การบังคับใช้แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา
The Enforcement of Good Governance Guidelines in Higher Education Institutions

สิงหา พนมรักษ์[1], จิตรดารมย์ รัตนวุฒิ[2], และฉัตตมาศ วิเศษสินธุ์[3]
Singha Panomrak[1], Jiddarom Ruttanawut[2] and Chattamat Wissetsin[3]

Received: May 1, 2026
Revised: June 12, 2026
Accepted: June 26, 2026

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาและวิเคราะห์สถานะและลำดับศักดิ์ทางกฎหมายระหว่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยกับพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 และ (2) ศึกษาสภาพปัญหาและการบังคับใช้แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา โดยอาศัยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพจากการศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการอุดมศึกษา

จากการศึกษาพบว่า จากการศึกษาพบว่า (1) แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุมศึกษามีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีศักดิ์เทียบเท่าประกาศกระทรวง ปัญหาการบังคับใช้เกิดจากความขัดแย้งทางลำดับศักดิ์กฎหมาย กล่าวคือ เมื่อกฎหมายลำดับรองของกระทรวงกำหนดเงื่อนไขที่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยซึ่งมีนิติฐานะเป็นกฎหมายเฉพาะ (Lex specialis) ที่มุ่งคุ้มครองความเป็นอิสระ จึงเกิดการทับซ้อนกันของโครงสร้างทางนิติวิธี (2) แม้แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา จะไม่มีสภาพบังคับโดยตรง แต่พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มีกลไกให้อำนาจแทรกแซงและบทลงโทษที่รุนแรง จึงสร้างสภาพบังคับโดยพฤตินัยที่ทำให้มหาวิทยาลัยต้องจำยอมผ่อนปรนความเป็นอิสระของตน

ผู้ศึกษาเสนอแนะเชิงนโยบายให้กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ปรับเปลี่ยนจากการบังคับมาใช้กลไกจูงใจทางงบประมาณ ส่วนข้อเสนอแนะทางกฎหมายเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย เพื่อรองรับหลักธรรมาภิบาลไว้โดยตรง รวมถึงการกำหนดนิยามคำว่า “การไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง” ให้เป็นรูปธรรมเพื่อลดการใช้ดุลพินิจ

คำสำคัญ: หลักธรรมาภิบาล, สถาบันอุดมศึกษา, ลำดับศักดิ์กฎหมาย

[1] นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
Master of Laws (LL.M.) student, Faculty of Law, Surat Thani Rajabhat University.
[2] รองศาสตราจารย์ ดร., ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
Associate Professor Dr., Thesis advisor, Faculty of Law, Surat Thani Rajabhat University.
[3] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
Associate Professor Dr., Thesis advisor, Faculty of Law, Surat Thani Rajabhat University.

Abstract

The objectives of this study were (1) to study and analyze the legal status and hierarchy between the University Establishment Acts and the Higher Education Act, B.E. 2562 (2019); and (2) to study the existing problems and the enforcement of the Good Governance Guidelines in Higher Education Institutions. This qualitative research was conducted through documentary research and in-depth interviews with 10 experts.

The study found that (1) The Good Governance Guidelines hold the legal status of subordinate legislation equivalent to ministerial announcements. The enforcement problems arise from conflicts in the hierarchy of laws; that is, when the ministry's subordinate legislation establishes conditions that conflict with the University Establishment Act which serves as a specific law (Lex specialis) aimed at protecting institutional autonomy it creates an overlapping of legal structures. (2) Although the guidelines lack direct enforceability, the Higher Education Act, B.E. 2562 (2019) grants intervention powers coupled with severe penalties, thereby creating de facto enforcement that coerces universities into compromising their autonomy.

Recommendations include utilizing budget incentive mechanisms, amending the University Establishment Acts to incorporate good governance principles, and providing a concrete definition of severe non-compliance to minimize arbitrary discretionary power

Keywords : Good Governance, Higher Education Institutions, Hierarchy of Laws

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศ เนื่องจากช่วยพัฒนาพลเมืองให้มีความรู้และเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศให้รองรับการเปลี่ยนแปลงของโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาการของการอุดมศึกษาไทยมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารราชการของรัฐมาโดยตลอด นับตั้งแต่การสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรก การรวมศูนย์การกำกับดูแลในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2502 จนถึงการตั้งทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้องด้านความเป็นอิสระในการปกครองตนเองและเสรีภาพทางวิชาการ ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เล็งเห็นว่าการอุดมศึกษาเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ จึงได้จัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) พร้อมทั้งตราพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 เพื่อวางหลักการและกลไกการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นระบบ (Higher Education Act, B.E. 2562, 2019) ภายใต้พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้การจัดการอุดมศึกษาต้องดำเนินการภายใต้หลักการสำคัญ 6 ประการ ซึ่งรวมถึง “หลักธรรมาภิบาล” ตามมาตรา 9(5) และมาตรา 19 ที่บัญญัติให้มหาวิทยาลัยต้องจัดให้มีระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตประพฤติมิชอบ

เพื่อให้การดำเนินการบรรลุผล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จึงได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายออก “แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา” เพื่อให้มหาวิทยาลัยใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติและเสริมสร้างธรรมาภิบาลภายในองค์กร (Good Governance Guidelines in Higher Education Institutions, 2021) อย่างไรก็ดี เมื่อแนวปฏิบัติดังกล่าวถูกนำมาใช้บังคับในทางปฏิบัติ กลับพบว่าเนื้อหาบางส่วนมีความขัดแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหลายแห่ง เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 โดยเฉพาะประเด็นกระบวนการและระยะเวลาการสรรหานายกสภาและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งข้อ 11 ของแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา กำหนดให้ดำเนินการสรรหาให้แล้วเสร็จ “ก่อน” ครบวาระการดำรงตำแหน่ง ในขณะที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งสองฉบับบัญญัติให้ดำเนินการ “ภายในเก้าสิบวัน” นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นเงื่อนเวลาที่ขัดแย้งกันอย่างชัดเจน

แม้ต่อมากระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จะมีความพยายามในการออกแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) และหนังสือเวียนเพื่อขยายเวลาหรือซักซ้อมความเข้าใจ แต่ก็เป็นเพียงการเลื่อนการมีผลใช้บังคับออกไป โดยมิได้แก้ไขความขัดแย้งในเชิงหลักการกฎหมาย สถานการณ์การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดความทับซ้อนเชิงโครงสร้าง (Legal Overlap) อย่างรุนแรง กล่าวคือ ในด้านหนึ่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็น “กฎหมายเฉพาะ” ของแต่ละสถาบันที่ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับเพื่อบริหารกิจการภายใน ในอีกด้านหนึ่งมีแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ที่ออกโดยกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ซึ่งมีสถานะเป็นเพียง “กฎหมายลำดับรอง” แต่กลับถูกวางบทบาทให้เป็นมาตรฐานกลาง ยิ่งไปกว่านั้น พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 51 ยังได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีสามารถยับยั้งหรือยุติการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยได้ หากตีความว่ามหาวิทยาลัย “ไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง” ประกอบกับการกำหนดโทษทางอาญาตามมาตรา 75 แรงกดดันทางกฎหมายนี้จึงสร้าง “สภาพบังคับโดยพฤตินัย” (De facto enforcement) ที่ส่งผลให้มหาวิทยาลัยเกิดความสับสนและจำต้องยอมผ่อนปรนหลักความเป็นอิสระ (Autonomy) ของตน เพื่อลดความเสี่ยงทางกฎหมาย

แม้ที่ผ่านมาจะมีการศึกษาเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลในการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในหลายแง่มุม ทั้งในด้านประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วม แต่ยังไม่ปรากฏงานวิจัยใดที่ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างกฎหมายอันเกิดจากความขัดแย้งระหว่างแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลกับพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยอย่างเป็นระบบ

งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาความทับซ้อนดังกล่าว โดยเฉพาะในประเด็นลำดับศักดิ์กฎหมาย สภาพบังคับโดยพฤตินัย และขอบเขตอำนาจกำกับดูแลระหว่างกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กับสภามหาวิทยาลัย เพื่อหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมและสร้างความชัดเจนในเชิงหลักนิติวิธีสำหรับระบบอุดมศึกษาไทยต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวกับสถานะและลำดับศักดิ์ของกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยกับพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานะและลำดับศักดิ์ทางกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยกับพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562
3. เพื่อศึกษาการบังคับใช้แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา
4. เพื่อศึกษาถึงข้อสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขการดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับการบังคับใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

สมมติฐาน

แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ.2562 เป็นกฎหมายแม่บทของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) มีเนื้อหาบางประการที่ขัดแย้งกันกับพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ส่งผลให้เกิดผลกระทบในทางปฏิบัติของมหาวิทยาลัยว่าควรดำเนินการตามแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องกับแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

ขอบเขตการวิจัยหรือการศึกษา

มุ่งศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งการอุดมศึกษาของประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา หนังสือราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการอุดมศึกษาหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัย 5 แห่ง จำนวน 10 คน

ระเบียบวิธีการวิจัยหรือศึกษา

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยอาศัยวิธีการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) ควบคู่กับการสัมภาษณ์เชิงลึก เมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนแล้ว จึงทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบเมื่อได้ข้อมูลจากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ครบถ้วนแล้ว จะทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวคิด ทฤษฎี และความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ จากนั้นจึงจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขหรือแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับการบังคับใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวกับสถานะและลำดับศักดิ์ของกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยกับพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

2. ทำให้ทราบสถานะและลำดับศักดิ์ทางกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยกับพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ.2562

3. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

4. ทำให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขการดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับการบังคับใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยนี้ได้ทบทวนวรรณกรรมและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการใช้บังคับหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา โดยสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. หลักการและแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) และการประยุกต์ใช้ในสถาบันอุดมศึกษาสากล แนวคิดธรรมาภิบาลมีจุดกำเนิดจากธนาคารโลก (World Bank) ในช่วงทศวรรษที่ 1989 แนวคิดดังกล่าวได้ถูกพัฒนาไปสู่กระบวนทัศน์หลังฉันทามติวอชิงตัน (Post-Washington Consensus) โดยนักวิชาการอย่าง Carlos Santiso (อ้างอิงใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2564) ได้ให้ทัศนะว่าการสร้างธรรมาภิบาลที่แท้จริงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่ออยู่ภายใต้บริบทของระบอบประชาธิปไตยที่ครอบคลุมถึงภาระรับผิดชอบ ความโปร่งใส หลักนิติธรรม และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

เมื่อนำหลักการดังกล่าวมาพิจารณาในบริบทของการอุดมศึกษา พบว่าเมื่อมหาวิทยาลัยในประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา ได้เริ่มมีการบริหารอย่างเป็นอิสระจากรัฐ (Autonomy) ปัญหาสำคัญที่ตามมาคือความกังวลในด้านความน่าเชื่อถือและภาระรับผิดชอบ (Accountability) สถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศจึงหันมาให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลในระดับมหาวิทยาลัยมากขึ้น โดยเฉพาะการบริหารงานของผู้บริหารระดับสูง ซึ่งบทบาทของสภามหาวิทยาลัยทวีความสำคัญขึ้นในการกำหนดทิศทางและกำกับดูแลฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ Jaramillo และคณะ **(อ้างอิงใน จูน เจริญเสียง และคณะ, 2563)** ได้กล่าวไว้ว่า สำหรับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มีการดำเนินการที่ดี จะเป็นเงื่อนไขพื้นฐานในการสร้างองค์ความรู้และแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับมหาวิทยาลัยชั้นนำในต่างประเทศได้

สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศมีแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาล 4 ประการ ได้แก่ 1) ความโปร่งใส (Transparency) 2) ความรับผิดชอบ (Accountability) 3) ความเสมอภาค (Equity) และ 4) ประสิทธิผล (Effectiveness) ตัวอย่างการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างเป็นรูปธรรม สะท้อนผ่านมหาวิทยาลัยชั้นนำระดับโลก เช่น มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) ที่มีความโดดเด่นด้านความโปร่งใส มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด (Stanford University) ที่มุ่งมั่นสร้างความเสมอภาคและการมีส่วนร่วม และสถาบันเทคโนโลยีแมสซาชูเซตส์ (MIT) ที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิผลในการบรรลุเป้าหมาย

นอกจากนี้ ธีรเสฏฐ์ ศิรธนานนท์ (2566) จากการศึกษาที่ได้ศึกษาเอกสารเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จจากการจัดอันดับของ QS World University Rankings หรือ Times Higher Education พบว่ามหาวิทยาลัยต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล จะนำเรื่องนี้มาเป็นส่วนหนึ่งในยุทธศาสตร์ โดยมุ่งเน้นส่งเสริมการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ การจัดการอย่างเป็นระบบ ตลอดจนมุ่งมั่นต่อความยุติธรรมทางสังคมและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

สำหรับประเทศไทย แนวคิดนี้ถูกนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมภายหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 นำไปสู่การตราหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งประกอบด้วย 6 เสาหลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งหลักการเหล่านี้ได้พัฒนาจากนโยบายเชิงนามธรรม กลายมาเป็นพันธะทางกฎหมายมหาชนที่สถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดต่อไป

2. แนวคิดความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา (University Autonomy) กับการกำกับดูแล (Supervision) การขับเคลื่อนระบบอุดมศึกษายุคใหม่ตั้งอยู่บนการกระจายอำนาจทางบริการ (Functional Decentralization) ซึ่งเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยจากการใช้อำนาจ “บังคับบัญชา” (Power of Command) แบบรวมศูนย์ มาเป็นการ “กำกับดูแล” (Power of Supervision) ที่ให้อิสระมหาวิทยาลัยในการบริหารงานและตัดสินใจเบ็ดเสร็จที่สภามหาวิทยาลัย สอดคล้องกับกรอบการประเมินความเป็นอิสระของสมาคมมหาวิทยาลัยยุโรป หรือ EUA Autonomy Scorecard (European University Association, 2024) ที่ระบุว่ามหาวิทยาลัยในฐานะนิติบุคคลควรมีอิสระ 4 มิติ ได้แก่ อิสระในการบริหารองค์กร (Organisational Autonomy) อิสระทางการเงิน (Financial Autonomy) อิสระในการบริหารงานบุคคล (Staffing Autonomy) และอิสระทางวิชาการ (Academic Autonomy) อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระนี้ต้องดำเนินควบคู่ไปกับความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (Accountability) ซึ่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 19 ได้ยกระดับให้ธรรมาภิบาลกลายเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่สถาบันต้องปฏิบัติตามเพื่อป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดหรือการขัดกันแห่งผลประโยชน์

3. ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Laws) และนิติวิธีในการระงับความขัดแย้งของบรรทัดฐานทางกฎหมาย ในทางนิติศาสตร์ หลักการสำคัญประการหนึ่งที่รองรับการจัดวางและบริหารระบบกฎหมายของรัฐสมัยใหม่ คือแนวคิดเรื่องลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Laws) แนวคิดนี้มิใช่เพียงการจัดประเภทหรือตั้งชื่อกฎหมายให้แตกต่างกันเท่านั้น แต่เป็นการกำหนดโครงสร้างเชิงระบบที่มีแบบแผนแน่นอน เพื่อใช้เป็นกลไกในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของบรรดากฎเกณฑ์ทั้งหลายที่รัฐตราขึ้น

แนวคิดนี้สามารถอธิบายให้เห็นภาพอย่างเป็นรูปธรรมผ่านทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชนที่สำคัญ ดังนี้

3.1 ทฤษฎีบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย (Pure Theory of Law) ของ ฮันส์ เคลเซ่น (Hans Kelsen) ทฤษฎีของ Hans Kelsen ได้อธิบายว่า กฎหมายคือศาสตร์ที่ว่าด้วยระบบแห่งบรรทัดฐาน (System of Norms) ที่ถูกจัดเรียงลำดับชั้นอย่างเป็นระบบ โดยบรรทัดฐานในระดับที่ต่ำกว่าจะมีความสมบูรณ์และบังคับใช้ได้ ก็ต่อเมื่ออาศัยอำนาจหรือถูกสร้างขึ้นโดยบรรทัดฐานที่อยู่ในระดับสูงกว่า ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างนี้มีความเชื่อมโยงกันเป็น “ห่วงโซ่แห่งความสมบูรณ์” (Chain of Validity) ไล่เรียงขึ้นไปจนถึงบรรทัดฐานขั้นพื้นฐานสูงสุด (Grundnorm หรือ Basic Norm) ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญ ในฐานะกฎหมายสูงสุดของรัฐ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556)

การพิจารณาลำดับศักดิ์ตามทฤษฎีของ Kelsen เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกฎเกณฑ์ที่มอบอำนาจ (Empowering Norm) และกฎเกณฑ์ที่รับมอบอำนาจ (Empowered Norm) ซึ่งนำไปสู่ข้อสรุปอันเป็นรากฐานของลำดับศักดิ์กฎหมาย 2 ประการ คือ 1) กฎเกณฑ์ที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่า

ย่อมตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจจากกฎเกณฑ์ที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าที่ได้บัญญัติให้ไว้ และ 2) กฎเกณฑ์ที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจจากกฎเกณฑ์ที่สูงกว่านั้น จะกำหนดเนื้อหาให้ก้าวล่วง ขัด หรือแย้งต่อกฎเกณฑ์ที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้โดยเด็ดขาด

3.2 หลักการเคารพลำดับชั้นของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายตามแนวคิดฝรั่งเศส หลักการของ Kelsen สอดรับกับทฤษฎีกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส โดยเฉพาะแนวคิดของ Max Gounelle ที่อธิบายถึง “หลักการเคารพลำดับชั้นของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย” (le principe du respect de la hiérarchie des normes) ซึ่งยืนยันว่า กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปต่างก็มีลำดับชั้น (Hierarchy) ในตัวมันเอง โดยจัดเรียงจากรัฐธรรมนูญที่มีสถานะสูงสุด รองลงมาคือรัฐบัญญัติ (Act/Statute) ที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และต่ำสุดคือกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายปกครอง (Administrative Acts)

ผลจากการจัดระเบียบนี้ ทำให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องยึดมั่นใน “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” (Principle of Legality) ตามแนวคิดของ Charles Cadoux ซึ่งขยายความว่า นิติกรรมหรือกฎเกณฑ์ทุกประการที่ฝ่ายปกครองตราขึ้น จะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าเสมอ การฝ่าฝืนย่อมส่งผลให้กฎเกณฑ์นั้นปราศจากความชอบด้วยกฎหมาย (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2556)

3.3 โครงสร้างลำดับศักดิ์ของกฎหมายในระบบกฎหมายไทย เมื่อนำทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้กับระบบกฎหมายไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สามารถจำแนกบ่อเกิดของกฎหมายลายลักษณ์อักษรตามลำดับศักดิ์จากสูงไปหาต่ำได้ 4 ระดับหลัก ได้แก่

ก. รัฐธรรมนูญ (Constitution): เป็นกฎหมายสูงสุดที่สถาปนาอำนาจรัฐและรับรองสิทธิเสรีภาพ กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งมิได้

ข. กฎหมายนิติบัญญัติ (Legislative Acts) คือ กฎหมายตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ (รวมถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย) และพระราชกำหนดที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ

ค. กฎหมายบริหารบัญญัติ (Executive-made Law / Subordinate Legislation) คือ “กฎหมายลำดับรอง” ที่องค์กรฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และประกาศกระทรวงรวมถึง “แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา” ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ.การอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ซึ่งมีศักดิ์เทียบเท่าประกาศกระทรวง

ง. กฎหมายองค์กรบัญญัติ เช่น ข้อบังคับ หรือระเบียบ ที่สภามหาวิทยาลัยตราขึ้นเพื่อบริหารกิจการภายใน โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของตน

3.4 นิติวิธีในการระงับความขัดแย้งของบรรทัดฐานทางกฎหมาย (Conflict of Laws Resolution) ในทางปฏิบัติ เมื่อองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐมีการตรากฎหมายลำดับรองหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ออกมาเป็นจำนวนมาก ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดความทับซ้อนหรือขัดแย้งกัน (Material Conflict) นิติวิธีทางกฎหมายมหาชนจึงได้กำหนดบรรทัดฐานสากลเพื่อระงับข้อพิพาทและรักษาเอกภาพของระบบกฎหมายไว้ 3 ประการสำคัญ ได้แก่

ก. หลักกฎหมายศักดิ์สูงกว่าย่อมยกเว้นกฎหมายศักดิ์ต่ำกว่า (Lex Superior Derogat Legi Inferiori) เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายในลำดับชั้นที่ต่ำกว่า (เช่น แนวปฏิบัติของกระทรวง) ย่อมสิ้น

ผลการบังคับใช้และตกเป็นโมฆะทันที หากมีเนื้อหาสาระที่ก้าวล่วง ขัด หรือแย้งต่อบรรทัดฐานที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า (เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย)

ข. หลักกฎหมายเฉพาะย่อมยกเว้นกฎหมายทั่วไป (Lex Specialis Derogat Legi Generali) ในกรณีที่กฎหมายมีลำดับศักดิ์เท่าเทียมกัน (เช่น พ.ร.บ.ด้วยกัน) บทบัญญัติที่มีเนื้อหาเฉพาะเจาะจง (Specific Law) ย่อมมีค่าบังคับเหนือกว่าบทบัญญัติที่เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป (General Law) ดังนั้น พ.ร.บ.จัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ย่อมยกเว้น พ.ร.บ.การอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป

ค. หลักกฎหมายใหม่ย่อมยกเว้นกฎหมายเก่า (Lex Posterior Derogat Legi Priori) หากกฎหมายมีศักดิ์เท่ากันและมีความเป็นเรื่องทั่วไปหรือเฉพาะเท่ากัน ให้ถือว่าบทบัญญัติที่ประกาศใช้ภายหลังย่อมมีผลยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมในส่วนที่ขัดกัน

ผลจากการบังคับใช้ทฤษฎีและนิติวิธีดังกล่าว ย่อมส่งผลผูกพันให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (รวมถึงกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม) ต้องอยู่ภายใต้ “การจำกัดฐานอำนาจ” (Authority Limitation) ที่จะตรากฎหมายได้เท่าที่ได้รับมอบอำนาจ และ “การห้ามก้าวล่วงขอบเขต” (Ultra Vires Prohibition) ที่ห้ามมิให้กฎหมายลำดับรองมีเนื้อหาขัดแย้งกับกฎหมายแม่บท ซึ่งในกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น ผู้ใช้อำนาจรัฐย่อมต้องยึดถือ “ความเหนือกว่าแห่งเนื้อหา” (Substantive Supremacy) โดยนำกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าหรือกฎหมายเฉพาะมาบังคับใช้เสมอ

ผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารทางกฎหมายควบคู่กับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการสภามหาวิทยาลัย จำนวน 10 ท่าน จาก 5 สถาบันอุดมศึกษา ผลการวิจัยได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาวะความย้อนแย้งเชิงโครงสร้างและวิกฤตการณ์ทางนิติวิธีในการบริหารจัดการอุดมศึกษา โดยสามารถแบ่งผลการวิจัยออกเป็น 2 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. สถานะและลำดับศักดิ์ทางกฎหมาย

ปัญหาความขัดแย้งเริ่มต้นจากการวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 เมื่อพิจารณาตามหลักนิติวิธี พบว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวมีกระบวนการตราที่ออกโดยรัฐมนตรีซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) และประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงมีนิติฐานะเป็น “กฎหมายลำดับรอง” (Subordinate Legislation) ที่มีศักดิ์เทียบเท่าประกาศกระทรวง ในขณะเดียวกันสถาบันอุดมศึกษาแต่ละกลุ่มมีกฎหมายจัดตั้งของตนเอง เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 ซึ่งถือเป็น “กฎหมายเฉพาะ” (Lex specialis) ที่รัฐสภาตราขึ้นเพื่อมอบอำนาจการปกครองตนเอง (Self-Governance) และคุ้มครองหลักความเป็นอิสระ (Autonomy) ของสภามหาวิทยาลัย

เมื่อนำกฎหมายมาเทียบเคียงกัน ไม่เพียงแต่จะพบความขัดแย้งของเนื้อหาโดยตรง (เช่น แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาบังคับให้การสรรหาผู้บริหารต้องเสร็จสิ้น “ก่อน” ครบวาระ ซึ่งขัดกับกฎหมายจัดตั้งที่ให้เวลา “ภายในเก้าสิบวัน” หลังพ้นจากตำแหน่ง) แต่ประเด็นที่มีปัญหาอีกคือ การแทรกแซงอำนาจการตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัย (Overstepping of Rule-making Authority)

กล่าวคือ ตามหลักการกระจายอำนาจ รัฐสภาได้มีเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย เพื่อมอบอำนาจเด็ดขาดให้ “สภามหาวิทยาลัย” เป็นผู้ออกแบบและใช้ดุลพินิจตรา “ข้อบังคับ” เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาด้วยตนเอง แต่การที่กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ใช้แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นเพียงกฎหมายลำดับรอง เข้าไปตีกรอบและบังคับในรายละเอียดของการบริหารจัดการภายในมหาวิทยาลัย (Micromanagement) เช่น บังคับให้ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยต้องกำหนดสัดส่วนคณะกรรมการสรรหาให้มีบุคคลภายนอกไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 หรือห้ามผู้แทนบุคลากรเป็นผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร การกระทำเช่นนี้จึงถือเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารส่วนกลางที่ก้าวล่วงเข้าไปบังคับการใช้ดุลพินิจของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นการลิดรอนอำนาจการปกครองตนเองและทำลายเจตนารมณ์แห่งความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในเชิงนิติวิธี แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ถือเป็นกฎหมายทั่วไปที่เป็น “มาตรฐานกลาง” หากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย (กฎหมายเฉพาะ) มีมาตรฐานเรื่องธรรมาภิบาลที่ต่ำกว่ามาตรฐานกลาง มหาวิทยาลัยย่อมต้องปฏิบัติตามมาตรฐานกลาง แต่หากกฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรฐานไว้สูงกว่าหรือกำหนดเพื่อคุ้มครองหลักความเป็นอิสระ การบังคับใช้กฎหมายลำดับรองที่ขัดแย้งกับกฎหมายเฉพาะจึงก่อให้เกิดปัญหาความทับซ้อน

