



ประเทศไทยมีสถาบันอุดมศึกษาจำนวน 87 แห่ง แบ่งออกเป็นสถาบันอุดมศึกษาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่เป็นของรัฐ จำนวน 16 แห่ง เอกชน 27 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ 37 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาสังกัดกระทรวงกลาโหม 3 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาสังกัดกระทรวงมหาดไทย 1 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ 1 แห่ง และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดตั้งโดยคณะสงฆ์ 2 แห่ง วิทยานิพนธ์นี้มุ่งที่จะกล่าวถึงกฎหมายมหาวิทยาลัยของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 16 แห่ง ดังกล่าวเท่านั้น

มหาวิทยาลัยของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยทุกแห่ง จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายรองรับและมีความเป็นเอกเทศไม่ขึ้นหรือมีความเกี่ยวพันทางกฎหมายต่อกันหรืออนุโลมใช้กฎหมายซึ่งกันและกัน เมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ก็ต้องตราพระราชบัญญัติใหม่ทุกครั้งไปจะอาศัยพระราชบัญญัติเดิมที่มีอยู่แล้วไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการเปิดวิทยาเขตซึ่งในกรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ การจัดตั้งมหาวิทยาลัยจึงไม่เหมือนกับกรณีของการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งทั้ง 27 แห่ง ต่างอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกันคือ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ที่เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งโดยขอใบอนุญาตจัดตั้งได้จากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล และดำเนินกิจการได้คล้าย ๆ กับการจัดตั้งห้างหุ้นส่วน บริษัท สมาคม มูลนิธิ ซึ่งมีกฎหมายแม่บทอยู่ฉบับเดียว ในกรณีมหาวิทยาลัยของรัฐ สถาบันแต่ละแห่งต่างมีกฎหมายเป็นของตัวเองแยกออกไป ยกเว้นกรณีสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ซึ่งจัดตั้งอย่างอิสระแยกออกจากกันเมื่อ พ.ศ. 2529 โดยยกหน่วยงาน 3 วิทยาเขต ในสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าออกจากกัน เป็น 3 สถาบัน แต่โดยเหตุที่แต่ละสถาบันใช้ชื่อว่า "สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า" เหมือนกัน และมีโครงสร้างหลักตรงกัน จึงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน อันนับว่าเป็นกรณีพิเศษ อย่างไรก็ตามในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย 14 ฉบับนั้น โครงสร้างหลักของกฎหมายต่างก็เหมือนกันจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบอย่างเดียวกัน กล่าวคือแบ่งออกเป็น 5 หมวด ได้แก่ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 การดำเนินงาน หมวด 3 ตำแหน่งทางวิชาการ หมวด 4 ปรินซิพ ครุยุประจำตำแหน่ง ครุยุวิทยฐานะ และเครื่องหมายวิทยฐานะ หมวด 5 บทกำหนดโทษ แม้แต่สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าทั้ง

3 แห่ง ที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน ก็มีโครงสร้างเช่นนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างดังกล่าว เป็นแบบของกฎหมายมหาวิทยาลัย แม้บทบัญญัติในแต่ละหมวดก็จะมีหลักการคล้ายคลึงกัน จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นการลอกเลียนแบบกันมา เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง มหาวิทยาลัยอื่นที่เล็งเห็นประโยชน์เดียวกันก็จะขอแก้ไขกฎหมายของตนตามอย่าง ด้วยเหตุนี้ใน พ.ศ. 2530-2531 จึงได้มีการยกเลิกกฎหมายมหาวิทยาลัยและตรากฎหมายมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ แทนที่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2530 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531

กฎหมายมหาวิทยาลัยเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กร (Organization Law) ซึ่งกล่าวถึงการให้มีองค์กรใดเกิดขึ้น องค์กรนั้นชื่ออะไร มีวัตถุประสงค์อย่างไร มีอำนาจหน้าที่ประการใด ใครเป็นผู้กระทำการกิจใด คล้าย ๆ ธรรมนูญ (Constitution) หรือหนังสือตราสารจัดตั้ง (Charter) กฎหมายเช่นนี้เป็นกฎหมายปกครอง เพราะกล่าวถึงการจัดตั้งองค์กรของรัฐให้มีอำนาจหน้าที่ให้บริการสาธารณะ คือการจัดการอุดมศึกษา ทั้งยังเป็นการจัดตั้งหน่วยราชการตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย และเป็นการกำหนดสถานะของมหาวิทยาลัยตลอดจนของบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีบทกำหนดโทษ กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายมหาชน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกฎหมายมหาวิทยาลัยแต่ละฉบับที่ตราขึ้นเป็น เอกเทศแล้วจะดูประหนึ่งว่าเป็นกฎหมายที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง เพราะอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะกำหนดไว้อย่างละเอียดและสมบูรณ์ เช่น ในด้านการจัดการศึกษา ก็มีอำนาจกำหนด "นโยบาย" ในด้านการให้ปริญญา มีอำนาจให้ปริญญา ในด้านหลักสูตรมีอำนาจ "ให้ความเห็นชอบ" ในด้านการแต่งตั้งและถอดถอน ก็มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน ซึ่งภายใต้อำนาจเหล่านี้เห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยน่าจะมีความเป็นอิสระ (Autonomy) แต่ความเป็นจริงแล้วยังมีกฎหมายอื่นภายนอกที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยอีกเป็นจำนวนมาก เช่น ในด้านการเงิน พัสดุและที่ดิน คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ในด้านทรัพย์สินคือพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ในด้านการบริหารงานบุคคลคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของราชการ พ.ศ. 2520 และการอนุโลมใช้กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้แล้วยังต้องมีความสัมพันธ์กันกับองค์กรวิชาชีพอีกด้วย แม้แต่สถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย ก็มีกฎหมายกำหนดให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นหน่วยราชการ ดังที่ปรากฏในมาตรา 8 ของกฎหมายมหาวิทยาลัยทุกแห่ง กล่าวถึง "การแบ่งส่วนราชการ" ของมหาวิทยาลัย มาตรา 4 กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล แต่สถานะของ

มหาวิทยาลัยก็ยังคงอิงกฎหมายอื่น คือตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 กำหนดให้เป็น ส่วนราชการเทียบเท่ากรมในทบวงมหาวิทยาลัย ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ.2522 มาตรา 4 ระบุไว้ชัดเจนว่า มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์มีฐานะเป็น "กรม" แต่ การเป็นกรมหรือเทียบเท่ากรมในกรณีของมหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษ จะไปถือว่าเป็นเหมือนกรม ในกระทรวงอื่น ๆ ไม่ได้

ฐานะความเป็นกรมของมหาวิทยาลัยเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือระบุไว้เพื่อ ประโยชน์ในการแสดงสังกัดและการกำกับดูแลของรัฐ แต่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 และ 4 ว่า ความเป็นกรมเช่นนี้ไม่ได้ทำให้หน่วยราชการเจ้าสังกัดกำกับดูแลได้ เช่นเดียวกับการกำกับดูแล หรือการบังคับบัญชากรมอื่น ๆ เพราะในแง่นิติศาสตร์มหาวิทยาลัยมีกฎหมายพิเศษที่ตัดทอนอำนาจ ของรัฐหลายส่วนเนื่องจากถือว่ามหาวิทยาลัยได้รับการกระจายอำนาจตามกิจการให้มาทำ ในแง่ ปรัชญาการศึกษาถือว่ามหาวิทยาลัยมีความ เป็นอิสระหรือมีความ เป็นตัวของตัวเอง (Autonomy) ซึ่งส่วนราชการอื่นไม่มีปรัชญาเช่นนี้ มหาวิทยาลัยจึงเป็นกรมโดยรูปแบบแต่เป็นกรมพิเศษ ไม่ใช่ ราชการส่วนกลางโดยแท้ และไม่ใช่ว่าราชการส่วนภูมิภาคด้วย ถึงแม้ว่าจะไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ก็ตาม สภาพเช่นนี้อาจเรียกว่าหน่วยราชการอิสระเพื่อให้เห็นว่าต่างจากกรมอื่น ๆ ที่ไม่อาจเป็น อิสระได้เช่นนี้ ด้วยเหตุนี้เองในปี พ.ศ. 2520 จึงต้องมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติ ราชการของทบวงมหาวิทยาลัย กำหนดอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยในการกำกับดูแล มหาวิทยาลัยให้ชัดเจนว่าสามารถกระทำในเรื่องใดได้บ้าง มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาคาบเกี่ยวกัน ระหว่างอำนาจของทบวงมหาวิทยาลัยตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 กับพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นการยืนยันว่าอำนาจตามกิจการข้อใดที่รัฐมิได้กระจายให้มหาวิทยาลัย หากแต่ยังอยู่ในส่วนกลาง

ในต่างประเทศแม้มหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งจะไม่มีกฎหมายระบุชัดเจนว่ามหาวิทยาลัย เป็นส่วนราชการ มีฐานะเทียบเท่ากรมเหมือนในประเทศไทย แต่มหาวิทยาลัยของรัฐก็เป็นหน่วย ราชการพิเศษอย่างหนึ่ง เมื่อการจัดตั้งเกิดจากกฎหมายเป็น เอกเทศแล้วก็เป็นอันว่าสมบูรณ์ในตัว เอง เช่น กรณีสหวิทยาลัยมิเนโซต้า รัฐบาลของมลรัฐได้มีมติให้ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นได้ เป็น มหาวิทยาลัยของรัฐในปี ค.ศ.1851<sup>1</sup> ซึ่งก็ได้รับเงินงบประมาณอุดหนุนจากรัฐเพียงบางส่วน มหาวิทยาลัยต้องจัดหางบประมาณอื่น ๆ เพิ่มเติมเอาเอง มหาวิทยาลัยมิชิแกน จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.

