



บทที่ 2

มหาวิทยาลัย ในฐานะนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนซึ่งจัดทำบริการสาธารณะทางอุดมศึกษา

ลักษณะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย

ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการ อยู่ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย รวม 19 แห่ง กระจายอยู่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว ซึ่งต่อไปในวิทยานิพนธ์นี้จะเรียกว่า "มหาวิทยาลัย" เป็นส่วนราชการที่มีภาระหน้าที่ทางด้านการอุดมศึกษา ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เป็นพิเศษแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ซึ่งจะได้พิจารณาดังต่อไปนี้

1. มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จะต้องตราเป็นกฎหมายที่เรียกว่า "พระราชบัญญัติ" และในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยทุกฉบับจะมีบทบัญญัติที่ระบุว่าให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น

- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530 มาตรา 4 บัญญัติว่า¹ ให้มหาวิทยาลัยมหิดลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2512 เป็นมหาวิทยาลัยมหิดลตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล¹

- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. 2533 มาตรา 5 วรรคสอง บัญญัติว่า² ให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลและมีฐานะเป็นกรมในทบวงมหาวิทยาลัย²

และในกฎหมายจัดตั้งนั้น ยังได้กำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยไว้ด้วย ทำให้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย มีรายได้จากเงินงบประมาณแผ่นดินสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และทำนิติกรรมต่างๆ ได้

¹ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530," ราชกิจจานุเบกษา 104 (11 พฤศจิกายน 2530) : 2.

² "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. 2533," ราชกิจจานุเบกษา 107 (29 กรกฎาคม 2533) : 3.



2. ลักษณะการ เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่ต่างจากนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน การที่มหาวิทยาลัยมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน จะมีลักษณะแตกต่างจากนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนดังนี้

2.1 การจัดตั้งและยุบเลิก

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน จะต้องดำเนินการโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น และในกรณีที่จะยุบเลิกมหาวิทยาลัย ก็ต้องดำเนินการโดยวิธีการเดียวกัน คือ ตราพระราชบัญญัติยุบเลิกมหาวิทยาลัยนั้น แต่การจัดตั้งหรือยุบเลิกนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน เช่น บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือสมาคม ไม่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเพื่อจัดตั้งยุบเลิก โดยเฉพาะ เพียงแต่ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น เมื่อได้จดทะเบียนจัดตั้งหรือยกเลิกกิจการ ก็มีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

2.2 วัตถุประสงค์

สำหรับมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนจะมีวัตถุประสงค์หรือภาระหน้าที่ทางด้านจัดการอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะ แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะมีเงินรายได้ส่วนหนึ่งจากค่าบำรุง ค่าธรรมเนียม และผลประโยชน์อื่นอยู่บ้าง แต่รายได้หลักของมหาวิทยาลัยมาจาก เงินงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีเพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินงานอยู่ได้และวัตถุประสงค์หลักของมหาวิทยาลัยคือการจัดการอุดมศึกษาของรัฐ มิใช่มุ่งในทางการค้าหากำไรหรือประกอบธุรกิจ ดังเช่น กิจการของนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน

2.3 อำนาจพิเศษตามกฎหมาย

ความสามารถของนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนขึ้นอยู่กับสภาพและวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น และจะมีวิธีดำเนินการได้ตามกฎหมายเอกชนเท่านั้น ซึ่งมักเป็นเรื่องสัญญา อาศัยความสมัครใจของบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องโดยไม่มีอำนาจมหาชน ส่วนการที่ผู้ถือหุ้นต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของบริษัทก็เป็นเพราะบุคคลนั้นยอมเข้าผูกพันตามข้อบังคับโดยสมัครใจเอง และเป็นการผูกมัดโดยผลของกฎหมายห้างหุ้นส่วนบริษัท ซึ่งผู้นั้นอาจจะออกจากการเป็นหุ้นส่วนเสียก็ได้ แต่ความสามารถของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนนั้น ถ้าเป็นรัฐจะมีความสามารถทำได้ทุกอย่างถ้าเป็นไปได้เพื่อประโยชน์สาธารณะแทบจะไม่มีข้อจำกัดในเรื่องความสามารถของรัฐเลย ยกเว้นข้อจำกัดตามกฎหมายและหลักนิติรัฐ (Legal State) แต่ที่สำคัญคือ นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนมีความสามารถที่จะใช้อำนาจมหาชนที่เอกชนไม่มี เช่น อำนาจเวนคืน ออกข้อบังคับหรือคำสั่งฝ่ายเดียว และดำเนินการบังคับตามคำสั่งได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการของศาลยุติธรรม

มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนหนึ่งซึ่งทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทางด้านการศึกษา ก็มีอำนาจพิเศษตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่จะดำเนินการ

บังคับได้ฝ่ายเดียว เช่น อำนาจการอนุมัติให้ปริญญาแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชน

2.4 การคุ้มครองเป็นพิเศษทางทรัพย์สิน

ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยถือว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษแตกต่างจากทรัพย์สินของเอกชน เช่น สาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ยึดไม่ได้เช่นเดียวกัน เพราะทรัพย์สินของรัฐนั้นมีไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ไม่เหมือนทรัพย์สินของเอกชน เช่น กระทรวงแผ่นดินเอกชนถูกศาลบังคับให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนและกระทรวงยังไม่สามารถจะชำระได้ เพราะไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ ศาลจะสั่งยึดอาคารที่ทำการของกระทรวงเพื่อนำออกขายทอดตลาดเอาเงินมาชำระหนี้ให้แก่เอกชนตามคำพิพากษาไม่ได้ ก็ต้องรอเวลาให้กระทรวงไปจัดหาเงินมาชำระหนี้ ศาลจะช่วยเอกชนชำระหนี้ได้ แต่เพียงว่า ในระหว่างที่ไม่ชำระเงินให้ตามคำพิพากษาก็ให้คิดดอกเบี้ยให้เท่านั้น ทั้งนี้ก็เพราะว่าอาคารที่ทำการของกระทรวงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐ (ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307)

นอกจากกฎหมายจะห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม กฎหมายยังได้ให้ความคุ้มครองในเรื่องการเข้าครอบครองโดยปรักษ์เพื่อก่อกรรมสิทธิ์อีกด้วยว่า จะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับรัฐในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ (ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306) แต่ถ้าเป็นทรัพย์สินของเอกชน เช่น ที่ดิน เมื่อมีผู้อื่นมาครอบครองโดยปรักษ์อย่างเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันเป็นเวลา 10 ปี ผู้นั้นได้กรรมสิทธิ์ แต่ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินผู้ใดครอบครองอยู่แม้จะเกินสิบปีก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์

นอกจากนี้เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารเอาสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่เอกชนตามชอบใจ กฎหมายจึงห้ามไว้ว่าทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่จะออกกฎหมายโอนโดยเฉพาะ (ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305) จะโอนเหมือนอย่างทรัพย์สินของเอกชนไม่ได้ แต่ถ้าเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ที่ดินราชพัสดุบางชนิดยอมจะโอนกันได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน

เมื่อกล่าวโดยสรุปแล้ว ทรัพย์สินของรัฐนั้นได้รับความคุ้มครองที่จะยึดไม่ได้ และสำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินยังได้รับความคุ้มครองโดยห้ามมิให้ผู้ใดยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับรัฐ และจะโอนมิได้ เว้นแต่จะกระทำโดยอาศัยอำนาจกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้โอนได้

2.5 การจัดตั้งหน่วยงานภายใน

การจัดตั้งหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัยให้มีฐานะเป็นส่วนราชการโดย

ถูกต้องตามกฎหมาย จะต้องดำเนินการโดยอาศัยกฎหมายลำดับรองหรือที่เรียกว่า "กฎหมายลูกบท" ดังเช่น ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2521 มาตรา 9 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า "การจัดตั้งรวมและยุบเลิกบัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย สถาบัน สำนัก และศูนย์หรือหน่วยงาน ที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา" และความในวรรคสองบัญญัติว่า "การแบ่งส่วนราชการเป็นภาควิชา กอง สำนักงานเลขานุการและแผนก หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้ทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา"³ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า กรณีจัดตั้ง ยุบเลิกหน่วยงานในมหาวิทยาลัย หรือที่เรียกว่า "การแบ่งส่วนราชการ" นั้น แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ โดยพระราชกฤษฎีกา และประกาศทบวงมหาวิทยาลัย

แต่การจัดตั้งยุบเลิกหน่วยงานหรือแบ่งส่วนงานภายในของนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน สามารถดำเนินการได้เป็นการภายในและคล่องตัวกว่าโดยไม่มีข้อจำกัดตามกฎหมายแต่อย่างใด

- 3. เป็นนิติบุคคลที่ดำเนินกิจการบริการสาธารณะแบบกระจายอำนาจทางเทคนิค
การจัดทำบริการสาธารณะ (public service) ถือเป็นหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการหรือจัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน (public interest) ซึ่งอาจดำเนินการในรูปแบบของระบบราชการหรือระบบรัฐวิสาหกิจก็ได้ และในบางกิจการอาจดำเนินการโดยใช้ระบบวิธีดำเนินการอย่างเอกชน

การจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของระบบราชการนั้น รัฐได้ใช้วิธีการจัดระเบียบบริการราชการโดยอาศัยหลักการรวมอำนาจ (centralization) และหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ดังนี้คือ

3.1 หลักการรวมอำนาจ

หลักการรวมอำนาจเป็นหลักที่วางระเบียบราชการบริหารโดยมอบอำนาจในการปกครองไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ กล่าวโดยย่อก็คือ มีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ในส่วนกลาง และการใช้อำนาจปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น

³"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2521," ราชกิจจานุเบกษา 95 (21 กรกฎาคม 2521) : 64-65.

หลักการรวมอำนาจปกครองประกอบด้วยลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

(1) มีการรวมกำลังในการบังคับต่าง ๆ คือ กำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางทั้งสิ้น

ประเทศที่จัดระเบียบราชการบริหารโดยถือหลักการรวมอำนาจปกครองย่อมไม่ปล่อยให้กำลังทหารส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อราชการบริหารส่วนกลาง แม้แต่กำลังตำรวจซึ่งเป็นกำลังฝ่ายพลเรือนก็ขึ้นอยู่กับอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อจะใช้กำลังเหล่านั้นบังคับได้อย่างเด็ดขาดและทันทั่วทั้ง ในกรณีที่จะต้องให้กำลังบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ

(2) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ก็คือการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นที่สุดไว้กับราชการบริหารส่วนกลาง กล่าวคือให้องค์การแห่งราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีอำนาจสั่งการได้ทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ อำนาจวินิจฉัยสั่งการนี้ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งที่ประจำอยู่ในส่วนกลาง และที่ส่งไปประจำในส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามคำสั่งของราชการบริหารส่วนกลาง

(3) มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ (hierarchy)

ลักษณะสำคัญอีกอย่างหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ก็คือการติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา

ลำดับชั้นการบังคับบัญชาหมายความว่า ขีดขั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มิตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา และต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งของตน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

(3) องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอัตตาคัด (autonomy) กล่าวคือ มีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีอิสระเช่นนี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง⁵

การกระจายอำนาจนั้นทำได้ 2 ลักษณะ คือ

3.2.1 การกระจายอำนาจตามพื้นที่

โดยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง และมอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างเกี่ยวกับการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่นนั้นเอง และด้วยงบประมาณขององค์กรส่วนท้องถิ่นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งตามกฎหมายปกครองของไทยเรียกว่า การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

3.2.2 การกระจายอำนาจตามกิจการหรือทางเทคนิค

เป็นวิธีการกระจายอำนาจให้แก่บุคคลในกฎหมายมหาชนที่เรียกว่า องค์กรมหาชน (établissements publics) โดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์กรมหาชนจัดทำ การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว โดยทั่วไปแล้วจะไม่ได้ถูกจำกัดหรือกำหนดขอบเขตของกิจกรรมโดยพื้นที่ แต่เป็นการกระจายอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นภาระหน้าที่ (function) ซึ่งมีลักษณะเฉพาะเรื่องและเป็นเรื่องเทคนิค เช่น โทรศัพท์ โรงพยาบาล รถไฟ ไฟฟ้า มหาวิทยาลัย ฯลฯ⁶

ทั้งนี้หากพิจารณาจากกฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการของไทย รวม 2 ฉบับคือ

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 196-198.

⁶ โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง 6 (สิงหาคม 2530) : 304.

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.

2534⁷ และ

- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.

2534⁸ จะเห็นได้ว่า ผู้บัญญัติกฎหมายได้เขียนกฎหมายให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการเรียกชื่อ
 อื่นที่มีฐานะเป็นกรมอยู่ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และโดย
 อาศัยหลักการรวมอำนาจ ซึ่งถ้าหลักการที่ผู้บัญญัติกฎหมายใช้นี้ถูกต้อง รัฐมนตรีว่าการทบวง-
 มหาวิทยาลัยจะมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือมหาวิทยาลัย และข้าราชการในสังกัด ซึ่งหมายความ
 รวมถึงอำนาจสั่งให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตลอดจนมีอำนาจ
 เปลี่ยนแปลงคำสั่ง และอำนาจการให้คุณให้โทษ ได้แก่ การลงโทษทางวินัย กรณีที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา
 ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง และอำนาจการให้บำเหน็จความดีความชอบต่าง ๆ ได้เต็มที่ ตามที่พระราชบัญญัติ
 ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้ให้ไว้แก่รัฐมนตรีอื่นโดยทั่วไป

แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวง-
 มหาวิทยาลัย ไม่ได้มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือมหาวิทยาลัยและข้าราชการในสังกัดเหมือนเช่น
 กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นโดยทั่วไป เนื่องจากมหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการที่
 จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ซึ่งในกฎหมายจัดตั้งนั้นได้กำหนดถึงความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย
 ในการใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ได้เอง และเป็นอำนาจโดยสมบูรณ์ของมหาวิทยาลัย
 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจเหนือกว่าที่จะสั่ง หรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น เช่น
 อำนาจการอนุมัติให้ปริญญာ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเหนือ
 มหาวิทยาลัย จึงไม่อาจใช้อำนาจทั่วไปที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
 พ.ศ. 2534 ที่ให้ไว้แก่รัฐมนตรีอื่น ๆ โดยทั่วไป ที่จะบังคับบัญชาล่วงราชการ และข้าราชการใน
 สังกัดได้เต็มที่จึงต้องมีการบัญญัติกฎหมายพิเศษเพิ่มขึ้น เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย
 มีอำนาจควบคุมกำกับ กฎหมายฉบับที่ว่านี้ก็คือ พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534" ราชกิจจานุเบกษา
 104 (4 กันยายน 2534) : 1-41.

⁸ "พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534." ราชกิจจานุเบกษา
 108 (4 กันยายน 2534) : 42-60.

ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ดังนั้นความล้มพินธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัย จึงต้องบังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 โดยเฉพาะในมาตรา 4 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมทางด้านนโยบาย แผนการจัดการศึกษา กำหนดมาตรฐานหลักสูตรการศึกษาและการบริหารงานบุคคล และอำนาจที่ล้ำคณูปประการหนึ่งที่กำหนดในมาตรา 4 (10) คือ "วินิจฉัยสั่งการ ให้อยู่ยั้ง หรือยุติการดำเนินการของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ"^๙ ซึ่งจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่มีอยู่ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ไม่ใช่อำนาจบังคับบัญชา แต่มีลักษณะเป็นอำนาจควบคุมกำกับตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จะไป "บังคับบัญชา" ไม่ได้ นอกจากนั้นอำนาจยับยั้งยุติ หรือเพิกถอนสิ่งที่มหาวิทยาลัยกระทำ ก็เป็นอำนาจกำกับมิให้กระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ถ้ามหาวิทยาลัยดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยย่อมไม่มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น จึงเห็นได้ว่าอำนาจที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอยู่ตามมาตรา 4 นี้ เป็นอำนาจควบคุมกำกับ ซึ่งต้องให้หลักว่า "ไม่มีอำนาจควบคุมกำกับเกินกว่าที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ อันต่างจากหลักอำนาจบังคับบัญชาที่ว่า "มีอำนาจบังคับบัญชาได้ทุกเรื่อง เว้นแต่ที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายจำกัดอำนาจไว้" นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยหลายแห่งได้จัดตั้งกระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ แต่มหาวิทยาลัยดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพราะไม่ได้สังกัดในจังหวัดหรืออำเภอและไม่อยู่ในอำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 57 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534^{๑๐}

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยไม่ได้เป็นส่วนราชการตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค แต่เป็นองค์การมหาชนอิสระที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทางด้านอุดมศึกษา ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และแม้ว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

^๙ "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520," ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) : 310-312.

^{๑๐} "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534," หน้า 33.

ส่วนใหญ่จะบัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นกรมในทบวงมหาวิทยาลัย เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครสวรรค์ พ.ศ. 2533 มาตรา 5 วรรคสอง บัญญัติว่า "ให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นกรมในทบวงมหาวิทยาลัย" ก็มีข้อสังเกตว่า น่าจะเป็นเพียงการเทียบฐานะของส่วนราชการเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการของมหาวิทยาลัย ในกรณีที่จะต้องนำกฎหมายระเบียบข้อบังคับของทางราชการมาอนุโลมใช้ในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเท่านั้น และโดยบทบัญญัติดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นอยู่ว่า มหาวิทยาลัยไม่ใช่กรม จึงได้บัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นกรมในทบวงมหาวิทยาลัย การที่จะพิจารณาว่ามหาวิทยาลัยเป็นกรม ย่อมเป็นการขัดต่อหลักจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง เพราะมหาวิทยาลัยไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย แต่เป็นส่วนราชการที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะด้านการอุดมศึกษาและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ

ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

1. ขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทุกฉบับจะมีบทบัญญัติที่กำหนดวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยไว้ด้วยเสมอ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2511 มาตรา 7 บัญญัติว่า

"มาตรา 7 มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันการศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาระดับปริญญาตรีและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัยส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง และทะนุบำรุงวัฒนธรรม"²

และจากการศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยพบว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้บัญญัติเรื่องวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยไว้แทบจะไม่แตกต่างกัน และอาจจำแนกวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยได้ 4 ประการคือ

¹ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครสวรรค์ พ.ศ. 2533," ราชกิจจานุเบกษา 107 (29 กรกฎาคม 2533) : 2.

² "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2511" ราชกิจจานุเบกษา (31 ธันวาคม 2511) : 10.

(1) การลอน

เป็นกระบวนการในการถ่ายทอดความรู้และสร้างคนให้มีความรู้ความสามารถ ซึ่งถือเป็นภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย เพื่อผลิตบุคลากรที่มีคุณภาพออกไปทำงานและสนองตอบความต้องการของสังคม ในการดำเนินภารกิจด้านการลอน ถือเป็นกระบวนการที่เริ่มต้นจากการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษา การพิจารณาหลักสูตรการศึกษา จัดการเรียนการสอน และการสอบเพื่อประเมินวัดผลทางการศึกษา จนถึงขั้นสุดท้ายคือ การอนุมัติให้ปริญญาแก่ผู้สำเร็จการศึกษา

(2) การวิจัย

หมายถึง การศึกษาค้นคว้าหาความรู้ที่ทำให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการ หรือทำให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติด้วยกระบวนการอันเป็นที่ยอมรับกันในวิชาการแต่ละสาขา และเมื่อได้ผลการวิจัยแล้ว ย่อมเป็นหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ที่จะต้องเผยแพร่ความรู้นั้นเพื่อเป็นบริการแก่สังคม

(3) การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม

หมายถึง การให้บริการทางวิชาการแก่ทางราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน อันก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการแก่สังคม โดยอาศัยความรู้ความสามารถทางวิชาการ

(4) การทะนุบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม

มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นองค์การมหาชนที่จัดทำบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาและวัฒนธรรม เนื่องจากวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่แสดงถึงพัฒนาการของความเจริญก้าวหน้า อันเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละชาติที่ถ่ายทอดมาจนถึงปัจจุบันและโดยที่มหาวิทยาลัยมีภาระหน้าที่ทางด้านการศึกษาเพื่อพัฒนาความเจริญก้าวหน้าของสังคม มหาวิทยาลัยจึงมีบทบาททางด้านการศึกษา วิจัยและเผยแพร่เพื่อการทะนุบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรมของชาติด้วย

วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยทั้ง 4 ประการดังกล่าว แท้ที่จริงเป็นสิ่งที่ใช้กำหนดบทบาทหรือภาระหน้าที่ (function) เฉพาะกิจอันเป็นเรื่องเทคนิคที่มหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะทางอุดมศึกษา ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ขอบวัตถุประสงค์ (vires) ก็คือ ภาระหน้าที่ (function) ของมหาวิทยาลัยอันเป็นองค์การมหาชน (établissements publics) ตามรูปแบบการกระจายอำนาจทางเทคนิคนั่นเอง

ภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยมีลักษณะเป็นภารกิจที่มีความสัมพันธ์กันโดยลักษณะของการส่งเสริมซึ่งกันและกัน กล่าวคือ การเรียนการสอนจะมีผลดียิ่งขึ้น หากว่าการเรียนการสอนนั้นมีพื้นฐานมาจากการวิจัยการบริการวิชาการแก่สังคมก็เป็นส่วนหนึ่งของการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และโดยเฉพะอย่างยิ่ง การวิจัยเป็นภาระหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์กับงานด้านการลอน การสนองตอบต่อประโยชน์ของสังคม และการวิจัยก็มีส่วนสร้างเสริมศิลปวัฒนธรรมด้วยเช่นกัน

ขอบวัตถุประสงค์หรือภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยดังกล่าวจึงมีลักษณะ 2 ประการ ในขณะที่เดียวกันกล่าวคือ ประการแรกภาระหน้าที่เป็นเนื้อหาของกิจการที่มหาวิทยาลัยต้องกระทำโดยมีอาจหลักเล็งได้ เป็นประหนึ่งที่มาของอำนาจหน้าที่อื่นๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ในรายละเอียด อันหมายความว่า การให้อำนาจที่กฎหมายให้ไว้นั้น ต้องเป็นไปเพื่อการยังให้ภาระหน้าที่ 4 ประการข้างต้นล้นฤทธิ์ผล ถ้าวิเคราะห์ในแง่ภาระหน้าที่ (function) ก็คือ วัตถุประสงค์ (objective) ของการใช้อำนาจ (powers) ที่มหาวิทยาลัยมีอยู่ตามกฎหมายนั่นเอง จึงเป็นประจักษ์เครื่องยันต์ที่ทำให้ยานพาหนะขับเคลื่อนไปได้ และในประการที่สอง ภาระหน้าที่ดังกล่าวก็เป็นกรอบกำหนดขอบเขต (vires) ว่า มหาวิทยาลัยจะใช้อำนาจที่มีอยู่เกินหรือมิได้เป็นไปเพื่อให้ภาระหน้าที่ล้นฤทธิ์ผลไม่ได้ ดังนั้นภาระหน้าที่จึงเป็นทั้งภารกิจที่มหาวิทยาลัยต้องกระทำ เป็นวัตถุประสงค์ที่ใช้อำนาจต้องยึดถือเป็นเป้าหมาย และเป็นทั้งกรอบที่กำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจไม่ให้เกินกว่าภาระหน้าที่

และโดยภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะทางเทคนิคด้านการศึกษาและวัฒนธรรมดังกล่าวแล้ว ทำให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นองค์การมหาชนที่มีอำนาจพิเศษแตกต่างจากกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่น

2. อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย นอกจากจะกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์หรือภาระหน้าที่ทางด้านจัดการอุดมศึกษารวม 4 ประการดังกล่าวแล้ว ยังกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ในรายละเอียดเพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจ คือ การจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาและวัฒนธรรม ได้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ และในฐานะของการเป็นส่วนราชการ ทำให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่องด้วย พึงสังเกตว่า อำนาจ (powers) และหน้าที่ (duties) ที่กฎหมายกำหนดไว้ในรายละเอียดนี้ก็เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถกระทำการที่เป็นรูปธรรมตามภาระหน้าที่ (functions) ที่กฎหมายกำหนดไว้ 4 ประการข้างต้นได้ ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ในรายละเอียดดังกล่าวจึงต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ (objective) เพื่อบรรลุภาระหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งหมายความว่า ถ้าใช้อำนาจหน้าที่เพื่อการอื่นโดยไม่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ 4 ประการข้างต้นเลย ตามหลักกฎหมายมหาชนถือว่าการใช้อำนาจดังกล่าวไม่ลุล่วงหรือเป็นการใช้อำนาจโดยบิดผัน (abuse of powers หรือ de'tournement de pouvoir) เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยิ่งกว่านั้น แม้การใช้อำนาจนั้นจะเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ 4 ประการข้างต้น แต่เป็นการเกินกรอบที่เป็นขอบเขตของภาระหน้าที่ (ultra vires) การใช้อำนาจนั้น ก็ถือว่าไม่ชอบเพราะกระทำเกินภาระหน้าที่เช่นกัน

การศึกษาในส่วนนี้จึงเป็นการศึกษาอำนาจหน้าที่ (powers and duties) ที่กฎหมายให้มหาวิทยาลัยไว้ดำเนินการในรายละเอียดแต่ละเรื่อง ซึ่งหากวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ย่อยเหล่านี้แล้ว อาจจัดได้เป็น 2 ประเภทหลักคือ

2.1 อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นส่วนราชการ

โดยที่มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534¹³ ทำให้มหาวิทยาลัยอยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบราชการและมติคณะรัฐมนตรีเหมือนกับส่วนราชการอื่นในหลายเรื่อง เช่น การบริหารจัดการเกี่ยวกับเงินงบประมาณแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการขอตั้งงบประมาณ การอนุมัติเบิกจ่ายเงิน การสั่งซื้อสิ่งจ้างตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ อำนาจอนุมัติการลาของข้าราชการในสังกัด และการจัดตั้งขุบเล็กส่วนราชการในมหาวิทยาลัย ฯลฯ¹⁴

2.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยตามกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยฉบับต่าง ๆ อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ลักษณะ คือ อำนาจหน้าที่ที่กำหนดแต่ละเรื่อง และอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรโดยรวม

2.2.1 อำนาจหน้าที่ที่กำหนดแต่ละเรื่อง กระจายอยู่ในมาตรา

ต่าง ๆ ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530 มาตรา 10 บัญญัติว่า "ภายใต้วัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 มหาวิทยาลัยอาจรับสถาบันวิชาการชั้นสูง และสถาบันอื่นเข้าสมทบ หรือเข้าร่วมในมหาวิทยาลัยได้ และมีอำนาจให้ปริญญาหรือวุฒิปริญญาตรีแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันสมทบได้"¹⁵ และมาตรา 12 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บรรดาราชาบัณฑิตและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อประโยชน์และตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย"¹⁶

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³ "พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534," หน้า 56.

¹⁴ ลุรินทร์ จีรวัดิชู, "วิวัฒนาการกฎหมายมหาวิทยาลัย," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 160-166.

¹⁵ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530," ราชกิจจานุเบกษา

104 (11 พฤศจิกายน 2530) : 4.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

2.2.2 อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยแบบเปิดกว้างในหลายๆ เรื่อง เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 มาตรา 18

"มาตรา 18 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- (1) วางนโยบายของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมของชาติ
- (2) วางระเบียบและออกข้อบังคับต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการในมหาวิทยาลัยเป็นผู้วางระเบียบและออกข้อบังคับสำหรับส่วนราชการนั้นเป็นเรื่องๆ ไปก็ได้
- (3) พิจารณาเสนอจัดตั้ง รวม และยุบเลิก บัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย แผนกอิสระ สถาบัน สำนัก ศูนย์ ภาควิชาและหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะหรือภาควิชา
- (4) อนุมัติการรับสถาบันการศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันวิจัย เข้าสมทบหรือยกเลิกการสมทบของสถาบันดังกล่าว
- (5) พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัย และมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด
- (6) อนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุมัติ และประกาศนียบัตร
- (7) แต่งตั้งและถอดถอน รองอธิการบดี คณบดี รองคณบดี หัวหน้าแผนกอิสระ รองหัวหน้าแผนกอิสระ ผู้อำนวยการสถาบัน รองผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก รองผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ รองผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าหรือรองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ หัวหน้าภาควิชา หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าภาควิชา และศาสตราจารย์เกียรติคุณ (8) ดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และถอดถอนอธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ
- (9) พิจารณาอนุมัติงบประมาณจากรายได้ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 12
- (10) วางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงาน การเงิน และการจัดหารายได้ และผลประโยชน์จากทรัพย์สินตามมาตรา 12

(11) แต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 22 ให้รักษาราชการแทนอธิการบดี ในกรณีที่ตำแหน่งอธิการบดีว่างลง

(12) แต่งตั้งคณะกรรมการ อำนวยการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใดๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

(13) มีอำนาจและหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้ เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ"¹⁷

ในปัจจุบัน กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเกือบทุกฉบับจะมีบทบัญญัติ เรื่องอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจสรุปอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ได้ดังนี้

1. วางนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย
2. วางระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน รวมทั้งระเบียบการบริหารงานการเงิน และการจัดการทรัพย์สินเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย
3. พิจารณาเสนอการจัดตั้ง รวม-ยุบเลิกหน่วยงานต่างๆ
4. รับสถาบันสมทบ
5. พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษา
6. อนุมัติให้ปริญญา
7. แต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งผู้บริหารและตำแหน่งทาง

วิชาการ

8. อนุมัติงบประมาณจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย
 9. อำนาจและหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัย
- ที่มีได้ระบุให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ

แต่เมื่อนิยามาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จะเห็นความแตกต่างที่ชัดเจนในเรื่องความเป็นอิสระในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัย

¹⁷ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531," ราชกิจจานุเบกษา

เทคโนโลยีสุรนารีมีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ดำเนินงานโดยได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุน และสามารถจัดระเบียบการบริหารงานบุคคลของพนักงานและลูกจ้างได้เอง โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ข้อแตกต่างที่สำคัญในเรื่องอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย คือ นอกจากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จะกำหนดวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่คล้ายกับอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการแล้ว ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเพิ่มเป็นพิเศษในมาตรา 10

"มาตรา 10 มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 5 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ซื้อ สร้าง จัดหา โอน รัยโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ตีอกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ และจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

ในกรณีซื้อและจำหน่ายสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าเกินกว่าวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนด ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

(2) รับค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน และค่าบริการในการให้บริการภายในอำนาจและหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าบริการนั้น

(3) ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชนในกิจการที่เกี่ยวกับการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม การปรับปรุง การถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

(4) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือลงทุน ทั้งนี้เพื่อการศึกษา การวิจัย และการบริการทางวิชาการของมหาวิทยาลัย

การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงินหรือการลงทุน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนด ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

(5) ร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม การปรับปรุง การถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

(6) จัดให้มีทุนการศึกษา และทุนการวิจัยในสาขาวิชา

ที่มีการสอนในมหาวิทยาลัย”¹⁸

การบัญญัติกฎหมายดังกล่าว มีลักษณะเป็นการขยายอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ให้ชัดเจนยิ่งกว่าอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและแสดงถึงความเป็นอิสระในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของทบวงมหาวิทยาลัยในระดับที่น้อยกว่าการควบคุมกำกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ

3. วิเคราะห์ลักษณะพิเศษของอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในส่วนที่สัมพันธ์กับกฎหมายอื่น

ในข้อ 2. ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในรายละเอียดต่าง ๆ แต่ถ้าวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ดังกล่าวในส่วนสัมพันธ์กับกฎหมายอื่นๆ และหน่วยงานอื่น ๆ แล้ว เราจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมีความสัมพันธ์กันใน 2 ลักษณะ คือ อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งจะต้องผูกพันให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบราชการ และมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายอื่นที่หน่วยงานอื่นรับผิดชอบอยู่ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ซึ่งมีลักษณะพิเศษคือ อำนาจเสรีเด็ดขาดในตัวเองที่ไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายอื่น กล่าวคือ

3.1 อำนาจบางอย่างเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จในตัว

หมายถึง เป็นอำนาจของมหาวิทยาลัยที่จะพิจารณา วินิจฉัยสั่งการ ดำเนินการหรือมีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง และเป็นอำนาจโดยสมบูรณ์ของมหาวิทยาลัย ซึ่งไม่อยู่ภายใต้ควบคุมบังคับบัญชา หรือสั่งการของส่วนราชการอื่น ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จในตัว แสดงถึงความเป็นอิสระในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอย่างชัดเจน เช่น อำนาจในการพิจารณา รับสถาบันสมทบ อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย อำนาจการอนุมัติให้ปริญญา เป็นต้น โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจดังกล่าวด้วยการพิจารณาวาง ระเบียบดำเนินการหรือพิจารณาอนุมัติแล้วแต่กรณี

¹⁸ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533." ราชกิจจานุเบกษา

ทั้งนี้การใช้อำนาจพิเศษของมหาวิทยาลัยดังกล่าว มีขอบเขตจำกัดโดย วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยนั่นเอง ซึ่งบางครั้งเมื่อเกิดปัญหาว่ามหาวิทยาลัยจะมีอำนาจดำเนินการหรือไม่ จำเป็นต้องอาศัยการตีความกฎหมายว่าเป็นกิจการที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือไม่ เพราะถ้าเป็นการที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ ก็ถือว่ามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องนั้นได้

3.2 อำนาจบางอย่างต้องพิจารณาประกอบกฎหมายอื่น

แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้เอง แต่การใช้อำนาจบางอย่างก็ต้องพิจารณาประกอบกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นด้วย เช่น การแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์ประจำ จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด¹⁵ การพิจารณาอนุมัติหลักสูตรการศึกษาจะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด¹⁶ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยดังกล่าวแล้วนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้สามารถปฏิบัติภารกิจบรรลุตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และเป็นอำนาจที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่น จึงควรที่จะได้มีการศึกษาวิจัยเรื่องขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการว่ามีเนื้อหา และวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยตามขอบวัตถุประสงค์ และข้อจำกัดในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ตลอดจนข้อเสนอนโยบายจะเป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

ในวิทยานิพนธ์นี้จะได้ศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ปัญหาเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยที่สำคัญต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยแยกเป็นรายบท รวม 3 เรื่องด้วยกัน คือ

- (1) อำนาจบริหารงานวิชาการของมหาวิทยาลัย
- (2) อำนาจบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย
- (3) อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย



¹⁵ "กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507," ราชกิจจานุเบกษา 109 (17 เมษายน 2535) : 50.

¹⁶ "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย," หน้า 310.