

## บทที่ 3

### แนวคิด หลักการ และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการ สถาบันอุดมศึกษาตามแนวทางของพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ในบทนี้จะศึกษาถึงแนวคิด หลักการ เกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแนวคิด หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

#### 3.1 แนวคิด หลักการ และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

##### 3.1.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 81 ได้บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษา อบรม ให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาศึกษาที่พหุและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ”

จากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542<sup>1</sup> ขึ้น เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษาอบรมของชาติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้กล่าวคือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มี

<sup>1</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก, 19 สิงหาคม 2542.

กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลป วิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดการศึกษาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนา วิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งในการจัด การศึกษาของรัฐให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่นและเอกชนตามที่กฎหมาย บัญญัติ และให้ความคุ้มครองการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การ กำกับดูแลของรัฐ ดังนั้น จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติเพื่อเป็นกฎหมายแม่บท ในการบริหารและจัดการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### 3.1.1.1 เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542<sup>2</sup> มุ่ง หมายให้การศึกษาไทยเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นคนดี เก่ง มีความสุข สนุกกับการเรียนรู้ สามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ตลอดชีวิตเต็มตามศักยภาพ มีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการ รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยรัฐไม่เก็บค่าใช้จ่าย สามารถศึกษาได้ ตลอดเวลา มีความสามารถในการประกอบอาชีพ มีความเป็นเอกในการแข่งขันอย่างมีจริยธรรม และคุณธรรม สามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาทุกประเภทในการศึกษาหา ความรู้ตลอดชีวิต การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐมีเอกภาพด้านนโยบาย แผน และ มาตรฐาน และมีการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แต่มีความหลากหลาย ในการปฏิบัติ องค์กรปกครองท้องถิ่นและสถานศึกษาเอกชนสามารถจัดการศึกษาได้ทุกระดับ ตามความพร้อมยังให้เกิดชุมชนแห่งการเรียนรู้ที่เข้มแข็ง และมีความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนและระหว่างชุมชน ครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นบุคลากรวิชาชีพที่มีคุณภาพและ มาตรฐานสูง มีการยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีงบประมาณและทรัพยากรเพียงพอในการจัดการศึกษาอย่าง

<sup>2</sup> สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, รายงานเพื่อการปฏิรูปการศึกษาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ พิจารณาดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร: เมษายน 2544), หน้า 5.

มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของทุกส่วนในสังคมจะทำให้ผู้เรียนสามารถเลือกการศึกษาได้หลายรูปแบบและหลายประเภท ระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเป็นผลให้ผู้เรียนในสถานศึกษาต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกัน ผู้ศึกษาในระดับอุดมศึกษามีความรู้ความสามารถและทักษะเชิงวิชาการและวิชาชีพขั้นสูง รวมทั้งเป็นผู้มีความรับผิดชอบ มีเจตคติที่ดีในการพัฒนาความรู้ความสามารถตลอดเวลา เพื่อนำไปพัฒนาตนเองและสังคมและเป็นผู้มีความกล้าหาญทางจริยธรรม

### 3.1.1.2 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย การกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา แนวทางการจัดการศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษา มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา การจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา การจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ตลอดจนการส่งเสริมเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ซึ่งเป็นการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ<sup>3</sup> และในบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งเกี่ยวกับการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปจนกว่าจะได้มีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ<sup>4</sup>

### 3.1.2 แนวคิด หลักการ เกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดแนวคิด หลักการ เกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาไว้ ดังนี้

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 70.

มาตรา 36 ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทางตาม มาตรา 21

ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การ กำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ

มาตรา 56 การผลิตและพัฒนาคณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา การ พัฒนามาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ และการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงาน ของรัฐในสถานศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง สถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากแนวคิดและหลักการตามมาตรา 36 ประกอบมาตรา 56 ของพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังกล่าวมุ่งเน้นให้สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา มีฐานะเป็น นิติบุคคล เพื่อสามารถดำเนินการบริหารและจัดการได้โดยอิสระ ทั้งในด้านการบริหารทั่วไป ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการเงินและการงบประมาณ สามารถพัฒนาระบบการบริหารงานที่ เป็นของตนเองให้มีความคล่องตัว และมีเสรีภาพทางวิชาการ โดยอยู่ภายใต้การบริหารจัดการ และการกำหนดนโยบายของสภาสถานศึกษา จึงจำเป็นต้องทำการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดและ หลักการดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ที่บังคับใช้นั้น มีหลักการที่ยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดและหลักการตามมาตรา 36 ประกอบ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

3.1.3 การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามแนวคิด หลักการ เกี่ยวกับการบริหาร จัดการสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

จากหลักการของการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารและ การจัดการศึกษา ซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยกำหนดให้มี

กระทรวงศึกษาธิการ\* (โครงสร้างใหม่) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแล การศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุน ทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬา เพื่อการศึกษา รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา และราชการอื่นตามที่ มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง<sup>5</sup> โดยมี คณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นองค์กรหลักขององค์กรหนึ่งในสี่องค์กรหลักตามการจัดระเบียบ บริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการ<sup>6</sup> (โครงสร้างใหม่) มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นหรือให้ คำแนะนำแก่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี<sup>7</sup> พิจารณาเสนอ นโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการ อุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ แผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัด การศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของ สถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่ เกี่ยวข้อง<sup>8</sup> มีสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำ

\* เป็นกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 31 ซึ่งใช้ชื่อว่า กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เปลี่ยนชื่อกระทรวงเป็น กระทรวงศึกษาธิการ

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 31 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 5.

<sup>6</sup>พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 32 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 5 บัญญัติว่า การจัดระเบียบ บริหารราชการในกระทรวงให้มีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาหรือในรูปคณะกรรมการ จำนวนสี่องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการ อาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 34 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 51.

หน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ<sup>9</sup>

ในการจัดระบบบริหารและการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะต้องทำการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทั้งระบบทุกระดับการศึกษาทุกประเภททั่วประเทศ จำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการจัดโครงสร้างองค์กร ระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งการยกร่างและปรับปรุงกฎหมาย รวมตลอดถึงกฎหมายลำดับรองเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงให้จัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา<sup>10</sup> หรือเรียกชื่อโดยย่อว่า "สปศ." มาปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกิจโดยจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542<sup>11</sup> ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การ

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 35 วรรคสาม.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 75 ให้จัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นองค์การมหาชนเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนเพื่อทำหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอการจัดโครงสร้างองค์กร การแบ่งส่วนงานตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของพระราชบัญญัตินี้
- (2) เสนอการจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 ของพระราชบัญญัตินี้
- (3) เสนอการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 8 ของพระราชบัญญัตินี้
- (4) เสนอแนะเกี่ยวกับการร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการตาม (1) (2) และ (3) ต่อคณะรัฐมนตรี
- (5) เสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่บังคับใช้อยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตาม (1) (2) และ (3) เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะรัฐมนตรี

(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย

<sup>11</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอน 118 ก, 25 พฤศจิกายน 2542.

มหาชน พ.ศ. 2542<sup>12</sup> มีระยะเวลาดำเนินงานเพียง 3 ปี<sup>13</sup> นับแต่วันจัดตั้ง เพื่อดำเนินการปฏิรูป การศึกษาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้าง องค์กร และการแบ่งส่วนงานในการจัดการศึกษา ตามที่ บัญญัติไว้ในหมวด 5 การจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ตามที่บัญญัติไว้ใน หมวด 7 การจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 8 ตลอดจนเสนอแนะเกี่ยวกับการร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ตลอดจน การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ที่บังคับใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง กับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยสำนักงาน ปฏิรูปการศึกษาดำเนินการภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูป การศึกษา มีเลขาธิการสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการของ คณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา และบริหารกิจการของสำนักงานภายใต้การ กำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา<sup>14</sup>

จากแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 มาตรา 36 ประกอบ มาตรา 56 กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคลมีความเป็นอิสระ สามารถ พัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ การศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ใช้บังคับอยู่คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใน มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารและการจัดการศึกษาตามหมวด 5 ดังกล่าว สำนักงานปฏิรูปการศึกษาจึงได้ทำการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ทั้งฉบับ โดยได้ยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบ

<sup>12</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 9 ก, 24 กุมภาพันธ์ 2542.

<sup>13</sup> พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542 มาตรา 40 ให้สำนักงาน เป็นอันยุบเลิกเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินกิจการครบสามปี นับแต่วันที่มิได้คณะกรรมการ บริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษาตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้รัฐมนตรีประกาศการยุบเลิก สำนักงานในราชกิจจานุเบกษา ให้สภาพนิติบุคคลของสำนักงานดำรงอยู่ตราบเท่าที่จำเป็นเพื่อ ประโยชน์ในการดำเนินกิจการตามมาตรา 41.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 76.

ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. .... ขึ้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. .... ดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งในร่างพระราชบัญญัติ 23 ฉบับ<sup>15</sup> ที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้าง องค์กร การแบ่งส่วนงาน การจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา การจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาที่มีทั้งร่างพระราชบัญญัติที่ยกร่างใหม่ทั้งฉบับและร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการแก้ไขบางมาตรา ซึ่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. .... ดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ตามบทบัญญัติมาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540<sup>16</sup> ด้วย

### 3.2 แนวคิด หลักการ เกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นสถาบันทางวิชาการชั้นสูง<sup>17</sup> มีภารกิจหลักที่สำคัญในด้านการสอนวิชาการและวิชาชีพ เพื่อผลิตบัณฑิตให้มีความรู้ความสามารถในระดับสูงออกไปรับใช้สังคมและประเทศชาติ ทำการวิจัยเพื่อศึกษาค้นคว้าให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อสังคมและการพัฒนาประเทศ ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมในลักษณะต่างๆ ตลอดจนส่งเสริมทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมให้คงอยู่คู่สังคมไทยสืบไป

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั่วโลกเรียกร้องกันมาตลอดเวลา<sup>18</sup> ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นเงื่อนไขหลักที่ไม่อาจแยกได้ในการปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัย ซึ่งหลักการและแนวปฏิบัติเรื่องความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

<sup>15</sup> สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, ภาคผนวก 1 ร่างพระราชบัญญัติที่จะต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อตราขึ้นใช้บังคับ (กรุงเทพมหานคร : 2544), หน้า 1-2.

<sup>16</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544.

<sup>17</sup> วิจิตร ศรีสอาน, หลักการอุดมศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2518), หน้า 45.

<sup>18</sup> ปรัชญา เวสารัชช, "ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยในกำกับ," ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้รับบริการ และประโยชน์สาธารณะ, นางสาวประภัสสร ดาเวศเศรษฐ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : ภาพพิมพ์, 2546), หน้า 5.

นี้เป็นหลักการสากลอันเป็นที่ยอมรับทั่วโลก แต่ในทางปฏิบัติระดับความเป็นอิสระย่อมแตกต่างกันไปตามแต่ละบริบทของมหาวิทยาลัยและสังคม<sup>19</sup> ฉะนั้น ภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย กล่าวคือ ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยจะมีความหมายหรือมีคุณค่าก็ต่อเมื่อมหาวิทยาลัยใช้ประโยชน์จากความเป็นอิสระเพื่อปฏิบัติภารกิจหลักดังกล่าวให้เกิดผลดีต่อประชาชนและสังคม มหาวิทยาลัยจึงต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจดังกล่าว ความสำเร็จตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการให้อิสระในการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัย<sup>20</sup>

การที่มหาวิทยาลัยจะสามารถดำเนินภารกิจหลักทั้งสี่ประการดังกล่าวให้บรรลุตามความมุ่งหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดได้นั้น จำเป็นต้องยึดมั่นในหลักการสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินภารกิจ และเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom)<sup>21</sup>

### 3.2.1 หลักการเกี่ยวกับความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินภารกิจ

ตามหลักการนี้สถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยจะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการภายในเป็นเอกเทศ<sup>22</sup> หมายความว่า ความรับผิดชอบในการดำเนินกิจการภายในมหาวิทยาลัยโดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก กล่าวคือ ให้มหาวิทยาลัยวินิจฉัยและดำเนินการเรื่องภายในต่าง ๆ สิ้นสุดในระดับมหาวิทยาลัยเองให้มากที่สุด ในลักษณะของการปกครองตนเอง (Self Government)<sup>23</sup> เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถทำหน้าที่ได้สมบูรณ์เต็มที่ตามลักษณะความจำเป็นของสถาบันทางวิชาการชั้นสูง<sup>24</sup> เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของสังคม และประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

<sup>21</sup> วิจิตร ศรีสอาน, หลักการอุดมศึกษา, หน้า 46.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

ความเป็นอิสระในการดำเนินงานที่สำคัญของมหาวิทยาลัยจำแนกได้ 3 ประการ ดังนี้

### 3.2.1.1 ความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคล

ในการบริหารจัดการองค์กรโดยทั่วไป บุคลากรถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยผลักดันให้การบริหารจัดการงานในองค์กรดำเนินไปได้อย่างถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยซึ่งมีลักษณะของความเป็นชุมชนวิชาการ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องการมีบุคลากร ทั้งคณาจารย์ นักวิจัย และบุคลากรอื่น ๆ ที่มีความรู้ความสามารถ มีความประพฤติปฏิบัติที่ดี การที่จะให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นผู้ที่มีคุณภาพทั้งทางความรู้ ความสามารถและความประพฤติดี จำเป็นต้องมีระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี เหมาะสม มีความเป็นอิสระ สอดคล้องกับลักษณะภารกิจของมหาวิทยาลัย และหลักการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย

ความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคล หมายความว่า ความเป็นอิสระเบ็ดเสร็จในการกำหนดและตัดสินใจเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลทั้งหมด อันได้แก่ การวางระบบบริหารงานบุคคล เงื่อนไขการจ้าง มาตรฐานตำแหน่ง กรอบอัตราค่าจ้าง ภาระงาน ค่าตอบแทนหรือค่าจ้าง สวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์เกื้อกูล การเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น รางวัล และการลงโทษ การออกจากงาน และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>25</sup> โดยมหาวิทยาลัยสามารถบริหารงานบุคคลได้เสร็จสิ้นภายในองค์กรบริหารงานของมหาวิทยาลัยเองไม่ต้องมีองค์กรภายนอก มหาวิทยาลัยมาควบคุมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถแข่งขันกับหน่วยงานอื่นของรัฐและธุรกิจเอกชนอื่นได้<sup>26</sup> แต่อย่างไรก็ดีความเป็นอิสระนี้ยังคงต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของความเป็นองค์กรสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อสาธารณะ ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งด้วย<sup>27</sup>

<sup>25</sup> สภานิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” (กรุงเทพมหานคร: สภานิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 8.

<sup>26</sup> วิจิตร ศรีสอาน, หลักการอุดมศึกษา, หน้า 52.

<sup>27</sup> สภานิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ”, หน้า 8.

### 3.2.1.2 ความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานวิชาการ

ความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานวิชาการ หมายความว่า ความเป็นอิสระเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจและวินิจฉัยเกี่ยวกับปรัชญาและนโยบายทางวิชาการของมหาวิทยาลัย<sup>28</sup> การบริหารงานวิชาการ เช่น การกำหนดหลักสูตร มาตรฐานการศึกษา การพิจารณาเปิดหลักสูตรหรือเปลี่ยนแปลงหลักสูตร การกำหนดวิธีการเรียนการสอน การวิจัยค้นคว้า การสร้างองค์ความรู้ด้วยกระบวนการต่าง ๆ การเผยแพร่องค์ความรู้ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจทางวิชาการ การดำเนินงานในทางวิชาการดังกล่าวจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารงานทางวิชาการ เพื่อให้สามารถพัฒนาปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอน การวิจัยได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม เศรษฐกิจ หากสามารถทำให้เสร็จสิ้นในองค์ระดับมหาวิทยาลัย โดยให้องค์กรภายนอกที่ทำหน้าที่ควบคุมมีบทบาทเฉพาะการรับรองหลักสูตร หรือเพียงแต่กำหนดแนวปฏิบัติไว้เป็นเกณฑ์กลาง<sup>29</sup> โดยควบคุมมาตรฐานทางด้านวิชาการของมหาวิทยาลัยในลักษณะเป็นการควบคุมแบบกว้าง ๆ ก็จะช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถทำตามนโยบายและปรัชญาของมหาวิทยาลัยได้อย่างแท้จริง และสามารถบริการและสร้างประโยชน์ให้กับสังคมตรงตามความต้องการได้

### 3.2.1.3 ความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานการเงิน

การดำเนินกิจการมหาวิทยาลัยไม่เหมือนกับการดำเนินงานของหน่วยงานราชการทั่วไป เพราะมีรายจ่ายที่คาดหมายไม่ได้เป็นอันมาก และกิจการบางชนิดเกิดจากความจำเป็นเร่งด่วน โดยจะรอให้ถึงปีงบประมาณไม่ได้ ถ้าไม่กระทำโดยเร็วจะเกิดความเสียหายได้รุนแรง ฉะนั้น การเงินของมหาวิทยาลัยจึงควรมีความคล่องตัวพอสมควร แต่ต้องมีการควบคุมดูแลให้รัดกุมพอใช้<sup>30</sup>

<sup>28</sup> สภานิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ, หน้า 5.

<sup>29</sup> เมธี กรองแก้ว, "ทิศทางการสร้างประสิทธิภาพของระบบอุดมศึกษาไทย." ใน การสัมมนาภาควิชาการวันสถาปนาทบวงมหาวิทยาลัย ครบรอบ 17 ปี (กันยายน 2532), หน้า 10.

<sup>30</sup> ปวย อึ้งภากรณ์, "การบริหารงานมหาวิทยาลัย." รายงานการสัมมนา มหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 การบริหารงานมหาวิทยาลัย. (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 205.

ความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานการเงิน หมายความว่าถึงความเป็นอิสระเบ็ดเสร็จในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจ รวมทั้งการดำเนินงานเกี่ยวกับแหล่งที่มาของทรัพยากร การกระจายแหล่งที่มานั้นและการแสวงหาทรัพยากร การจัดการทรัพยากรที่มีให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่มหาวิทยาลัย และการใช้ทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรมานั้นอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งรวมถึงการกำหนดวิธีการแสวงหาทรัพยากรต่าง ๆ การวางระบบการงบประมาณ ระบบการบริหารการเงิน การบัญชี และการตรวจสอบ รวมทั้งการวางระเบียบข้อบังคับว่าด้วยวิธีการใช้จ่ายและการรับทรัพยากรการเงิน<sup>31</sup> ซึ่งความเป็นอิสระดังกล่าวควรให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในด้านการเงินภายในขอบเขต

ในการดำเนินภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเกี่ยวข้องกับเงินและงบประมาณ หากการดำเนินการเกี่ยวกับงานการเงินเกิดความขัดข้อง ล่าช้า ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายและมีผลกระทบต่อภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะด้านการเรียนการสอน การวิจัย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสังคมและการพัฒนาประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารงานการเงิน โดยมีอิสระภายในขอบเขตที่กว้างขวาง และมีหน่วยงานกลางเป็นผู้ดูแลทางด้านการเงินของมหาวิทยาลัย เพื่อให้การดำเนินภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยนั้นนอกจากจะมีความเป็นอิสระทางด้านองค์กรดังกล่าวมาแล้ว ความเป็นอิสระในแง่เนื้อหา (Substantive autonomy) ก็เป็นหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเป็นอิสระในด้านการบริหาร ทั้งนี้บุคลากรในมหาวิทยาลัยก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องคำนึงถึง ฉะนั้น นักวิชาการต่าง ๆ โดยเฉพาะคณาจารย์ที่มาปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อแสวงหาความรู้ความจริง พร้อมทั้งถ่ายทอดความรู้ไปสู่บัณฑิตศึกษา จึงต้องมีเสรีภาพทางวิชาการ<sup>32</sup> ด้วย

<sup>31</sup> สภานิติบัญญัติฯ “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ”, หน้า 6.

<sup>32</sup> สุภาพ สุจริตพงศ์, “การวิเคราะห์โครงสร้างหลักทางกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 39.

### 3.2.2 หลักการเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom)

เสรีภาพทางวิชาการเป็นหลักการสำคัญอีกหลักการหนึ่งของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย สำหรับความหมายของเสรีภาพทางวิชาการนั้น หมายถึง เสรีภาพในการเรียน การสอน การวิจัย โดยอาศัยหลักเกณฑ์และกระบวนการที่เป็นระเบียบแบบแผนตามหลักทาง วิชาการ รวมถึงการแสดงความคิดเห็นและความเชื่อทางวิชาการ การเผยแพร่งานวิจัยตาม กระบวนการทางวิชาการ รวมทั้งการกำหนดแนวทางในการศึกษาอบรม การเรียนการสอน การ วิจัย และการบริหารการศึกษา โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากรัฐ อันมีเหตุจากการใช้ เสรีภาพทางวิชาการดังกล่าว แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน<sup>33</sup> การมีเสรีภาพทางวิชาการโดยปราศจากการควบคุม แทรกแซงจากอำนาจหรือ อิทธิพลใด ๆ ย่อมจะเกิดความรู้ที่เสริมสร้างปัญญาและพัฒนาความคิดต่าง ๆ ให้แก่สังคมได้ ทำให้มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งผลิตความรู้และแหล่งถ่ายทอดความรู้จูงใจสังคมให้การยอมรับและ สนับสนุน<sup>34</sup>

หลักการเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการที่ใช้อยู่ในประเทศตะวันตกประกอบด้วย องค์ประกอบ 2 ประการ กล่าวคือ เสรีภาพทางวิชาการของบุคคล และเสรีภาพทางวิชาการของ สถาบัน<sup>35</sup>

3.2.2.1 เสรีภาพทางวิชาการของบุคคล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ ระหว่างอาจารย์กับผู้ร่วมงาน เช่น นิสิตนักศึกษา กับสถาบันที่อาจารย์นั้น ๆ สังกัดอยู่ ซึ่งเสรีภาพ ทางวิชาการของบุคคล มีความหมายครอบคลุมถึง

(1) การพ้นจากสภาพการถูกกีดกันหรือจำกัดโอกาสและสิทธิอัน เนื่องมาจากเชื้อชาติ ศาสนา เพศ และการเมือง

<sup>33</sup> ไปรอดดูรายละเอียดยุทธ เศรษฐราช ธรเสนา, "เสรีภาพทางวิชาการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 29.

<sup>34</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, "เสรีภาพในทางวิชาการกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ," ใน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้รับบริการ และประโยชน์สาธารณะ, นางสาวประภัสสร ดาเวระเศรษฐ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : ภาพพิมพ์, 2546), หน้า 154.

<sup>35</sup> วิจิตร ศรีสอาน, หลักการอุดมศึกษา, หน้า 51.

- (2) สิทธิและเสรีภาพในการสอนตามหลักการและข้อเท็จจริง
- (3) เสรีภาพในการเขียนและตีพิมพ์เผยแพร่ทางวิชาการ
- (4) เสรีภาพในการวิจัยค้นคว้า

ความเป็นอิสระทางวิชาการขึ้นอยู่กับโอกาสของทั้งฝ่ายอาจารย์และนักศึกษาในการแสวงหาปัญญาอย่างมีเหตุผล ไม่เฉพาะแต่อาจารย์เท่านั้นที่จะมีเสรีภาพทางการสอนได้อย่างกว้างขวาง นักศึกษาเองก็จำเป็นต้องมีเสรีภาพในการศึกษาเท่าเทียมกับอาจารย์ด้วย<sup>36</sup>

3.2.2.2 เสรีภาพทางวิชาการของสถาบัน เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับสังคม และกับหน่วยงานของรัฐบาล<sup>37</sup> ซึ่งหมายถึงมหาวิทยาลัยมีเสรีภาพในการบริหารบุคลากร การกำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา การรับนิสิตนักศึกษาในการสอนและการวิจัย และการพัฒนาสถาบัน โดยไม่ถูกควบคุมจากองค์กรภายนอก<sup>38</sup>

เสรีภาพทางวิชาการนับเป็นจิตวิญญาณของคณาจารย์และมหาวิทยาลัย ในอุดมคติที่ถือกันว่า อาจารย์และมหาวิทยาลัยเป็นแหล่งที่รับผิดชอบในการสร้างความรู้ เป็นแหล่งเผยแพร่ความรู้และเป็นแหล่งประยุกต์ใช้ความรู้ เพื่อประโยชน์ของสังคมและมนุษยชาติ การที่คณาจารย์และมหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่ทางวิชาการได้บรรลุล่งและสมบูรณ์ได้ ย่อมจะต้องมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของตนโดยปราศจากการควบคุม ก้าวก่าย และแทรกแซงจากภายนอก ไม่ว่าจะมาจากฝ่ายการเมืองหรือจากอิทธิพลใด ๆ มหาวิทยาลัยจะต้องมีระบบการบริหารทางวิชาการของตนเอง โดยต้องรับผิดชอบต่อสังคมในลักษณะของความพร้อมที่จะรับการตรวจสอบได้ตลอดเวลา กล่าวคือ อาจารย์มหาวิทยาลัยจะต้องได้รับหลักประกัน

<sup>36</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "เสรีภาพทางวิชาการ." ใน การบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย. อุทัย เลาหนีเชียร, วรเดช จันทรศร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สหทัยบลิ๊กและการพิมพ์, 2531), หน้า 38.

<sup>37</sup> วิจิตร ศรีสอาน, หลักการอุดมศึกษา, หน้า 51.

<sup>38</sup> วิจิตร ศรีสอาน, "ความพยายามในการแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัย." ใน มหาวิทยาลัยกับสังคมไทย. ไพฑูรย์ สินลารัตน์, สินธวา คามดิษฐ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 249.

เกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการ และมหาวิทยาลัยจะต้องจัดให้มีระบบประกันความมั่นคงในอาชีพให้แก่คณาจารย์ด้วย<sup>39</sup> เห็นได้ว่าความสำคัญของเสรีภาพทางวิชาการจะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบัน คณาจารย์ และนิสิตนักศึกษา สามารถปฏิบัติการกิจตามบทบาทและหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่

### 3.3 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ....

#### 3.3.1 เหตุผลและความจำเป็นในการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ....

โดยเหตุที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จัดการเรียนการสอนในระดับปริญญาที่อยู่ภายใต้สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) จะต้องมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างใหม่) ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีที่สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐพัฒนาไปเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความคล่องตัวในการบริหารจัดการที่นำไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจ้างบุคลากรทดแทนการบรรจุข้าราชการใหม่ ซึ่งเป็นแนวทางส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการสามารถพัฒนาปรับเปลี่ยนเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและมีการบริหารจัดการเกี่ยวกับการบริหารทางวิชาการ การบริหารงานบุคคล การเงิน งบประมาณ ทรัพย์สิน และอื่น ๆ เสริมจลินท์สถาบันอุดมศึกษา

ในช่วงการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และการปรับเปลี่ยนสถานภาพของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการไปเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ ยังคงมีข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดและในกำกับของทบวงมหาวิทยาลัย และข้าราชการในสถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และ

<sup>39</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, "เสรีภาพในทางวิชาการกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ," ใน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้รับบริการ และประโยชน์สาธารณะ, หน้า 155-157.

สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) จะต้องมารวมอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างใหม่) โดยข้าราชการเหล่านี้เดิมอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) และ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แต่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดให้ชัดเจนว่าข้าราชการดังกล่าวจะต้องสังกัดในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลใด จึงได้เสนอให้มีการจัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการชั้นใหม่ พร้อมกับยกร่างกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีหลักการและแนวความคิดให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในสังกัดและในกำกับของรัฐ มีความเสมอภาค เป็นเอกภาพ และสอดคล้องกับภารกิจ โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาและความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลมีอำนาจหน้าที่เพื่อกำหนดนโยบาย มาตรฐานการอุดมศึกษา การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเท่านั้น ส่วนการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ให้กระจายอำนาจให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งดำเนินการเอง โดยให้การดำเนินการทั้งหมดเสร็จสิ้นที่สถาบันอุดมศึกษา จึงให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยให้คณาจารย์และบุคลากรที่เป็นข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และข้าราชการในสถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) มาสังกัดในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลใหม่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดองค์กรกลางใหม่ และการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาของชาติ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

### 3.3.2 ลักษณะของกฎหมาย

เป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลางคณะหนึ่ง ทำหน้าที่วางนโยบายและออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งนำไปปฏิบัติ และให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาดำเนินการ การตัดสินใจวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนใน

สถาบันอุดมศึกษาอยู่ในอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่ง เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเสมอภาค เป็นเอกภาพ และสอดคล้องกับภารกิจ โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการ

### 3.3.3 แนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ....

ในการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณา ได้แก่ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และรัฐสภา มีแนวทางในการยกร่างพระราชบัญญัตินี้ดังต่อไปนี้

#### 3.3.3.1 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. .... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. .... แนวทางในการยกร่างพระราชบัญญัตินี้มีการกำหนดหลักการให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. .... ยกเว้นแต่เฉพาะในส่วนที่เป็นโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะ มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

(1) จัดให้มีระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยใหม่ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งระบบอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวมิให้แยกส่วนจากกัน ยกเว้นกรณีที่ทำจำเป็นและเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล จึงกำหนดให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลไปออกเป็นกฎหมายอนุบัญญัติ ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งให้ออกหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้อีกด้วย และได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติในระยะเปลี่ยนผ่านไว้เพื่อรองรับสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) ได้แก่ สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ที่มีโครงสร้างและการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกับระบบของ ก.ม. เข้าสู่ระบบการบริหารงานบุคคลแบบใหม่ด้วย

(2) จัดให้มีระบบองค์กรกลางที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลใหม่ โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือเรียกชื่อโดยย่อว่า "ก.ม." เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล และให้มีคณะกรรมการเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลประจำทุกสถาบัน จำนวน 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานบุคคล

คณะกรรมการวินัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ และคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเฉพาะด้านในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง กำหนดให้มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นลง และให้การบริหารงานบุคคลต่าง ๆ เสร็จสิ้นที่สถาบันอุดมศึกษายกเว้นเพียงบางกรณี โดยยึดหลักความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา ไม่ยึดกฎเกณฑ์ทางราชการมากเกินไป สร้างระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นระบบเปิด และเพิ่มเติมหลักการใหม่ ๆ ให้สอดคล้องกับเรื่องรัฐธรรมนูญ หลักการในเรื่องสิทธิมนุษยชน หลักความเสมอภาค ฯลฯ

(3) กำหนดบทบัญญัติสำหรับการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) ได้แก่ สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพข้าราชการที่อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของ ก.ค. และ ก.พ. ให้เข้าสู่ระบบการบริหารงานบุคคลของ ก.ม. โดยกำหนดระยะเวลาการปรับเปลี่ยนสถานภาพไว้ในบทเฉพาะกาล

สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. .... และเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อ นายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษาเสนอมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

(1) ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507

(2) ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือ ก.ม. โดยให้มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย การจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้เหมาะสม รวมทั้งออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

(3) กำหนดให้มีคณะกรรมการประจำทุกมหาวิทยาลัย ดังนี้

(3.1) คณะกรรมการบริหารงานบุคคลประจำมหาวิทยาลัย เรียกชื่อโดยย่อว่า “ก.บ.ม.” มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและวางแผนอัตรากำลังในมหาวิทยาลัยและออกกฎ ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

(3.2) คณะกรรมการวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย เรียกชื่อโดยย่อว่า "ก.อ.ม." มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับวินัย การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการออกจากราชการ

(3.3) คณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งวิชาการประจำมหาวิทยาลัย เรียกชื่อโดยย่อว่า "ก.ว.ม." มีอำนาจหน้าที่พิจารณาตำแหน่งวิชาการ และการเทียบตำแหน่ง

(4) กำหนดให้มีบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยอาจได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจ หรือเงินเพิ่มพิเศษสาขาวิชาที่ขาดแคลน

(5) กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ดังนี้

(5.1) ตำแหน่งวิชาการ ได้แก่ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์

(5.2) ตำแหน่งสนับสนุนวิชาการ อธิการ และวิชาชีพ ได้แก่ ตำแหน่งบริหาร ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะตามที่ ก.ม.กำหนด และตำแหน่งอื่นตามที่ ก.ม. กำหนด

(6) ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น

(7) ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ 1) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. .... โดยได้เปลี่ยนชื่อร่างพระราชบัญญัติเป็น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ....

3.3.3.2 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ 1) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... โดยมีแนวทางในการยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สรุปได้ดังนี้

(1) กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือเรียกชื่อโดยย่อว่า "ก.พ.อ." ทำหน้าที่วางกรอบนโยบายและมาตรฐานการบริหารงานบุคคล การพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาได้นำไปเป็นแนวทางในการออกระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการดำเนินการบริหารงานบุคคล การพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ให้มีความคล่องตัว และสอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษา

(2) กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจหน้าที่กำหนดข้อบังคับที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ การบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ เพื่อใช้บังคับกับข้าราชการของสถาบันอุดมศึกษาโดยการกำหนดข้อบังคับดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากำหนด

(3) กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจกำหนดจรรยาบรรณได้เองโดยอิสระ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถกำหนดจรรยาบรรณได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์และประเภทตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง

(4) กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีความรวดเร็วและเหมาะสม โดยลดขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยที่ยุ่งยาก ซับซ้อน และไม่จำเป็น และได้เพิ่มหลักการว่าในระหว่างการสอบสวนจะนำเหตุแห่งการสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนไม่ได้ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกสอบสวนทางวินัย และกำหนดให้การอุทธรณ์โทษวินัยไม่ร้ายแรงให้อุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา ส่วนโทษวินัยอย่างร้ายแรงไม่ได้กำหนดสิทธิอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองไว้ โดยให้ไปฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง

คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ (คณะที่ 1) ได้ตรวจพิจารณาแก้ไข ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. .... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

(1) แก้ไขชื่อ "ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ...." เป็น "ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ...." เพื่อความชัดเจนและให้ครอบคลุมมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัด

ทบวงมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาซึ่งสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) ได้แก่ สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน ที่จะต้องมาอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างใหม่) รวมทั้งได้แก้ไขชื่อกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ในร่างมาตราต่าง ๆ เป็นกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขชื่อกระทรวงดังกล่าวตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

(2) แก้ไขวันใช้บังคับในร่างมาตรา 2 จากเดิมที่กำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นไป เป็น ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริง

(3) แก้ไขบทนิยามคำว่า “ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย” เป็น “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” และแก้ไขบทนิยามคำว่า “มหาวิทยาลัย” ในร่างมาตรา 4 เป็น “สถาบันอุดมศึกษา” ให้ความหมายว่า สถานศึกษาของรัฐในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่จัดการศึกษาถึงระดับอุดมศึกษา แต่ไม่รวมถึงสถานศึกษาของรัฐที่มีชื่อส่วนราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อร่างพระราชบัญญัติที่ได้แก้ไข

(4) เพิ่มเติมร่างมาตรา 6 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาเกี่ยวกับการอาชีวศึกษาและการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาเกี่ยวกับการอาชีวศึกษาไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

(5) แก้ไขหมวด 1 ซึ่งร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กำหนดให้เป็นหมวดว่าด้วยคณะกรรมการ เป็น หมวด 1 บททั่วไป และแก้ไขคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามร่างมาตรา 7 วรรคสอง โดยกำหนดให้ลักษณะต้องห้ามในกรณีเป็นบุคคลล้มละลายไม่ใช้บังคับกับผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในตำแหน่งที่ไม่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการพัสดุ เพื่อให้บุคคลล้มละลายสามารถประกอบสัมมาชีพได้ตามความรู้ความสามารถของตน

(6) แก้ไขร่างมาตรา 8 ซึ่งร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กำหนดให้อัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้เป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งท้ายร่างพระราชบัญญัติ เป็น อัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำ

ตำแหน่ง เพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 4 และความเห็นของคณะอนุกรรมการอำนวยการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

(7) ร่างมาตรา 10 ได้เพิ่มเติมหลักการโดยกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจกำหนดให้มีวันหยุดพิเศษเฉพาะกรณีเพิ่มขึ้นตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์ของสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งวิชาการลาหยุดราชการเพื่อไปเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการหรือตามโครงการแลกเปลี่ยนคณาจารย์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการและได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินอื่นในระหว่างลาได้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของทบวงมหาวิทยาลัย

(8) ร่างมาตรา 11 เพิ่มเติมหลักการโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาที่จะดำเนินการให้มีการพัฒนาข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีความคล่องตัวมากขึ้นและสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของทบวงมหาวิทยาลัย

(9) ร่างมาตรา 12 แก้ไของค์ประกอบคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ ก.พ.อ. ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กำหนดให้เลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และเลขาธิการคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานร่วมเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย แต่ตามการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตัดทั้งสองตำแหน่งออก เนื่องจากทั้งสองตำแหน่งไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งได้เพิ่มตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นกรรมการ

(10) ร่างมาตรา 15 แก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ ก.พ.อ. ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษากำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ ก.พ. โดยแก้ไขเป็น ให้ ก.พ.อ. ทำหน้าที่เสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงาน กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการโดยให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดข้อบังคับในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้การบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา มีความ

คล่องตัวยิ่งขึ้น สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารงานไปยังสถาบันอุดมศึกษา ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

(11) ตัดร่างมาตรา 13 ถึงร่างมาตรา 27 ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาออก ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการประจำมหาวิทยาลัย องค์ประกอบ คุณสมบัติ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลประจำมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและวางแผนอัตรากำลังในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการวินัย การอุทธรณ์ และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องวินัย อุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการออกจากราชการ และคณะกรรมการพิจารณาตำแหน่งวิชาการประจำมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่พิจารณาตำแหน่งวิชาการ และนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในร่างมาตรา 18 โดยกำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวต้องไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติ หรือมาตรฐานที่ ก.พ.อ. กำหนด เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถจัดการบริหารงานบุคคล วินัยและการดำเนินการทางวินัย รวมทั้งการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัวยิ่งขึ้น

(12) ร่างมาตรา 20 ได้เพิ่มเติมหลักการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งวิชาการตั้งแต่ระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไป เมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์อาจได้รับการต่ออายุราชการเพื่อทำหน้าที่สอนหรือวิจัยต่อไปได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด รวมทั้งได้ยกร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อแก้ไขนิยามคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ให้หมายความรวมถึงข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตำแหน่งรองศาสตราจารย์ขึ้นไป เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา

(13) ร่างมาตรา 27 กำหนดให้ ก.พ.อ. มีอำนาจอนุมัติให้สถาบันอุดมศึกษาใดที่มีเหตุผลและความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การสอนหรือวิจัย บรรจุและแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและความชำนาญสูงเข้ารับราชการในตำแหน่งทางวิชาการได้ โดยให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าเงินเดือนที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้นก็ได้ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา

(14) ร่างมาตรา 28 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งวิชาการ และไปดำรงตำแหน่งผู้บริหารในตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หรือหัวหน้าหน่วยงานระดับคณะ ทำหน้าที่ด้านบริหารอย่างเต็มเวลาและให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับอยู่เดิม โดยให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งสำหรับตำแหน่งผู้บริหาร โดยให้อธิการบดีได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเท่ากับอธิบดี รองอธิการบดีและคณบดีให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเท่ากับรองอธิบดี เพื่อให้ค่าตอบแทนในตำแหน่งผู้บริหารสอดคล้องกับภาระหน้าที่ และกำหนดวิธีการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้บริหารดังกล่าวเมื่อพ้นจากตำแหน่งผู้บริหาร

(15) ตัดหมวด 5 ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการทั้งหมดออก เนื่องจากได้นำหลักการดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในร่างมาตรา 11 แล้ว

(16) ตัดหมวด 6 ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นบทบัญญัติเรื่องจรรยาบรรณทั้งหมดออก และนำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับจรรยาบรรณ มาบัญญัติใหม่ในร่างมาตรา 47 และร่างมาตรา 48 โดยกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด เพื่อให้สภาสถาบันอุดมศึกษาสามารถกำหนดจรรยาบรรณได้เหมาะสมกับสภาวการณ์และประเภทตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

(17) แก้ไขบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยในหมวด 6 (ใหม่) ให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ในร่างมาตรา 50 ได้แก้ไขโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จากเดิมที่กำหนดไว้ 4 สถาน เป็น 5 สถาน เพื่อให้สอดคล้องกับโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 4 และความเห็นของคณะอนุกรรมการอำนวยการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

(18) ปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนการดำเนินการทางวินัยให้ชัดเจนเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยลดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยให้สั้นลง และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งในร่างมาตรา 52 ได้กำหนดให้ในระหว่างการสอบสวนจะนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใด ๆ ให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนไม่ได้ เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสอบสวน เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกสอบสวนทางวินัย

(19) ปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามร่าง มาตรา 63 และร่างมาตรา 64 ในหมวด 8 ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานปฏิรูป การศึกษา กำหนดให้กรณีลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง กรณีลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง และกรณีถูกสั่งให้ ออกจากราชการ ให้ผู้ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย เป็น กรณีลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง ให้ผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา ส่วนกรณีลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงถึงขั้นปลด ออกหรือไล่ออกจากราชการ หรือกรณีที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้ผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูกสั่งให้ ออกดังกล่าวยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง เพื่อให้กระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### (20) ปรับปรุงบทเฉพาะกาลให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... เสร็จสิ้น และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวตามที่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมสภา ผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 3 ครั้งที่ 15 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2546 ได้ พิจารณาและลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... เพื่อพิจารณาวาระที่สองขึ้นคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการธิการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรได้ พิจารณาแก้ไขในสาระสำคัญบางประการ และเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมสภา ผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 3 ครั้งที่ 20 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองขึ้นพิจารณา และในคราวประชุมสภา ผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 3 ครั้งที่ 22 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ได้พิจารณาในวาระที่สามและลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และส่งให้ วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ที่ประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 21 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ ที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ได้ลงมติรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติ เห็นชอบแล้วไว้พิจารณา และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการฯ วุฒิสภา ได้ พิจารณาโดยยื่นตามหลักการตามร่างของสภาผู้แทนราษฎร แต่ได้ปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำบาง

มาตรา โดยมีได้แก้ไขในสาระสำคัญ และเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา วุฒิสภาในคราวประชุมครั้งที่ 7 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่กรรมาธิการวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขและส่งคืนสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2547 ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาได้ลงมติตั้งบุคคล สภาละ 12 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ซึ่งคณะกรรมการฯ ร่วมกันสองสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยมิได้มีการแก้ไขในสาระสำคัญ แต่ได้ปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำและรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องเหมาะสม และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา ซึ่งวุฒิสภาในคราวประชุมครั้งที่ 5 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ 23 สิงหาคม 2547 และในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 4 ครั้งที่ 15 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2547 ได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

### 3.3.3.3 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

รัฐสภาได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... โดยมีแนวทางในการยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้สรุปได้ดังนี้

(1) กำหนดเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นบุคคลล้มละลายว่าไม่สมควรให้มีการยกเว้นที่จะบรรจุเป็นข้าราชการได้

(2) เพิ่มเติมคุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีตำแหน่งทางวิชาการที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในสิ้นปีงบประมาณอาจได้รับการต่ออายุราชการเพื่อทำหน้าที่สอนหรือวิจัยต่อไปได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ โดยต้องเป็นข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการระดับศาสตราจารย์ หรือระดับรองศาสตราจารย์ซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่า เนื่องจากเห็นว่าการต่ออายุราชการของข้าราชการสายวิชาการสมควรให้ผู้มีคุณสมบัติพิเศษเท่านั้นที่จะได้รับการต่อเวลาราชการ และได้เพิ่มเติมบทเฉพาะกาลตามร่างมาตรา 74 โดยกำหนดมิให้นำคุณสมบัติระดับรองศาสตราจารย์ซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่านี้มาใช้บังคับภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(3) เปิดโอกาสให้ข้าราชการทั้งสายวิชาการและสายทั่วไปเข้ามาเป็นผู้บริหารได้เท่าเทียมกัน และให้ข้าราชการสายวิชาการที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ในขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้รับเงินเดือนขั้นสูงสุดของตำแหน่งดังกล่าวได้รับเงินเดือนจนถึงขั้นสูงสุดของตำแหน่งศาสตราจารย์ได้ และเพิ่มเติมหลักการให้ค่าตอบแทนกรณีที่เป็นข้าราชการสายวิชาการซึ่งมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งทั้งประเภทผู้บริหารและเงินประจำตำแหน่งประเภทวิชาการตามตำแหน่งทางวิชาการที่ตนครองอยู่ด้วย

(4) ปรับปรุงบทบัญญัติในส่นการอุทธรณ์โทษร้ายแรง และการร้องทุกข์ใหม่ โดยให้มีการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง โดยให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.อ. และได้เพิ่มเติมระยะเวลาเร่งรัดให้ ก.พ.อ. ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินเก้าสิบวัน กรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรณีที่ ก.พ.อ. มิได้วินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

รัฐสภาได้พิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

(1) ให้ตัดเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามร่างมาตรา 7 วรรคสอง ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่กำหนดให้ลักษณะต้องห้ามในกรณีเป็นบุคคลล้มละลายไม่ใช้บังคับกับผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในตำแหน่งที่ไม่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการพัสดุ ออก เนื่องจากเห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่บัญญัติยกเว้นไว้ผู้ที่เป็นบุคคลล้มละลายจะสามารถบรรจเป็นข้าราชการในสายวิชาการได้ แต่เนื่องจากข้าราชการสายวิชาการควรมีคุณสมบัติและมาตรฐานทางจริยธรรมที่สูงกว่าเกณฑ์ปกติ จึงไม่สมควรให้มีการยกเว้นไว้

(2) ร่างมาตรา 20 ได้เพิ่มเติมคุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีตำแหน่งวิชาการที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในสิ้นปีงบประมาณอาจได้รับการต่ออายุราชการเพื่อทำหน้าที่สอนหรือวิจัยต่อไปได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ โดยร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดให้ต้องเป็นข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งวิชาการตั้งแต่ระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไป แต่ได้แก้ไขเป็น ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งวิชาการระดับศาสตราจารย์ หรือระดับรองศาสตราจารย์ซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่า และได้เพิ่มเติมบทเฉพาะกาลตามร่างมาตรา 74 โดยกำหนดมิให้นำ

คุณสมบัติระดับรองศาสตราจารย์ซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่านี้มาใช้บังคับ ภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(3) ร่างมาตรา 28 เปิดโอกาสให้ข้าราชการทั้งสายวิชาการและสายทั่วไปเข้ามาเป็นผู้บริหารได้เท่าเทียมกัน และให้ข้าราชการสายวิชาการที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ในขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดีที่ได้รับเงินเดือนขั้นสูงสุดของตำแหน่งดังกล่าวได้รับเงินเดือนจนถึงขั้นสูงสุดของตำแหน่งศาสตราจารย์ได้ และกรณีที่เป็นข้าราชการสายวิชาการซึ่งมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารก็ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารโดยไม่ตัดสิทธิในการรับเงินประจำตำแหน่งประเภทวิชาการตามตำแหน่งทางวิชาการที่ตนครองอยู่ด้วย

(4) ปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามร่างมาตรา 64 ในหมวด 8 ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กำหนดให้กรณีลงโทษร้ายแรงถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ หรือกรณีที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้ผู้ถูกลงโทษหรือผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง แก้ไขเป็น ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.อ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และได้เพิ่มเติมระยะเวลาเร่งรัดให้ ก.พ.อ. ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับของ ก.พ.อ. ซึ่งต้องไม่เกินเก้าสิบวัน กรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรณีที่ ก.พ.อ.มิได้วินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

(5) ปรับปรุงบทเฉพาะกาลให้สอดคล้อง ชัดเจน และเหมาะสมยิ่งขึ้น

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ....ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบในบทที่ 4 ต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย