

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ถอดถอนอธิการบดี
มหาวิทยาลัย

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๘/ท ๕๐๐๓ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๘ (๘) บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการมหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ และ มาตรา ๓๐ (๓) บัญญัติให้อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากสภามหาวิทยาลัยมีมติให้ออก เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ โดยมีได้บัญญัติให้กรณีการพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวให้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ซึ่งเมื่อเทียบเคียงกับเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของอธิการบดีในลักษณะเดียวกันตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่บัญญัติให้อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ถอดถอนตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งมีความชัดเจนว่าเมื่อมีกรณีเช่นนี้จะต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้อธิการบดีพ้นจากตำแหน่ง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องที่กำหนดให้ต้องขอพระราชทานพระมหากรุณาตามกฎหมายและระเบียบประเพณี จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

๑. กรณีสภามหาวิทยาลัยมีมติให้อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุดังกล่าวข้างต้น จะต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดีหรือไม่ ประการใด

๒. กรณีที่ไม่ต้องดำเนินการนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๑ หรือกรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยมิได้บัญญัติให้ต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากสภามหาวิทยาลัยมีมติให้ถอดถอน หรือมีมติว่าบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ ดังเช่นกรณีตามมาตรา ๒๕ (๑๐) และมาตรา ๓๖ (๓) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑ จะต้องดำเนินการนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๙๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง โดยพิจารณาเทียบเกณฑ์ตำแหน่งอธิการบดีเป็นตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า แม้บทบัญญัติมาตรา ๓๐^๑ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่บัญญัติเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของอธิการบดี เมื่อสภามหาวิทยาลัยให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ จะมีได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าการที่สภามหาวิทยาลัยให้อธิการบดีออกจากตำแหน่งเพราะเหตุดังกล่าวจะต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอดถอนดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคหก^๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่บัญญัติให้อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ถอดถอนตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยก็ตาม แต่โดยที่เหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งตามที่

^๑มาตรา ๓๐ อธิการบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) สภามหาวิทยาลัยให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ

(๔) ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะเหตุมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

(๕) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(๖) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๗) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

การให้ออกจากตำแหน่งตาม (๓) ต้องมีคะแนนเสียงลงมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

^๒มาตรา ๒๕

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ถอดถอนตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย

(๔) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือ

ความผิดลหุโทษ

(๕) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๖) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคสอง เป็นเพียงเหตุที่กฎหมายบังคับให้อธิการบดีต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ส่วนการดำเนินการให้อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งนั้น มาตรา ๑๘ (๘) ^๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี ดังนั้น เมื่อเหตุในการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๓๐ ^๔ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ เป็นผลมาจากการใช้อำนาจถอดถอนของสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ การที่สภามหาวิทยาลัยมีมติให้อธิการบดีออกจากตำแหน่งเพราะเหตุดังกล่าว สภามหาวิทยาลัยย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ถอดถอนอธิการบดีเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามที่มาตรา ๑๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ บัญญัติไว้ต่อไป

ประเด็นที่สอง เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า สภามหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ถอดถอนอธิการบดีเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามมาตรา ๑๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเหลือประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า กรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยมิได้บัญญัติให้ต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากสภามหาวิทยาลัยมีมติให้ถอดถอนหรือมีมติว่าบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ ดังเช่นกรณีตามมาตรา ๒๕ (๑๐) และมาตรา ๓๖ (๗) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑ จะถือว่าตำแหน่งอธิการบดีเป็นตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดีซึ่งต้องดำเนินการนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๙๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า แม้มาตรา ๒๕ (๑๐) ^๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ ที่บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและพิจารณาถอดถอนอธิการบดี จะมีการกำหนดถ้อยคำในส่วนที่เกี่ยวกับการถอดถอนอธิการบดีที่แตกต่างกับมาตรา ๑๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ ที่บัญญัติไว้ชัดเจนว่าการถอดถอนอธิการบดีจะต้องดำเนินการนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอดถอนก็ตาม แต่ความในมาตรา ๒๕ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ ที่บัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาถอดถอนไว้ต่อจากการพิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ก็มีอาจจะตีความกฎหมายได้ว่า

^๓มาตรา ๑๘ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕มาตรา ๒๕ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและพิจารณาถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

ฯลฯ

ฯลฯ

สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจพิจารณาถอดถอนอธิการบดีโดยไม่ต้องดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ถอดถอนแต่อย่างใด เนื่องจากเมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่าผู้มีสิทธิก่อตั้งมีสิทธิยกเลิก (*cujus est instituere, ejus est abrogare*) ด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งอธิการบดีจะต้องดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว การถอดถอนอธิการบดีจึงต้องดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ถอดถอนด้วย เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้ชัดเจนให้บุคคลหรือองค์กรอื่นใดเป็นผู้มีอำนาจในการถอดถอน ดังนั้น เมื่อกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยบัญญัติให้การแต่งตั้งอธิการบดีต้องดำเนินการกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การที่สภามหาวิทยาลัยมีมติถอดถอนอธิการบดี สภามหาวิทยาลัยย่อมมีหน้าที่จะต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิจารณาถอดถอนอธิการบดีด้วย ฉะนั้น จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าตำแหน่งอธิการบดีเป็นตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดีซึ่งต้องดำเนินการนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๙๓^๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกแต่อย่างใด

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๕

^๒ มาตรา ๑๙๓ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่ง ปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย