

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การแต่งตั้งบุคคลที่เสียชีวิตแล้วเป็นอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.ค.ศ.
เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ศธ ๐๒๐๖.๙/๐๒๐๗ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๔ มีมติให้หาหรือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรณี ก.ค.ศ. มีมติและประกาศตั้งนายประจักษ์ ดาวเรือง ซึ่งเสียชีวิตเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แล้ว เป็นอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ และได้มีการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ เพื่อเลือกประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา โดยที่ประชุมมีมติเลือกนายวีระศักดิ์ สัตยาธิรานนท์ เป็นประธาน รวมทั้งพิจารณามติเรื่องอื่น ๆ และได้มีการประชุมในครั้งต่อไป มา ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การที่ ก.ค.ศ. มีมติและประกาศตั้งนายประจักษ์ ดาวเรือง ซึ่งเสียชีวิตเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แล้ว เป็นอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการคลังใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ โดยผิดหลง เนื่องจากไม่ทราบข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ก.ค.ศ. จะต้องเพิกถอนมติดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

๒. การที่องค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ ไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด มีการประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ เพื่อเลือกประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา โดยที่ประชุมมีมติเลือกนายวีระศักดิ์ สัตยาธิรานนท์ เป็นประธาน รวมทั้งพิจารณามติเรื่องอื่น ๆ และได้มีการประชุมในครั้งต่อไป มาขอด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

๓. หากมีการสรรหาอนุกรรมการครบองค์ประกอบ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ ต้องมีการเลือกประธานอนุกรรมการใหม่หรือไม่ อย่างไร

๔. การใดที่ได้ปฏิบัติหรือดำเนินการตามมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าวไปแล้วโดยสุจริตตามอำนาจหน้าที่ การดำเนินการดังกล่าวจะเสียไปหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ก.ค.ศ. โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงาน ก.ค.ศ.) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า โดยที่ ก.ค.ศ. ออกประกาศคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรื่อง ตั้ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งประกาศฉบับเดียว แต่มีการแต่งตั้ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา จำนวน ๔๒ เขตพื้นที่การศึกษา ทำให้ ก.ค.ศ. ไม่อาจทราบได้ว่านายประจักษ์ฯ เสียชีวิตก่อนที่จะมีการแต่งตั้ง

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่การประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ ทราบแล้วว่า นายประจักษ์ฯ เสียชีวิต แต่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ เชื่อว่า เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ ครบองค์ประชุมก็สามารถดำเนินการประชุมในฐานะ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ เฉพาะอนุกรรมการเท่าที่มีอยู่ได้ จึงได้มีการประชุมในครั้งต่อ ๆ มา เดือนละครั้ง อีกทั้งเมื่อได้ แจ้ง ก.ค.ศ. ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลทราบแล้ว ก.ค.ศ. ไม่ได้สั่งการให้งดการประชุมแต่อย่างใด คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ก.ค.ศ. จะต้องเพิกถอนมติและประกาศแต่งตั้งนายประจักษ์ฯ ซึ่งเสียชีวิตแล้วในวันก่อนการแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการคลังใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา) และคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา) สำหรับแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี ประกอบด้วยอนุกรรมการจำนวนสิบคน ในแต่ละ อ.ก.ค.ศ. ดังกล่าว โดยมีที่มา ดังต่อไปนี้

(๑) ประธานอนุกรรมการซึ่งอนุกรรมการเลือกกันเองจากผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๓) ในการนี้ให้ถือว่าอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๓) มีจำนวนเท่าที่มีอยู่

^๑มาตรา ๒๑ ให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา” และคณะอนุกรรมการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา” สำหรับแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี ซึ่งประกอบด้วย

(๑) ประธานอนุกรรมการซึ่งอนุกรรมการเลือกกันเองจากผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๓) ในการนี้ ให้ถือว่าอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๓) มีจำนวนเท่าที่มีอยู่

(๒) อนุกรรมการโดยตำแหน่งจำนวนสองคน ได้แก่ ผู้แทน ก.ค.ศ. และผู้แทนครูสภา ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย หรือด้านการเงินการคลัง

