

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามการตรวจสอบ
ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๐๙.๖ (๒.๑)/๘๕๕๒ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า เมื่อวันที่ ๒๔ และวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ ได้กล่าวหานางอัจฉรา ภาณุรัตน์ ในฐานะอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ กับพวก รวม ๒๓ คน ว่า ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในการอนุมัติการก่อสร้างอาคารของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ จำนวน ๘ อาคาร จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ และเข้าข่ายเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทเอกชนผู้รับจ้างโดยมิชอบ จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาดำเนินการทั้งทางวินัย ทางอาญา และทางละเมิดแก่บุคคลดังกล่าว เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในฐานะผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแก่นางอัจฉรากับพวก ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๑๓/๒๕๕๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๑ แต่เนื่องจากในวันเดียวกันนั้น สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ได้ออกข้อบังคับว่าด้วย การสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยกำหนดเงื่อนไขการสอบสวนว่า กรณีอธิการบดี ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาโดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ตั้งคณะกรรมการสอบสวน ดังนั้น โดยผลของข้อบังคับดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และส่งเรื่องทั้งหมดให้สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์พิจารณา มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ได้แจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาทราบ ว่า สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการทางวินัยแก่นางอัจฉรากับพวก แต่ไม่ระบุว่าจะดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเห็นว่า ข้อกล่าวหาตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชี้มูลข้างต้น เข้าข่ายเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแก่นางอัจฉรากับพวกตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลับ ที่ ๑๖๓/๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และได้แจ้งคำสั่งให้สภา

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๘๐ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ทราบ สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ได้โต้แย้งคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาว่าไม่ชอบด้วยข้อบังคับฯ เนื่องจากไม่เป็นไปตามมติของสภามหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ เพราะอ้างว่า การที่สภามหาวิทยาลัยเห็นชอบให้ดำเนินการทางวินัยนั้นหมายความว่าเห็นชอบให้ดำเนินการทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรงเท่านั้น จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษายกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าว และให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นสอบสวนวินัยอย่างไม่มีร้ายแรงต่อไป แต่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่เห็นด้วยกับข้อเรียกร้องของสภามหาวิทยาลัย จึงให้คงคำสั่งดังกล่าวไว้ และขอให้สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์พิจารณาทบทวนมติเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา แต่สภามหาวิทยาลัยยืนยันความเห็นเดิม จึงเกิดเป็นประเด็นความเห็นต่างทางกฎหมายระหว่างสองหน่วยงานเรื่อยมา จนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้การสอบสวนวินัยนางอัจฉรา กับพวกไม่สามารถดำเนินการไปได้ ในขณะที่ยังไม่มีข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่นางอัจฉรา ข้อเท็จจริงปรากฏในเวลาต่อมาว่า วาระการดำรงตำแหน่งอธิการบดีของนางอัจฉราจะสิ้นสุดลงในวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๒ ซึ่งตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ที่จะต้องดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีคนใหม่ตามข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไว้ในข้อ ๔ (ข) (๑) ว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง” สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๑ จึงมีมติให้แก้ไขข้อบังคับฯ โดยยกเลิกลักษณะต้องห้ามดังกล่าว และให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป หลังจากนั้นสภามหาวิทยาลัยจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ และมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๑ วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๑ ให้เสนอชื่อนางอัจฉราเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีเป็นสมัยที่สองติดต่อกัน แต่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเห็นควรให้ชะลอการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดีไว้ก่อน จนกว่าการดำเนินการทางวินัยจะแล้วเสร็จ

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จึงหารือประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) การที่เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งไม่สอดคล้องกับมติของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ที่เห็นควรให้ดำเนินการทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรงนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และการที่มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์กำหนดหลักเกณฑ์การสอบสวนอธิการบดีว่า ให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมติของสภามหาวิทยาลัยนั้น ถือเป็นการออกข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสอบสวน ที่ชอบด้วยมาตรา ๔๙ วรรคสาม หรือไม่ หรือเป็นการออกข้อบังคับที่ขัดต่อมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่งและวรรคสี่ที่กำหนดให้การตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชาของอธิการบดี ตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบมาตรา ๔๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

(๒) หากข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ที่กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดีโดยมติของสภามหาวิทยาลัย ตาม (๑) ไม่ขัดต่อกฎหมายตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่เห็นด้วยกับมติสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ดังกล่าวการดำเนินการทางวินัยรายนี้จะดำเนินการอย่างไรต่อไป กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาต้องยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและเปลี่ยนเป็นคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมติสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์หรือไม่ และจะเป็นการขัดต่อผลการตรวจสอบหรือความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่

(๓) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้กล่าวหานางอัจฉราในฐานะที่ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ฉะนั้น หากฟังว่าหลักเกณฑ์การสอบสวนที่กำหนดในข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ขัดต่อกฎหมายมาตรา ๑๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ จะมีผลทำให้ข้อบังคับในส่วนนี้สิ้นผลไปโดยปริยายหรือไม่

(๔) เมื่อขณะนี้นางอัจฉราได้พ้นจากตำแหน่งอธิการบดีแล้ว อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและการลงโทษนางอัจฉราจะยังคงเป็นอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือไม่ ประการใด

(๕) การที่สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ เมื่อการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๑ มีมติให้แก้ไขข้อบังคับฯ โดยยกเลิกลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ตามข้อ ๔ (ข) (๑) แห่งข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยกำหนดว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกตั้งกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง” ซึ่งขณะนั้น นางอัจฉรายังดำรงตำแหน่งอธิการบดี และกำลังเกิดข้อโต้แย้งอยู่กับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเกี่ยวกับระดับความร้ายแรงของการดำเนินการทางวินัยตามการชี้มูลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อดำเนินการแก้ไขข้อบังคับดังกล่าวแล้ว ได้ดำเนินการสรรหาอธิการบดีโดยมีมติเมื่อการประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๑ วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๑ ให้เสนอชื่อนางอัจฉราเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี และขณะนี้ก็ยังไม่สามารถดำเนินการทางวินัยได้ ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่นำเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดีถือว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาโดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี)

และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดว่า สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดี ให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาโดยอนุมัติของสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้แต่งตั้ง ชอบด้วยมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือไม่เห็นว่า มาตรา ๔๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำความผิดวินัย หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลัน และต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า ฯลฯ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณา และผู้มีอำนาจในการสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้เป็นไปตามข้อบังคับที่ออกตามมาตรา ๑๗ แต่สำหรับกรณีอธิการบดี ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย คำว่าผู้บังคับบัญชาตามมาตรา^๑นี้ ให้หมายถึงผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ โดยที่มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ เป็นสถาบันราชภัฏที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่า

^๑มาตรา ๔๙ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำความผิดวินัย หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลัน และต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า เว้นแต่เป็นกรณีการกระทำความผิดวินัยที่มีใช้ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามที่ ก.พ.อ. กำหนด จะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ก่อนตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาจะมอบหมายให้บุคคลใดสืบสวนเบื้องต้นว่า การกล่าวหา^๑นั้นมีหลักฐานตามสมควรหรือไม่ก็ได้

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณา และผู้มีอำนาจในการสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา ๑๗

ในกรณีอธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย คำว่าผู้บังคับบัญชาตามมาตรา^๑นี้ ให้หมายถึงผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

^๒มาตรา ๔ ให้สถาบันราชภัฏที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๓๘ มีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏตามพระราชบัญญัตินี้

ให้เรียกชื่อมหาวิทยาลัยราชภัฏตามชื่อของสถาบันราชภัฏเดิมตามบัญชีรายชื่อท้ายพระราชบัญญัตินี้

ให้มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และมาตรา ๓๐ วรรคสี่^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้ เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งรับผิดชอบบังคับบัญชาสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามมาตรา ๑๐ (๕) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสถานศึกษาของรัฐในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลที่จัดการศึกษาระดับปริญญาด้วย ดังนั้น กรณีที่อธิการบดีถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐาน ตามสมควรว่าได้กระทำความผิดวินัย หรือความปรากฏต่อเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาว่า อธิการบดีกระทำความผิดวินัย เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่ ดังกล่าว จึงมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดีได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗^๔ และมาตรา ๔๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับ มาตรา ๑๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนใน

^๓มาตรา ๓๐ เลขาธิการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการตามมาตรา ๒๘ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

