

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

เรื่อง การแต่งตั้งผู้บริหารสถาบันตามพระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้มีหนังสือ ส่วนที่ ๐๖๐๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๗ สรุปความได้ว่า ตามที่พระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๑ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไปนั้น เนื่องจากได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้สภาสถาบันแต่งตั้งรองผู้อำนวยการสถาบันและผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบัน โดยคำแนะนำของผู้อำนวยการสถาบันจากครูหรือคณาจารย์ผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๓๐” รองผู้อำนวยการสถาบัน จึงต้องเป็นครูหรือคณาจารย์ตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง โดยผู้อำนวยการสถาบันให้คำแนะนำสภาสถาบัน ในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถาบัน ซึ่งสภาสถาบันมีอำนาจและหน้าที่ในการแต่งตั้ง และถอดถอนรองผู้อำนวยการสถาบันตามมาตรา ๒๕ (๑๑) จึงมีประเด็นที่เป็นปัญหา ดังนี้

๑.๑ การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถาบัน หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบัน จะแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการวิทยาลัย หรือรองผู้อำนวยการวิทยาลัย ของสถาบันซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งครูหรือคณาจารย์ตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ให้ดำรงตำแหน่ง รองผู้อำนวยการสถาบันหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันได้หรือไม่

๑.๒ การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถาบัน หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบัน จะแต่งตั้งจากครูหรือคณาจารย์ที่มีได้อยู่ในสังกัดส่วนราชการของสถาบันอาชีวศึกษาแห่งนั้น หรือแต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ซึ่งไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามหนังสือตอบข้อหารือ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๔๕/๒๕๕๖ ได้หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบัน รองผู้อำนวยการสถาบัน ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการวิทยาลัย ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ และผู้อำนวยการหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะ เทียบเท่าวิทยาลัย จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวเกินหนึ่งตำแหน่งในขณะเดียวกันมิได้” แต่กฎหมายมิได้ กำหนดห้ามผู้ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าว ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบัน รองผู้อำนวยการสถาบัน หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบัน แล้วแต่กรณีในขณะเดียวกัน

จึงมีประเด็นที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการวิทยาลัย รองผู้อำนวยการสำนัก รองผู้อำนวยการศูนย์ และรองผู้อำนวยการหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น

ที่มีฐานะเทียบเท่าวิทยาลัย จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบัน หรือรองผู้อำนวยการสถาบัน หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบัน แล้วแต่กรณี ในขณะเดียวกันได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาและสำนักงาน ก.ค.ศ.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๒๘^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า ให้สภาสถาบันแต่งตั้งรองผู้อำนวยการสถาบันและผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบัน โดยคำแนะนำของผู้อำนวยการสถาบันจากครูหรือคณาจารย์ผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๓๐ แต่โดยที่ พระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้กำหนดนิยามของคำว่า “ครู” หรือ “คณาจารย์” ไว้ เป็นการเฉพาะ จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ครู” ไว้ว่า หมายถึง บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน ด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน และ “คณาจารย์” หมายถึง บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลัก ทางด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐและเอกชน ส่วนมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ให้นิยามคำว่า “ข้าราชการครู” ไว้ว่า หมายถึง ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียน การสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ และคำว่า

^๑ มาตรา ๒๘ ให้สภาสถาบันสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๓๐ เสนอรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบัน ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของคณาจารย์และข้าราชการของสถาบัน

ให้สภาสถาบันแต่งตั้งรองผู้อำนวยการสถาบันและผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบัน โดยคำแนะนำ ของผู้อำนวยการสถาบันจากครูหรือคณาจารย์ผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๓๐

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้เป็นผู้ผู้อำนวยการสถาบัน รองผู้อำนวยการ สถาบัน และผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบัน ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสถาบัน

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ครู” หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและ การส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน

“คณาจารย์” หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัย ในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐและเอกชน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน และส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

“คณาจารย์” หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษา ระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

“คณาจารย์” หมายถึง บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ ดังนั้น คำว่า “ครู” หรือ “คณาจารย์” ตามมาตรา ๒๘^๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมิได้หมายถึงข้าราชการครูหรือคณาจารย์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่หมายถึง “ครู” หรือ “คณาจารย์” ตามมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

กรณีที่ขอหาหรือว่า การแต่งตั้งรองผู้อำนวยการสถาบันหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ จะแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการวิทยาลัยหรือรองผู้อำนวยการวิทยาลัยที่มีได้เป็นข้าราชการครูหรือคณาจารย์ หรือแต่งตั้งจากครูหรือคณาจารย์ที่มีได้สังกัดส่วนราชการของสถาบันการอาชีวศึกษาแห่งนั้นหรือบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นครูหรือคณาจารย์ได้หรือไม่นั้น เห็นว่า ผู้มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งเป็นรองผู้อำนวยการสถาบันหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ จะต้องเป็นหรือเคยเป็นครูหรือคณาจารย์ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีคุณสมบัติในเรื่องการสอน การบริหาร การศึกษา หรือเคยสอนหรือเคยบริหารการศึกษาตามมาตรา ๓๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นบุคคลภายในหรือภายนอกสถาบันการอาชีวศึกษานั้น

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๓๖^๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบัน รองผู้อำนวยการสถาบัน ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการวิทยาลัย ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ และผู้อำนวยการหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าวิทยาลัย จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวเกินหนึ่งตำแหน่งในขณะเดียวกันมิได้ และมาตรา ๓๖ วรรคสอง ที่กำหนดห้ามผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะรักษาราชการแทน

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖มาตรา ๓๐ ผู้อำนวยการสถาบันและรองผู้อำนวยการสถาบันต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาเอกหรือเทียบเท่าจากสถาบันอุดมศึกษา และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีในสถานศึกษาอาชีวศึกษา สถาบัน หรือสถาบันอุดมศึกษาอื่น หรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาอื่นมาแล้วรวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปี หรือ

(๒) ได้รับปริญญาชั้นใดชั้นหนึ่งหรือเทียบเท่าจากสถาบันอุดมศึกษา และได้ทำการสอน หรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปีในสถานศึกษาอาชีวศึกษา สถาบัน หรือสถาบันอุดมศึกษาอื่น หรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาอื่นมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสี่ปี

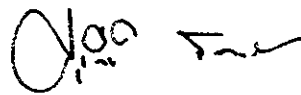
ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาหรือเทียบเท่าจากสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบัน

^๗มาตรา ๓๖ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบัน รองผู้อำนวยการสถาบัน ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการวิทยาลัย ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ และผู้อำนวยการหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าวิทยาลัย จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวเกินหนึ่งตำแหน่งในขณะเดียวกันมิได้

ผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งจะรักษาราชการแทนตำแหน่งอื่นอีกหนึ่งตำแหน่งได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ตำแหน่งอื่นอีกหนึ่งตำแหน่งได้แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน จึงเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าว มีความมุ่งหมายมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้บริหารอื่นในคราวเดียวกัน ก็เพื่อให้ผู้บริหารดังกล่าวสามารถอุทิศเวลาให้แก่การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งได้อย่างเต็มที่และเกิดธรรมาภิบาลในการบริหารงาน

นอกจากนี้ หากพิจารณามาตรา ๒๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติให้ผู้อำนวยการสถาบันมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของสถาบัน และให้มีรองผู้อำนวยการสถาบันและอาจมีผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันทำหน้าที่ช่วยบริหารงานของผู้อำนวยการสถาบันก็ได้ ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถาบันและผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันจึงมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการวิทยาลัย ผู้อำนวยการสำนักผู้อำนวยการศูนย์ หรือผู้อำนวยการหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าวิทยาลัย ซึ่งหากมีการแต่งตั้งรองผู้อำนวยการวิทยาลัย รองผู้อำนวยการสำนัก รองผู้อำนวยการศูนย์ หรือรองผู้อำนวยการหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าวิทยาลัยให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบัน รองผู้อำนวยการสถาบัน หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันในขณะเดียวกันด้วยย่อมเป็นการขัดต่อหลักการบังคับบัญชาตามโครงสร้างการบริหารงานของสถาบัน และอาจก่อให้เกิดภาวะที่บุคคลคนเดียวเป็นได้ทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาในหน่วยงานการศึกษาเดียวกันในเวลาเดียวกัน อันจะเป็นปัญหาต่อการบังคับบัญชาของสถาบันการอาชีวศึกษานั้น ๆ ได้ด้วย โดยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่อาจแต่งตั้งให้รองผู้อำนวยการวิทยาลัย รองผู้อำนวยการสำนัก รองผู้อำนวยการศูนย์ หรือรองผู้อำนวยการหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าวิทยาลัย ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบัน รองผู้อำนวยการสถาบัน หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันในขณะเดียวกันได้



(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

เมษายน ๒๕๕๗

^๕ มาตรา ๒๗ ให้มีผู้อำนวยการสถาบันเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของสถาบัน และให้มีรองผู้อำนวยการสถาบันอย่างน้อยหนึ่งคน กับทั้งอาจมีผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันหนึ่งคนหรือหลายคนก็ได้ ทั้งนี้ ตามจำนวนที่สภาสถาบันกำหนดเพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่ผู้อำนวยการสถาบันมอบหมาย