<sup>1</sup>University of Minnesota Bulletin 1975-1976, General Information, p.5.

1817 ตามรัฐธรรมนูญของมลรัฐมิชิแกนและคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ได้รับอำนาจตามรัฐธรรมนูญให้เก็บภาษีบำรุงท้องที่ส่วนหนึ่งจากที่ดินภายในท้องที่ทั้งมลรัฐ เพื่อนำเงินมาทำนุบำรุงกิจการของมหาวิทยาลัย<sup>2</sup>

ในประเทศไทย แม้จะเป็นที่เข้าใจว่ากฎหมายของมหาวิทยาลัยในแต่ละฉบับมีโครงสร้างกฎหมายเป็นอย่างเดียวกัน แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายเป็นรายฉบับและเป็นเอกเทศจากกันเพราะ

1. การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นการจัดตั้งหน่วยราชการเทียบเท่ากรม และเป็นการเพิ่มเติมหน่วยราชการของมหาวิทยาลัยที่มีอยู่แล้วตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ซึ่งไม่อาจดำเนินการด้วยวิธีอื่นได้ ซึ่งนับว่าเป็นความจำเป็นตามกฎหมายปกครอง
2. การจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องให้รัฐสภานุมัติ
3. การจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งทำให้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคลประเภทตามกฎหมายอื่นนอกจากเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องมีกฎหมายรองรับเป็นราย ๆ ไป
4. การจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น กรรมการสภามหาวิทยาลัย และผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่พิเศษนอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในกฎหมายทั่วไป
5. การจัดตั้งมหาวิทยาลัย เป็นการจัดตั้งหน่วยงานที่ให้มีอำนาจพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานอื่น นั่นคือมีอำนาจในการให้ปริญญาได้ และปริญญาที่ได้รับก็จะได้ชื่อว่ามียุทธศาสตร์รับรองศักดิ์และสิทธิอันสามารถเทียบเท่ากับบุคคลภายนอกได้ กล่าวคือถือว่าเป็นปริญญาที่มีกฎหมายรองรับ (legally recognized degree) นั่นเอง

เมื่อเป็นเช่นนี้การจัดตั้งมหาวิทยาลัยจึงต้องทำเป็นกฎหมายในรูปแบบของพระราชบัญญัติ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามกระบวนการนิติบัญญัติโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งก็เท่ากับว่าการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นใหม่ต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อการจัดตั้งมหาวิทยาลัยทำเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศทบวงมหาวิทยาลัยไม่ได้ ก็แสดงว่าฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรีไม่อาจจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นเองโดยลำพังได้ (ไม่เคยมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยโดยการทำเป็นประกาศของคณะปฏิวัติ เมื่อก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เคยมีการจัดตั้ง

<sup>2</sup>University of Michigan Bulletin Volume 9, Number 12 December 19, 1979, p.6.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในรูปแบบของพระบรมราชโองการ และใน พ.ศ.2491 เคยมีความดำริจะออกพระราชกำหนดมหาวิทยาลัยกรุงเทพฯแต่ก็ล้มเลิกไปในเวลาต่อมา) ขณะเดียวกันสมาชิกรัฐสภาจะเป็นเจ้าของเรื่องการจัดตั้งมหาวิทยาลัยโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารก็ไม่ได้ เพราะกฎหมายมหาวิทยาลัยเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญต้องเสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ดังเช่นกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอขอจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงใน พ.ศ.2512 ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายมหาวิทยาลัยเป็น เรื่องที่ต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามในแง่ของนโยบายนั้น ฝ่ายบริหารโดยทบวงมหาวิทยาลัยย่อมต้องเป็นเจ้าของเรื่องในการพิจารณาความเป็นไปได้ ความเหมาะสมและความจำเป็น ซึ่งในส่วนนี้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมต้องชวนชวายุให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในท้องถิ่นของตน อันเป็น เรื่องที่ต้องประสานงานและขอความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร เป็นสำคัญ

ตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ข้อที่เคยมีเสียงกล่าวว่าเมื่อการตรากฎหมายมหาวิทยาลัยมีรูปแบบและโครงสร้างของกฎหมายเป็นอย่างเดียวกัน เช่น แบ่งหมวด หมู่ เป็นอย่างเดียวกันก็น่าจะตราเป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียว และให้การจัดตั้งมหาวิทยาลัยจริง ๆ ไปตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจึงไม่อาจกระทำได้ เพราะจะขัดขัดด้วยข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ทั้งในส่วนข้อกฎหมายในรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง อย่างไรก็ตามข้อวิจารณ์ เช่นนั้นก็มีส่วนถูกต้องอยู่ทั้งในแง่ของความซ้ำซ้อนของกฎหมายซึ่งบังเอิญว่ากฎหมายมหาวิทยาลัยแต่ละฉบับก็มีการลอกเลียนกันมาจนแม้เมื่อมีความผิดพลาดขึ้นในฉบับหนึ่ง ก็อาจเป็นเหตุให้มีการลอกเลียนที่ผิดพลาดในแนวความคิดและถ้อยคำที่ตามมาในฉบับอื่น ๆ สิ่งที่จะแก้ไขข้อวิจารณ์ดังกล่าวข้างต้นได้ก็คือกฎหมายมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ควรมีความแตกต่างกันหรือเรียกว่า "ความแหวกแนว" ออกไปจากรูปแบบเดิมบ้าง เช่นคุณสมบัติของบุคลากรบางตำแหน่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยดังที่ได้แสดงไว้ใน (ผนวกที่ 2) ถ้ากฎหมายมหาวิทยาลัยแต่ละฉบับแสดงความแตกต่างเหล่านี้ให้เห็นก็จะ เป็นเหตุผลสำคัญสูงสุดที่ว่าจะออกพระราชบัญญัติรองรับการจัดองค์กรฉบับเดียวไม่ได้

การมีกฎหมายมหาวิทยาลัยในรูปแบบพระราชบัญญัติมีผลเสียอยู่บ้าง เพราะอาจทำให้ผู้มัดรัดตัวจนไม่อาจพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างเต็มที่ เช่น เมื่อกำหนดองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยแล้วการจะเพิ่ม เติมก็จะต้องออก เป็นพระราชบัญญัติ เช่นเดียวกัน

เมื่อพิจารณาย้อนกลับไปในอดีตจะพบว่าการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในอดีตของประเทศไทยนั้น มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีแหล่งที่มาและวัตถุประสงค์แตกต่างกัน จึงมีวิวัฒนาการที่ผิดแผกแตกต่างกัน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วิวัฒนาการมาจากโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อผลิตบุคลากรระดับสูงทางด้านการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดตั้งขึ้นเพื่อผลิตบุคลากรระดับสูงทางด้านสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะด้านการเมืองการปกครอง มุ่งหวังที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาลัยการมาจากโรงเรียนแพทยาลัย เพื่อผลิตบุคลากรระดับสูงทางด้านการแพทย์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาลัยการมาจากโรงเรียนเกษตรกรรม เพื่อผลิตบุคลากรระดับสูงทางด้านการเกษตร มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาลัยการมาจากโรงเรียนประติมากรรม เพื่อผลิตบุคลากรทางด้านช่างศิลป์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาลัยการมาจากโรงเรียนฝึกหัดครูชั้นสูง เพื่อผลิตบุคลากรทางด้านครู อาจารย์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าทั้ง 3 แห่ง วิทยาลัยการมาจากวิทยาลัยเทคนิค เพื่อผลิตบุคลากรทางด้านช่างทั้งหลาย แม้แต่สถาบันเทคโนโลยีเกษตรแม่โจ้ ก็มีวิทยาลัยการมาจากโรงเรียนเกษตรกรรม เพื่อผลิตบุคลากรทางด้านการเกษตรเน้นการปฏิบัติ และยังคงปรัชญาและวัตถุประสงค์เดิมมาจนถึงปัจจุบัน

จึงอาจกล่าวได้ว่ามหาวิทยาลัยในประเทศไทยส่วนใหญ่มิ่วพัฒนาการมาจากโรงเรียนวิทยาลัย ค่อย ๆ เจริญเติบโตเป็นมหาวิทยาลัยที่ใหญ่โตสมบูรณ์แบบในตัวเองในปัจจุบัน ในระยะหลังนี้การจัดตั้งมหาวิทยาลัยนิยมจัดตั้งในรูปแบบวิทยาลัยในทันทีที่ถือกำเนิด และไม่ว่าจะถือกำเนิดในลักษณะใดก็ตามทุกแห่งยังคงเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ต้องพึ่งพาอาศัยปัจจัยดำเนินการทั้งสิ้นทั้งปวงจากรัฐเสียเป็นส่วนใหญ่

ปัจจุบันมหาวิทยาลัยของรัฐมีความจำเป็นต้องพึ่งตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องปัจจัยเกี่ยวกับรายได้ที่จะใช้พัฒนามหาวิทยาลัย รัฐเริ่มมองเห็นว่าการลงทุนด้านการศึกษากำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมหาศาล จึงมีนโยบายที่จะให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งพยายามพึ่งตนเองให้มากขึ้น เพื่อพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยมีความเป็นอิสระทางวิชาการมากขึ้นเป็นลำดับ จนถึงระดับอันเป็นที่พอใจและเรียกร้องกันอยู่ทั่วไป

จากการศึกษาวิจัยกฎหมายมหาวิทยาลัยเท่าที่มีอยู่พบว่ามีส่วนสำคัญที่ควรยึดหลักการเดิมไว้ให้มั่นหรือควรปรับปรุงแก้ไขดังนี้

1. รูปแบบของกฎหมายมหาวิทยาลัย
2. เนื้อหาสาระของกฎหมายมหาวิทยาลัย
3. การปรับปรุงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาวิทยาลัย

#### 1. รูปแบบของกฎหมายมหาวิทยาลัย

การออกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นเรื่องถูกต้องแล้ว แต่ด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ ที่ตั้ง และความพร้อมอาจแตกต่างกัน จึงไม่จำเป็นที่กฎหมายมหาวิทยาลัยทุกแห่งจะ

ต้องมีโครงสร้างหรือสาระ เป็นอย่างเดียวกัน มิฉะนั้นแล้วอาจทำให้รู้สึกได้ว่าถ้ามีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยฉบับเดียวแล้วให้การจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งหลายไปดำเนินการตามพระราชบัญญัตินั้นก็น่าจะเป็นการเพียงพอ อันที่จริงแล้วมหาวิทยาลัยในประเทศไทยได้จัดตั้งขึ้นและพัฒนาตามพื้นฐาน 4 ประการ ดังกล่าวแล้วในบทที่ 2 คือถ้าไม่จัดตั้งขึ้นตามรูปแบบทั่วไป เพื่อสนองวัตถุประสงค์บางประการดัง เช่นการจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ก็เป็นการจัดตั้งเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในส่วนภูมิภาค ดังเช่นการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ หรือมิฉะนั้นก็เป็นการจัดตั้งในลักษณะของการรับโอนหรือย้ายสังกัด หรืออาจเป็นมหาวิทยาลัยที่จัดการศึกษาเพื่อปวงชน มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจึงอาจมีกฎหมายรองรับให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดตั้งที่แตกต่างกันดังกล่าว นอกจากนี้ในระยะแรกของการจัดการอุดมศึกษา ยังไม่มีการอนุญาตให้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนขึ้น แต่ในบัดนี้เอกชนได้รับอนุญาตให้ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ถึง 27 แห่ง กระจายกันอยู่ทุกภูมิภาค บางแห่งจัดตั้งในจังหวัดเดียวกันกับมหาวิทยาลัยของรัฐที่จัดตั้งอยู่เดิมแล้ว ซึ่งต่างก็อาจแข่งขันกันเพื่อความ เป็นเลิศทางวิชาการในแต่ละสาขา ในข้อนี้ภาคเอกชนอาจมีความคล่องตัวในการปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้มากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งต้องติดอยู่กับกฎหมายมหาวิทยาลัยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ กฎหมายมหาวิทยาลัยของรัฐจึงควรอ่อนตัวและเปิดทางให้สามารถปรับตัวได้โดยง่าย เช่น ไม่ควรมีการจำกัดชื่อปริญญา ดังกรณีพระราชบัญญัติเทคโนโลยีการเกษตร พ.ศ. 2518 ที่จะให้ปริญญาได้เพียงปริญญาสาขานั้น ๆ การกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ในพระราชบัญญัติ เป็นรายละเอียดที่ไม่ควรอยู่ในความสนใจของสภานิติบัญญัติ ควรเปิดโอกาสให้มีการออกกฎหมายอนุบัญญัติหรือข้อบังคับมหาวิทยาลัยมารองรับภายหลังได้ .

ในกรณีที่กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายมหาวิทยาลัยนั้น มหาวิทยาลัยจะประสบปัญหาอย่างมากในการปรับปรุงแก้ไข เพราะการดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติเป็นเรื่องยุ่งยากและต้องใช้เวลามาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการปรับปรุงพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 เมื่อถึงเวลาที่จะต้องยกเลิกหรือมีพระราชบัญญัติใหม่ แม้ร่างเสร็จแล้วแต่การนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภากลับต้องใช้เวลาานกว่า เพราะบ่อยครั้งที่มีเหตุขัดข้องทางการเมืองเกิดขึ้น เช่น มีการยุบสภา มีการปฏิวัติ เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติต้องตกไป ดังที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเคยปรารภว่า "กฎหมายฉบับนี้มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหลายประการ... มหาวิทยาลัยใช้ความพยายามดำเนินการ

ปรับปรุงนี้มาเป็นเวลานานถึง 10 ปีแล้ว และเพิ่งจะมาประสบความสำเร็จในปี พ.ศ. 2522"<sup>3</sup>

อนึ่ง ผู้เขียนใคร่ขอเสนอแนะว่า รูปแบบของกฎหมายมหาวิทยาลัยย่อมขึ้นอยู่กับแนวความคิดสำคัญในทางกฎหมายปกครอง ประการหนึ่งคือสถานะทางกฎหมายปกครองของมหาวิทยาลัยว่าเป็นหน่วยราชการพิเศษ หรือเป็นหน่วยราชการอิสระชนิดกระจายอำนาจตามกิจการ ซึ่งไม่ถือว่าเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น (เทียบได้กับรัฐวิสาหกิจ) ถ้ามีความเข้าใจได้ชัดเจน เช่นนี้ในอนาคต ก็จะเป็นพื้นฐานในการตรากฎหมายมหาวิทยาลัยที่มีรูปแบบและสาระในบางเรื่องชัดเจนขึ้น ตลอดจนการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างทบวงมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าเป็นการกำกับดูแลในลักษณะใด เพียงใด ว่าข้อใดที่มหาวิทยาลัยทำได้เองโดยเด็ดขาด ความสัมพันธ์ในการกำกับดูแล เช่นว่านี้มีรูปแบบที่น่าสนใจเทียบเคียงอยู่ได้บ้างคือ กรณีกระทรวงมหาดไทยกับกรุงเทพมหานคร กระทรวงยุติธรรมกับศาลต่าง ๆ และหน่วยราชการเจ้าสังกัดกับสำนักงานคณะกรรมการต่าง ๆ ในสังกัด

## 2. เนื้อหาสาระของกฎหมายมหาวิทยาลัย

### 2.1 กรรมการและองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง หลายมหาวิทยาลัยกำหนดให้เป็นองค์กร เดียวกันจากคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัย โดยนัยนี้สภามหาวิทยาลัย จึงมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางทั้งงานวิชาการ งานบริหาร งานเกี่ยวกับบุคลากรและอื่น ๆ แท้จริงแล้วผู้เขียนเห็นว่าสภามหาวิทยาลัยควรเป็นองค์กรสูงสุด แต่อาจมีองค์กรอื่นช่วยเสริม เพื่อยกงานบางด้านออกไปต่างหาก กรรมการสภามหาวิทยาลัยควรมาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่จะสามารถนำมหาวิทยาลัยไปสู่การพึ่งพาตนเองให้ได้มากที่สุด ซึ่งในกรณีนี้ควรเป็นบุคคลภายนอก เช่น อาจเป็นศิษย์เก่าหรือบุคคลที่สามารถร่วมกำหนดนโยบายการพัฒนามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายมหาวิทยาลัยใหม่ ๆ ในปัจจุบันมักมีลักษณะเป็นไตรภาคี ประกอบด้วย ตัวแทนจากฝ่ายบริหาร ตัวแทนจากคณาจารย์ และผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก ซึ่งก็นับว่าเป็นพัฒนาการที่ดีขึ้นกว่ากฎหมายมหาวิทยาลัยสมัยเก่าที่มักมีฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยเสียเป็นส่วนใหญ่ เช่น กำหนดให้คณบดีทุกคณะเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย อันมีลักษณะคล้าย อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย และจะเป็นการพิจารณาเรื่องของตนเอง โดยไม่มีความคิดเห็นมาจากบุคคลภายนอกมากนัก การกำหนดเป็นลักษณะไตรภาคีนี้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เริ่มวางหลักเกี่ยวกับจำนวนกรรมการและองค์ประกอบ

<sup>3</sup> คำนำพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 จัดพิมพ์โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เมษายน 2522.



ของสภามหาวิทยาลัยใหม่เมื่อปี พ.ศ.2522 โดยให้ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยเพียงบางคนเป็น กรรมการสภามหาวิทยาลัย และขยายองค์ประกอบให้เป็นไตรภาคีดังกล่าว ถือเป็น การบุกเบิกและ เริ่มมีมติใหม่อัน เป็นเหตุให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ตามอย่าง แต่ผู้เขียน เห็นว่าโครงสร้างดังกล่าวนี้ถ้าจะมุ่งำไปสู่การพึ่งพาตนเองให้มากขึ้น ก็อาจกำหนดอำนาจหน้าที่ ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยให้น้อยลงแล้วขยายจำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยให้มากขึ้น ส่วนอำนาจหน้าที่ใน เรื่อง เทคนิคการบริหารหรือนโยบายที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถในทาง การศึกษาอาจมอบให้องค์กรอื่น เช่น อาจจัดตั้งเป็นสภาวิชาการขึ้น ดังกรณีที่สภาวิชาการของ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทบุคคลภายนอก อาจเป็นศิษย์ เก่าหรือบุคคลอื่นที่จะสามารถช่วยพัฒนามหาวิทยาลัย ทั้งต้องไม่มีจำนวนน้อยเกินไป เช่น อาจมี จำนวน เท่ากับหรือมากกว่ากรรมการฝ่ายอื่น ในต่างประเทศมหาวิทยาลัย George Town มลรัฐวอชิงตัน ดี.ซี. สหรัฐอเมริกา กรรมการสภามหาวิทยาลัยมีจำนวน 52 คน ตัวแทนจากฝ่าย บริหารมีเพียงคนเดียวคืออธิการบดี แม้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทยก็มีโอกาสแต่งตั้งผู้ มีความสามารถในทางบริหาร เป็นกรรมการสภาได้คล่องตัวมากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ

## 2.2 รายได้ของมหาวิทยาลัย

การที่มหาวิทยาลัยจะพัฒนาไปได้ต้องพึ่งพาตนเองได้อย่างเพียงพอ ใน ทางปฏิบัติเวลานี้มหาวิทยาลัยของรัฐยังต้องพึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ควร เปิดโอกาสไว้ในกฎหมายมหาวิทยาลัยให้มหาวิทยาลัยสามารถหารายได้ เพื่อพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น รวมทั้งการใช้ทรัพย์สินต่าง ๆ เช่น ที่ราชพัสดุ เป็นต้น ตลอดจนการลงทุนในกิจการค้า หารายได้ เพื่อให้บริการวัสดุอุปกรณ์ในการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย ตลอดจนควรมีการกำหนดระเบียบ การใช้จ่ายเพื่อการศึกษาวิจัย และการบริหารงานของมหาวิทยาลัยเป็นเอกเทศ จากระเบียบ ราชการโดยทั่วไป

อนึ่ง รายได้ของมหาวิทยาลัยที่รัฐเคยจ่ายให้มหาวิทยาลัยในรูปของเงินงบประมาณแผ่นดินประจำปี รัฐอาจจ่ายให้ในรูปของ หมวดเงินอุดหนุน เพื่อให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง มีความคล่องตัวในการบริหารการเงิน บริหารมหาวิทยาลัย ทั้งนี้รัฐกำหนดนโยบายแต่เพียงว่าจะให้ มหาวิทยาลัยผลิตบัณฑิตสาขาใด จำนวนเท่าใด จากหลักการนี้จะนำไปสู่การปฏิรูปมหาวิทยาลัยใน ด้านต่าง ๆ นับแต่การบริหารงานบุคคล เป็นต้น มหาวิทยาลัยจะกำหนดด้วยตนเองว่ามหาวิทยาลัย มีภารกิจที่ได้รับมอบจากรัฐอะไรบ้าง ควรจะว่าจ้างอาจารย์ บุคลากรอื่น ๆ จำนวนเท่าใด กำหนด วิธีการว่าควรจะมีอาจารย์ที่มีคุณวุฒิระดับใด สถาบันใด เท่าใด และควรจะมีผลิตบัณฑิตอย่างไร จำนวนเท่าใด จึงจะสนองนโยบายของรัฐ เป็นต้น

### 3. การปรับปรุงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย

ดังกล่าวแล้วว่า กฎหมายมหาวิทยาลัยเป็นกฎหมายปกครอง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในฐานะนิติบุคคลก็ดี อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัยก็ดี เป็นการกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอยู่เหนือราษฎรทั้งหลาย จึงเท่ากับว่ากฎหมายมหาวิทยาลัยกำหนดและรับรองอำนาจของรัฐในด้านอุดมศึกษาเป็นสำคัญ แต่กฎหมายปกครองทั้งหลายที่กล่าวถึงอำนาจของรัฐย่อมเผชิญ ปะทะ หรือกระทบ (Confront) กับสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกฝ่ายหนึ่งเสมอ เช่น กฎหมายการพิมพ์ ก็คือกล่าวถึงอำนาจของรัฐในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งต้องกระทบต่อเสรีภาพในการพิมพ์หรือการแสดงความคิดเห็น (Public Interest vs, Freedom of the Press) กฎหมายแรงงาน ก็คือกล่าวถึงอำนาจของรัฐในการคุ้มครองแรงงานและประโยชน์สาธารณะ ซึ่งย่อมกระทบถึงเสรีภาพของผู้ใช้แรงงานในการประชุม การประท้วง นัดหยุดงาน และเสรีภาพของนายจ้างในการทำสัญญาและการกำหนดค่าจ้าง (Public Interest) กับสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล (Individual Interest) ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ในทางกฎหมายย่อมต้องมีการชั่งผลประโยชน์และจัดกระบวนการต่าง ๆ ให้เกิดความเป็นธรรมอย่างที่สุด กล่าวคือ ถ้าผลประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่า ก็ต้องยอมรับในผลประโยชน์สาธารณะ แต่ก็มิได้หมายความว่าละเลยต่อการให้ความสำคัญของผลประโยชน์ส่วนบุคคล เพราะรัฐยังมีพันธะต้องจัดให้เอกชนรู้สึกว่าได้ได้รับความเสียหายหรือกระทบกระเทือนสิทธิน้อยที่สุด เช่น เมื่อรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ต้องมีการชดเชย หรือ เมื่อจะมีการจำกัดเสรีภาพในการพิมพ์ก็ต้องมีกระบวนการทางศาลเข้ามาเกี่ยวข้องดังที่เรียกภาษากฎหมายรัฐธรรมนุญสหรัฐอเมริกาว่ามี Due Process of Law เป็นต้น

ในส่วนของกฎหมายมหาวิทยาลัยการเผชิญหน้าหรือการกระทบสิทธิถ้าจะพึงมี ที่มักมีการกล่าวอ้างอยู่เสมอ ๆ ก็คือ เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) และเสรีภาพในการศึกษา (Freedom of Education) อย่างไรก็ตามในตัวของกฎหมายมหาวิทยาลัยแล้ว การกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทั้ง 2 ไม่ปรากฏหรือไม่อาจเห็นได้ชัดเจน ในทางตรงกันข้ามบทบัญญัติที่ปรากฏในกฎหมายมหาวิทยาลัยมีแต่จะทำให้เข้าใจได้ว่าให้ความสำคัญคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวและยังให้ความสำคัญคุ้มครองเลยไปถึงเสรีภาพในการจัดการและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอีกด้วย เสรีภาพประการหลังนี้ไม่ได้เป็นของบุคคลหนึ่งบุคคลใด แต่เป็นของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งในฐานะนิติบุคคล ซึ่งมีอิสระมากกว่าหน่วยราชการอื่นที่มีฐานะอย่างเดียวกัน ข้อจำกัดเสรีภาพทางวิชาการถ้าจะพึงมีมักปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายเฉพาะเรื่อง ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป การงบประมาณ การคลัง พัสดุ ในกรณีนี้

มหาวิทยาลัยต้องการความเป็นอิสระในฐานะที่ตน เป็นนิติบุคคลมากกว่านี้ ก็ เป็น เรื่องที่ต้อง กำหนดไว้ในกฎหมายมหาวิทยาลัยเอง เช่น อำนาจในการจัดการที่ดิน การบริหารงบประมาณ การบรรจุแต่งตั้งถอดถอนบุคลากร หรือการพิจารณาและอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการโดย เด็ดขาด ซึ่งอาจ เป็นผลให้ต้อง เปลี่ยนสถานะและรูปแบบของมหาวิทยาลัย เช่น อาจออกจากระบบราชการ กลายเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานพิเศษในกำกับของรัฐบาล อัน เป็นรายละเอียดอีกส่วนหนึ่งที่ ควรศึกษาต่อไป

### 3.1 กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ

องค์กรวิชาชีพจะต้องให้ความอิสระในการจัดการ เรียนการสอนของ มหาวิทยาลัย ไม่เข้าไปก้าวก่ายในกิจการที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน หากองค์กรวิชาชีพประสงค์ จะให้มหาวิทยาลัยสอนอะไร เพื่อให้บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาชีพนั้นมีลักษณะความ สามารถอย่างไร เป็นหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพจะได้ประสานแจ้งให้มหาวิทยาลัยทราบ เพื่อให้ มหาวิทยาลัยได้ตอบสนองต่อความต้องการนั้น ๆ และหากเห็นว่ามหาวิทยาลัยใดไม่สนองตอบต่อ ความต้องการของวิชาชีพนั้น ๆ องค์กรวิชาชีพอาจไม่รับรองบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ให้ ประกอบวิชาชีพนั้นได้ หรือหากไม่แน่ใจว่าบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาจะมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่รับใช้สังคมได้ องค์กรวิชาชีพก็มีความจำเป็นที่จะออกประกาศให้บัณฑิตจากมหา- วิทยาลัยใดมาทำการทดสอบเพื่อขอรับใบประกอบวิชาชีพ แต่มีข้อขององค์กรวิชาชีพ เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ ข้ำซ้อนกับมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัย เสียเอง

### 3.2 กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการในมหาวิทยาลัย

ในปัจจุบันนี้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ซึ่งมีเพียง 5 มาตรา สำคัญคือมี เพียงมาตราเดียวคือ มาตรา 4 ซึ่งกำหนดให้หลักการบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กำหนดในกฎทรง ซึ่งกฎทรงที่สำคัญคือ กฎทรงฉบับที่ 2 หลักเกณฑ์และวิธีการที่มีอยู่ก็ ยังไม่สมบูรณ์นัก และต้องไปอิงกฎหมายที่ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และ ระเบียบที่ออกตามความว่าในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งหลายข้ออาจ ขัดแย้งกับสภาพการปฏิบัติหน้าที่ของการ เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตลอดจนการพัฒนา มหาวิทยาลัยจึงควร เร่งศึกษาวิจัยและปรับปรุงกฎหมายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้สมบูรณ์ เป็น เอกเทศ เหมาะสมกับสถานะและสภาพของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย บรรยาภาศ

เสรีภาพทางวิชาการ และการพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ และการพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ไม่ได้ศึกษาในรายละเอียดดังกล่าว แต่ได้ยกเป็นประเด็นไว้ในบทที่ 3 และบทที่ 4 แล้ว ว่าเป็นประเด็นภายนอกที่สำคัญซึ่งกระทบต่อกฎหมายมหาวิทยาลัยได้



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY