

ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ดำเนินการในรูปคณะกรรมการ โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เรียกชื่อย่อว่า "ก.ม."¹ เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคล และเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยมีกองการเจ้าหน้าที่ สังกัดสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารงานบุคคลของทบวงมหาวิทยาลัยที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาทางด้านการบริหารงานบุคคลแก่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ในขณะเดียวกัน ก็เป็นหน่วยปฏิบัติงานของ ก.ม. ทำนองเดียวกับที่สำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยปฏิบัติงานของ ก.พ.² ส่วนการดำเนินงานการบริหารงานบุคคลในระดับมหาวิทยาลัยนั้น ในแต่ละมหาวิทยาลัยก็จะมีคณะกรรมการสามัญประจำทุกมหาวิทยาลัย เรียกชื่อย่อว่า "อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย"³ เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคล และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของแต่ละมหาวิทยาลัย โดยมีกองการเจ้าหน้าที่และแผนกการเจ้าหน้าที่ ซึ่งสังกัดสำนักงานอธิการบดีและสำนักงานคณบดีหรือสำนักงานเลขาธิการคณะ เป็นหน่วยปฏิบัติงานบริหารงานบุคคลส่วนย่อยลงไปตามลำดับ นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ก็เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ด้วย

¹กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519), แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2520) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507, ข้อ 3.

²"พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2520", มาตรา 12. และ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518", มาตรา 12.

³กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)ฯ, ข้อ 7.

1. องค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 อันเป็นกฎหมายแม่บทที่บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติ 5 มาตรา เพียงวางหลักการใหญ่ ๆ โดยมีสาระสำคัญอยู่ที่มาตรา 4 และมาตรา 5⁴ และให้กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และวิธีการการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เพื่อถือปฏิบัติโดยกฎกระทรวง ดังนั้นรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จึงเป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือกฎทรวง ซึ่งปัจจุบันกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คือกฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างขององค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้ดังนี้คือ.-

1. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.)

⁴มาตรา 4 การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นส่วนราชการในทบวงมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎทรวง

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎทรวง เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้, (แก้ไขตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 217 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515, ข้อ 18. และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 18), 2520), มาตรา 7.

2. คณะอนุกรรมการวิสามัญต่าง ๆ (อ.ก.ม.วิสามัญ)

3. คณะอนุกรรมการสามัญประจำทุกมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย)

นอกจากองค์การที่กล่าวข้างต้นแล้ว ก็มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ แต่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น⁵

1. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.)

โครงสร้างของ ก.ม. ในยุคแรก⁶ นั้น ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งทั้งสิ้น ซึ่งเป็นระบบตัวแทนของหน่วยงานต่าง ๆ คล้ายกับระบบราชทูต ต่อมาเมื่อได้มีการปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 โดยนำเอาระบบการจำแนกตำแหน่งตามลักษณะของงานมาใช้แทนระบบชั้นยศ จึงมีผลทำให้ระบบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเปลี่ยนไปด้วยทั้งระบบเหมือนกัน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกัน และทำให้โครงสร้างและองค์ประกอบของ ก.ม. เปลี่ยนไปด้วยจากระบบกรรมการโดยตำแหน่งทั้งหมดมาเป็นระบบกรรมการโดยตำแหน่งผสมกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีสัดส่วนที่เหมาะสม และเป็นโครงสร้างที่เหมาะสมกว่าเดิม เพราะระบบกรรมการโดยตำแหน่งหรือตัวแทนนั้นอาจจะทำให้คณะกรรมการขาดความเป็นกลาง และขาดความยุติธรรมในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ซึ่งแต่ละคนก็ต่างที่จะมุ่งปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้กับหน่วยงานของตน โดยอาจลืมนึกถึงส่วนรวมก็ได้

ปัจจุบันโครงสร้างของ ก.ม. ประกอบด้วย "นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เป็นรองประธาน และกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิได้เป็นข้าราชการการเมือง กรรมการพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองหรือสมาชิกรัฐสภา เว้นแต่สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน

⁵"พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2520",

มาตรา 12 กำหนดให้สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย.

⁶โปรดดูในภาคผนวก.

แต่ไม่เกิน 15 คน โดยต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งรับราชการอยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ถ้าออกจากตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้พ้นจากตำแหน่ง" 7

กรรมการอื่น ๆ นอกเหนือจากที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี แต่อาจจะได้รับแต่งตั้งอีกติดต่อกันได้ 8

ถ้าตำแหน่งกรรมการว่างลงก่อนกำหนด ให้แต่งตั้งแทนภายใน 30 วัน เว้นแต่วาระของกรรมการเหลือไม่ถึง 180 วัน จะไม่แต่งตั้งแทนก็ได้ และผู้ได้รับแต่งตั้งแทนอยู่ในตำแหน่งได้เท่ากำหนดเวลาของผู้ที่ตนแทน 9

ถ้ากรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ และยังไม่ได้แต่งตั้งกรรมการใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการใหม่ 10

จากโครงสร้างและองค์ประกอบของ ก.ม.คิงเกล้าฯ จะเห็นว่า ก.ม.ประกอบด้วยกรรมการมีจำนวนทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 12 คน และไม่เกิน 18 คน แบ่งเป็น 2 ประเภท

ประเภทแรก เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

ประเภทที่สอง เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งการแต่งตั้งนั้น รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เป็นผู้เสนอให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา นำความกราบบังคมทูล

7 กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519), ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 , แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทรวง ฉบับที่ 3(พ.ศ.2520), ข้อ 3.

8 กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519), ๗ ข้อ 4.

9 เรื่องเดียวกัน.

10 เรื่องเดียวกัน.

เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง 11

วิธปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของ ก.ม. กระทำโดยวิธีลงมติในที่ประชุม ก.ม. ซึ่งมีกรรมการเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด 12 ประกอบกันเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม ก.ม. ถ้าประธานไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานและรองประธานไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธาน ในการประชุม ก.ม. ถ้ามีการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับตัวกรรมการผู้ใดโดยเฉพาะ กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม 13

มติต่าง ๆ ถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด 14

ฉะนั้นโดยลักษณะดังกล่าวนี้ การใช้ระบบโดยตำแหน่งในองค์ประกอบของ ก.ม. ย่อมจะทำให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปฏิบัติการ อันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เข้ามามีบทบาทในองค์การกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือฝ่ายบริหารเป็นผู้ควบคุมกลไกทั้งการแต่งตั้งและการปฏิบัติการของ ก.ม. ทั้งนี้ย่อมเปิดโอกาสให้มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในระดับ ก.ม. ได้ และคณะกรรมการ ก.ม. ที่ได้รับการแต่งตั้ง 15 ส่วนใหญ่จะเป็นผู้บริหาร

11 หนังสือทบวงมหาวิทยาลัย ที่ ทม 0202/1756, ลงวันที่ 23 มกราคม 2529 และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร.0202/3940 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2529, พร้อมด้วยประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง "แต่งตั้งกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ", วันที่ 5 มีนาคม 2529.

12 กฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519), ข้อ 5.

13 เรื่องเดียวกัน.

14 เรื่องเดียวกัน.

15 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง "แต่งตั้งกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ", วันที่ 5 มีนาคม 2529.

ระดับสูง มีภาระหน้าที่ในงานประจำมากมาย ตำแหน่งในวาระอันสั้น ฉะนั้นโอกาสที่จะพัฒนาและสร้างสรรค์ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยจึงมีน้อยมาก

เมื่อศึกษาจากข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานของ ก.ม. จะพบว่าประธาน ก.ม. คือนายกรัฐมนตรีนั้น ทิศราชการ ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ และให้รองประธานคือรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปฏิบัติหน้าที่แทน และหากรองประธานทิศราชการก็มักจะมอบหมายให้ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ ก.ม. ปฏิบัติหน้าที่แทน¹⁶ ปราบฏกาารณ์ที่เกิดขึ้นนี้ หากนำมาพิจารณาแล้วจะพบว่ามิทั้งข้อดีและข้อเสีย

กล่าวคือในส่วนที่คั้น เมื่อเราพิจารณาดังอำนาจหน้าที่ของ ก.ม.แล้ว จะพบว่า มีลักษณะของรายละเอียดค่อนข้างมาก ซึ่งต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ทั้งทางด้านข้อมูล ข้อเท็จจริง และวิธีการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอยู่เป็นประจำ มาแสดงความคิดเห็นร่วมกันอย่างเต็มที่ การที่ประธาน ก.ม. คือนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของประเทศ ไม่เข้าร่วมประชุมในฐานะประธาน ก.ม. นั้น อาจทำให้ที่ประชุม ก.ม.มีอิสระ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการแยกตัวออกมาจากองค์การกลาง (ก.พ.) เพราะต้องการให้การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย เป็นไปตามลักษณะงานของมหาวิทยาลัยด้วย และกรรมการทุกคนได้แสดงความคิดเห็นกันอย่างเต็มที่ กล่าวที่จะคัดค้านหากไม่เห็นด้วย โดยไม่ต้องกังวลและเกรงใจนายกรัฐมนตรี การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของ ก.ม. ก็จะได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง และเป็นไปโดยอิสระ ส่วนนายกรัฐมนตรีนั้น ก็จะได้มีเวลาไปปฏิบัติภารกิจที่สำคัญ ๆ ของประเทศได้มากขึ้น โดยไม่ต้องเสียเวลากับการประชุมดังกล่าว

แต่นอกจากประเด็นดังกล่าวแล้ว การขาดการประชุมของประธานก็อาจมีปัญาเกิดขึ้นได้ดังนี้.-

1. ทำให้ที่ประชุมขาดองค์ประชุม ซึ่งอาจจะส่งผลให้ที่ประชุมนั้นไม่สามารถดำเนินการประชุมได้

¹⁶รายงานการประชุมคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย, ตั้งแต่ 2521 ถึงปัจจุบัน.

2. ส่งผลให้การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลในด้านนี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ทราบนโยบาย และแนวทางการปฏิบัติงานของรัฐบาลมากที่สุด การที่นายกรัฐมนตรีไม่เข้าร่วมประชุม ทำให้ ก.ม. ไม่สามารถออกมติเกี่ยวกับนโยบาย และหลักการ บริหารงานบุคคลที่สำคัญ ๆ ซึ่งเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับรัฐบาลได้ ต้องรอปรึกษาและได้รับความ เห็นชอบก่อน ทำให้เกิดความล่าช้าและทำงานหลายขั้นตอน ประชานไม่สามารถทราบรายละเอียด ต่าง ๆ ได้ นอกจากที่นำเสนอ จึงอาจทำให้มองไม่เห็นความสำคัญของงานดังกล่าว

3. ในฐานะที่นายกรัฐมนตรี เป็นประธานขององค์การบริหารงานบุคคล 2 แห่ง คือ ก.พ. และ ก.ม. การไม่เข้าร่วมประชุมจะทำให้การบริหารงานบุคคลของทั้งสองระบบมีแนว ทางปฏิบัติที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน อาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำกัน

ฉะนั้นการแต่งตั้งกรรมการ ก.ม. ไม่ว่าจะแต่งตั้งบุคคลใดหรือโดยตำแหน่งใด จึงควร พิจารณาถึงบุคคลหรือตำแหน่งที่สามารถมีเวลาอุทิศให้กับภารกิจดังกล่าว คือพร้อมที่จะทำงานได้ อย่างเต็มที่ด้วย ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรจะได้หยิบยกขึ้นพิจารณากันต่อไป

อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าองค์ประกอบของ ก.ม. นั้น ยังจำเป็นต้องมีกรรมการโดยตำแหน่งอยู่ต่อไป โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และปลัดทบวง มหาวิทยาลัย เพราะทั้งสองตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับสูงของมหาวิทยาลัย ควรจะได้รับรู้ ปัญหาของมหาวิทยาลัยด้วย แม้นโยบายการบริหารงานมหาวิทยาลัยต้องการอิสระก็จริง แต่ มหาวิทยาลัยยังต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องมีผู้ดูแลด้านการเงินให้กับรัฐ ส่วนในด้านผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยนั้น นโยบายบางอย่างต้องคัดลึกันในระดับคณะรัฐมนตรี หน่วยงานต้องมีเจ้ากระทรวงจำเป็นต้องมีรัฐมนตรีรับผิดชอบ และปกป้องผลประโยชน์ของตน กรณีทบวงมหาวิทยาลัย รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องระมัดระวังที่จะไม่ให้เกิดการ คัดลึใจที่กระทบกับงานการอุดมศึกษา และปกป้องไม่ให้หน่วยงานอื่นทำงานซ้ำซ้อนในด้านนี้ด้วย ส่วนปลัดทบวงมหาวิทยาลัยนั้น ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำรองจากรัฐมนตรี ก็ย่อมให้ความสำคัญเช่นกัน และหากผู้บริหารหลักของการทำงานที่ยึดถือความอิสระตาม ลักษณะงานที่เฉพาะของมหาวิทยาลัยแล้ว ผู้บริหารระดับดังกล่าวก็จะไม่ก่อให้เกิดปัญหากับการ บริหารมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด

นอกจากนี้ยังได้กำหนดลักษณะต้องห้าม ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้ว่า จะเป็นข้าราชการ การเมือง กรรมการพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือสมาชิกรัฐสภาไม่ได้ ก็เพื่อให้ องค์การดังกล่าวปลอดจากอิทธิพลทางการเมืองและเป็นกลางจริง ๆ ส่วนกรณีการกำหนดเงื่อนไขว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นข้าราชการในมหาวิทยาลัยที่รับราชการอยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ก็เพื่อ

ให้เป็นองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่มีความเข้าใจและรู้ปัญหา
ของมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง

ตำแหน่งประธาน ก.ม. นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจะให้รัฐมนตรีว่าการทบวง
มหาวิทยาลัย เป็นประธาน ก.ม. ไม่ใช่ให้นายกรัฐมนตรีเป็น แล้วมอบอำนาจต่ออีกทีหนึ่ง
เพราะงานบางอย่างต้องการความรวดเร็ว เช่น การแต่งตั้งกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณา
ผลงานทางวิชาการ เป็นต้น ประธาน ก.ม. ต้องเป็นผู้แต่งตั้ง กว่าจะเสนอเรื่องผ่านขึ้นไปถึง
ตัวนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธาน ก.ม. ก็จะทำให้เรื่องล่าช้า และอาจเสียเวลาแก่นายกรัฐมนตรี
ที่จะต้องมาพิจารณา เพราะเรื่องดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเสนอถึงนายกรัฐมนตรี แต่ว่าโดยตำแหน่ง
ต้องทำ ฉะนั้นเพื่อสะดวกรวดเร็ว และให้นายกรัฐมนตรีได้ใช้เวลาในการบริหารประเทศมากขึ้น
อย่างไรก็ตามทั้งรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และปลัดทบวงมหาวิทยาลัยยังจำเป็นต้องเป็น
กรรมการของ ก.ม. เพราะองค์การดังกล่าวเป็นองค์การเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ
มหาวิทยาลัย ผู้บริหารในระดับดังกล่าวควรจะได้รู้ข้อเท็จจริงและปัญหาของมหาวิทยาลัย เพราะ
ปัญหาบางอย่างอาจจะแก้ไขกันในระดับมหาวิทยาลัยไม่ได้ ต้องอาศัยผู้บริหารระดับสูง ซึ่งบางครั้ง
อาจต้องเสนอเข้าไปในระดับคณะรัฐมนตรีด้วย ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว กรรมการโดยตำแหน่ง
ดังกล่าวจึงควรคงไว้ และเปลี่ยนตัวประธาน ก.ม. จากเดิมเป็นรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย
เพราะปัจจุบันก็ปฏิบัติหน้าที่อยู่แล้ว

ส่วนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเท่าที่ถือปฏิบัติในปัจจุบันนี้ ส่วนหนึ่งได้พิจารณาจาก
บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถจาก 3 หน่วยงาน หน่วยงานละ 1 คน คือจาก ก.พ. จากสำนัก-
งบประมาณ และจากกรมบัญชีกลาง¹⁷ เนื่องจาก ก.พ. เป็นองค์การกลางการบริหารงานบุคคล
ซึ่งควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนทั่วทั้งประเทศ จึงถือว่าผู้ทรงคุณวุฒิ
จาก ก.พ. เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ เข้าใจในหลักการและเหตุผลในการบริหารงานบุคคล
ได้ดีที่สุด และเพื่อให้มีมาตรฐานการยอมรับจากกลุ่มองค์การกลางบริหารงานบุคคลด้วยกัน
นอกจากนี้เพื่อการประสานงานกันระหว่างองค์การกลาง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย
เพราะมหาวิทยาลัยยังอยู่ในระบบราชการ ภายใต้ระบบนิติรัฐ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ

¹⁷ หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร. 0202/3940 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2529,
เรื่องเดียวกัน.

บางอย่างยังจำเป็นต้องใช้ร่วมกันอยู่กับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดสรรให้ ต้องผ่านการตรวจสอบจากหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฉะนั้นผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง จึงยังมีความจำเป็นต้องมีอยู่ ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิอีก 12 คน ได้สรรหาจากผู้มีความรู้ความสามารถทางวิชาการสาขาต่าง ๆ จากบุคคลในวงกรมมหาวิทยาลัย/สถาบัน โดยให้ครอบคลุมตามสาขาวิชาที่มีการเรียนการสอนของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งนี้ ก็โดยหลักที่ว่าบุคคลที่ประกอบเป็นคณะกรรมการนั้น จะต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้และมีความสามารถในสาขาต่าง ๆ อาจจะเป็นคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลในองค์การเดียว หรือคณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลต่างองค์การกัน มาร่วมทำงานด้วยกัน มาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รวบรวมความคิด สติปัญญา ตลอดจนความสามารถและประสบการณ์ เพื่อถ่วงถ่วงหาเหตุผลวิธีการที่ถูกต้อง และดีที่สุด มาเป็นข้อกำหนด หรือแนวการปฏิบัติที่ดีมีประสิทธิภาพต่อไป ¹⁸

จำนวนองค์ประกอบของ ก.ม. เห็นว่าปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมแล้ว เมื่อเปรียบเทียบกับองค์ประกอบของ ก.พ. ก็มีจำนวนใกล้เคียงกัน คือองค์ประกอบของ ก.พ. มีจำนวนระหว่าง 14 - 17 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 2 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 12 - 15 คน ¹⁹ สำหรับจำนวนและองค์ประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ม. ได้มีมติว่า จะให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 9 - 15 คน โดยกรรมการ 3 คน จาก ก.พ. กรมบัญชีกลาง และสำนักงานงบประมาณ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 12 คน จะแยกออกเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ สาขาต่าง ๆ 5 - 7 คน และผู้ทรงคุณวุฒิทางการบริหารงานบุคคลอีก 5-7 คน ²⁰ (จะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่า 4 คน) ซึ่งจะเห็นว่าในส่วนแรกนั้น

¹⁸ ประทาน กงฤทธิศึกษากร, "ระบบคณะกรรมการและการประชุม", เอกสารประกอบการสัมมนา การบริหารงานของมหาวิทยาลัย, หน้า 2-3.

¹⁹ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518", มาตรา 6.

²⁰ มติ ก.ม. ครั้งที่ 10/2529, วันที่ 26 กันยายน 2529.

ก็คล้าย ๆ กับองค์ประกอบเดิม คือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจาก 3 หน่วยงานที่สำคัญ แต่เปลี่ยนแปลงในส่วนที่สองที่เห็นว่า ให้มีผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการสาขาต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิทางการบริหารงานบุคคลที่มีสัดส่วนเท่ากัน อาจจะเพราะว่าองค์การนี้เป็นองค์การเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จำเป็นที่จะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านวิชาการมาจากมหาวิทยาลัยสาขาต่าง ๆ และด้านการบริหารงานบุคคลในสัดส่วนที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักการของมหาวิทยาลัย และได้มาตรฐานเช่นเดียวกับองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทอื่น ๆ ด้วย

อำนาจหน้าที่ของ ก.ม.

อำนาจหน้าที่ของ ก.ม. นั้น ไม่ได้จัดรวบรวมไว้เป็นหมวดหมู่เหมือนอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ²¹ ดังได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า ก.ม. เป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จึงเป็นผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ฉะนั้น ก.ม. จึงมีอำนาจหน้าที่หลายประการ ที่สำคัญ ๆ ได้แก่

1. การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการ และลูกจ้างของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎทรง ²² และนอกจากนี้ การใดที่มีได้กำหนดไว้ในกฎทรง ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม ²³

²¹"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518", มาตรา 8.

²²"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507", มาตรา 4. และกฎทรง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507, ข้อ 1.

²³กฎทรง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2528)", เรื่องเดียวกัน.

2. มีอำนาจตั้งอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.ม.วิสามัญ" เพื่อทำการใด ๆ แทนได้ ²⁴
3. ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับนั้น ให้บรรดามอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ม. ²⁵
4. ก.ม. มีอำนาจกำหนดตำแหน่ง จำนวน คุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยคำนึงถึงลักษณะ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงาน ²⁶
5. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ไว้เป็นบรรทัดฐานทุกตำแหน่ง ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งให้แสดงชื่อของ ตำแหน่ง หน้าที่ และความรับผิดชอบของตำแหน่ง ลักษณะงานที่ปฏิบัติ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องมี และสำหรับตำแหน่งที่มีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ และตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารและธุรการ ให้แสดงระดับเงินเดือนที่ให้ได้ รับ โดยอนุโลมตามหลักเกณฑ์ ในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ²⁷
6. พิจารณาปรับปรุงกำหนดตำแหน่งเสียใหม่ให้เหมาะสมในกรณีที่ลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงาน ของตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยใดที่ ก.ม.กำหนดเปลี่ยนแปลงไป ²⁸
7. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ เพื่อถือปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ²⁹

²⁴กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 , ข้อ 6.

²⁵กฎทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2528)ฯ, ข้อ 1.

²⁶กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)ฯ, ข้อ 12.

²⁷เรื่องเดียวกัน, ข้อ 13.

²⁸เรื่องเดียวกัน, ข้อ 14.

²⁹เรื่องเดียวกัน ข้อ 35.

