบเขตการตรวจสอบกับมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยต้องทำ Self Review จากนั้น AAU จึงตั้งคณะกรรมการตรวจสอบซึ่ง



เป็นบุคคลจากภายนอกประเทศ โดยการตรวจสอบทุกๆ 3 ปี ในการตรวจสอบจริงเป็นการตรวจสอบภาคสนามปกติจะใช้เวลา 3 วัน และต้องทำรายงานให้เสร็จภายใน 6 เดือน ทั้งนี้ การตรวจสอบต้องคำนึงถึงพันธกิจและเป้าหมายที่กำหนดไว้ในธรรมนูญว่าแต่ละมหาวิทยาลัย และ คณะกรรมการต้องรายงานความสำเร็จ จุดบกพร่อง จุดแข็ง พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะปรับปรุงต่างๆ สำหรับการตรวจสอบในรอบแรก 1 ปี หลังจากการรายงานความคืบหน้า รายงานครึ่งเทอม และ ผู้อำนวยการของ AAU จะไปตรวจมหาวิทยาลัยทุกแห่งว่า ได้มีการแก้ไขปรับปรุงตามที่ คณะกรรมการตรวจสอบภายนอกหรือไม่ และการตรวจสอบรอบที่ 2 จะทำการตรวจสอบ มหาวิทยาลัยทุกแห่งในเรื่องของการดำเนินการและการสนับสนุน นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา ความเชื่อมโยงระหว่างการวิจัยและการสอน ทั้งในระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา นโยบายการวิจัย การบริหารจัดการ และผลการดำเนินการของมหาวิทยาลัย

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในประเทศไทย

ก่อนที่จะกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา ในกำกับของรัฐในประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นควรอธิบายถึงบทบาทหน้าที่ของอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสรุปได้ ดังนี้

#### 3.2.1 บทบาทหน้าที่ของอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

อธิการบดีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยซึ่งมีบทบาทหน้าที่และภารกิจในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย 4 ด้าน ได้แก่ การจัดการเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ซึ่งการดำเนินงานตามภารกิจหลักทั้ง 4 ด้าน ของมหาวิทยาลัย อธิการบดีในฐานะผู้นำฝ่ายบริหาร จะเป็นผู้รับมอบหมายนโยบายมาจากสภามหาวิทยาลัย และมอบหมายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ อธิการบดีมีหน้าที่ในการรับผิดชอบในการจัดหา จัดสรรทรัพยากร และกำกับดูแล ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยคำนึงถึงสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และชุมชนภายในและภายนอกของมหาวิทยาลัยนั้นๆ และอธิการบดีนอกจากจะบริหารงานวิชาการ ให้มุ่งสู่ความเป็นเลิศแล้วยังต้องมุ่งสู่ความเป็นสากลด้วย เพราะสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การเรียนรู้ของชุมชนจึงไม่อาจหยุดนิ่งได้ ภายใต้ภาวะแห่งการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การอุดมศึกษาไทย จึงมีความจำเป็นต้องมุ่งสู่ความเป็นสากลเพื่อให้สามารถแข่งขันกับนานาชาติได้

ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีไว้อย่างชัดเจน เช่น ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558<sup>21</sup> กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งปวง และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย
- (2) บริหารงานบุคคล บริหารการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และประกาศของมหาวิทยาลัย
- (3) กำกับดูแล ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของคณบดี ผู้อำนวยการ และหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก
- (4) แต่งตั้งและถอดถอนผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดี รองผู้อำนวยการ รองหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก และอาจารย์พิเศษ
- (5) จัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัยและปฏิบัติตามนโยบายและแผนงาน รวมทั้งติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของมหาวิทยาลัย
- (6) จัดหาทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการกิจของมหาวิทยาลัย
- (7) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการด้านต่างๆ ของมหาวิทยาลัยต่อสภามหาวิทยาลัย
- (8) จัดทำงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายเพื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และประกาศของมหาวิทยาลัย หรือตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย

มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558<sup>22</sup> กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งปวง และโดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย รวมทั้งวัตถุประสงค์และนโยบายของมหาวิทยาลัย ในกรณีนี้ ให้มีอำนาจออกระเบียบ คำสั่ง และประกาศได้
- (2) บริหารบุคลากร การเงิน การคลัง การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558, มาตรา 37.

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558, มาตรา 39.

(3) จัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัย และดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและแผนงาน รวมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของมหาวิทยาลัย

(4) จัดหารายได้และทรัพยากรอื่นจากแหล่งต่างๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการกิจให้ บรรลุวัตถุประสงค์และปณิธานของมหาวิทยาลัย และจัดทำงบประมาณรายรับและงบประมาณ รายจ่ายเพื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย

(5) แต่งตั้งและถอดถอนรองคณบดีและอาจารย์พิเศษโดยคำแนะนำของคณบดี

(6) แต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าภาควิชา หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะ เทียบเท่าภาควิชา รองผู้อำนวยการ และรองหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า สถาบัน หรือสำนัก

(7) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ สถาบันผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น

(8) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยต่อสภา มหาวิทยาลัย

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย หรือตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย เป็นต้น

สภามหาวิทยาลัยของไทยได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2477 กำหนดให้มีสภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งตามพระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2477 ได้กำหนดให้สภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยประกอบด้วย กรรมการ 3 ประเภท คือ

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นนายก สภามหาวิทยาลัย อธิการบดีเป็นอุปนายก คณบดี และหัวหน้าแผนกอิสระเป็นกรรมการ และตาม พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2482 (ฉบับที่ 2) ได้กำหนดให้รองอธิการบดี เป็นกรรมการด้วย

(2) กรรมการผู้แทนคณาจารย์ เลือกตั้งจากบรรดาสตราจารย์ หรืออาจารย์ ซึ่งเป็นหัวหน้าแผนกวิชาของคณะต่างๆ คณะละ 1 หรือ 2 คน แล้วแต่สภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วินิจฉัย มีวาระ 2 ปี และได้แก้ไขเพิ่มเติมให้เลือกตั้งจากรองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ได้ด้วย โดยให้นายกสภามหาวิทยาลัยวินิจฉัย ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2486

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยความ เห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่เกินสองในสามของสมาชิกสภามหาวิทยาลัยทั้ง

2 ประเภทข้างต้น มีวาระ 2 ปี แต่ต่อมาได้แก้ไขตัดข้อความ “โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร” ออกตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2497 (ฉบับที่ 4)

บทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยซึ่งมีนายกสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้แทนในการดำเนินการของสภามหาวิทยาลัย โดยจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง เช่น มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) กำหนดเป้าหมาย วางนโยบาย และแนวทางในการพัฒนาของมหาวิทยาลัยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย
- (2) ออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย และอาจมอบหมายให้ส่วนงานใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกข้อบังคับ ระเบียบและประกาศสำหรับส่วนงานนั้นเป็นเรื่องๆ ไปก็ได้
- (3) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย
- (4) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย
- (5) อนุมัติการให้ปริญญา ประกาศนียบัตรคุณวุฒิบัณฑิต ประกาศนียบัตรมหาบัณฑิต ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญา และประกาศนียบัตร ทั้งของมหาวิทยาลัย และที่มหาวิทยาลัยจัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่น รวมทั้งอนุมัติการให้ปริญญาเกิตติมศักดิ์
- (6) อนุมัติการจัดตั้ง การรวม หรือการยุบเลิกส่วนงานของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 9 รวมทั้งการแบ่งหน่วยงานภายในของส่วนงานดังกล่าว
- (7) พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และพิจารณาถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ
- (8) แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และตำแหน่งทางวิชาการที่เรียกชื่ออย่างอื่น
- (9) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ และหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น
- (10) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของอธิการบดีและหัวหน้าส่วนงาน ต่างๆ
- (11) อนุมัติการรับเข้าสมทบ การจัดการศึกษาร่วม หรือการยกเลิกการสมทบการยกเลิกการจัดการศึกษาร่วมของสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่น การอนุมัติหลักสูตรการศึกษาและการเปิดสอน รวมทั้งการปรับปรุง การยุบรวม หรือการยกเลิกหลักสูตรการศึกษา

(12) กำหนดนโยบายและวิธีการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ การจัดหาแหล่งทุนและทรัพยากรอื่น

(13) อนุมัติการกู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงิน การถือหุ้น การเข้าเป็นหุ้นส่วนและการลงทุน หรือการร่วมลงทุนตามมาตรา 14 (5) วรรคสอง

(14) อนุมัติการจัดตั้งหรือร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคลหรือยกเลิกนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 14 (11)

(15) อนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย

(16) รับรองรายงานกิจการประจำปีของมหาวิทยาลัย และเสนอรายงานนั้นต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(17) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งมอบอำนาจให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลดังกล่าวทำการแทนแล้วรายงานให้สภามหาวิทยาลัยทราบ

(18) สร้างเสริมและตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

(19) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ เป็นต้น

ทั้งนี้ เนื่องจากสภามหาวิทยาลัยเป็นการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งหมายถึงกลุ่มบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการอันมีลักษณะเป็นการกระทำของกลุ่ม ดังนั้น ก่อนที่สภามหาวิทยาลัยจะดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยจึงต้องผ่านความเห็นชอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัย และมีมติเป็นเอกฉันท์หรือตามความเห็นของเสียงส่วนมาก ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสภามหาวิทยาลัยในการดำเนินกิจการต่างๆ ของมหาวิทยาลัย

### 3.2.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีที่มาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม ดังนั้น รัฐจึงจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการ



ต่างๆ เร่งรัดการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งในการจัดการศึกษาของรัฐให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ตามที่กฎหมายบัญญัติและให้ความคุ้มครองการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ จึงมีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติเพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว

การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นั้น ได้บัญญัติหลักการในเรื่องการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐไว้ในมาตรา 4 ว่าเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสาน ทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต เพื่อให้เกิดมาตรฐานการศึกษาซึ่งเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะ คุณภาพ ที่พึงประสงค์และมาตรฐานที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาทุกแห่ง และเพื่อใช้เป็นหลักในการเทียบเคียงสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแล การตรวจสอบการประเมินผล และการประเมินคุณภาพทางการศึกษา

การจัดการศึกษาของรัฐยึดหลักการว่า ต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข โดยในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิหน้าที่ เสรีภาพ ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

การจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ยึดหลัก 3

ประการ คือ

- (1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนทุกระดับ
  - (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
  - (3) การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง
- นอกจากนี้การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษายังได้ยึดหลัก ดังนี้
- (1) หลักความมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติงาน

(2) หลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่ทางการศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) การกำหนดมาตรฐานการศึกษาและการจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา

(4) หลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและการพัฒนาครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

(5) การระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษาของประเทศ

(6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

จากหลักการข้างต้น ทำให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

นอกจากนี้บุคคลที่มีความบกพร่องทางด้านต่างๆ หรือมีร่างกายพิการ หรือมีความต้องการเป็นพิเศษ หรือผู้ด้อยโอกาสมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษโดยบิดามารดาหรือผู้ปกครองมีหน้าที่จัดให้บุตรหรือบุคคลในความดูแลได้รับการศึกษาทั้งภาคบังคับและนอกเหนือจากภาคบังคับตามความพร้อมของครอบครัว และภาครัฐจะต้องให้สิทธิประโยชน์ตามสมควรแก่ บิดามารดา บุคคล ชุมชน องค์กร และสถาบันต่างๆ ทางสังคมที่สนับสนุนหรือจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการสนับสนุนให้มีความรู้ ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษแก่บุตรหรือผู้ซึ่งอยู่ในความดูแลรวมทั้งเงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษา

ระบบการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มี 3 รูปแบบคือ

(1) การศึกษาในระบบ คือ การศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอนมีรูปแบบชัดเจน การศึกษาในระบบจึงสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ

ก. การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อนระดับอุดมศึกษา

ข. การศึกษาระดับอุดมศึกษา หมายถึง การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา โดยเป็นช่วงเวลาการศึกษาหลังจากสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว

(2) การศึกษานอกระบบ คือการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญ

ของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลหรือผู้เข้ารับการศึกษาแต่ละกลุ่ม

(3) การศึกษาตามอัธยาศัย คือการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยผู้เรียนอาจศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อหรือแหล่งความรู้ต่างๆ

จากระบบการศึกษาตามกฎหมายดังกล่าว สามารถสรุประบบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้ว่า การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย สถานศึกษาที่ดีควรจัดให้ได้ทั้งสามรูปแบบ และให้มีการเทียบโอนผลการเรียนที่ผู้เรียนสะสมไว้ระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ ไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม ส่วนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้จัดในมหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัย หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น โดยการจัดตั้งสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษาจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การกำกับดูแล ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริม และประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง ทั้งนี้ ในส่วนของการอุดมศึกษาจะมีคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะแก่รัฐมนตรี และมีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบายแผนพัฒนามาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งตามมาตรา 36<sup>23</sup> แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคลและอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ โดยให้สถานศึกษาดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความ

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 36.

คล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นๆ

จากเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับการอุดมศึกษาจะมีแนวทางในการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญในเรื่องความเป็นอิสระของสถานศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการจะกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง ซึ่งทำให้การบริหารงานบุคคลที่รวมไปถึงการสรรหาผู้บริหารของสถานศึกษา ได้แก่ การสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สถานศึกษากำหนด แต่เนื่องจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐและใช้เงินงบประมาณจากรัฐ รัฐจึงต้องเข้ามากำกับดูแลในบางเรื่องและสำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องที่มีความสำคัญในระดับนโยบาย หรือมีผลกระทบอย่างมากต่อส่วนรวม และรัฐมนตรีในฐานะผู้แทนรัฐ ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำเป็นต้องได้ทราบการดำเนินงานกิจการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงกำหนดให้กรณีที่มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรี มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำเป็นต้องเสนอผ่านรัฐมนตรีอันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทางอ้อม

### 3.2.3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ<sup>24</sup> “ให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม” โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติการ อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งหรือหน่วยงานต่างๆ ตามที่กำหนด<sup>25</sup> นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง ดังนั้น การดำเนินงานของ

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546, มาตรา 5.

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546, มาตรา 8.

สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนจึงอยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงศึกษาธิการในฐานะที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัด ตามหลักการในการบริหารราชการทั่วไปเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่นๆ ของรัฐ ซึ่งต้องมีกระทรวงต้นสังกัดอันเป็นการควบคุมทางปกครองตามระบอบการปกครองแบบรวมอำนาจ และกระจายอำนาจที่ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติในระบบราชการของไทย

ทั้งนี้ ได้กำหนดการแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้<sup>26</sup>

- (1) สำนักงานรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- (4) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (5) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
- (6) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

ซึ่งส่วนราชการตาม (2) (3) (4) (5) และ (6) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงศึกษาธิการ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการอุดมศึกษาจะมีคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กล่าวคือ อำนาจในการพิจารณาเสนอแนะนโยบายแผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ และสนับสนุนทรัพยากรติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจเสนอแนะและให้ความเห็นในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่สถานศึกษาระดับปริญญาตรีทั้งที่เป็นสถานศึกษาในสังกัด และสถานศึกษาในกำกับแก่คณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะกรรมการอื่น หรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่ง

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546, มาตรา 10.



เรื่องใดหรือมอบหมายให้ปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การอุดมศึกษาก็ได้และเมื่อได้ดำเนินการประการใดแล้ว ให้รายงานให้คณะกรรมการการอุดมศึกษา ทราบด้วย<sup>27</sup>

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เดิมคือทบวงมหาวิทยาลัย มีสถานภาพ เป็นนิติบุคคล แบ่งส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการการ อุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยแบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 9 สำนัก ได้แก่ สำนักอำนวยการ สำนักทดสอบกลาง สำนักนโยบายและแผนการอุดมศึกษาสำนัก บริหารงานวิทยาลัยชุมชน สำนักประสานและส่งเสริมกิจการอุดมศึกษา สำนักมาตรฐานและ ประเมินผลอุดมศึกษา สำนักยุทธศาสตร์อุดมศึกษาต่างประเทศ สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ นักศึกษา และสำนักส่งเสริมและพัฒนาสมรรถนะบุคลากร

อาจกล่าวถึงบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ ดังต่อไปนี้

(1) การจัดการศึกษาสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีบทบาทในการส่งเสริม สนับสนุนจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลาง ที่ควบคุมกำกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐบาล และ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นไปตามแผนพัฒนา การศึกษาระดับอุดมศึกษา การจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรต่างๆ ให้เป็นไปตามเกณฑ์ มาตรฐานการอุดมศึกษา ที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ ให้การสนับสนุนทรัพยากร มีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการตาม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีบทบาทในการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสังกัด ตั้งแต่นำนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาทางด้านอุดมศึกษา ถวายทอดไปยัง สถาบันอุดมศึกษาในสังกัด เพื่อให้แผนการผลิตบัณฑิตได้ตอบสนองต่อความต้องการของสังคม และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษา ในระดับอุดมศึกษาก็ยังมีหน่วยงานอื่นดำเนินการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาอีกด้วย

(2) ในฐานะราชการส่วนกลางตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอยู่ ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจ หน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นผู้บังคับบัญชา และ

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546, มาตรา 18.

รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจโดยทั่วไปเช่นเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่น

3.2.4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะมีเนื้อหาหลักในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ เนื่องจากสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาจะต้องมารวมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ แต่เนื่องจากข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน ได้แก่ ก.ม. ก.ค. และ ก.พ. ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเสมอภาคเป็นเอกเทศ และสอดคล้องกับภารกิจโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการและวิชาชีพ จึงกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ในปี พ.ศ. 2551 เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนของ การกำหนดระบบตำแหน่งและประเภทตำแหน่ง สมควรกำหนดให้เหมาะสมกับลักษณะงาน และปรับปรุงการกำหนดหลักเกณฑ์การต่อเวลาราชการของผู้ดำรงตำแหน่งวิชาการเสียใหม่เพื่อให้การต่อเวลาราชการเป็นไปตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การสอนหรือวิจัยและตามความต้องการของสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น นอกจากนี้ สมควรที่จะให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของอธิการบดีและบทบัญญัติเพื่อรองรับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีเนื้อหาทั้งสิ้น 9 หมวด ซึ่งตามมาตรา 7 จะกำหนดถึงคุณสมบัติทั่วไปและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.อ. ไว้ดังนี้<sup>28</sup>

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, มาตรา 14.

(2) ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้รับค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่น ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม

(3) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการ ทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

(4) ออกกฎ ก.พ.อ. ระเบียบ หรือข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้

(5) กำหนดกรอบอัตราค่าจ้าง และอัตราส่วนสูงสุดของวงเงินที่จะพึงใช้เพื่อการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละสถาบัน

(6) กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากสถาบันอุดมศึกษาให้ผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการหรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง

(7) กำหนดอัตราค่าตอบแทนให้กับนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(8) พิจารณารับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือคุณวุฒิอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทนที่ควรได้รับ และตำแหน่งที่ควรแต่งตั้ง

(9) กำหนดมาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา

(10) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ ตามกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง ซึ่งในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัยการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการได้เอง โดยการออกเป็นข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา แต่ข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ หรือหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด ซึ่งการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ก็เป็นกระบวนการที่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะต้องไปกำหนดหลักเกณฑ์ในการได้มาเป็นของตนเอง

กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาไปสู่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการ การอุดมศึกษา โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา มุ่งเน้นใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นหลัก ซึ่งในปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการประกอบด้วยบุคคลสามกลุ่ม คือ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 จึงมีเนื้อหาในส่วนของการบริหารงานบุคคลไม่ครอบคลุมในส่วนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาด้วย จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยมีการเพิ่มเติมเนื้อหาในส่วนของการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้มีบทบัญญัติรองรับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การกำหนดตำแหน่งระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการการเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจางาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์และการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา

### 3.2.5 พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ จำนวน 3 แห่ง

สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีแนวคิดที่ว่า การบริหารงานโดยใช้ระบบราชการไม่เหมาะสมกับมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เพราะกิจกรรมในมหาวิทยาลัยไม่ได้ยึดโยงผูกติดกับเวลาราชการ และสถานที่เหมือนกับระบบราชการ ระบบการเงินการงบประมาณที่ไม่ยืดหยุ่นของระบบราชการ เป็นอุปสรรคต่อกิจกรรมการวิจัย และการผลิตบัณฑิต แนวคิดนี้จึงได้พัฒนามาเป็นความพยายามที่จะปรับระบบการบริหารมหาวิทยาลัย จากเดิมที่ใช้ระบบราชการเต็มรูปแบบมาเป็นระบบใหม่ที่ให้อิสระภาพแก่สภามหาวิทยาลัยในการที่จะกำหนดระบบบริหารขึ้นมาเอง โดยการออกกฎ ระเบียบต่างๆ แต่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหลักของรัฐ และหลักการบริหารจัดการที่ดี เช่น จะต้องเป็นระบบที่ตรวจสอบได้ ทั้งโดยการตรวจสอบภายในที่จะต้องมีความเข้มงวดมากกว่าระบบราชการ และโดยหน่วยงานสาธารณะ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการ

การอุดมศึกษา (สกอ.) หรือสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เป็นต้น

เมื่อได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยรูปแบบใหม่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลนั้น ก็ได้กำหนดให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย และมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งจะเหมือนกับมหาวิทยาลัยในส่วนราชการ ในกรณี ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ที่มีสภาพปัญหาเกี่ยวกับการร้องเรียนในกระบวนการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 แห่ง ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ดังนี้

### 3.2.5.1 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัว การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการ ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558 และการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกิจการทั่วไปจะอยู่ในกำกับของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยอำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง<sup>29</sup>

- (1) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัย
- (2) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศของมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย และอาจมอบหมายให้ส่วนงานใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกระเบียบและข้อบังคับสำหรับส่วนงานนั้นเป็นเรื่องๆ ไปก็ได้
- (3) อนุมัติการให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญาและประกาศนียบัตร ทั้งของมหาวิทยาลัยและที่มหาวิทยาลัยจัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษาชั้นสูง หรือสถาบันอื่น รวมทั้งอนุมัติการให้ปริญญาเกิตติมศักดิ์

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558, มาตรา 22.



