



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(individual Study)

บทบาทของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรม

จัดทำโดย ศาสตราจารย์ นายแพทย์สิริฤกษ์ ทรงศิวิไล
รหัส ๖๔๐๙๓๗

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๙
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทบาทของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรม

ศ.นพ. สิริฤกษ์ ทรงศิวิไล^๑

บทนำ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒ ให้ความหมาย “ธรรมาภิบาล” ไว้ว่า หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน^๒

หากกล่าวถึงสภามหาวิทยาลัยนั้น เป็นคณะบุคคลคณะหนึ่งในมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ หรือตราสารที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ โดยสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะมีองค์ประกอบและบทบาทหน้าที่แตกต่างกันที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กฎหมาย ระเบียบ หรือตราสารจัดตั้งสถาบัน ซึ่งโดยทั่วไปสภามหาวิทยาลัย จะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางระเบียบข้อบังคับ การพิจารณาจัดตั้ง ยุบ เลิกหน่วยงานในมหาวิทยาลัย การพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตร การอนุมัติปริญญา การแต่งตั้ง ถอดถอนอธิการบดี รองอธิการบดี และผู้บริหารและภารกิจอื่นๆ ตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้

ในปัจจุบันพบว่ามีปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ การสรรหาอธิการบดี และการได้มาขององค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ปัญหาเกิดจากโครงสร้างของฝ่ายบริหารของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งตามกฎหมายกำหนดที่มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและบทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยไว้ รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติในการคัดเลือกผู้เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งอธิการบดีด้วย นอกจากนี้ยังพบปัญหาที่สำคัญ คือ อธิการบดีขาดธรรมาภิบาล ปัญหาการบริหารงานมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นจากตัวอธิการบดีขาดธรรมาภิบาล ปัญหาการบริหารงานมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นจากตัวอธิการบดีขาดธรรมาภิบาล นับว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดและส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวของการบริหารมหาวิทยาลัยมากที่สุด

^๑ ปลัดกระทรวง กระทรวงการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

^๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒

ผู้ศึกษาจึงเห็นถึงความสำคัญบทบาทของสภามหาวิทยาลัยที่จะต้องมีหลักนิติธรรมในการบริหาร
การงานต่างๆ เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานพื้นฐานให้บุคลากรเป็นผู้มีจิตสำนึกที่ดี ยึดมั่นและเชื่อมั่นใน
ความถูกต้องดีงาม มีค่านิยมที่ดีต่อไป

เนื้อหา

๑. หลักนิติธรรม

ความเป็นมาของหลักนิติธรรม

เมื่อกล่าวถึง หลักนิติธรรม ซึ่งในสังคมยุคปัจจุบันนับถอยหลังไปประมาณ ๒๐ ปี จะได้ยินได้มีผู้กล่าวถึงถ้อยคำนี้อยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายนักการเมือง และนักกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกลงไปโดยตั้งคำถามว่า หลักนิติธรรมคืออะไร หรือหมายถึงอะไร มีสาระสำคัญอย่างไร คำตอบที่ได้ อาจจะหลากหลายแตกต่างกัน เพราะความเข้าใจเรื่องหลักนิติธรรมของนักรัฐศาสตร์ และนักนิติศาสตร์ยังไม่ไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ตรงกัน หรือบางครั้งอาจพูดไปในแนวทางเดียวกัน แต่อธิบายรายละเอียดไม่ตรงกัน

ความเข้าใจเรื่องหลักนิติธรรมที่ไม่ตรงกันนี้ อาจจะมีสาเหตุหลายประการ และที่สำคัญประการหนึ่ง คือ คำว่า หลักนิติธรรมเป็นนามธรรม เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในโลกนี้มานานนับพันๆปี ตั้งแต่สมัยกรีกยุคโบราณ โดยมีนักปราชญ์ที่สำคัญได้แก่ เพลโต (Plato ๔๒๗ – ๓๔๗ B.C.) ลูกศิษย์ของโสกราตีส (Socrates) และเป็นอาจารย์ของอริสโตเติล (Aristotle ๓๘๔ – ๓๒๒ B.C.)^๓ เป็นผู้มีบทบาทนำออกเผยแพร่ จากนั้นก็มีความเป็นพลวัตรเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยตลอดมาจนถึงยุคของศาสตราจารย์ เอ.วี. ไคซีย์ (Abert Venn Dice ค.ศ. ๑๘๓๕-๑๙๒๒) แห่งมหาวิทยาลัยอ็อกซ์ฟอร์ด ประเทศอังกฤษ ได้นำเอาหลักนิติธรรมมาสัมพันธ์กับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้มีผู้รู้จักและแพร่หลายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของฝ่ายการเมือง และสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้เข้าใจความหมายไม่ตรงกัน คือ การไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงขาดแหล่งอ้างอิง สำหรับใช้ศึกษาอ้างอิง หรือถกเถียงกันอย่างจริงจังในช่วงต่อๆ มาจนถึงปัจจุบัน

