

กฎหมายหลัก  
ที่เกี่ยวข้อง  
กับอุดมศึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์

จัดทำโดย สถาบันคลังสมองของชาติ



# คำนำ



หนังสือเล่มเล็ก “*กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา*” นี้ ได้เรียบเรียงขึ้นเพื่อใช้ประกอบการบรรยาย และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ในหลักสูตร “*ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา*” สำหรับกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจัดโดยสถาบันธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย ภายใต้สถาบันคลังสมองของชาติ มูลนิธิส่งเสริมทบวงมหาวิทยาลัย

สถาบันธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย เห็นว่าสิ่งที่เรียบเรียงขึ้นนี้เป็นเรื่องที่น่าสนใจ และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่สมควรนำมาพิมพ์เผยแพร่ เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย อันจะเป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

ขอขอบคุณสถาบันธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย ภายใต้สถาบันคลังสมองของชาติที่จัดพิมพ์หนังสือเล่มเล็กนี้ หวังว่าจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาสภาสถาบันอุดมศึกษาต่อไป

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์

1 กันยายน 2557

## สารบัญ

1. ลักษณะพิเศษของสถาบันอุดมศึกษาที่แตกต่างไปจากส่วนราชการโดยทั่วไป	4
1.1 มหาวิทยาลัยของรัฐมีพระราชบัญญัติจัดตั้งโดยเฉพาะ	4
1.2 มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นนิติบุคคลในภาคมหาชน	6
1.3 มหาวิทยาลัยของรัฐมีขอบวัตถุประสงค์ที่จำกัด ชัดเจน	7
1.4 มหาวิทยาลัยของรัฐบริหารจัดการเบ็ดเสร็จโดยสภามหาวิทยาลัย	8
2. ความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับมหาวิทยาลัยในระบบราชการ	10
2.1 ความแตกต่างในเรื่องการบริหารงานทั่วไป	11
2.2 ความแตกต่างในเรื่องการบริหารงานบุคคล	12
2.3 การบริหารงบประมาณและการเงิน	13
2.4 ความแตกต่างในเรื่องการควบคุมจากรัฐ	15
3. ความเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายมหาชนที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานมหาวิทยาลัย	17
3.1 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	17
3.2 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	19
3.3 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540	21
3.4 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542	23
4. ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับหน่วยงานกลางของรัฐ	25
4.1 ความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	26
4.2 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานกลางที่กำหนดนโยบายอุดมศึกษา	27
4.3 หน่วยงานกลางประเมินมาตรฐานทางการศึกษา	28
4.4 หน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบควบคุมของรัฐ	30

## กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา



ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์

ในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับและมหาวิทยาลัยในสังกัดที่ยังอยู่ในระบบราชการ ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาประเภทหนึ่งที่เป็นองค์กรของรัฐ และมีกฎหมายจัดตั้งเป็นของตนเองโดยเฉพาะ ซึ่งกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลในภาคมหาชนนั้น มีความจำเป็นที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ จำต้องมีความเข้าใจลักษณะพื้นฐานของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่มีลักษณะการจัดองค์กรและขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างไปจากองค์กรของรัฐอื่นๆ ที่อยู่ในระบบราชการ (1.4.1) และจะต้องสามารถจำแนกความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐที่ยังคงเป็นส่วนราชการอยู่กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (1.4.2)

และจากนั้น จะต้องสามารถเข้าใจหลักการสำคัญของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายที่มาจากความเปลี่ยนแปลงของกรอบความคิดในเรื่องหลักเกณฑ์การใช้อำนาจขององค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามแนวทางของระบบกฎหมายมหาชน ที่ส่งผลให้มีการตรากฎหมายใหม่ๆ ที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรและเจ้าหน้าที่ในภาครัฐที่เกิดขึ้นในระหว่างระยะเวลา 20 ปีหลังนี้ (1.4.3) และในฐานะที่เป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้น มหาวิทยาลัยของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและการกำหนดกรอบการดำเนินงานของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานกลางในการควบคุม ตรวจสอบและประเมินสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (1.4.4) ด้วย

## 1. ลักษณะพิเศษของสถาบันอุดมศึกษา ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการโดยทั่วไป

แม้ว่าจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลในภาครัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น และเป็นที่ยอมรับและเข้าใจโดยทั่วไป ทั้งจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีมาก่อนการปฏิรูปการศึกษา (ซึ่งกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นส่วนราชการ มีสถานะเป็นกรมในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย) และจากความเข้าใจของบุคลากรในมหาวิทยาลัยและในกระทรวงศึกษาธิการ ว่ามหาวิทยาลัยของรัฐมีสถานะเทียบเท่ากรม และอธิการบดีมีสถานะเทียบเท่ากับอธิบดีในระบบราชการก็ตาม แต่แท้จริงแล้ว มหาวิทยาลัยของรัฐมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างไปจากกรมทั้งหลายในระบบราชการส่วนกลาง ความแตกต่างหรือการมีลักษณะพิเศษเฉพาะของมหาวิทยาลัยของรัฐเหล่านี้ เป็นความแตกต่างในหลักการสำคัญที่ทำให้โครงสร้างการบริหารอำนาจหน้าที่ และกระบวนการบริหารงานมหาวิทยาลัยของรัฐมีความแตกต่างไปจากโครงสร้างการบริหาร อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นและลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยของรัฐเช่นนี้ ยังคงมีอยู่ต่อไป แม้เมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐเปลี่ยนสถานภาพจากการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอีกด้วย ดังนั้น การพิจารณาและสร้างกรอบความคิดทางกฎหมายและการบริหารงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงจะต้องเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจลักษณะพิเศษของความเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยทั้งสิ้นประการต่อไปนี้เสียก่อน

### 1.1 มหาวิทยาลัยของรัฐมีพระราชบัญญัติจัดตั้งโดยเฉพาะ

มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเอง โดยเฉพาะ ทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งต่างฉบับกัน ทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งรวมในลักษณะเป็นกลุ่มมหาวิทยาลัยที่กำหนดกรอบวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างการบริหารงานให้เป็นอย่างเดียวกัน (เช่น ในกรณีกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ และมหาวิทยาลัยราชชมงคล) การจัดตั้งขึ้นโดยมีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเองเช่นนี้ทำให้มหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์ชัดเจน

ให้ต้องดำเนินการ มีลักษณะวิธีการดำเนินกิจการมหาวิทยาลัย มีโครงสร้างองค์กรบริหารและมีระบบบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากส่วนราชการระดับกรมทั้งหลาย ซึ่งไม่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งกรมขึ้นโดยเฉพาะ หากแต่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางฉบับเดียวที่กำหนดให้มีการกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ขึ้นรวมกันทั้งหมด และมีโครงสร้างการจตุตถกรมและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงที่กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง แต่ไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือกรอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงานในระดับกรมไว้

นอกจากนั้น ในเรื่องวิธีการบริหารงานและการแบ่งโครงสร้างการทำงานตลอดจนสายการบังคับบัญชานั้น กรมอื่นๆ ทุกกรมในฐานะส่วนราชการ ถูกกำหนดให้ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้พระราชบัญญัติกลางฉบับหนึ่งคือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในขณะที่มหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติของตนเองโดยเฉพาะที่กำหนดโครงสร้างองค์กรในการบริหาร กรอบอำนาจหน้าที่ภารกิจและวิธีดำเนินกิจการมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งแต่ละมหาวิทยาลัย เพื่อให้มหาวิทยาลัยของรัฐสามารถปฏิบัติภารกิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่จำเป็นต้องจัดโครงสร้างองค์กรการบริหาร หรือใช้วิธีการดำเนินงานอย่างเดียวกันกับกรมอื่นๆ ในระบบราชการ

การที่มหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นของตนเอง และสามารถกำหนดโครงสร้างการบริหารและวิธีการดำเนินงานตลอดจนกรอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่แตกต่างกันได้นี้เองที่เป็นลักษณะพิเศษเฉพาะทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีความแตกต่าง และไม่ต้องใช้วิธีการปฏิบัติงานอย่างเดียวกับส่วนราชการในระดับกรมทั้งหลาย ดังที่เคยมีความเข้าใจผิดในเรื่องดังกล่าวมาก่อนหน้านี้

## 1.2 มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นนิติบุคคลในภาคมหาชน

ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐทุกฉบับ กำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นนิติบุคคล การเป็นนิติบุคคลขององค์กรในภาคมหาชนมีความหมายว่า นิติบุคคลนั้นจะมีความเป็นอิสระของตนโดยเฉพาะ แยกต่างหากมาจากรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลในภาคมหาชนหลักในการบริหารประเทศ และเป็นการรับรองความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งอย่างมีนัยสำคัญ เพราะการเป็นนิติบุคคลนั้น หมายความว่าองค์กรนั้น สามารถมีเจตจำนงเป็นของตนเองโดยเฉพาะ มีทรัพย์สินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองและจัดการทรัพย์สินของตนได้เองโดยไม่ต้องไปขอความเห็นชอบจากบุคคลอื่น มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือจ้างบุคลากรให้เป็นบุคลากรของตนเองเพื่อปฏิบัติหน้าที่ สามารถก่อนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ ได้ และสามารถฟ้องร้องคดีเรียกร้อยสิทธิของตนจากบุคคลอื่นต่อศาลหรืออาจต้องถูกฟ้องร้องให้รับผิดชอบในการกระทำของตนในศาลได้ด้วย การมีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงเป็นพื้นฐานหรือองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของความเป็นอิสระของหน่วยงานหรือขององค์กรต่างๆ เพราะเป็นการเริ่มต้นประกาศการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ขององค์กรนั้นๆ นั้นเอง และการมีลักษณะเป็นนิติบุคคลก็เป็นหลักฐานสำคัญที่รับรองและแสดงสถานภาพในการที่จะดำเนินงานจัดการอุดมศึกษาต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐ

ไม่เพียงแต่รับรองความเป็นนิติบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐเท่านั้น แต่การที่มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นนิติบุคคลโดยผลแห่งกฎหมาย คือมีพระราชบัญญัติจัดตั้งประกาศกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นนิติบุคคลมิใช่เป็นมหาวิทยาลัยโดยการไปยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้ง ดังกรณีของบริษัทห้างหุ้นส่วน หรือสมาคม มูลนิธิในภาคเอกชน นั้น ทำให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลที่เกิดขึ้นในภาคมหาชน (Public Sector) และย่อมกลายเป็นนิติบุคคลในภาคมหาชนหรือนิติบุคคลมหาชนตามไปด้วย การเป็นนิติบุคคลในภาคมหาชนทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีเอกสิทธิ์ในฐานะนิติบุคคลมหาชนหลายประการ เช่นเดียวกับนิติบุคคลมหาชนอื่นๆ ซึ่งต่างก็ได้รับเอกสิทธิ์เหล่านี้ได้แก่ การที่ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในขอบข่ายของการบังคับคดี

ผู้ชนะคดีที่ฟ้องร้องมหาวิทยาลัยของรัฐไม่สามารถนำเจ้าพนักงานบังคับคดีมาบังคับยึดทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยออกขายทอดตลาดได้ ทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยไม่อาจมีผู้โดยอาศัยความขึ้นต่อผู้เพื่ออ้างการครอบครองปกป้องได้ บุคลากรของมหาวิทยาลัยก็เป็นบุคลากรในภาครัฐถือบัตรประจำตัวและมีสิทธิและหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีใช้พนักงานหรือลูกจ้างบริษัทเอกชน

การเป็นนิติบุคคลมหาชนทำให้มหาวิทยาลัยและการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ได้รับความสนับสนุนช่วยเหลือจากงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดหาให้ทุกปีตามความจำเป็น และหากมีความต้องการความช่วยเหลือมหาวิทยาลัยรัฐในฐานะนิติบุคคลมหาชนก็สามารถร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมายจากสำนักงานอัยการสูงสุด ขอความเห็นทางกฎหมายจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือขอใช้สาธารณประโยชน์หรือที่ราชพัสดุในความดูแลของกรมธนารักษ์หรือหน่วยงานอื่นๆ ได้ในฐานะองค์กรในภาคมหาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน อีกทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐก็ไม่ต้องรับผิดชอบในการเสียหายเงินได้นิติบุคคล ดังเช่นนิติบุคคลเอกชนอื่นๆ อีกด้วย

## 1.3 มหาวิทยาลัยของรัฐมีขอบวัตถุประสงค์ที่จำกัด ชัดเจน

ตรงกันข้ามกับหน่วยงานภายในระดับกรมในระบอบราชการที่ไม่มีขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ว่าจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ใด (เพราะกรมเป็นส่วนราชการภายในกระทรวง จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้อย่างกว้างขวางแล้วของกระทรวงแต่ละกระทรวง) มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีขอบวัตถุประสงค์และภารกิจที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งในพระราชบัญญัติจัดตั้ง ที่ระบุเจตนาของรัฐที่มอบหมายมาให้มหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งรับผิดชอบภารกิจเฉพาะเรื่องซึ่งปรากฏอย่างชัดเจน และโดยปกติแล้วมหาวิทยาลัยของรัฐก็จะถูกกำหนดให้รับผิดชอบต่อภารกิจหลักสี่ประการ ได้แก่ การจัดการศึกษาอบรมขั้นสูงเพื่อผลิตบัณฑิตออกไปรับใช้สังคม การศึกษาค้นคว้าและการวิจัยในวิชาการชั้นสูง การให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ภารกิจ

ทั้ง 4 ประการหลักซึ่งอาจมีภารกิจอื่นมาผนวกเพิ่มเติมขึ้นได้บ้างตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง (เช่นกรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏอาจมีพันธกรณีที่จะต้องเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น เพิ่มเติมขึ้นอีก) เป็นกรอบเป้าหมายหลักที่มหาวิทยาลัยของรัฐจะต้องดำเนินการ เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะที่กฎหมายมอบไว้แก่มหาวิทยาลัยนั้นๆ ให้ดำเนินการให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการใช้ทรัพยากร งบประมาณและบุคลากรที่รัฐจัดทำให้ และเป็นภารกิจเฉพาะที่ส่วนราชการอื่นไม่มีหน้าที่มาเกี่ยวข้องแทรกแซง หรือสั่งการ (เว้นแต่ที่จะได้มีกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อ 1.4.4) และก็เป็นภารกิจจำกัดขอบเขตของการทำงานของมหาวิทยาลัยของรัฐไปในเวลาเดียวกันด้วย กล่าวคือมหาวิทยาลัยของรัฐย่อมจะไม่สามารถดำเนินการในเรื่องอื่นๆ ที่ออกไปนอกขอบของอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างแข็งขันในพระราชบัญญัติจัดตั้งแล้วนี้ได้

#### 1.4 มหาวิทยาลัยของรัฐบริหารจัดการเบ็ดเสร็จโดยสภามหาวิทยาลัย

สายการบังคับบัญชาและอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดของมหาวิทยาลัยของรัฐ จะจบลงที่สภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรบริหารสูงสุด และไม่มีสายการบังคับบัญชาใดที่สูงไปกว่าสภามหาวิทยาลัยอีกแล้วในการดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัยของรัฐ ไม่มีปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีที่จะส่งการบังคับบัญชาการใดๆ ต่อมหาวิทยาลัยได้ตั้งกรณีที่เป็นอยู่ในส่วนราชการระดับกรมทั้งหลาย สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรตัดสินใจสูงสุดและเป็นองค์กรสุดท้ายในการตัดสินใจในทุกๆ เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยอาจแต่งตั้งหรือถอดถอนอธิการบดี คณบดี เห็นชอบให้ดำเนินการหรือยกเลิกการจัดการศึกษาหลักสูตรใดหลักสูตรหนึ่ง ให้หรือเพิกถอนปริญญาบัตร กำหนดค่าจ้าง ค่าตอบแทนบุคลากรต่างๆ ตามที่เห็นว่าเหมาะสม บริหารจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไปตลอดจนถึงยุบเลิกหรือตั้งคณะหรือหน่วยงานใดๆ ในมหาวิทยาลัยเพื่อดำเนินการให้เป็นไปภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

จัดตั้งมหาวิทยาลัยได้

ความแตกต่างไปจากส่วนราชการอื่นๆ ในประเด็นนี้ มีความชัดเจนและสะท้อนเจตนาที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐอิสระอย่างเต็มที่ในการดำเนินกิจการ เพราะไม่มีสายการบังคับบัญชาใดที่อยู่เหนือไปกว่าสภามหาวิทยาลัยอีกแล้ว ดังนั้น สภามหาวิทยาลัยจึงเป็นองค์กรบริหารงานสูงสุดที่จะตัดสินใจดำเนินการตามภารกิจของมหาวิทยาลัยในลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการของบริษัทเอกชนที่มีอำนาจตัดสินใจทุกๆ เรื่องในกิจการของบริษัทนั้นๆ นั่นเอง ความข้อนี้แตกต่างไปจากที่มักจะมีผู้เข้าใจว่าสภามหาวิทยาลัยเป็นเพียงคณะกรรมการเพื่อให้คำปรึกษา และช่วยเหลืออธิการบดีในการบริหารมหาวิทยาลัยดังที่มีผู้เข้าใจโดยผิดพลาดกันอยู่เป็นอย่างมาก แม้แต่ในวงกรมมหาวิทยาลัยด้วยกันเอง

นอกจากสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารงานสูงสุดแล้ว ความแตกต่างจากระบบราชการอย่างมีนัยสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารงานที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม (Collective Organ) ซึ่งมีองค์ประกอบหลากหลาย มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เรื่ององค์ประชุม การนัดประชุม การลงมติและวิธีการดำเนินงานไว้โดยเฉพาะ ต่างไปจากโครงสร้างของการตัดสินใจสูงสุดที่เป็นองค์กรเดี่ยวที่อยู่ในรูปของอธิบดีหรือปลัดกระทรวงที่เป็นอยู่ในระบบราชการ ซึ่งแม้จะเป็นการกำหนดให้มีผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดเพียงคนเดียวที่มีอำนาจเด็ดขาดในการสั่งการหรือตัดสินใจในกิจการของกรมหรือของกระทรวง แต่องค์กรบริหารในลักษณะองค์กรเดี่ยวในระบบราชการเหล่านี้ก็ไม่มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาดในหน่วยงานของตน เพราะยังมีสายการบังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปตามลำดับชั้น จนถึงรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ในขณะที่สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรตัดสินใจสุดท้ายของการบริหารงานมหาวิทยาลัย และไม่มีผู้บังคับบัญชาที่จะมาสั่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือทบทวนการตัดสินใจใดๆ ของสภามหาวิทยาลัยได้อีก

## 2. ความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กับมหาวิทยาลัยในระบบราชการ

อันที่จริงแล้ว มหาวิทยาลัยไทยถูกจัดตั้งขึ้นโดยให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับมาตั้งแต่ต้น จึงทำให้โครงสร้างและระบบบริหารมหาวิทยาลัยแตกต่างไปจากส่วนราชการระดับกรมทั้งหลายดังที่กล่าวมาแล้ว ดังจะเห็นได้จากการเกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยแห่งแรกภายหลังการจัดระบบบริหารราชการแบบใหม่ หลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งก็คือ มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2477 ซึ่งไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการมาตั้งแต่แรก โดยเป็นแต่เพียงนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะและมีได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรมใด แต่เมื่อปี พ.ศ. 2495 ในกระแสของความพยายามควบคุมอำนาจการดูแลการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยอันเป็นที่รวมของผู้คนที่มีความรู้สมัยใหม่ซึ่งเป็นความพยายามของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองในเวลานั้น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ถูกดึงกลับเข้ามาสู่การเป็นส่วนราชการอีกแห่งหนึ่งด้วย จากนั้น การจัดตั้งมหาวิทยาลัยอื่นๆ แห่งต่อมาก็เกิดขึ้นในลักษณะเดียวกัน คือให้มีสถานะเป็นส่วนราชการระดับกรม ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งเริ่มต้นที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีในปี พ.ศ. 2533 จึงไม่ใช่ข้อยกเว้น นอกจากการกลับไปสู่รากฐานและสถานะเดิมที่เหมาะสมสำหรับการเป็นองค์กรจัดการศึกษา ค้นคว้าวิชาการ และผลิตบัณฑิตออกไปสู่สังคม อันเป็นลักษณะเฉพาะที่ควรเป็นขององค์กรในลักษณะมหาวิทยาลัยเท่านั้น

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า แม้เมื่อเป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยของรัฐก็จะรักษาลักษณะเฉพาะที่เป็นอิสระแตกต่างไปจากส่วนราชการในระดับกรมอื่นๆ ดังนั้น เมื่อต้องเปลี่ยนกลับไปสู่สถานะดั้งเดิมที่ควรเป็น คือการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและอยู่นอกกระบบราชการ ความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองประเภทนี้จึงมีอยู่ไม่มากนัก และอาจจำแนกออกได้เป็นประเด็นได้ใน 4 กรณี ได้แก่ ในเรื่องการบริหารงานทั่วไป การบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณและในเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐในการควบคุมมหาวิทยาลัยที่ต่างต่างกัน

## 2.1 ความแตกต่างในเรื่องการบริหารงานทั่วไป

มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการยังต้องดำเนินการตามแนวทางและนโยบายที่รัฐโดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนด และขอให้สภามหาวิทยาลัยไปดำเนินการ เท่าที่ไม่ขัดกับแนวทางหรือหลักการที่สภามหาวิทยาลัยเคยมีมติได้ การเปิดการเรียนการสอน การรับนักศึกษา ทิศทางการผลิตบัณฑิต สาขาวิชาที่ควรเพิ่มหรือลดจำนวนการรับเข้าศึกษาใน เรื่องต่างๆ เหล่านี้ แม้จะมีความเป็นอิสระในการบริหาร แต่มหาวิทยาลัยในระบบราชการก็ต้องนำเอาแนวนโยบายหรือทิศทางหลัก (ซึ่งในทางปฏิบัติก็ไม่ได้มีมากนัก) ของฝ่ายนโยบายทางด้านการศึกษาของรัฐบาลไปดำเนินการด้วย ทั้งนี้ เพราะการขอตั้งส่วนงานใหม่ การจัดตั้งคณะใหม่ หรือการเปิดสาขาวิชาใหม่ๆ ยังต้องเสนอแผนงานและค่าของงบประมาณ ตลอดจนต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับแผนรวมทางการศึกษาของรัฐด้วย การจัดตั้งคณะหรือส่วนงานใหม่ ก็ต้องได้รับความเห็นชอบ เพื่อให้เป็นกรอบในการขอรับการสนับสนุนทางงบประมาณและบุคลากรจากรัฐ แม้ว่าในระยะหลังๆ การสนับสนุนดังกล่าวจะลดน้อยลงจนไม่มีหรือแทบไม่มีความจำเป็นต้องคำนึงถึงความเห็นหรือแผนรวมของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับรัฐบาล ซึ่งก็เป็นกรอบที่กว้างขวางมากจนแทบไม่มีความขัดแย้งในเรื่องใดๆ เลยแล้วก็ตาม และอีกทั้งมหาวิทยาลัยก็มีอิสระที่จะดำเนินการเรื่องเหล่านี้ได้เอง หากมีทรัพยากรและบุคลากรของตนเองอย่างเพียงพอโดยไม่ต้องขอรับการสนับสนุนเพิ่มจากรัฐก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ในเรื่องเหล่านี้ก็ยังคงอยู่และยังคงใช้ได้กับมหาวิทยาลัยใหม่ๆ จำนวนมากที่ยังพึ่งตัวเองไม่ได้มากพอ ดังกรณีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนงานใหม่ การเปิดการเรียนการสอนในคณะใหม่ๆ หรือการขยายการเรียนการสอน หรือเปิดวิทยาเขตในต่างพื้นที่ของมหาวิทยาลัยใหม่ๆ ทั้งหมด เป็นต้น

แม้จะมีระบบบริหารที่ค่อนข้างเป็นอิสระที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง แต่มหาวิทยาลัยในระบบราชการก็ยังคงยึดโยงอยู่กับระบบการบังคับบัญชาของรัฐในบางจุด ดังกรณีที่อธิการบดีซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของแต่ละมหาวิทยาลัย ยังต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการของเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพิจารณาลงโทษทางวินัยในกรณีที่

สภามหาวิทยาลัยไม่ใช้อำนาจดำเนินการในกระบวนดังกล่าว เป็นต้น

ในส่วนของมหาวิทยาลัยในกำกับ การบริหารงานของมหาวิทยาลัยจะเป็นอิสระ การตัดสินใจจัดตั้งหน่วยงาน เปิดสาขาวิชาหรือคณะวิชาใหม่ๆ การขยายพื้นที่บริการไปยังวิทยาเขตใหม่ๆ หรือการดำเนินการกำหนดทิศทางการบริหารงานล้วนแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยทั้งสิ้น

## 2.2 ความแตกต่างในการบริหารงานบุคคล

มหาวิทยาลัยของรัฐในระบบราชการมีระบบบริหารงานบุคคลที่เป็นระบบมาตรฐานกลาง ที่ดูแลโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (กพอ.) ที่กำหนดลักษณะ ระดับตำแหน่ง ค่าตอบแทน ตลอดจนกำหนดจำนวนที่เหมาะสมให้แก่แต่ละมหาวิทยาลัยในการมีกรอบอัตรากำลังเพื่อรองรับภารกิจของตน ทั้งยังได้รับงบประมาณแผ่นดินสำหรับจ่ายเป็นเงินเดือนและค่าตอบแทนของข้าราชการ กพอ. เหล่านี้โดยผ่านงบประมาณหมวดเงินเดือนที่รัฐจัดสรรให้ในแต่ละปีด้วย ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ เช่น การปรับเพิ่มเงินเดือน การปรับฐานเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งในระดับประเทศของระบบราชการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยก็จะได้รับผลกระทบและมีความเปลี่ยนแปลงไปด้วยตามกรอบหลักเกณฑ์กลางของการบริหารงานภาครัฐ

สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับ การกำหนดกรอบอัตรากำลัง ค่าตอบแทน สวัสดิการ และหลักเกณฑ์ความก้าวหน้าของบุคลากรเป็นเรื่องของแต่ละมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ และไม่จำเป็นต้องปฏิบัติอย่างเดียวกันในแต่ละมหาวิทยาลัย ดังนั้น จึงอาจมีระบบค่าตอบแทนที่สูงกว่า มีความมั่นคงน้อยกว่า หรือนำระบบสัญญาจ้างงานมาใช้กับระบบบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับได้เอง โดยไม่ต้องเปรียบเทียบกับหรืออ้างอิงจากส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยอื่น ๆ เว้นแต่บุคลากรที่เปลี่ยนสถานภาพมาจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเดิม ที่อาจมีหลักประกันความมั่นคงและสถานะการเป็นข้าราชการเดิมที่มหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติต่อผู้นั้นไม่ด้อยไปกว่าเดิม ตามที่มีช้อยกเว้นไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างในเรื่องการบริหารงานบุคคลระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองประเภทก็เริ่มมีน้อยลงมาเรื่อยๆ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เมื่อรัฐไม่อนุญาตให้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการบรรจุข้าราชการเพิ่มขึ้น แต่ใช้หลักเกณฑ์การบรรจุพนักงานมหาวิทยาลัยทำนองเดียวกับบุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับ อันส่งผลให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการที่ยังคงเป็นข้าราชการอยู่มีจำนวนน้อยลงเรื่อยๆ และบุคลากรประเภทใหม่ที่เรียกว่าพนักงานมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ เพิ่มจำนวนมากขึ้นจนมีมากกว่าข้าราชการในปัจจุบัน ซึ่งทำให้อำนาจบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมีเพิ่มมากขึ้นตลอดตามจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัยที่เพิ่มขึ้น และสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการบริหารงานบุคคลที่ใช้สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยเหล่านี้ในทำนองเดียวกับอำนาจการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับที่มีต่อบุคลากรของตนนั่นเอง

## 2.3 การบริหารงบประมาณและการเงิน

มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการถูกบังคับตามกฎหมาย วิธีการงบประมาณให้ทำคำขอตั้งงบประมาณแต่ละปี โดยกระบวนการแจกแจงรายการงบประมาณในลักษณะเดียวกับส่วนราชการทั้งหลายภายใต้แผนงานต่างๆ ที่กำหนดหรือได้รับความเห็นชอบไว้ เมื่องบประมาณประจำปีได้รับอนุมัติก็จะได้รับงบประมาณที่โอนมาในลักษณะเงินประจำงวด ที่อาจมีหลายงวดในแต่ละปีตามความเหมาะสมและความจำเป็นในการบริหารงบประมาณภาครัฐ และการใช้จ่ายก็ต้องเป็นไปตามรายการหรือแผนงานที่ได้รับความเห็นชอบไว้ นอกจากนี้ ในรายการรายจ่ายต่างๆ ที่กำหนดรายการไว้ในลักษณะเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ เช่น ค่าอาหารทำการนอกเวลา ค่าใช้จ่ายเดินทางไปราชการต่างประเทศ ฯลฯ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินที่หน่วยงานกลางภาครัฐ (เช่น กรมบัญชีกลาง) ประกาศกำหนดขึ้นไว้ให้ใช้กับส่วนราชการโดยทั่วไป โดยไม่อาจกำหนดยกเว้นอัตราหรือหลักเกณฑ์การจ่ายดังกล่าวได้ เพราะเป็นงบประมาณรายจ่ายที่



มาจากเงินงบประมาณส่วนกลางของรัฐ) ซึ่งจะต้องจ่ายภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ และอัตราเดียวกันกับส่วนราชการอื่น

**สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับ** การได้รับงบประมาณจากรัฐ ให้มาในลักษณะเป็นงบประมาณอุดหนุนเป็นก้อนในลักษณะที่เรียกว่า Block Grant ที่ใช้จ่ายตามความเหมาะสมและจำเป็นตามที่สภามหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบ และหากได้ดำเนินการตามพันธกิจต่างๆ ไปแล้วและมีงบประมาณเหลืออยู่ สามารถเก็บไว้เป็นเงินทุนสะสมของมหาวิทยาลัยในกำกับนั้นได้โดยไม่ต้องส่งคืนตั้งกรณีมหาวิทยาลัยส่วนราชการ การกำหนดรายการรายจ่าย หลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายต่างๆ ล้วนแต่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยเองทั้งสิ้น

ความแตกต่างในเรื่องการบริหารงบประมาณและการเงินระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งสองประเภทนี้ ในปัจจุบันมีความสำคัญลดน้อยลงมาก เนื่องจากรัฐได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการในสัดส่วนที่ลดน้อยลง เมื่อเทียบกับการขยายตัวของงบประมาณภาครัฐ โดยนอกจากงบประมาณแผ่นดินในส่วนของงบเงินเดือนข้าราชการแล้ว มหาวิทยาลัยของรัฐก็จะได้รับงบประมาณในหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุในลักษณะการเหมาะสมจ่ายเป็นก้อนและในวงเงินที่ต่ำ เงินงบประมาณในหมวดนี้มักไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยแต่ละปีอยู่แล้ว จึงไม่เป็นประเด็นในเรื่องการคืนงบประมาณ เหลือจากนั้นก็เงินงบประมาณในหมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งต้องดำเนินการตามรายการที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่นำเสนอและได้รับการอนุมัติอย่างเคร่งครัดและมักไม่เพียงพอ ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการจะต้องใช้จ่ายงบประมาณตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของความเป็นส่วนราชการจึงมีความสำคัญน้อยลงในสภาวะการณ์ที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีสัดส่วนการใช้จ่ายเงินที่มาจากกองทุนตนเอง (จากเงินรายได้จากการจัดการศึกษา การวิจัย และการบริการทางวิชาการที่มหาวิทยาลัยจัดเก็บไว้เองได้ตามอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง) ที่มีจำนวนมากกว่าเงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปีเช่นนี้

## 2.4 ความแตกต่างในเรื่องการควบคุมจากรัฐ

ในทางทฤษฎี มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการก็เช่นเดียวกับส่วนราชการทั้งหลาย ที่จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาในสายการบังคับบัญชาที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ขณะที่มหาวิทยาลัยในกำกับมีสถานะเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่มีใช้ส่วนราชการและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา

ส่วนราชการทั้งหลาย เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรของรัฐที่ยึดโยงกันภายใต้โครงสร้างของสายการบังคับบัญชา อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือตนขึ้นไปและผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจสั่งการต่างๆ ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งในแง่การสั่งการเหนือตัวบุคคลผู้ใต้บังคับบัญชา ในอันที่จะสั่ง แต่งตั้ง โยกย้าย กำหนดให้ดำรงตำแหน่งใดๆ หรือให้ความดีความชอบ กับทั้งมีอำนาจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยได้ นอกจากนั้นผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจเหนือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ในอันที่จะสั่งการให้กระทำการ ส่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง การกระทำที่เห็นว่าผิดพลาดบกพร่อง หรือกระทั่งสอดเข้าไปกระทำการแทนผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อเห็นว่าผู้ใต้บังคับบัญชาละเลยต่อหน้าที่ที่พึงปฏิบัติได้

สำหรับในกรณีขององค์กรกระจายอำนาจ ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล เอกเทศแยกออกจากจากองค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรกระจายอำนาจตามพื้นที่ (ซึ่งได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ) หรือองค์กรกระจายอำนาจตามภารกิจ (ซึ่งก็คือรัฐวิสาหกิจที่มีความเป็นนิติบุคคลของตนเอง และองค์การมหาชนทั้งหลาย) นั้น จะเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ และมีอำนาจบริหารจัดการ มีอำนาจตัดสินใจ และมีองค์กรตัดสินใจของตนเอง กับทั้งมีทรัพย์สินและความสามารถของตนเองโดยเฉพาะ จึงไม่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของรัฐในระบบการบังคับบัญชา หากแต่จะถูกควบคุมจากรัฐโดยอาศัยอำนาจกำกับดูแล (Tutelage Power) ที่เป็นการควบคุมที่จำกัด และอยู่บนหลักเกณฑ์ที่ว่าองค์กรผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจกำกับดูแลได้ เฉพาะที่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยชัดเจนนั่น และหากกฎหมายไม่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้อำนาจกำกับดูแลไว้ผู้กำกับดูแลก็จะไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชนที่ว่า จะมีการตีความขยายอำนาจกำกับดูแลออกไปไม่ได้

หากนำเอาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชนดังกล่าวมาปรับเข้ากับลักษณะของมหาวิทยาลัยไทย ก็อาจกล่าวได้ว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ จะอยู่ภายใต้อำนาจ**บังคับบัญชา** โดยตัวมหาวิทยาลัยเองก็เป็นองค์กรใต้บังคับบัญชาของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในขณะที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นองค์กรที่แยกออกไปเฉพาะในลักษณะองค์กรกระจายอำนาจ และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การควบคุมโดยจำกัดของรัฐภายใต้ระบบการ**กำกับดูแล**

แต่ทว่า ในทางความเป็นจริง เมื่อพิจารณาจากลักษณะพิเศษของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทยที่มีความแตกต่างไปจากลักษณะของส่วนราชการโดยทั่วไป ที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อแรก และเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงของการที่มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะที่กำหนดวัตถุประสงค์ ภารกิจ องค์กรบริหารงานและระบบการบริหารเฉพาะของตนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการที่เป็นกรมอื่นๆ ประกอบกับพัฒนาการของระบบการควบคุมมหาวิทยาลัยที่ปรับตัวไปสู่การให้ความเป็นอิสระที่มากยิ่งขึ้น แก่มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ทั้งทางด้านการบริหารงานทั่วไป การบริหารการเงินและงบประมาณ การบริหารบุคคลจากการมอบอำนาจในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ให้มหาวิทยาลัยไปเป็นผู้ดำเนินการเอง และการที่มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีองค์กรบริหารสูงสุดในรูปองค์กรคณะบุคคล ที่ไม่ได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาของระบบราชการ (ต่างจากส่วนราชการระดับกรม ซึ่งมีผู้บริหารเป็นอธิบดีเพียงผู้เดียวซึ่งอยู่ใต้สายบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงและรัฐมนตรี) แล้ว ก็ย่อมจะเห็นได้ว่าความแตกต่างกันของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีอยู่แต่เพียงในทางทฤษฎีที่มีผลแตกต่างในทางปฏิบัติไม่มากนัก และแทบจะอธิบายเปรียบเทียบให้เห็นชัดเจนไม่ได้เลย ในยุคสมัยปัจจุบันที่มีการมอบอำนาจและให้ความเป็นอิสระเป็นอย่างมากต่อมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งระบบ ซึ่งต่างก็มีพระราชบัญญัติเฉพาะรองรับกระบวนการบริหารงานภายในของแต่ละมหาวิทยาลัยอยู่แล้วนั่นเอง

### 3. ความเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายมหาชนที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานมหาวิทยาลัย

ระหว่างระยะเวลาเกือบยี่สิบปีมานี้ ตั้งแต่ได้มีการพยายามปฏิรูปการเมือง โดยมีการตรารัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกระบวนการของการใช้อำนาจรัฐในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้มีความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นในวงการกฎหมายไทยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดโครงสร้างวิธีการปฏิบัติราชการและระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างมาก โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติใหม่ๆ ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะที่มุ่งจะปรับเปลี่ยนโครงสร้าง และระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐขึ้นหลายฉบับ กฎหมายที่ตราขึ้นในกรอบความคิดทางกฎหมายมหาชน อันเป็นกฎหมายสาขาใหม่ที่เพิ่มเริ่มมีการตื่นตัวศึกษามากขึ้นในสังคมไทย ในระยะเวลาไม่นานมานี้ ได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐทั้งหมด ในฐานะที่มหาวิทยาลัยไทยทั้งที่เป็นส่วนราชการและที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับต่างก็เป็นหน่วยงานของรัฐในภาคมหาชน มหาวิทยาลัยและผู้ปฏิบัติงานมหาวิทยาลัยจึงต้องตกอยู่ภายใต้กระบวนการของความเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่างๆ เหล่านี้อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และหากจะลำดับเฉพาะในส่วนที่มีความสำคัญ พระราชบัญญัติต่างๆ ที่ตราขึ้นในกรอบของกฎหมายมหาชนที่มีความสำคัญและผู้ปฏิบัติงานบริหารมหาวิทยาลัย จะต้องมีความเกี่ยวข้องและดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ใหม่ๆ ที่กำหนดขึ้นไว้ในกฎหมายเหล่านี้ น่าจะมีอยู่รวมทั้งสิ้น 4 กรณี ดังต่อไปนี้

#### 3.1 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดสำหรับการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายต่างๆ ทุกประเภทตามกฎหมายทุกฉบับ จะต้องนำหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขการใช้อำนาจ

ในกรณีต่างๆ ตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้มาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจในการปฏิบัติงานของตน โดยหลักการสำคัญตลอดจนขั้นตอนและวิธีการใช้อำนาจที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทต้องคำนึงถึงและนำไปใช้ ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจทุกคนจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่อำนาจหน้าที่ตามที่มีกฎหมายกำหนด จะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนต้องปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบก่อนการออกคำสั่ง หากว่าคำสั่งของตนจะกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลนั้น เพื่อให้เขาสามารถโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหักล้างก่อนการออกคำสั่ง หรือการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนที่ออกคำสั่งที่กระทบสิทธิของผู้อื่น จะต้องให้เหตุผลทั้งทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคำสั่ง และต้องแจ้งสิทธิและระยะเวลาของการอุทธรณ์คำสั่งไว้ในตัวคำสั่งดังกล่าว ตลอดไปจนถึงการกำหนดวิธีการในการแจ้งคำสั่งให้ทราบและปฏิบัติตามคำสั่ง สิทธิอุทธรณ์ระยะเวลาและหลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ การเพิกถอนคำสั่งหรือการเปลี่ยนแปลงคำสั่งเมื่อมีเหตุใดเหตุหนึ่งเกิดขึ้น ไปจนกระทั่งถึงการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งโดยเจ้าหน้าที่ทางปกครองผู้ออกคำสั่งเอง ฯลฯ เป็นต้น

ข้อที่เป็นประเด็นสำคัญที่พึงตระหนักก็คือ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจกระทำการโดยมิชอบ และที่ศาลปกครองมี **คำพิพากษาให้เพิกถอนการกระทำ**ของเจ้าหน้าที่นั้น คดีส่วนใหญ่ที่ศาลพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่กระทำการโดยมิชอบหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนนั้นเป็นกรณีที่มาจากเหตุของการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ **มากยิ่งขึ้นกว่าการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งกับบทกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละฉบับเสียอีก**

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในมหาวิทยาลัยของรัฐ เพราะในการบริหารงานมหาวิทยาลัยมีขั้นตอนและวิธีการ อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บริหารมหาวิทยาลัยอยู่เป็นจำนวนมาก อาทิ เช่น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่บุคลากร การลงโทษพักการศึกษาหรือ

การถอนชื่อนักศึกษาออกจากการเป็นนักศึกษา การออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของสภามหาวิทยาลัยหรือของอธิการบดีที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของนักศึกษาหรือบุคลากรของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

### 3.2 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นโดยมีเจตนาจะปลดเปลื้องความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทให้หลุดพ้นจาก**ความรับผิดชอบทางแพ่ง** อันเกิดจากการทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการหรือของหน่วยงานของรัฐ หรือจากความเสียหายที่ตนก่อให้เกิดกับบุคคลภายนอก แล้วบุคคลดังกล่าวมาฟ้องร้องหน่วยงานต้นสังกัดให้ต้องรับผิดชอบ จนเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนหน่วยงานในท้ายที่สุด โดยในพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานหรือปฏิบัติภารกิจใดตามอำนาจหน้าที่อันเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดแล้ว ถ้าการปฏิบัติงานหรือปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายในทางทรัพย์สินแก่บุคคลภายนอก ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดขึ้นจากการกระทำที่ละเมิดดังกล่าว โดยให้ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัดแทนกับทั้งห้ามมิให้ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นจำเลยต่อศาลด้วยหากเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของรัฐ และในกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐต้นสังกัด ก็ห้ามมิให้หน่วยงานนั้นออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่ว่า **เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยต้องไม่มีประโยชน์ได้เสียในการปฏิบัติหน้าที่นั้น** ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจได้รับประโยชน์หรือถือเอาทรัพย์สินหรือผลตอบแทนที่ตกแก่หน่วยงานของรัฐมาเป็นประโยชน์ของตนได้ ในกรณีที่เกิดความเสียหายก็พึงปฏิบัติเช่นเดียวกันคือ ให้หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบและไม่พึงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่เองเป็นส่วนตัว

