

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการ
พลเรือนในมหาวิทยาลัย (ข้อ ๒๔ และข้อ ๒๗ แห่งกฎทบทวง
ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๐๗)

เดิมสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้มีหนังสือ ที่ ทม ๑๕๐๑/๓๑๖๕ ลง
วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์มีปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องผู้มีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการพลเรือนใน
มหาวิทยาลัยว่าจะเป็นอำนาจของอธิการบดีมหาวิทยาลัยหรือสถาบันโดยลำพังหรือเป็นอำนาจของ
อธิการบดีโดยอนุมัติของอนุกรรมการสามัญประจำมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย) ซึ่งใน
เรื่องนี้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์มีความเห็นว่าผู้มีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการพลเรือนใน
มหาวิทยาลัยคือ อธิการบดีมหาวิทยาลัยหรือสถาบัน ไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจาก อ.ก.ม.
มหาวิทยาลัยก่อน ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. เมื่อพิจารณากฎทบทวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๐๗ แล้ว ข้อ ๒๗^๑ แห่งกฎ
ทบทวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดว่า การย้ายข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือน
ในมหาวิทยาลัยไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น ในมหาวิทยาลัยเดียวกัน ต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรง
ตำแหน่งซึ่งอาจได้รับเงินเดือนในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม แต่ถ้าจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งอาจ
ได้รับเงินเดือนในระดับที่ต่ำกว่าเดิม จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.ม.แล้ว จะเห็นได้ว่า
ข้อ ๒๗ แห่งกฎทบทวง ฯ ได้บัญญัติไว้เฉพาะหลักเกณฑ์ในการย้ายข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรง
ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเท่านั้น สำหรับผู้มีอำนาจสั่งย้ายนั้น กฎทบทวง ฯ ไม่ได้
บัญญัติไว้แต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่จะต้องนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.
๒๕๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามความในข้อ ๑๐^๒ แห่งกฎทบทวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๙) ฯ ซึ่ง

^๑ข้อ ๒๗ การย้ายข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไป
แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในมหาวิทยาลัยเดียวกัน ต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งอาจได้รับเงินเดือนใน
ระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม แต่ถ้าจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งอาจได้รับเงินเดือนในระดับที่ต่ำกว่าเดิม จะกระทำ
ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.ม.แล้ว

^๒ข้อ ๑๐ การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การ
สอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนใน
มหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎทบทวงนี้ การใดที่มีได้กำหนดไว้ในกฎทบทวงนี้ ให้เป็นไปตามที่
กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่า
ด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม

แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวน ฉบับที่ ๖ (พ.ศ.๒๕๒๘) ฯ โดยข้อ ๑๐ วรรคสอง ได้กำหนดว่า ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ ให้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิการบดี เมื่อมาตรา ๔๔ (๕) ^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งอธิบดีผู้บังคับบัญชามอบหมายเป็นผู้มีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ ๖ ลงมา อธิการบดีจึงน่าจะมีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้เช่นเดียวกับอธิบดี

๒. การบริหารราชการในมหาวิทยาลัยในเรื่องที่มีได้กำหนดไว้ในกฎทบทวนซึ่งจะต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม เช่น การโอนข้าราชการตามมาตรา ๕๒^๔ การสั่งให้ข้าราชการรักษาการตามมาตรา ๖๐^๕ การเลื่อนขั้นเงินเดือนตามมาตรา ๖๓^๖ การแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนความผิดทางวินัยตามมาตรา ๘๖^๗ การ

ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับนั้น ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ม. ให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ อ.ก.พ.กรม เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย ให้อำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ ๒๔ และให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย หรืออธิการบดี แล้วแต่กรณี

^๓มาตรา ๔๔ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๖ ลงมาให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๕๒ การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวงทบวงกรม อาจกระทำได้เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว โดยให้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม เว้นแต่เป็นการโอนตามวรรคสอง วรรคสาม และวรรคห้า