อาจกล่าวได้ว่า โดยฐานะและลักษณะของอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ก.ม.จึงเป็นองค์การกลางที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตั้งแต่เริ่มเข้าทำงานในมหาวิทยาลัย จนถึงการออกจากมหาวิทยาลัย 3 ประการ คือ

1. อำนาจหน้าที่ในการบัญญัติกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นหลัก หรือแนวทางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เช่น ออกมติ ก.ม. กำหนดหลักสูตรและวิธีการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกและวิธีการคัดเลือก การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินประสิทธิภาพการสอน และการปฏิบัติหน้าที่ของอาจารย์ กำหนดอัตราเงินเดือน ตามคุณวุฒิ หรือประสบการณ์ เป็นต้น

2. อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยตามกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานกลาง ซึ่ง ก.ม.เป็นผู้กำหนดขึ้นในเรื่องต่าง ๆ เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับการรับโอนข้าราชการประเภทอื่นมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ การบรรจุบุคคลกลับเข้ารับราชการ เป็นต้น

3. อำนาจหน้าที่ในการให้ความยุติธรรมแก่การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย เช่น การรับ และพิจารณาตรวจสอบคำอุทธรณ์ของข้าราชการที่ถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัย โดยสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพิ่มเติม หรือพิจารณาตรวจสอบรายงานการลงโทษทางวินัยที่มหาวิทยาลัยเสนอมาสอบสวนใหม่ในกรณีที่ถูกผู้บังคับบัญชาได้ลงโทษ หรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใดไปแล้วไม่ได้รับความยุติธรรม หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ และทำคำเสนอแนะเสนอต่อนายกรัฐมนตรีให้พิจารณาสั่งการ เป็นต้น

เนื่องจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.ม. ดังกล่าวมาแล้วกว้างขวางมาก ฉะนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ม. จึงมีผู้ช่วยเหลือถึง 3 ลักษณะด้วยกันคือ

1. งานประจำ งานประจำนั้น ก.ม. มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญด้านต่าง ๆ เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.ม.วิสามัญ" เพื่อทำการใด ๆ แทน ก.ม.³⁰

³⁰ กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519), ข้อ 6.

2. งานเฉพาะกิจ นอกจากคณะกรรมการวิสามัญชุดต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลืองานประจำของ ก.ม.ดังกล่าวแล้ว ก.ม.ยังอาจแต่งตั้ง อ.ก.ม.วิสามัญเฉพาะกิจ เพื่อช่วยเหลือ ก.ม.ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เมื่อเสร็จภารกิจดังกล่าวแล้วก็ยุบเลิกไป เช่น อ.ก.ม.วิสามัญเพื่อพิจารณาผลงานทางวิชาการด้านต่าง ๆ อ.ก.ม.วิสามัญเพื่อทำหน้าที่ศึกษาและกลั่นกรองผลการสัมมนาฯ เป็นต้น ³¹

3. อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย นอกจากที่กล่าวมา 2 ข้อแล้ว ก.ม.ยังมี อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นอนุกรรมการวิสามัญประจำทุกมหาวิทยาลัยเป็นผู้ช่วยเหลือ ก.ม.ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ก.ม.มอบหมาย และตามที่กำหนดไว้ในกฎทรวง ³²

2. คณะกรรมการวิสามัญ (อ.ก.ม.วิสามัญ)

ภายใต้บทบัญญัติกฎทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ข้อ 6 ให้อำนาจ ก.ม.แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นทำหน้าที่เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนแทนได้ ในขณะนี้คณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ แทน ก.ม. เป็นประจำอยู่ 7 คณะ ³³ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวนแตกต่างกันไป โดยแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถ ตลอดจนมีประสบการณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของ ก.ม. ซึ่งมีทั้งที่เกษียณอายุราชการไปแล้ว และรับราชการอยู่ในวงวิชาการแขนงต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย

³¹หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ สร 0104/9617, วันที่ 16 มิถุนายน 2525 เรื่อง "การแต่งตั้ง อ.ก.ม.วิสามัญเพื่อทำหน้าที่ประเมินผลงานทางวิชาการสาขาต่าง ๆ"

³²กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519), ข้อ 7.

³³หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0104/3804 ลงวันที่ 8 เมษายน 2529, และประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เรื่อง แต่งตั้ง อ.ก.ม.วิสามัญ รวม 7 คณะ, วันที่ 4 เมษายน 2529.

และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานมหาวิทยาลัยบางหน่วยงาน และ อ.ก.ม. วิสัณณอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระของ ก.ม. ชุดที่แต่งตั้ง อ.ก.ม. วิสัณณ นั้น

จำนวน อ.ก.ม. วิสัณณคณะต่าง ๆ และจำนวนกรรมการของแต่ละคณะในแต่ละวาระ การดำรงตำแหน่ง (2 ปี) อาจเปลี่ยนแปลงได้มากน้อยตามความเหมาะสม และความจำเป็น ในขณะนั้น ซึ่งในเรื่องนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ ในทางปฏิบัติโดยทั่ว ๆ ไป กรรมการ อ.ก.ม. วิสัณณ มักจะได้รับแต่งตั้งอีกติดต่อกัน และกรรมการบางรายเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และ อ.ก.ม. วิสัณณชุดต่าง ๆ นี้ ปฏิบัติหน้าที่โดยวิธีการอันเดียวกันกับการประชุมของ ก.ม.

อ.ก.ม. วิสัณณทั้ง 7 คณะ ซึ่งทำหน้าที่ต่าง ๆ แทน ก.ม. ในปัจจุบันมีดังต่อไปนี้

2.1 คณะอนุกรรมการวิสัณณเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการ เรียกชื่อย่อว่า

"อ.ก.ม. ตำแหน่งทางวิชาการ" กรรมการคณะนี้ประกอบด้วยบุคคลที่ ก.ม. เห็นสมควรจำนวนหนึ่ง ปัจจุบันมีกรรมการ 16 คน มีหน้าที่ทำการแทน ก.ม. ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ การพิจารณาคุณลักษณะและผลงาน ทางวิชาการของผู้เสนอขอแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการ และกิจการอื่น ๆ ที่ ก.ม. มอบหมาย ³⁴

2.2 คณะอนุกรรมการวิสัณณเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน เรียกชื่อย่อว่า

"อ.ก.ม. ตำแหน่งและอัตราเงินเดือน" กรรมการคณะนี้ประกอบด้วย บุคคลที่ ก.ม. เห็นสมควร จำนวนหนึ่ง ปัจจุบันมีกรรมการ 16 คน มีหน้าที่ทำการแทน ก.ม. ในเรื่องเกี่ยวกับตำแหน่ง และอัตราเงินเดือน และกิจการอื่นที่ ก.ม. มอบหมาย ³⁵

³⁴ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย, เรื่อง "ตั้ง อ.ก.ม. วิสัณณเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการ", วันที่ 4 เมษายน 2529.

³⁵ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย, เรื่อง "ตั้ง อ.ก.ม. วิสัณณเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน", วันที่ 4 เมษายน 2529.

2.3 คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับอัตรากำลังและระบบราชการ เรียกชื่อย่อว่า "อ.ก.ม.อัตรากำลังและระบบราชการ" อ.ก.ม.คณะนี้ประกอบด้วยบุคคลที่ ก.ม. เห็นสมควร จำนวนหนึ่ง ปัจจุบันมีกรรมการ 14 คน มีหน้าที่ทำการแทน ก.ม. ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดอัตรากำลัง การตั้งตำแหน่งเพิ่มเติม ค่าตอบแทน สวัสดิการ การพัฒนาสมรรถภาพข้าราชการ นโยบายการบริหารงานบุคคล และระบบราชการ รวมทั้งเรื่องระเบียบประวัติข้าราชการและกิจการอื่นตามที่ ก.ม.มอบหมาย ³⁶

2.4 คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ เรียกชื่อย่อว่า "อ.ก.ม.วินัยและการออกจากราชการ" อ.ก.ม.คณะนี้ประกอบด้วย บุคคลที่ ก.ม. เห็นสมควร จำนวนหนึ่ง ปัจจุบันมีกรรมการ 14 คน มีหน้าที่ทำการแทน ก.ม. ในเรื่องเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และกิจการอื่นตามที่ ก.ม.มอบหมาย ³⁷

2.5 คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เรียกชื่อย่อว่า "อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์" อ.ก.ม.คณะนี้ประกอบด้วยบุคคลที่ ก.ม. เห็นสมควรจำนวนหนึ่ง ปัจจุบันมีกรรมการ 12 คน มีหน้าที่ทำการแทน ก.ม. ในเรื่องเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ รวมทั้งเรื่องการค้าเงินทางวินัย และการออกจากราชการที่เป็นกรณีเกี่ยวเนื่องกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์และกิจการอื่นตามที่ ก.ม.มอบหมาย ³⁸

³⁶ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย, เรื่อง "ตั้ง อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับอัตรากำลังและระบบราชการ", วันที่ 4 เมษายน 2529.

³⁷ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย, เรื่อง "ตั้ง อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ", วันที่ 4 เมษายน 2529.

³⁸ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย, เรื่อง "ตั้ง อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์", วันที่ 4 เมษายน 2529.

2.6 คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการ เรียกชื่อ
ย่อว่า "อ.ก.ม.กฎหมายและระเบียบราชการ" อ.ก.ม.คณะนี้ประกอบด้วยบุคคลที่ ก.ม.
เห็นสมควรจำนวนหนึ่ง ปัจจุบันมีกรรมการ 12 คน มีหน้าที่ทำการแทน ก.ม.ในเรื่องเกี่ยวกับ
การพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ และกิจการอื่นตามที่ ก.ม.มอบหมาย ³⁹

2.7 คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับคุณวุฒิ เรียกชื่อย่อว่า "อ.ก.ม.คุณวุฒิ"
ปัจจุบัน อ.ก.ม.คณะนี้มีกรรมการ 12 คน โดยแต่งตั้งจากบุคคลในชุดเดียวกันกับ อ.ก.พ.
วิสามัญเกี่ยวกับการสรรหาและพัฒนาข้าราชการของ ก.พ. มีหน้าที่ทำการแทน ก.ม. ในเรื่อง
เกี่ยวกับการพิจารณาคุณวุฒิและกิจการอื่นตามที่ ก.ม.มอบหมาย ⁴⁰

จะเห็นว่า โดยลักษณะอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของ อ.ก.ม.วิสามัญ ประกอบด้วย*
กรรมการจาก ก.ม.จำนวนหนึ่ง และบุคคลที่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยส่วนหนึ่ง
เข้ามาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นส่วนซึ่งมาก กับบุคคลภายนอกอีกส่วนหนึ่ง หากมองใน
ภาพรวมแล้ว องค์ประกอบของ อ.ก.ม.วิสามัญนั้น ประกอบด้วย

1. กรรมการจาก ก.ม.
2. ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย
3. ผู้บริหารมหาวิทยาลัย
4. ผู้แทนคณาจารย์
5. ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก

องค์ประกอบของ อ.ก.ม.วิสามัญนั้นได้มีข้อเสนอแนะจากการสัมมนาว่าต่อไปควรเพิ่ม
หรือรับให้ครอบคลุมเกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการ คุณภาพมาตรฐานและจริยธรรม การพัฒนาบุคลากรและ

³⁹ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย, เรื่อง "ตั้ง อ.ก.ม.
วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการ", วันที่ 4 เมษายน 2529.

⁴⁰ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย, เรื่อง "ตั้ง อ.ก.ม.
วิสามัญเกี่ยวกับคุณวุฒิ", วันที่ 4 เมษายน 2529.

* วิเคราะห์จากประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย
เรื่อง "แต่งตั้ง อ.ก.ม.วิสามัญรวม 7 คณะ", วันที่ 4 เมษายน 2529.

