

บันทึก

เรื่อง การรับวิทยาลัยพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข เข้าสมทบในมหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมาธิราช ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ.๒๕๒๑

ประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินระบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้มีหนังสือ ที่ พร.๒๒๓/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง การรับวิทยาลัยพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข เข้าสมทบเป็นสถาบันวิชาการชั้นสูงในมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา ๕ มาตรา ๖^๑ และมาตรา ๑๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ.๒๕๒๑ ได้ระบุไว้ว่า ให้มหาวิทยาลัยสุโขทัยฯ เป็นสถาบันการศึกษาแบบไม่มีชั้นเรียนของตนเอง มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาและส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ทะนุบำรุงวัฒนธรรม และการให้การศึกษาของมหาวิทยาลัยจะต้องใช้ระบบสื่อสารการเรียนการสอนทางไปรษณีย์ วิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ หรือวิธีการอย่างอื่นที่ผู้ศึกษาสามารถเรียนได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องเข้าชั้นเรียนตามปกติ และการรับนักศึกษาเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยไม่ต้องสอบคัดเลือกภายใต้วัตถุประสงค์ดังกล่าว กรณีมีปัญหาว่า หากมหาวิทยาลัยจะรับวิทยาลัยพยาบาล กระทรวง

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยชั้นมหาวิทยาลัยหนึ่ง เรียกว่า “มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช” เป็นสถาบันการศึกษาแบบไม่มีชั้นเรียนของตนเองมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาและส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุงวัฒนธรรม

ให้มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นกรมสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

มาตรา ๖ การให้การศึกษาของมหาวิทยาลัย จะต้องใช้ระบบสื่อสารการเรียนการสอนทางไปรษณีย์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์หรือวิธีการอย่างอื่นที่ผู้ศึกษาสามารถเรียนได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมาเข้าชั้นเรียนตามปกติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยและการรับเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดโดยไม่ต้องสอบคัดเลือก

มาตรา ๑๐ ภายใต้วัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ มหาวิทยาลัยจะรับสถาบันวิชาการชั้นสูงอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยก็ได้ และมีอำนาจให้ปริญญา ประกาศนียบัตรชั้นสูง อนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรชั้นใดชั้นหนึ่งแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันวิชาการชั้นสูงนั้น ๆ ได้

การรับสถาบันวิชาการชั้นสูงเข้าสมทบในมหาวิทยาลัย ให้ทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การควบคุมสถาบันวิชาการชั้นสูงซึ่งเข้าสมทบในมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

