

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำหนดคุณสมบัติของคณาจารย์ประจำผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
กรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ
มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑^๑

มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีหนังสือ ที่ อว ๐๖๐๑/๒๕๕ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ดังนี้

๑. มหาวิทยาลัยรามคำแหงจะจัดให้มีการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยรามคำแหงตามมาตรา ๑๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่มีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๖ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดว่า “การเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (๔) ให้คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยเป็นผู้เลือกตั้ง” ซึ่งสภามหาวิทยาลัยเห็นว่าอาจส่งผลต่อการได้เปรียบเสียเปรียบของผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง รวมทั้งอาจเป็นการจำกัดสิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งในขณะเดียวกันได้ มหาวิทยาลัยรามคำแหงจึงมีหนังสือ ที่ อว ๐๖๐๑/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สป.อว.) เพื่อขอหารือประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมของคณาจารย์ประจำ

๒. สป.อว. มีหนังสือ ที่ อว ๐๖๐๑.๒(๑.๒๕)/๒๓๔๔๓ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ แจ้งผลการพิจารณาว่า “คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหงฯ มีเพียงประการเดียว คือ เป็นคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย ด้วยเหตุนี้การจะอาศัยอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยฯ เพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าจะต้องเป็นคณาจารย์ประจำที่ได้รับการบรรจุหรือจ้างให้ทำงานในมหาวิทยาลัยมาแล้วเป็นเวลา ๖ เดือน จึงมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยของคณาจารย์ประจำเกินไปกว่าที่มาตรา ๑๖ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหงฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดไว้ อีกทั้งยังเป็นการกีดกันคณาจารย์ซึ่งมีคุณสมบัติตามกฎหมายมิให้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ถึงแม้ว่าสภามหาวิทยาลัยรามคำแหงจะมีอำนาจและหน้าที่ในการออกข้อบังคับก็ตาม แต่ความดังกล่าวเป็นการกำหนดคุณสมบัติที่เกินไปกว่าที่มาตรา ๑๖ วรรคห้า ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น มหาวิทยาลัยรามคำแหงย่อมไม่สามารถอาศัยอำนาจของสภามหาวิทยาลัยออกข้อบังคับเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมของคณาจารย์ประจำผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) ได้”

๓. สภามหาวิทยาลัยรามคำแหงในการประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๘ และครั้งที่ ๑/๒๕๖๙ เมื่อวันที่ ๓๓ มกราคม ๒๕๖๙ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหงฯ ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยรามคำแหงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยรามคำแหงให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยนั้น สภามหาวิทยาลัย

^๑ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๖/๓๘ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ย่อมมีสิทธิที่จะกำหนดคุณสมบัติของคณาจารย์ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยเพิ่มเติมไปจากมาตรา ๑๖ วรรคห้า โดยกำหนดว่าต้องเป็นผู้ที่ได้รับการบรรจุหรือจ้างให้มาทำงานมาแล้วเป็นเวลาหกเดือนได้ และได้มีมติให้มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีหนังสือหารือประเด็นข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา

๔. สภามหาวิทยาลัยรามคำแหงขอหารือประเด็นปัญหาข้อกฎหมายกรณีการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยรามคำแหงว่า มาตรา ๑๖ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดว่า “ให้คณาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยเป็นผู้เลือกตั้ง” ในประเด็นดังกล่าวนี้ สภามหาวิทยาลัยฯ จะสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ วรรคหก ออกข้อบังคับกำหนดคุณสมบัติของคณาจารย์ประจำผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มเติมจากบทบัญญัติดังกล่าวว่า “คณาจารย์ประจำผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการบรรจุหรือจ้างให้ทำงานในมหาวิทยาลัยรามคำแหงมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน” ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยรามคำแหง โดยมีผู้แทนกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและมหาวิทยาลัยรามคำแหง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๖^๒

^๒มาตรา ๑๖ ให้มีสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

(๑) นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๒) กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์ และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการของมหาวิทยาลัย

(๓) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนเจ็ดคน ซึ่งเลือกตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการวิทยาลัย ผู้อำนวยการศูนย์ และหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ทั้งนี้ จำนวนดังกล่าวให้มีรองอธิการบดีได้ไม่เกินสามคน

(๔) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหกคน ซึ่งเลือกตั้งจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยซึ่งได้ทำการสอนในมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดปี และมีผู้ดำรงตำแหน่งตาม (๓)

(๕) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งคน ซึ่งเลือกตั้งจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปที่มีใช้คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยและมีผู้ดำรงตำแหน่งตาม (๓)

(๖) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (๒) (๓) (๔) และ (๕)

ให้สภามหาวิทยาลัยเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นอุปนายกสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่แทนนายกสภามหาวิทยาลัย เมื่อนายกสภามหาวิทยาลัยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย

ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งรองอธิการบดีคนหนึ่งซึ่งมิใช่กรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (๓) (๔) หรือ (๕) เป็นเลขานุการสภามหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของอธิการบดีและอาจแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้

คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๖) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

การเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (๓) ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการวิทยาลัย ผู้อำนวยการศูนย์ และหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่อ (มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย (๑) นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (๒) กรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์ และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการของมหาวิทยาลัย (๓) กรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งเลือกตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการวิทยาลัย ผู้อำนวยการศูนย์ และหัวหน้าส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ จำนวนเจ็ดคน (๔) กรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งเลือกตั้งจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยซึ่งได้ทำการสอนในมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดปี และมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งตาม (๓) จำนวนหกคน (๕) กรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งเลือกตั้งจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ที่มีใช้คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยและมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งตาม (๓) จำนวนหนึ่งคน และ (๖) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (๒) (๓) (๔) และ (๕) จำนวนเจ็ดคน โดยการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ทำการสอนในมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดปีตามมาตรา ๑๖ (๔) นั้น มาตรา ๑๖ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหงฯ กำหนดไว้เพียงว่าให้มาจากการเลือกตั้งของคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย ซึ่งมาตรา ๔๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหงฯ กำหนดให้คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยมีตำแหน่งทางวิชาการ ๔ ประเภท ได้แก่ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ ดังนั้น เมื่อมหาวิทยาลัยรามคำแหงบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยในตำแหน่งทางวิชาการดังกล่าวเมื่อใด ผู้นั้นย่อมมีสถานะเป็นคณาจารย์ประจำและเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔)

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

อย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะเป็นผู้เลือกตั้ง การเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (๔) ให้คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยเป็นผู้เลือกตั้ง ส่วนการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (๕) ให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่มีใช้คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยเป็นผู้เลือกตั้ง

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (๓) (๔) และ (๕) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา ๔๓ คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยมีตำแหน่งทางวิชาการ ดังนี้

- (๑) ศาสตราจารย์
- (๒) รองศาสตราจารย์
- (๓) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- (๔) อาจารย์

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนคณาจารย์ประจำตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

สำหรับกรณีที่สภามหาวิทยาลัยรามคำแหงจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖^๔ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหงฯ ที่บัญญัติว่าหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (๓) (๔) และ (๕) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เพื่อออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยกำหนดคุณสมบัติของคณาจารย์ประจำผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๖ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหงฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจออกข้อบังคับได้แต่เฉพาะหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัย เช่น กำหนดวันและเวลาในการเลือกตั้ง วิธีออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง การประกาศผลการเลือกตั้ง เท่านั้น ไม่อาจกำหนดคุณสมบัติของคณาจารย์ประจำผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหงฯ ได้ เพราะการกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมดังกล่าวย่อมมีผลให้คณาจารย์ประจำซึ่งไม่มีคุณสมบัตินั้นกลายเป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัย อันเป็นการจำกัดสิทธิตามกฎหมายของบุคคล ซึ่งจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น ตามนัยมาตรา ๒๕^๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหงฯ ที่บัญญัติว่าคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๖) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย หรือมาตรา ๒๐^๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหงฯ ที่บัญญัติว่าคุณสมบัติของกรรมการสภาคณาจารย์ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๕มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายหรือนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

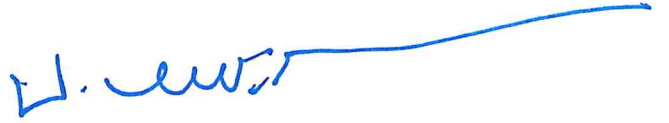
บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๖มาตรา ๒๐ ให้มีสภาคณาจารย์ ประกอบด้วยกรรมการซึ่งคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยเลือกตั้งจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย

สภาคณาจารย์มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในกิจการของมหาวิทยาลัยต่ออธิการบดีและสภามหาวิทยาลัย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่อธิการบดีหรือสภามหาวิทยาลัยมอบหมาย

องค์ประกอบ จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ตลอดจนการประชุม และการดำเนินงานของสภาคณาจารย์ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

ด้วยเหตุผลข้างต้น สภามหาวิทยาลัยรามคำแหงจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตาม
มาตรา ๑๖^๗ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหงฯ ออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัย
เพื่อกำหนดคุณสมบัติของคณาจารย์ประจำผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔)
ว่าต้องเป็นคณาจารย์ประจำที่ได้รับการบรรจุหรือจ้างให้ทำงานในมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่า
หกเดือน



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๙