

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัยศิลปากรที่ได้อนุมัติการให้ปริญญา
อันมีเหตุจากการคัดลอกผลงานของบุคคลอื่นมาใช้ในวิทยานิพนธ์โดยไม่ชอบ

มหาวิทยาลัยศิลปากรได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๖๘๐๑/๘๗๙๘ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่มหาวิทยาลัยศิลปากรได้มีการเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๓๐ มาเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจให้ปริญญาในสาขาวิชาที่มีการสอนในมหาวิทยาลัย และมาตรา ๒๒ (๙) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ในการอนุมัติให้ปริญญา อนุมัติ และประกาศนียบัตรชั้นหนึ่งชั้นใดของมหาวิทยาลัย นั้น

มหาวิทยาลัยศิลปากรมีความประสงค์ขอหารือเกี่ยวกับอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ ว่า ในกรณีที่สภามหาวิทยาลัยศิลปากรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้มีการอนุมัติการให้ปริญญาแก่บุคคลที่สำเร็จการศึกษาตามข้อบังคับและระเบียบของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการศึกษาทั้งระดับปริญญาบัณฑิตและระดับบัณฑิตศึกษา และบุคคลดังกล่าวได้เข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หากต่อมาภายหลังปรากฏข้อเท็จจริงว่า บุคคลดังกล่าวได้มีการคัดลอกงานวิทยานิพนธ์ของผู้อื่นโดยมิชอบซึ่งในแวดวงวิชาการนั้น การคัดลอกผลงานทางวิชาการของบุคคลอื่น ถือเป็นการประพฤติผิดจริยธรรมทางวิชาการที่ไม่อาจยอมรับได้ ในกรณีเช่นนี้ สภามหาวิทยาลัยศิลปากรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ จะมีอำนาจในการเพิกถอนปริญญาบัตรที่สภามหาวิทยาลัยศิลปากรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๓๐ เคยอนุมัติให้แก่บุคคลดังกล่าวได้หรือไม่ และจะต้องดำเนินการอย่างไร หากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ มิได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนปริญญาบัตรไว้ ตลอดจนในข้อบังคับและระเบียบของมหาวิทยาลัยศิลปากรเกี่ยวกับการศึกษาทั้งระดับปริญญาบัณฑิตและระดับบัณฑิตศึกษาก็มิได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีการคัดลอกวิทยานิพนธ์ไว้ มีเพียงการกำหนดเป็นคุณสมบัติข้อหนึ่งของผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาบัณฑิตว่า ต้องไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่ว และผู้มีสิทธิรับปริญญาระดับบัณฑิตศึกษากำหนดคุณสมบัติไว้ข้อหนึ่งว่า มีความประพฤติดี

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๖/๓๑๓๓ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยศิลปากร โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) และผู้แทนมหาวิทยาลัยศิลปากร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สภามหาวิทยาลัยศิลปากรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ มีอำนาจเพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัยศิลปากรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ได้อนุมัติการให้ปริญญาแก่บุคคลใด ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าบุคคลนั้นขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับปริญญาได้หรือไม่ และต้องดำเนินการอย่างไร นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๒ (๙)^๑ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการอนุมัติการให้ปริญญาแก่บุคคล การอนุมัติการให้ปริญญาดังกล่าว สภามหาวิทยาลัยจะต้องพิจารณาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลใดมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะสำเร็จการศึกษาได้ สภามหาวิทยาลัยย่อมมีมติอนุมัติการให้ปริญญาแก่บุคคลนั้น ประกอบกับมติสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการอนุมัติการให้ปริญญา มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามบทนิยามในมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น หากต่อมาปรากฏว่า บุคคลซึ่งสภามหาวิทยาลัยศิลปากรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้มีมติอนุมัติการให้ปริญญาไปแล้วนั้นขาดคุณสมบัติ หรือมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนที่จะสำเร็จการศึกษาตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับของมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ ซึ่งมีผลให้มติสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการอนุมัติการให้ปริญญาแก่บุคคลดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบ สภามหาวิทยาลัยศิลปากรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการให้ปริญญา ย่อมมีอำนาจที่จะเพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัยที่ได้อนุมัติการให้ปริญญานั้นได้ ตามมาตรา ๒๒ (๙) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากรฯ ประกอบกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

^๑มาตรา ๒๒ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย
อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) อนุมัติการให้ปริญญา อนุปริญญา และประกาศนียบัตรชั้นหนึ่งชั้นใด ทั้งของมหาวิทยาลัย และที่มหาวิทยาลัยจัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่น รวมทั้งอนุมัติการให้ปริญญาเกิตติมศักดิ์

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

ในมาตรา ๕๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ก็ได้เคยวินิจฉัยในปัญหาทำนองเดียวกันนี้ไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๓๔/๒๕๕๔

สำหรับประเด็นที่ขอหารือว่า สภามหาวิทยาลัยศิลปากรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ มีอำนาจเพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัยศิลปากรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ได้อนุมัติการให้ปริญญาแก่บุคคลใด ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าบุคคลนั้นขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับปริญญาได้หรือไม่ เห็นว่าการปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ มีความมุ่งหมายเพื่อใช้บังคับสำหรับการเปลี่ยนรูปแบบการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย จากเดิมที่มีฐานะเป็นส่วนราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ การเปลี่ยนแปลงฐานะตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นเพียงการเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบการบริหาร โดยกฎหมายมุ่งหมายให้การดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยศิลปากรนั้นดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่มีการชะงัก ด้วยเหตุนี้ จึงมีมาตรา ๕^๔ และมาตรา ๗๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ ขึ้น เพื่อบัญญัติถึงการสืบสิทธิและหน้าที่ที่จะดำเนินต่อเนื่องกันไปเป็นการเฉพาะ โดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้มหาวิทยาลัยศิลปากรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นมหาวิทยาลัยศิลปากรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงทำให้บรรดาสิทธิและหน้าที่ของมหาวิทยาลัยศิลปากรที่มีอยู่เดิมอย่างใดก็จะเป็นโอนมาเป็นของมหาวิทยาลัยศิลปากรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ ทั้งหมด เสมือนเป็นองค์กรเดิมที่จะดำเนินกิจการต่าง ๆ ต่อไป ดังนั้น จึงเห็นว่า สภามหาวิทยาลัยศิลปากรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ มีอำนาจในการพิจารณาแก้ไข ทบทวน หรือเพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัยในเรื่องหนึ่งเรื่องใด

^๓มาตรา ๕๒ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๑ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้ยื่นขอได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจในการเพิกถอนปริญญาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๔๗ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕มาตรา ๕ ให้มหาวิทยาลัยศิลปากรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นมหาวิทยาลัยศิลปากรตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล

มหาวิทยาลัยศิลปากรมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่ใช่วิชาการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายอื่น

^๖มาตรา ๗๓ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ภาระผูกพัน งบประมาณ และรายได้ของมหาวิทยาลัยศิลปากรตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๓๐ มาเป็นของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้

ก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้ ซึ่งรวมถึงการเพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัยที่ได้อนุมัติการให้ปริญญาแก่บุคคลใด หากปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าบุคคลนั้นขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับปริญญาตามที่ได้ออกรหัสด้วย

อย่างไรก็ดี โดยที่การเพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัยที่ได้อนุมัติการให้ปริญญานั้นเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งที่กระทบสิทธิของคู่กรณี การดำเนินการเพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัยดังกล่าวจึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น การให้สิทธิคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริง มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน การระงับเหตุผลในการเพิกถอน การแจ้งสิทธิการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งด้วย เป็นต้น

ประเด็นที่สอง การคัดลอกผลงานของบุคคลอื่นมาใช้ในวิทยานิพนธ์โดยไม่ชอบจะเป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับปริญญาระดับบัณฑิตศึกษาที่กำหนดว่า มีความประพฤติดีหรือไม่ เห็นว่า โดยที่สภามหาวิทยาลัยศิลปากรเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยศิลปากรเกี่ยวกับการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา เพื่อใช้บังคับกับนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา การพิจารณาความประพฤติของผู้มีสิทธิรับปริญญาตามข้อบังคับดังกล่าวจึงเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยศิลปากรที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี ข้อหาหรือในประเด็นนี้จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของสภามหาวิทยาลัยศิลปากร มิใช่เป็นปัญหาข้อกฎหมายแต่อย่างใด

(นายดิศทัต โหดระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๙