เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓๓/๒๕๕๙

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความผิดและโทษทางวินัยในกรณีที่อธิการบดีมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้มีหนังสือ ลับ[๑] ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๒๙(๑)/๐๒๘ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความผิดและโทษทางวินัย สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

สืบเนื่องมาจากกรณีที่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง กรณีการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวและมีความเห็นปรากฏตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง กรณีการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๑/๒๕๕๙) สรุปความได้ว่า เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น จะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงและข้อพิพาทในแต่ละคดีว่าการฟ้องคดีในแต่ละกรณีจะมีแนวโน้มในการก่อให้เกิดอคติหรือความโกรธเคืองกันอย่างรุนแรงจนอาจทำให้การพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่เป็นกลางได้มากน้อยเพียงใด ถ้ารองศาสตราจารย์นงนิตย์ ธีระวัฒนสุข อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเห็นว่าตนเองมีกรณีดังกล่าว อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีต้องหยุดการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไว้ก่อนและแจ้งให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษามีคำสั่งโดยไม่ชักช้าว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

ต่อมามหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยได้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นและรายงานการสอบสวนไปยังสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อขอให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งต่อไป เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาพิจารณาแล้วมีความเห็นสรุปได้ว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายมีความไม่เป็นกลาง อคติ ความลำเอียงได้ อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองเรื่องนี้ได้ ส่วนผู้มีอำนาจในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายนั้น

---

[๑] ต่อมามหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๒๙/๓๖๗๙ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ยกเลิกชั้นความลับ

อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีอาจมอบหมายให้รองอธิการบดีผู้ซึ่งมิได้มีส่วนได้เสียเป็นผู้พิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองราย หรือหากมิได้มีการมอบหมาย รองอธิการบดีซึ่งมีอาวุโสสูงสุดก็จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานียังมีข้อสงสัยและมีปัญหาข้อกฎหมายที่ยังไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และมีความประสงค์จะขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเพื่อเป็นแนวปฏิบัติที่ถูกต้องต่อไป ดังนั้น มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายมีความไม่เป็นกลาง อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีสามารถมอบอำนาจให้รองอธิการบดีวินิจฉัยและออกคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากการดำเนินการตามประเด็นที่หนึ่งไม่สามารถทำได้ ผู้ใดมีอำนาจในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองราย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี โดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและผู้แทนมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ข้อหารือนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพียงว่า กรณีที่รองศาสตราจารย์นงนิตย์ ธีระวัฒนสุข อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายมีความไม่เป็นกลาง รองศาสตราจารย์นงนิตย์ฯ อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีสามารถมอบอำนาจให้รองอธิการบดีวินิจฉัยและออกคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วเห็นว่า ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวน พิจารณาวินัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวน พิจารณาวินัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๕[๒] วรรคสอง กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพิจารณารายงานการสอบสวน

---

[๒]ข้อ ๕ ข้าราชการผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำผิดวินัยหรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่ากระทำผิดวินัย ให้อธิการบดีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลันและต้องสอบสวนโดยไม่ชักช้า เว้นแต่เป็นกรณีการกระทำผิดวินัยที่มิใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากำหนด จะไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ แต่ต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสรับทราบข้อกล่าวหาเพื่อโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้

กรณีข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย โดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำผิดวินัยหรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่ากระทำผิดวินัย ให้อธิการบดีสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพิจารณารายงานการสอบสวน รวมทั้งสั่งลงโทษข้าราชการตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามควรแก่กรณีความผิด

กรณีอธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย โดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำผิดวินัยหรือความปรากฏต่อเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาว่ากระทำผิดวินัย ให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพิจารณารายงานการสอบสวน รวมทั้งสั่งลงโทษอธิการบดีตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามควรแก่กรณีความผิด

รวมทั้งสั่งลงโทษข้าราชการตามมาตรา ๔๘[๓] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่เมื่อรองศาสตราจารย์นงนิตย์ฯ อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นผู้มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายมีความไม่เป็นกลาง รองศาสตราจารย์นงนิตย์ฯ อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๖[๔] วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น รองศาสตราจารย์นงนิตย์ฯ อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงต้องมอบหมายให้รองอธิการบดีซึ่งมิได้มีส่วนได้เสียปฏิบัติราชการแทนในการเป็นผู้พิจารณาสำนวนการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายแทนตามมาตรา ๑๘[๕] แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๓

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๙

---

[๓]มาตรา ๔๘ โทษทางวินัยมี ๕ สถาน คือ
(๑) ภาคทัณฑ์
(๒) ตัดเงินเดือน
(๓) ลดขั้นเงินเดือน
(๔) ปลดออก
(๕) ไล่ออก
ผู้ใดถูกลงโทษปลดออกตามมาตรานี้ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนผู้นั้นลาออกจากราชการ

[๔]มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้
ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้
(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี
(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี
(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่
ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๕]มาตรา ๑๘ ให้มีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และอาจมีรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดีหรือจะมีทั้งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดี เพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่อธิการบดีมอบหมายก็ได้
จำนวนรองอธิการบดีตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินเจ็ดคน
เพื่อประโยชน์ในการบังคับบัญชา ให้ถือว่าอธิการบดีเป็นอธิบดี และรองอธิการบดีเป็นรองอธิบดีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายอื่น