

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำ
ซึ่งได้มาโดยชัดหรือแย้งกับมาตรา ๑๗ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติ
มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๓๓/๒๑๖๘ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า สภามหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่มีปัญหาในการปฏิบัติงานตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏลำปางตาม มาตรา ๑๖ (๓) (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ (เรื่องเสร็จที่ ๓๒๖/๒๕๕๑) ดังนี้

๑. กรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ชุดเดิม จำนวน ๔ คน ครบวาระการดำรงตำแหน่งสามปี เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๐

๒. มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) ชุดใหม่ จำนวน ๔ คน เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๗ และคณะกรรมการดำเนินการเลือกฯ ได้ออกประกาศผลการเลือกเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ต่อมาประธานกรรมการในคณะกรรมการดำเนินการเลือกฯ ได้นำเสนอประกาศผลการเลือกต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อทราบ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยขั้นตอนทั้งหมดเป็นการดำเนินการก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) ชุดเดิม คือ ก่อนวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ชัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๑๗ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๒๖/๒๕๕๑

๓. สภามหาวิทยาลัยรับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๒๖/๒๕๕๑ ในคราวประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แจ้งว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นประเด็นที่มีความผูกพันสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการจะต้องถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับ

คำวินิจฉัยดังกล่าว สภามหาวิทยาลัยจึงได้มีมติให้เริ่มต้นกระบวนการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำ จำนวน ๔ คน ใหม่ทั้งหมด

๔. กรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) ชุดใหม่ เข้าร่วมการประชุมสภามหาวิทยาลัยมาแล้ว จำนวน ๘ ครั้ง สภามหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ในคราวประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ มีมติให้มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่หรือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) คือ กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำชุดปัจจุบันพ้นจากตำแหน่งหรือยุติการปฏิบัติงานนับแต่วันถัดจากที่สภามหาวิทยาลัยรับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ใช้หรือไม่

(๒) การประชุมสภามหาวิทยาลัยทั้ง ๘ ครั้งที่ผ่านมา ซึ่งมีกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำชุดนี้เข้าร่วมประชุมด้วยนั้น ถือว่า การดำเนินการต่างๆ ของสภามหาวิทยาลัยตลอดจนมติสภามหาวิทยาลัยที่ได้กระทำไปแล้วที่สำคัญ เช่น การอนุมัติให้ปริญญา การให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษา การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย การอนุมัติแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ การออกข้อบังคับหรือระเบียบ การดำเนินการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัย และการดำเนินการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจะมีผลใช้บังคับได้หรือไม่ และสภามหาวิทยาลัยสามารถนำบทบัญญัติมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้ในกรณีนี้ได้หรือไม่

(๓) เพื่อให้องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยครบถ้วนตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ การประชุมสภามหาวิทยาลัยครั้งต่อไปจะให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) ชุดเดิมที่ครบวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้ว เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๐ กลับมาปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ จนกว่าจะมีการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) ได้ครบถ้วนตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยได้หรือไม่

(๔) การเริ่มต้นกระบวนการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำใหม่ทั้งหมด จำนวน ๔ คน ซึ่งได้ล่วงพ้นกำหนด ๙๐ วันตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไปแล้ว การดำเนินการดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจะมีผลกระทบอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) จากคณาจารย์ประจำชุดปัจจุบันจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อใด เห็นว่า มาตรา ๑๗ วรรคหก^๑ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้มีการดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) และ (๕)^๒ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ได้ดำเนินการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) ชุดเดิมที่ครบวาระในวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๐ กรณีนี้จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๗ วรรคหกดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) จากคณาจารย์ประจำชุดปัจจุบันย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลดังกล่าวไม่อาจดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้ตั้งแต่เริ่มแรก โดยถือเสมือนว่า ยังมิได้ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยแทนชุดเดิม ดังนั้น จึงทำให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) จากคณาจารย์ประจำชุดดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่งโดยปริยายในทันทีที่ได้รับเลือก

ประเด็นที่สอง การดำเนินการต่างๆ ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งมีคณาจารย์ประจำชุดดังกล่าวข้างต้นที่ได้กระทำไปแล้ว ชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับใช้หรือไม่

^๑มาตรา ๑๗ นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) และ (๕) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้มีการดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) และ (๕) ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง

^๒มาตรา ๑๖ ให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ

(๔) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย และมีผู้ใช้ผู้ดำรงตำแหน่งตาม (๓)

(๕) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบเอ็ดคน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตาม (๒) (๓) และ (๔) ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวต้องมาจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการศึกษา มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กฎหมาย การงบประมาณและการเงิน การบริหารงานบุคคล การปกครองส่วนท้องถิ่น การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม และด้านอื่นๆ ตามที่สภามหาวิทยาลัยเห็นสมควร ในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากบุคคลในเขตพื้นที่บริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

เห็นว่า มาตรา ๑๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้กรณีที่ปรากฏภายหลังว่า เจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๙ มีหลักการเพื่อบรรลุผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองแต่มีเหตุบกพร่องในการดำรงตำแหน่ง โดยให้การกระทำทางปกครองนั้นมีผลต่อไป ไม่ถูกกระทบกระเทือนเพราะเหตุดังกล่าว ดังนั้น แม้จะพิจารณาแล้วว่า การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การดำเนินการต่าง ๆ ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำชุดใหม่ที่ได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่ย่อมไม่เสียเปล่า และมีผลบังคับใช้ได้ต่อไปตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สาม กรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๔) จากคณาจารย์ประจำชุดเดิมสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อปรากฏจากคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ว่า สภามหาวิทยาลัยได้ดำเนินการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำชุดใหม่ โดยมีการลงคะแนนเลือกเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๔ คน โดยเริ่มวาระการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาข้อหาหรือในประเด็นนี้

ประเด็นที่สี่ การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากคณาจารย์ประจำภายหลังจากที่พ้นกำหนดเวลาเก้าสิบวันแล้วตามมาตรา ๑๗ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๗ วรรคหก^๔ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้มีการดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) และ (๕)^๕ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้พ้นจากตำแหน่ง แต่มาตรา ๑๗ วรรคห้า^๖ บัญญัติให้นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) หรือ (๕) ที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่ ให้นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งพ้นจากตำแหน่ง

^๓มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖มาตรา ๑๗ นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) และ (๕) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะได้มีนายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่ จะเห็นว่า กฎหมายนี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้การดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ในระหว่างที่ยังมิได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่ ด้วยเหตุนี้ แม้ว่านายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดเดิมจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แล้ว ก็ยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ กำหนดเวลาที่มาตรา ๑๗ วรรคหก^๗ ให้ดำเนินการเพื่อให้ ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดเดิมพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นเพียงบท เร่งรัดให้ต้องรีบดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัย ใหม่เท่านั้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๑

ในกรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) หรือ (๕) พ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่ ให้นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะได้มีนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่แล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น