

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การรับรองประกอบของคณะกรรมการบริหารสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อว ๗๒๐๑/๘๓๙ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๒ โดยมาตรา ๒๕ กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสถาบัน ประกอบด้วย อธิการบดี เป็นประธาน กรรมการ และกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนงาน ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย หรือสำนัก ประธานสภาคณาจารย์ และประธาน สภานักงาน โดยความในวรรคสองได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารสถาบันแต่งตั้งรองอธิการบดี คนหนึ่งเป็นเลขานุการโดยคำแนะนำของอธิการบดี และมาตรา ๒๖ ได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหาร สถาบันมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอแผนพัฒนาสถาบันต่อสภาสถาบัน
- (๒) พิจารณาและกลั่นกรองข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของสถาบัน เพื่อเสนอต่อ สภาสถาบัน
- (๓) เสนอการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกส่วนงาน และการแบ่งหน่วยงานภายใน ของส่วนงานต่อสภาสถาบัน
- (๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหาร การเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถาบัน ตามข้อบังคับของสถาบัน
- (๕) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ใน หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการบริหารสถาบัน
- (๖) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่อธิการบดี และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่สภาสถาบัน หรืออธิการบดีมอบหมาย

สถาบันได้ดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่เป็นเรื่องเร่งด่วน กล่าวคือ ได้ดำเนินการออกข้อบังคับของสถาบันตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง ได้แก่ ข้อบังคับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ว่าด้วยการเปลี่ยนสถานภาพข้าราชการ และลูกจ้างประจำของส่วนราชการ เป็นพนักงานสถาบันหรือลูกจ้างของสถาบัน พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยผ่านการพิจารณาจากประชาคม ตลอดจนผ่านการพิจารณาการกลั่นกรองของคณะกรรมการ บริหารสถาบันและนำเสนอสภาสถาบันพิจารณาอนุมัติตามหน้าที่และอำนาจในมาตรา ๒๖ (๒) แต่โดยสภาพข้อเท็จจริง ปรากฏว่า การดำเนินการของคณะกรรมการบริหารสถาบันยังไม่มี องค์ประกอบของคณะกรรมการในตำแหน่งประธานสภานักงาน เนื่องจากสถาบันไม่เคยมีตำแหน่ง ดังกล่าวและขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการยกร่างข้อบังคับเกี่ยวกับประธานสภานักงานและกรรมการ สภานักงาน ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จและได้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภานักงานภายในระยะเวลา

ประมาณสี่เดือน แต่ในระหว่างนี้ อธิการบดีในฐานะประธานกรรมการมีความจำเป็นต้องเรียกประชุมคณะกรรมการบริหารสถาบันที่มีอยู่เพื่อบริหารกิจการของสถาบันตามหน้าที่และอำนาจ และจะต้องพิจารณากลับกรองร่างข้อบังคับที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติก่อนที่จะนำเสนอสภาสถาบันพิจารณาอนุมัติอีกหลายฉบับ จึงมีประเด็นที่ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. ขณะนี้คณะกรรมการบริหารสถาบันยังไม่มีองค์ประกอบที่เป็นประธานสภาพนักงาน และการที่จะมีประธานสภาพนักงานได้นั้น จะต้องเสนอร่างข้อบังคับเพื่อผ่านการพิจารณากลับกรองของคณะกรรมการบริหารสถาบันที่มีอยู่เสียก่อนจึงจะนำเสนอสภาสถาบันพิจารณาอนุมัติได้ ในกรณีเช่นนี้ การดำเนินการของคณะกรรมการบริหารสถาบันที่มีอยู่สามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ และพิจารณากลับกรองร่างข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของสถาบันได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๒. เนื่องจากข้อบังคับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ว่าด้วยการเปลี่ยนสถานภาพข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ เป็นพนักงานสถาบันหรือลูกจ้างของสถาบัน พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีผลใช้บังคับและมีผู้แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพแล้ว การที่ข้อบังคับดังกล่าวผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารสถาบันที่ไม่มีองค์ประกอบที่เป็นประธานสภาพนักงาน จะมีผลกระทบต่อการดำเนินการและสิทธิของผู้แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพหรือไม่ ประการใด และจะมีแนวทางดำเนินการให้ถูกต้องอย่างไร

๓. หากมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนสถานภาพในคณะกรรมการบริหารสถาบันในทันที เพื่อให้การดำเนินการชอบด้วยกฎหมาย สถาบันจะสามารถแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงานในสถาบันซึ่งไม่ใช่คณาจารย์ประจำของสถาบัน ให้รักษาการแทนประธานสภาพนักงาน โดยมีหน้าที่เข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการบริหารสถาบันเท่านั้น จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยมีผู้แทนกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่ยังไม่มีการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาพนักงาน คณะกรรมการบริหารสถาบันซึ่งมีประธานสภาพนักงานเป็นกรรมการอยู่ด้วย จะสามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ รวมทั้งพิจารณาและกลับกรองร่างข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของสถาบันเพื่อเสนอต่อสภาสถาบันได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า โดยที่ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๙ และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสถาบันขึ้นตามมาตรา ๒๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยคณะกรรมการบริหารสถาบันประกอบด้วยกรรมการสองส่วน ได้แก่ (๑) อธิการบดี เป็นประธานกรรมการ

^๑มาตรา ๒๕ ให้มีคณะกรรมการบริหารสถาบัน ประกอบด้วย

(๑) อธิการบดี เป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย หรือสำนัก ประธานสภาคณาจารย์ และประธานสภาพนักงาน ให้คณะกรรมการบริหารสถาบันแต่งตั้งรองอธิการบดีคนหนึ่งเป็นเลขานุการโดยคำแนะนำของอธิการบดี

และ (๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนงาน ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย หรือสำนัก ประธานสภาคณาจารย์ และประธาน สภานักงาน จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการบริหารสถาบันประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งทั้งสิ้น ตามประเด็นที่หารือนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในขณะนี้ยังไม่มี การได้มาซึ่งประธานสภานักงาน โดยอยู่ระหว่างการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการได้มาซึ่งประธานสภานักงานและกรรมการสภานักงาน และโดยที่ตำแหน่งประธานสภานักงานเป็นตำแหน่งที่กำหนดขึ้นใหม่ตามมาตรา ๓๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงไม่ได้มีการกำหนดบทเฉพาะกาลรองรับให้ ผู้ใดทำหน้าที่เป็นประธานสภานักงานในระหว่างที่ยังไม่มีการได้มาซึ่งประธานสภานักงาน ตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย หรือสำนัก และประธาน สภาคณาจารย์ ได้มีบทเฉพาะกาลรองรับไว้แล้ว^๓ สำหรับในกรณีที่คณะกรรมการไม่มีกรรมการ โดยตำแหน่งบางตำแหน่งเนื่องจากยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคย มีคำวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีที่ ๔๑๔/๒๕๕๙^๔ กรณีคณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรม

^๒ มาตรา ๓๓ ให้มีสภานักงาน ประกอบด้วย ประธานสภานักงานและกรรมการสภานักงาน ซึ่งเลือกจากผู้ปฏิบัติงานในสถาบันซึ่งไม่ใช่คณาจารย์ประจำของสถาบัน

จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ของประธานสภานักงานและกรรมการสภานักงาน ตลอดจนการประชุมและวิธีดำเนินงานของสภานักงาน ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสถาบัน

^๓ มาตรา ๘๖ ให้ประธานสภาคณาจารย์และกรรมการสภาคณาจารย์ตามพระราชบัญญัติสถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นประธานสภาคณาจารย์และกรรมการสภาคณาจารย์ตามพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า จะมีสภาคณาจารย์ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๘๗ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีตามพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๙ อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ แต่ถ้าบุคคล ดังกล่าวเป็นข้าราชการของสถาบันต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานสถาบันตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อครบกำหนดเวลาสามสิบวันตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่แสดงเจตนา เปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานสถาบัน ให้พ้นจากตำแหน่ง และให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๙๒ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

มาตรา ๘๘ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีตามพระราชบัญญัติสถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๙ อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่า ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีจะพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๘๙ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการสำนัก และหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่อ อย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะตามพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๙ และหัวหน้า ส่วนงานภายในที่สภาสถาบันได้อนุมัติและจัดตั้งขึ้นในสถาบัน อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ

ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองของผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งคงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่า ผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งจะพ้นจากตำแหน่ง

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับองค์ประกอบ องค์ประชุม และการลงมติ ของคณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๖๘ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ซอฟต์แวร์แห่งชาติ สรุปความได้ว่า การที่คณะกรรมการดังกล่าวยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เนื่องจากยังไม่มีการจัดตั้งสำนักงานดังกล่าวขึ้น แต่เมื่อคณะกรรมการมีกรรมการอื่นครบถ้วนตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะกรรมการก็สามารถทำหน้าที่ได้ ดังนั้น ในกรณีของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เมื่อพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งขึ้นเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารสถาบันแล้ว แม้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาพนักงานซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารสถาบันก็ตาม กรณีย่อมไม่ทำให้คณะกรรมการบริหารสถาบันขาดองค์ประกอบแต่อย่างใด คณะกรรมการบริหารสถาบันจึงสามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรวมถึงการพิจารณาและกลั่นกรองข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของสถาบัน เพื่อเสนอต่อสภาสถาบันตามมาตรา ๒๖ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้

ประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาพนักงานไม่ทำให้คณะกรรมการบริหารสถาบันขาดองค์ประกอบ คณะกรรมการบริหารสถาบันจึงสามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดได้ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่สองและประเด็นที่สามอีกแต่อย่างใด

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า คณะกรรมการบริหารสถาบันสามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดได้ แม้จะยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาพนักงานก็ตาม แต่โดยที่เจตนารมณ์ของการกำหนดให้ตำแหน่งประธานสภาพนักงานเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารสถาบันนั้น เพื่อให้ประธานสภาพนักงานซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันซึ่งไม่ใช่คณาจารย์ประจำของสถาบัน ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและกลั่นกรองข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของสถาบัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์จึงต้องเร่งดำเนินการให้มีการได้มาซึ่งประธานสภาพนักงานโดยเร็วเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(นางสาวจรรวณ เสงตระกูล)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๖๒

^๕มาตรา ๒๖ คณะกรรมการบริหารสถาบันมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) พิจารณาและกลั่นกรองข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของสถาบัน เพื่อเสนอต่อสภาสถาบัน

๑.ล๑

๑.ล๑