



อำนาจบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ซึ่งมีบทบัญญัติเพียง 5 มาตรา และสาระสำคัญอยู่ในมาตรา 4 ซึ่งกำหนดว่า "การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอนการสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นล่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง"¹ และโดยอาศัยบทบัญญัติ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ก็ได้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจนถึงกฎกระทรวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2514 แต่ในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการของประเทศ โดยกำหนดจำนวนกระทรวงและทบวง รวมทั้งจัดแบ่งกรม หรือสำนักงานในกระทรวงหรือทบวงเสียใหม่ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2515 กำหนดให้มหาวิทยาลัยเปลี่ยนสังกัดจากสำนักนายกรัฐมนตรี มาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย เพราะมีการยอมรับในระดับหนึ่งว่า มหาวิทยาลัยมีความแตกต่างจากล่วนราชการอื่น ๆ ของรัฐ กล่าวคือ ในช่วงระยะปี พ.ศ. 2507 ถึง พ.ศ. 2515 มีการเสนอแนวคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล" เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และเมื่อมีการปรับปรุงการจัดองค์กรเป็นกระทรวง ทบวง กรม จึงกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นให้ทำหน้าที่ประสานแผนและดูแลเรื่องกฎเกณฑ์ การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย² ต่อจากนั้นก็ได้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยปรากฏสาระสำคัญหลักอยู่ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงกฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535)

¹ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507,"
ราชกิจจานุเบกษา 11 (21 มกราคม 2507) : 81.

² เกษม สุวรรณกุล, "ทิศทางของมหาวิทยาลัยไทย," เอกสารทางวิชาการ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2531, หน้า 27.

โครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

ในกฎทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงกฎทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535) ได้กำหนดระบบและโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้โดยละเอียดแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนในการควบคุมดูแลของ ก.พ.ดังต่อไปนี้

1. องค์กรกลางบริหารบุคคล

โดยกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารบุคคลไว้ 2 ระดับคือ

(1) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เรียกโดยย่อว่า "ก.ม." และในการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลนั้น ก.ม. มีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญที่เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.ม. วิสามัญ" เพื่อทำการใดๆ แทนได้ด้วย

(2) คณะอนุกรรมการสามัญประจำมหาวิทยาลัย หรือที่เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย" และ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยก็มีอำนาจตั้งกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อทำการตามที่ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยมอบหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรกลางบริหารบุคคลตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งมี 4 ระดับ คือ

(1) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า "ก.พ." ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญ หรือที่เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.พ. วิสามัญ" เพื่อทำการใด ๆ แทนได้

(2) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง ทบวง เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. ทบวง"

(3) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.พ. กรม"

(4) คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.พ. จังหวัด"

ที่ปรากฏว่าในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้น อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย จะมีอำนาจหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ตามที่กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมถึงกฎทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535) กับอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจาก ก.ม. และอำนาจหน้าที่จากการอนุโลมใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

³ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535." ราชกิจจานุเบกษา 109 (31 มีนาคม 2535) : 3-8.

2. การกำหนดตำแหน่ง

การกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย แบ่งออกเป็น 3 ประเภท

คือ

ก. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ ได้แก่

- (1) ศาสตราจารย์
- (2) รองศาสตราจารย์
- (3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- (4) อาจารย์

ข. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ ได้แก่ตำแหน่งในสายงานต่าง ๆ

ดังนี้

- (1) บรรณารักษ์
- (2) โสวัตต์คนศึกษา
- (3) แพทย์
- (4) นยาบาล
- (5) วิจัย
- (6) ตำแหน่งในสายงานวิชาการอื่นที่ ก.ม. กำหนด

ค. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารและธุรการ ได้แก่

- (1) อธิการบดี
- (2) รองอธิการบดี
- (3) คณบดี
- (4) ผู้อำนวยการศูนย์ สถาบัน หรือสำนัก
- (5) หัวหน้าแผนกอิสระ
- (6) รองคณบดี
- (7) รองผู้อำนวยการศูนย์ สถาบัน หรือสำนัก
- (8) หัวหน้าภาควิชา หรือหัวหน้าแผนกวิชา
- (9) ผู้อำนวยการกอง

- (10) เลขานุการคณะ
- (11) หัวหน้ากอง
- (12) ตำแหน่งอื่นที่ ก.ม. กำหนด⁴

ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภทจะมีความแตกต่างกันทั้งในด้านภาระหน้าที่การปฏิบัติราชการ และความก้าวหน้าในตำแหน่งของแต่ละสายงาน⁵

3. ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

กำหนดอำนาจหน้าที่ในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คำว่า "บรรจุ" "แต่งตั้ง" เป็นถ้อยคำที่มีความหมายเฉพาะของตัวเอง กล่าวคือ การบรรจุเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่เปลี่ยนฐานะของบุคคลธรรมดาให้เป็นข้าราชการ และกระบวนการของกฎหมายดังกล่าวก็คือ การสอบแข่งขันและการคัดเลือกให้เข้ารับราชการ คำว่า "บรรจุ" จึงต้องใช้ควบคู่ไปกับคำว่า "ฐานะการเป็นข้าราชการ" ส่วนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง หมายถึง การมอบหน้าที่การงานของตำแหน่งนั้น ๆ ให้นำไปปฏิบัติ ดังนั้นการบรรจุและแต่งตั้งจึงไม่เหมือนกันในบางครั้งอาจใช้ร่วมกัน เช่น กรณีบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นครั้งแรก จะต้องมีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในคราวเดียวกัน แต่บางครั้งอาจเป็นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโดยไม่เกี่ยวข้องกับ การบรรจุเลยก็ได้ เช่น กรณีข้าราชการที่ผ่านการสอบคัดเลือก หรือคัดเลือกให้เลื่อนระดับตำแหน่งสูงขึ้น จะใช้วิธีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นโดยไม่ต้องมีการบรรจุอีกครั้ง เพราะบุคคลนั้นมีฐานะเป็นข้าราชการอยู่แล้ว

ตามข้อ 24 ของกฎทบทวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ซึ่งแก้ไขโดยกฎทบทวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535) ได้กำหนดเรื่องการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยให้ผู้มีอำนาจต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง คือ

- (1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งได้รับเงินเดือนในอันดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์ ปลัดทบทวงมหาวิทยาลัยโดยอนุมัติของ ก.ม. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และเสนอชื่อต่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยรายงาน นายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

⁴ "กฎทบทวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507." ราชกิจจานุเบกษา 93 (11 มีนาคม 2519): 9.

⁵ ลุนท์ จีรวินธุ์, "วิวัฒนาการกฎหมายมหาวิทยาลัย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 173-177.

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่อันดับ 9 ลงมา อธิการบดีผู้บังคับบัญชาโดยอนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ส่วนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ตาม ข้อ 11 (ก) ของกฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ม. กำหนด⁶

แต่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 แยกเป็น

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง

(5) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 7 ลงมา ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง⁷

4. ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินเดือน

กำหนดอำนาจหน้าที่ในการสั่งจ่ายเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งจ่ายเงิน

⁶"กฎทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507," ราชกิจจานุเบกษา 109 (17 เมษายน 2535) : 50.