(4) อนุมัติการจัดตั้ง การรวม และยุบเลิกส่วนงานของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการแบ่งหรือการปรับปรุงหน่วยงานภายในของส่วนงานดังกล่าว

(5) อนุมัติการรับเข้าสมทบ การจัดการศึกษาร่วม หรือการยกเลิกการสมทบ การยกเลิกการจัดการศึกษาร่วมของสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่น

(6) อนุมัติหลักสูตรการศึกษาและการเปิดสอน รวมทั้งการปรับปรุง การยุบรวม หรือการยกเลิกหลักสูตรการศึกษา

(7) พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และพิจารณาถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

(8) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ หัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ

(9) ออกระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

(10) กำหนดนโยบายและวิธีการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ จัดหาแหล่งทุนและทรัพยากรอื่น

(11) ออกระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(12) อนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย

(13) อนุมัติการกู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงิน และการลงทุนหรือการร่วมลงทุนตามมาตรา

14 (4) วรรคสอง

(14) อนุมัติการจัดตั้งหรือร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล หรือยกเลิกนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 14 (7)

(15) รับรองรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัย และเสนอรายงานนั้นต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(16) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก

(17) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อกระทำการใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งมอบอำนาจให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลดังกล่าวทำการแทนแล้วรายงานให้สภามหาวิทยาลัยทราบ

(18) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ

โดยโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัยจะประกอบไปด้วยบุคคลตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ

(1) นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง  
 (2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสิบห้าคน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย

(3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี ประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ประธานกรรมการวิชาการ ประธานสภาพนักงาน และนายกสมาคมนิสิตเก่ามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในพระบรมราชูปถัมภ์

(4) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งคน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี

(5) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสามคน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก

(6) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสามคน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำที่ทำการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และมีชื่อผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก

(7) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งคน ซึ่งเลือกจากพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนที่ปฏิบัติงานมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และมีชื่อผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการหรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก

ซึ่งคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนการประชุมและวิธีการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยจะเป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย กล่าวคือ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2559 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ว่าด้วย คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2559 ทั้งนี้ ตามข้อบังคับดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิไว้ในข้อบังคับ ข้อ 6 และข้อ 7 สรุปได้ดังนี้

ข้อ 6 นายคสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและลักษณะดังนี้

- (1) มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีประสบการณ์ และมีความชำนาญในสาขาวิชาต่างๆ
- (2) เป็นผู้สนใจในเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษาของประเทศ
- (3) เป็นผู้ที่พร้อมอุทิศตนในการทำงานให้แก่มหาวิทยาลัย
- (4) มีประวัติดีงาม เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางของสังคม

ข้อ 7 ผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งนายคสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

- (1) เป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย
- (2) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง
- (3) เป็นผู้ที่มีประโยชน์ขัดแย้งกับกิจการของมหาวิทยาลัยไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม
- (4) เป็นผู้ที่มีลักษณะการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของมหาวิทยาลัย
- (5) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับมหาวิทยาลัย เว้นแต่เป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการทางวิชาการ
- (6) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับมหาวิทยาลัย เว้นแต่เป็นผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์แห่งการลงทุนตามปกติ
- (7) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากมหาวิทยาลัย หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานจากมหาวิทยาลัย
- (8) เคยถูกลงโทษทางวินัยอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่
- (9) เคยต้องโทษโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (10) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

และตามโครงสร้างของการบังคับบัญชา ในมหาวิทยาลัยจะมีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด<sup>30</sup> โดยอธิการบดีจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 35 ส่วนหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาอธิการบดีจะเป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2559 ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวจะกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีไว้ในข้อบังคับ ข้อ 6 ข้อ 7 และข้อ 8 สรุปได้ดังนี้

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558, มาตรา 32.

ข้อ 6 ผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีจะต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

(1) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาเอก หรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง

(2) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีในมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปี

สภามหาวิทยาลัยอาจกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาสำหรับประสบการณ์ด้านการบริหารอื่นเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง สำหรับการสรรหาอธิการบดีในแต่ละคราวก็ได้

ข้อ 7 ผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องมีคุณลักษณะพึงประสงค์ ดังนี้

(1) มีภาวะผู้นำที่กล้าเปลี่ยนแปลง สามารถระดมทรัพยากรและบุคคลเพื่อร่วมกันพัฒนามหาวิทยาลัยให้บรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

(2) มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ ทันสมัย ทันเหตุการณ์ ในการบริหารมหาวิทยาลัย

(3) เป็นนักบริหารที่มีความรู้ ความสามารถ มีความสำเร็จด้านการบริหารองค์กร มาเป็นอย่างดี สามารถแสวงหารายได้ และทรัพยากรอื่นเข้าสู่มหาวิทยาลัย

(4) มีศักดิ์ศรีทางวิชาการ เป็นที่ยอมรับในระดับประเทศและสากล เป็นผู้แทนมหาวิทยาลัยได้อย่างสมศักดิ์ศรี

(5) มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ส่งเสริมสามัคคี มีศักยภาพในการจัดหาความร่วมมือในทางวิชาการและการวิจัย สามารถติดต่อประสานงานกับภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ

(6) มีคุณธรรม มีจริยธรรม มีความยุติธรรม และมีความซื่อสัตย์สุจริต

ข้อ 8 ผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

(1) เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือข้าราชการในสังกัดส่วนราชการอื่น เว้นแต่ได้มีหนังสือแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย หรือแสดงเจตนาที่จะ

บรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยปฏิบัติงานเต็มเวลาให้ไว้ต่อคณะกรรมการสรรหา หากได้รับการพิจารณาแต่งตั้งดำรงตำแหน่งอธิการบดี

(2) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

(3) เป็นผู้มิได้มีประโยชน์ขัดแย้งกับกิจการของมหาวิทยาลัยไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

(4) เป็นผู้มิได้มีลักษณะการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของมหาวิทยาลัย

(5) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับมหาวิทยาลัย เว้นแต่เป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการทางวิชาการ

(6) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับมหาวิทยาลัย เว้นแต่เป็นผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์แห่งการลงทุนตามปกติ

(7) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากมหาวิทยาลัย หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานจากมหาวิทยาลัย

(8) เคยถูกลงโทษทางวินัยอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่

(9) เคยต้องโทษโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(10) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

โดยกำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งปวง และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>31</sup>

(1) บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

(2) บริหารงานบุคคล บริหารการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และประกาศของมหาวิทยาลัย

(3) กำกับดูแล ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของคณบดี ผู้อำนวยการ และหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก

(4) แต่งตั้งและถอดถอนผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดี รองผู้อำนวยการ รองหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก และอาจารย์พิเศษ

(5) จัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัยและปฏิบัติตามนโยบายและแผนงาน รวมทั้งติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของมหาวิทยาลัย

(6) จัดหาทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการกิจของมหาวิทยาลัย

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558, มาตรา 37.



(7) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการด้านต่างๆ ของมหาวิทยาลัยต่อสภามหาวิทยาลัย

(8) จัดทำงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายเพื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และประกาศของมหาวิทยาลัย หรือตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย

ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดีจะถูกตรวจสอบโดยสภามหาวิทยาลัย ซึ่งตามมาตรา 50 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัย ประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดีและหัวหน้าส่วนงานต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอธิการบดีเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

ส่วนในเรื่องของการกำกับดูแล มาตรา 58 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ใน มาตรา 7 และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ ในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยซึ่งอาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วให้ผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี และมาตรา 59 กำหนดให้บรรดาเรื่องที่มาวิทยาลัยจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

### 3.2.5.2 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558 จะมีลักษณะโครงสร้างคล้ายกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารมหาวิทยาลัยขอนแก่น ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยขอนแก่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558 ซึ่งมหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริม ประยุกต์ และพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน วิจัย พัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ให้บริการทางวิชาการและวิชาชีพแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม และการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกิจการทั่วไปจะอยู่ในกำกับของสภามหาวิทยาลัย

ซึ่งกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยอำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง<sup>32</sup>

- (1) กำหนดทิศทาง เป้าหมายของมหาวิทยาลัย และวางนโยบาย รวมทั้งอนุมัติแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย
- (2) ออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งของมหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย และอาจมอบหมายให้มหาวิทยาลัยหรือส่วนงานใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งสำหรับส่วนงานนั้นเป็นเรื่องๆ ไปได้
- (3) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย
- (4) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหาร การเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย
- (5) อนุมัติการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกส่วนงานของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการแบ่งหน่วยงานภายในของส่วนงานดังกล่าว
- (6) อนุมัติการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล ตลอดจนกำหนดนโยบายขององค์กรดังกล่าว
- (7) กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ จัดหาแหล่งทุน และทรัพยากรอื่น
- (8) อนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย
- (9) อนุมัติหลักสูตรการศึกษาและการเปิดสอน รวมทั้งการปรับปรุง การยุบรวม หรือการยกเลิกหลักสูตรการศึกษา
- (10) อนุมัติการรับเข้าสมทบหรือการยกเลิกการสมทบกับสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่น
- (11) อนุมัติการจัดการศึกษาร่วมและยกเลิกการจัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันวิจัยอื่น
- (12) อนุมัติการให้ปริญญา อนุปริญญา และประกาศนียบัตร ทั้งของมหาวิทยาลัย และที่มหาวิทยาลัยจัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันวิจัยอื่น รวมทั้งอนุมัติการให้ปริญญาเกิตติมศักดิ์
- (13) แต่งตั้งและถอดถอนประธานและกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย และประธานและกรรมการสภาวิชาการ

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558, มาตรา 23.

(14) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งมอบอำนาจให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลดังกล่าวทำการแทน แล้วรายงานให้สภามหาวิทยาลัยทราบ

(15) พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และพิจารณาถอดถอน นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และ ศาสตราจารย์พิเศษ

(16) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี และหัวหน้าส่วนงานตามมาตรา 9

(17) แต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 56 วรรคสาม

(18) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดีและหัวหน้าส่วนงานตามมาตรา 9 (4) (5) (6) (7) และวรรคสอง

(19) รับรองรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัยและเสนอรายงานนั้นต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(20) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของส่วนงานใดหรือของผู้ใดโดยเฉพาะ

โดยโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัยจะประกอบไปด้วยบุคคลตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ

(1) นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบห้าคน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย

(3) อธิการบดี

(4) นายคณบดีคณาจารย์เก่ามหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ประธานสภาพนักงาน และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย

(5) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีจำนวนหนึ่งคน เลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนงานตามมาตรา 9 (4) และ (5) จำนวนสองคน และเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนงานตามมาตรา 9 (6) (7) และวรรคสอง จำนวนหนึ่งคน

(6) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำจำนวนสามคน และเลือกจากพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งมิใช่คณาจารย์ประจำจำนวนหนึ่งคน

ซึ่งคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนการประชุมและวิธีการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยจะเป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย กล่าวคือ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่าด้วยการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2559 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2559 ทั้งนี้ ตามข้อบังคับดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิไว้ในข้อบังคับ ข้อ 5 สรุปได้ ดังนี้

ข้อ 5 นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย
- (2) เป็นผู้ทรงเกียรติคุณและมีคุณธรรมเป็นที่ยอมรับในสังคม
- (3) เป็นผู้ที่สามารถอุทิศตนและเวลาให้แก่กิจกรรมของมหาวิทยาลัยได้ตามสมควร
- (4) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งบริหารในพรรคการเมือง
- (5) ไม่เป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย

และตามโครงสร้างของการบังคับบัญชา ในมหาวิทยาลัยจะมีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด<sup>33</sup> โดยอธิการบดีจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 36 ส่วนหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาอธิการบดีจะเป็นไปตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2559 ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวจะกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีไว้ในข้อบังคับ ข้อ 8 สรุปได้ดังนี้

ข้อ 8 ผู้ได้รับการสรรหา และดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (ก) คุณสมบัติ
  - (1) มีคุณสมบัติตามมาตรา 34 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558
  - (2) มีวิสัยทัศน์ และศักยภาพที่จะนำความเจริญ และชื่อเสียงมาสู่มหาวิทยาลัย
  - (3) มีประสบการณ์ และสัมฤทธิ์ผลในการบริหารมหาวิทยาลัย หรือองค์กรอื่นๆ

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558, มาตรา 32.