2. สภาพปัญหาการใช้บังคับและสภาพบังคับโดยพฤตินัย

แม้ในทางนิติวิธี มหาวิทยาลัยจะมีความชอบธรรมที่จะใช้หลัก “กฎหมายเฉพาะย่อมยกเว้นกฎหมายทั่วไป” (Lex specialis derogat legi generali) เพื่อปฏิเสธแนวปฏิบัติที่บกพร่องทางลำดับศักดิ์และก้าวล่วงความเป็นอิสระของตนได้ แต่จากผลการศึกษากลับพบปรากฏการณ์ความย้อนแย้งที่น่าสนใจ ซึ่งเรียกว่า “สภาพบังคับโดยพฤตินัย” (De facto enforcement) ข้อมูลเชิงประจักษ์จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า สถาบันอุดมศึกษากว่ากึ่งหนึ่งยอมจำนนผ่อนปรนหลักความเป็นอิสระของตน โดยปรับกระบวนการสรรหาและแก้ไขข้อบังคับของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามรายละเอียดที่แนวปฏิบัติของส่วนกลางกำหนดทุกประการ

สาเหตุแห่งการจำยอมนี้ เกิดจากประเด็นสำคัญที่สุดคือเรื่อง “สภาพบังคับ” ของแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ไม่ได้บัญญัติให้แนวปฏิบัติมีสภาพบังคับที่ชัดเจนโดยตรง แต่เกิดจากกลไกความหวาดกลัวต่อบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 โดยเฉพาะมาตรา 51 ที่มอบอำนาจเด็ดขาดให้รัฐมนตรีสามารถเข้าแทรกแซง วินิจฉัยสั่งการ ยับยั้ง หรือยุติการดำเนินการของมหาวิทยาลัยได้ หากตีความว่าสถาบัน “ไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง” ประกอบกับมาตรา 75 ที่กำหนดบทลงโทษทางอาญาทั้งจำคุกและปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืนคำสั่ง วิกฤตนี้ทวีความรุนแรงขึ้นเมื่อกฎหมายแม่บทไม่ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง” ไว้ ทำให้รัฐมนตรีมีอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) อย่างกว้างขวาง มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จึงเลือกประนีประนอมยอมแล้วลดทอนอำนาจของตนเองลง เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงข้อพิพาททางเขตอำนาจระหว่างกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กับสถาบันอุดมศึกษา

อย่างไรก็ตาม สภาวะชะงักงันทางกฎหมาย (Legal Deadlock) ได้นำไปสู่การทบทวนท่าทีของหน่วยงานส่วนกลาง โดยในเวลาต่อมากระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ได้ออก

หนังสือเวียนชักซ้อมความเข้าใจ (ว24904 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2566) เพื่อลดความตึงเครียด โดยยอมรับว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวมีสถานะเป็นเพียง “แนวทางที่สามารถนำไปปรับใช้ได้” มิใช่กฎที่มีสภาพบังคับเด็ดขาด (Strict Rules) การถอยร่นทางนิติวิธีนี้ช่วยคลี่คลายข้อพิพาทและคืนอำนาจแห่งการใช้ดุลพินิจในการตราข้อบังคับให้แก่สภามหาวิทยาลัยอีกครั้ง ทว่าในแง่ของกฎหมายมหาชน สถาบันอุดมศึกษาก็ยังคงมีพันธะทางกฎหมาย (Legal Duty) ตามมาตรา 19 ที่จะต้องยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลต่อไปอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

อธิปรายผล

จากการศึกษาเรื่อง สภาพปัญหาการบังคับใช้แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา สามารถนำผลการศึกษามาอภิปรายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยในแต่ละประเด็นได้ ดังนี้

ปัญหาการบังคับใช้แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษามีรากฐานสำคัญมาจาก “ความทับซ้อนทางกฎหมาย” (Legal Overlap) และ “ความย้อนแย้งเชิงโครงสร้าง” (Structural Paradox) ในการจัดระเบียบอำนาจรัฐ โดยจากการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างทางนิติศาสตร์พบว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย (เช่น พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และ พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548) ต่างมีสถานะเป็นกฎหมายระดับ “พระราชบัญญัติ” ที่มีศักดิ์เท่าเทียมกัน แต่ในทางนิติวิธี พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยมีนิติฐานะเป็น “กฎหมายเฉพาะ” (Lex specialis) ที่มุ่งคุ้มครองอำนาจการปกครองตนเอง (Self-Governance) และความเป็นอิสระ (Autonomy) ของสภามหาวิทยาลัย ในขณะที่ “แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา” ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายทั่วไป มีสถานะเป็นเพียง “กฎหมายลำดับรอง” (Subordinate Legislation) ที่มีศักดิ์เทียบเท่าประกาศกระทรวง

การที่กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) อาศัยกฎหมายลำดับรองเข้าไปกำหนดรายละเอียดบังคับในการบริหารจัดการภายในมหาวิทยาลัย (Micromanagement) เช่น การกำหนดเงื่อนเวลาให้สรรหาผู้บริหารให้เสร็จก่อนครบวาระ หรือการกำหนดสัดส่วนคณะกรรมการสรรหา ซึ่งขัดแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ถือเป็นการก้าวล่วงและแทรกแซงอำนาจดุลพินิจของสภามหาวิทยาลัยอย่างชัดแจ้ง ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กฎหมายลำดับรองย่อมไม่อาจขัดแย้งหรือยกเว้นกฎหมายเฉพาะระดับพระราชบัญญัติได้ สภามหาวิทยาลัยจึงมีความชอบธรรมที่จะใช้หลัก “กฎหมายเฉพาะย่อมยกเว้นกฎหมายทั่วไป” (Lex specialis derogat legi generali) เพื่อปฏิเสธแนวปฏิบัติดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในเชิงนิติวิธีเพิ่มเติม แม้แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา จะถือเป็นกฎหมายทั่วไปที่เปรียบเสมือน “มาตรฐานกลาง” ซึ่งตามหลักการแล้วหากกฎหมายเฉพาะมีมาตรฐานเรื่องธรรมาภิบาลที่ต่ำกว่า มหาวิทยาลัยย่อมต้องปฏิบัติตามมาตรฐานกลาง แต่ในกรณีนี้ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้บัญญัติและมอบอำนาจไว้เพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระของสถาบันอย่างชัดเจน การที่กฎหมายลำดับรองของกระทรวงเข้าไปกำหนดรายละเอียดบังคับที่ขัดแย้งและ