หลักนิติธรรม ในยุคเริ่มต้นก่อกำเนิดมาจากความคิดทางด้านการปกครอง ที่ต้องการควบคุมจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของผู้ปกครอง มิให้กดขี่ข่มเหงล่วงละเมิดประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองจนเกิดความไม่เป็นธรรม เอ.วี. ไคซีย์ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นกรอบของหลักนิติธรรมไว้ ๕ ประการ ดังนี้

๑. มนุษย์ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน
๒. ผู้จะมาปกครองต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่
๓. เมื่อผู้ปกครองใช้อำนาจปกครองแล้วจะต้องใช้อำนาจนั้น เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ
๔. หากผู้ปกครองใช้อำนาจโดยไม่ชอบเมื่อใด หรือข่มเหงล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็สามารถถูกถอดถอนให้พ้นจากการใช้อำนาจได้ทันที
๕. การใช้อำนาจของผู้ปกครอง ต้องถูกตรวจสอบ และถูกควบคุมตลอดเวลา โดยกลไกที่เป็นอิสระ

^๓ หลักนิติธรรม, ศ.พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, บริษัท ขอนทิพย์ ๕๐ จำกัด, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๓, หน้า ๒

หลักเกณฑ์ทั้ง ๕ ข้อนี้อ ถือเป็นกรอบที่ดีสำหรับการปกครองเพราะเป็นการเคารพสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกปกครอง ป้องกันผู้ปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงเป็นที่ยอมรับของสังคมทั่วไป เพราะเป็นการปกครองโดยใช้หลักการเป็นใหญ่ (Rule by Law) ไม่ใช่อำนาจของบุคคลผู้ปกครองตามอำเภอใจ อย่งไรทิศทางขอบเขต (Rule by men)

จากแนวคิดนี้เอง มองเตสกีเออ (Montesquieu) (ค.ศ.๑๖๘๙ – ๑๗๕๕) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส จึงได้เสนอรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยแบ่งแยกอำนาจออกเป็น ๓ ด้าน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ จากนั้น A.V. Dicey ค.ศ. ๑๘๓๕-๑๘๘๒) ได้นำหลักนี้มาพัฒนา โดยนำหลักคิดเรื่องหลักนิติธรรม (Rule by Law) เข้ามาเพิ่มเติมให้เกิดความรัดกุมมากยิ่งขึ้น

กล่าวคือ A.V. Dicey เสนอแนวความคิดว่า ลำพังแต่การใช้หลักการปกครองโดยกฎหมาย (Rule by Law) ยังไม่เพียงพอที่จะป้องกันการข่มเหง เบียดเบียน หรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง เพราะกฎหมายเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น และโดยผู้สร้างกฎหมายเป็นมนุษย์ปุถุชนย่อมมีกิเลสโลภ โกรธหลง มีทั้งดีและไม่ดี มีอคติมีฉ้อฉล มนุษย์อาจสร้างกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมออกมาเอื้อประโยชน์ตนเองหรือใช้เป็นเครื่องมือทำลายฝ่ายตรงข้าม ข่มเหงเบียดเบียนประชาชนหรือออกกฎหมายสร้างความถูกต้องให้ตนเองหรือพวกพ้องขึ้นได้^๔ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์บางประการเพ่งขึ้น เพื่อใช้เป็นพื้นฐานสำคัญของการบัญญัติกฎหมาย การตีความกฎหมายและการใช้กฎหมาย หลักเกณฑ์ที่ว่านี้ คือ หลักนิติธรรม (Rule by Law)

ลอน แอล. ฟูลเลอร์ (Lon L.Fuller)^๕ ค.ศ.๑๙๖๔ นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกันที่เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญ คือ

๑. กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ
๒. กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
๓. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
๔. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับที่ไม่เป็นธรรม
๕. กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
๖. กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่อาจเป็นไปได้
๗. กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้
๘. กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกันกล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

^๔ ศึกษากรณิ พ.ร.บ.นิรโทษกรรมของประเทศไทยที่เข้าสู่รัฐสภา เมื่อปลายปี พ.ศ.๒๕๕๖ และต้องตกไปในชั้นวุฒิสภา

^๕ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **หลักนิติธรรม**, ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ธรรมศาสตร์จารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๓๑

ความหมายของหลักนิติธรรมของนักวิชาการกฎหมายในประเทศไทย ยังได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรม ดังนี้

ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี ให้ความหมายไว้ว่า “หลักนิติธรรมเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตย ที่เทิดทูนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคู่ครองมนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระมนการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาด และโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”^๖

รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้เป็นข้อๆ ดังนี้

๑. ยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ
๒. ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน เสมอภาคกัน และได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายเท่าเทียมกัน
๓. มีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
๔. ปกครองโดยยึดถือกฎหมายเป็นใหญ่ ปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติรัฐ และต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม
๕. ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน
๖. ฝ่ายบริหารต้องยึดหลักตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย
๗. ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม
๘. ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย
๙. ส่งเสริมคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
๑๐. ส่งเสริมและพัฒนากฎหมาย เพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมโดยรวม
๑๑. ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ให้ความหมายไว้ว่า ต้องมีกฎหมายเป็นใหญ่ ต้องมีความเสมอภาคระงับข้อพิพาทโดยศาล การพิจารณาคดีต้องไม่เลือกปฏิบัติ กฎหมายต้องไม่บงคับย้อนหลัง^๗