- (4) มีศักดิ์ศรีทางวิชาการเป็นที่ยอมรับทั้งระดับมหาวิทยาลัย และระดับประเทศ
- (5) มีบุคลิกภาพ คุณธรรมและจริยธรรม อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา และการบริหารมหาวิทยาลัย
- (6) มีความสามารถที่จะปฏิบัติตามพันธกิจ และนโยบายที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดให้บรรลุเป้าหมายได้

(7) ไม่อยู่ในระหว่างถูกตั้งกรรมการสอบสวนการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และหรือไม่เคยถูกลงโทษวินัยทางการเงิน ซึ่งเป็นการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงนับถึงวันเสนอชื่อ

ในกรณีผู้ที่มีได้ปฏิบัติงานหรือเคยปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษา ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาชั้นหนึ่งชั้นใดหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และมีประสบการณ์ด้านการบริหารไม่น้อยกว่าสิบปีในหน่วยงาน หรือองค์กรที่มีความมั่นคง ภาครัฐ หรือเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรระหว่างประเทศ และต้องมีคุณสมบัติตาม (2) (3) (5) (6) และ (7)

(๗) ลักษณะต้องห้าม

(1) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นเจ้าหน้าที่ หรือผู้มีตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองท้องถิ่น

(2) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการที่มีผลประโยชน์ หรือขัดแย้งกับมหาวิทยาลัย

(3) เป็นบุคคลล้มละลาย

(4) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(6) เป็นผู้อยู่ในตำแหน่งอธิการบดีวาระที่สองของการดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองวาระ

(7) เป็นกรรมการในคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี

หากผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดียังมีสถานภาพเป็นข้าราชการ ต้องเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยทันที ตั้งแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัย หรือหากมิใช่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ให้ทำสัญญาจ้างเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยประเภทบริหาร

และตามมาตรา 37 ได้กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งปวง และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้



(1) บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศและคำสั่งของมหาวิทยาลัย รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

(2) จัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการตามระยะเวลาที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด รวมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของมหาวิทยาลัย

(3) จัดหารายได้และทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการกิจการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

(4) จัดทำงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย เพื่อเสนอขออนุมัติต่อสภามหาวิทยาลัย

(5) บริหารงานบุคคล การเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งของมหาวิทยาลัย รวมทั้งมติของสภามหาวิทยาลัย

(6) แต่งตั้งและถอดถอนผู้ช่วยอธิการบดี

(7) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของหัวหน้าส่วนงานตามมาตรา 9 (1) (2) และ (3)

(8) แต่งตั้งและถอดถอนรองหัวหน้าส่วนงานและผู้ช่วยหัวหน้าส่วนงานตามมาตรา 9 (4) (5) (6) (7) และวรรคสอง ตามคำแนะนำของหัวหน้าส่วนงาน

(9) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน และดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานมหาวิทยาลัยตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

(10) เสนอรายงานผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยด้านต่างๆ และรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัยต่อสภามหาวิทยาลัย

(11) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งของมหาวิทยาลัยหรือตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย

ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดีจะถูกตรวจสอบโดยสภามหาวิทยาลัย ซึ่งตามมาตรา 46 และมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดีและหัวหน้าส่วนงานต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอธิการบดีเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

ส่วนในเรื่องของการกำกับดูแล มาตรา 54 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ใน มาตรา 7 และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่

เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ ในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยซึ่งอาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วให้ผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี และมาตรา 55 กำหนดให้บรรดาเรื่องที่มีมหาวิทยาลัยจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

### 3.2.5.3 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 จะมีลักษณะโครงสร้างคล้ายกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558 ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558 ซึ่งมหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา เผยแพร่ความรู้ ส่งเสริมและพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการและวิชาชีพแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม รวมถึงการส่งเสริม และพัฒนาวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง การบริหารจัดการ ศาสนา ศิลปกรรม ภูมิปัญญา วิทยาศาสตร์ วิทยาศาสตร์สุขภาพ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมหาวิทยาลัยมีปณิธานมุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ เป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำ ร่วมนำสังคมไปในแนวทางที่ถูกต้องดีงามและพึงปรารถนา เสริมสร้างให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ผลิตภัณฑ์ที่มีความรู้ มีความสามารถในการทำงาน และดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า มีคุณธรรม มีจิตใจเสียสละ ใฝ่รู้และมีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมและประเทศชาติ และการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกิจการทั่วไปจะอยู่ในกำกับของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง<sup>34</sup>

(1) กำหนดเป้าหมาย วางนโยบาย และแนวทางในการพัฒนาของมหาวิทยาลัยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558, มาตรา 23.

(2) ออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย และอาจมอบหมายให้ส่วนงานใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศสำหรับส่วนงานนั้นเป็นเรื่องๆ ไปก็ได้

(3) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

(4) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(5) อนุมัติการให้ปริญญา ประกาศนียบัตรคุณวุฒิบัณฑิต ประกาศนียบัตรมหาบัณฑิต ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญา และประกาศนียบัตร ทั้งของมหาวิทยาลัยและที่มหาวิทยาลัยจัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่น รวมทั้งอนุมัติการให้ปริญญาเกิตติมศักดิ์

(6) อนุมัติการจัดตั้ง การรวม หรือการยุบเลิกส่วนงานของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 9 รวมทั้งการแบ่งหน่วยงานภายในของส่วนงานดังกล่าว

(7) พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และพิจารณาถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

(8) แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และตำแหน่งทางวิชาการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

(9) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ และหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น

(10) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของอธิการบดีและหัวหน้าส่วนงานต่างๆ

(11) อนุมัติการรับเข้าสมทบ การจัดการศึกษาร่วม หรือการยกเลิกการสมทบ การยกเลิกการจัดการศึกษาร่วมของสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่น การอนุมัติหลักสูตรการศึกษา และการเปิดสอน รวมทั้งการปรับปรุง การยุบรวม หรือการยกเลิกหลักสูตรการศึกษา

(12) กำหนดนโยบายและวิธีการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ การจัดหาแหล่งทุนและทรัพยากรอื่น

(13) อนุมัติการกู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงิน การถือหุ้น การเข้าเป็นหุ้นส่วนและการลงทุน หรือการร่วมลงทุนตามมาตรา 14 (5) วรรคสอง

(14) อนุมัติการจัดตั้งหรือร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคลหรือยกเลิกนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 14 (11)

(15) อนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย

(16) รับรองรายงานกิจการประจำปีของมหาวิทยาลัย และเสนอรายงานนั้นต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(17) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งมอบอำนาจให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลดังกล่าวทำการแทนแล้วรายงานให้สภามหาวิทยาลัยทราบ

(18) สร้างเสริมและตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

(19) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ

โดยโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัยจะประกอบไปด้วยบุคคลตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ

- (1) นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
- (2) อธิการบดี นายกสมาคมธรรมศาสตร์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ประธานสภาอาจารย์ และประธานสภาพนักงานมหาวิทยาลัย
- (3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งคนจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี
- (4) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสองคนจากผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีและหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ และวิทยาลัย
- (5) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งคนจากผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสถาบัน และสำนัก
- (6) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสองคนจากคณาจารย์ประจำ ผู้ซึ่งทำการสอน ในมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งตาม (2) (3) (4) และ (5)
- (7) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งคนจากพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนวิชาการ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี และมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งตาม (2) (3) (4) และ (5)
- (8) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบห้าคน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกโดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตาม (2) (3) (4) (5) (6) และ (7)

ซึ่งคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนการประชุมและวิธีการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยจะเป็นไปตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วย การสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2559 ซึ่งตามข้อบังคับดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติ

ของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิไว้ในข้อบังคับ ข้อ 4 สรุปได้ดังนี้

ข้อ 4 การสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิให้สรรหาจากบุคคลผู้มีคุณสมบัติ ดังนี้

- (1) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตและจรรยาบรรณเป็นที่ยอมรับในสังคม
- (2) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีความสามารถในทางวิชาการ
- (3) เป็นผู้ที่สามารถอุทิศตนให้แก่งานของมหาวิทยาลัย
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือบริหารงานที่เป็นประโยชน์แก่สังคมหรือประเทศชาติ

- (5) เป็นผู้ที่มีความสนใจและเห็นความสำคัญของการศึกษาในมหาวิทยาลัย

และตามโครงสร้างของการบังคับบัญชา ในมหาวิทยาลัยจะมีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด<sup>35</sup> โดยอธิการบดีจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติ ตามมาตรา 37 โดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย และให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้ ส่วนหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาอธิการบดีจะเป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2553 ซึ่งตามข้อบังคับดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีไว้ในข้อบังคับ ข้อ 12 และข้อ 13 สรุปได้ ดังนี้

ข้อ 12 คุณสมบัติของอธิการบดีเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ข้อ 13 คุณสมบัติอื่นของอธิการบดี

- (1) มีความสามารถหรือประสบการณ์ในการบริหารงาน
- (2) เป็นผู้ทรงเกียรติคุณและคุณธรรมเป็นที่ยอมรับในสังคม
- (3) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิและมีความสามารถในทางวิชาการในระดับชาติ
- (4) เป็นผู้มีความสนใจ เห็นความสำคัญของการศึกษาในมหาวิทยาลัยและสามารถอุทิศตนให้แก่งานของมหาวิทยาลัย

- (5) เป็นผู้มิวิสัยทัศน์และศักยภาพที่จะนำความเจริญมาสู่มหาวิทยาลัย

และตามมาตรา 39 ได้กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งปวง และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558, มาตรา 35.



(1) บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย รวมทั้งวัตถุประสงค์และนโยบายของมหาวิทยาลัย ในการนี้ให้มีอำนาจออกระเบียบ คำสั่ง และประกาศได้

(2) บริหารบุคลากร การเงิน การคลัง การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย

(3) จัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัย และดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและแผนงาน รวมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของมหาวิทยาลัย

(4) จัดหารายได้และทรัพยากรอื่นจากแหล่งต่างๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์และปณิธานของมหาวิทยาลัย และจัดทำงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย เพื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย

(5) แต่งตั้งและถอดถอนรองคณบดีและอาจารย์พิเศษโดยคำแนะนำของคณบดี

(6) แต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าภาควิชา หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าภาควิชา รองผู้อำนวยการ และรองหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสถาบันหรือสำนัก

(7) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น

(8) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการด้านต่างๆ ของมหาวิทยาลัยต่อสภามหาวิทยาลัย

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย หรือตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย

ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดีจะถูกตรวจสอบโดยสภามหาวิทยาลัย<sup>36</sup> ได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดีและหัวหน้าส่วนงานต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอธิการบดีเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

ส่วนในเรื่องของการกำกับดูแล มาตรา 67 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ใน มาตรา 7 และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ ในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยซึ่งอาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2558, มาตรา 57 และมาตรา 58.