มาตรฐานทางวิชาการ ส่วนการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรเลือกจากบุคคลที่อุทิศเวลาให้กับภารกิจดังกล่าวได้ คือพร้อมที่จะทำงานได้อย่างเต็มที่⁴¹

อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับโครงสร้างองค์ประกอบของ อ.ก.ม. วิสามันต์นั้น ก.ม. ได้มีมติว่า ให้แต่งตั้งจาก⁴²

1. กรรมการจาก ก.ม.
2. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประกอบด้วย
 - 2.1 ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกตามที่ ก.ม. เสนอ
 - 2.2 ผู้ทรงคุณวุฒิ จากภายในมหาวิทยาลัย/สถาบัน ซึ่งมาจาก
 - ผู้ทรงคุณวุฒิผู้บริหารเสนอ ซึ่งมาจากข้าราชการสาย ก.ข. และ ก.
 - ผู้ทรงคุณวุฒิที่สภาอาจารย์เสนอ ซึ่งมาจากข้าราชการสาย ก.ข. และ ก.
 - ผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.ม. เสนอ ซึ่งมาจากข้าราชการสาย ก.ข. และ ก.

อ.ก.ม. วิสามันต์ต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับ ก.ม. ยกเว้นกรณีโดยตำแหน่ง และ อ.ก.ม. วิสามันต์ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เฉพาะกิจ

การแต่งตั้ง อ.ก.ม. วิสามันต์นี้ นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.ม. จะเป็นผู้แต่งตั้งโดยปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ในฐานะกรรมการและเลขานุการ ก.ม. เป็นผู้เสนอรายชื่อกรรมการไปยังประธาน ก.ม. แต่งตั้ง⁴³ เพื่อทำการแทนและช่วย ก.ม. กลับกรองงานต่าง ๆ อ.ก.ม. วิสามันต์มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ได้หมดทุกแห่ง เช่นเดียวกับ ก.ม. ในส่วนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งต่างกับ อ.ก.ม. เฉพาะกิจ หรือ อ.ก.ม. สามัญประจำมหาวิทยาลัย ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้เฉพาะที่ได้รับมอบหมาย หรือภายในมหาวิทยาลัยของตนเท่านั้น

⁴¹ข้อเสนอนี้ของกลุ่มสัมมนาฯ เรื่อง "พิจารณาผลการสัมมนาปัญหาการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย ระหว่าง 6-8 กันยายน 2528", รายงานการประชุม ก.ม. วาระพิเศษ, วันที่ 26 กันยายน 2529.

⁴²มติ ก.ม. ครั้งที่ 10/2529, วันที่ 26 กันยายน 2529.

⁴³หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0104/3804, ลงวันที่ 8 เมษายน 2529. เรื่องเดียวกัน.

3. คณะกรรมการสามัญประจำมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย)

อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยเป็นองค์การที่มีอำนาจตามกฎหมาย⁴⁴ ในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย รองจากองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) มีหน้าที่ปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนด และมีหน้าที่ช่วย ก.ม.ปฏิบัติการตามที่ ก.ม.มอบหมาย และให้ความเห็นแก่อธิการบดี ตามที่อธิการบดีปรึกษา

อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยประกอบด้วยอธิการบดี เป็นประธาน รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการศูนย์ สถาบัน หรือสำนัก และหัวหน้าแผนกอิสระ ถ้ามี เป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ อธิการบดีด้วยความเห็นชอบของอนุกรรมการ โดยตำแหน่งจะแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เป็นอนุกรรมการอีกจำนวนไม่เกิน 5 คน ก็ได้ อนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 2 ปี⁴⁵

ให้อธิการบดีแต่งตั้งรองอธิการบดีคนใดคนหนึ่ง เป็นเลขานุการ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย⁴⁶

มหาวิทยาลัยใดมีวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ ให้หัวหน้าของวิทยาลัยนั้นเป็นอนุกรรมการ โดยตำแหน่งด้วย⁴⁷

ในการปฏิบัติหน้าที่ของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ การอุทธรณ์ และการอื่นตามที่ ก.ม.กำหนด ก.ม.อาจกำหนดให้มีผู้แทนของกลุ่มข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เข้าร่วมประชุมในฐานะที่ปรึกษาด้วยก็ได้ จำนวนคุณสมบัติ การเลือกตั้ง และวาระการดำรงตำแหน่งของผู้แทนของกลุ่มข้าราชการพลเรือนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่ ก.ม.กำหนด⁴⁸

⁴⁴กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507, ข้อ 7.

⁴⁵เรื่องเดียวกัน.

⁴⁶เรื่องเดียวกัน.

⁴⁷เรื่องเดียวกัน.

⁴⁸เรื่องเดียวกัน, ข้อ 9.

การประชุม อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยปฏิบัติเช่นเดียวกันกับการประชุม ก.ม.⁴⁹ จะเห็นว่า องค์ประกอบของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง อันเป็นตำแหน่งผู้บริหารภายในมหาวิทยาลัยนั้น นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้อธิการบดี โดยความเห็นชอบของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง แต่งตั้ง อ.ก.ม.จากผู้ดำรงตำแหน่ง ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เป็น อ.ก.ม.อีกจำนวนไม่เกิน 5 คน ก็ได้ ในทางปฏิบัติ ของแต่ละมหาวิทยาลัยนั้น คงจะไม่เหมือนกัน ซึ่งอาจจะไม่แต่งตั้งเลย หรือแต่งตั้ง แต่อาจมี จำนวนไม่เท่ากัน เพราะเมื่อใช้คำว่าก็ได้ ก็จะเป็นดุลยพินิจของแต่ละมหาวิทยาลัยที่จะตั้ง หรือไม่ตั้งก็ได้ ฉะนั้นโครงสร้างของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยโดยหลักใหญ่แล้วจะเหมือนกัน แต่จำนวนกรรมการของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยนั้น จะแตกต่างกันไปตามลักษณะโครงสร้าง ของแต่ละมหาวิทยาลัย เพราะกฎหมายไม่ได้ระบุจำนวนที่แน่นอนไว้

สรุปได้ว่าองค์ประกอบของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

1. อนุกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บริหารในมหาวิทยาลัยตามที่ กฎหมายกำหนด
2. อนุกรรมการที่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไม่เกิน 5 คน ซึ่งได้รับการ แต่งตั้งโดยอธิการบดีด้วยความเห็นชอบของอนุกรรมการ โดยตำแหน่ง

ทั้งนี้ ก.ม. ได้มีมติให้มหาวิทยาลัย/สถาบัน เน้นการแต่งตั้ง อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย จากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้มากที่สุด⁵⁰ เพื่อให้แต่ละมหาวิทยาลัยรับผิดชอบ ในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการบริหารภายในมหาวิทยาลัยของคนที่ให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจาก ปรากฏว่าในทางปฏิบัติมหาวิทยาลัยหลายแห่ง มิได้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย หรือแต่งตั้งข้าราชการเข้าร่วมเป็น อ.ก.ม. ในจำนวนที่ยังไม่เหมาะสม ซึ่ง ก.ม. เห็นว่า เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 7.

⁵⁰ มติ ก.ม. ครั้งที่ 10/2529, วันที่ 26 กันยายน 2529.

ในระดับมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรที่ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย จะพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการเป็นอนุกรรมการสามัญประจำมหาวิทยาลัย โดยคำนึงถึงขนาด ลักษณะ และความเหมาะสมของแต่ละมหาวิทยาลัยด้วย⁵¹ แต่บางแห่ง เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น อ.ก.ม.จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มีการแต่งตั้งอาจารย์และข้าราชการเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการสามัญประจำมหาวิทยาลัย มาโดยตลอดแล้ว⁵²

อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย

1. อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 อันได้แก่ การบรรจุ และการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตั้งแต่ระดับ 9 ลงมา⁵³ การสอบแข่งขัน⁵⁴ สอบคัดเลือกและการคัดเลือก⁵⁵ การโอน การย้ายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย⁵⁶ การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์⁵⁷ เป็นต้น
2. มีอำนาจตั้งกรรมการเฉพาะกิจเพื่อทำการแทน ตามที่ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย มอบหมาย⁵⁸ การแต่งตั้งกรรมการเฉพาะกิจดังกล่าวได้แก่การแต่งตั้งกรรมการดำเนินการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกฯ หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาผลงานทางวิชาการ เป็นต้น

⁵¹หนังสือทบวงมหาวิทยาลัย ที่ ทม 0202/28047-62 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2529, เรื่อง "การแต่งตั้ง อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย"

⁵²หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ ทม 0301/12784 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2529, เรื่องเดียวกัน.

⁵³กฎหมาย ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)ฯ, ข้อ 24(2).

⁵⁴เรื่องเดียวกัน, ข้อ 20.

⁵⁵เรื่องเดียวกัน, ข้อ 28 (2).

⁵⁶เรื่องเดียวกัน, ข้อ 27, 29.

⁵⁷เรื่องเดียวกัน, ข้อ 9.

⁵⁸เรื่องเดียวกัน, ข้อ 8.

3. มีหน้าที่ปฏิบัติงานแทน ก.ม. ตามที่ได้รับมอบหมายเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยมีมติ ก.ม. เช่นการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ และรองศาสตราจารย์ เป็นต้น⁵⁹ จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยชั้นนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานรองลงมาจาก ก.ม. ตามที่จะได้รับมอบหมายเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยมีมติ ก.ม. ซึ่งไม่ใช่เป็นอำนาจที่ถาวร จะยกเลิกเมื่อไรก็ได้

4. ให้ความเห็นแก่อธิการบดี ตามที่อธิการบดีปรึกษาเป็นเรื่อง ๆ ไป

5. ในกรณีที่น่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับนั้น ให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ อ.ก.พ.กรม เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย⁶⁰

กล่าวโดยสรุป อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยเป็นองค์การการบริหารงานบุคคล ที่มีอำนาจมากที่สุดในการบริหารงานบุคคลภายในมหาวิทยาลัยของแต่ละมหาวิทยาลัย อันเป็นอำนาจที่รองจากองค์การกลางฯ (ก.ม.) มีความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลภายในมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกับที่สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์การสูงสุดในการบริหารงานทั่วไป ของมหาวิทยาลัย เป็นองค์การที่คัดสรรอำนาจผู้บริหารมหาวิทยาลัย ทั้งนี้อธิการบดีซึ่งเป็นผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาสูงสุดในมหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจในการสั่งการที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย เพราะอำนาจต่าง ๆ แทบทุกกรณีจะอยู่ที่ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะอธิการบดีจะสั่งการในเรื่องใด ต้องสั่งโดยอนุมัติ อ.ก.ม.นี้ทั้งสิ้น เช่นการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย⁶¹ เว้นแต่เป็นกรณีกฎหมายได้กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยเฉพาะ เช่นกรณีที่น่ากฎหมายอื่น⁶² มาใช้โดยอนุโลม ซึ่งกฎหมายในเรื่องนั้นได้กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา

⁵⁹หนังสือทบวงมหาวิทยาลัย ที่ ทม 0202/ว.2, ลงวันที่ 29 มีนาคม 2526.

⁶⁰กฎหมาย ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย ฉบับที่ 6(พ.ศ.2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507, ข้อ 10 วรรค 2.

⁶¹กฎหมาย ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)ฯ, ข้อ 24 (2).

⁶²เรื่องเดียวกัน, ข้อ 10.

