

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความผิดและโทษทางวินัยในกรณีที่อธิการบดี
มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้มีหนังสือ ลับ^๑ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๒๙(๑)/๐๒๘ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความผิดและโทษทางวินัย สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

สืบเนื่องมาจากกรณีที่มีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง กรณีการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวและมีความเห็นปรากฏตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง กรณีการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๑/๒๕๕๙) สรุปความได้ว่า เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น จะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงและข้อพิพาทในแต่ละคดีว่าการฟ้องคดีในแต่ละกรณีจะมีแนวโน้มในการก่อให้เกิดอคติหรือความเอนเอียงกันอย่างรุนแรงจนอาจทำให้การพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่เป็นกลางได้มากน้อยเพียงใด ถ้าวินิจฉัยโดยศาสตราจารย์ณรงค์ชัย อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเห็นว่าตนเองมีกรณีดังกล่าว อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีต้องหยุดการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไว้ก่อนและแจ้งให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษามีคำสั่งโดยไม่ชักช้าว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

ต่อมามหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยได้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นและรายงานการสอบสวนไปยังสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อขอให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งต่อไป เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาพิจารณาแล้วมีความเห็นสรุปได้ว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายมีความไม่เป็นกลาง อคติ ความลำเอียงได้อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองเรื่องนี้ได้ ส่วนผู้มีอำนาจในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายนั้น

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

อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีอาจมอบหมายให้รองอธิการบดีผู้ซึ่งมิได้มีส่วนได้เสียเป็นผู้พิจารณา
สั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองราย หรือหากมิได้มีการมอบหมาย รองอธิการบดีซึ่งมีอาวุโส
สูงสุดก็จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานียังมีข้อสงสัยและมีปัญหาข้อกฎหมายที่ยังไม่เห็นพ้องด้วย
กับคำวินิจฉัยของเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และมีความประสงค์จะขอให้สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเพื่อเป็นแนวปฏิบัติที่ถูกต้องต่อไป ดังนั้น
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง
อันอาจทำให้การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายมีความไม่เป็นกลาง อธิการบดี
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีสามารถมอบอำนาจให้รองอธิการบดีวินิจฉัยและออกคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา
แทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากการดำเนินการตามประเด็นที่หนึ่งไม่สามารถทำได้ ผู้ใดมีอำนาจ
ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองราย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัย
อุบลราชธานี โดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและผู้แทนมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ข้อหารือนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพียงว่า
กรณีที่รองศาสตราจารย์ณรงค์ชัย ธีระวิวัฒนสุข อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีมีเหตุซึ่งมี
สภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายมีความไม่เป็นกลาง
รองศาสตราจารย์ณรงค์ชัยฯ อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีสามารถมอบอำนาจให้รองอธิการบดี
วินิจฉัยและออกคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้หรือไม่

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

^๒ข้อ ๕ ข้าราชการผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำความผิดวินัย
หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่ากระทำความผิดวินัย ให้อธิการบดีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลันและต้อง
สอบสวนโดยไม่ชักช้า เว้นแต่เป็นกรณีการกระทำความผิดวินัยที่มีข้อความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือเป็นกรณีความผิด
ที่ปรากฏชัดเจนตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากำหนด จะไม่แต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบสวนก็ได้ แต่ต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสรับทราบข้อกล่าวหาเพื่อโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้

กรณีข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย โดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำความผิดวินัย
หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่ากระทำความผิดวินัย ให้อธิการบดีสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพิจารณา
รายงานการสอบสวน รวมทั้งสั่งลงโทษข้าราชการตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามควรแก่กรณีความผิด

กรณีอธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย โดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำความผิดวินัย
หรือความปรากฏต่อเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาว่ากระทำความผิดวินัย ให้เลขาธิการคณะกรรมการ
การอุดมศึกษาสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพิจารณารายงานการสอบสวน รวมทั้งสั่งลงโทษอธิการบดี
ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามควรแก่กรณี
ความผิด

รวมทั้งสั่งลงโทษข้าราชการตามมาตรา ๔๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่เมื่อรองศาสตราจารย์นนิตย์ฯ อธิการบดีมหาวิทยาลัย อุบลราชธานีเป็นผู้มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ทั้งสองรายมีความไม่เป็นกลาง รองศาสตราจารย์นนิตย์ฯ อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี จึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๖^๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น รองศาสตราจารย์นนิตย์ฯ อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงต้องมอบหมายให้รองอธิการบดีซึ่งมิได้มีส่วนได้เสีย ปฏิบัติราชการแทนในการเป็นผู้พิจารณาสำนวนการสอบสวนและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ ผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองรายแทนตามมาตรา ๑๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๓

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๙

มาตรา ๔๘ โทษทางวินัยมี ๕ สถาน คือ

- (๑) ภาคทัณฑ์
- (๒) ตัดเงินเดือน
- (๓) ลดขั้นเงินเดือน
- (๔) ปลดออก
- (๕) ไล่ออก

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออกตามมาตรา นี้ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนผู้นั้นลาออก

จากราชการ

มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือ กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง ไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็น กรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น หรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้ บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๘ ให้มีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และอาจมีรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดีหรือจะมีทั้งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดี เพื่อทำหน้าที่ และรับผิดชอบตามที่อธิการบดีมอบหมายก็ได้

จำนวนรองอธิการบดีตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินเจ็ดคน

เพื่อประโยชน์ในการบังคับบัญชา ให้ถือว่าอธิการบดีเป็นอธิบดี และรองอธิการบดีเป็นรองอธิบดี ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายอื่น