เมื่อคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วให้ผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี และมาตรา 68 กำหนดให้บรรดาเรื่องที่มีมหาวิทยาลัยจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

### 3.2.6 พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546

การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดการศึกษาให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกัน แต่เนื่องจากรัฐมีภารกิจหลายด้าน ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาเป็นไปอย่างทั่วถึงรัฐอาจมอบหมายให้เอกชนไปจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษา โดยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนขึ้น ซึ่งสาระสำคัญตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 สรุปได้ ดังนี้

#### (1) การแต่งตั้งนายกสภาสถาบันและกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 28<sup>37</sup> กำหนดให้มีสภาสถาบันในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละแห่งประกอบด้วย (1) นายกสภาสถาบันซึ่งผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ (2) อธิการบดีเป็นกรรมการสภาสถาบัน โดยตำแหน่ง (3) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบสี่คนซึ่งผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ ทั้งนี้ ให้มีคณาจารย์ประจำอย่างน้อยหนึ่งคน และ (4) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งรัฐมนตรีเลือกจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการเห็นชอบ และมาตรา 28 วรรคสอง กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้แต่งตั้งนายกสภาสถาบันตาม (1) และกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิตาม (3) และ (4)

#### (2) การให้นายกสภาสถาบันและกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 32 (5) กำหนดให้นายกสภาสถาบันและกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการสั่งให้ออกเมื่อเห็นว่าขาดคุณสมบัติ และมาตรา 32(6) กำหนดให้นายกสภาสถาบันและกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

#### (3) การถอดถอนอธิการบดี

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550<sup>38</sup> มาตรา 96 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าเมื่ออธิการบดี (1) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 41 (2) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 43(6) หรือ (9) มาตรา 51 มาตรา 67 มาตรา 79 หรือมาตรา 87 หรือข้อบังคับหรือข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (3) ดำเนินกิจการ

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546, มาตรา 28.

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550, มาตรา 96.

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในลักษณะที่อาจเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ วัฒนธรรมของชาติ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (4) ดำเนินกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือปล่อยให้ผู้อื่นกระทำการใดๆ ที่ทำให้การจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษานั้น ไม่มีคุณภาพทางวิชาการหรือไม่มีมาตรฐานการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน และมาตรา 96 วรรคสอง กำหนดว่าให้สภาสถาบันดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวน ถ้าเห็นว่าอธิการบดีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตาม (1) กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม (2) หรือดำเนินการตาม (3) หรือ (4) ให้สภาสถาบันถอดถอนอธิการบดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบผลการสอบสวน ถ้าสภาสถาบันไม่ดำเนินการสอบสวนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษาดำเนินการถอดถอนอธิการบดีจากตำแหน่งได้

(4) การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่คณะกรรมการการอุดมศึกษา กำหนด

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546<sup>39</sup> มาตรา 84 กำหนดว่า ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด ให้คณะกรรมการการอุดมศึกษาเตือนเป็นหนังสือให้ปรับปรุงสิ่งต่างๆ ตามที่แจ้งไปภายในเวลาที่กำหนด และมาตรา 84 วรรคสอง กำหนดว่าถ้าหากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจสั่งการตามควรแก่กรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (1) สั่งให้งดรับนักศึกษาในสาขาวิชาใดสาขาวิชาหนึ่งหรือทุกสาขาวิชา (2) เพิกถอนการรับรองวิทยฐานะ หรือ (3) เพิกถอนใบอนุญาต

(5) การปฏิบัติตามข้อกำหนด

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 85 กำหนดว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจสั่งการตามควรแก่กรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (1) สั่งให้งดรับนักศึกษาในสาขาวิชาใดสาขาวิชาหนึ่งหรือทุกสาขาวิชา (2) เพิกถอนการรับรองวิทยฐานะ หรือ (3) เพิกถอนใบอนุญาต

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 86 กำหนดว่าเมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทั้งนี้ ในเมื่ออาจทำให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดย

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546, มาตรา 84.

คำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจสั่งให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ในความควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

(6) การแก้ไขข้อกำหนด

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546<sup>40</sup> มาตรา 85 กำหนดว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดแก้ไขข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามมาตรา 11 (1) (2) (3) (4) (5) (6) และ (7) โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการอุดมศึกษา ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจสั่งการตามควรแก่กรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) สั่งให้งดรับนักศึกษาในสาขาวิชาใดสาขาวิชาหนึ่งหรือทุกสาขาวิชา (2) เพิกถอนการรับรองวิทยฐานะ หรือ (3) เพิกถอนใบอนุญาต

(7) การเปิดดำเนินการสาขาวิชา

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 85 กำหนดว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดเปิดดำเนินการสาขาวิชาอื่นใดโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจสั่งการตามควรแก่กรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) สั่งให้งดรับนักศึกษาในสาขาวิชาใดสาขาวิชาหนึ่งหรือทุกสาขาวิชา (2) เพิกถอนการรับรองวิทยฐานะ หรือ (3) เพิกถอนใบอนุญาต

(8) การรักษาฐานะการเงิน

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546<sup>41</sup> มาตรา 86 กำหนดว่าเมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดไม่มีทุนพอจะดำเนินการต่อไป หรือมีหนี้สินเกินทรัพย์สินหรือมีฐานะการเงินไม่มั่นคงอันอาจเกิดความเสียหายแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจสั่งให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ในความควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

(9) การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 กฎกระทรวงเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกำหนด หรือประกาศที่ออกหรือกำหนดตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 86 กำหนดว่าเมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 กฎกระทรวง เงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกำหนด หรือประกาศที่ออกหรือ

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546, มาตรา 85.

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546, มาตรา 86.

กำหนดตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ทั้งนี้ ในเมื่ออาจทำให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจสั่งให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ในความควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

(10) การปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 86 กำหนดว่าเมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ ในเมื่ออาจทำให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจสั่งให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ในความควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

(11) การปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการเลิกกิจการ

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 86 กำหนดว่าเมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งสั่งการเกี่ยวกับการเลิกกิจการตามมาตรา 100 วรรคสาม ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจสั่งให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ในความควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

(12) การหยุดสอน

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 86 กำหนดว่าเมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดหยุดสอนเกินสองเดือนติดต่อกัน เว้นแต่เป็นการหยุดสอนตามข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจสั่งให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ในความควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

(13) การดำเนินการอันเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ วัฒนธรรมของชาติ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 86 กำหนดว่าเมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใด สถาปนาขึ้น กรรมการสถาปนา อธิการบดี คณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือนักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดำเนินการอันเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ วัฒนธรรมของชาติ ความสงบเรียบร้อยหรือ



ศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจสั่งให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ในความควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

(14) การปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี คณาจารย์ประจำ และเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546<sup>42</sup> มาตรา 87 กำหนดว่าเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีคำสั่งควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดแล้ว ห้ามมิให้อธิการบดี คณาจารย์ประจำ และเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นต่อไป เว้นแต่คณะกรรมการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะได้มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

(15) การให้ข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 88 กำหนดว่าให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ในระหว่างเวลาที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ในความควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ตามความจำเป็นโดยให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการตามปกติ

(16) การอุทธรณ์คำสั่งควบคุม

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546<sup>43</sup> มาตรา 89 กำหนดว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอาจอุทธรณ์คำสั่งควบคุมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจำนวนสามคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจำนวนสามคน และผู้ทรงคุณวุฒิในปัญหาที่เกี่ยวข้องจำนวนสามคนเป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเพื่อชี้ขาดตามมติของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

(17) การแต่งตั้งอธิการบดีหรือคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งถูกถอดถอน

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546, มาตรา 87.

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546, มาตรา 89.

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546<sup>44</sup> มาตรา 99 กำหนดว่าอธิการบดีหรือคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งถูกถอดถอนตามมาตรา 96 หรือมาตรา 97 แล้วแต่กรณี อาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นอธิการบดีหรือคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอีกได้เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทั้งนี้ ต้องพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ถูกลดถอนจากตำแหน่ง

#### (18) การเลิกกิจการ

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546<sup>45</sup> มาตรา 100 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าผู้รับใบอนุญาตผู้ใดประสงค์จะเลิกกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยความเห็นชอบของสภาสถาบัน ให้แจ้งความประสงค์เป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องเลิกกิจการและแผนการจัดการศึกษาของนักศึกษาที่เหลืออยู่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษา ก่อนสิ้นปีการศึกษาไม่น้อยกว่าสามเดือน และมาตรา 100 วรรคสาม กำหนดว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษาอาจมีคำสั่งเลิกกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและจะกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเงื่อนไขเท่าที่จำเป็นได้

#### (19) การโอนกิจการ

กรณีผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะโอนใบอนุญาตพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546<sup>46</sup> มาตรา 101 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าผู้รับใบอนุญาตผู้ใดประสงค์จะโอนใบอนุญาตโดยความเห็นชอบของสภาสถาบัน ให้แจ้งเป็นหนังสือพร้อมเหตุผลและรายละเอียดเกี่ยวกับการโอนใบอนุญาตและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้รับโอนใบอนุญาตต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษา และมาตรา 101 วรรคสาม กำหนดว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษาอาจมีคำสั่งโอนใบอนุญาตและจะกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตปฏิบัติตามเงื่อนไขเท่าที่จำเป็นได้

กรณีผู้รับใบอนุญาตตายหรือสิ้นสภาพนิติบุคคล พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มาตรา 102 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตตาย ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นขอรับโอนใบอนุญาตต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษาพร้อมแจ้งเป็นหนังสือให้สภาสถาบันทราบเพื่อรับโอนใบอนุญาตภายในหกสิบวัน ถ้าไม่ได้ยื่นคำขอภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้อธิการบดีโดยความเห็นชอบของสภาสถาบันแจ้งชื่อผู้รับโอนต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษา พร้อมทั้งรายละเอียดและเหตุผลความจำเป็น มาตรา 102 วรรคสอง กำหนดว่าในกรณีที่

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546, มาตรา 99.

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546, มาตรา 100.

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546, มาตรา 101.

ผู้รับใบอนุญาตสิ้นสภาพนิติบุคคลตามกฎหมาย ให้อธิการบดีโดยความเห็นชอบของสภาสถาบัน  
 แจ้งชื่อผู้รับโอนต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษา พร้อมทั้งรายละเอียดและเหตุผลความจำเป็น และ  
 มาตรา 102 วรรคสาม กำหนดว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของ  
 คณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจพิจารณาสั่งการตามความเห็นสมควร

กรณีไม่มีผู้รับโอนใบอนุญาต พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546  
 มาตรา 103 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าในกรณีที่ไม่มีผู้รับโอนใบอนุญาตเมื่อผู้รับใบอนุญาตตายหรือเมื่อ  
 ผู้รับใบอนุญาตสิ้นสภาพนิติบุคคลตามกฎหมาย ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดย  
 คำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจสั่งให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ในความ  
 ควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ทั้งนี้ จากพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว  
 ข้างต้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการในการสรรหาผู้ที่ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภ  
 มหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จะมีขั้นตอนในการสรรหา และมีการ  
 กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามโดยสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ ซึ่งแต่ละ  
 สถาบันอุดมศึกษาจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้แตกต่างกัน โดยไม่มีหลักเกณฑ์กลางในการ  
 ควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงเป็นช่องว่างให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งกำหนด  
 หลักเกณฑ์ในการสรรหาอธิการบดี หรือนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย  
 ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้ตามอำเภอใจ

## บทที่ 4

### ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลของสำนักงาน

#### คณะกรรมการการอุดมศึกษา กรณี การสรรหาอธิการบดี นายกสภา

#### มหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

หลักการกระจายอำนาจถือว่าเป็นนโยบายหลักและเป็นกระแสนิยมหลักที่ควบคู่กับกระแสโลกาภิวัตน์ ทุกรัฐบาลต้องดำเนินการอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ในขณะที่กระแสโลกาภิวัตน์ส่งเสริมความเป็นนานาชาติและสากลนิยม แต่การกระจายอำนาจเป็นกระแสที่ผูกพันท้องถิ่นนิยม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) โดยตรงในแต่ละเรื่อง จากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล เพื่อการบริหารการจัดการศึกษาที่มีความคล่องตัว เป็นอิสระ รวดเร็วมีประสิทธิภาพ จากบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้สถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษา จะต้องมีการปรับตัวเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ โดยสถานศึกษาจะต้องมีการพัฒนารูปแบบ การจัดการศึกษาที่เน้นการกระจายอำนาจ และมีคณะบุคคล คือ สภาสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบริหารองค์กร ประกอบกับกฎหมายได้กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีกรอบอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของแต่ละแห่งกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายยังไม่ครอบคลุมในเรื่องการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ในกรณีผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ถูกกล่าวหาหรือมีเรื่องร้องเรียนว่าเป็นผู้ที่ไม่เหมาะสม ในการดำรงตำแหน่ง หรือถูกองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญซึ่งมูลความผิด ซึ่งผู้วิจัยได้มองเห็น ปัญหาการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการ สภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยจะทำการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

#### 4.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

จากการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาทำหน้าที่รับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) มีอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ อำนาจในการพิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ และสนับสนุนทรัพยากร ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา ระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ และความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจเสนอแนะและให้ความเห็นในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่สถานศึกษาระดับปริญญาตรี ทั้งที่เป็นสถานศึกษาในสังกัดและสถานศึกษาในกำกับแก่คณะรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ยังมีหน้าที่ดำเนินการเสนอชื่อบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้เสนอชื่อของบุคคลที่ได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลสถานศึกษากลับไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความเหมาะสมของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้สถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม ในการสรรหา

ทั้งนี้ จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการในการกำกับดูแลสถานศึกษาในต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีอำนาจอิสระในด้านการบริหาร การเงิน การสอน การวิจัยได้เอง แต่ก็มีมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอิสระนั้น โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิการบดี และสภามหาวิทยาลัยไว้ในกฎหมายกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการกำหนดว่า สถาบันอุดมศึกษาจะสามารถใช้อำนาจอิสระในด้านใดได้บ้าง และได้แก้ไขอย่างไร อีกทั้งยังมีระบบการควบคุม ตรวจสอบการทำงานของอธิการบดี โดยกลไก



ของศาลปกครองอีกด้วย หรือในประเทศนิวซีแลนด์ ที่รัฐได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการดำเนินงาน ทั้งในด้านคุณภาพการบริหาร การเรียนการสอน จึงได้จัดให้มีหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ผู้วิจัยจึงเห็นควรนำมาตรการของต่างประเทศมาปรับใช้กับสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย โดยการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลสถานศึกษา ให้มีอำนาจในการติดตาม ตรวจสอบ การออกระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และประกาศของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์กลางที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด โดยรวมถึงให้มีอำนาจในการยับยั้งการแต่งตั้งหรือการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในสถาบันอุดมศึกษา ในกรณีที่เกิดปัญหาความขัดแย้ง ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

#### 4.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

จากการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบประเด็นที่น่าสนใจว่า กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดระเบียบวิธีสำหรับระบบบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะตามมาตรา 14 (3) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา “ก.พ.อ.” กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ทำให้ “ก.พ.อ.” มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานต่างๆ ดังนี้

4.2.1 หลักเกณฑ์วิธีการสอบคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

4.2.2 หลักเกณฑ์การต่อเวลาราชการ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรอบของตำแหน่ง อันดับเงินเดือนของตำแหน่งและจำนวนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่พึงมีในสถาบัน อุดมศึกษานั้น รวมทั้งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่ง และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง

4.2.3 หลักเกณฑ์ในการอนุมัติให้สถาบันอุดมศึกษาบรรจุและแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและความชำนาญงานสูงเข้ารับราชการในตำแหน่งวิชาการ โดยให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าเงินเดือนที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น

4.2.4 การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์

4.2.5 การเลื่อนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้น

4.2.6 การโอนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารในต่างสถาบันอุดมศึกษา

4.2.7 การรับโอนข้าราชการที่มีใช้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและมีใช้ข้าราชการการเมือง และการรับโอนพนักงานส่วนท้องถิ่นมาเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

4.2.8 การกลับเข้ารับราชการ การนับวันรับราชการ และเงินเดือนที่จะได้รับของผู้ขอกลับเข้ารับราชการ

อนึ่ง แต่ในสภาพตามความเป็นจริงปรากฏว่า “ก.พ.อ.” มิได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ ได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิไว้ รวมทั้งมิได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของ “ก.พ.อ.” ให้มีอำนาจตรวจสอบข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ ได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิไว้แต่อย่างใด

ทั้งนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศปรากฏว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิการบดี และสภามหาวิทยาลัยไว้ในกฎหมายกลาง ซึ่งทำให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีมาตรฐานเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการให้มีมาตรฐานกลางเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ ได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นตำแหน่งบริหารระดับสูง ซึ่งจะต้องคัดกรองให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม จริยธรรม และเป็นที่ยอมรับของประชาคมในสถานศึกษา ดังนั้น ในการกำหนดหลักเกณฑ์กลางจึงต้องให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการกำกับดูแลสถานศึกษา ที่มุ่งเน้นให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหาร โดยนำหลักการในเรื่องกำกับดูแลมาปรับใช้ กล่าวคือ การกำกับดูแลจะต้องมาจากส่วนกลาง และการกำกับดูแลจะต้องก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมาย จากหลักการดังกล่าว ตลอดจนแนวคิดในต่างประเทศ ผู้วิจัยจึงเห็นควรนำมาปรับใช้กับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกำหนดทั้งคุณวุฒิทางการศึกษา และประสบการณ์ในการสอน หรือประสบการณ์ด้านการบริหาร รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามให้ชัดเจน เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งถือปฏิบัติเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลาง และเห็นควรให้เพิ่มเติมในส่วนของมาตรการในการควบคุมการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และประกาศ

ของฝ่ายบริหารในสถาบันอุดมศึกษา พร้อมทั้งกำหนดมาตรการลงโทษแก่สถาบันอุดมศึกษาที่ดำเนินการฝ่าฝืน

#### 4.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสามารถกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาได้ ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การออกคำสั่ง หรือการออกกฎ ระเบียบ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ให้อำนาจกับสภาสถาบันอุดมศึกษาในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ แต่กลับไม่มีการกำหนดวิธีการควบคุมการใช้อำนาจ

ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2542 ส่งผลให้มีการกระจายอำนาจทางการบริหารไปสู่สถานศึกษา ซึ่งหลักการกระจายอำนาจจากที่ได้ศึกษามานั้น จะมีลักษณะเป็นการที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรองๆ ลงมา โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่จะให้หน่วยงานแต่ละระดับมีขีดความสามารถตัดสินใจและดำเนินการที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งการกระจายอำนาจในด้านการบริหารจัดการไปสู่สถานศึกษาแต่ละแห่ง ซึ่งมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ ให้อำนาจที่จะดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารกิจการภายในสถาบันอุดมศึกษาได้เอง ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา โดยไม่มีมาตรการในการตรวจสอบหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัย

ทั้งนี้จากการศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะหลักการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งการควบคุมฝ่ายปกครอง หมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และรวมไปถึงการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหาย หรือได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองทั้งที่เป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเองและการควบคุมจากองค์กรฝ่ายอื่นที่มีใช้ฝ่ายปกครอง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการควบคุมฝ่ายปกครองก็คือ การคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง แต่การดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยกลับไม่มีลักษณะการ

ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น ไม่มีการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ไม่มีการควบคุมตรวจสอบตรวจสอบโดยกลไกฝ่ายบริหาร ประกอบกับจากการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ ที่รัฐได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการดำเนินงานทั้งในด้านคุณภาพการบริหาร การเรียนการสอน จึงได้มีการจัดให้มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษา หรือในสหราชอาณาจักร ที่ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาและการจ้างงาน มีหน้าที่รับผิดชอบการศึกษาทั้งหมด<sup>1</sup> ในส่วนของการอุดมศึกษามีสภามหาวิทยาลัย (Court) ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ตัดสินใจเรื่องที่เป็นนโยบายทั่วไปและจะไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานประจำของมหาวิทยาลัย องค์กรระดับรองลงมา คือ สภการบริหารของสถาบัน (Senate) ซึ่งโดยทั่วไปประกอบด้วยบุคลากรวิชาชีพ สหภาพการค้าและอื่นๆ โดยทำหน้าที่ตัดสินใจเรื่องที่อยู่นอกเหนือความสามารถของคณะวิชา ซึ่งการดำเนินงานของแต่ละองค์กรจะมีความเป็นอิสระต่อกัน สามารถถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีอำนาจอิสระในด้านการบริหาร การเงิน การสอน การวิจัยได้เอง แต่ก็มีมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอิสระ โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิการบดี และสภามหาวิทยาลัยไว้ในกฎหมายกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการกำหนดว่า สถาบันอุดมศึกษาจะสามารถใช้อำนาจอิสระในด้านใดได้บ้าง และได้แค่ไหนอย่างไร อีกทั้งยังมีระบบการควบคุม ตรวจสอบการทำงานของอธิการบดี โดยกลไกของศาลปกครองอีกด้วย จากข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นควรนำแนวทางในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของต่างประเทศมาปรับใช้กับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย โดยเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับแต่ละแห่ง โดยกำหนดให้คณะบุคคลทั้งทั้ง 3 ชุด ในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้แก่ สภาสถาบันอุดมศึกษา สภาคณาจารย์และข้าราชการและสภาวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลกันไว้ ทั้งนี้ ย่อมเป็นการสร้างมาตรการในการควบคุมภายในสำหรับผู้บริหารระดับสูงได้เป็นอย่างดี

#### 4.4 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกระเบียบ ข้อบังคับ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

ในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะฝ่ายปกครอง โดยหลักการแล้วจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งการใช้อำนาจนั้นมีสองลักษณะ คือ ลักษณะของการใช้อำนาจผูกพันและลักษณะของการใช้อำนาจดุลพินิจ ซึ่งอำนาจผูกพัน เป็นอำนาจที่กฎหมาย

<sup>1</sup> กมล สุคประเสริฐ, โครงสร้างการบริการการศึกษาประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546) น. 4.

กำหนดให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองนั้นจะต้องออกคำสั่ง และจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น ลักษณะของการใช้อำนาจผูกพันนั้น จึงเป็นการตัดสินใจในทางกฎหมายที่ต้องมีข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นมาก่อน ถ้าข้อเท็จจริงอย่างนี้ เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ที่ผูกพันที่ว่าต้องตัดสินใจไปในทางที่กฎหมายกำหนดไว้ จะตัดสินใจเป็นอย่างอื่น ไม่ได้ สำหรับอำนาจดุลพินิจ เป็นเสรีภาพที่กฎหมายกำหนดให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ในอันที่จะตัดสินใจว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง สมควรเลือกคำสั่งใดในบรรดาคำสั่ง หลายๆ อย่างที่แตกต่างกันออกไป และทั้งอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจส่วนใหญ่แล้วกฎหมาย จะกำหนดให้ใช้อำนาจทั้งสองนี้ไปด้วยกัน กล่าวคือ เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดเกิดขึ้นแล้ว องค์กร ฝ่ายปกครองของรัฐจะต้องออกคำสั่งในเรื่องนั้นๆ แต่จะออกคำสั่งอย่างไรนั้นสามารถตัดสินใจได้ อย่างมีอิสระตามที่กฎหมายเปิดช่องไว้

กรณีที่สถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารงาน มีอำนาจในการกำหนด ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของ ตนเองโดยเฉพาะในการออกกฎ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง ได้ด้วยตนเอง ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ ที่สมบูรณ์ แต่การที่มีความเป็นอิสระเช่นนั้น ในสังคมอุปถัมภ์ของประเทศไทยที่ยังมีการให้ ความช่วยเหลือสนับสนุนพวกพ้องอยู่ ทำให้ผู้บริหารงานที่ได้รับอำนาจไป อาจขาดความโปร่งใส ในการบริหารงานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาต้องดำเนินงาน ภายใต้ข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาที่ออกมาเป็นหลักเกณฑ์ในการบริหาร แต่ข้อบังคับ ที่ตราออกมาบังคับใช้นั้นกลับออกมาบังคับใช้ได้อย่างคล่องตัวเกินไปจนเกิดปัญหาได้

จึงเห็นได้ว่าหากกรณีดังกล่าวไม่มีปัญหาข้อขัดแย้งเกิดขึ้น ข้อบังคับที่ตราขึ้น แต่เนื้อความขัดกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายแต่ไม่มีการตรวจสอบข้อบังคับดังกล่าว ข้อบังคับนั้น ก็ยังสามารถบังคับใช้ได้อันอาจก่อให้เกิดความยุติธรรมได้โดยอาจเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้หนึ่ง ผู้ใดได้ ซึ่งในการนี้กลับไม่มีการคานอำนาจดังกล่าว

อีกทั้งปัญหาการออกระเบียบหรือข้อบังคับโดยผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งจากการศึกษา หลักการมีส่วนได้เสีย ซึ่งมีหลักและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักการมีส่วนได้เสียตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์จาก ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริงและจากหลักการมีส่วนได้เสีย ตามมาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 และ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ อธิการบดี นายก สภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นบุคคลสาธารณะที่ต้องอาศัยความ



ไว้วางใจจากบุคลากรในมหาวิทยาลัยและยังต้องมีภาพลักษณ์ที่ดีในแวดวงของสถาบันอุดมศึกษาด้วย แต่ด้วยเหตุผลในเรื่องของผลประโยชน์บางประการ ทำให้บุคคลเหล่านั้นอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ส่งผลให้มีพฤติกรรมที่เข้าลักษณะเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่เป็นกลางขึ้น ซึ่งเป็นข้อบกพร่องทางจริยธรรมประการหนึ่ง เพราะหากปรากฏว่าคณะกรรมการในสภาวิทยาลัยเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ก็ต้องห้ามหรือถูกตัดสิทธิมิให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองเสียตั้งแต่ต้น หรือหยุดการพิจารณาไว้ก่อน ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

แม้การปฏิบัติราชการทางปกครองจะมีกฎหมายที่ให้แนวทางในการปฏิบัติเพื่อเป็นหลักประกันของความโปร่งใส ถูกต้องและเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง แต่ในกรณีของการปฏิบัติราชการในด้านการบริหารสถาบันอุดมศึกษา เช่น การออกข้อบังคับมหาวิทยาลัย

การออกระเบียบมหาวิทยาลัย กลับไม่มีข้อกำหนดในระดับมหาวิทยาลัยใดๆ กำกับการใช้ดุลพินิจไว้โดยเฉพาะ ทำให้การพิจารณาทางปกครองของคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยขาดความโปร่งใส และทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย ทำให้ผู้มีอำนาจสามารถใช้อำนาจดุลพินิจในการสร้างผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องได้ บทกฎหมายอนุบัญญัติของมหาวิทยาลัยอื่นๆ ที่มีอยู่ ในปัจจุบันไม่มีข้อบังคับเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติโดยตรง ประกอบกับการกระจายอำนาจ ในการบริหารการศึกษา ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งทำให้ผู้บริหารในสถานบันอุดมศึกษามีได้ดำเนินถึงการใช้อำนาจภายใต้หลักธรรมาภิบาล จึงนำไปสู่การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อออกหลักเกณฑ์เอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องหรือกลุ่มผลประโยชน์ของตน

ทั้งนี้ ปัจจุบันสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรสูงสุดที่กำกับดูแลและติดตามการทำงานของอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา การใช้อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่มุ่งขาดประสิทธิภาพ การเชื่อมโยงนโยบายสู่การปฏิบัติ การกำกับ และการตรวจสอบติดตามผลตามมติหรือผลการประชุมสภามหาวิทยาลัยในแต่ละครั้ง สาเหตุเนื่องจาก

- (1) โครงสร้างของสภาสถาบันอุดมศึกษาไม่เป็นธรรมาภิบาล
- (2) สภาสถาบันอุดมศึกษาทำงานในลักษณะของงานประจำตามหน้าที่มากกว่างานในเชิงการกำกับ ติดตาม และการกำหนดนโยบาย
- (3) วัฒนธรรมของสังคมไทยที่ให้เกียรติ และเกื้อกูลกัน
- (4) กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาส่วนหนึ่งขาดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และภารกิจด้านอุดมศึกษา

(5) ขาดข้อมูลสารสนเทศที่ครบถ้วน ชัดเจนในการบริหารจัดการ การตัดสินใจ และการทำงานเชิงรุก

(6) สถานศึกษานอคมศึกษาเป็นองค์คณะบุคคลทำงานโดยใช้การประชุม

จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมีหน่วยงานรองรับสนับสนุนการทำงานเพื่อเป็นเครื่องมือกลไกในการขับเคลื่อนการทำงาน เมื่อไม่มีการทำงานจึงขาดความต่อเนื่อง และการกำกับติดตามที่ดี ทั้งนี้เพราะหลายสถานศึกษายังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานรองรับการทำงานของสถานศึกษานอคมศึกษา ควรมีการจัดตั้ง “สำนักงานสถานศึกษานอคมศึกษา” เพื่อเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่จะเสริมหนุนประสิทธิภาพการทำงานของสถานศึกษานอคมศึกษาอันจะส่งผลให้สถานศึกษานอคมศึกษาต่างๆ สามารถพัฒนางานตามแผนพัฒนาอคมศึกษาข้างต้นในสาระ โดยเฉพาะด้านธรรมาภิบาล<sup>2</sup>

ผู้บริหารจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ของการเป็นกรรมการสถานศึกษานอคมศึกษา และการบริหารสถานศึกษานอคมศึกษาอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะกรรมการสถานศึกษานอคมศึกษาที่มาจากบุคคลภายนอกบางท่านมิได้มีความรู้ความเข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ของตน รวมทั้งไม่มีความเข้าใจธรรมชาติ เอกลักษณะ หรือความโดดเด่นที่เป็นลักษณะเฉพาะของสถานศึกษานอคมศึกษา ตลอดจนไม่มีความรู้ความเข้าใจในวัฒนธรรมของสถาบันที่ตนเข้าไปร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษานอคมศึกษาอยู่ด้วย มีผลทำให้เกิดความย่อหย่อน ผลประโยชน์ทับซ้อน การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพขาดทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องผสมผสานการกำกับดูแลด้วยกฎ ระเบียบ และการสนับสนุน รวมทั้งภาระหน้าที่ในการขับเคลื่อนการอคมศึกษาในภาพรวมเพื่อให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า นอกจากแนวทางในการแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีอีกแนวทางหนึ่งที่หลายหน่วยงานรวมถึงต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และประเทศนิวซีแลนด์ เป็นต้น นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาในเรื่องการตรวจสอบหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ การจัดตั้งองค์กรอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของสถานศึกษานอคมศึกษา เพื่อมิให้ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ และให้ใช้อำนาจตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยสมควรเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระจากการบริหารงานภายในสถานศึกษานอคมศึกษาอย่างแท้จริง การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวจึงอาจกระทำโดยอาศัยการควบคุมโดยองค์กรภายนอกซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรพิเศษ และมีศักยภาพเพียงพอที่จะ

<sup>2</sup> กมลินทร์ พินิจภูวดล, “การจัดตั้งสำนักงานสภามหาวิทยาลัย,” สรุปผลการสัมมนา, 2553 : น. 2.