โดยไม่ต้องผ่านองค์การใด เช่นในเรื่องที่เกี่ยวกับวินัยางกรณี⁶³ ฉะนั้นอำนาจของผู้บริหารในมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จึงถูกจำกัดลงโดยอำนาจของ อ.ก.ม.นี้ ซึ่งไม่เหมือนกับอำนาจของผู้บริหารในระบบราชการอื่นที่มีอำนาจในการสั่งการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ได้⁶⁴ อ.ก.พ. สามัญค่าต่าง ๆ เพียงแต่เป็นที่ปรึกษา และให้ความเห็นเท่านั้น แต่อำนาจวินิจฉัยสั่งการและการตัดสินใจยังคงเป็นผู้บริหาร ทั้งนี้เพราะระบบบริหารงานราชการโดยทั่วไปนั้น เป็นไปตามหลักการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งมีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้นนับตั้งแต่ชั้นสูงสุด คือรัฐมนตรีไปจนถึงชั้นต่ำสุด การวินิจฉัยสั่งการอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ ลดหลั่นกันลงไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดไว้⁶⁵ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนทั่วไปนั้น จะมี อ.ก.พ.สามัญในระดับต่าง ๆ จนถึง ก.พ. ซึ่งเป็นองค์การบริหารงานบุคคลสูงสุด และแต่ละองค์กรจะทำหน้าที่ให้คำปรึกษา และให้ความเห็นแก่ผู้บริหารในการบริหารงานบุคคลฯ แต่การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยนั้น ในระดับมหาวิทยาลัยจะมี อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้ง อ.ก.ม.กรม และ อ.ก.ม.กระทรวง เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหาร โดยผู้บริหารเป็นผู้ดำเนินการในนามของ อ.ก.ม.และโดยอนุมัติ อ.ก.ม. จากนั้นก็จะเป็นอำนาจของ ก.ม. ซึ่งเป็นองค์การในระดับสูงสุดในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในระดับนี้การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในระดับกระทรวงก็จะมีปลัดทรวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการในบางกรณี โดยอนุมัติ ก.ม.⁶⁶ ซึ่งรัฐมนตรีไม่มีอำนาจเหมือนกระทรวงอื่น ๆ ทั้งนี้ก็เนื่องจากระบบการบริหารงานในมหาวิทยาลัยนั้นใช้รูปแบบของการกระจายอำนาจในการปกครอง⁶⁷ ซึ่งเป็นระบบควบคุมกำกับ ไม่ใช่บังคับบัญชาเหมือนราชการอื่น ๆ จึงมีการถ่วงดุลย์และคานอำนาจกันระหว่างผู้บริหารกับองค์การบริหารต่าง ๆ

63 "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518", มาตรา 85.

64 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 71.

65 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216, และ 218ฯ และโปรดศึกษาจากส่วนที่ 1 ซึ่งได้กล่าวมาโดยละเอียดแล้ว.

66 กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519), ข้อ 24 (1).

67 โปรดศึกษาจากที่วิเคราะห์ไว้ในส่วนที่ 1 แล้ว.



ในแต่ละระดับ ตั้งแต่ระดับสูงสุดคือระดับกระทรวง จนถึงในระดับมหาวิทยาลัย การบริหารงาน มหาวิทยาลัยโดยมีองค์การบริหารต่าง ๆ จึงเป็นการทอนอำนาจของผู้บริหารไปด้วย ซึ่งเป็นข้อสรุปว่าทำไมผู้บริหารในมหาวิทยาลัยจึงไม่มีอำนาจในการสั่งการ เหมือนผู้บริหารในระดับกรม ซึ่งเป็นราชการที่มีฐานะเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารงานทั่วไป หรือการบริหารงานบุคคลก็ตาม

2. อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคล

ปัจจุบันการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 เป็นกฎหมายแม่บท และรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจออกกฎทบวง เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ⁶⁸ ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และวิธีการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้ในกฎทบวงฯ และกฎหมายดังกล่าว⁶⁹ ยังได้กำหนดให้น้ำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยโดยอนุโลม ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎทบวงฯ

ในกรณีให้น้ำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับนั้น ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ม. ให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ อ.ก.พ.กรม

⁶⁸พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507, มาตรา 4,5 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 217 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 18 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 18) พ.ศ.2520, มาตรา 7., และ

กฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507

⁶⁹กฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519), ข้อ 10.

เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ให้อำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งบรรจุตาม
กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามข้อ 24
และให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี เป็นอำนาจหน้าที่ของ
รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย หรืออธิการบดี แล้วแต่กรณี ⁷⁰

จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้น นอกจาก
องค์การกลางการบริหารงานบุคคลดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้บุคคลซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ***
มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไว้ด้วย ผู้บังคับบัญชานั้นมีหลายระดับ
สำหรับตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายต่าง ๆ มีดังนี้.-

1. นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร
ทุกตำแหน่ง สังกัดทุกกระทรวง ทบวง กรม ทุกส่วนราชการ
2. รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในมหาวิทยาลัย

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน.

*** ผู้บังคับบัญชา คือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมผู้บังคับบัญชาและสั่งการให้บุคคลอื่นตั้งแต่หนึ่งคน
ขึ้นไปปฏิบัติตาม ฉะนั้นผู้บังคับบัญชาจึงหมายถึงบุคคลที่เป็นหัวหน้า ตั้งแต่ระดับหัวหน้าแผนก
หัวหน้ากอง ไปจนถึงหัวหน้ารัฐบาล (ชูศักดิ์ เทียงตรง อ้างไว้แล้วในหน้า 101)

ฉะนั้นผู้บังคับบัญชาจึงมีหลายระดับตามที่กฎหมายกำหนด ได้มีกฎหมายที่กำหนด
เกี่ยวกับการบังคับบัญชาไว้หลายฉบับ คือ

1) กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้แก่ ประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 216 และ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515

2) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งส่วนราชการโดยเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติของ
มหาวิทยาลัย/สถาบันต่าง ๆ

3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507
และกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)ฯ

4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 และกฎ ก.พ.ที่เกี่ยวข้อง

3. ปลัดทรวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในทรวงมหาวิทยาลัยรองจากรัฐมนตรีว่าการทรวงมหาวิทยาลัย

4. อธิการบดี เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบงานที่ปวงของมหาวิทยาลัย

5. คณบดี เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของคณะหรือบัณฑิตวิทยาลัยแล้วแต่กรณี

6. หัวหน้าแผนกอิสระ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของแผนกอิสระ

7. ผู้อำนวยการหรือหัวหน้าหน่วยงาน เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของวิทยาลัย สถาบัน สำนัก ศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น

8. หัวหน้าภาควิชา เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของภาควิชา

9. ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หรือหัวหน้าส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเทียบเท่ากองหรือแผนก แล้วแต่กรณี เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของกองหรือแผนก

10. รองนายกรัฐมนตรี รองปลัดทรวงมหาวิทยาลัย ผู้ช่วยปลัดทรวงมหาวิทยาลัย รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดี รองหัวหน้าแผนกอิสระ รองหัวหน้าภาควิชา รองผู้อำนวยการสถาบัน สำนัก ศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ถือเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายด้วย แต่ที่จะกล่าวต่อไปนี้จะเฉพาะผู้บังคับบัญชาในระดับสูงอันได้แก่

1. รัฐมนตรีว่าการทรวงมหาวิทยาลัย

2. ปลัดทรวงมหาวิทยาลัย

3. อธิการบดี

ผู้บังคับบัญชากำลังกล่าววนนอกจากมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจาก ก.ม. หรือ อ.ก.ม.ด้วย เพราะในบางกรณี องค์การดังกล่าวได้มอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่ดำเนินการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยแทนได้ ⁷¹

71

มติ ก.ม.ต่าง ๆ และเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะทำงาน เพื่อศึกษาเกี่ยวกับงานเลขานุการ ก.ม., 2529.

1. รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวง⁷² ฉะนั้นจึงมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการที่อยู่ใต้อำนาจบัญชาทุกระดับ การปกครองบังคับบัญชานั้นอาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ⁷³

ก. การบังคับบัญชาในการบริหารทั่วไป ได้แก่ การควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตามนโยบาย แผน กฎหมาย ระเบียบและคำสั่ง ซึ่งควรจะสั่งการแก่ข้าราชการได้ทุกแผนก และระดับชั้น

ข. การบังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การแต่งตั้ง ย้าย เลื่อนตำแหน่ง และการบำเหน็จความชอบ

นอกจากนี้อำนาจของผู้บังคับบัญชานั้น อาจจำแนกได้ 4 อย่าง คือ⁷⁴

1. อำนาจที่จะออกคำสั่งให้ผู้อยู่ใต้อำนาจปฏิบัติ
2. อำนาจควบคุมกิจการที่อยู่ใต้อำนาจปฏิบัติ
3. อำนาจที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้อำนาจ
4. อำนาจที่จะให้บำเหน็จความดีความชอบแก่ผู้อยู่ใต้อำนาจ

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นว่าอำนาจตามข้อ 1 และข้อ 2 เป็นอำนาจในการบังคับบัญชาในการบริหารทั่วไป และอำนาจตามข้อ 3 และข้อ 4 เป็นอำนาจในการบังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคล ซึ่งทั้งหมดถือเป็นลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง คือถือการติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ ตามลำดับ นั่นคือการมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ (Hierarchy)⁷⁵

⁷²ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 วันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 27.

⁷³หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0203/ว.245 ลงวันที่ 25 กันยายน 2523 "เรื่องแนวทางการกำหนดส่วนราชการและจัดอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน" หน้า 9.

⁷⁴ประยูร กาญจนกุล "คำบรรยายกฎหมายปกครอง", หน้า 123.

⁷⁵เรื่องเดียวกัน.

อำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2520 มาตรา 4 ดังได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่ 1 โดยมีคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 9 คน เป็นกรรมการ มีหน้าที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็น แก่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย⁷⁶ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ของรัฐมนตรีว่าการทบวงนั้น มีดังนี้

1. กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด⁷⁷
2. ในกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับนั้น ให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย⁷⁸
3. นำรายชื่อ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์ เสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง⁷⁹

⁷⁶ พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2520 มาตรา 5 และมาตรา 6

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน มาตรา 4(3)

⁷⁸ กฎทบวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ข้อ 1 วรรค 3

⁷⁹ กฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ๗ ข้อ 24 (1)

9 พฤศจิกายน 2528

4. เป็นรองประธาน ก.ม. ในกรณีที่ประธาน ก.ม. ไม่สามารถมาประชุมได้ รองประธานก็จะทำหน้าที่เป็นประธาน ก.ม. แทน จึงมีอำนาจในการเรียกประชุม ออกเสียง ตัดสินชี้ขาดปัญหาในที่ประชุมได้ และในหลายกรณีก็จะทำหน้าที่แทนประธาน ตามที่ได้รับมอบหมาย เช่น การแต่งตั้ง อ.ก.ม. วิสามัญต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ อ.ก.ม. วิสามัญเพื่อทำหน้าที่ประเมินผลงาน ทางวิชาการสาขาต่าง ๆ⁸⁰ นอกจากนี้ก็มีหน้าที่เช่นเดียวกับ ก.ม. คนอื่น ๆ มีบทบาทในฐานะ กรรมการ ก.ม. คนหนึ่ง

5. ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ ทบวงมหาวิทยาลัย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยทุกแห่ง ต้องควบคุมดูแลการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ให้ถูกต้อง เป็นไปตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายนั้น ๆ รวมทั้งเรื่องที่มีบัญญัติไว้อันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยด้วย

6. มีอำนาจออกกฎทรวง โดยเฉพาะกฎทรวงที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ควบคุม ดูแล และ เสนอแนะการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตามที่เห็นสมควรตามอำนาจ หน้าที่ได้อย่างเต็มที่ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และสามารถที่จะเสนอแก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าวได้ ทั้งนี้ โดยผ่านขบวนการตามขั้นตอนต่าง ๆ ในการบัญญัติกฎหมาย นั้น ๆ

7. อนุมัติให้ข้าราชการเดินทางไปประเทศในเครือคอมมิวนิสต์ (ประเทศสังคมนิยม) ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางไปราชการหรือด้วยเหตุผลอื่นใด เช่น ไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน สัมมนา ไปปฏิบัติภารกิจ ประชุมทางวิชาการ และอื่น ๆ⁸¹ ซึ่งมีอำนาจอนุมัติในฐานะเจ้ากระทรวง

8. อนุมัติให้ข้าราชการเดินทางไปดูงาน ณ ต่างประเทศ เกินกว่า 60 วัน⁸² ในฐานะเจ้ากระทรวง

⁸⁰ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร 0104/9617 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2525

⁸¹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0201/ว.49 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2521

⁸² หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0202/ว.135 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2519

2. ปลัดทรวงมหาวิทยาลัย

ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ปลัดทรวงมหาวิทยาลัย เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายข้าราชการประจำ มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในทรวง และกำกับเร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในทรวง และเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการในทรวง รองจากรัฐมนตรี⁸³ ส่วนอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ที่เป็นของปลัดทรวงมหาวิทยาลัยนั้น ได้แก่

1. เป็นกรรมการและเลขานุการ ก.ม.⁸⁴
2. มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย ในระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์ ทั้งนี้โดยอนุมัติของ ก.ม.⁸⁵
3. ในกรณีที่น่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และ ระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น อำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการตามข้อ 2 เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดทรวง มหาวิทยาลัย ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้นกำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 และ 11 โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี⁸⁶ ซึ่งกำหนดไว้แตกต่างกัน
4. ในกรณีที่น่ากฎหมายตามข้อ 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลม อำนาจหน้าที่ของ ปลัดทรวงเป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดทรวงมหาวิทยาลัย⁸⁷
5. มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจาก ก.ม. ในฐานะเลขานุการ ก.ม.

⁸³ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 วันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 28.

⁸⁴กฎหมาย ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2520)ฯ

⁸⁵กฎหมาย ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)ฯ ข้อ 24(1) และกฎหมาย ฉบับที่ 6(พ.ศ.2528)ฯ, ข้อ 2 (1)

⁸⁶กฎหมาย ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2528)ฯ, ข้อ 1. และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน, พ.ศ.2518 มาตรา 44 (1)

⁸⁷เรื่องเดียวกัน.

6. อนุมัติให้ข้าราชการลาศึกษา ฝึกอบรม กูงาน ประชุมสัมมนา ไปปฏิบัติงาน ตามโครงการแลกเปลี่ยนอาจารย์ ณ ต่างประเทศ ทุกประเภทที่นอกเหนือจากอำนาจของ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย⁸⁸ และอนุมัติให้ข้าราชการลาศึกษาต่อภายในประเทศ เป็นกรณีพิเศษ เช่น กรณียกเว้นคุณสมบัติตามที่กำหนด และลาเกินระยะเวลาที่กำหนด⁸⁹ ทั้งนี้ ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายประจำในทบวงมหาวิทยาลัย

3. อธิการบดี

ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ อธิการบดีนั้นเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบงานทั้งปวงของมหาวิทยาลัย ส่วนอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลที่เป็น ของอธิการบดีนั้น ได้แก่

1. เป็นประธาน อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย⁹⁰
2. แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเป็น อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยจำนวนไม่เกิน 5 คน ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยโดย คำแห่ง⁹¹
3. แต่งตั้งรองอธิการบดีคนใดคนหนึ่ง เป็นเลขานุการ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย⁹²
4. มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย ตั้งแต่ระดับ 9 ลงมา ทั้งนี้โดยอนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย⁹³

⁸⁸ระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม และกูงาน ณ ต่างประเทศ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2518 ข้อ 5 (ข) และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0203/ว.80 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2518

⁸⁹ระเบียบทบวงมหาวิทยาลัยว่าด้วยการให้ข้าราชการทบวงมหาวิทยาลัย ไปศึกษาต่อ ภายในประเทศ พ.ศ.2527

⁹⁰กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)ฯ, ข้อ 7.

⁹¹เรื่องเดียวกัน.

⁹²เรื่องเดียวกัน.

⁹³กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)ฯ ข้อ 24 (2) และกฎทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2528)ฯ, ข้อ 2 (2)

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการไว้ดังนี้.-⁹⁴

1. รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9
2. อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งระดับ 7 และ 8 โดยได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง
3. อธิบดีผู้บังคับบัญชา หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ระดับ 6 ลงมา
4. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 4 ลงมา ส่วนการสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น เป็นไปตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518
5. มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตามที่กฎหมายกำหนด ⁹⁵
6. ในกรณีที่น่ากฎหมายอื่นมาใช้บังคับ อำนาจหน้าที่ของอธิบดีเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิการบดี ⁹⁶
7. มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจาก ก.ม. โดยอนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย
8. มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของแต่ละมหาวิทยาลัย เช่น การแต่งตั้งอาจารย์พิเศษตามคำแนะนำของคณบดี หัวหน้าแผนกอิสระ ผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ⁹⁷

⁹⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, มาตรา 44(2)(3)(5)(6)

⁹⁵กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ข้อ 10 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, มาตรา 85.

⁹⁶กฎทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2528), ข้อ 1.

⁹⁷"พระราชบัญญัติระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522", มาตรา 36. และไปรคศึกษาจากพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ด้วย, ในเรื่องเดียวกันนี้.

9. เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปร่วมประชุม สัมมนา และไปราชการ
ณ ต่างประเทศ ในระยะเวลาไม่เกิน 3 สัปดาห์ โดยไม่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน ⁹⁸

4. หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการ
พลเรือนในมหาวิทยาลัย

ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงาน
บุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ไม่ได้บัญญัติถึงองค์การหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่
เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้ แต่บัญญัติไว้ใน
พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2520 มาตรา 12
ซึ่งให้สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการ
พลเรือนในมหาวิทยาลัย ⁹⁹

จากการแบ่งส่วนราชการในทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย
เป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุม และประสาน
แผนปฏิบัติ ตรวจสอบ ประเมินผล ดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย
ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามแผนงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และสอดคล้องกับ
นโยบายของรัฐ ดำเนินการและวางแผนร่วมกับมหาวิทยาลัยในการจัดการศึกษาพัฒนาและปรับปรุง
การศึกษาพิจารณาและเสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณของมหาวิทยาลัย พิจารณาการจัดตั้ง
ขยาย ยุบ รวม และเลิกล้มมหาวิทยาลัย คณะหรือแผนก/ภาควิชา พิจารณาวิเคราะห์หลักสูตร
เพื่อเสนอความเห็น จัดทำสถิติและมาตรฐานทางสถิติ วิเคราะห์ วิจัย สนับสนุนการกำหนดนโยบาย
และแผน ตลอดจนคุณภาพมาตรฐานการบริหารงานบุคคล และการศึกษาในมหาวิทยาลัย ¹⁰⁰

⁹⁸ คำสั่งทบวงมหาวิทยาลัย ที่ 14/2525, "เรื่องมอบอำนาจให้อธิการบดีเป็นผู้อนุญาต
ให้ข้าราชการไปต่างประเทศ"

⁹⁹ "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2520,
มาตรา 12.

¹⁰⁰ กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย "การแบ่งส่วนราชการ
สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย", พฤศจิกายน 2525, หน้า 11.

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย แบ่งส่วนราชการออกเป็น 7 กอง คือ 101

1. กองกลาง
2. กองการเจ้าหน้าที่
3. กองวิชาการ
4. กองแผนงาน
5. กองวิทยาลัยเอกชน (กองสถาบันอุดมศึกษาเอกชน)
6. กองบริการการศึกษา
7. กองวิเทศสัมพันธ์

จากส่วนราชการดังกล่าว กองที่ได้รับมอบให้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คือ กองการเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและการแบ่งส่วนราชการดังนี้.-

กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดทบวง

มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสังกัดสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การพิจารณาคุณวุฒิ วินัย การตรวจสอบและควบคุมทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไปศึกษา ฝึกอบรม ศึกษาดูงาน ประชุม สัมมนา ณ ต่างประเทศ และในประเทศ รวมทั้งงานอื่น ๆ ที่อยู่ในหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) แบ่งงานภายในกองออกเป็น 6 งาน คือ 102

1. งานการเจ้าหน้าที่
2. งานการศึกษาและฝึกอบรม
3. งานทะเบียนประวัติและตรวจสอบ
4. งานวินัยและนิติการ
5. งานตำแหน่งและอัตราเงินเดือน
6. งานตำแหน่งทางวิชาการและพิจารณาคณวุฒิ

101 "พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดทบวง ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2521", มาตรา 4. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 95 ตอนที่ 73 ฉบับพิเศษ 21 กรกฎาคม 2521, หน้า 87-89.

102 กองการเจ้าหน้าที่, "การแบ่งส่วนราชการ", หน้า 14.

หน่วยงานในกองการเจ้าหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของ ก.ม. มี 4 งาน คือ

1. งานทะเบียนประวัติและตรวจสอบ
2. งานตำแหน่งทางวิชาการและพิจารณาคุณวุฒิ
3. งานตำแหน่งและอัตราเงินเดือน
4. งานวินัยและนิติการ

ซึ่งมีขั้นตอนของการดำเนินงานพอสรุปได้ว่า งานที่เสนอเข้ามายังกองการเจ้าหน้าที่ หากมีใบงานการเจ้าหน้าที่ หรืองานข้าราชการลาศึกษาและฝึกอบรม ก็จะเข้าไปยัง 4 งานดังกล่าวข้างต้นตามลักษณะงาน ก่อนที่จะเสนอไปยังเลขานุการ ก.ม. อ.ก.ม.วิสามัญชุดต่าง ๆ และ ก.ม.ตามลำดับ ดังนี้

1. ชั้นที่อยู่ในระหว่างการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจจะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องของแต่ละฝ่าย การขอข้อมูลเพิ่มเติม รวมทั้งถ้าจำเป็นก็ต้องไปออกศึกษาและวิเคราะห์ ณ มหาวิทยาลัย/สถาบัน ถ้าเป็นเรื่องที่มีระเบียบกฎเกณฑ์วางไว้ชัดเจนแล้ว หรือที่ระบุให้อ่านาจเลขานุการ ก.ม.พิจารณาได้ เจ้าหน้าที่จะทำการวิเคราะห์ และเสนอปลัดทรวงมหาวิทยาลัย ในฐานะเลขานุการ ก.ม.พิจารณาและแจ้งมหาวิทยาลัยต่อไป

2. เรื่องที่ต้องนำเสนอ อ.ก.ม.วิสามัญประเภทต่าง ๆ ได้แก่ เรื่องที่ต้องการคำวินิจฉัยชี้ขาด เรื่องที่ไม่มีกฎเกณฑ์วางไว้ เรื่องที่มีปัญหา หรือเรื่องนโยบาย ในบางกรณีเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งให้มีระดับสูงขึ้นบางระดับ จำเป็นต้องตั้ง อ.ก.ม.วิสามัญเพื่อประเมินผลงานทางวิชาการ เมื่อ อ.ก.ม.ดังกล่าวประเมินผลงานทางวิชาการเสร็จแล้ว ก็ต้องนำกลับไปเสนอ อ.ก.ม.ที่แต่งตั้ง แล้วจึงเสนอ ก.ม.ต่อไป

อนึ่ง เรื่องที่นำเสนอ อ.ก.ม.วิสามัญเพื่อประเมินผลงานทางวิชาการ หรือเรื่องที่แต่งตั้งคณะทำงาน ซึ่งเป็นขั้นตอนต่อจากข้างต้น เรื่องเหล่านี้จะใช้เวลาพิจารณาเป็นพิเศษ เพราะต้องการความละเอียดรอบคอบ

3. เรื่องที่ต้องนำเสนอ ก.ม. เป็นเรื่องที่ ก.ม.ระบุไว้ว่า ต้องนำเสนอ ก.ม. เพราะเป็นอำนาจของ ก.ม. ที่จะพิจารณาเอง ซึ่งไม่ได้มอบหมายไว้ให้ใครทำแทน หรือเป็นเรื่องที่มีปัญหาจาก อ.ก.ม.วิสามัญประเภทต่าง ๆ ซึ่งโดยปกติแล้ว ก.ม.จะมีการประชุมเดือนละ 1 ครั้ง

4. มีบางเรื่องที่ต้องเสนอไปยังนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีชี้ขาด เช่น เรื่องทางด้านวินัย ด้านกฎหมาย เป็นต้น

สรุปได้ว่า การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลของ ก.ม. นั้น ก.ม. มิได้ทำงานด้วยตนเอง แต่ใช้ระบบการมอบอำนาจให้ อ.ก.ม. วิสามัญชุดต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่ประจำแทน ก.ม. และทำหน้าที่เฉพาะกิจเป็นกรณี ๆ ไป กับได้มอบหมายให้ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย เป็นผู้ช่วยเหลืออีกด้านหนึ่งด้วย ทั้งนี้ โดยมีกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการทุก ๆ อ.ก.ม. วิสามัญ เนื่องจาก ก.ม. ยังไม่มีหน่วยงานที่จะทำหน้าที่เลขานุการของตนเองขึ้นโดยเฉพาะ ดังเช่นของ ก.พ. การดำเนินงานการบริหารงานบุคคลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยนั้น จะสิ้นสุดที่มหาวิทยาลัย แล้วแจ้ง ก.ม. เพื่อทราบและตรวจสอบความถูกต้องในบางเรื่อง ส่วนการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เสนอมายัง ก.ม. นั้น จะผ่านขั้นตอนการพิจารณาต่าง ๆ กัน ขึ้นอยู่กับประเภทของเรื่องที่เสนอมา บางเรื่องต้องผ่านเข้าไปจนถึง ก.ม. พิจารณาอนุมัติแล้ว จึงตอบมติไปยังมหาวิทยาลัย บางเรื่องการพิจารณาอนุมัติก็จะสิ้นสุดที่ อ.ก.ม. วิสามัญฯ และบางเรื่องเลขานุการ ก.ม. ก็สามารถพิจารณาอนุมัติได้เอง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ ก.ม. ว่า จะมอบหมายให้ อ.ก.ม. วิสามัญฯ และเลขานุการ ก.ม. พิจารณาอนุมัติได้ในเรื่องประเภทใด สำหรับเรื่องที่ยอมมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยนั้น ส่วนมากจะเป็นเรื่องที่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางซึ่ง ก.ม. เป็นผู้กำหนดไว้แน่นอนในการพิจารณาแล้ว หรือเรื่องที่ไม่ค่อยมีปัญหา ไม่ยุ่งยากซับซ้อน หรือไม่ใช่เรื่องนโยบาย หรือเรื่องที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของมหาวิทยาลัย อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยก็สามารถพิจารณาคำเนินการได้โดยไม่ต้องเสนอ ก.ม.

การปฏิบัติงานของ ก.ม. ที่ดำเนินอยู่ปัจจุบันนั้นนอกจากงานประจำดังกล่าวแล้ว ก็มีงานพัฒนาระบบ เพราะปัญหาเกี่ยวกับการนำกฎหมายและระเบียบของ ก.พ. มาใช้กับระบบของ ก.ม. โดยอนุโลมในบางเรื่องนั้น นับได้ว่าเป็นเรื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณา เพราะไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย และทำให้การทำงานของ ก.ม. ไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากสถานการณ์และปัญหาของมหาวิทยาลัยนั้นแตกต่างกับของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แม้ว่าจะจะเป็นระบบราชการเหมือนกันก็ตาม ¹⁰³

¹⁰³อธิบายไว้ในส่วนที่ 1 แล้ว.

อาจกล่าวได้ว่า ตามกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ให้อำนาจการบริหารงานบุคคลไว้ที่ ก.ม. โดยที่รัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้บริหารตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการประจำในทบวงมหาวิทยาลัย และอธิการบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไม่มีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เว้นแต่กฎหมายจะได้บัญญัติไว้ว่าให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา¹⁰⁴ เนื่องจากอำนาจของผู้บริหารดังกล่าวถูกถ่วงดุลย์และคักทอนโดย ก.ม. และ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการบริหารมหาวิทยาลัยที่ว่า ให้มหาวิทยาลัยอิสระและถูกควบคุมน้อยที่สุด ทั้งด้านการบริหารงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัย รวมตลอดทั้งด้านการบริหารงานบุคคลด้วย และเป็นไปตามหลักการในการแยกองค์การกลางการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยออกจากองค์การกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตามลักษณะงานของมหาวิทยาลัยด้วย

ฉะนั้นอำนาจการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยจึงเป็นอำนาจขององค์การกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ผู้บริหารทุกระดับดังกล่าวจะใช้อำนาจได้ก็โดยเฉพาะที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น นอกจากที่กฎหมายกำหนดแล้ว จะต้องกระทำโดยอนุมัติของ ก.ม. และ อ.ก.ม. ซึ่งผ่านขบวนการตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งแตกต่างกับอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนนั้นแบ่งอำนาจไว้ถึง 6 ระดับ คือ ระดับ ก.พ. นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด¹⁰⁵ การพิจารณา วินิจฉัย สั่งการ และอนุมัติในกรณีต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย ส่วนใหญ่แล้วผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งการ¹⁰⁶ เช่นการสั่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย สั่งลงโทษทางวินัย¹⁰⁷ โดยผ่านกระบวนการทางกฎหมาย การบรรจุ

¹⁰⁴โปรดศึกษาจากที่ได้สรุปไว้ตอนท้ายเกี่ยวกับเรื่อง อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย.

¹⁰⁵รายละเอียดโปรดศึกษาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518.

¹⁰⁶ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน.

¹⁰⁷"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518", มาตรา 82, 85, 86

แต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน ยกเว้นกรณีที่ได้เคยกล่าวมาแล้ว เช่น การสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 และ 11¹⁰⁸ และการสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะสั่งได้ก็โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีแล้ว¹⁰⁹ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของ ก.ม.แล้ว เห็นว่า แม้ว่า ก.ม.จะเป็นองค์การกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยอิสระแต่การบริหารงานของ ก.ม. หรือการวินิจฉัยปัญหาการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ ก.ม.ก็อาศัยแนวทางของ ก.พ. เป็นบรรทัดฐาน และนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้กับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยโดยอนุโลมในหลายเรื่อง ได้แก่

1. การทดลองปฏิบัติราชการ¹¹⁰
2. การบรรจุกลับเข้ารับราชการ¹¹¹
3. การให้ได้รับเงินเดือนตามตำแหน่ง ตามข้อ 15 และข้อ 17 แห่งกฎทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)¹¹² ซึ่งรวมถึงการใช้บัญชีเงินเดือนท้ายกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ด้วย
4. การกำหนดตำแหน่งให้เป็นระดับสูงขึ้น¹¹³
5. การเลื่อนชั้นเงินเดือน¹¹⁴

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 44(1)

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 63 (1)

¹¹⁰ กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)ฯ ข้อ 10 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, มาตรา 46.

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 57,58.

¹¹² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37.

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 32. (อาศัยเทียบเคียงเฉพาะข้าราชการสาย ก.)

¹¹⁴ กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)ฯ, ข้อ 10,24 และกฎทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2528)ฯ ข้อ 2 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, มาตรา 62.

6. การรักษาการในตำแหน่ง ¹¹⁵
7. วินัย และการรักษาวินัย ¹¹⁶
8. การออกจากราชการ ¹¹⁷
9. การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ ¹¹⁸ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของ ก.ม. นั้น ไม่ต่างไปจากอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เลย ในส่วนที่นำกฎหมาย และระเบียบวิธีการปฏิบัติของ ก.พ. มาใช้ในการดำเนินงาน แต่ถ้าจะพิจารณาด้านความเป็นอิสระจากกันนั้น อาจกล่าวได้ว่า ในด้านกฎหมายระเบียบต่าง ๆ แม้จะนำเอาของ ก.พ. มาใช้ แต่ก็มิได้นำมาใช้ทั้งหมดและมีได้หมายความว่า อำนาจหน้าที่ของ ก.ม. จะเป็นรอง ก.พ. หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของ ก.พ. การนำเอาระเบียบและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ของ ก.พ. มาใช้นั้น เป็นเพียงการนำเอามาเป็นแบบอย่าง เพราะ ก.พ. เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลอยู่แล้ว ย่อมมีระเบียบและวิธีการที่ดีและรัดกุมพอสมควรที่จะนำมาใช้เป็นแบบอย่างได้ และ ก.ม. ก็มีความเป็นอิสระจาก ก.พ. ทั้งนี้จะเห็นได้จากที่บัญญัติไว้ในข้อ 10 วรรค 2 แห่งกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวน ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ว่า "ในกรณีที่น่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับนั้น ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ม." เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ก.พ. ก็ยังเข้ามามีบทบาทในบางกรณี ทั้งนี้ เพราะในกรณีที่กฎทบทวนไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้ในเรื่องใดตามที่ระบุไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ก.ม. ยังจำเป็นต้องใช้กฎหมายของ ก.พ. มาเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานอยู่ รวมทั้งบัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ก็เป็นบัญชีเดียวกันกับที่ได้กำหนด

¹¹⁵กฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ข้อ 10 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, มาตรา 60.