### 3.3 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

หลักความไม่ต้องรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะนี้ จะมีข้อจำกัดและไม่นำมาใช้หากเข้ากรณีที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบด้วยหากว่า “เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ซึ่งหมายความว่า แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นประมาทเลินเล่อ เจ้าหน้าที่ก็ยังคงได้รับความคุ้มครอง หากยังไม่ถึงขั้นเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นหน่วยราชการนั้น เข้าข่ายเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติและหลักเกณฑ์ความคุ้มครองของพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยตรง และในส่วนของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ด้วยเช่นกัน โดยลักษณะของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยของรัฐที่อาจเกิดขึ้นได้และเข้าข่ายเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นก็อาจจะได้แก่ การลงโทษทางวินัยหรือการเลิกสัญญาจ้างบุคลากรโดยไม่ชอบของผู้บริหารมหาวิทยาลัย การถอนชื่อนักศึกษาออกจากทะเบียนนักศึกษาโดยผิดพลาดบกพร่อง หรืออาจเป็นการทำละเมิดตามปกติทั่วไป เช่นการที่รถยนต์ของมหาวิทยาลัยไปเกิดอุบัติเหตุชนกับรถของผู้อื่นในระหว่างปฏิบัติหน้าที่รับส่งบุคลากรหรือนักศึกษา จนทำให้เกิดความเสียหายทางแพ่ง เป็นต้น

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด ที่มุ่งจะปลดเปลื้องความรับผิดทางละเมิด ของบุคลากรภาครัฐอันเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่นี้ มุ่งไปที่การคุ้มครองมิให้ต้องมีความรับผิดชดใช้ค่าเสียหายเป็นตัวเงินจากการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ไม่ได้ยกเว้นเลยตลอดไปถึงความรับผิดทางอาญา ซึ่งเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล (เช่นยังคงต้องรับผิดทางอาญาฐานขับรถโดยประมาท เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต แม้ในทางแพ่งจะพิสูจน์ได้ว่าเกิดอุบัติเหตุขณะปฏิบัติหน้าที่และไม่ใช่การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง) และไม่ได้ยกเว้นความรับผิดทางวินัยที่อาจมาจากการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือคำสั่งหน่วยงานต้นสังกัดกำหนดไว้ต้องปฏิบัติสำหรับกรณีนั้นๆ ก็ได้

พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานและความเชื่อเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารและเอกสารของทางราชการในหน่วยงานของรัฐทุกประเภท รวมทั้งในมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งที่เป็นหน่วยงานราชการและเป็นหน่วยงานในกำกับด้วย โดยกำหนดให้ใช้หลักการ “เปิดเผยเป็นหลักปกปิดเป็นข้อยกเว้น” สำหรับข้อมูลข่าวสารและเอกสารของราชการและของหน่วยงานของรัฐทุกประเภท แทนที่จะใช้หลักการในเรื่อง “เอกสารราชการย่อมเป็นความลับของทางราชการ” ดังที่เคยยึดถือกันมาก่อนหน้านี้

กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ กำหนดให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน อำนาจหน้าที่ การจัดองค์กร แผนงาน นโยบาย งบประมาณที่ได้รับ ตลอดจนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้ว รวมตลอดไปถึงแผนการดำเนินงานในอนาคต หรือเป้าหมายการปฏิบัติงาน ฯลฯ ในทุกๆ เรื่องที่ไม่เข้าข้อยกเว้นที่ส่วนราชการอาจจะใช้ดุลยพินิจไม่เปิดเผยก็ได้ โดยจำกัดกรอบการยกเว้นไว้ค่อนข้างแคบ

กระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารของราชการหรือที่ราชการได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือที่เก็บรักษาไว้ ที่ไม่ใช่ข้อมูลส่วนบุคคล กำหนดให้กระทำโดยการนำเอาเอกสารเกี่ยวกับประกาศ โครงสร้างการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ คำสั่ง ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และหากเป็นข้อมูลทั่วไปประเภท นโยบาย ผลการวินิจฉัยตีความ แผนงาน งบประมาณ หรือสัญญาต่างๆ ฯลฯ จะต้องจัดเก็บไว้ให้ประชาชนทั่วไปตรวจสอบได้ในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้น นอกจากนั้นกฎหมายยังกำหนดให้บุคคลสัญชาติไทยทุกคน ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ สามารถร้องขอให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ตนเองประสงค์จะตรวจดู และขอสำเนาข้อมูลหรือเอกสารนั้นได้ หากว่าไม่เข้าข้อยกเว้นที่การเปิดเผยจะเกิดความเสียหายแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ และหน่วยงานนั้นเห็นว่าไม่เข้าข้อยกเว้นที่อาจปกปิดได้ เนื่องจากการเปิดเผยจะกระทบต่อความมั่นคงหรือทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ

หรือมิใช่กรณีที่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เจ้าของข้อมูลไม่ยินยอมให้เปิดเผย และให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้ หรืออาจจะทำสำเนาให้ตามที่ร้องขอโดยอาจคิดค่าตอบแทนการทำสำเนาเอกสารด้วยก็ได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลโดยอ้างว่าเข้าข้อยกเว้นที่มีให้เปิดเผย ผู้ร้องขอที่ไม่พอใจการไม่เปิดเผยข้อมูลอาจอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ที่มีสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการ ให้เรียกข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปตรวจสอบและไต่สวนคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเพื่อวินิจฉัยว่าควรจะให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ได้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวมีผลผูกพันตามกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะมีโทษทางอาญากำหนดไว้สำหรับการฝ่าฝืน และโดยที่หลักการของกฎหมายดังกล่าวเป็นหลักการของการให้เปิดเผย โดยมีข้อยกเว้นที่จำกัดมาก ดังนั้น เมื่อกรณีเข้าสู่การพิจารณาในชั้นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของหน่วยงานที่มีให้เปิดเผยข้อมูลต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการดังกล่าวก็มักจะวินิจฉัยตามหลักการของกฎหมายโดยให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ร้องขอทราบเป็นส่วนใหญ่

การตรากฎหมายในลักษณะเช่นนี้ขึ้นใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย รวมตลอดถึงการมีผลบังคับต่อมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยในสังกัด และมหาวิทยาลัยในกำกับเช่นนี้ เป็นไปเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานในภาครัฐ ให้สามารถตรวจสอบความรับผิดชอบได้ และทำให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานของรัฐได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ และจะต้องมีความสุจริต รอบคอบในการปฏิบัติงานเรื่องต่างๆ ให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ให้มากที่สุด เพราะเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้เป็นสิทธิของประชาชนในเอกสารหรือข้อมูลใดของหน่วยงานของรัฐได้ทั้งหมดเช่นนี้แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตระหนักถึงสิทธิของประชาชนและโอกาสที่ตนจะถูกร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสั่งการ การใช้ดุลยพินิจ หรือการเสนอความเห็นที่นำไปสู่การตัดสินใจสั่งการในเรื่องต่างๆ ก็ย่อมจะต้องใช้ความระมัดระวัง รอบคอบและตรวจสอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตนเองอย่าง

ละเอียดถี่ถ้วนเพื่อมิให้มีความผิดพลาดใดๆ ในเอกสารราชการที่อาจถูกร้องขอให้เปิดเผยต่อสาธารณะในภายหลังเมื่อใดก็ได้ อันจะส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐเป็นไปโดยถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และเป็นไปภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงนั่นเอง

### 3.4 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นคู่ขนานกับระบบศาลยุติธรรมที่สังคมไทยเคยมีอยู่เดิม และเป็นการนำไปสู่ “ระบบศาลคู่” เป็นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2542 และศาลปกครองกลางกับศาลปกครองในภูมิภาคที่เป็นศาลชั้นต้นรวมสิบศาลที่กระจายอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ ก็ได้ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่และผู้บริหารของมหาวิทยาลัยของรัฐ ทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับมาแล้วเป็นเวลาถึงสิบสามปี นับแต่เปิดทำการศาลปกครองขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2544

ศาลปกครองเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น โดยปกติแล้วจึงเป็นศาลที่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้ฟ้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐหรือฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิใช่ศาลที่หน่วยงานของรัฐจะไปเป็นโจทก์ฟ้องคดี เนื่องจากหน่วยงานของรัฐสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งและสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้เอง โดยไม่ต้องขออำนาจศาลในการบังคับการให้อยู่แล้ว

ศาลปกครองเป็นศาลที่ใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวน โดยศาลและเจ้าหน้าที่ของศาลจะเป็นผู้ไต่สวนหาความจริงในคดีที่มีการฟ้องร้องกันเอง โดยไม่ต้องมีการนำพยานมาเบิกความด้วยวาจาต่อศาล วิธีพิจารณาคดีของศาลจะใช้เอกสารหรือการทำเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก และโดยหลักแล้ว การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะทำได้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ไม่จำเป็นต้องมีนายความในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และไม่มีข้อยก

ในการเขียนคำฟ้อง ทั้งสามารถฟ้องคดีทางไปรษณีย์ไปยังศาลที่มีเขตอำนาจได้โดยตรง ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องต่างๆ ไว้ในลักษณะเช่นนี้ก็เพื่อจะเอื้อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการฟ้องคดีของประชาชน ซึ่งเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจบังคับสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่างๆ นั้นเอง

คดีที่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยหลักได้แก่ คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ โดยการออกคำสั่ง ออกกฎ ระเบียบหรือดำเนินการใดๆ ทำให้เกิดความเสียหาย คดีที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า คดีที่มีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองต่อประชาชนโดยใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่คดีที่มีข้อพิพาทและมักมีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองมากที่สุดก็มักจะได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการออกกฎ ออกคำสั่ง หรือดำเนินการใดๆ ที่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น โดยใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหากจะพิจารณาตัวอย่างที่เป็นการกระทำของมหาวิทยาลัยของรัฐ ที่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็เช่น การลงโทษทางวินัยหรือการไม่ต่อสัญญาจ้างหรือเลิกจ้างบุคลากร การลงโทษพักการศึกษาแก่นักศึกษาที่ทำผิดวินัยนักศึกษา การออกข้อบังคับที่เป็นการจำกัดสิทธิของนักศึกษาที่จะสำเร็จการศึกษาหรือที่จะมีสิทธิได้รับเกียรตินิยมมากขึ้นจนเกินสมควร การไม่แต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่หรืออาจารย์ดำรงตำแหน่งบริหาร การออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งบริหารโดยมิชอบ ฯลฯ

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองเป็นไปเพื่อขอให้ศาลปกครองพิจารณาเพิกถอนคำสั่งหรือระเบียบ ข้อบังคับ หรือการดำเนินการที่ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นไปโดยมิชอบ ดังนั้น ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองในกรณีที่ศาลเห็นฟ้องด้วยกับคำฟ้อง ก็คือ การให้เพิกถอนคำสั่ง เพิกถอนข้อบังคับ หรือเพิกถอนระเบียบ มิใช่การลงโทษในทางอาญาต่อตัวบุคคลผู้ออกคำสั่งหรือออกระเบียบและมีใช่เป็นการบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด (เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการฟ้อง

ว่าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่และขอให้ศาลส่งบังคับให้ปฏิบัติ) ดังนั้น แม้เมื่อฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐแพคดี และศาลได้วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งหรือข้อบังคับหรือระเบียบที่ศาลเห็นว่าออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อำนาจไปแล้ว ก็ยังคงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐผู้ฟ้องคดีที่จะต้องไปทำคำสั่งทางปกครองใหม่หรือออกระเบียบข้อบังคับใหม่ตามที่ตนเห็นว่าถูกต้อง เหมาะสม และชอบด้วยกฎหมายได้ด้วยตัวเอง ในฐานะที่ตนเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการในเรื่อง นั้นๆ อยู่นั่นเอง อีกทั้งยังไม่มีกรณีที่ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เป็นตัวเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย (เว้นแต่เป็นการฟ้องให้รับผิดชอบทางละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง) เพราะประเด็นหลักในคดีปกครองมักจะเป็นเรื่องคำสั่งทางปกครองหรือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องนั้นๆ ได้ดำเนินการไปโดยถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น

#### 4. ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับหน่วยงานกลางของรัฐ

แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะที่กำหนดวัตถุประสงค์ และรับรองความเป็นอิสระ ตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่และองค์การบริหารไว้ในลักษณะที่แตกต่างจากส่วนราชการต่างๆ แต่มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ และมหาวิทยาลัยในสังกัด ต่างก็เป็นหน่วยงานในภาครัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางการศึกษา และสามารถใช้งบประมาณ ทรัพย์สิน และบุคลากรของรัฐในการดำเนินภารกิจ ดังนั้น จึงต้องดำเนินการไปภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบจากองค์กรภาครัฐ ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการกำกับตรวจสอบประเมินมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ ทั้งที่เป็นองค์กรกำกับตรวจสอบเฉพาะเรื่องที่มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐทุกประเภท รวมทั้งมหาวิทยาลัยด้วย โดยจะสามารถแยกพิจารณาระบบควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อมหาวิทยาลัยได้เป็นสักรณี ดังต่อไปนี้

## 4.1 ความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในฝ่ายบริหารเพื่อประโยชน์สาธารณะทางการศึกษา มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยในสังกัดและมหาวิทยาลัยในกำกับต่างก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น ความแตกต่างก็คือมหาวิทยาลัยในกำกับมีระยะห่างจากผู้ควบคุมมากกว่า และรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลมหาวิทยาลัยจะสั่งการได้ก็แต่เฉพาะเท่าที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลไว้อย่างแข็งขันเท่านั้น ส่วนมหาวิทยาลัยในสังกัด แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งกำหนดความเป็นอิสระและองค์กรบริหารไว้ แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวก็มักจะไปปรากฏอยู่ในเรื่องการบริการวิชาการที่แทบจะไม่มีบทบาทของรัฐมนตรีอยู่เลย กับการบริหารการเงินและงบประมาณซึ่งได้รับการกระจายอำนาจตัดสินใจลงไประดับมหาวิทยาลัย ประกอบกับการที่มีงบประมาณจัดสรรให้ไม่มากนัก (นอกจากงบบุคลากร) ทำให้มหาวิทยาลัยสามารถดูแลในเรื่องเหล่านี้ได้เองค่อนข้างมากแม้จะเป็นมหาวิทยาลัยในสังกัด

สำหรับการบริหารบุคลากร เฉพาะที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้น มีสายการบังคับบัญชาและกรอบในทางวินัยที่ไปจบสิ้นลงที่อธิการบดีในแต่ละมหาวิทยาลัย แต่อำนาจในการบังคับบัญชาตัวบุคลากรผู้เป็นอธิการบดีก็ยังคงยึดโยงไว้กับเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีโดยตรงอยู่นั่นเอง นอกจากนั้นในส่วนของการบริหารงานโดยทั่วไป การกำหนดแนวนโยบายที่สำคัญหรือการตัดสินใจเรื่องการปฏิบัติงานโดยปกติ รัฐมนตรีสามารถกำหนดและสั่งการให้มหาวิทยาลัยดำเนินการตามนโยบายได้มากพอสมควร นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในสังกัดไว้ในมาตรา 41 ด้วยว่าให้รัฐมนตรีมีอำนาจในเรื่องต่างๆ ใน 4 กรณีต่อไปนี้ ได้แก่

1. การเสนอแนวการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษา
2. ประสานการจัดการศึกษาระหว่างสถานศึกษาอุดมศึกษาประเภทต่างๆ
3. เสนอการจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา
4. วางระเบียบปฏิบัติราชการหรือส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษา

## 4.2 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานกลางที่กำหนดนโยบายอุดมศึกษา

การมีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีอิสระและมีอำนาจบริหารจัดการต่างๆ ด้วยตนเองมากถึงเกือบหนึ่งร้อยแห่ง ทำให้จำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบาย กำหนดมาตรฐาน วางแผนการพัฒนา สนับสนุนและติดตามตรวจสอบประเมินสถาบันอุดมศึกษาในลักษณะการประเมินภายใน เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐาน ดังนั้น ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 16 จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการการอุดมศึกษาขึ้นให้เป็นองค์กรคณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อให้รับผิดชอบภารกิจดังกล่าว โดยให้มีองค์ประกอบจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนองค์กรภาคสังคมต่างๆ มาร่วมเป็นกรรมการเพื่อดำเนินการตามภารกิจดังกล่าว กับทั้งให้มีหน้าที่ในการความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการอุดมศึกษา ทั้งนี้ โดยให้มีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการอุดมศึกษา

บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงเป็นไปในลักษณะการกำหนดมาตรฐานกลางของอุดมศึกษาของชาติที่ทุกมหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานดังกล่าว มิฉะนั้นก็จะไม่สามารถกล่าวอ้างได้ว่าตนได้จัดหรือดำเนินการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษาโดยครบถ้วนถูกต้องได้ การกำหนดมาตรฐานที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ออกประกาศกำหนดไว้ครอบคลุมไปถึงเรื่องมาตรฐานหลักสูตรในระดับอุดมศึกษาระดับต่างๆ ตั้งแต่ อนุปริญญา ปริญญาตรี

ปริญญาโทและปริญญาเอก มาตรฐานเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สอนในระดับต่างๆ หรือมาตรฐานการจัดการศึกษาอกที่ตั้งหลักของมหาวิทยาลัย ฯลฯ เป็นต้น โดยหากสถาบันอุดมศึกษาใดฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตามมาตรฐานดังกล่าว คณะกรรมการก็อาจประกาศว่าการจัดการศึกษาของสถาบันนั้นๆ ไม่ได้มาตรฐาน และไม่สามารถนำไปสู่การรับเข้าศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น หรือการกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมสอดคล้องกับคุณวุฒิของผู้สำเร็จการศึกษาในการเข้ารับราชการ หรืออาจนำไปสู่การร้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการใช้อำนาจบังคับบัญชาโดยผ่านเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือใช้อำนาจกำกับดูแลดำเนินการใช้มาตรการทางบริหารกับมหาวิทยาลัยที่ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าวได้ด้วย

สำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐที่ยังเป็นมหาวิทยาลัยในสังกัดและยังมีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาปฏิบัติหน้าที่อยู่ โดยที่ระบบการบริหารข้าราชการเป็นระบบที่รวมศูนย์ในระดับประเทศ และจะต้องมีคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่างๆ ดูแลในฐานะเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล จึงได้มีการกำหนดให้มี “**คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (กพอ.)**” ขึ้น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นเลขานุการ และมีกรรมการที่แต่งตั้งหรือได้รับเลือกจากมหาวิทยาลัยในสังกัดทั้งหลายกับผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล พิจารณาระบบค่าตอบแทน ระบบการประเมิน และการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยตลอดทั้งดูแลสวัสดิการและความก้าวหน้า ตลอดจนกำหนดตำแหน่งทั้งในสายวิชาการและสายสนับสนุนวิชาการ สำหรับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ยังเหลือปฏิบัติงานอยู่อีกมากกว่าสามหมื่นคนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบัน

### 4.3 หน่วยงานกลางประเมินมาตรฐานทางการศึกษา

นอกจากการมีคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานนโยบายดูแลมาตรฐานทางการศึกษาและจัดระบบสนับสนุนสถาบัน

อุดมศึกษาแล้ว กระบวนการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้มีหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระให้ทำหน้าที่ประเมินมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับกิจการอุดมศึกษาขึ้นในลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระในรูปแบบขององค์กรมหาชน ซึ่งเกิดขึ้นโดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงานเหล่านี้ตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้นอีกสององค์กร คือสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) และสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.)

#### สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)

มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานในการตรวจสอบประเมินมาตรฐานการบริหารจัดการทางการศึกษาของสถานศึกษาต่างๆ ทั้งในระดับพื้นฐานและในระดับอุดมศึกษา โดยจัดให้มีระบบและจัดการประเมินสถาบันการศึกษาทุกแห่งทุกๆ รอบระยะเวลา 5 ปี โดยจัดให้มีการประเมินด้านต่างๆ และกำหนดตัวชี้วัดในแต่ละด้านที่ตอบสนองเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการประเมินแต่ละรอบ และเมื่อได้มีการประเมินแล้วก็ให้ประกาศผลการประเมินมาตรฐานต่อสาธารณะ และแจ้งให้แต่ละสถาบันอุดมศึกษารวมทั้งหน่วยงานบังคับบัญชาหรือองค์กรกำกับดูแลได้ทราบ เพื่อให้นำผลที่ได้จากการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงคุณภาพมาตรฐาน และกระบวนการจัดการศึกษาต่อไป

#### สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.)

ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางทางการศึกษาด้านการสอบวัดความรู้ความสามารถของผู้เรียนในระดับต่างๆ ทั้งก่อนและหลังการเข้าศึกษาในสถานศึกษา เพื่อนำเอาผลลัพธ์หรือผลสำเร็จที่ได้จากการสอบวัดไปใช้ในการติดตามประเมินผลสำเร็จของการจัดการศึกษา และประเมินศักยภาพและผลสัมฤทธิ์ของการจัดการศึกษาในแต่ละระดับหรือของแต่ละสถาบันโดยผ่านการประเมินความสามารถของผู้เรียนด้วย โดยในขณะนี้ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ กำลังเร่งดำเนินการในส่วนของการวัดสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของผู้เรียนในช่วงชั้นต่างๆ ในระดับอาชีวศึกษาและระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันเป็นเกณฑ์ที่มีความจำเป็นต้องกระทำโดยเร่งด่วนก่อน และในระยะเวลาอันใกล้ก็จะพัฒนาไปสู่การทดสอบความรู้และสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของผู้สำเร็จ



การศึกษาระดับอุดมศึกษาในสาขาวิชาต่างๆ และในระดับปริญญาต่างๆ ต่อไป  
หน่วยงานกลางประเมินมาตรฐานทางการศึกษาทั้งสองหน่วยนี้  
เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้านตามที่  
กำหนดไว้ในกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ดังนั้น มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหลาย  
จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องเข้าสู่ระบบและกระบวนการประเมินมาตรฐาน  
ทั้งในเรื่องกระบวนการจัดการอุดมศึกษาและทั้งในเรื่องสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา  
ที่วัดจากตัวผู้สำเร็จการศึกษา ซึ่งองค์กรทั้งสองมีหน้าที่ดูแลดำเนินการตามรอบ  
ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย

#### 4.4 หน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบควบคุมของรัฐ

ในฐานะที่เป็นองค์กรในภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ใช้งบประมาณ  
แผ่นดินและเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร มหาวิทยาลัยของรัฐจึงต้องตกอยู่ภายใต้  
อำนาจการตรวจสอบควบคุมขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีอำนาจ  
ตรวจสอบควบคุมโดยทั่วไปซึ่งความสุจริต ถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมาย  
ของการใช้อำนาจหน้าที่ และการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปโดยถูกต้องตาม  
กฎหมายหลักเกณฑ์และระเบียบข้อบังคับที่กำหนดขึ้นด้วย โดยหน่วยงานกลาง  
ที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบควบคุมของรัฐเหล่านี้ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)  
และผู้ตรวจการแผ่นดิน

**คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** มีอำนาจ  
ตรวจสอบควบคุมในกรณีที่มีการร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริต  
หรือประพฤติมิชอบหรือใช้อำนาจทางกฎหมายไปโดยไม่ถูกต้องก่อให้เกิด  
ความเสียหายแก่ตำแหน่งหน้าที่หรือต่อราชการ และมีอำนาจที่จะเรียก  
พยานหลักฐานต่างๆ ไปตรวจสอบเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องที่มีการ  
กล่าวหา ร้องเรียน และเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ  
คณะกรรมการ (ตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการกองขึ้นไป) ไปให้ปากคำได้ และใน  
กรณีที่เห็นว่าเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนมีมูล คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม  
การทุจริตแห่งชาติ ก็จะชี้มูลความผิดอันจะนำไปสู่การดำเนินคดีต่อศาลอาญา

และการดำเนินการทางวินัยต่อตัวข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้  
นอกจากนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมีอำนาจ  
หน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงซึ่ง  
รวมถึงตำแหน่งอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งได้มีการกำหนดตำแหน่งไว้ใน  
กลุ่มตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินด้วย

**คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน** มีอำนาจตรวจสอบบัญชี การจ่ายเงิน  
และการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการ  
ตรวจสอบภายหลัง กล่าวคือตรวจสอบบัญชีเมื่อสิ้นปีงบประมาณหรือเมื่อการ  
ใช้จ่ายงบประมาณได้เสร็จสิ้นไปแล้ว เพราะแม้ว่ามหาวิทยาลัยจะมีเงินรายได้  
ของตนเองนอกเหนือไปจากงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับ และรายได้ดังกล่าว  
ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินก็ตาม แต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
ก็มีอำนาจตรวจสอบความมีอยู่จริง และความถูกต้องของการใช้จ่ายเงินนอก  
งบประมาณเหล่านี้ด้วย แต่จะเป็นการตรวจสอบตามหลักเกณฑ์และระเบียบ  
ข้อบังคับที่องค์กรผู้มีอำนาจในเรื่องดังกล่าว ซึ่งก็คือสภามหาวิทยาลัยแต่ละ  
แห่งเป็นผู้กำหนดขึ้น และการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
ก็อาจนำไปสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีเรียกเงินคืนจากผู้ที่จ่ายเงินแผ่นดินไปโดย  
มิชอบ หรืออาจนำไปสู่การดำเนินการในทางอาญาหรือการถอดถอนออกจาก  
ตำแหน่งโดยมาตรการทางวินัย โดยผ่านช่องทางที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ  
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ด้วย

นอกจากนี้ หากมีผู้ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจาก  
การกระทำใดๆ ของมหาวิทยาลัยของรัฐ และไปใช้สิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการ  
แผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน  
ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยและหาทางแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนด้วย  
การเจรจาหาหนทางเยียวยาแก้ไขให้ ก็อาจใช้อำนาจขอให้มหาวิทยาลัยชี้แจงเป็น  
หนังสือหรือส่งตัวแทนไปชี้แจงต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ในเรื่องที่มีการร้องเรียน  
ที่เกี่ยวข้องกับกิจการหรือการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เพื่อหาทางเยียวยา  
หรือแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจของ  
มหาวิทยาลัยในกรณีดังกล่าวได้ด้วยเช่นกัน



**สถาบันคลังสมองของชาติ**  
539/2 อาคารมหานครยิบซัม ชั้น 22 B  
ถนนศรีอยุธยา เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400  
โทรศัพท์ 02-6400461  
โทรสาร 02-6400465  
<http://knit.or.th/>