๒. หลักธรรมาภิบาลในองค์กร

๒.๑ ความหมายของธรรมาภิบาล^๘

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒^๙ ให้ความหมาย “ธรรมาภิบาล” ไว้ว่า หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็น

^๖ หลักนิติธรรม, ศ.พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, อ้างแล้ว, หน้า ๒

^๗ วิษณุ เครืองาม, “หลักนิติธรรมกับการบริหารราชการแผ่นดิน”, วารสารพระธรรมมานูญ เล่ม ๔๙, พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๒, หน้า ๘๕

^๘ จุฑารัตน์ สีสุงเนิน, หลักธรรมาภิบาลในองค์กร, ค้นวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๔ จาก

<https://sites.google.com/site/ajutaratsisungnone/neuxha/bth-thi-๕-hlak-thr-rmaphi-bal-ni-xngkhkr>

^๙ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒

แนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

๒.๒ ความสำคัญของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นหลักเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง การบริหาร การจัดการการควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี สามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย เพราะ ช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาดังต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใส ย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

๒.๓ ลักษณะของธรรมาภิบาล

ลักษณะเงื่อนไขของหลักธรรมาภิบาล มีหลักสำคัญ ๖ ประการ ดังนี้

๑. หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) คือ กระบวนการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเป็โอกาสในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม

๒. หลักความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency) คือ กลไกการบริหารที่มีความสุจริตและโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระบบ กติกา และการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึง การที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

๓. หลักพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คือ ความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กรหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็การดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม ในความหมายนี้ มีความหมายที่มากกว่าความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็ฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง

๔. หลักกลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) คือ เป็นกลไกที่มีองค์ประกอบของรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยส่วนรวม ไม่ว่าจะโดยแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง

๕. หลักเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) คือ กรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ซึ่งกฎหมายมีการบังคับใช้และสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎหมายที่ชัด ซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ

๖. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) คือ เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่างๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการให้สาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจ และกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (ด้านการเมืองสังคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจ)

๒.๔ องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒^{๑๐} ระบุว่าธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ ๖ ประการ คือ

๑. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและรวดเร็วด้วย

๒. หลักคุณธรรม (Morality) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริต เป็นนิสัยประจำชาติ

๓. หลักความโปร่งใส (Accountability) หมายถึง ความโปร่งใส พอเทียบได้ว่ามีความหมายตรงข้าม หรือเกือบตรงข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่เรื่องทุจริตคอร์รัปชันให้มี ความหมายในเชิงลบ และความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกในเชิงบวก และให้ความสนใจในเชิงสงบสุข ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจนในการนี้ เพื่อเป็นสิริมงคลแก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานให้มีความโปร่งใส ขออัญเชิญพระราชกระแสรับสั่งในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ที่ได้ทรงมีพระราชกระแสรับสั่ง ได้แก่ ผู้ที่มีความสุจริต และบริสุทธิ์ใจ แม้จะมีความรู้น้อยก็ย่อมทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมได้มากกว่าผู้ที่มีความรู้มาก แต่ไม่มีความสุจริต ไม่มีความบริสุทธิ์ใจ

๔. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การให้โอกาสให้บุคลากรหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เช่นเป็นคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และหรือ คณะทำงานโดยให้ข้อมูล ความคิดเห็น แนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติ

^{๑๐} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พุทธศักราช ๒๕๔๒

๕. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากกระทำของตนเอง

๖. หลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy) หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

๒.๕ หลักของธรรมาภิบาลในภาครัฐ

๑. ยึดมั่นในหลักของวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่ประชาชนหรือผู้ที่มาใช้บริการ (Clear statement-high service quality) "องค์กรจะต้องมีการประกาศ (statement) พันธกิจ และวัตถุประสงค์ ขององค์กรที่ชัดเจน และใช้เป็นแนวทางในการวางแผน การปฏิบัติงานขององค์กร นั้นๆ"

๒. ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในหน้าที่และบทบาทของตน (Public Statement ว่า จะทำหน้าที่อย่างไรโดยวิธีอะไรที่จะบรรลุเป้าหมาย) "ผู้บริหารควรแจ้งให้ประชาชนได้ทราบในการ ประกาศสาธารณะ (Public Statement) ถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของตน โดยระบุให้ทราบถึง การปฏิบัติงานที่พอเหมาะกับขนาดและความซับซ้อน (Complexity) ขององค์กร"

๓. ส่งเสริมค่านิยม (Values) ขององค์กร และแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของธรรมาภิบาล โดยการปฏิบัติหรือพฤติกรรม (Behaviors) (moral integrity and etiquette in the responsiveness to the diverse public) "ผู้บริหารทาดำเนินตัวอย่างในการให้บริการแก่ ประชาชนทุกคนขึ้นอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน"

