

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สิทธิของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในการเป็นประธานสภาคณาจารย์
และข้าราชการ หรือกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ
ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๘๖.๑๐๐๐/๑๒๕๘ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง มีสภาคณาจารย์และข้าราชการ ประกอบด้วย ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และกรรมการ สภาคณาจารย์และข้าราชการซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการของมหาวิทยาลัย โดยจำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ของประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ให้เป็นไปตาม ข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ในขณะที่มาตรา ๖๕/๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธิ ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ หรือตำแหน่งอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ออกตามมาตรา ๖๕/๑ ได้ กรณีมีประเด็นปัญหาว่า “คณาจารย์ประจำ และข้าราชการ” ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ หมายความว่ารวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) หรือไม่ อย่างไร มหาวิทยาลัย เทคโนโลยีราชมงคลอีสานจึงได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๘๖(กบค)/๒๕๗๓ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อขอหารือว่า “คณาจารย์ประจำและข้าราชการ” ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ หมายความว่า รวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการด้วยหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๙๒(ท.๙)/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๗ ถึงมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน เพื่อตอบข้อหารือของ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน สรุปความได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ มีสิทธิได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการหรือไม่ สำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษาเห็นว่า ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี ราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้คณาจารย์ประจำในมหาวิทยาลัยมีตำแหน่งทางวิชาการ เป็นศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ ซึ่งกฎหมายมิได้นิยามศัพท์ คำว่าคณาจารย์ประจำไว้เป็นการเฉพาะ แต่จะพบถ้อยคำว่าคณาจารย์ประจำปรากฏอยู่หลายแห่ง

ในบทบัญญัติมาตรา ๑๕ มาตรา ๒๒ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๒ การบัญญัติถ้อยคำว่า คณาจารย์ประจำในมาตราต่าง ๆ ข้างต้น ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารมหาวิทยาลัย และเกี่ยวพันกับงานวิชาการอย่างใกล้ชิด ย่อมมีเจตนารมณ์ชัดเจนว่า มุ่งหมายให้หมายถึงบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่มีหน้าที่เป็นอาจารย์ผู้สอนและทำงานประจำอยู่ในมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ ไม่รวมถึงบุคลากรสายสนับสนุนและอาจารย์พิเศษแต่อย่างใด ดังนั้น บุคลากรของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานที่เป็นคณาจารย์ประจำจึงมีสิทธิได้รับการเลือกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการได้ (เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๑๕๑/๒๕๔๙)

ประเด็นที่สอง มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ จะต้องเลือกมาจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการ ซึ่งคำว่า “ข้าราชการ” นั้น หมายความว่ารวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) ด้วยหรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเห็นว่า องค์ประกอบของสภาคณาจารย์และข้าราชการประกอบด้วยบุคคลสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มคณาจารย์ประจำและกลุ่มข้าราชการของมหาวิทยาลัยที่ได้เป็นคณาจารย์ประจำ (เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๘๖๙/๒๕๕๒) กรณีจึงแปลความได้ว่า คำว่าข้าราชการหมายถึงข้าราชการของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลทุกคนที่ได้เป็นคณาจารย์ประจำ ดังนั้น องค์ประกอบของสภาคณาจารย์และข้าราชการจึงมิได้หมายความว่ารวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน)

จากข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายดังกล่าว มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คำว่า “คณาจารย์ประจำและข้าราชการ” ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ หมายความว่ารวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) ด้วยหรือไม่ ซึ่งหากไม่รวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานสามารถออกข้อบังคับกำหนดคุณสมบัติของประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการให้หมายความว่ารวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) ได้หรือไม่

โดยที่ปัญหากฎหมายดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ต้องการความรอบคอบในการพิจารณา และเพื่อเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการต่อไป เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๒ และคณะที่ ๘) เพื่อประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมกรรมการกฤษฎีการ่วม คณะที่ ๒ และคณะที่ ๘)
ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว สรุปความได้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการรับข้าราชการเพิ่มเพื่อรองรับการดำเนินการเตรียมเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หากมีการเกษียณอายุให้ยุบเลิกตำแหน่งและให้จ้างเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแทน ทำให้ปัจจุบันผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานที่เป็นข้าราชการมหาวิทยาลัยมีจำนวนลดลงในขณะที่พนักงานมหาวิทยาลัยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และส่งผลให้พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งมีเป็นจำนวนมากไม่สามารถมีส่วนร่วม

ในการประชุมหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการของมหาวิทยาลัยและการพัฒนามหาวิทยาลัย รวมถึงการเป็นตัวแทนของพนักงานมหาวิทยาลัยในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะการสมัครเป็นกรรมการในสภาคณาจารย์และข้าราชการ ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งบัญญัติให้ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ เลือกจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการของมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีความเห็นว่า “คณาจารย์ประจำ” หมายถึงบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่มีหน้าที่เป็นอาจารย์ผู้สอนและทำงานประจำอยู่ในมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ ไม่รวมถึงบุคลากรสายสนับสนุนและอาจารย์พิเศษแต่อย่างใด ส่วนคำว่า “ข้าราชการ” ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ หมายถึง ข้าราชการของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลทุกคนที่มีได้เป็นคณาจารย์ประจำ และได้หมายความว่ารวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) จึงทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) ไม่มีสิทธิในการเป็นประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ หรือกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ตามปัญหาที่ขอหารือมีประเด็นพิจารณาสรุปได้สองประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำว่า “คณาจารย์ประจำและข้าราชการ” ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ หมายความว่ารวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) ด้วยหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้นิยามความหมายของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาไว้ ประกอบด้วยคำว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” และคำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” และโดยที่มาตรา ๒๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลแต่ละแห่งมีสภาคณาจารย์และข้าราชการ ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการของมหาวิทยาลัย และมาตรา ๔๙^๓

^๑มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา

“พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๒๒ ให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีสภาคณาจารย์และข้าราชการ ประกอบด้วยประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการของมหาวิทยาลัย

จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการตามวรรคหนึ่งตลอดจนการประชุมและการดำเนินงานของสภาคณาจารย์และข้าราชการ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

^๓มาตรา ๔๙ คณาจารย์ประจำในมหาวิทยาลัยมีตำแหน่งทางวิชาการ ดังนี้

- (๑) ศาสตราจารย์
- (๒) รองศาสตราจารย์
- (๓) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- (๔) อาจารย์

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนคณาจารย์ประจำตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ศาสตราจารย์นั้น จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย

แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้ คณาจารย์ประจำในมหาวิทยาลัยมีตำแหน่งทางวิชาการ ได้แก่ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ โดยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนคณาจารย์ประจำตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และนอกจากการกำหนดตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์ประจำตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว ในมาตรา ๖๕/๒ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ หรือตำแหน่งอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ออกตามมาตรา ๖๕/๑ ได้ ซึ่งมาตรา ๑๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

^๔มาตรา ๖๕/๒ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ หรือตำแหน่งอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ออกตามมาตรา ๖๕/๑ ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕มาตรา ๑๘ ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีดังต่อไปนี้

(ก) ตำแหน่งวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัย ได้แก่

- (๑) ศาสตราจารย์
- (๒) รองศาสตราจารย์
- (๓) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- (๔) อาจารย์
- (๕) ตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

(ข) ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ได้แก่

- (๑) อธิการบดี
- (๒) รองอธิการบดี
- (๓) คณบดี
- (๔) หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ
- (๕) ผู้ช่วยอธิการบดี
- (๖) รองคณบดีหรือรองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ
- (๗) ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต ผู้อำนวยการกอง

หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

(๘) ตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

(ค) ตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ได้แก่

- (๑) ระดับเชี่ยวชาญพิเศษ
- (๒) ระดับเชี่ยวชาญ
- (๓) ระดับชำนาญการ
- (๔) ระดับปฏิบัติการ
- (๕) ระดับอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งวิชาการตาม (ก) (๑) (๒) หรือ (๓) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด

การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารตาม (ข) (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษานั้น

ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาใดมีวิทยาเขตนอกที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา และมีรองอธิการบดีเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบวิทยาเขต จะกำหนดให้มีตำแหน่งผู้ช่วยอธิการบดีสำหรับวิทยาเขตนั้นด้วยก็ได้

ให้ผู้ดำรงตำแหน่งวิชาการตาม (ก) มีสิทธิใช้ตำแหน่งวิชาการเป็นคำนำหน้านามเพื่อแสดงวิทยฐานะได้ตลอดไป

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย ตำแหน่งวิชาการ ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร และตำแหน่งประเภททั่วไป ส่วนกรณีตามมาตรา ๖๕/๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่สภาสถาบันอุดมศึกษาในการออกข้อบังคับเพื่อใช้กับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๒๒^๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลแต่ละแห่งมีสภาคณาจารย์และข้าราชการ ประกอบด้วย ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการของมหาวิทยาลัย เห็นได้ว่า บุคคลซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับเลือกให้เป็นประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ หรือกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ นั้น ประกอบด้วยบุคคลสองกลุ่ม ได้แก่ คณาจารย์ประจำและข้าราชการของมหาวิทยาลัย

โดยที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ได้นิยามความหมายคำว่าคณาจารย์ประจำไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้กำหนดให้คณาจารย์ประจำมีตำแหน่งทางวิชาการตามมาตรา ๔๙^๘ ได้แก่ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ และโดยที่มาตรา ๖๕/๒ วรรคหนึ่ง^๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๘^{๑๐} หรือตำแหน่งอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ออกตามมาตรา ๖๕/๑ ได้ และเมื่อพิจารณามาตรา ๑๘ (ก) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดตำแหน่งวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัย ได้แก่ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ และตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งทางวิชาการซึ่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาอาจได้รับการแต่งตั้งนั้น มีความสอดคล้องกับการกำหนดตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์ประจำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ ด้วยเหตุนี้ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัยประจำอยู่ในมหาวิทยาลัยจึงสามารถดำรงตำแหน่งทางวิชาการตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ และถือเป็น “คณาจารย์ประจำ” รวมทั้งมีสิทธิในการเป็นประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ หรือกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ

^๖มาตรา ๖๕/๑ การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

ตามมาตรา ๒๒^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ ด้วย
อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยปัญหาทำนองเดียวกันนี้แล้วตามบันทึกสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๘๖๙/๒๕๕๒^{๑๒} และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ในเรื่องเสร็จที่ ๑๕๑/๒๕๔๙^{๑๓} ว่า “คณาจารย์ประจำ หมายถึงบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่มีหน้าที่
เป็นอาจารย์ผู้สอนและทำงานประจำอยู่ในมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ ไม่รวมถึงบุคลากรสายสนับสนุน
และอาจารย์พิเศษแต่อย่างใด” ดังนั้น พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) จึงไม่อยู่
ในความหมายของคณาจารย์ประจำตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี
ราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในส่วนนี้จึงถูกต้องแล้ว

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปจึงมีอยู่ว่า คำว่า “ข้าราชการ” ที่อยู่ในมาตรา ๒๒
แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีความหมายรวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน)
หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ได้นิยามความหมาย
ของคำว่าข้าราชการไว้ ในการพิจารณาความหมายของคำว่าข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา
จึงต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗
ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน
ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไว้ โดยเมื่อพิจารณาความในมาตรา ๔^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า
“ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” ไว้ ให้ความหมายว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้ง
ให้รับราชการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน
ในสถาบันอุดมศึกษา และได้กำหนดบทนิยามคำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” ให้ความหมายว่า
บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทน
จากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา เห็นได้ว่า ข้าราชการพลเรือน
ในสถาบันอุดมศึกษาต้องเป็นบุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการ ในขณะที่พนักงาน
ในสถาบันอุดมศึกษาเป็นบุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา
ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่สอน วิจัย หรือสนับสนุนงานของมหาวิทยาลัยในด้านหนึ่ง
ด้านใดก็ตาม สถานะของข้าราชการของมหาวิทยาลัยจึงเป็นสถานะที่แตกต่างจากพนักงาน
ในสถาบันอุดมศึกษาและไม่มี ความหมายรวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้
พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) จึงไม่อยู่ในความหมายของข้าราชการของมหาวิทยาลัย
ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ ความเห็นของ
สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงถูกต้องแล้ว