⁷"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535," หน้า 27-29.



(1) ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย สำหรับตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในอันดับ 10 หรือ ตำแหน่งศาสตราจารย์

(2) อธิการบดีผู้บังคับบัญชา สำหรับตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในอันดับ 9 และ ในอันดับที่ต่ำกว่าอันดับ 9 ลงมา นอกจากตำแหน่งศาสตราจารย์

แต่การเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 73 กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ กล่าวคือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จะมีอำนาจสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้ด้วยแล้วแต่กรณี

นอกจากนี้การกำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่ ก.ม. กำหนด และการดำเนินการหลาย ๆ เรื่อง ก.ม. ได้กำหนดให้อนุโลมใช้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งรวมถึง กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

5. อนุโลมใช้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

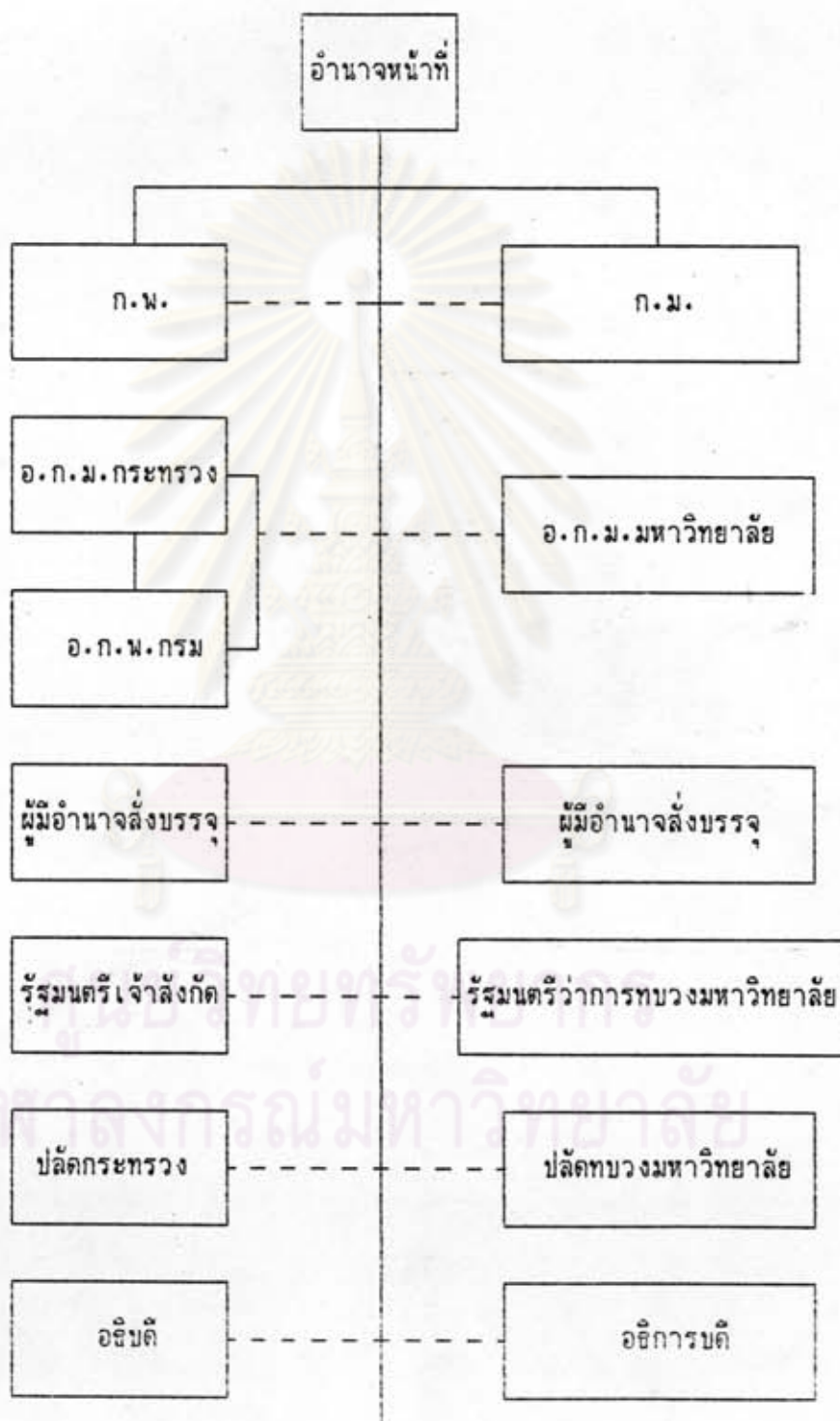
ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับนั้น ข้อ 10 วรรคสอง แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2528) ได้กำหนดให้โยงเอาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารงานบุคคล และผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารงานบุคคลและผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ดังนี้ คือ

- (1) ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ม.
- (2) ให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. กรม เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย
- (3) ให้อำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ 24
- (4) ให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย หรืออธิการบดีแล้วแต่กรณี

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

^๒ "กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507," ราชกิจจานุเบกษา 191 (16 ธันวาคม 2528): 17.

แผนผังแสดงการโยงใช้อำนาจหน้าที่
ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน



อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในการบริหารงานบุคคล

โดยที่มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะพิเศษทั้งในด้านวัตถุประสงค์การจัดการจัดองค์กร และการบริหารองค์กร ประกอบกับลักษณะงานของมหาวิทยาลัยมิใช่การบริหารแท้ ๆ แต่เป็นการให้บริการทางวิชาการควบคู่ไปกับงานบริหาร ซึ่งเป็นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (participation management) ที่การตัดสินใจสั่งการในทุกระดับผ่านการพิจารณาร่วมกันของ คณะกรรมการผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ดังนั้น ถึงแม้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะบัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบงานทั้งปวงของมหาวิทยาลัย และเพื่อประโยชน์ในการบังคับบัญชา ให้ถือว่าอธิการบดีเป็นอธิบดีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายอื่น ก็ไม่อาจทำให้อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่ในการบรรจุแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในสังกัดมหาวิทยาลัยที่ตนปกครองบังคับบัญชา เช่นเดียวกับกรมอื่นๆ

1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักที่จัดระเบียบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยกำหนดให้มี ก.ม. เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ซึ่งจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลและรักษามาตรฐานในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และทุกมหาวิทยาลัยจะมี อ.ก.ม. ประจำมหาวิทยาลัย เพื่อทำหน้าที่พิจารณาดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งหน้าที่บางอย่าง เป็นหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยตรง เช่น กฎทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ข้อ 20 กำหนดให้ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ^๑ หน้าที่บางอย่างโดย ก.ม. มอบหมาย เช่น ก.ม. ได้มีมติมอบหมายให้ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งตำแหน่งผู้ชำนาญการระดับ 6, 7-8 และตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้อำนวยการพิเศษ ระดับ 9 ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตามข้อ 11 (ข) และ (ค) แห่ง

^๑"กฎทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507," 13.

^๒"ทบวงมหาวิทยาลัย, "หนังสือที่ ทม.0202/ว.7 เรื่องการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตามข้อ 11 (ข) และ (ค) แห่งกฎทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519),"

กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด¹ และหน้าที่บางอย่างโดยผลของการนำเอากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาอนุโลมใช้กับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ทำให้ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในฐานะ อ.ก.น.กระทรวง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อำนาจในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย มิได้ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือองค์กรเพียงอย่างเดียว แต่เป็นองค์ประกอบร่วมระหว่างตัวบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของมหาวิทยาลัยกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ซึ่งในข้อ 24 (2) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535) ได้กำหนดว่า "การบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่อันดับ 9 ลงมา อธิการบดีผู้บังคับบัญชาโดยอนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง"² กล่าวคือ มหาวิทยาลัยหรืออธิการบดีโดยอนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเฉพาะข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ในตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9 ลงมา และอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งนี้ยังรวมถึงอำนาจในการบริหารงานบุคคลอื่น เช่น การเลื่อนระดับตำแหน่ง การโอนย้ายบรรจุกลับเข้ารับราชการด้วย ยกเว้นการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่งข้าราชการระดับ 9 ลงมา เป็นอำนาจของอธิการบดีโดยลำพัง

แต่อำนาจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งดังกล่าว เป็นอำนาจที่มีเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย หรือโดยมติ ก.ม. และนอกจากนั้นอำนาจการบริหารงานบุคคลซึ่งมีลักษณะกึ่งวิชาการ หรือเป็นการแต่งตั้งตำแหน่งบริหารของมหาวิทยาลัยส่วนหนึ่งได้แยกบัญญัติไว้ต่างหากในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยอีกด้วย

2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

อำนาจในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไม่เพียงแต่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่ยังได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยด้วยทุกฉบับ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยที่จะพิจารณาและดำเนินการ

¹"กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507," 50.-

2.1 แต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งผู้บริหารของมหาวิทยาลัย ได้แก่ ตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี รองคณบดี ผู้อำนวยการวิทยาลัย รองผู้อำนวยการวิทยาลัย หัวหน้าแผนกอิสระ ผู้อำนวยการศูนย์ รองผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าหรือรองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น และ หัวหน้าภาควิชา ตำแหน่งผู้บริหารของมหาวิทยาลัยดังกล่าว ถือว่าเป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารและธุรการตามข้อ 11 (ค) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)¹³ และหากพิจารณาเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนใน มหาวิทยาลัย ก็อาจเข้าใจได้ว่า การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารของมหาวิทยาลัยดังกล่าว อยู่ในอำนาจของอธิการบดีโดยอนุมัติ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ของมหาวิทยาลัย

แต่เมื่อพิจารณากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยย้อนหลังตั้งแต่ยุคเริ่มแรกจนถึง ปัจจุบัน จะพบว่า การแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารของมหาวิทยาลัยเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยมา โดยตลอด ยกเว้นตำแหน่งอธิการบดี ซึ่งสภามหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่เพียงพิจารณาและดำเนินการ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับ และพัฒนาเป็น ธรรมเนียมปฏิบัติที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทุกฉบับ และในความเป็นจริง อธิการบดี โดยอนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ก็ไม่เคยได้ใช้อำนาจสั่งแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บริหารของ มหาวิทยาลัยแม้แต่ครั้งเดียว จึงเท่ากับเป็นการยอมรับอำนาจพิเศษของมหาวิทยาลัยโดยปริยาย และไม่เคยมีการยกเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายแต่อย่างใด

ลักษณะที่เป็นเช่นนี้ อาจอธิบายในทางกฎหมายได้ว่า กฎหมายจัดตั้ง มหาวิทยาลัยเป็นกฎหมายพิเศษ ซึ่งหลักมีอยู่ว่า *specialia generalibus derogant* โดย รูปศัพท์แปลว่า "กฎหมายพิเศษ ยกเว้นกฎหมายทั่วไป" โดยความหมาย หมายถึงว่า เมื่อในกรณี เรื่องหนึ่งมีกฎหมายบัญญัติบังคับไว้เป็นพิเศษ ก็ต้องใช้กฎหมายนั้นบังคับแก่กรณีอันต้องด้วยกฎหมาย พิเศษนั้น จะยกเอากฎหมายซึ่งเป็นหลักทั่วไปอันพึงจะใช้แก่กรณีอื่น ๆ ทั่วไปมาใช้บังคับไม่ได้ เพราะกฎหมายพิเศษเข้าแทนที่กฎหมายทั่วไป ในกรณีเช่นนั้นเสียแล้ว ต่อเมื่อในกฎหมายพิเศษ ไม่มีจะใช้แก่กรณีเรื่องนั้น จึงต้องหันกลับมาใช้กฎหมายทั่วไป"¹⁴

¹³ "กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507," 9.

¹⁴ "จินดา ชัยรัตน์, "การตีความในกฎหมายไทย," วารสารนิติศาสตร์ 1 (2 กันยายน 2510) : 36.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกับกฎทรวง
ที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มีความซ้ำซ้อน
ไม่สอดคล้องกันอยู่ ก็อาจทำให้เกิดปัญหาหลายประการในอนาคตได้ ถ้าต่างฝ่ายต่างยึดถือกฎหมาย
คนละฉบับ กล่าวคือ

ประการแรก ในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งอธิการบดีนั้นก็มีปัญหา 2 ประการ
คือ

(1) ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยหลายแห่ง ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติไว้ว่า
อธิการบดีจะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเหมือนตำแหน่งผู้บริหารอื่น แต่ตามกฎทรวง
ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 ข้อ 11(3) กำหนดให้ตำแหน่งอธิการบดีเป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือน
ในมหาวิทยาลัย ลาย ค. ซึ่งไม่ตรงกัน ดังนั้นหากแต่งตั้งอธิการบดีจากข้าราชการพลเรือนใน
มหาวิทยาลัย ปัญหาก็ไม่เกิด แต่ถ้าแต่งตั้งจากคนที่มิใช่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือ
จากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่ออกจากราชการไปแล้ว จะกระทำได้หรือไม่ ทางปฏิบัติ
ของมหาวิทยาลัยบางแห่งถือว่ากระทำได้ และทบวงมหาวิทยาลัยเองก็ไม่เคยทักท้วง แต่ปัญหา
กฎหมายก็ยังคงมีอยู่ทำให้ถกเถียงกันได้ ถ้าถือหลักว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
ในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มุ่งการจัดระเบียบบริหารงานบุคคลให้เป็นระบบเดียวกัน และต้อง
ใช้กฎหมายนี้บังคับ ดังความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป ก็ต้องถือว่าผู้ที่จะเป็น
อธิการบดี ต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยอยู่ในขณะดำรงตำแหน่ง ดังนั้น หากประสงค์
จะให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเป็นอธิการบดีได้ ก็
ต้องแก้กฎทรวงให้การแต่งตั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัยตามข้อ 11 ค (1)-(8) เป็นอำนาจของ
สภามหาวิทยาลัย ตามคุณสมบัติที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

(2) มีปัญหาต่อไปว่า ถ้ารัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะไม่นำชื่อ
อธิการบดีขึ้นโปรดเกล้าฯ ได้หรือไม่

กรณีที่มีมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็น
อธิการบดี และเสนอผ่านการพิจารณาของสภามหาวิทยาลัยตามขั้นตอนที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้ง
มหาวิทยาลัยแล้ว เสนอชื่อบุคคลดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อดำเนินการ
ขอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ดังนั้นปัญหาว่า ถ้ารัฐมนตรีว่าการทบวง
มหาวิทยาลัยจะไม่นำชื่อคนนั้นเสนอเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จะกระทำได้หรือไม่
เพราะเหตุใด

กรณีที่เป็นปัญหาดังกล่าว เป็นเรื่องการขัดกันระหว่างการใช้อำนาจหน้าที่
ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของ

ทบวงมหาวิทยาลัย น.ศ.2520 กับอำนาจหน้าที่การแต่งตั้งอธิการบดีตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย หากนิเคราะห์ตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เมื่อมหาวิทยาลัยได้พิจารณา และ ดำเนินการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิการบดี โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยถูกต้องครบถ้วนทุกประการแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวง มหาวิทยาลัยย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 4 (11) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการ ของทบวงมหาวิทยาลัย และโดยที่มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย การ เสนอชื่อบุคคลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นอธิการบดี จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะทบวงเจ้าสังกัดที่จะต้องดำเนินการต่อไปตามที่กฎหมาย กำหนด หากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่ได้ดำเนินการต่อเพื่อขอให้ทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ดังนี้ ย่อมเป็นการงดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมาย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

ประการที่สอง ในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้บริหารของมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอื่น ตามข้อ 11 ค (2)-(8) ของกฎทวงฉบับที่ 2 (น.ศ.2519) ซึ่งได้แก่ ตำแหน่ง รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการศูนย์ สถาบัน หรือสำนัก หัวหน้าแผนกอิสระ รองคณบดี รองผู้อำนวยการศูนย์ สถาบัน หรือสำนัก หัวหน้าภาควิชา หรือหัวหน้าแผนกวิชา ในเรื่องนี้ไม่มี ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ได้เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และในทางปฏิบัติ ก็ได้มีการใช้อำนาจแต่งตั้งตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยตั้งแต่เริ่มแรกที่มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัย มาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน โดยไม่เคยปรากฏความขัดแย้งเรื่อง อำนาจแต่งตั้งผู้บริหาร แต่มีปัญหาคือที่น่าพิจารณาคือ หากมีการกล่าวอ้างถึงว่าอำนาจการแต่งตั้งผู้บริหารของมหาวิทยาลัยเป็นอำนาจ ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งตามข้อ 24 ของกฎทวงฉบับที่ 2 (น.ศ.2519) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎทวงฉบับที่ 7 (น.ศ.2535) เช่น อ้างว่า การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ระดับ 9 ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าภาควิชา เป็นอำนาจของอธิการบดี โดยอนุมัติ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย ผลการพิจารณาจะเป็นอย่างไร

เมื่อนิเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้ 3 ประเภท คือ

- (ก) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ
- (ข) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ
- (ค) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารและธุรการ

ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น ส่วนใหญ่จะมีการกำหนด คุณสมบัติ เงื่อนไขการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง และกำหนดระดับตำแหน่งของแต่ละตำแหน่งตาม

สายงาน เช่น ผู้ได้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์จะได้รับเงินเดือน ระดับ 6 ถึง ระดับ 8 ทั้งนี้ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของ ก.ม. ยกเว้นตำแหน่งของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งไม่ได้กำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งไว้ และไม่ได้กำหนดถึงระดับเงินเดือนของแต่ละตำแหน่งไว้ด้วย แสดงถึงความแตกต่างระหว่างตำแหน่งผู้บริหารของมหาวิทยาลัย ตามข้อ 11 ค (1) ถึง (8) กับตำแหน่งอื่น ๆ และนอกจากนี้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยยังได้กำหนดถึงคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารของมหาวิทยาลัย รวมถึงกำหนดใน สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งตำแหน่งผู้บริหารของมหาวิทยาลัยดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ซึ่งแสดงว่าตำแหน่งผู้บริหารของมหาวิทยาลัยตามข้อ 11 ค (1) ถึง (8) ไม่ใช่ตำแหน่งซึ่งอยู่ในอำนาจ การแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย แต่เป็นตำแหน่งที่อยู่ใน อำนาจแต่งตั้งของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ด้วยเหตุนี้จึงควรที่จะพิจารณา แก่ไขกฎหมายวงในล้นที่ว่าด้วยอำนาจแต่งตั้งและบรรจุข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้ชัดเจน ว่า การแต่งตั้งผู้บริหารของมหาวิทยาลัยเป็นอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย เพื่อเป็นการ แก้ไขปัญหาความขัดข้องระหว่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยกับ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย และเป็นการสอดคล้องกับหลักปฏิบัติของมหาวิทยาลัยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2.2 แต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์ประจำ

การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์ประจำ ได้แก่ ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ เป็นอำนาจของผู้มีอำนาจ ลังบรรจุตามข้อ 24 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535) ซึ่งจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ม.กำหนด⁵⁵ ดังต่อไปนี้คือ

(1) ตำแหน่งอาจารย์ ต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี ปริญญาโท ปริญญาเอก หรือวุฒิการศึกษาที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้

(2) ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์
- วุฒิปริญญาตรี ต้องปฏิบัติหน้าที่อาจารย์ไม่น้อยกว่า 9 ปี และมีผลงานทางวิชาการ

⁵⁵ทบวงมหาวิทยาลัย, "หนังสือที่ ทม.02021/ว.2 เรื่อง การแก้ไขมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสายงานสอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ และการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการพิจารณา แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์"

- วุฒิปริญญาโท ต้องปฏิบัติหน้าที่อาจารย์ไม่น้อยกว่า 5 ปี และมีผลงานทางวิชาการ

- วุฒิปริญญาเอก ต้องปฏิบัติหน้าที่อาจารย์ไม่น้อยกว่า 2 ปี และมีผลงานทางวิชาการ

(3) ตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ต้องดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ไม่น้อยกว่า 3 ปี และมีผลงานทางวิชาการ

(4) ตำแหน่งศาสตราจารย์ ต้องดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ไม่น้อยกว่า 2 ปี และมีผลงานทางวิชาการ

ทั้งนี้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ม.กำหนด จะมีผลต่อการได้รับเงินเดือนตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ดังนี้

- อาจารย์ให้ได้รับเงินเดือนระดับ 3 ถึงระดับ 7
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ให้ได้รับเงินเดือน ระดับ 6 ถึงระดับ 8
- รองศาสตราจารย์ ให้ได้รับเงินเดือน ระดับ 7 ถึงระดับ 9
- ศาสตราจารย์ ให้ได้รับเงินเดือน ระดับ 9 ถึงระดับ 10 และ

ศาสตราจารย์อาจได้รับเงินเดือนในระดับ 11 เมื่อผ่านการประเมินผลงานทางวิชาการ⁶

แต่เมื่อพิจารณากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทุกฉบับ โดยเฉพาะในส่วนที่ ว่าด้วยการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย จะมีบทบัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เป็น 2 ระดับ คือ

(1) ตำแหน่งศาสตราจารย์

ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทุกฉบับ มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและพิจารณา ถอดถอนศาสตราจารย์ เป็นอย่างเดียวกัน

(2) ตำแหน่งรองศาสตราจารย์และผู้ช่วยศาสตราจารย์

ปรากฏว่า กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยยังแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกเป็นกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่ประกาศใช้บังคับก่อนวันที่ 25 เมษายน 2522 ซึ่งได้แก่

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

- พระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ.2509
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.2511
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.2514
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ.2517
- พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีการเกษตร พ.ศ.2518
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ.2521
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ.2521
- พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522

รวม 8 มหาวิทยาลัย มีบทบัญญัติที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแต่งตั้งตำแหน่งรองศาสตราจารย์และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการและแต่งตั้งตามข้อ 24 แห่งกฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535) ส่วนกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย กลุ่มที่ 2 นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในกลุ่มแรก อีกจำนวน 11 มหาวิทยาลัย ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยในการพิจารณาแต่งตั้งตำแหน่งรองศาสตราจารย์และผู้ช่วยศาสตราจารย์ อันเป็นที่เข้าใจได้ว่าสภามหาวิทยาลัยของ 11 มหาวิทยาลัยดังกล่าว ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการ

ในประเด็นเรื่องอำนาจแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นกรณีที่เกิดความซ้ำซ้อนทางกฎหมาย ระหว่างกฎทรวง ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ฝ่ายหนึ่ง กับกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยรวม 8 แห่ง อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งต่างก็ได้บัญญัติเรื่องอำนาจการแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้ จึงกลายเป็นปัญหาที่น่าพิจารณาว่า ใครจะเป็นผู้อำนาจแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่แท้จริง และถูกต้องตามกฎหมาย ในเมื่อกฎหมายฝ่ายแรกกำหนดให้อธิการบดีโดยอนุมัติ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง แต่กฎหมายอีกฝ่ายหนึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย

ปัญหาความซ้ำซ้อนทางกฎหมายดังกล่าว ได้เคยมีการพิจารณาตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0203/2774 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2517 ตอบข้อหารือของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีความเห็นว่า ในกรณีกฎทรวงขัดแย้งกับพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ย่อมจะต้องถือปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเป็นสำคัญ กฎทรวงไม่อาจลบล้างกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติได้ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคณะกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 5 มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เป็นกฎหมายที่ออกมาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะวางระเบียบ



การบริหารงานในมหาวิทยาลัยทุกแห่งให้เป็นแนวเดียวกัน โดยได้จำแนกรายละเอียดในการปฏิบัติกรไว้ในกฎกระทรวงหรือกฎทรวง ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าจะต้องนำกฎกระทรวงหรือกฎทรวง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มาใช้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย สำหรับข้อที่เกรงว่ากฎกระทรวงหรือกฎทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จะไปปลงล้างอำนาจพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นกฎหมายใหญ่และสำคัญกว่าหรือไม่นั้นย่อมไม่เป็นปัญหา เพราะสภาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในขณะนั้น มิเจตนาารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยวางหลักเกณฑ์ใหญ่ๆ ไว้ในตัวพระราชบัญญัติ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยนั้นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง เป็นการแสดงให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการแทนฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะออกกฎหมาย อันเป็นรายละเอียดปลีกย่อยของกฎหมายแม่บทได้ ทั้งนี้โดยถือว่ากฎกระทรวงหรือกฎทรวงซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย. ฉะนั้นถ้าในกรณีใดได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือกฎทรวง ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยอยู่แล้ว ดังเช่น กรณีการกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ ฯลฯ ข้าราชการและลูกจ้างในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งกำหนดไว้ในกฎกระทรวง พ.ศ. 2507 เช่นนี้ ก็ต้องนำกฎกระทรวงหรือกฎทรวงในปัจจุบัน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยและเป็นกฎหมายที่กำหนดไว้สำหรับกรณีการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย โดยตรงมาใช้บังคับ เป็นต้น แต่ถ้าในกรณีใดพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยหรือกฎกระทรวงหรือกฎทรวง ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมิได้กำหนดไว้ เช่น กรณีการแบ่งส่วนราชการ การจัดตั้งคณะ การกำหนดหลักสูตร การกำหนดปริญญา และครุวิทยฐานะ ฯลฯ ซึ่งกรณีดังกล่าวที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้ว เช่นนี้ก็ต้องนำพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มาใช้บังคับ"

ผลการพิจารณาตีความกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาตั้งกล่าวสรุปว่า ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย เช่น การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ ข้าราชการและลูกจ้างในมหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติตาม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และกฎกระทรวงหรือกฎทรวง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายดังกล่าวในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 แต่ถ้าเป็นกรณีอื่นใดที่ไม่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และกฎกระทรวงหรือกฎทรวง จึงจะนำบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับ

จากการศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายมหาวิทยาลัย พบว่า กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในยุคเริ่มแรก เช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477 มาตรา 11 (4) ได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการเป็นองค์การบริหารงานบุคคล คือ ทำหน้าที่ อ.ก.ม.กระทรวงธรรมการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2476 รวมทั้งสามารถวางระเบียบการแต่งตั้ง เลื่อนชั้น ถอดถอน และควบคุมบุคลากรในมหาวิทยาลัย ด้วย¹⁷ อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการเป็นองค์การบริหารงานบุคคล ได้ดำเนินการมาตลอดจนถึง พ.ศ.2522 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใหม่ อำนาจเช่นนี้จึงได้หมดไปเนื่องจากพระราชบัญญัติไม่ได้กำหนดให้อำนาจไว้เหมือนเดิม แต่ยังคงมีบทบัญญัติให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยในการพิจารณาแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการ และได้ยอมรับปฏิบัติหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้ด้วย ดังเช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 มาตรา 35 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "คาสตราจารย์ รองคาสตราจารย์ และผู้ช่วยคาสตราจารย์ ต้องมีคุณวุฒิ ความสามารถทางการสอนและผลงานทางวิชาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย"¹⁸ ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 จะเข้าใจได้ว่า สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการแต่งตั้งตำแหน่งรองคาสตราจารย์ และผู้ช่วยคาสตราจารย์ โดยจะต้องแต่งตั้งจากผู้มีคุณวุฒิ ความสามารถทางการสอน และผลงานทางวิชาการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁷ "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477." ราชกิจจานุเบกษา 52 (21 เมษายน 2478) : 89.

¹⁸ "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522." ราชกิจจานุเบกษา 96 (20 เมษายน 2522) : 18.