ให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งรับผิดชอบบังคับบัญชาสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามมาตรา ๑๐ (๕) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสถานศึกษาของรัฐในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลที่จัดการศึกษาระดับปริญญาด้วย

๑.ล๑

๑.ล๑

“มาตรา ๑๗ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพ ในการวางหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่งจะไม่กำหนดภาระหน้าที่ของตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง โดยกำหนดภาระหน้าที่ของหน่วยงานแทนก็ได้

ข้อบังคับตามวรรคหนึ่งต้องไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนดตามมาตรา ๑๔ (๓)

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

“มาตรา ๑๘ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(๑) กำหนดนโยบายและอนุมัติแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การผลิตและส่งเสริมวิทยฐานะครู การทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

(๒) ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นเรื่องๆ ก็ได้

(๓) กำกับมาตรฐานการศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษา การเปิดสอนของมหาวิทยาลัย และติดตามประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยข้อ ๖ วรรคสอง^๗ แห่งข้อบังคับดังกล่าวกำหนดว่า สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดี ให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา

(๔) อนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญา และประกาศนียบัตร

(๕) พิจารณาการจัดตั้ง การรวมและการยุบเลิกสำนักงานวิทยาเขต บัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย สถาบัน สำนัก ศูนย์ ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ รวมทั้ง การแบ่งส่วนราชการหรือหน่วยงานของส่วนราชการดังกล่าว

(๖) อนุมัติการรับสถาบันการศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยหรือ ยกเลิกการสมทบ

(๗) พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด

(๘) พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

(๙) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ

(๑๐) แต่งตั้งและถอดถอนประธานกรรมการและกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย

(๑๑) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

(๑๒) ออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการเงิน การจัดการรายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(๑๓) พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่า ด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามอบหมาย

(๑๔) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

(๑๕) พิจารณาและให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยตามที่ อธิการบดีหรือสภาวิชาการเสนอ และอาจมอบหมายให้อธิการบดีหรือสภาวิชาการปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยได้

(๑๖) ส่งเสริม สนับสนุนและแสวงหาวิธีการเพื่อพัฒนาความก้าวหน้าของมหาวิทยาลัย ตลอดจนการปฏิบัติการร่วมกันกับสถาบันอื่น

(๑๗) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะ

^๗ข้อ ๖ ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ได้แก่

ฯลฯ

ฯลฯ

สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดี ให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาโดยอนุมัติของสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้แต่งตั้ง

โดยอนุมัติของสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ข้อกำหนดในข้อ ๖ วรรคสอง ดังกล่าว เป็นการขยายความเกินอำนาจที่มาตรา ๔๙ วรรคสี่^๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคสี่^๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติไว้ จึงเป็นข้อบังคับที่ขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

ประเด็นที่สอง การที่เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลับ ที่ ๑๖๓/๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งไม่สอดคล้องกับมติของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ที่เห็นควรให้ดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามมติในการประชุมสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ วาระพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ เป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมาย หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า ข้อ ๖ วรรคสอง^{๑๑} แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ออกตามมติในการประชุมสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ วาระพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจ เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของอธิการบดีจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดีได้ โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากสภามหาวิทยาลัยตามข้อ ๖ วรรคสอง แห่งข้อบังคับดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลับ ที่ ๑๖๓/๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ จึงขัดด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สาม ข้อบังคับมหาวิทยาลัยฯ ตามประเด็นที่หนึ่งขัดต่อมาตรา ๑๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ จะมีผลอย่างไร และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะดำเนินการต่อไปอย่างไร เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งและสองแล้วว่า ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาเพื่อการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดว่า สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอธิการบดีให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาโดยอนุมัติของสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้แต่งตั้งเป็นข้อบังคับที่ขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กฎหมายแม่บทกำหนดให้เรื่องดังกล่าวเป็นอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา จึงมีผลทำให้ข้อบังคับดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลับ ที่ ๑๖๓/๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้ง

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

คณะกรรมการสอบสวน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงไม่จำเป็นต้องยกเลิกคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด

ประเด็นที่สี่ อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและการลงโทษนาง อัจฉรา ภาณุรัตน์ ภายหลังที่พ้นจากตำแหน่งอธิการบดีไปแล้ว จะเป็นของเลขาธิการ คณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่สองแล้วว่า คำสั่ง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลับ ที่ ๑๖๓/๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการสอบสวนย่อมมีอำนาจ ดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยกับนางอัจฉราต่อไปแม้นางอัจฉราพ้นจากตำแหน่ง อธิการบดีไปแล้ว หากผลการสอบสวนปรากฏว่า นางอัจฉรากระทำผิดวินัย คณะกรรมการ สอบสวนต้องรายงานการสอบสวนและเสนอสำนวนการสอบสวนต่อเลขาธิการคณะกรรมการ การอุดมศึกษาในฐานะผู้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อดำเนินการมาตรา ๕๑^{๑๒} แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

ประเด็นที่ห้า การที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่นำเสนอโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งนางอัจฉรา ภาณุรัตน์ ให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีอีกวาระหนึ่งเป็นการชอบด้วยเหตุผล หรือไม่ เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ และ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรง ตำแหน่งอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ปรากฏว่า ไม่มีบทบัญญัติใดห้าม บุคคลที่อยู่ในระหว่างถูกสอบสวนดำรงตำแหน่งอธิการบดี แต่โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากนางอัจฉรา ภาณุรัตน์ ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ตาม คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลับ ที่ ๑๖๓/๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ได้มีการแก้ไขข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ว่า ด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๔๗ ในการ ประชุมคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๑ โดยตัดข้อกำหนดเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีที่เคยกำหนดไว้ ในข้อ ๔ (ข)^{๑๓} ออกไปทั้งหมด จึงทำให้ข้อบังคับดังกล่าวไม่มีการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้

^{๑๒}มาตรา ๕๑ เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนกระทำผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชา ตามมาตรา ๔๙ ลงโทษตามควรแก่กรณี ตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา ๑๗

^{๑๓}ข้อ ๔ ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ และควรมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(ข) ลักษณะต้องห้าม

(๑) เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกตั้งกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง

(๒) เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

(๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๔) เป็นผู้ที่มีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ

ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไว้แต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะต้องห้ามที่เคยกำหนดไว้ในข้อ ๔ (ข) (๑) ว่า “เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกตั้งกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง” ทั้งนี้ ในการประชุมครั้งนั้น ปรากฏว่า นางอัจฉราได้ร่วมพิจารณาและลงมติให้ความเห็นชอบในการแก้ไข ข้อบังคับดังกล่าวด้วย กรณีเช่นนั้นจึงถือได้ว่า นางอัจฉรามีส่วนได้ส่วนเสียในการแก้ไขข้อบังคับ ดังกล่าว เนื่องจากการยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของอธิการบดีที่จะต้องไม่เป็นผู้ อยู่ระหว่างถูกตั้งกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ในขณะที่ตนเองอยู่ระหว่างถูก ตั้งกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงอยู่นั้น ย่อมเท่ากับเป็นการขจัดสภาพที่ ขัดขวางการดำรงตำแหน่งอธิการบดี อันมีผลทำให้ไม่ถูกจำกัดด้วยลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรง ตำแหน่งอธิการบดีหากจะเข้ารับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต่อไปอีกวาระหนึ่ง และ ข้อเท็จจริงก็ปรากฏชัดเจนในเวลาต่อมาว่า สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ได้มีมติให้เสนอชื่อ นางอัจฉรา ภานุรัตน์ กราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นอธิการบดีใน การประชุมคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๑ โดยสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ได้ให้สัตยาบันรับรองมติที่ประชุมดังกล่าว แล้ว ในการประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๑ จากข้อเท็จจริงเช่นนี้ จึงมี เหตุผลเพียงพอที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะพิจารณาได้ว่า กระบวนการสรรหา อธิการบดีเป็นไปโดยไม่เหมาะสมเพราะเหตุที่ผู้ได้รับการเสนอชื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็น อธิการบดีมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการแก้ไขข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีฯ เพื่อให้ตนเองปราศจาก ลักษณะต้องห้ามและมีโอกาสในการได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ดังนั้น การที่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่นำเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนางอัจฉรา ภานุรัตน์ ให้ ดำรงตำแหน่งอธิการบดีอีกวาระหนึ่งย่อมเป็นไปโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้ว

(ลงชื่อ) อัคร จารุงจินดา

(อัคร จารุงจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๓

(๕) เป็นผู้ต้องโทษโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้ กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