สาธารณสุข ซึ่งมีการเรียนการสอนแบบมีชั้นเรียน มีการฝึกปฏิบัติงาน และรับผู้สมัครเข้าเรียนโดยวิธีการสอบคัดเลือก เข้าสมทบเป็นสถาบันวิชาการชั้นสูงในมหาวิทยาลัยสุโขทัยฯ จะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชฯ ดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย (สำนักงานปลัดทบวง และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วได้ความว่า มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชประสงค์จะรับวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน ๒๔ แห่ง เข้าสมทบในมหาวิทยาลัยฯ ตามนัยมาตรา ๑๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ.๒๕๒๑ ทั้งนี้ เพราะในปัจจุบันมหาวิทยาลัยฯ ได้ทำการเปิดสอนสาขาวิชาวิทยาศาสตร์สุขภาพโดยมีการฝึกสอนด้านภาคปฏิบัติซึ่งได้รับความร่วมมือจากวิทยาลัยพยาบาลต่าง ๆ อยู่แล้ว มหาวิทยาลัยฯ กับวิทยาลัยพยาบาล กระทรวงสาธารณสุขจึงมีนโยบายที่จะส่งเสริมและยกระดับมาตรฐานทางวิชาการในด้านการศึกษาวิชาพยาบาลนี้ร่วมกันเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยจะมีการควบคุมคุณภาพการศึกษาในรูปคณะกรรมการภายใต้ข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย นอกจากนี้ การรับวิทยาลัยพยาบาลเหล่านั้นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยฯ จะทำให้มหาวิทยาลัยฯ มีอำนาจให้ปริญญาแก่นักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยพยาบาลดังกล่าวได้ด้วย อย่างไรก็ตาม การรับวิทยาลัยพยาบาลเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยฯ นี้มิใช่เป็นการโอนวิทยาลัยพยาบาลให้มาอยู่ในสังกัดของมหาวิทยาลัยฯ หากแต่วิทยาลัยพยาบาลยังคงสังกัดกระทรวงสาธารณสุข การจัดการสอนยังคงเป็นอำนาจของวิทยาลัยพยาบาลที่จะดำเนินการเองไปตามปกติ และนักศึกษาของวิทยาลัยพยาบาลยังคงมีฐานะเป็นนักศึกษาของวิทยาลัยพยาบาลนั้น มิได้เปลี่ยนฐานะเป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัยฯ แต่อย่างใด แต่โดยที่วิทยาลัยพยาบาลดังกล่าวเป็นสถาบันการศึกษาแบบมีชั้นเรียนและรับผู้สมัครเข้าเรียนโดยวิธีการสอบคัดเลือกซึ่งแตกต่างจากระบบของมหาวิทยาลัยฯ จึงมีปัญหว่า การรับวิทยาลัยพยาบาลเหล่านั้นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยฯ จะกระทำได้อย่างไรได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เจตนารมณ์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชขึ้นนั้นได้กำหนดไว้ชัดเจนในมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ.๒๕๒๑ ว่า ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยฯ นี้เป็นสถาบันการศึกษาแบบไม่มีชั้นเรียนของตนเอง ฉะนั้น การที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติข้อความต่อมาด้วยว่า มหาวิทยาลัยฯ นี้มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาและส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุงวัฒนธรรม จึงเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยฯ นี้ที่จะให้มีอำนาจกระทำต่อไปได้เท่านั้น แต่การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อยู่ต้องอยู่ในกรอบ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ของเจตนารมณ์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยฯ นี้ขึ้นด้วย กล่าวคือ ต้องดำเนินการต่าง ๆ ไปในลักษณะที่เป็นสถาบันการศึกษาแบบไม่มีชั้นเรียน มิใช่จะหมายความว่า มหาวิทยาลัยฯ จะอาศัยเพียงแต่วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้กระทำการใด ๆ ได้ทั้งสิ้นโดยไม่ต้องคำนึงถึงลักษณะของมหาวิทยาลัยฯ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ ด้วยแต่อย่างใด เพราะหากเข้าใจเช่นนั้นแล้ว จะมีผลทำให้เจตนารมณ์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยฯ นี้ขึ้นเพื่อให้มีลักษณะเฉพาะคือเป็นสถาบันการศึกษาแบบไม่มีชั้นเรียนซึ่งแตกต่างจากมหาวิทยาลัยอื่นของรัฐจะต้องเสียไป และไม่สอดคล้องกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ.๒๕๒๑^๖ ที่กำหนดไว้ว่า “เพื่อสนองความต้องการของผู้ประสงค์จะได้รับโอกาสในการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาซึ่งมีจำนวนมากขึ้น เห็นควรส่งเสริมให้มีการศึกษาระบบเปิดโดยอาศัยสื่อการสอนทางไปรษณีย์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ เพื่อให้ผู้เรียนศึกษาด้วยตนเองและไม่จำเป็นต้องมาเข้าชั้นเรียนตามปกติ...ฯลฯ.....” ฉะนั้น การจะทำความเข้าใจวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยฯ ตามมาตรา ๕ จึงต้องพิจารณาจากข้อความที่บัญญัติไว้ทั้งมาตราประกอบกัน เมื่อเงื่อนไขการรับสถาบันอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยฯ ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ประการหนึ่งว่า “ภายใต้วัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕” จึงมีความหมายว่า สถาบันวิชาการชั้นสูงที่จะเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยฯ ได้นั้น ต้องมีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาแบบไม่มีชั้นเรียนของตนเองในลักษณะเดียวกันกับมหาวิทยาลัยฯ นี้ด้วย

โดยเหตุนี้ การที่วิทยาลัยพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข เป็นสถาบันการศึกษาแบบมีชั้นเรียน อันมีลักษณะแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยฯ ดังกล่าวการรับวิทยาลัยพยาบาลเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยฯ จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ.๒๕๒๑ มหาวิทยาลัยฯ ไม่อาจรับวิทยาลัยพยาบาลเข้าสมทบตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

ส่วนกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่า การให้การศึกษาของมหาวิทยาลัยฯ ในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์สุขภาพนี้ นอกจากการสอนโดยใช้สื่อการสอนตามมาตรา ๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ยังมีการฝึกสอนภาคปฏิบัติในวิทยาลัยพยาบาลต่าง ๆ อันมีลักษณะเป็นการสอนในชั้นเรียน การให้การศึกษาของมหาวิทยาลัยฯ ในสาขาวิชานี้จึงมีบางส่วนคล้ายคลึงกับการให้

^๖ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อสนองความต้องการของผู้ที่ประสงค์จะได้รับโอกาสในการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เห็นควรส่งเสริมให้มีการศึกษาระบบเปิดโดยอาศัยสื่อการสอนทางไปรษณีย์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เพื่อให้ผู้เรียนศึกษาได้ด้วยตนเองและไม่จำเป็นต้องมาเข้าชั้นเรียนตามปกติการศึกษาระบบเปิดจะช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษาระดับอุดมศึกษาได้อย่างกว้างขวางเป็นการให้การศึกษาตลอดชีวิตและเป็นการให้การศึกษาแก่ชนทุกชั้นเพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ และพัฒนาคุณภาพของประชาชนโดยทั่วไป รวมทั้งเป็นการขยายโอกาสในการศึกษาต่อสำหรับผู้สำเร็จมัธยมศึกษาตอนปลาย ในการนี้เห็นสมควรจัดตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๙๕ ตอนที่ ๙๙ ฉบับพิเศษหน้า ๑ ๒๑ กันยายน ๒๕๒๑)

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

การศึกษาที่วิทยาลัยพยาบาลดำเนินการอยู่ด้วยแล้วนั้น เห็นว่าการดำเนินการที่ผ่านมาของมหาวิทยาลัยฯ มิใช่เป็นเหตุผลที่จะนำมากล่าวอ้างลบล้างบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ชัดแจ้งแล้วได้ เพราะขอบเขตวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยฯ ย่อมต้องเป็นไปตามบทกฎหมายเท่านั้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๐