๔. มีการสื่อสารที่ดี การตัดสินใจอย่างโปร่งใส และมีการบริหารความเสี่ยงที่รัดกุม (Providing information to flow two-ways) "ต้องมีระบบตรวจสอบการทำงานทุกอย่าง เพื่อให้ แน่ใจว่าทุกอย่างดำเนินไปตามแผนการทำงาน มีการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานบัญชีการเงิน รวมทั้งข้อมูลต่างๆ ที่ผลิตโดยองค์กร"

๕. พัฒนาศักยภาพและความสามารถของส่วนบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องและให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (ผู้บริหารต้องมีความสามารถและพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง)" ผู้บริหารจัดการจะต้องมีความรับผิดชอบในผลงาน โดยการประเมินผลงานเป็นระยะๆ ทั้งนี้รวมทั้งการประเมินความ ต้องการในการฝึกอบรม หรือการพัฒนาทักษะที่ต้องการใช้ในการปฏิบัติหน้าที่"

๖. การเข้าถึงประชาชน และต้องรับผิดชอบต่อการทำงานและผลงานอย่างจริงจัง

๓. บทบาทของสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัย ถือเป็นองค์กรสูงสุด เรียกได้ว่าเป็นสภาผู้กำกับ (Governing Board) ทำหน้าที่พิทักษ์ธรรมาภิบาลและอัตตาภิบาล โดยอาศัยมติของที่ประชุมเป็นกลไกบริหารสถาบันอุดมศึกษาตาม

ระบบอิสระ มีคุณธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งมีอำนาจที่แตกต่างกันไปตาม พ.ร.บ.จัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง และกฎหมายหรือการมอบอำนาจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง^{๑๑}

๓.๑ ผู้กำกับจัดการด้านการเงินและทรัพย์สิน

การกำกับดูแลแผนงาน การดำเนินงาน งบประมาณ การเงิน เป็นหนึ่งในหน้าที่หลักของสภามหาวิทยาลัยที่จะต้องมีการกำกับดูแล ภาพรวมหลักๆ ในรายละเอียดดังนี้

งบประมาณ ที่ตั้งไว้ตามเป้าหมายสำคัญและมีความเป็นไปได้ หรือไม่ และงบประมาณที่ตั้งไว้สอดคล้องกับเป้าหมายและเป็นไป ตามกลยุทธ์ที่ผลักดันหรือไม่

การลงทุน สภามหาวิทยาลัยจะต้องมีการรอบและวางกติกาไว้ เพื่อเป็นการขยายโอกาสการลงทุนให้กับมหาวิทยาลัย

การจัดการทรัพย์สิน ต้องมีการกำกับกติกาไว้การตกลงค่าเช่า ต่างๆต้องมีคณะกรรมการพิจารณา รายได้ของมหาวิทยาลัยเข้า มาดูแล้วว่าเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงหรือไม่

การรายงานการเงินในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรายงานงบฯ การเงิน ฐานะการลงทุน การใช้จ่ายเงินงบฯ ต้องเปรียบเทียบ กับที่ได้ตั้งงบฯ ไว้และที่ใช้งบฯ ไปนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย สำคัญๆ ที่มหาวิทยาลัยตั้งไว้หรือไม่อย่างไร

อย่างไรก็ดี งบประมาณมีส่วนสำคัญในการที่จะบอกทิศทางได้ ว่าในปีหนึ่งๆ มหาวิทยาลัยจะดำเนินการเรื่องอะไรบ้างและบอร์ดบริหารจะ ต้องมีความพร้อมในการเตรียมข้อมูลต่างๆ และประชุมระดมความคิดเห็น ตั้งข้อสังเกต ก่อนที่จะเสนอต่อที่ประชุมสภามหาวิทยาลัย^{๑๒}

๓.๒ ผู้กำกับการบริหารงานบุคคล

มหาวิทยาลัยในกำกับจะมีทิศทางและ แนวโน้มความเคลื่อนไหวที่เห็นความสำคัญและมีการปรับเปลี่ยนในเรื่อง การบริหารงานบุคคลเพราะเป็นประเด็นที่ผูกโยงอยู่กับ พ.ร.บ.และข้อบังคับ เฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย ทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับไม่ว่าในลักษณะ ตั้งแต่เริ่มต้น หรือมหาวิทยาลัยในกำกับที่เปลี่ยนมาจากส่วนราชการ ส่วน มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการยังคงยึดระเบียบข้อบังคับส่วนราชการเหมือนเดิม ปัจจุบันมหาวิทยาลัยในกำกับเริ่มนำรูปแบบการบริหารงานบุคคล ด้วยระบบ HRD เข้ามา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์^{๑๓}

^{๑๑} “ประมวลผลหลักสูตรธรรมบาลีเพื่อการพัฒนา อุดมศึกษา” หน้า ๔ ,คัณวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๔ จาก <http://www.knit.or.th/web/wp-content/uploads/๒๐๑๗/๐๕/KNIT-UGP-final-๐.pdf>