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕มาตรา ๖๐ ถ้าตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว และเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นชั่วคราวได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖มาตรา ๖๓ การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญให้ผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งเลื่อน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) อธิบดีผู้บังคับบัญชา สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๘ ลงมา

ฯลฯ

ฯลฯ

อนุญาตให้ออกจากราชการตามมาตรา ๙๖^๙ การสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามมาตรา ๑๐๐^{๑๐} ในเรื่องต่างๆ ดังกล่าวมาข้างต้น อธิบดีในฐานะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔^{๑๑} เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการได้ เมื่อนำมาใช้บังคับกับการบริหารราชการในมหาวิทยาลัย อธิการบดีมหาวิทยาลัยหรือสถาบันก็ได้สั่งการในเรื่องเหล่านี้โดยลำพัง ไม่ได้เสนอเรื่องต่อ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยเพื่อขออนุมัติก่อนแต่อย่างใด และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ.๒๕๐๙ ได้บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แก่การบังคับบัญชา ให้ถือว่า อธิการบดีเป็นอธิบดี และรองอธิการบดีเป็นรองอธิบดีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายอื่นๆ”

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์จึงใคร่ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๑/๑๓๒๕ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๒๙ ขอให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์หรือปัญหานี้ไปยังทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายเสียก่อนตามข้อ ๔^{๑๒} แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ ต่อมา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้มีหนังสือ ที่ ทม ๑๕๐๑/๓๓๔๕ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งว่า สถาบัน ฯ ได้หารือปัญหาเรื่องอำนาจในการย้ายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยกับทบวงมหาวิทยาลัยแล้ว ทบวงมหาวิทยาลัยมีความเห็นในเรื่องนี้ว่า กรณีการย้ายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

มาตรา ๘๖

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ เห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรสอบสวนให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า ในการสอบสวนนี้จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุข้อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙๖ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ แต่ในการสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน นอกจากให้ทำได้ในกรณีที่ระบุไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ และในกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้ว ให้ทำได้ในกรณีต่อไปนี้ด้วย คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐๐ เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ

๑๐โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

๑๑ข้อ ๔ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย จะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วนหรือมีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือคำสั่ง

อธิการบดีมหาวิทยาลัยหรือสถาบันจะมีอำนาจสั่งการได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยก่อน เว้นแต่ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยได้มอบอำนาจการพิจารณาเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้แล้วซึ่งความเห็นของทบวงมหาวิทยาลัยนี้ สถาบัน ฯ ไม่เห็นพ้องด้วย จึงใคร่ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวด้วย

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย (สำนักงานปลัดทบวง และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้ชี้แจงว่า ปัญหาข้อกฎหมายที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ใคร่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยคือ การย้ายอาจารย์ของสถาบัน ฯ จากคณะหนึ่งไปอีกคณะหนึ่ง อธิการบดีจะมีอำนาจสั่งย้ายได้เลย หรือจะต้องขออนุมัติ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยก่อน ซึ่งในเรื่องการย้ายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนี้ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เห็นว่าเป็นเรื่องที่จะต้องปฏิบัติตามข้อ ๒๗ ของกฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๙) ฯ และไม่ควรจะนำไปผูกพันกับการบรรจุและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่จะต้องขออนุมัติจาก อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย เพราะข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่ถูกย้าย จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับเดิม เป็นคนละกรณีกับการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในมหาวิทยาลัยใหม่ ซึ่งจะต้องนำเอาความในข้อ ๒๔^{๑๒} ของกฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ฯ มาใช้ เมื่อกฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๙) ฯ ไม่ได้กำหนดผู้มีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้ จึงเป็นกรณีที่ต่อนำเอากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับตามความในข้อ ๑๐^{๑๓} แห่งกฎทบทวน ฯ เมื่อมาตรา ๔๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๔ บัญญัติให้อธิบดีมีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับ ๖ ลงมา อธิการบดีก็ควรมีอำนาจดังกล่าวด้วย เพราะข้อ ๑๐ ของกฎทบทวน ฯ กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีและมาตรา ๒๒^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ.๒๕๐๙ ก็ได้เทียบ