(๓) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือ ประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย และด้านการเงินการคลัง ด้านละหนึ่งคน

(๔) อนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาหรือเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา แล้วแต่กรณี จำนวนสามคน ประกอบด้วยผู้แทนผู้บริหาร สถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการครูจำนวนหนึ่งคน และผู้แทนบุคลากรทางการศึกษาอื่นจำนวนหนึ่งคน

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

(๒) อนุกรรมการโดยตำแหน่งจำนวนสองคน ได้แก่ ผู้แทน ก.ค.ศ. และผู้แทนครูสภา ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย หรือด้านการเงินการคลัง

(๓) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ หรือประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านกฎหมาย และด้านการเงินการคลัง ด้านละหนึ่งคน

(๔) อนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาหรือเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา แล้วแต่กรณี จำนวนสามคน ประกอบด้วย ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานการศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการครูจำนวนหนึ่งคน และผู้แทนบุคลากร ทางการศึกษาอื่นจำนวนหนึ่งคน

(๕) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

สำหรับกรณีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก.ค.ศ. มีมติและประกาศฉบับลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งนายประจักษ์ฯ เป็นอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการคลังใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓)^๒ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ แต่นายประจักษ์ฯ เสียชีวิตก่อนได้รับการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ย่อมมีผลทำให้สภาพบุคคลของนายประจักษ์ฯ สิ้นสุดลงด้วยความตาย ตามมาตรา ๑๕^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว มติและประกาศในส่วนที่แต่งตั้งผู้ตาย ดังกล่าวจึงไม่มีผลทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเพื่อเป็นหลักฐานว่ามติและ ประกาศแต่งตั้งนายประจักษ์ฯ เป็นอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการคลังใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีผลทางกฎหมายในส่วนที่แต่งตั้ง นายประจักษ์ฯ ก.ค.ศ. จึงต้องออกประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไปว่าคำสั่งแต่งตั้งในส่วนของนายประจักษ์ฯ นั้นไม่มีผลทางกฎหมาย เนื่องจากนายประจักษ์ฯ ถึงแก่ความตายก่อนที่จะมีคำสั่งแต่งตั้ง

ประเด็นที่สอง เมื่อองค์ประกอบของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ ไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด แต่ได้มีการจัดประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต ๒๖ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ เพื่อเลือกประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาและพิจารณามติเรื่องอื่น ๆ รวมทั้งได้มีการประชุมในครั้งต่อ ๆ มา จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น สืบเนื่องจากความเห็นในประเด็นที่หนึ่งเมื่อมติและประกาศแต่งตั้ง นายประจักษ์ฯ ไม่มีผลทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้นแล้ว จึงส่งผลให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต ๒๖ ไม่ครบองค์ประกอบตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาฯ อนุกรรมการที่มีอยู่จึงไม่อาจประชุมในฐานะ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ ได้ ดังนั้น การประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต ๒๖ ตามกรณีที่หารือมานี้ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓มาตรา ๑๕ สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ประเด็นที่สาม หากมีการสรรหาอนุกรรมการครบองค์ประกอบ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ ต้องมีการเลือกประธานอนุกรรมการใหม่หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ มีการประชุมโดยไม่ครบองค์ประกอบ ย่อมทำให้มติเลือกนายวีระศักดิ์ สัตยาริรานนท์ เป็นประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงต้องมีการเลือกประธานอนุกรรมการใหม่เมื่อมีการสรรหาและ แต่งตั้งอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการคลังครบองค์ประกอบแล้ว

ประเด็นที่สี่ การใดที่ได้ปฏิบัติหรือดำเนินการตามมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ดังกล่าวไปแล้วโดยสุจริตตามอำนาจหน้าที่ การดำเนินการดังกล่าวจะเสียไปหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒๖ มีการประชุมโดยไม่ครบองค์ประกอบ ย่อมมีผลทำให้การใดที่ได้ปฏิบัติหรือดำเนินการตามมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การกระทำตามอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. ในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครองนั้น ย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่นตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(นายอัชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๔

^๕มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น