ดังนั้นทางปฏิบัติของมหาวิทยาลัย 8 แห่งข้างต้น จึงต้องให้ผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ใช้อำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการดังกล่าวขึ้นหนึ่งก่อน แล้วจึงเสนอให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งอีก ซึ่งสภามหาวิทยาลัยก็มักจะแต่งตั้งตามที่เสนอมา เป็นการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งคนเดียวกัน 2 ครั้ง โดย 2 องค์กร ตามกฎหมาย 2 ฉบับ

ปรากฏว่า กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่ได้มีการปรับปรุงในระยหลังจนถึงปัจจุบัน ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งตำแหน่งรองศาสตราจารย์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์อีกต่อไป ยังคงมีพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีกเพียง 8 มหาวิทยาลัยดังกล่าวแล้วข้างต้น ที่ยังคงบทบัญญัติสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการแต่งตั้งตำแหน่งรองศาสตราจารย์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ตราบใดที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยยังมีบทบัญญัติให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยไว้ เช่นนั้นย่อมถือได้ว่าสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งตำแหน่งรองศาสตราจารย์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ได้ และเป็นอำนาจบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัยซึ่งไม่มีผลกระทบต่อความก้าวหน้าในการเลื่อนระดับตำแหน่งและการได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้น แต่แนวโน้มในอนาคต หากจะต้องมีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้ง 8 แห่งดังกล่าว เชื่อว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะถูกละเลิก โดยถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ซ้ำซ้อนกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

มีปัญหาน่าพิจารณาว่าถ้าผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ไม่แต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการให้บุคคลใด แต่สภามหาวิทยาลัยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่งตั้งบุคคลนั้นให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ จะมีผลเป็นประการใด

ในเรื่องนี้ ถ้าวิเคราะห์กฎหมายจัดตั้งแล้วก็มีปัญหาว่าสภามหาวิทยาลัยได้ดำเนินการแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยหรือไม่ ซึ่งถ้าได้ความว่าสภามหาวิทยาลัยไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว การแต่งตั้งนั้นก็ไม่มีผลตามกฎหมาย แต่ถึงแม้สภามหาวิทยาลัยได้ใช้อำนาจแต่งตั้งตามคุณวุฒิความสามารถทางการสอนและผลงานทางวิชาการตามกฎหมายดังกล่าว ก็ยังเกิดปัญหาว่าการแต่งตั้ง เช่นนั้นจะมีผลประการใด กรณีนี้ต้องถือว่าการแต่งตั้งถูกต้องสมบูรณ์ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงต่อระดับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการนั้น เพราะเหตุว่าการกำหนดระดับตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งเป็นอำนาจบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ซึ่งข้าราชการพลเรือน

ในมหาวิทยาลัยจะได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวต่อเมื่อได้ผ่านกระบวนการแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น

2.3 แต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์พิเศษ ซึ่งได้แก่ ตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์พิเศษ และศาสตราจารย์พิเศษ การแต่งตั้งตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์พิเศษ และศาสตราจารย์พิเศษ ถือได้ว่าเป็นอำนาจพิเศษของมหาวิทยาลัยในการบริหารวิชาการ ซึ่งได้รับการยืนยันโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยทุกฉบับตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน กลายเป็นหลักการหรือแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกันคือ การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ จะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่มีได้เป็นคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย โดยดำเนินการตามเกณฑ์คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย วิธีการแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษจะต้องดำเนินการผ่านสภามหาวิทยาลัย เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ล้วนตำแหน่ง รองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่จะแต่งตั้ง และการแต่งตั้งอาจารย์พิเศษเป็นอำนาจของอธิการบดี ที่จะแต่งตั้งผู้ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสม และมีได้เป็นคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ซึ่งได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ รวม 12 มหาวิทยาลัย มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษครบถ้วน แต่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยอื่นนอกจากที่กล่าวมาแล้ว บัญญัติให้มีเพียงตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษเท่านั้น

2.4 แต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งศาสตราจารย์เกียรติคุณ

ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ได้กำหนดถึงการให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์เกียรติคุณไว้ใน 2 ลักษณะคือ

2.4.1 โดยผลของกฎหมาย เป็นระบบการให้ตำแหน่ง ศาสตราจารย์เกียรติคุณโดยไม่ต้องมีการดำเนินการแต่งตั้งอีกครั้งหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.2511 มาตรา 37 บัญญัติว่า "ศาสตราจารย์ประจำซึ่งพ้นตำแหน่งไปโดย

“ไม่มีความผิดให้ เป็นศาสตราจารย์เกียรติคุณ”¹⁹ บทบัญญัติลักษณะนี้จะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยอื่นอีก 5 ฉบับคือ

- พระราชบัญญัติสถาปนามหาบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2509
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2517
- พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีการเกษตร พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยโฆทัยธรรมมาธิดาราช พ.ศ. 2521

2.4.2 โดยผ่านกระบวนการแต่งตั้ง กล่าวคือ ผู้ที่จะได้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์เกียรติคุณนั้น นอกจากจะต้องเป็นศาสตราจารย์ที่พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการไปแล้ว จะต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งจากบุคคลที่ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ครบถ้วนตามข้อบังคับดังกล่าวด้วย เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 มาตรา 45 บัญญัติว่า “ศาสตราจารย์ ซึ่งมีความรู้ความสามารถและความชำนาญเป็นพิเศษ และพ้นจากหน้าที่ราชการในมหาวิทยาลัยไปแล้ว สภามหาวิทยาลัยอาจแต่งตั้งให้ เป็นศาสตราจารย์เกียรติคุณในวิชาที่ศาสตราจารย์ผู้นั้นมีความเชี่ยวชาญได้” และความในวรรคสองได้บัญญัติว่า “คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์เกียรติคุณให้ เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย”²⁰ ทั้งนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยอื่นอีก 10 แห่ง ก็มีบทบัญญัติทำนองเดียวกัน แต่มีข้อสังเกตว่าในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 มาตรา 38 ได้ใช้ชื่อเรียกว่า “ศาสตราจารย์กิตติคุณ”²¹ แทน “ศาสตราจารย์เกียรติคุณ” และเป็นมหาวิทยาลัยแห่งเดียวที่ใช้คำว่า “ศาสตราจารย์กิตติคุณ” ซึ่งเข้าใจว่าน่าจะเป็นศัพท์บัญญัติโดยเฉพาะ และได้แนวมาจากการเรียก “ปริญญากิตติมศักดิ์” ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั่นเอง

¹⁹ “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2511,” ราชกิจจานุเบกษา 85 (31 ธันวาคม 2511) : 371.

²⁰ “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531,” ราชกิจจานุเบกษา 105 (8 ธันวาคม 2531) : 31.

²¹ “พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522,” หน้า 19.

อนึ่ง ได้ปรากฏว่า ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยระยะหลัง ได้แก่ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2533 มาตรา 42 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. 2533 มาตรา 42 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2533 มาตรา 43 ได้มอบหมายให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการมีสิทธิใช้ตำแหน่งดังกล่าวเป็นค่านำหน้านาม โดยใช้อักษรย่อ ดังนี้

ศาสตราจารย์	ใช้อักษรย่อ	ศ.
ศาสตราจารย์พิเศษ	ใช้อักษรย่อ	ศ. (พิเศษ)
ศาสตราจารย์เกียรติคุณ	ใช้อักษรย่อ	ศ. (เกียรติคุณ)
รองศาสตราจารย์	ใช้อักษรย่อ	รศ.
รองศาสตราจารย์พิเศษ	ใช้อักษรย่อ	รศ. (พิเศษ)
ผู้ช่วยศาสตราจารย์	ใช้อักษรย่อ	ผศ.
ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ	ใช้อักษรย่อ	ผศ. (พิเศษ)

2.5 แต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งทางวิชาการกรณีอื่น

การแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการดังกล่าวแล้วในข้อ 2.2 ถึงข้อ 2.4 ได้แก่ ตำแหน่งศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และศาสตราจารย์เกียรติคุณ เป็นตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้โดยเฉพาะ รวมทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการแต่งตั้งไว้ด้วย แต่ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยมหิดลโดยสภามหาวิทยาลัยได้อำนาจอำนาจตามความในมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2512 ซึ่งกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่จัดวางระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย²² (ปัจจุบันตรงกับบทบัญญัติมาตรา 16 (2) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530 ซึ่งกำหนดว่า สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่วางระเบียบและออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัย)²³ พิจารณานุมัติให้วางระเบียบ ว่าด้วยการแต่งตั้งศาสตราจารย์คลินิก รวม 2 ฉบับ คือ

²² "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2512." ราชกิจจานุเบกษา 86 (1 มีนาคม 2512) : 13.

²³ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530." ราชกิจจานุเบกษา 104 (11 พฤศจิกายน 2530) : 9.

(1) ระเบียบมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการแต่งตั้งศาสตราจารย์คลินิก
พ.ศ. 2529

(2) ระเบียบมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการแต่งตั้งศาสตราจารย์คลินิก
(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2530

ตามระเบียบดังกล่าวกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมหิดลมีอำนาจแต่งตั้ง
อาจารย์แพทย์ทางคลินิก ที่มีคุณสมบัตินับถว้างต่อไปนี้ เป็น ศาสตราจารย์คลินิก (Clinical
professor) ได้ คือ

- (1) มีความประพฤติ และรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่เป็นอย่างดี
- (2) ได้ปริญญาตรีทางการแพทย์ หรือทันตแพทย์ มีใบประกอบโรคศิลป์และ
ได้ทำการสอน กับให้บริการทางวิชาการเป็นผลติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี
- (3) มีชั่วโมงสอนประจำวิชาที่กำหนดไว้ในหลักสูตรแพทยศาสตร์ หรือ
ทันตแพทยศาสตร์ของมหาวิทยาลัย และได้ทำการสอนเป็นผลดีสมความมุ่งหมายของมหาวิทยาลัย
มาแล้วไม่น้อยกว่า 1 รายวิชา
- (4) มีผลงานวิจัยทางคลินิก
- (5) มีงานปฏิบัติการทางคลินิกที่ทำเป็นประจำในมหาวิทยาลัย และทำได้
เป็นผลดีเยี่ยมจนเป็นที่ยอมรับในสาขาวิชาชั้นเดียวกัน

แต่ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นอย่างอื่น สภามหาวิทยาลัยอาจแต่งตั้ง
อาจารย์แพทย์ทางคลินิกที่มีคุณสมบัตินับถว้าง เป็นศาสตราจารย์คลินิกได้ แต่ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง
ต้องมีความรู้ความสามารรถดีเด่นเป็นพิเศษ

เนื่องจากตำแหน่งศาสตราจารย์คลินิกเป็นชื่อตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งไม่มี
บทกฎหมายบัญญัติให้การรับรองไว้โดยเฉพาะ เพียงแต่กำหนดอยู่ในระเบียบที่สภามหาวิทยาลัยตรา
ขึ้นไว้ จึงมีปัญหาที่นำพิจารณาว่าสภามหาวิทยาลัยมหิดลจะมีอำนาจในการวางระเบียบและอนุมัติให้
แต่งตั้งตำแหน่งศาสตราจารย์คลินิกได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

ผู้เขียนมีความเห็นว่า มาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย
มหิดล พ.ศ. 2512 ได้บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่จัดวางระเบียบและข้อบังคับของ
มหาวิทยาลัย ซึ่งหากพิจารณาตีความบทกฎหมายดังกล่าวอย่างกว้าง จะกลายเป็นว่า
สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่จะจัดวางระเบียบและข้อบังคับในเรื่องอะไร ได้อย่างไม่มีข้อจำกัด
แต่โดยที่มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์หลักทางด้านการศึกษาวชิชาการและ
วิชาชั้นสูง ทำการวิจัย ส่งเสริมวิชาการและวิชาชั้นสูง และทะนุบำรุงวัฒนธรรม

การดำเนินงานหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยจึงต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์นั้นเอง ประเด็นที่ต้องพิจารณาก็คือ การที่สภามหาวิทยาลัยวางระเบียบและอนุมัติให้แต่งตั้งตำแหน่ง ศาสตราจารย์คลินิก เป็นการกระทำที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยหรือไม่ หากเป็นการกระทำที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ก็ถือได้ว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยด้วย

เมื่อนิยามจากระเบียบมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการแต่งตั้งศาสตราจารย์คลินิก พ.ศ. 2529 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ปรากฏเหตุผลในการวางระเบียบดังกล่าวว่า "เพื่อส่งเสริมเกียรติคุณแก่อาจารย์แพทย์ทางคลินิกของมหาวิทยาลัยมหิดล" เป็นการยกย่องส่งเสริมและรับรองเกียรติคุณของอาจารย์แพทย์คลินิก (หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีหน้าที่สอนวิชาแพทย์หรือทันตแพทย์ ปฏิบัติการทางคลินิก และให้คำแนะนำปรึกษาแก่นักศึกษาในสาขาวิชาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการทางคลินิก) โดยสภามหาวิทยาลัยมหิดล และมีการให้เกียรติบัตรแก่ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์คลินิกตามแบบที่อธิการบดีกำหนด การแต่งตั้งตำแหน่งศาสตราจารย์คลินิกดังกล่าว เป็นที่ยอมรับกันเฉพาะภายในมหาวิทยาลัยเท่านั้น และไม่มีผลกระทบต่อระดับตำแหน่งอัตราเงินเดือน เงินค่าตอบแทนหรือเงินประจำตำแหน่งแต่อย่างใด

ระเบียบมหาวิทยาลัยดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นระเบียบที่วางไว้เพื่อประโยชน์แก่การส่งเสริมทางด้านวิชาการของอาจารย์แพทย์ทางคลินิก เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2512²⁴ ซึ่งตรงกับมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530²⁵ ในปัจจุบัน ฉะนั้น สภามหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจวางระเบียบและแต่งตั้งศาสตราจารย์คลินิกได้

การบริหารงานบุคคลลูกจ้างของมหาวิทยาลัย

ลูกจ้างของมหาวิทยาลัย อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ลูกจ้างเงินงบประมาณแผ่นดินและลูกจ้างเงินนอกงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัย

1. การบริหารงานบุคคลลูกจ้างเงินงบประมาณแผ่นดิน ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ได้กำหนดเรื่องการบริหารงานบุคคลของลูกจ้างของมหาวิทยาลัยไว้ในมาตรา 4 ว่า "การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การ

²⁴ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2512," หน้า 8.

²⁵ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530," หน้า 3.