ก้าวล่วงดุลพินิจ จึงกลายเป็นการขัดกันทางกฎหมายที่ไม่อาจนำมาตรฐานกลางมาบังคับใช้หักล้างกฎหมายเฉพาะได้

ประเด็นสภาพปัญหาที่สำคัญที่สุดในการบังคับใช้แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา คือข้อจำกัดเรื่อง “สภาพบังคับ” เนื่องจากในพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ไม่ได้บัญญัติให้แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษามีสภาพบังคับในตัวเองที่ชัดเจนเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม แม้ในทางทฤษฎีสถาบันอุดมศึกษาจะมีความชอบธรรมทางกฎหมาย แต่ผลการวิจัยและอภิปรายผลกลับพบปรากฏการณ์ “สภาพบังคับโดยพฤตินัย” (De facto enforcement) ที่ทรงอิทธิพลอย่างยิ่ง กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษากว่ากึ่งหนึ่งจำยอมต้องแก้ไขข้อบังคับและกระบวนการสรรหาของตนให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของส่วนกลาง เพื่อหลีกเลี่ยงข้อพิพาท สภาพบังคับนี้เกิดจากกลไกความหวาดกลัวต่ออำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ที่ให้อำนาจวินิจฉัยสั่งการ ยับยั้ง หรือยุติการดำเนินการของมหาวิทยาลัย หากตีความว่า “ไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง” ประกอบกับความเสี่ยงต่อความรับผิดทางอาญาตามมาตรา 75 ยิ่งไปกว่านั้นการที่กฎหมายแม่บทปราศจากการนิยามคำว่า “การไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง” ไว้อย่างเป็นรูปธรรม ยิ่งเปิดช่องให้รัฐส่วนกลางมี “อำนาจดุลพินิจ” (Discretionary Power) อย่างกว้างขวาง สถาบันอุดมศึกษาจึงเลือกที่จะประนีประนอมผ่อนปรนความเป็นอิสระของตนลงเพื่อสกัดกั้นความเสี่ยงดังกล่าว

ท้ายที่สุด แม้ต่อมากระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จะถอยร่นโดยออกหนังสือเวียนเพื่อลดทอนสถานะของแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นเพียง “ข้อแนะนำ” ซึ่งเป็นการคืนพื้นที่ความเป็นอิสระให้สภามหาวิทยาลัย แต่สถาบันอุดมศึกษาก็ไม่อาจปฏิเสธ “พันธะกรณีทางกฎหมาย” (Legal Duty) ในการสร้างระบบธรรมาภิบาลตามที่กฎหมายแม่บทบังคับไว้ได้ สภามหาวิทยาลัยจึงต้องใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะของตนในการออกแบบและตราข้อบังคับภายใน เพื่อสร้างกลไกตรวจสอบและขจัดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ด้วยตนเอง และเมื่อตราขึ้นแล้วย่อมต้องผูกพันและปฏิบัติตามกติกาที่ตนสร้างขึ้นตามหลักการ “Patere legem quam ipse fecisti” อย่างเคร่งครัด อันเป็นบทพิสูจน์ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) ควบคู่ไปกับความเป็นอิสระอย่างแท้จริง (ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์, 2556)

จากสภาพปัญหาความทับซ้อนทางนิติวิธีและสภาพบังคับโดยพฤตินัยดังกล่าวข้างต้น จึงนำไปสู่ความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของรัฐจากการใช้อำนาจบังคับมาเป็นมาตรการจูงใจ และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อวางหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาให้มีบรรทัดฐานที่ยั่งยืน ซึ่งจะได้นำเสนอในส่วนสรุปผลและข้อเสนอแนะต่อไป

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาความทับซ้อนทางนิติวิธีและความย้อนแย้งเชิงโครงสร้าง ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบใน 2 มิติ ดังนี้

1.ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ควรปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์จากการใช้อำนาจควบคุมและกฎหมายเชิงบังคับและบทลงโทษ (Command and Control) มาสู่การใช้ “มาตรการ

จูงใจเชิงบวก” (Positive Reinforcement) ผ่านกลไกการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเป็นแนวทางที่กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม สามารถดำเนินการได้ทันทีภายใต้กรอบกฎหมายในปัจจุบัน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 45 ที่ให้อำนาจในการจัดสรรงบลงทุนและงบเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาความเป็นเลิศ ซึ่งรัฐควรกำหนดให้ “ผลสัมฤทธิ์ด้านธรรมาภิบาล” เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดและเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญของการจัดทำ “ข้อตกลงการพัฒนาการอุดมศึกษา” หากสถาบันอุดมศึกษาใดสามารถพัฒนากลไกตรวจสอบภายใน แก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และบริหารงานได้อย่างโปร่งใสทัดเทียมมาตรฐานสากล กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ควรพิจารณาจัดสรร งบลงทุนและงบเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาความเป็นเลิศ ให้เป็นกรณีพิเศษ ตลอดจนเพิ่มความยืดหยุ่นในการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบ “เงินก้อน” (Block Grant)

การนำมาตรการจูงใจทางงบประมาณที่มุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในลักษณะนี้ จะเป็นการเปลี่ยนผ่านรูปแบบความสัมพันธ์จาก “ผู้คุมกฎกับผู้ถูกบังคับ” มาเป็น “หุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์” (Strategic Partners) ซึ่งจะช่วยลดความหวาดระแวง ยุติข้อพิพาททางอำนาจ และกระตุ้นให้สภามหาวิทยาลัยยินยอมปรับปรุงข้อบังคับด้านธรรมาภิบาลของตนเองด้วยความสมัครใจได้อย่างยั่งยืน

2. ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

เพื่อขจัดสภาวะชะงักงันทางกฎหมาย (Legal Deadlock) และยุติปัญหาความทับซ้อนทางเขตอำนาจอย่างเด็ดขาด รัฐสภาควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องใน 2 ระดับ ดังนี้

2.1 การแก้ไขเพิ่มเติม “พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย” (ยกระดับธรรมาภิบาลสู่กฎหมายเฉพาะ) เพื่อแก้ปัญหาการใช้กฎหมายลำดับรองจากส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงความเป็นอิสระ รัฐสภาควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของแต่ละกลุ่ม (เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548) โดยดึงเอา “สาระสำคัญ” ของหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในตัวกฎหมายระดับพระราชบัญญัติโดยตรง ซึ่งจะทำให้กฎเกณฑ์เหล่านั้นมีสถานะเป็นกฎหมายเฉพาะ (Lex specialis) ที่มีความชอบธรรมสูงสุด ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม เช่น

ก.การป้องกันการผูกขาดอำนาจ คือ ให้บัญญัติเพดานวาระการดำรงตำแหน่งสูงสุดของนายกสภาและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิไว้ในตัวบทกฎหมายอย่างชัดเจน (เช่น ให้ดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันได้ไม่เกิน 2 วาระ หรือรวมระยะเวลาแล้วไม่เกิน 8 ปี) เพื่อขจัดปัญหาการสืบทอดอำนาจหรือส่งต่ออำนาจทางการบริหาร

ข.กระบวนการสรรหา คือ ให้บัญญัติสัดส่วนและคุณสมบัติของ “คณะกรรมการสรรหาผู้บริหาร” ให้มีสัดส่วนของบุคคลภายนอกที่สร้างความเป็นกลางได้อย่างแท้จริงไว้ในพระราชบัญญัติ การนำหลักการเหล่านี้มาตราไว้ในกฎหมายจัดตั้งโดยตรง จะเปลี่ยนสภาพของหลักธรรมาภิบาลจากการ “ถูกบีบบังคับโดยส่วนกลาง” ให้กลายเป็น “โครงสร้างพื้นฐานโดยชอบธรรม” ของมหาวิทยาลัย ซึ่งจะยุติข้อโต้แย้งเรื่องความขัดแย้งทางลำดับศักดิ์กฎหมายได้

2.2 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บท (พ.ร.บ.การอุดมศึกษา พ.ศ. 2562) คือ ควรมีการบัญญัติ “บทนิยามศัพท์” หรือกำหนดพฤติการณ์ชี้วัดของคำว่า “การไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง”

ตามมาตรา 51 ให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เพื่ออุดช่องโหว่ทางกฎหมาย ลดการใช้ดุลพินิจ (Discretionary Power) ตามอำเภอใจของส่วนกลาง และป้องกันความสุ่มเสี่ยงที่จะเกิดข้อพิพาททางเขตอำนาจระหว่างรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลกับสภามหาวิทยาลัยในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2551). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

จูน เจริญเสียง และคณะ. (2563). *ธรรมาภิบาลในการสรรหาแต่งตั้งกรรมการและผู้บริหารระดับสูงและการกำกับธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.).

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2556). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ธีรเสฏฐ์ ศิรธนานนท์. (2566). การวัดผลการมีธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไทย. *วารสารวิชาการ วิจัยและนวัตกรรม มสธ. (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, 3(2), 26.

นันทวัน อินทชาติ. (2557). *การใช้หลักธรรมาภิบาลที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา* (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เรื่อง แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา (2564, 20 ธันวาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 138 ตอนพิเศษ 311 ง.

ประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เรื่อง แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) (2565, 29 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 139 ตอนพิเศษ 277 ง.

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 (2562, 1 พฤษภาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 57 ก.

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 (2548, 18 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 122 ตอนที่ 6 ก.

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 (2547, 14 มิถุนายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ 23 ก.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 (2562, 1 พฤษภาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 57 ก.

พิมล เกษมเสาวภาคย์ และคณะ. (2568). ปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา: บทเรียนและแนวทางแก้ไข. *วารสารการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม*, 1(5), 28-41.

รดาวรรณ เกื้อกูลเกียรติ์. (2533). *การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560, 6 เมษายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2564). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: อ่านกฎหมาย.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2562). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วรวุฒิ เทพทอง. (2566). แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษากับการแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับว่าด้วยการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏ. *ดุลพาห*, 70(3), 117-143.

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. (2556). หลักที่ว่าฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์ที่ตนกำหนดขึ้น. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 30(2), 3-38.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2562). *รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง คดีปกครองว่าด้วยอายุของอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ*. กรุงเทพฯ: บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2564). *ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบทางสังคม Good Governance and Corporate Social Responsibility* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

European University Association (EUA). (2024). *University Autonomy in Europe IV: Country Profiles (III)*.