รับผิดชอบผลการดำเนินการของตนได้ องค์กรในลักษณะเช่นนี้ ควรเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลาง  
ทางการเมือง และเป็นอิสระจากการบริหารงานภายในสถาบันอุดมศึกษาอย่างแท้จริง



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

โดยสภาพทั่วไปกฎหมายที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเป็นนิติบุคคลจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการไว้ เพื่อให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยเหล่านั้นเป็นไปตามลักษณะ รูปแบบ หลักการหรือวิธีการจัดระเบียบองค์กรบริหารของรัฐ เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ดังนั้น กฎหมายจึงรับรองความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจ ทำให้สถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารงาน มีความสามารถในการกำหนดบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎ ข้อบังคับ คำสั่งได้ด้วยตนเอง ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ที่ได้กำหนดกลไกการกระจายอำนาจทางการบริหารไปสู่สถานศึกษา

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษา สนับสนุนทรัพยากร ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา ระดับอุดมศึกษา และเสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารของสำนักงาน ให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือคณะรัฐมนตรี เสนอแนะและให้ความเห็นในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแก่สถานศึกษาระดับปริญญา และกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้าที่รับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการการอุดมศึกษาและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องใดๆ ดังนั้น หากเกิดปัญหาหรือกรณีพิพาทในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาทั้งในส่วน of สภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะในเรื่องการสรรหาอธิการบดี

นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จึงไม่มีอำนาจในการเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งสามารถแยกประเด็นปัญหาได้ ดังนี้

5.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

จากการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดกลไกการกระจายอำนาจทางการบริหารไปสู่สถานศึกษา ซึ่งได้ปรับปรุงโครงสร้างการองค์กรและให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเชิงวิชาการและมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ตามกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง โดยมีคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาทำหน้าที่รับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจเสนอแนะและให้ความเห็นในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่สถานศึกษาระดับปริญญาตรีทั้งที่เป็นสถานศึกษาในสังกัดและสถานศึกษาในกำกับแก่คณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ยังมีหน้าที่ดำเนินการเสนอชื่อบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้เสนอชื่อของบุคคลที่ได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลสถานศึกษา กลับไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความเหมาะสมของผู้ซึ่งจะดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้สภาสถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจในการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรมในการสรรหา



5.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสำหรับผู้ดำรงตำแหน่ง อธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

จากการศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบประเด็นที่น่าสนใจว่า กฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดระเบียบ วิธีการเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะตามมาตรา 14 (3) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ทำให้ ก.พ.อ. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานต่างๆ แต่ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง อธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยไว้ รวมทั้งมิได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของ ก.พ.อ. ให้มีอำนาจตรวจสอบข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการได้มาของผู้ดำรงตำแหน่ง อธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ไว้แต่อย่างใด จึงเป็นช่องว่างที่ทำให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง กำหนดหลักเกณฑ์ตามอำเภอใจ โดยที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา ไม่มีอำนาจดำเนินการใดๆ เนื่องจากไม่มีมาตรฐานหลักเกณฑ์กลางที่วางแนวทางให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งถือปฏิบัติตาม

5.1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

จากการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดกลไกการกระจายอำนาจทางการบริหารสถาบันอุดมศึกษาสู่สถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสามารถกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาได้เอง ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต การออกคำสั่ง หรือการออกกฎ ระเบียบ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่กลับไม่มีการกำหนดวิธีการในการควบคุม หรือการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ส่งผลให้สภาสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งอาศัยช่องว่างดังกล่าว บริหารกิจการภายในสถาบันอุดมศึกษา โดยไม่ยึดหลักธรรมาภิบาล อีกทั้งยังไม่มีมาตรการในการตรวจสอบหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษา

5.1.4 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกระเบียบ ข้อบังคับ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

การที่สถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารงาน มีอำนาจในการกำหนดบุคคลผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะในการออกกฎ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง ได้ด้วยตนเอง ภายใต้หลักการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ แต่การที่มีความเป็นอิสระเช่นนั้น ในสังคมอุปถัมภ์ของประเทศไทยที่ยังมีการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนพวกพ้องอยู่ ทำให้ผู้บริหารงานที่ได้รับอำนาจไป อาจขาดความโปร่งใสในการบริหารงานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ต้องดำเนินงานภายใต้ข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาที่ออกมาเป็นหลักเกณฑ์ในการบริหาร แต่ข้อบังคับที่ตราออกมาบังคับใช้นั้น กลับออกมาบังคับใช้ได้อย่างคล่องตัวเกินไปจนเกิดปัญหาได้ เช่น ปัญหาการออกระเบียบหรือข้อบังคับโดยผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเปลี่ยนไปจากเมื่อครั้งยังเป็นทบวงมหาวิทยาลัย ที่มีอำนาจในการดำเนินการกับสถาบันอุดมศึกษาได้หลายเรื่อง เปลี่ยนมาเป็นองค์กรที่กำกับดูแล โดยสภามหาวิทยาลัยจะมีอิสระในการบริหารจัดการได้เอง ซึ่งหากเกิดปัญหาธรรมชาติในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาทั้งในส่วนของสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะในเรื่องการสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ไม่มีอำนาจในการเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 5.2.1 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีอำนาจในการติดตาม ตรวจสอบ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และประกาศของสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์กลางที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด โดยรวมถึงให้มีอำนาจในการยับยั้งการแต่งตั้งหรือการดำเนินการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในสถาบันอุดมศึกษา ในกรณีที่เกิดปัญหา

ความขัดแย้ง ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

5.2.2 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายคณบดี คณบดี และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกำหนดทั้งคุณวุฒิทางการศึกษา และประสบการณ์ในการสอน หรือประสบการณ์ด้านการบริหาร รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามให้ชัดเจน เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งถือปฏิบัติเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลาง

ทั้งนี้ เห็นควรให้เพิ่มเติมในส่วนของมาตรการในการควบคุมการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และประกาศของฝ่ายบริหารในสถาบันอุดมศึกษา พร้อมทั้งกำหนดมาตรการลงโทษแก่สถาบันอุดมศึกษาที่ดำเนินการฝ่าฝืน

5.2.3 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับแต่ละแห่ง

สืบเนื่องจากมาตรการควบคุมภายในที่กำหนดในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา เช่น ฝ่ายกฎหมายซึ่งทำหน้าที่โดยนิติกรของสถาบันอุดมศึกษาสามารถตรวจสอบกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาสถาบันอุดมศึกษาแล้ว หรือการอุทธรณ์ ร้องทุกข์สำหรับบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับความคับข้องใจจากการออกกฎต่างๆ แต่กระบวนการควบคุมภายในดังกล่าว ยังไม่สามารถตรวจสอบการกระทำที่เป็นการพิจารณาทางปกครองโดยผู้มีส่วนได้เสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะอิทธิพลของผู้บริหารที่มีผลต่อผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งในการกำหนดโครงสร้างของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง จะประกอบไปด้วยคณะบุคคลที่สำคัญ 3 ชุดหลักๆ คือ สภาสถาบันอุดมศึกษา สภาคณาจารย์และข้าราชการ และสภาวิชาการ โดยแต่ละคณะบุคคลจะมีการบริหารงานภายใต้การบังคับบัญชาของอธิการบดี ทำให้ไม่มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับแต่ละแห่ง โดยกำหนดให้คณะบุคคลทั้ง 3 ชุด ดังกล่าว มีการบริหารงานเป็นอิสระ และมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกันไว้ ซึ่งจะเป็นการสร้างมาตรการในการควบคุมภายในสำหรับผู้บริหารระดับสูงได้เป็นอย่างดี

5.2.4 จัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษา

แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการในเรื่องการสรรหาอธิการบดี นายคณบดี

มหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิได้เอง แต่กลับไม่มีการกำหนดวิธีการควบคุมหรือการถ่วงดุลการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัย ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า นอกจากแนวทางในการแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีอีกแนวทางหนึ่งในต่างประเทศและในหลายหน่วยงานได้นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาในเรื่องการตรวจสอบหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ การจัดตั้งองค์กรอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อมิให้ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ และให้ใช้อำนาจตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยสมควรเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระจากการบริหารงานภายในสถาบันอุดมศึกษาอย่างแท้จริง การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวจึงอาจกระทำได้โดยอาศัยการควบคุมโดยองค์กรภายนอกซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรพิเศษ และมีศักยภาพเพียงพอที่จะรับผิดชอบผลการดำเนินการของตนได้ องค์กรในลักษณะเช่นนี้ ควรเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและเป็นอิสระจากการบริหารงานภายในสถาบันอุดมศึกษาอย่างแท้จริง



**บรรณานุกรม**



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กมล สูดประเสริฐ. โครงสร้างการบริการการศึกษาสหราชอาณาจักร. กรุงเทพมหานคร :

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546.

กมล สูดประเสริฐ. โครงสร้างการบริการการศึกษาระดับมัธยมศึกษา. กรุงเทพมหานคร :

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546.

กมล สูดประเสริฐ. โครงสร้างการบริการการศึกษาระดับมัธยมศึกษา. กรุงเทพมหานคร :

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546.

กมล กอบกัยกิจ. “มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขผลประโยชน์ขัดกันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

กอบกุล จามรนาค. “วิธีการและผลกระทบของการได้มาซึ่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยของรัฐ.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545.

กมลทินทร์ พินิจกุล. “จดหมายข่าวธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย ปีที่ 4 (ฉบับที่ 2)”.

(เมษายน - มิถุนายน 2555) : 21-22.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร :

จรัสการพิมพ์, 2540

เชาวนะ ไตรมาศ. “องค์กระอิสรระตามรัฐธรรมนูญใหม่,” ใน รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 2 : ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์ปฏิรูปการเมือง.

จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 478. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน

ศาลรัฐธรรมนูญ, 2546.

นันทวัฒน์ บรรณานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 2 .พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. กฎหมายปกครอง 2. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “องค์กรอิสระกับผลปฏิรูปการเมือง.” สรุปผลโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี 2549. จัดทำโดยสถาบันพระปกเกล้า จังหวัดนนทบุรี, 2549.
- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (ม.ป.ป.).
- ประเวศ วะสี. การปฏิรูปการศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542.
- เพ็ญศรี เพ็ญสาธิต. “อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง : ศึกษากรณีองค์การเทศบาล.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- กูริชญา วัฒนรุ่ง. ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2543.
- กูริชญา วัฒนรุ่ง. หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545.
- โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544.
- กูริชญา วัฒนรุ่ง (2547) “การเพิ่มอำนาจทางกฎหมายของฝ่ายบริหารภายใต้หลักนิติรัฐ” ในรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 3 : ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547.
- วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ และสุขุม นวลสกุล. (2543). การเมืองและการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐ และหลักกฎหมายมหาชน. (โครงการตำรา และเอกสาร

- ประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2557.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. นิติรัฐ: หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนุญเสรีประชาธิปไตย : ในข้อความคิด และหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักความชอบด้วยกฎหมายและดุลพินิจของฝ่ายปกครอง : หลักสูตร การเรียนรู้กฎหมายมหาชนด้วยตนเอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน, 2548.
- ศรีน้อย โปวาทอง. ระบบการศึกษาของอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการ สภาการศึกษา, 2538.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง.” ใน รวมบทความ 60 ปี ดร. ปรีดี เภษมทรัพย์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.
- สุมิตรา แก้วอินทร์. “วิเคราะห์รูปแบบทางเลือกระบบการสรรหาผู้บริหารระดับสูงของ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยี สังกม (เกริก), 2537.
- สุภัทร บุญส่ง. “ปัญหาทางกฎหมายในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และเอกศักดิ์ คงตระกูล. การประเมินบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และเงื่อนไขการต่อสัญญาจ้าง, 2546.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2542). คู่มือการสืบสวนและการวินิจฉัยกฎหมายเกี่ยวกับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิศิษฏ์สรอรรถ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (กรกฎาคม 2546). รายงานการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหาร จัดการสถาบันการศึกษาแนวใหม่ หน้า 66-69.
- หลวงประดิษฐมนูธรรม. “คำอธิบายกฎหมายปกครอง.” ใน เอกสารประชุมกฎหมายมหาชนและ เอกชน. จัดทำโดยคณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร (ม.ป.ป).

## ภาษาต่างประเทศ

Bryan A. Garner. "Black' s Law Dictionary (6th ed.)." St. Paul, MN: West, 2004.

Hornby A S. "Oxford advanced learner's dictionary of current english (6th ed.)."

London: Oxford University Press, 2002.



**ประวัติผู้เขียน**

ชื่อ - นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ดาวเรือง นิมิตจิตภักดี

พ.ศ. 2545 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2547 ประกาศนียบัตร สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความ  
แห่งสหภาพนายความ

นิติกรปฏิบัติการ

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

นิติกรชำนาญการ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระบุรี เขต 1