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๐

^{๑๓} “ประมวลผลหลักสูตรธรรมบาลีเพื่อการพัฒนา อุดมศึกษา” หน้า ๑๕ – ๑๖ ,คัณวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๔ จาก <http://www.knit.or.th/web/wp-content/uploads/๒๐๑๗/๐๕/KNIT-UGP-final-๐.pdf>

๓.๓ ผู้กำกับคุณภาพวิชาการ / หลักสูตรการศึกษา

การจัดการศึกษา หมายถึง งานวิชาการของมหาวิทยาลัย ทั้งหมด ครอบคลุมการบริหารบุคลากร ทรัพยากรต่างๆ ของมหาวิทยาลัย (ไม่ใช่เพียงการอนุมัติหลักสูตรเพียงอย่างเดียว) เป็นกิจกรรมที่ต้องเกี่ยวข้องกับ หลักสูตร ผู้สำเร็จการศึกษา การตรวจสอบและการประเมินผลผลิตของ หลักสูตรที่แสดงถึงผลสำเร็จของมหาวิทยาลัย เพื่อระบุผลลัพธ์การบริหาร จัดการและผลสำเร็จของนโยบายทางวิชาการของ สภามหาวิทยาลัย ในเรื่อง การอนุมัติหลักสูตร ปัจจุบันมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดแนวทางในการ ดำเนินการแตกต่างกัน บางแห่งแต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการดำเนินการ บางแห่งแต่งตั้งคณะกรรมการ พิจารณาหลักสูตรโดยมีองค์ประกอบเป็น บุคคลภายนอกทำหน้าที่กลั่นกรองหลักสูตรและนำเสนอบท วิเคราะห์ เสนอต่อสภาฯ พิจารณาอนุมัติตามระเบียบที่มหาวิทยาลัยกำหนด^{๑๔}

๓.๔ บทบาทหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยถือเป็นกลไกกำกับดูแลเพื่อธำรงความ เป็นอิสระของมหาวิทยาลัยที่ต้องยึด หลักเกณฑ์ต่างๆ ตาม พ.ร.บ. ของ มหาวิทยาลัยกำหนดไว้ผ่านระบบการบริหารจัดการข้อมูลที่มีความ โปร่งใส และตรวจสอบได้ หากดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพจะมีองค์กรควบคุม คุณภาพการจัดการศึกษา ภายนอกเข้ามาควบคุม เป้าหมายสำคัญของการ จัดการและกำกับดูแลมหาวิทยาลัยก็คือ ไม่มุ่งหวังผลกำไร ต้องคำนึงถึง ผลกระทบต่อสังคม สร้างความสัมพันธ์ระหว่างสภามหาวิทยาลัยฝ่ายบริหาร และฝ่าย ดำเนินการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของฝ่ายบริหารให้คล่องตัว ยืดหยุ่น มีอิสระและริเริ่มสร้างสรรค์ โดยการกำหนดข้อปฏิบัติและข้อห้ามในการดำเนินการต่างๆ ภายในสถาบัน^{๑๕}

๔. ตัวอย่างบทบาทของสภามหาวิทยาลัย

เพื่อให้การบริหารและพนักงาน รวมถึงบุคลากรในองค์กรของสภามหาวิทยาลัย เป็นไปอย่างมี มาตรฐาน คุณภาพและคุณธรรม จึงต้องมีการกำหนดบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในด้านต่างๆ เพื่อยึดถือ เป็นแนวทางปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ขอยกตัวอย่างคู่มือธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยมหิดลและบทบาทของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นสภามหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงระดับต้นของประเทศ

๔.๑ คู่มือธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยมหิดล^{๑๖}

นอกจากหลักธรรมาภิบาลของสำนักงาน ก.พ. ที่ได้กำหนดไว้ในเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี นั้น ประกอบด้วย ๖ หลักการ คือ หลักนิติธรรม (Rule of Laws) หลักคุณธรรม (Ethics) หลักความ โปร่งใส (Transparency) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หลักความคุ้มค่า (Utility) มหาวิทยาลัยมหิดล ได้กำหนดหลักการในการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ๘ ประการ ดังนี้

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๐

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๒

^{๑๖} คู่มือธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยมหิดล, หน้า ๑๐, ค้นเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ จาก <https://graduate.mahidol.ac.th/ITA-MU/pdf/๓๗/governance๐๖.pdf>

๑. การมีโครงสร้างองค์กรที่สามารถตรวจสอบซึ่งกันและกันได้

๒. การมี Code of conduct สำหรับบุคลากรของมหาวิทยาลัยให้ถือปฏิบัติชัดเจน มหาวิทยาลัยมหิดลมีบุคลากรและผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงหลากหลาย จึงจัดให้มี Code of Conduct หรือ จรรยาบรรณเพื่อให้มีการถือปฏิบัติอย่างถูกต้องตรงกัน ดังนี้ คือ ผู้บริหาร อาจารย์ นักวิจัย บุคลากร และ นักศึกษา

๓. การมีนโยบายเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องเป็นระบบ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ มหาวิทยาลัยมีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนี้

๓.๑ ข้อมูลข่าวสารทางราชการ ถ้อยหลัก “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” เพื่อให้ การเข้าถึง ข้อมูลของประชาชนเป็นไปอย่างถูกต้อง เรียบร้อย และเป็นธรรม ในขณะที่ยังคุ้มครองสิทธิใน การเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารได้ตามขั้นตอน

๓.๒ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของมหาวิทยาลัย ผู้เป็นเจ้าของ ข้อมูลสามารถเข้าถึงข้อมูลนั้นๆ และแก้ไขได้ตามเหตุผลและความจำเป็นโดยถือหลัก “ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น” ข้อมูลส่วนบุคคลถือเป็นข้อมูลปกปิด

๔. การมีนโยบายการจัดหาที่โปร่งใส

มหาวิทยาลัยมหิดลให้ความสำคัญกับการจัดซื้อ จัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ และการว่าจ้างให้มีการ ดำเนินการเพื่อภารกิจของมหาวิทยาลัย โดยจะปฏิบัติต่อผู้ขาย และผู้รับจ้างอย่างซื่อสัตย์ โปร่งใส เป็นธรรม และจะยึดมั่นในมาตรฐานจรรยาบรรณ ตลอดจนข้อบังคับของมหาวิทยาลัยอย่างเคร่งครัด ตั้งแต่ ขั้นตอนการแสดงความต้องการซื้อ/จ้าง กระบวนการคัดเลือกผู้ขาย/ผู้ให้บริการ จนถึงการสิ้นสุดการตกลง หรือสัญญาซื้อ/จ้าง เพื่อประโยชน์สูงสุดของทั้งมหาวิทยาลัย และผู้ขาย/ผู้ให้บริการ

๕. การมีนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันที่ชัดเจน

มหาวิทยาลัยมหิดลเชื่อมั่นว่า การดำเนินงานตามพันธกิจอย่าง “ซื่อสัตย์ โปร่งใส เป็นธรรม และ ตรวจสอบได้” สามารถนำมาซึ่งความยั่งยืนขององค์กร โดยมีประกาศมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง ดังกล่าวรองรับ

๖. การยึดมั่นในความเป็นอิสระทางวิชาการ

ความเป็นอิสระหรือเสรีภาพทางวิชาการมีความสำคัญต่อความสำเร็จงานบรรลุตามวิสัยทัศน์ของ มหาวิทยาลัย โดย

๖.๑ ส่งเสริมการมีเสรีภาพทางวิชาการ เช่น เสราพในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ การแสวงหาแหล่งทุน การทำวิจัย และการนำเสนออย่างสร้างสรรค์ ตลอดจนการพูดหรือเขียนในฐานะ นักวิชาการโดยปราศจากข้อห้ามและข้อกำหนดทางวินัย

๖.๒ มีความรับผิดชอบทางวิชาการ เช่น

๑. แสวงหาและแถลงข้อเท็จจริง พัฒนา และคงไว้ซึ่งศักยภาพทางวิชาการ
๒. เคารพต่อความเห็นที่แตกต่าง เสนอความรู้และสิ่งที่ค้นพบให้คนในกลุ่มนักวิชาการได้ทบทวน ตรวจสอบ ส่งเสริม ปกป้องความถูกต้องทางวิชาการอย่างซื่อสัตย์และเป็นอิสระ
๓. เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งของสังคม ประเทศชาติ และนานาชาติ ตลอดจนการส่งเสริมบทบาททางวิชาการและวิชาชีพโดยคำนึงถึงจรรยาบรรณวิชาชีพ

๗. การยืนหยัดในความถูกต้อง วางตัวเป็นกลาง และรับผิดชอบต่อสังคม

บุคลากรของมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับและนโยบายของมหาวิทยาลัย และควรคำนึงถึงความถูกต้อง การวางตัวเป็นกลางในทางสังคมและการเมือง รวมทั้งสนับสนุนการใช้องค์ความรู้เพื่อชี้นำสังคม

๘. บทบาทของมหาวิทยาลัยต่อผู้มีส่วนได้เสีย

มหาวิทยาลัยยึดมั่นที่จะผลิตบัณฑิตให้เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ มีคุณภาพ มีจริยธรรม และเป็นประชาชนที่ดีของประเทศชาติ โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียของมหาวิทยาลัย ได้แก่ รัฐบาล บุคลากร นักศึกษาและผู้ปกครอง ผู้ใช้บัณฑิต ผู้ใช้บริการสุขภาพ ผู้ใช้บริการวิชาการ เจ้าของแหล่งทุน คู่ความร่วมมือ ผู้บริจาค รวมทั้งชุมชนและสังคม อย่างมีพันธะสัญญา^{๑๗}

๔.๒ บทบาทของสภามหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัย

มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยรวมถึง การกำหนดเป้าหมาย วางนโยบาย และแนวทางในการพัฒนาของมหาวิทยาลัย

กรรมการสภามหาวิทยาลัย เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบายด้านต่างๆ ที่เป็นแนวทางให้ฝ่ายบริหาร ได้นำไปประกอบการทำแผนฯ