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๒}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครและเลือกประธาน
และกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๙๐๑/๑๔๒๔ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๓}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง มหาวิทยาลัยบูรพาขอหาหรือกรณีคุณสมบัติ
หัวหน้าภาควิชา ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๓๘ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๙
ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คำว่า “คณาจารย์ประจำและข้าราชการ” ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงไม่มีความหมายรวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานสามารถออกข้อบังคับกำหนดคุณสมบัติของประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ให้ความหมายรวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) ได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า คำว่า “คณาจารย์ประจำและข้าราชการ” ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่มีความหมายรวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานจึงไม่สามารถออกข้อบังคับกำหนดคุณสมบัติของประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ให้ความหมายรวมถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) ได้

อนึ่ง ตามปัญหาที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานได้ขอหารือมานี้เป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนระบบบุคลากรของมหาวิทยาลัย จากเดิมที่มหาวิทยาลัยสามารถบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการเข้ามาเป็นบุคลากรในมหาวิทยาลัยได้ แต่ต่อมาเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการรับข้าราชการเพิ่ม ทำให้มหาวิทยาลัยต้องใช้วิธีทำสัญญาจ้างผู้ที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยให้เป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแทน เมื่อเวลาผ่านไปพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้มีจำนวนมากขึ้นและกลายเป็นบุคลากรกลุ่มใหญ่ของมหาวิทยาลัยแทนที่ข้าราชการ จึงได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดไว้แต่เดิมดังเช่นกรณีตามข้อหารือในเรื่องนี้ ทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) ซึ่งเป็นบุคลากรกลุ่มใหญ่ขาดโอกาสที่จะมีตัวแทนในสภาคณาจารย์และข้าราชการ โดยปกติวิสัยของมหาวิทยาลัยทั้งหลายอาจจำแนกบุคลากรออกได้เป็นสองกลุ่มสำคัญ ได้แก่ผู้ที่ทำหน้าที่สอน และผู้ที่ทำหน้าที่สายสนับสนุน การบัญญัติให้มี “สภาคณาจารย์และข้าราชการ” แสดงให้เห็นชัดว่า องค์กรดังกล่าวมีความมุ่งหมายให้เป็นที่รวบรวมและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันของบุคลากรในมหาวิทยาลัยทั้งสองประเภท และเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีสภาคณาจารย์และข้าราชการขึ้นในมหาวิทยาลัยก็เพื่อระดมความคิดเห็นจากบุคลากรทุกภาคส่วนให้เกิดความรอบคอบและเป็นประโยชน์แก่การบริหารของมหาวิทยาลัย หากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดและจะมีสัดส่วนมากขึ้นเรื่อย ๆ ไม่มีสิทธิและไม่มีส่วนร่วมในการเลือกหรือเป็นตัวแทนในสภาคณาจารย์และข้าราชการ ก็น่าจะไม่สอดคล้องกับเหตุผลและจุดมุ่งหมายตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ ปัญหาในเรื่องนี้เกิดจากการที่ยังมิได้แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย และโดยที่เป็นปัญหาที่สมควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนเพื่อให้มหาวิทยาลัยบริหารงานต่อไปได้ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ ๒ และคณะที่ ๘) เห็นสมควรที่จะดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) มีสิทธิในการเป็นประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ หรือกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการได้ ดังปรากฏตามร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แนวนโยบายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ อย่างไรก็ดี เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้กฎหมายเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายด้านการบริหารจัดการศึกษาในภาพรวม

เห็นสมควรให้กระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานที่บังคับบัญชามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรับร่างกฎหมายดังกล่าวไปพิจารณาและรับฟังความคิดเห็นของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อยุติก่อน หากกระทรวงศึกษาธิการเห็นสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว ให้ดำเนินการตามขั้นตอนในการเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๘