¹¹⁶เรื่องเดียวกัน, มาตรา 65-93

¹¹⁷เรื่องเดียวกัน, มาตรา 94-101

¹¹⁸เรื่องเดียวกัน, มาตรา 102-107

ไว้สำหรับข้าราชการพลเรือนทั่ว ๆ ไป และแม้เรื่องการไปศึกษาฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ก.พ. ก็ยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลอยู่ในหลายเรื่องหลายประการ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าบางครั้ง ก.พ. ก็ปฏิบัติไปโดยที่ไม่ทราบปัญหาของมหาวิทยาลัย จึงอาจสรุปได้ว่า เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และวิธีการปฏิบัติในการดำเนินงานในหน้าที่แล้ว ก.ม. มีอำนาจเป็นของตนเองโดยอิสระจากการควบคุมของ ก.พ. แต่ภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในบางประการ ก.พ. ก็ยังสามารถเข้ามาวิพากษ์หาข้อได้

ทั้งนี้ เพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทสำหรับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย มีเพียง 5 มาตราเท่านั้น แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ออกกฎทบวงเพื่อกำหนดรายละเอียดให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้แล้วก็ตาม แต่กฎทบวงที่ออกมาที่ไม่สามารถครอบคลุมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยได้ทุกเรื่อง จึงจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายและระเบียบของ ก.พ. มาใช้โดยอนุโลม ซึ่งมีผลทำให้ ก.ม. ไม่สามารถดำเนินการตามหน้าที่ได้อย่างมีอิสระ โดยสมบูรณ์ในทุกด้านได้ดังกล่าวนั้นแล้ว

จากการนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับนั้น ย่อมจะเกิดผลกระทบในด้านการบริหารงาน และการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ โดยโครงสร้างขององค์การ ของระบบงาน และระบบข้าราชการพลเรือนทั้งสองประเภทนั้นแตกต่างกัน รวมทั้งแนวทางที่จะ ปฏิบัติต่างกันด้วย ทั้งในด้านการบริหารงานทั่วไปและการบริหารงานบุคคล แม้มหาวิทยาลัยจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งอยู่ในระบบรวมอำนาจ แต่ลักษณะสถานภาพ และธรรมชาติของมหาวิทยาลัย ทำให้มหาวิทยาลัยมีสถานะภาพเป็นราชการส่วนกลาง แต่ใช้หลักการบริหารงานตามระบบกระจายอำนาจ¹¹⁹ โดยหลักและข้อเท็จจริงแล้ว กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้สำหรับระบบข้าราชการพลเรือนสามัญ ย่อมจะเหมาะสม และใช้ได้ผลกับข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น แต่อาจจะไม่เหมาะสมสำหรับระบบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนอีกประเภทหนึ่ง ฉะนั้นการนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้กับข้าราชการพลเรือน

¹¹⁹ ใ้กล่าวโดยละเอียดในส่วนที่ 1 แล้ว.

ในมหาวิทยาลัย โดยอนุโลม จึงไม่เหมาะสม และเกิดปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งเกิดความไม่คล่องตัว ในการปฏิบัติงานเท่าที่ควรด้วย ¹²⁰

นอกจากนี้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะกฎทบวงนั้น ฐานะของกฎทบวงเป็นกฎหมายลำดับรอง หรือกฎหมายลูกบทที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และเป็นกฎหมายที่ออกโดยอำนาจบริหาร ซึ่งมีฐานะต่ำกว่าพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ตราขึ้นโดยอำนาจนิติบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้ด้วย ก็จะมีปัญหาเกิดขึ้นว่า การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ในส่วนนั้นจะใช้บังคับตามกฎหมายฉบับใด หากกฎหมายทั้งสองฉบับบัญญัติไว้ในเรื่องเดียวกัน สอดคล้องต่อกันก็จะไม่เกิดปัญหา แต่ถ้าเมื่อไรการใช้กฎหมายขัดแย้งกันจะมีปัญหาเกิดขึ้นว่าจะยึดถือตามหลักกฎหมายฉบับใด ในทางปฏิบัติก็จะต้องมีการวินิจฉัยตีความ และกรณีเช่นนี้ได้เกิดขึ้นแล้ว จึงถือเป็นกรณีตัวอย่าง ¹²¹ ที่ควรพิจารณา

กรณีตัวอย่างดังกล่าวมีข้อที่น่าพิจารณาได้ 2 ลักษณะคือ

1) ในเรื่องอำนาจและลำดับความสำคัญตามศักดิ์ของกฎหมาย (hierarchy of laws) ในบรรดากฎหมายลายลักษณ์อักษรทั้งหลาย ย่อมมีระดับชั้นต่างกัน ลำดับชั้นของกฎหมายย่อมจะ เรียงลดหลั่นกันไป ดังนี้ ¹²²

1. รัฐธรรมนูญ
2. พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย พระราชกำหนด พระบรมราชโองการ (ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ)

¹²⁰ จะกล่าวรายละเอียดในบทสรุป.

¹²¹ โปรดศึกษาจากภาคผนวก.

¹²² ศรีราชา เจริญพานิช "ศักดิ์ของกฎหมาย", เอกสารการสอนชุดวิชา ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กรุงเทพฯ : สหมิตรจำกัด 2526), หน้า 119.

3. พระราชกฤษฎีกา
4. กฎกระทรวง หรือกฎทรวง
5. เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล และข้อบัญญัติจังหวัด

พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมาย เป็นกฎหมายที่ออกโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นในเรื่องนี้หากพิจารณาถึงอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายแล้วจะพบว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีอำนาจบังคับใช้มากกว่ากฎทรวง แม้ว่ากฎทรวงจะออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ก็ตาม แต่ก็ เป็นกฎหมายที่ออกโดยอำนาจบริหาร และตามหลักการที่ถูกตั้งแล้ว ในกรณีกฎทรวงที่ออกมาขัดแย้งกับพระราชบัญญัติ ย่อมจะต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ซึ่งกฎทรวงไม่อาจลบล้างกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติได้ เนื่องจากพระราชบัญญัตินั้นมีลำดับชั้นสูงกว่า

2) หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์แห่งกฎหมายแล้ว จะพบว่ากฎหมายที่ออกมาบังคับใช้นี้ แม้จะออกโดยอาศัยอำนาจจากองค์กรที่ต่างกัน เช่นพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยอำนาจนิติบัญญัติ แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายหลักเหล่านี้ก็อาจมอบอำนาจให้องค์กรอื่นออกกฎหมายได้ เช่น พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายได้ในรูปของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง หรือกฎทรวง เพื่อความเหมาะสมบางประการ การที่มอบหมายให้ฝ่ายบริหารหรือองค์กรอื่น เป็นผู้ออกกฎหมายแทนฝ่ายนิติบัญญัติ แทนที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายเสียเองหมด ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า ¹²³

1. การออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ควรจะเป็นการออกกฎหมายเฉพาะกฎหมายที่สำคัญอันเป็นการกำหนดหลักการและนโยบายเท่านั้น

2. การที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายหลักดังกล่าว ย่อมจะทุ่นเวลา เพราะไม่ต้องมาอภิปรายกันในรายละเอียดซึ่งจะทำให้ไม่สามารถออกกฎหมายได้มาก และเสียเวลา

¹²³ ศิริราชา เจริญพานิช, เรื่องเดียวกัน หน้า 118.

3. การที่ฝ่ายบริหาร หรือองค์การอื่นจะออกกฎหมายลูกบทที่ย่อมจะต้องอยู่ในกรอบของหลักการและนโยบายในกฎหมายหลักฉบับนั้น จึงเป็นการมอบอำนาจการออกกฎหมายอีกทอดหนึ่ง ฝ่ายที่รับมอบอำนาจ ก็คือฝ่ายที่เป็นผู้ปฏิบัติ ย่อมทราบข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาในการปฏิบัติอยู่แล้ว จึงอาจนำมาช่วยในการออกกฎหมายลูกบท เช่นกฎกระทรวง หรือกฎทรวง ให้เหมาะสม และสามารถปฏิบัติได้

4. การออกกฎหมายระดับนี้ สามารถแก้ไขกฎหมายลูกบทเหล่านั้นได้ทันทีต่อเหตุการณ์ที่ได้ดี หากจะออกในรูปพระราชบัญญัติแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก ก็จะต้องรอผ่านการเสนอเป็นร่างกฎหมาย เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ ซึ่งอาจจะต้องรอและใช้เวลาในการแก้ไขนานจนบางทีอาจจะไม่ทันการณ์ การที่ให้ฝ่ายบริหารหรือองค์การอื่นเป็นผู้ออกกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่ดี และเป็นการกระจายอำนาจอีกด้วย

จากหลักดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎทรวงนั้นออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 อันเป็นกฎหมายซึ่งออกมาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะวางระเบียบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ในมหาวิทยาลัยทุกแห่งให้มีมาตรฐานเป็นแนวเดียวกัน โดยได้จำแนกรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายลูกบทคือกฎทรวง เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเป็นไปตามหลัก เกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎทรวง ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีเจตนารมย์ในการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยวางหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ไว้ในตัวพระราชบัญญัติ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยนั้นให้กำหนดโดยกฎทรวงนี้ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้อำนาจฝ่ายบริหาร เป็นผู้ดำเนินการแทนฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะออกกฎหมาย อันเป็นรายละเอียดปลีกย่อยของกฎหมายแม่บทได้ ทั้งนี้โดยถือว่ากฎทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติดังกล่าว

ฉะนั้นหากพิจารณาถึงเจตนารมย์แห่งกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นก็อาจกล่าวได้ว่า ถ้ากรณีใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ได้กำหนดไว้โดยตราในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือกฎทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยอยู่แล้ว ก็ต้องนำกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดไว้สำหรับกรณีการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมาใช้บังคับ ทั้งนี้เพราะ

โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น มุ่งให้การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีความเป็นเอกภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

อย่างไรก็ตามปัญหาต่าง ๆ หากยังไม่ได้มีการแก้ไขจนถึงที่สุด ก็ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อไป และก็ต้องอาศัยการตีความไปเรื่อย ๆ อันเป็นความเห็นของนักกฎหมายในแต่ละยุคแต่ละสมัยเป็นคราว ๆ ไป ซึ่งอาจจะมีความคิดเห็นแตกต่างกันไป

ในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นด้วยกับข้อแรกที่ว่า โดยลำดับความสำคัญตามศักดิ์ของกฎหมายแล้ว พระราชบัญญัตินั้น ย่อมจะมีระดับชั้นเหนือกว่ากฎทรวง เมื่อกฎทรวงที่ออกมาขัดแย้งกับพระราชบัญญัติ ย่อมจะต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น ตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้ว

ปัญหาเช่นนี้อาจเนื่องจากการออกกฎหมายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือกฎทรวงฯ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง อาจเป็นไปเพื่อแก้ปัญหาความต้องการในขณะนั้น หรือในทางปฏิบัติที่เกิดขัดข้องขึ้นในระหว่างการใช้อกฎหมายเหล่านั้นเท่านั้น ฉะนั้นจึงขาดรายละเอียด และไม่มีหลักการพื้นฐานอย่างจริงจัง ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในขณะนั้นจะกำหนด จึงมีลักษณะปนเป สุกแต่ว่าจะกำหนดอย่างไร ผู้ร่างจะได้แนวความคิดมาอย่างไร ใครเป็นผู้ร่าง ฉะนั้นเมื่อนำมาใช้จึงมีความสับสนปนเป การใช้อจึงขึ้นอยู่กับว่า ใครเป็นผู้ใช้ และใครเป็นผู้ตีความกฎหมายนั้น ๆ อีกอย่างหนึ่งกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ยังสับสนอยู่มาก ไม่ได้มีการแบ่งแยกในเรื่องการจัดระบบการปกครองตามหลักรวมอำนาจ และกระจายอำนาจที่ชัดเจน และยังมิได้มีการแยกองค์การกระจายอำนาจออกเป็นทางเขตแดน และทางบริการตามที่ท่าน ดร. โภคิน พลกุล ได้กล่าวไว้ ฉะนั้น กรณีของมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นการกำหนดสถานภาพ หรือการบริหารงานทุกด้านรวมทั้งการบริหารงานบุคคลด้วย จึงมีความสับสน ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องของมหาวิทยาลัยที่เกิดแก่บุคคลทั่วไปจึงไม่ชัดเจน ยังมีการเข้าใจผิด ๆ ถูก ๆ และมีความสับสนอยู่มาก เนื่องจากมหาวิทยาลัยนั้นยังอยู่ในระบบราชการเหมือนราชการอื่น ๆ โดยทั่วไป

เพราะฉะนั้น ในเรื่องนี้ควรจะให้มีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยเป็นไปในลักษณะและแนวทางเดียวกันทุกมหาวิทยาลัย