^{๑๒}ข้อ ๒๔ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ให้ผู้มีอำนาจต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๑๐ และตำแหน่งศาสตราจารย์ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐโดยอนุมัติของ ก.ม.เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และเสนอชื่อต่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

(๒) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ ๙ ลงมา อธิการบดีผู้บังคับบัญชาอนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ตามข้อ ๑๑ (ก) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ม.กำหนด

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๔}มาตรา ๒๒ เพื่อประโยชน์แก่การบังคับบัญชา ให้ถือว่าอธิการบดีเป็นอธิบดี และรองอธิการบดีเป็นรองอธิบดีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายอื่น ฯ

ตำแหน่งอธิการบดีว่าเท่ากับอธิบดีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายอื่นๆ

ผู้แทนสำนักงานปลัดทบวงได้ชี้แจงว่า กรณีของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้นแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือน เนื่องจากตำแหน่งบริหารในมหาวิทยาลัย คือ อธิการบดีนั้นมาจากการเลือกตั้ง และมีวาระการอยู่ในตำแหน่งการจะให้อธิการบดีมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารราชการในมหาวิทยาลัยจึงเป็นการไม่สมควร เจตนารมณ์ของกฎทบวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๐๗ ที่กำหนดให้ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยเป็นผู้อนุมัติการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ ๙ ลงมา ก็เพื่อให้ได้มีการควบคุมการใช้อำนาจของอธิการบดี สำหรับเรื่องการย้ายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย แม้ข้อ ๒๗ ของกฎทบวง ฯ จะไม่ได้กำหนดผู้มีอำนาจสั่งย้ายไว้ แต่ข้อ ๒๔ ได้กำหนดผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งไว้แล้ว ซึ่งข้อ ๒๔ นี้ใช้กับกรณีการย้ายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยด้วย เพราะการย้ายก็คือการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่นั้นเอง ดังนั้น ในการย้ายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย อธิการบดีจะต้องขออนุมัติจาก อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยก่อน เพราะเป็นกรณีที่กำหนดไว้ในกฎทบวงแล้ว จะนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับไม่ได้

ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ได้ชี้แจงว่า การย้ายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น กฎหมายกำหนดไว้คล้ายคลึงกับกรณีของข้าราชการพลเรือน ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙^{๙๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๔ โดยมาตรา ๔๙ บัญญัติไว้เฉพาะหลักเกณฑ์ในการย้ายข้าราชการพลเรือน เท่านั้น สำหรับผู้มีอำนาจสั่งย้ายนั้นคือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อ ๒๔ ของกฎทบวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๙) ได้กำหนดผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้แล้ว ผู้มีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยก็ต้องเป็นไปตามนั้น คือ อธิการบดีโดยอนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยสำหรับตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ ๙ ลงมา จะนำมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๔ มาใช้บังคับไม่ได้ ความเห็นของสำนักงานปลัดทบวงในเรื่องนี้น่าจะถูกต้องแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาและคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทน ฯ แล้ว เห็นว่า ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย คือ อธิการบดีจะสั่งย้ายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตั้งแต่ระดับ ๖ ลงมา ไปแต่งตั้งให้ดำรง

^{๙๔}มาตรา ๔๙ การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน

การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิม และการย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญได้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ.กำหนดตามมาตรา ๓๒ ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ.กำหนดตามมาตรา ๓๒ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.พ.แล้ว

ตำแหน่งซึ่งอาจได้รับเงินเดือนในระดับเดิมโดยไม่ขออนุมัติจาก อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาข้อ ๒๗^{๑๖} ของกฎทบวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๙) ๑ แล้วจะเห็นได้ว่า ข้อ ๒๗ ได้กำหนดไว้เฉพาะหลักเกณฑ์ของการย้ายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยว่า จะต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งอาจได้รับเงินเดือนในระดับที่ต่ำกว่าเดิม จะต้องได้รับอนุมัติจาก ก.ม. แล้วเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดผู้มีอำนาจสั่งย้ายไว้แต่อย่างใด เมื่อกฎกระทรวง ๑ มิได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งย้ายไว้ จึงต้องพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนว่า กรณีของข้าราชการพลเรือน ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจสั่งย้าย ทั้งนี้ โดยอาศัยข้อความในข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งกฎทบวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๙) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ๑ ว่า การใดที่มิได้กำหนดไว้ในกฎทบวงนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนว่า กรณีของข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม มาตรา ๔๙^{๑๗}แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติถึงการย้ายข้าราชการพลเรือนไว้ก็ปรากฏว่าได้บัญญัติเฉพาะหลักเกณฑ์ในการย้ายเท่านั้น สำหรับผู้มีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการพลเรือนนั้น ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) ได้ชี้แจงว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ถือปฏิบัติตลอดมาว่า ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๔๕^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ เป็นผู้มีอำนาจสั่งย้าย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) พิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับคำชี้แจงของผู้แทน ๑ ดังกล่าว เพราะคำว่า “ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๕” ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตราต่าง ๆ ของหมวด ๒ ว่าด้วยการบรรจุและการแต่งตั้งของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ มิได้ใช้เฉพาะกรณีการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นครั้งแรกหรือการกลับเข้ารับราชการใหม่ แต่ยังใช้กับกรณีการเปลี่ยนตำแหน่งของข้าราชการซึ่งรับราชการอยู่แล้วด้วย เช่น การโอนข้าราชการตามมาตรา ๕๒^{๑๙} การรักษาราชการตามมาตรา ๖๐^{๒๐}การให้ข้าราชการเข้าประจำกระทรวง ประจำทบวง ประจำกรม ฯลฯ ตามมาตรา ๖๑^{๒๑} เป็นต้น และโดยที่การย้ายข้าราชการและการโอนข้าราชการมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ผู้มีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการและผู้มีอำนาจสั่งโอนข้าราชการจึงควรเป็นบุคคลเดียวกันคือ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๔๕

เมื่อผู้มีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการพลเรือนคือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตาม

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

^{๑๗}โปรดดูเชิงอรรถ (๑๕)

^{๑๘}โปรดดูเชิงอรรถ (๓)

^{๑๙}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^{๒๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

^{๒๑}มาตรา ๖๑ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๕ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญประจำกระทรวง ประจำทบวง ประจำกรม ประจำกอง หรือประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นการชั่วคราวโดยให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่เดิมได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

มาตรา ๔๔ ปัญหาจึงมีว่า ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนตามมาตรา ๔๔ จะหมายถึงผู้ใดในกรณีของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย กฎทบทวนฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๙)ฯ ได้บัญญัติเรื่องผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้แล้วในข้อ ๒๔^{๒๒} โดยในข้อ ๒๔ (๒) ได้บัญญัติว่า “การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ ๙ ลงมา อธิการบดีผู้บังคับบัญชาโดยอนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง” เมื่อข้อ ๒๔ ของกฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๙)ฯ ได้กำหนดผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้แล้ว ผู้มีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยก็ย่อมจะต้องเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามข้อ ๒๔ จะนำเอามาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ มาใช้บังคับหาได้ไม่ และข้อ ๑๐ วรรคสอง แห่งกฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๙)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวน ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๒๘)ฯ ก็ได้กำหนดไว้ว่า ให้อำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ ๒๔ ฉะนั้น ผู้มีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตั้งแต่ระดับ ๙ ลงมา ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งอาจได้รับเงินเดือนในระดับเดิม คือ อธิการบดีผู้บังคับบัญชาโดยอนุมัติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย การที่กำหนดให้อธิการบดีต้องขออนุมัติจาก อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยก่อนนั้นก็ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๙)ฯ ที่ประสงค์จะให้มีการควบคุมการใช้อำนาจของอธิการบดีโดย อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ตามที่ผู้แทนสำนักงานปลัดทบวงได้ชี้แจงไว้แล้วตั้งแต่ตอนต้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๐