เลื่อนชั้นเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การลอบลวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการ ของข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง"²⁶ และในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ข้อ 93 ได้กำหนดว่า "การกำหนดอัตราค่าจ้าง การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนค่าจ้าง การลอบลวน การรักษาวินัย และการออกจากงานของลูกจ้างของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการในทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ให้นำระเบียบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับลูกจ้างของส่วนราชการมาใช้บังคับโดยอนุโลม"²⁷

สรุปว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ได้กำหนดให้นำระเบียบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับลูกจ้างของส่วนราชการมาใช้บังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลลูกจ้างของมหาวิทยาลัย โดยอนุโลม

แต่ผู้เขียนมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายในเรื่องนี้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 โดยชื่อของกฎหมายแสดงว่าเป็นกฎหมายที่วางระเบียบเฉพาะเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย แต่ในเนื้อหาได้กำหนดเรื่องการบริหารงานบุคคลลูกจ้างของมหาวิทยาลัยไว้ด้วย จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาว่าชื่อและเนื้อหาของกฎหมายไม่สัมพันธ์กัน ควรจะแก้ไขชื่อเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย หรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยคงชื่อกฎหมายไว้ตามเดิม แต่ตัดข้อความที่เกี่ยวกับลูกจ้างของมหาวิทยาลัยออกเสีย โดยถือว่าเป็นบทบัญญัติที่เป็นส่วนเกินและไม่มีประโยชน์ในการอ้างอิงหรือบังคับใช้ เพราะเหตุว่าระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการนั้น มีผลใช้บังคับแก่ลูกจ้างของมหาวิทยาลัยที่ได้รับค่าจ้างจากเงินงบประมาณแผ่นดินหมวดค่าจ้างโดยตรงอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือกฎกระทรวงให้โยงใช้ระเบียบของกระทรวงการคลังอีกชั้นหนึ่ง

²⁶ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507" หน้า 91.

²⁷ "กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507", หน้า 19.

2. การบริหารงานบุคคลลูกจ้างเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน

ในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย นอกจากจะมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานซึ่งเป็นข้าราชการและลูกจ้างเงินงบประมาณแผ่นดินแล้ว มหาวิทยาลัยยังมีลูกจ้างอีกประเภทหนึ่งซึ่งรับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่เรียกว่า "ลูกจ้างเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน" และมหาวิทยาลัยได้กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลลูกจ้างเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน โดยระเบียบของสภามหาวิทยาลัย จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาคือว่ามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลลูกจ้างเงินนอกงบประมาณแผ่นดินหรือไม่ เนื่องจาก

สำหรับลูกจ้างเงินนอกงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัยนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ตามลักษณะการปฏิบัติงาน คือ ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในลักษณะของงานราชการ และลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานธุรกิจของมหาวิทยาลัย

2.1 ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานราชการ

ลูกจ้างประเภทนี้เกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นในการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัยโดยตรง เพราะอัตราค่าจ้างที่ได้รับอนุมัติจากราชการมีไม่เพียงพอ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าการใช้เงินรายได้จ้างบุคคลเข้าปฏิบัติงานเป็นลูกจ้างของมหาวิทยาลัยเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่งเสริมการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัย จึงเป็นการกระทำที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และเมื่อมหาวิทยาลัยมีอำนาจจ้างบุคคลเข้าปฏิบัติงานแล้วย่อมมีอำนาจโดยปริยายที่จะพิจารณาจัดวางระเบียบการบริหารงานบุคคลของลูกจ้างดังกล่าวได้ด้วย

2.2 ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานธุรกิจของมหาวิทยาลัย

กรณีปัญหาดังกล่าวปรากฏว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เคยมีหนังสือที่ สร.ทม.0301/3771 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2518 ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเรื่องการวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานจัดการทรัพย์สิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ความว่า "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะแยกโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานจัดการทรัพย์สิน ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย โดยจะวางระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงานจัดการทรัพย์สิน อันเป็นหลักการเกี่ยวกับการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน ตำแหน่งระดับชั้น การลงโทษทางวินัย การบังคับบัญชา การออกจากงาน การลา ฯลฯ ของพนักงานในสำนักงานจัดการทรัพย์สินดังกล่าว ซึ่งพนักงานเหล่านี้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใช้เงินผลประโยชน์ที่เก็บได้จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเป็นเงินเดือนและค่าจ้าง ในการนี้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขอทราบว่าการตราระเบียบดังกล่าวจะทำได้หรือไม่ หรือจะขัดกับกฎหมายใด การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานในสำนักงานจัดการทรัพย์สินดังกล่าว ให้แตกต่างจากตารางเงินเดือนของทางราชการจะทำได้หรือไม่ และพนักงานของสำนักงาน

จัดการทรัพย์สินจะอยู่ภายใต้ของบังคับของกฎหมายแรงงานหรือไม่”

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีหนังสือที่ สร.0801/2453 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2518 ตอบชี้แจงความว่า

“(1) พิจารณาจากพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฯ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันแล้ว เห็นว่ามาตรา 12 (1) บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดวางระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยได้ ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสำนักงานจัดการทรัพย์สินที่ได้จัดร่างขึ้นนี้ ถือได้ว่าเป็นระเบียบที่วางไว้เพื่อประโยชน์แก่การจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามมาตรา 4 ฉะนั้นสภามหาวิทยาลัยจึงย่อมจะออกระเบียบในเรื่องนี้ ตามมาตรา 12 (1) ได้

(2) เนื่องจากระเบียบดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อใช้กับพนักงานที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจ้างโดยใช้เงินผลประโยชน์ที่เก็บได้จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย เป็นเงินเดือนและค่าจ้าง (ไม่ใช่เงินงบประมาณ) ฉะนั้น ในระเบียบนั้นอาจจำแนกตำแหน่งและตารางเงินเดือนของพนักงานดังกล่าว ได้ตามที่สภามหาวิทยาลัยเห็นสมควร ซึ่งอาจแตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้

(3) พนักงานที่จ้างด้วยเงินผลประโยชน์ที่เก็บได้จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ หรือเป็นลูกจ้างของรัฐบาลที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ หากแต่เป็นเพียงลูกจ้างของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเท่านั้น...”²⁰

การที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นดังกล่าว เป็นการวินิจฉัยโดยตีความกฎหมายเรื่องวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย สรุปว่า ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสำนักงานจัดการทรัพย์สิน เป็นระเบียบที่วางไว้เพื่อประโยชน์แก่การจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สภามหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจหน้าที่ออกระเบียบในเรื่องดังกล่าวได้ และโดยผลแห่งการตีความของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ประกอบกิจการหรือดำเนินงานใน

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “หนังสือที่ สร.0801/2453 เรื่องความเห็นเกี่ยวกับการวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานจัดการทรัพย์สินจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย”, 1 กรกฎาคม 2518.

รูปแบบของธุรกิจขึ้นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาทิ ร้านหนังสือ โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น ซึ่งจะได้พิจารณาต่อไปโดยละเอียดในบทที่ 5 เรื่องอำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในปัญหาเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานธุรกิจในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจการจัดตั้งหน่วยงาน สถานะของหน่วยงาน บุคลากร ลักษณะของกิจกรรม และปัญหาการเลือกภาษีจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยธุรกิจดังกล่าว เป็นต้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย