



บทที่ 6

บทสรุปและ เสนอแนะ

จากแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อาจกล่าวได้ว่า ภารกิจหลักที่สำคัญและถือเป็นหน้าที่ของรัฐก็คือ การจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในรัฐนั้น ซึ่งเรียกว่า "ประโยชน์สาธารณะ" (public interest) และในการจัดทำหรือดำเนินการบริการสาธารณะนั้น รัฐได้ใช้วิธีการจัดรูปองค์กรทางปกครองทั้งในรูปแบบของการกระจายอำนาจและการแบ่งอำนาจให้แก่องค์กรทางปกครองและองค์การมหาชนต่างๆ ซึ่งเปรียบเสมือนกับตัวแทนหรือแขนขาของรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกและจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

สถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย

สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษาของประเทศไทยนั้น หากพิจารณาจากกฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการของไทย รวม 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 จะเห็นได้ว่า ผู้บัญญัติกฎหมายได้เขียนกฎหมายให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการเรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมอยู่ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และโดยอาศัยหลักการรวมอำนาจ ซึ่งถ้าหลักการที่ผู้บัญญัติกฎหมายใช้นี้ถูกต้อง รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือมหาวิทยาลัย และข้าราชการในสังกัดจึงหมายความว่ารวมถึงอำนาจสั่งให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตลอดจนมีอำนาจเปลี่ยนแปลงคำสั่ง และอำนาจการให้คนให้โทษ ได้แก่ การลงโทษทางวินัยกรณีกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง และอำนาจการให้บำเหน็จความดีความชอบต่าง ๆ ได้เต็มที่ ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้ให้ไว้แก่รัฐมนตรีอื่นโดยทั่วไป

แต่แท้ที่จริงรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ไม่ได้มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือมหาวิทยาลัยและข้าราชการในสังกัดเหมือนเช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นโดยทั่วไป เนื่องจากมหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ซึ่งในกฎหมายจัดตั้งนั้นได้กำหนดถึงความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในการใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ได้เอง และเป็นอำนาจโดยสมบูรณ์ของมหาวิทยาลัย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย



ไม่มีอำนาจเหนือกว่าที่จะสั่ง หรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น เช่น อำนาจการอนุมัติให้ปริญญา เป็นต้น ด้วยเหตุนี้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเหนือมหาวิทยาลัย จึงไม่อาจใช้อำนาจทั่วไปที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ให้ไว้แก่ รัฐมนตรีที่จะบังคับบัญชาส่วนราชการ และข้าราชการในสังกัดได้เต็มที่ จึงต้องมีการบัญญัติกฎหมายพิเศษเพิ่มขึ้น เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจควบคุมกำกับ กฎหมายฉบับที่ว่านั้นก็คือ พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัย จึงต้องบังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 โดยเฉพาะใน มาตรา 4 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมทางด้านนโยบาย แผนการจัดการศึกษา กำหนดมาตรฐานหลักสูตรการศึกษาและการบริหารงานบุคคล ซึ่งจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่มีอยู่ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ไม่ใช่อำนาจบังคับบัญชา แต่มีลักษณะเป็นอำนาจควบคุมกำกับตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จะไป "บังคับบัญชา" ไม่ได้ นอกจากนั้นอำนาจยับยั้งยุติ หรือเพิกถอนสิ่งที่มหาวิทยาลัยกระทำ ก็เป็นอำนาจกำกับมิให้กระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ถ้ามหาวิทยาลัยดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยย่อมไม่มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น จึงเห็นได้ว่าอำนาจที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอยู่ตามมาตรา 4 นี้ เป็นอำนาจควบคุมกำกับ ซึ่งต้องใช้หลักว่า "ไม่มีอำนาจควบคุมกำกับเกินกว่าที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ อันต่างจากหลักอำนาจบังคับบัญชาที่ว่า "มีอำนาจบังคับบัญชาได้ทุกเรื่อง เว้นแต่ที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายจำกัดอำนาจไว้" ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยไม่ได้เป็นส่วนราชการตามระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค แต่เป็นองค์การมหาชนอิสระที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทางด้านอุดมศึกษา ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และแม้ว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะบัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นกรมในทบวงมหาวิทยาลัยก็น่าจะเป็นเพียงการเทียบฐานะของส่วนราชการเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการของมหาวิทยาลัย ในกรณีที่จะต้องนำกฎหมายระเบียบข้อบังคับของทางราชการมาอนุโลมใช้ในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเท่านั้น การที่จะพิจารณาว่ามหาวิทยาลัยเป็นกรม ย่อมเป็นการขัดต่อหลักจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง เพราะมหาวิทยาลัยไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย แต่เป็นส่วนราชการที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ

ขอบเขตประสงคฺ์และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

จากการศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย พบว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้บัญญัติเรื่องวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยไว้แทบจะไม่แตกต่างกัน และอาจจำแนกวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยได้ 4 ประการ คือ

- (1) การสอน
- (2) การวิจัย
- (3) การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม
- (4) การทะนุบำรุงรักษาศิลปและวัฒนธรรม

วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยทั้ง 4 ประการดังกล่าว เป็นสิ่งที่ใช้กำหนดบทบาทหรือภาระหน้าที่ (function) ของมหาวิทยาลัยที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะทางอุดมศึกษา ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าขอบเขตประสงคฺ์ (vires) ก็คือภาระหน้าที่ (function) ของมหาวิทยาลัยนั่นเอง

ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย นอกจากจะกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์หรือภาระหน้าที่ทางด้านจัดการอุดมศึกษา รวม 4 ประการดังกล่าวแล้ว ยังกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาและวัฒนธรรม ได้ล้าเรีจลุล่วงตามวัตถุประสงค์ ขณะเดียวกันในสถานะของความเป็นหน่วยราชการ มหาวิทยาลัยได้ถูกควบคุมกำกับดูแล โดยทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรที่เหนือกว่า และนอกจากนั้นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ระเบียบ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีผลใช้บังคับแก่ล่วนราชการทั่วไปอีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ.2535 เป็นต้น

ในวิถยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงขอบเขตของความเป็นอิสระในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ โดยเน้นเฉพาะเรื่องวัตถุประสงค์และขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวม 3 ประการคือ

1. การบริหารงานวิชาการ
2. การบริหารงานบุคคล
3. การจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้

การบริหารงานวิชาการ

อำนาจการบริหารงานวิชาการของมหาวิทยาลัยนั้นอาจพิจารณาแยกได้เป็น 3 กรณี คือ

1. การพิจารณาอนุมัติหลักสูตร

เป็นอำนาจที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย กล่าวคือ กรณีที่มหาวิทยาลัยจะดำเนินการเปิดสอนตามหลักสูตรที่กำหนดขึ้นใหม่ จะต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากกลุ่ณมหาวิทยาลัย

แล้วเสนอรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย โดยการให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยมีเกณฑ์การพิจารณาตามมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด

ในลักษณะของการควบคุมกำกับดูแลดังกล่าว ทบวงมหาวิทยาลัยควรทำหน้าที่แทนรัฐในการดูแลเพื่อรักษามาตรฐานหลักสูตรการศึกษาของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน โดยการพิจารณากำหนดโครงสร้างของหลักสูตร จำนวนหน่วยกิตวิชาบังคับ จำนวนหน่วยกิตวิชาเลือก และให้อำนาจกำหนดหลักสูตรเป็นอำนาจเด็ดขาดของมหาวิทยาลัย ถ้าเป็นไปตามมาตรฐานของทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งปรากฏว่าในทางปฏิบัติ ทบวงมหาวิทยาลัยได้ยอมรับหลักอำนาจบริหารงานวิชาการของมหาวิทยาลัยในเรื่องนี้ โดยคำสั่งทบวงมหาวิทยาลัยที่ 102/2535 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2535 มอบอำนาจให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบหลักสูตรของมหาวิทยาลัย โดยมีเงื่อนไขว่า

- (1) หลักสูตรที่จะเปิดสอนต้องได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาแล้ว หากเป็นหลักสูตรนอกแผนฯ ต้องเสนอให้ทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาปรับเข้าแผนก่อน
- (2) หลักสูตรที่จะเปิดสอนต้องมีโครงสร้างและมาตรฐานตามเกณฑ์ที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด
- (3) หลักสูตรที่จะเปิดสอนต้องได้รับอนุมัติจากกลุ่ณมหาวิทยาลัย หรือสภาสถาบันก่อนการเปิดสอน
- (4) หลักสูตรที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้แจ้งทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่หลักสูตรได้รับความเห็นชอบ พร้อมทั้งส่งเอกสารหลักสูตรที่มีหัวข้อและรายละเอียดครบถ้วนตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดไปด้วย เพื่อทบวงมหาวิทยาลัยจะได้แจ้งสำนักวางแผน. พิจารณารับรองคุณวุฒิผู้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรนั้น ๆ ต่อไป ทั้งนี้รวมทั้งหลักสูตรที่ปรับปรุงใหม่และการปรับปรุงแก้ไขหลักสูตรเดิมด้วย

อย่างไรก็ดี แนวปฏิบัติตามคำสั่งมอบอำนาจดังกล่าว เป็นเพียงวิธีการผ่อนคลายนอกข้อกำหนดกฎหมาย ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการพิจารณากำหนดหลักสูตรได้เอง แต่ก็ยังคงมี

เงื่อนไขกำกับรวม 4 ประการดังกล่าว และข้อสำคัญก็คือ อำนาจแท้จริงโดยสมบูรณ์ตามกฎหมาย ยังเป็นอำนาจของทบวงมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยอยู่ในฐานะผู้ใช้อำนาจแทนทบวงมหาวิทยาลัยเท่านั้น

2. การให้ปริญญา

การให้ปริญญาเป็นอำนาจที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยซึ่งกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญา และประกาศนียบัตร โดยมีข้อจำกัดเรื่องการอนุมัติให้ปริญญาไว้ว่า มหาวิทยาลัยจะมีอำนาจให้ปริญญาได้เฉพาะในสาขาวิชาที่มีการสอนในมหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่โดยที่ปริญญาแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ ปริญญาที่ให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยนั้น และมีทั้งปริญญาเอก ปริญญาโท ปริญญาตรี กับปริญญาอีกประเภทหนึ่งที่ให้แก่บุคคลภายนอกเรียกว่า "ปริญญากิตติมศักดิ์" จึงมีปัญหาทางกฎหมายว่า มหาวิทยาลัยจะมีอำนาจอนุมัติให้ปริญญากิตติมศักดิ์ในสาขาวิชาอื่นที่ไม่ได้เปิดสอนในมหาวิทยาลัยนั้นได้หรือไม่ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้บัญญัติเรื่องการให้ปริญญาแก่ผู้สำเร็จการศึกษา และการให้ปริญญากิตติมศักดิ์ไว้ต่างมาตรากัน ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่า อำนาจการให้ปริญญากิตติมศักดิ์ไม่ถูกจำกัดในเรื่องของสาขาวิชาที่เปิดสอนในมหาวิทยาลัย

3. การรับสถาบันสมทบ

การรับสถาบันการศึกษา: เข้าสมทบในมหาวิทยาลัยมีเหตุผลเนื่องมาจากความจำเป็นทางด้านวิชาการ เพื่อให้ผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาได้รับอนุมัติปริญญาของมหาวิทยาลัย โดยสถาบันการศึกษายังคงอยู่ในสังกัดของหน่วยงานเดิม แต่มหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลมาตรฐานการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้โดยมีข้อจำกัดว่า การรับสถาบันการศึกษาชั้นสูง หรือสถานวิจัยอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัย ต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยกล่าวคือ ต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดการศึกษาและส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุงศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ

นอกจากนี้ การอนุมัติให้ปริญญาแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันสมทบ ควรเป็นปริญญาในสาขาวิชาที่มีการสอนในมหาวิทยาลัยด้วย เพราะเหตุว่า มหาวิทยาลัยไม่อาจจะดูแลรักษามาตรฐานการศึกษา และอนุมัติให้ปริญญาแก่ผู้สำเร็จการศึกษาของสถาบันสมทบได้ ถ้าหากว่า มหาวิทยาลัยไม่มีการเรียนการสอนและการประเมินวัดผล

การศึกษาลาชาวิชานั้นอยู่ในมหาวิทยาลัย ซึ่งหลักการนี้เป็นที่ยอมรับตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว โดยอาศัยหลักการตีความกฎหมาย แต่ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยไม่ได้บัญญัติถึงอำนาจการให้ปริญญาแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันสมทบว่า จะต้องเป็นปริญญาเฉพาะในสาขาวิชาที่มีการสอนในมหาวิทยาลัย ซึ่งทำให้เกิดความไม่ชัดเจนทางกฎหมาย

การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย อยู่ในบังคับของกฎหมายหลัก 2 ฉบับด้วยกันคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

จากการศึกษาวิวัฒนาการกฎหมายของมหาวิทยาลัย อาจกล่าวได้ว่า มหาวิทยาลัยมีประวัติการก่อตั้งและดำเนินงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2459 และในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยระยะเริ่มแรก ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจอิสระในการดำเนินงานหลายประการ ซึ่งรวมทั้งอำนาจในการบริหารวิชาการ จัดการทรัพย์สินเงินรายได้ และบริการงานบุคคล จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นทบวงมหาวิทยาลัยขึ้นเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยตั้งแต่ปี พ.ศ.2515 อำนาจการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่มีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ได้ถูกตัดทอนแยกออกไปกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยและทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งได้แก่ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ก.ม. และ อ.ก.ม. วิสามัญ

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ได้กำหนดหลักการบริหารงานบุคคลที่สำคัญไว้ในมาตรา 4 ว่า "การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบเลื่อน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการ และลูกจ้างของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง" และโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 ดังกล่าว ก็ได้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยจนถึงกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535) ปรากฏว่าในหลายกรณีได้เกิดความขัดข้องทางกฎหมายระหว่าง กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 กับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับมีบทบัญญัติในเรื่องเดียวกัน เช่น ผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 กับผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

ปัญหาดังกล่าวได้มีการวินิจฉัยโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 5) และให้ความเห็นสรุปว่ามหาวิทยาลัยมีกฎหมายใช้บังคับอยู่ 2 ฉบับควบคู่กัน คือ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งจำแนกรายละเอียดการปฏิบัติไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

ในมหาวิทยาลัยอยู่แล้ว ดังเช่นกรณีการกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น เลื่อนอันดับ ฯลฯ ข้าราชการและลูกจ้างในมหาวิทยาลัยซึ่งกำหนดไว้ในกฎทรวงเช่นนี้ ก็ต้องนำ กฎทรวงซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และเป็นกฎหมายที่กำหนดไว้สำหรับกรณีการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยโดยตรงมาใช้บังคับ แต่ถ้า ในกรณีใดพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือกฎทรวง ซึ่งออกตามความ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย มิได้กำหนดไว้ เช่น กรณีการแบ่งส่วน ราชการการจัดตั้งคณะ การกำหนดหลักสูตร การกำหนดปริญญา และครุวิทยฐานะ ฯลฯ ซึ่งกรณี ดังกล่าวนี้ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย เช่นนี้ก็ต้องนำกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย มาใช้บังคับ

แม้จะมีคำวินิจฉัยวางแนวการปรับใช้กฎหมาย โดยถือหลักว่าถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคลจะต้องดำเนินการตามกฎทรวง ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 เพราะถือว่าพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เป็นกฎหมายซึ่งออกมาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะวางระเบียบการ บริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยทุกแห่ง ให้เป็นแนวเดียวกัน ผลการตีความกฎหมายของคณะ กรรมการกฤษฎีกาโดยคณะกรรมการร่างกฎหมายกองที่ 5 ดังกล่าว เป็นที่ยอมรับและใช้ในทาง ปฏิบัติได้ เฉพาะ เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนใน มหาวิทยาลัยทั่ว ๆ ไป แต่ในบางเรื่องเช่น การแต่งตั้งตำแหน่งผู้บริหารของมหาวิทยาลัย ถือว่า เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย แทนที่จะเป็นอำนาจ ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ตามข้อ 24 ของกฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ซึ่งแก้ไขโดย กฎทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535) หรือกรณีแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์ประจำ และ กรณีแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์พิเศษ ซึ่งมีใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลโดยแท้ แต่มี ลักษณะที่เป็นอำนาจบริหารทางวิชาการแฝงอยู่ด้วยนั้น ในทางปฏิบัติ สภามหาวิทยาลัยยังคงใช้อำนาจ ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยพิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและ พิจารณาถอดถอนศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์พิเศษ และมีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอน รองศาสตราจารย์พิเศษและผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ทั้ง ๆ ที่หากพิจารณาตามหลักการตีความ กฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว การแต่งตั้งตำแหน่งผู้บริหารของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการต่างๆ ควรอยู่ในบังคับของกฎทรวงที่ออกตามความใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507

และนอกจากนี้ ยังพบว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนใน มหาวิทยาลัยได้ กำหนดเรื่องการบริหารงานบุคคลลูกจ้างของมหาวิทยาลัยไว้ด้วย ซึ่งเป็นกรณีที่ข้อและเนื้อหาของ

กฎหมายไม่สัมพันธ์กัน อีกทั้งไม่มีผลในการใช้บังคับแต่อย่างใด เพราะในส่วนที่เกี่ยวกับลูกจ้างประจำ เงินงบประมาณแผ่นดินจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงการคลังอยู่แล้ว และลูกจ้างเงินงบประมาณแผ่นดินก็อยู่ในบังคับของระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

การจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้

มหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งดำเนินงานโดยได้รับจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน ทำให้ถูกผูกพันที่จะต้องดำเนินการใด ๆ ภายในกรอบแห่งกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ของทางราชการโดยทั่ว ๆ ไป แต่โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษได้บัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีรายได้ซึ่งไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และยังให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดการรายได้และทรัพย์สินได้เอง โดยมีข้อจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจดังกล่าวว่า จะต้องจัดการเมื่อประโยชน์ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยหรือตามวัตถุประสงค์ของบุคคลผู้ยกทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัย

การใช้อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยนั้น สภามหาวิทยาลัยจะพิจารณาวางระเบียบบริหารการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจำแนกเป็นระเบียบการบริหารเงินรายได้และระเบียบการจ่ายค่าตอบแทน ระเบียบการให้สวัสดิการแก่ข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ระเบียบว่าด้วยทุนการศึกษาและส่งเสริมทางวิชาการ และระเบียบว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานและการบริหารงาน ในความหลากหลายของกิจการและรูปแบบวิธีการดำเนินงานต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาอยู่เสมอว่าเป็นการกระทำที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ (object) ของมหาวิทยาลัยหรือไม่

การกระทำใดที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยหรือไม่ อาจจะไม่มีความในการพิจารณาวินิจฉัย หากว่าเป็นการดำเนินงานที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์โดยตรงหรือเป็นกิจการที่นอกเหนือวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยอย่างชัดเจน แต่ในกรณีที่มีการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยบางอย่างไม่ชัดเจนว่าจะอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์หรือไม่ แนวในการพิจารณาถือว่า ถ้าเป็นการที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ย่อมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยด้วยตามหลัก implied powers

ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยหลายแห่งได้ใช้อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยเพื่อดำเนินกิจการ และจัดตั้งหน่วยงานเพื่อกิจการเฉพาะอย่างและนำเงินไปลงทุนในกิจการของเอกชน ซึ่งการดำเนินงานต่าง ๆ นั้น จะมีปัญหาคาบเกี่ยวเรื่องอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ว่าเป็นการกระทำที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือไม่ หรือกรณีการจัดตั้งหน่วยงานที่

ดำเนินงานด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยก็จะมีปัญหา เรื่องอำนาจการจัดตั้งหน่วยงาน สถานะของหน่วยงาน และสถานะของลูกจ้างในหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการนำเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยไปลงทุนซื้อหุ้นหรือเข้าร่วมลงทุนในกิจการเอกชน ซึ่งเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการนำเงินไปลงทุนในธุรกิจเอกชน ซึ่งมีความเสี่ยงภัยตามสภาพแห่งการดำเนินงาน โดยธุรกิจเอกชนนั้นเป็นกิจการที่มุ่งดำเนินงานในทางการค้าหากำไรเป็นสำคัญจึงเป็นกิจการที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ หรือภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ การดำเนินงานที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานธุรกิจของมหาวิทยาลัยบางอย่าง ก็ยังมีปัญหาเรื่องภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีโรงเรือน และปัญหาการขอใบอนุญาตประกอบการ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการใช้อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่นับวันจะทวีความซับซ้อนและมีความสัมพันธ์กับกฎหมายต่าง ๆ มากมาย อันเป็นปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการที่มหาวิทยาลัยมีอำนาจพิเศษในการจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของตนเอง ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

ข้อเสนอแนะ

เพื่อแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ และปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยดังกล่าวแล้วนั้น จึงควรที่จะมีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. พิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ในส่วนที่ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการในทบวงมหาวิทยาลัย โดยบัญญัติข้อความให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการว่า ให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นส่วนราชการที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของทบวงมหาวิทยาลัยและในส่วนของการกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่มีการบัญญัติว่า ให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นกรมในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ก็ควรปรับปรุงแก้ไขใหม่โดยตัดข้อความที่กำหนดฐานะการเป็นกรมดังกล่าวออก หรือเพิ่มเติมข้อความในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยให้ชัดเจนว่า การกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นกรมก็เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในกรณีที่จะต้องนำกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ของทางราชการมาบังคับใช้ ในฐานะที่มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยทางด้านวิชาการนั้น ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะในประเด็นที่เป็นปัญหา คือ อำนาจการให้ปริญญา ควรกำหนดในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยว่า มหาวิทยาลัยมีอำนาจให้ปริญญาแก่ผู้สำเร็จการศึกษาของมหาวิทยาลัย ผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันสมทบ และปริญญาเกิตติมศักดิ์ ตามสาขาวิชาที่มี

การสอนในมหาวิทยาลัย เมื่อมีให้เกิดปัญหาที่จะต้องตีความกฎหมายต่อไป

ส่วนอำนาจการพิจารณาหลักสูตรเป็นอำนาจบริหารวิชาการที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของทบวงมหาวิทยาลัย จึงควรพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 โดยกำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจควบคุมกำกับแผนการเรียน การศึกษา กำหนดมาตรฐานหลักสูตร และตัดอำนาจการพิจารณาอนุมัติหลักสูตรออกแล้วไปกำหนดเพิ่มเติมในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยว่า ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจพิจารณาอนุมัติหลักสูตรตามมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด

3. อำนาจการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย จากการศึกษาวิจัยพบว่า มีปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนทางกฎหมายระหว่าง ผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งตามกฎของที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 กับผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ดังนั้น จึงควรพิจารณาขออนุญาตให้ใช้อำนาจบรรจุแต่งตั้งตามกฎของดังกล่าวว่า กรณีใดบ้างที่ควรจะเป็นอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแล้วแก้ไขกฎของเพื่อให้เกิดความชัดเจนทางกฎหมาย โดยกำหนดว่า การแต่งตั้งผู้บริหารของมหาวิทยาลัย การแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์พิเศษ ให้อยู่ในบังคับของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

และในส่วนที่เกี่ยวกับลูกจ้างของมหาวิทยาลัยควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 โดยตัดข้อความที่กำหนดเรื่องลูกจ้างของมหาวิทยาลัยออกไป เพราะถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีผลบังคับใช้และไม่จำเป็นต้องมีอยู่อีกต่อไป

4. อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย เมื่อประโยชน์ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ การจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้จะต้องมีจุดมุ่งหมายหลักคือ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย แต่การใช้อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ดังกล่าว เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ปรากฏว่า สภามหาวิทยาลัยได้ใช้อำนาจหน้าที่จัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยในหลายรูปแบบและหลายกิจการ ซึ่งแม้ว่าอำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยจะเป็นอำนาจพิเศษตามกฎหมายจัดตั้ง แต่บางครั้งก็ต้องพิจารณาประกอบกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น

4.1 อำนาจจัดตั้งหน่วยงานภายใน ปรากฏว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยไม่ได้กำหนดให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยที่จะจัดตั้งหน่วยงานภายใน แต่โดยอาศัยหลักการตีความกฎหมายถือว่าเป็นอำนาจในการออกระเบียบเพื่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ดังนั้นจึงควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย โดยกำหนดให้ชัดเจนว่า ในการใช้อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยให้หมายความรวมถึงอำนาจจัดตั้งหน่วยงานภายในเพื่อดำเนินการตาม

วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยด้วย

4.2 สถานะของบุคลากรในหน่วยงานภายใน ควรเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยว่า ให้กิจการของมหาวิทยาลัยเป็นกิจการที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายแรงงาน และกฎหมายประกันสังคม

4.3 ลักษณะของกิจกรรม โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ได้กำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยไว้เหมาะสมแล้ว แต่ปัญหาเกิดจากวิธีการดำเนินงานซึ่งปรากฏว่าในบางกิจการมีลักษณะที่มีได้เป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาความรับผิดชอบในกิจการที่กระทำไปนอกขอบวัตถุประสงค์ตามหลัก ultra vires ซึ่งผู้ใช้อำนาจพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินกิจการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

แนวการพิจารณาเมื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เห็นว่าควรจะได้มีการจัดวางระบบการจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานให้อยู่ขอบเขตของภาระหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย เพื่อเป็นแนวประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยต่อไป ซึ่งหากการจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยแล้ว ก็ย่อมจะได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษในฐานะที่เป็นการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่อง เช่น ปัญหาภาษีและการขอใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย