

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง สิทธิในการนำความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนเพื่อถอดถอนคณาจารย์
ตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๖

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ได้มีหนังสือที่ ศธ ๐๕๐๕/๗๖๖๔ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๖ สรุปความได้ว่า

(๑) โดยที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลนับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต และพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มอบอำนาจให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การอนุมัติและการเพิกถอนปริญญาหรือปริญญากิตติมศักดิ์ การแต่งตั้ง สอบสวน และถอดถอนอธิการบดีหรือคณาจารย์ การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ เป็นต้น

(๒) ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งหนึ่งได้ดำเนินการสอบสวนอาจารย์ประจำตามความในมาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งอาจารย์ผู้นั้นได้ขอนำความเข้าร่วมฟังการสอบสวนโดยอ้างสิทธิตามความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งนั้นได้ปฏิเสธว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ

(๓) ในเรื่องนี้ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีความเห็นเบื้องต้นว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นนิติบุคคล ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา และการดำเนินการสอบสวนอาจารย์ประจำตามความในมาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย การดำเนินการดังกล่าวจึงควรอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาขอหารือประเด็นข้อกฎหมายดังนี้

๑. สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๖ และสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้น เป็น “เจ้าหน้าที่” ตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

๒. การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ของ สภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาหรือของ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทน กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) แล้ว เห็นว่ามีประเด็นต้อง พิจารณาว่าในการสอบสวนเพื่อถอดถอนคณาจารย์ตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ถูกสอบสวนมีสิทธิตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการ พิจารณาได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นสถานศึกษาและวิจัยที่ดำเนินการให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรมของชาติ โดยมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและ รับผิดชอบการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และมาตรา ๓๔^๓ บัญญัติให้สภาสถาบันมี อำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทั้งนี้ มาตรา ๒๔^๔ บัญญัติให้คณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้กำกับ ดูแลการบริหารและการจัดการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

^๑ มาตรา ๘ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นสถานศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ในการให้ การศึกษาส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุ บำรุงศิลปและวัฒนธรรมของชาติ

^๒ มาตรา ๓๙ ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีอธิการบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและ รับผิดชอบการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และจะมีรองอธิการบดีคนหนึ่งหรือหลายคนก็ได้เพื่อทำ หน้าที่และรับผิดชอบตามที่อธิการบดีมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๓๔ สภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๕) แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี ศาสตราจารย์เกียรติคุณ และถอดถอนคณาจารย์ ประจำตามมาตรา ๙๗

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๒๔ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความเห็นชอบในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ให้ได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการ

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มาตรา ๙๗ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้อธิการบดีมีอำนาจสอบสวนและถอดถอน คณาจารย์ออกจากตำแหน่งหากมีเหตุใดเหตุหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง และ ในกรณีที่อธิการบดีละเว้นไม่ดำเนินการดังกล่าว มาตรา ๙๗ วรรคสาม บัญญัติให้สภา สถาบันอุดมศึกษาเอกชนดำเนินการแทนอธิการบดี ทั้งนี้ มาตรา ๙๗ วรรคสอง บัญญัติให้ คณาจารย์ผู้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษาภายใน สามสิบวันและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการอุดมศึกษาถือเป็นเด็ดขาด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๙๗ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการ สอบสวนคณาจารย์เพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นกรณีที่อธิการบดีและสภาสถาบันอุดมศึกษา เอกชนได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อให้การจัดการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีคุณภาพและ มาตรฐานตามที่รัฐกำหนด ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ ตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวอันเป็นกระบวนการตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง กรณีจึงถือได้

(๒) เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อ ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(๓) ให้การรับรองหลักสูตรการศึกษาตามมาตรฐานที่กระทรวงกำหนด

(๔) ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานการศึกษาและวิทยฐานะของ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามมาตรฐานการศึกษาที่กระทรวงกำหนด

(๕) ออกระเบียบและข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและ หน้าที่ของคณะกรรมการ

^๔ มาตรา ๙๗ เมื่อปรากฏว่าคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนผู้ใด

(๑) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๖ หรือได้รับการแต่งตั้งไม่เป็นไป ตามข้อบังคับตามมาตรา ๔๘

(๒) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๘๗ หรือข้อบังคับหรือข้อกำหนดของ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(๓) กระทำการในลักษณะที่อาจเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของ ประเทศวัฒนธรรมของชาติ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ให้อธิการบดีดำเนินการสอบสวน ถ้าเห็นว่าคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนผู้ซึ่งถูก สอบสวนขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือได้รับการแต่งตั้งไม่เป็นไปตามข้อบังคับตาม (๑) กระทำการ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม (๒) หรือกระทำการตาม (๓) ให้ดำเนินการเพื่อถอดถอนคณาจารย์ผู้นั้นออกจาก ตำแหน่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบผลการสอบสวน ทั้งนี้ ให้คณาจารย์มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการภายในสามสิบวันคำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นเด็ดขาด

ถ้าอธิการบดีไม่ดำเนินการตามวรรคสอง ให้สภาสถาบันดำเนินการแทนและให้ดำเนินการ ต่ออธิการบดีตามควรแก่กรณีต่อไป

เมื่อได้ดำเนินการถอดถอนคณาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือดำเนินการต่อ อธิการบดีตามวรรคสองหรือวรรคสามแล้ว ให้รายงานสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อทราบ

ว่าการใช้อำนาจของอธิการบดีและสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามมาตรา ๙๗ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นการใช้อำนาจในฐานะ “เจ้าหน้าที่” ตามนัยมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

การดำเนินการสอบสวนคณาจารย์ของอธิการบดีและสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามมาตรา ๙๗ เพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกสอบสวนอันเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และโดยที่การสอบสวนคณาจารย์เพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อเสนอเรื่องต่ออธิการบดีว่าผู้ถูกสอบสวนมีเหตุตามที่กำหนดในมาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง^๘ หรือไม่ ซึ่งหากอธิการบดีพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวข้างต้นจริง อธิการบดีก็จะดำเนินการถอดถอนผู้ถูกสอบสวนออกจากตำแหน่ง ดังนั้น การสอบสวนคณาจารย์เพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงเป็น “การพิจารณาทางปกครอง” และคณาจารย์ผู้ถูกสอบสวนเป็น “คู่กรณี” ตามมาตรา ๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนฯ มิได้บัญญัติให้สิทธิแก่คณาจารย์ผู้ถูกสอบสวนตามมาตรา ๙๗ ในการนำทนายความหรือที่ปรึกษา

^๖ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียนแต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๙ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

เข้ามาในการสอบสวน โดยมาตรา ๙๘^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้การสอบสวนตาม มาตรา ๙๗ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา เอกชน ดังนั้น หากข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งใดมิได้กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ถูก สอบสวนในการนำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวน ย่อมถือได้ว่าข้อบังคับดังกล่าว มีหลักประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่ให้สิทธิแก่คู่กรณีที่จะนำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการ พิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๒๓ มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คณาจารย์ผู้ถูกสอบสวนจึงมีสิทธินำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๗

^{๑๐} มาตรา ๙๘ การสอบสวนตามมาตรา ๙๖ และมาตรา ๙๗ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของสภาสถาบันโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

^{๑๑} มาตรา ๒๓ ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้

การใดที่พยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณี ให้ถือว่าเป็น การกระทำของ คู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น

^{๑๒} มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน พระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมี หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน พระราชบัญญัตินี้