มาตรา ๗ ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีแห่งแรกแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ เพื่อให้เป็นอนุสาวรีย์สมเด็จพระเกียรตินี้แห่งพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีวัตถุประสงค์ที่จะบุกเบิก แสวงหาและเป็นคลังความรู้ ให้การศึกษา ส่งเสริม ประยุกต์และพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง สร้างบัณฑิต วิจัย เป็นแหล่งรวมสติ ปัญญาและบริการทางวิชาการแก่สังคม รวมทั้งสืบสานทะนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม

^{๑๗} คู่มือธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยมหิดล, หน้า ๑๑ - ๑๓, ค้นเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ จาก <https://graduate.mahidol.ac.th/ITA-MU/pdf/๓๗/governance๐๖.pdf>

มหาวิทยาลัยมุ่งหวังให้บัณฑิตของมหาวิทยาลัยมีคุณธรรมกำกับความรู้เพียบพร้อมด้วยสติ ปัญญา และจริยธรรม ใฝ่รู้ ก่อปรด้วยวิจารณ์ญาณ จิตใจ เสียสละ และความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม

มาตรา ๘ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการโดยยึดหลัก ดังต่อไปนี้

๑. ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา
๒. ความมีคุณธรรมควบคู่ไปกับความเป็นเลิศทางวิชาการและเสรีภาพทางวิชาการ
๓. มาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการอันเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ
๔. การนำความรู้สู่สังคม เพื่อเป็นการเตือนสติและแนวทางการแก้ปัญหาสังคม
๕. ความรับผิดชอบต่อรัฐและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
๖. ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารที่โปร่งใสและตรวจสอบได้
๗. การบริหารงานโดยบุคลากรมีส่วนร่วม^{๑๘}

๔.๒.๑ การกำกับ และการควบคุมดูแล

๔.๒.๑.๑ รัฐมนตรี มีอำนาจและหน้าที่กำกับและดูแลทั่วไป ซึ่งกิจการโดยทั่วไปของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๗ และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ

๔.๒.๑.๒ สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย โดยอำนาจและหน้าที่เช่นว่านั้นให้รวมถึงอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดในมาตรา ๒๑ (๑) ถึง (๑๘) ^{๑๙}

๔.๒.๒ อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๒๑ (๑) ถึง (๑๘)

ก. นโยบาย และแนวทางในการพัฒนา

(๑) กำหนดเป้าหมาย วางนโยบาย และแนวทางในการพัฒนาของมหาวิทยาลัย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

(๑๒) กำหนดนโยบายและวิธีการเกี่ยวกับการจัดการรายได้ จัดหา แหล่งทุนและทรัพยากรอื่น

ข. ขอบบังคับ

(๒) ออกขอบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย และอาจมอบหมายให้สวนงานใด มหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกขอบังคับ ระเบียบ และประกาศสำหรับสวนงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้

(๓) ออกขอบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

^{๑๘} บทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ภายใต้พระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑, หน้า ๒, ค้นวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๔ จาก

[http://www.council.chula.ac.th/images/news/๒๕๖๓/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%9A%E0%B8%9B%E0%B8%97%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%97%E0%B8%AD%E0%B8%97%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%9B%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%9B%E0%B8%A7%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%A5%E0%B8%A2_%E0%B8%A0%E0%B8%9B%E0%B8%A2%E0%B8%A2%E0%B8%A2%E0%B8%A2_%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B8%98%E0%B8%AC%E0%B8%9B_๒๕๕๑.pdf](http://www.council.chula.ac.th/images/news/๒๕๖๓/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%9A%E0%B8%9B%E0%B8%97%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%97%E0%B8%9B%E0%B8%AD%E0%B8%97%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%9B%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%9B%E0%B8%A7%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%A5%E0%B8%A2_%E0%B8%A0%E0%B8%9B%E0%B8%A2%E0%B8%A2%E0%B8%A2%E0%B8%A2%E0%B8%A2_%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%9A%E0%B8%98%E0%B8%AC%E0%B8%9B_๒๕๕๑.pdf)

^{๑๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖

(๔) ออกขอบังคับเกี่ยวกับการบริหารการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

ค. อนุมัติ

(๕) อนุมัติการให้ปริญญา อนุปริญญา ประกาศนียบัตร ทั้งของมหาวิทยาลัย และที่มหาวิทยาลัยจัดการศึกษารวมกับสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่น รวมทั้งอนุมัติการให้ปริญญาเกิตติมศักดิ์

(๖) อนุมัติการจัดตั้ง การรวม หรือยุบเลิกสวณงานของมหาวิทยาลัยตาม มาตรา ๙ รวมทั้งการแบ่งหน่วยงานภายในของสวณงานดังกล่าว

(๗) พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และพิจารณา ถอดถอน นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

(๘) แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์กิตติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ

(๙) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ และหัวหน้า สวณงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น^{๒๐}

(๑๐) อนุมัติการรับเข้าสมทบ การจัดการศึกษารวม หรือการยกเลิก การสมทบ การยกเลิก การจัดการศึกษารวมของสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันวิจัยอื่น

(๑๓) อนุมัติการกู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงิน และการลงทุนหรือการรวมลงทุน ตามมาตรา ๑๓

(๔) วรรคสอง

(๑๔) อนุมัติการจัดตั้งหรือรวมกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล หรือยกเลิคนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๓ (๘)

(๑๕) อนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย

ง. การติดตามและประเมินผล

(๑๐) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของอธิการบดี และหัวหน้า สวณงานต่างๆ

(๑๖) รับรองรายงานกิจการประจำปีของมหาวิทยาลัย และเสนอรายงานนั้นต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบ

จ. อื่น ๆ

(๑๗) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย รวมทั้ง มอบอำนาจให้คณะกรรมการคณะอนุกรรมการหรือบุคคลดังกล่าวทำการแทนแล้ว รายงานให้สภามหาวิทยาลัยทราบ ทั้งนี้ ต้องแต่งตั้งผู้แทนสภาคณาจารย์ เปรณกรรมการ หรืออนุกรรมการด้วย

(๑๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีใครระบุให้เพนหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะ^{๒๑}

^{๒๐} บทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ภายใต้พระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑, อ้างแล้ว, หน้า ๗

บทสรุป

สภามหาวิทยาลัยถือเป็นหลักในการบริหารมหาวิทยาลัยที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย กรอบทิศทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยกำหนด ดูแลและขับเคลื่อนมหาวิทยาลัย รวมทั้งการควบคุม และตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและการพัฒนา มหาวิทยาลัยอย่างยั่งยืน บทบาทของสภามหาวิทยาลัยถูกกำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละกรณี เช่น ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่เป็นของรัฐ และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นต้น รวมทั้งบทบาทหน้าที่เพิ่มเติมบางส่วนยังไปมีระบุไว้ในกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือกฎหมายที่ควบคุมพฤติกรรมของ ทั้งส่วนของมหาวิทยาลัยในฐานะนิติบุคคลและผู้บริหารมหาวิทยาลัยในฐานะบุคคลด้วย เช่น กฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการปกครอง กฎหมายแรงงาน หรือกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบต่างๆ

หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เทิดทูลศักดิ์ศรี แห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการจัด ระเบียบสังคมทุกชนชั้น ทั้งภาครัฐ ธุรกิจเอกชน สังคมและประชาชนให้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและ เท่าเทียมกัน ก่อให้เกิดความยุติธรรม และความโปร่งใส ซึ่งเป็นหลักการอันสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้น เมื่อสภามหาวิทยาลัยส่งเสริมหลักนิติธรรมเป็นหัวใจสำคัญ ในการดูแลและขับเคลื่อน มหาวิทยาลัย รวมถึงการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เกิดประสิทธิภาพ ย่อมเป็นการสร้างมาตรฐานพื้นฐานให้บุคลากรเป็นผู้มีจิตสำนึกที่ดี ยึดมั่นและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม มีค่านิยมที่ดี หากต้นแบบทางการศึกษาโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นสถาบันที่ให้ความรู้เพื่อสร้างคนเพื่อ ไปพัฒนาประเทศ เป็นต้นแบบที่ดีในการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารมหาวิทยาลัยแล้ว ก็ย่อมทำให้องค์กรหรือสถาบันนั้นๆ ได้รับความศรัทธาและความเชื่อมั่น องค์กรที่โปร่งใсы่อมได้รับความไว้วางใจจาก สังคมและประชาชนทุกภาคส่วนตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพขององค์กรและความเจริญก้าวหน้าของ ประเทศต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความ

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. หลักนิติธรรม. ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ปีธรรม. ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑.)

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. ศาสตราจารย์ (พิเศษ). หลักนิติธรรม. (กรุงเทพมหานคร บริษัท ชวนพิมพ์ ๕๐ จำกัด, ๒๕๕๓.)

วิษณุ เครืองาม. หลักนิติธรรมกับการบริหารราชการแผ่นดิน. วารสารพระธรรมมูญ เล่ม ๔๙, ๒๕๕๑ – ๒๕๕๒

กฎหมาย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒

สารสนเทศ

บทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ภายใต้พระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑, ค้นวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๔ จาก

http://www.council.chula.ac.th/images/news/๒๕๖๓/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%9B%E0%B8%97%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%92%E0%B8%97%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A๑%E0%B8%AB%E0%B8%B๒%E0%B8%A๓%E0%B8%97%E0%B8%A๒%E0%B8%B๒%E0%B8%A๕%E0%B8%A๒_%E0%B8%A๐%E0%B8%B๒%E0%B8%A๒%E0%B8%8๓%E0%B8%๙๕_%E0%B8%9E%E0%B8%A๓%E0%B8%9A.%E0%B8%88%E0%B8%AC%E0%B8%B๒_๒๕๕๑.pdf

คู่มือธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยมหิดล, ค้นเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ จาก

<https://graduate.mahidol.ac.th/ITA-MU/pdf/๓๗/governance๐๖.pdf>