

บันทึก

เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งของอธิการบดี คณบดี และหัวหน้าภาควิชา
การรักษาการในตำแหน่งและการรักษาราชการแทน
ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ.๒๕๒๒

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ได้มีหนังสือ ที่ ทม ๑๒๐๑/๕๕ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ได้หารือปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งอธิการบดี คณบดี และหัวหน้าภาควิชาตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ.๒๕๒๒ ไปยังทบวงมหาวิทยาลัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นเมื่อดำรงตำแหน่งครบวาระที่หนึ่ง ได้รับแต่งตั้งให้รักษาการในตำแหน่งเป็นการชั่วคราวก่อนแล้วจึงแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นการถาวรประการหนึ่ง หรือเมื่อดำรงตำแหน่งนั้นครบสองวาระติดต่อกันแล้วผู้นั้นได้รับการแต่งตั้งให้รักษาการในตำแหน่งเป็นการชั่วคราว นับเป็นวาระการดำรงตำแหน่งหรือไม่ และสมควรมีระยะเวลาเท่าใด ทบวงมหาวิทยาลัยแจ้งความเห็นให้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ทราบว่า วาระการดำรงตำแหน่งให้นับจำนวนครั้งที่ได้รับแต่งตั้ง การที่ผู้ดำรงตำแหน่งตามวาระมาครั้งหนึ่งแล้ว จากนั้นได้รับแต่งตั้งให้รักษาราชการแทน แล้วได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามวาระอีก ถือได้ว่าได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามวาระติดต่อกันสองครั้ง หลังจากนั้นจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามวาระอีกไม่ได้ และทบวงมหาวิทยาลัยเห็นว่าเพื่อให้ได้ข้อยุติควรส่งเรื่องนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหา ดังต่อไปนี้

๑. วาระการดำรงตำแหน่งสามปีและสี่ปีของอธิการบดีและคณบดีกับหัวหน้าภาควิชา ผู้ดำรงตำแหน่งปฏิบัติงานอยู่จนครบเวลาสามปีหรือสี่ปีจึงจะนับว่าเป็นหนึ่งวาระหรือไม่ หากผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นปฏิบัติงานไม่ครบกำหนดสามปีหรือสี่ปี โดยอาจต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะขอลาออกเสียก่อนหรือออกเพราะเหตุอื่นก่อนครบวาระ กรณีเช่นนี้จะถือว่าบุคคลดังกล่าวได้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี คณบดีหรือหัวหน้าภาควิชามาแล้วนับเป็นหนึ่งวาระตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ใช่หรือไม่

๒. การแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ กับการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน ตาม พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ.๒๕๒๒ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ มีวิธีปฏิบัติแตกต่างกันอย่างไร กรณีใดต้องใช้คำว่า “รักษาการในตำแหน่ง” และกรณีใดต้องใช้คำว่า “รักษาราชการแทน” เพราะเจ้าหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยได้ตอบข้อข้องใจของเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยว่าข้อความทั้งสองนี้เหมือนกัน

๓. ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี คณบดี หรือหัวหน้าภาควิชาได้ปฏิบัติงานในหน้าที่จนครบกำหนดวาระสามปีหรือสี่ปีแล้วแต่กรณีติดต่อกัน ซึ่งไม่อาจแต่งตั้งให้ดำรง

ตำแหน่งดังกล่าวอีกต่อไปได้เพราะขัดกับกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ต่อมา มหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งให้ผู้นี้รักษาการในตำแหน่งอธิการบดี คณบดี หรือหัวหน้าภาควิชาเป็นการชั่วคราว เพราะไม่มีบุคคลอื่นใดที่เหมาะสมหรือกำลังอยู่ระหว่างดำเนินการสรรหาผู้เหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งซึ่งมีขั้นตอนในการแต่งตั้งที่ต้องใช้เวลานาน กรณีเหล่านี้จะถือว่าการแต่งตั้งให้รักษาการในตำแหน่งนั้นนับเป็นหนึ่งวาระหรือไม่ มหาวิทยาลัยจะพิจารณาแต่งตั้งบุคคลเดิมที่เคยรักษาการในตำแหน่งอยู่ก่อนแล้วให้ดำรงตำแหน่งเป็นการถาวรโดยขอแต่งตั้งให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่รักษาการในตำแหน่งได้หรือไม่ และการแต่งตั้งให้ผู้นี้รักษาการในตำแหน่งอธิการบดี คณบดี หรือหัวหน้าภาควิชาสมควรมีระยะเวลาแต่งตั้งไม่เกินเท่าใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และผู้แทนสำนักงาน ก.พ.แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาประการที่หนึ่งที่ว่า ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี คณบดี หรือหัวหน้าภาควิชาปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบตามวาระที่กฎหมายกำหนด โดยขอลาออกหรือออกเพราะเหตุอื่นก่อนครบวาระ จะถือว่าผู้นั้นได้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี คณบดี หรือหัวหน้าภาควิชามาแล้วโดยนับเป็นหนึ่งวาระตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ.๒๕๒๒ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ย่อมมีความหมายว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้นในคราวใดสามารถดำรงตำแหน่งนั้นได้โดยมีกำหนดเวลาสูงสุดเท่าใด ฉะนั้น ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งตามวาระ ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งจนครบวาระหรือออกจากตำแหน่งก่อนวาระก็ถือว่าได้ดำรงตำแหน่งมาแล้วหนึ่งวาระ

ปัญหาประการที่สองที่ว่า การแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๔ กับการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ.๒๕๒๒ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ มีวิธีปฏิบัติแตกต่างกันอย่างไร กรณีใดต้องใช้คำว่า “รักษาการในตำแหน่ง” และกรณีใดต้องใช้คำว่า “รักษาราชการแทน” นั้น เห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ๑ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้บัญญัติเกี่ยวกับการรักษาราชการแทน ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ไว้ เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรี (ข้อ ๓๘)^๑ ตำแหน่งปลัดกระทรวงและตำแหน่งรองปลัดกระทรวง(ข้อ ๔๐)^๒

^๑ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕

ข้อ ๓๘

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

และตำแหน่งอธิบดีและตำแหน่งรองอธิบดี (ข้อ ๔๒)^๓ ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ (มาตรา ๖๐)^๔ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งเป็นการชั่วคราวได้ ถ้าตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว และเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับกรณีของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์นั้น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์^๕

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕

ข้อ ๔๐

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดกระทรวงหลายคน ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

^๓ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕

ข้อ ๔๒

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองอธิบดีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองอธิบดีหลายคน ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองอธิบดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดีหรือข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน แต่ถ้านายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเห็นสมควรเพื่อความเหมาะสมแก่การรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรมนั้น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งคนใดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ อธิบดีจะแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดีหรือข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไป เป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

“พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๖๐ ถ้าตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว และเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๕ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นชั่วคราวได้

ผู้รักษาการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ในกรณีที่มิได้กฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ก็ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่อย่างนั้นในระหว่างที่รักษาการในตำแหน่งแล้วแต่กรณี

(มาตรา ๒)^๔ “ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเป็นผู้รักษาราชการแทนในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ส่วนในกรณีที่ตำแหน่งอธิการบดีว่างลงมาตรา ๑๕ (๑๓)”^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจ

แต่งตั้งผู้รักษาราชการในตำแหน่งอธิการบดี แต่สำหรับตำแหน่งคณบดีและหัวหน้าภาควิชาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ฯ ไม่ได้บัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับการรักษาราชการแทนหรือรักษาราชการในตำแหน่ง

สำหรับปัญหาว่ากรณีใดที่ต้องใช้คำว่า “รักษาราชการในตำแหน่ง” และกรณีใดที่ต้องใช้คำว่า “รักษาราชการแทน” นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับใด และบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนั้นใช้คำว่า “รักษาราชการในตำแหน่ง” หรือ “รักษาราชการแทน” ดังนั้น ถ้าเป็นการปฏิบัติตามข้อ ๓๘ ข้อ ๔๐ หรือข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ฯ ก็ต้องใช้คำว่า “รักษาราชการแทน” แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ ก็ต้องใช้คำว่า “รักษาราชการในตำแหน่ง” และถ้าเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ฯ ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ก็ต้องใช้คำว่า “รักษาราชการแทน” ตามมาตรา ๒๒ ส่วนในกรณีที่ตำแหน่งอธิการบดีว่างลง ก็ต้องใช้คำว่า “รักษาราชการในตำแหน่ง” ตามมาตรา ๑๕

ปัญหาประการที่สามที่ว่า ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี คณบดีหรือหัวหน้าภาควิชาได้ปฏิบัติงานในหน้าที่จนครบวาระสามปีหรือสี่ปี แล้วแต่กรณีติดต่อกัน ซึ่งไม่อาจแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอีกต่อไปได้ และมหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งให้ผู้นั้นรักษาราชการในตำแหน่งอธิการบดี คณบดี หรือหัวหน้าภาควิชาเป็นการชั่วคราว ดังนี้ จะถือว่าการแต่งตั้งให้รักษาราชการในตำแหน่งนั้นนับเป็นหนึ่งวาระหรือไม่ มหาวิทยาลัยจะแต่งตั้งให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งย้อนหลังไปตั้งแต่วันรักษาราชการในตำแหน่งได้หรือไม่ และการแต่งตั้งให้ผู้นั้นรักษาราชการในตำแหน่งอธิการบดี คณบดีหรือหัวหน้าภาควิชาสมควรมีระยะเวลาแต่งตั้งไม่เกินเท่าใด นั้น เห็นว่า การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีกับการแต่งตั้งให้รักษาราชการในตำแหน่งดังกล่าวนี้เป็นกรณีต่างกัน การแต่งตั้ง

^๔พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ.๒๕๒๒

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองอธิการบดีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองอธิการบดีหลายคน ให้รองอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมายเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าอธิการบดีมิได้มอบหมาย ให้รองอธิการบดีที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีตามความในวรรคหนึ่งหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี

^๕พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ.๒๕๒๒

มาตรา ๑๕ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๑๓) แต่งตั้งผู้ซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๐ ให้รักษาราชการในตำแหน่งอธิการบดีในกรณีที่ตำแหน่งอธิการบดีว่างลง

๑ล๑

๑ล๑

ให้ดำรงตำแหน่งย่อมมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวมาแล้ว แต่การรักษาการในตำแหน่งเป็นเรื่องชั่วคราวในระหว่างที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งและทางราชการกำลังดำเนินการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นการถาวรต่อไป การรักษาการในตำแหน่งจึงไม่ใช่การดำรงตำแหน่งตามวาระ และจะแต่งตั้งให้การรักษาการในตำแหน่งนั้นดำรงตำแหน่งเป็นการถาวรโดยให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งไม่ย้อนหลัง หรือให้ย้อนหลังไปตั้งแต่วันรักษาการในตำแหน่งไม่ได้ เพราะผู้นั้นได้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันมาแล้วสองวาระ ส่วนปัญหาว่าการแต่งตั้งให้รักษาการในตำแหน่งสมควรมีระยะเวลาแต่งตั้งไม่เกินเท่าใด นั้น ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าระยะเวลาการรักษาการในตำแหน่งใดควรใช้เวลาอันสั้นเพียงพอต่อการดำเนินการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นการถาวรโดยไม่ชักช้า

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๐