

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผู้มีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแก่อธิการบดีซึ่งพ้นวาระ
การดำรงตำแหน่งอธิการบดีพร้อมกับเกษียณอายุราชการ
และการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ
ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.)

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้มีหนังสือ ด่วน ที่ ศธ ๐๕๒๙/๓๒๘๘ ลงวันที่ ๒๖
พฤษภาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. ศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกุล อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ซึ่งรองศาสตราจารย์เนติย์ ธีระเดชสุข อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีคนปัจจุบัน ได้มีคำสั่ง
ตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแก่ศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกุล รวม ๒ กรณี ดังต่อไปนี้

๑.๑ คำสั่งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ลำบ ที่ ๑๔๒๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔
กรณีการใช้จ่ายเงินหรืออนุมัติการใช้จ่ายเงินโครงการ ประกอบกับอนุมัติให้บุคลากรในมหาวิทยาลัย
อุบลราชธานีกู้ยืมเงินสวัสดิการเพื่อการศึกษา

๑.๒ คำสั่งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ลำบ ที่ ๑๕๒๙/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๒
กันยายน ๒๕๕๔ กรณีการจัดทำสัญญาร่วมลงทุนก่อสร้างหอพักนักศึกษา กับบริษัท กำรจกกิจก่อสร้าง จำกัด
การกระทำทั้งสองกรณิดังกล่าว เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจ
หรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี
หรือนโยบายของทางราชการ และขาดการกำกับดูแลเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์
ของทางราชการ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่น
ได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ทั้งในทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ
อย่างร้ายแรง

การออกคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแก่ศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกุล นั้น
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเห็นว่า เมื่อศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกุล ได้พ้นจากตำแหน่งอธิการบดี
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีและเกษียณอายุราชการแล้วตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งต่อมา
ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยย่อมเป็นไปตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๑
แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่ให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชา
และรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย อธิการบดีคนปัจจุบันจึงเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่ง
ตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแก่อดีตอธิการบดีที่พ้นจากวาระไปแล้วตามความในมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๓
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งสอดคล้องกับ
ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบสวนวินัย (เรื่องเสร็จที่ ๔๗๕/๒๕๕๔) ที่ให้ความเห็นไว้ว่า เมื่อผู้ถูกกล่าวหาว่า
กระทำความผิดวินัยได้พ้นจากตำแหน่งอธิการบดีและรักษาการแทนอธิการบดี และได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง

รองศาสตราจารย์จนกระทั่งเกษียณอายุราชการ หากจะดำเนินการทางวินัยจึงต้องถือว่าเป็นกรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในการตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีนี้ย่อมเป็นไปตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

๒. เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๕ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้หารือต่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งลงโทษศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกูฏ โดยเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕ เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือแจ้งตอบข้อหารือว่า ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสถานศึกษาของรัฐในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลที่จัดการศึกษาระดับปริญญาด้วย ดังนั้นผู้มีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีให้อธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จึงได้แก่เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชา อย่างไรก็ตาม เมื่อศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกูฏ ได้พ้นวาระการดำรงตำแหน่งอธิการบดีพร้อมกับเกษียณอายุราชการไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ การดำเนินการทางวินัยจึงต้องถือว่าเป็นกรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของอธิการบดีในฐานะผู้บังคับบัญชาตั้งคณะกรรมการสอบสวน และคณะกรรมการสอบสวนต้องรายงานการสอบสวนและเสนอสำนวนการสอบสวนต่ออธิการบดีในฐานะผู้มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ดังนั้น กรณีนี้อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีคนปัจจุบันจึงเป็นผู้มีอำนาจลงนามในคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ปลดศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกูฏ ได้ โดยเทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ปรากฏตามเรื่องเสร็จที่ ๔๗๕/๒๕๕๔

๓. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงได้มีคำสั่ง ลับ ที่ ๔๐๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ และคำสั่งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ลับ ที่ ๔๐๗/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ ลงโทษปลดศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกูฏ ออกจากราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของทางราชการ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๓๙ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

๔. เมื่อวันที่ ๒๔ และวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๖ ศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกูฏ ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทั้งสองคำสั่งต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ซึ่งในการประชุม ก.พ.อ. ครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้พิจารณาอุทธรณ์ทั้งสองกรณีแล้วมีคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๗ และคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๗ สรุปได้ว่า

เมื่อศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกุล เกษียณอายุราชการเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ในตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ซึ่งต่อมามหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยแก่ศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกุล จึงเป็นการดำเนินการภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากราชการตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ อย่างไรก็ตาม โดยที่มูลเหตุแห่งการดำเนินการทางวินัยเกิดขึ้นในขณะที่ศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกุล ยังรับราชการและดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ผู้ที่มีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงจึงต้องหมายถึงผู้บังคับบัญชาคนสุดท้ายของศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกุล ก่อนที่จะเกษียณอายุราชการ ซึ่งในที่นี้คือเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ตามที่คณะกรรมการเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการทำหน้าที่แทน ก.พ.อ. ได้เคยวินิจฉัยไว้ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ไม่ใช่อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีตามข้อ ๕ แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาวินัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ฉะนั้น คำสั่งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ลำดับที่ ๔๐๕/๒๕๕๖ และคำสั่งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีลำดับที่ ๔๐๗/๒๕๕๖ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับอุทธรณ์ในประเด็นอื่นจึงไม่จำต้องวินิจฉัย ดังนั้น อุทธรณ์ของศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกุล ฟังขึ้น ก.พ.อ. จึงมีมติให้เพิกถอนคำสั่งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีทั้งสองคำสั่งดังกล่าว

๕. เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๗ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการของ ก.พ.อ. ต่อมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีด้วยแล้ว

๖. เมื่อวันที่ ๓ และวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๗ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อขอให้จัดส่งคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๗ และคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๗ ที่มีการลงลายมือชื่อของ ก.พ.อ. เรียบร้อยแล้ว ให้แก่มหาวิทยาลัยเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานของทางราชการต่อไป

๗. เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือแจ้งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ความว่า “... สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ขอเรียนว่า ก.พ.อ. ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้พิจารณาการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยตามข้อ ๑๘ แห่งข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้วเห็นว่า เนื่องจากการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามข้อบังคับของ ก.พ.อ. กำหนดให้กรรมการ ก.พ.อ. ทุกคนที่เข้าร่วมประชุมและลงมติในการวินิจฉัยอุทธรณ์ในแต่ละครั้งต้องลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วยทุกครั้ง เพราะฉะนั้น เพื่อความสะดวกรวดเร็วควรให้ใช้ลายมือชื่อของกรรมการทุกคนที่ได้ลงชื่อไว้ในเอกสารตอนเข้าร่วมประชุมเป็นการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัย โดยหากกรรมการคนใดที่เข้าร่วมประชุมด้วยไม่ได้ร่วมลงมติในการวินิจฉัยอุทธรณ์เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายก็ให้หมายเหตุไว้ให้ชัดเจน ดังนั้น คำวินิจฉัยของ ก.พ.อ. ที่ ๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และที่ ๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามข้อ ๑๘ แห่งข้อบังคับ

ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้ว” พร้อมแนบรายงานการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗

๘. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ ก.พ.อ. ไม่ได้จัดทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นหนังสือที่มีลายมือชื่อกรรมการในคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๗ และคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๗ เป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๕ และมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑๔ ข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ แห่งข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. ๒๕๔๙ และการที่ ก.พ.อ. ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ มีมติให้ใช้ลายมือชื่อของกรรมการทุกคนที่ได้ลงชื่อไว้ในเอกสารตอนเข้าร่วมประชุมเป็นการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ก็ต้องถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเช่นเดียวกัน และยังไมอาจยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติราชการที่ถูกต้องได้ จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องได้รับการวินิจฉัยหรือให้ความเห็นเพื่อให้เป็นที่ยุติต่อไป

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงขอหารือในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. การตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแก่ศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกูฏ ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี แต่ต่อมาได้พ้นวาระการดำรงตำแหน่งพร้อมกับเกษียณอายุราชการ เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องแล้ว บุคคลใดจะเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

๒. การที่ ก.พ.อ. ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้มีมติให้เพิกถอนคำสั่งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ลำบ ที่ ๔๐๕/๒๕๕๖ และคำสั่งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ลำบ ที่ ๔๐๗/๒๕๕๖ ที่ให้ลงโทษปลดศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกูฏ ออกจากราชการ โดยไม่ได้จัดทำคำวินิจฉัยเป็นหนังสือที่ลงลายมือชื่อของคณะกรรมการตามมาตรา ๕ และมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑๘ แห่งข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. ๒๕๔๙ มีความชอบด้วยกฎหมายและเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องหรือไม่อย่างไร

๓. การที่ ก.พ.อ. ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้มีมติให้ใช้ลายมือชื่อของกรรมการทุกคนที่ได้ลงชื่อไว้ในเอกสารตอนเข้าร่วมประชุมเป็นการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยเพื่อความสะดวกรวดเร็ว โดยหากกรรมการคนใดที่เข้าร่วมประชุมด้วยไม่ได้ร่วมลงมติในการวินิจฉัยอุทธรณ์เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายก็ให้หมายเหตุไว้ให้ชัดเจน ซึ่งผลของการประชุมได้มีคำวินิจฉัยของ ก.พ.อ. ที่ ๓/๒๕๕๗ และคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๗ นั้น คำวินิจฉัยดังกล่าวจะต้องตามข้อ ๑๘ แห่งข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. ๒๕๔๙ และยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติราชการได้หรือไม่ อย่างไร

๔. หากการปฏิบัติในข้อ ๑ ถึงข้อ ๓ ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและวิธีปฏิบัติแล้ว เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ของทางราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีแนวทางหรือข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติต่อไปอย่างไร หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณาสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) มีมติให้การลงลายมือชื่อในเอกสารเข้าร่วมประชุมเป็นการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น จะทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.อ. ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.อ. กำหนด ซึ่งต่อมา ก.พ.อ. ได้ออกข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยคำวินิจฉัยของ ก.พ.อ. นั้น ข้อ ๑๘^๒ แห่งข้อบังคับดังกล่าว กำหนดให้ต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยเรื่องนั้น และถ้ากรรมการคนใดมีความเห็นแย้ง ให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยได้ ซึ่งกำหนดไว้ในลักษณะเดียวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติความหมายของคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ประกอบกับมาตรา ๘๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยเรื่องนั้น และในกรณีที่กรรมการคนใดมีความเห็นแย้ง ให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยได้

^๑มาตรา ๖๒ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.อ. ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.อ. กำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ข้อ ๑๘ คำวินิจฉัยของ ก.พ.อ. ตามข้อ ๑๔ หรือข้อ ๑๗ ต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยเรื่องนั้น

ถ้ากรรมการคนใดมีความเห็นแย้ง ให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยได้

ให้ ก.พ.อ. แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อรับผิดชอบจัดทำสารบบคำวินิจฉัยตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ การจัดสารบบดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ

^๓มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๘๔ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยเรื่องนั้น

ถ้ากรรมการคนใดมีความเห็นแย้ง ให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยได้

การที่ข้อ ๑๘^๕ แห่งข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้คำวินิจฉัยของ ก.พ.อ. ต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยในเรื่องนั้น ก็ด้วยมีวัตถุประสงค์ให้กรรมการต้องรับผิดชอบต่อคำวินิจฉัยที่ตนได้ลงลายมือชื่อ เพราะจะปรากฏชื่อของกรรมการในคำวินิจฉัยที่จะเปิดเผยต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อไป กรรมการจึงต้องพิจารณาเรื่องอย่างละเอียดรอบคอบ ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานต่าง ๆ ของทั้งผู้อุทธรณ์และของผู้ทำคำสั่งอันเป็นเหตุของการอุทธรณ์ คำวินิจฉัยที่ได้มาก็จะได้มาตรฐานและเป็นธรรม และการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยยังเป็นกระบวนการตรวจสอบครั้งสุดท้ายว่า คำวินิจฉัยนั้นเป็นไปตามที่กรรมการได้ร่วมพิจารณาหรือไม่

สำหรับการลงลายมือชื่อในเอกสารเข้าร่วมประชุม นั้น มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยตามข้อ ๑๘ แห่งข้อบังคับดังกล่าว เพราะการลงลายมือชื่อในเอกสารเข้าร่วมประชุม นั้น ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในเรื่องขององค์ประชุมและการจ่ายเบี้ยประชุม ค่าพาหนะเดินทาง หรือค่าตอบแทนอื่น ดังนั้น การให้ถือว่าลายมือชื่อของกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้ลงไว้ในเอกสารเข้าร่วมประชุมเป็นลายมือชื่อในคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงขัดต่อหลักการการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้นำมากำหนดไว้ในข้อ ๑๘

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก.พ.อ. ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกูฏ ซึ่งถูกลงโทษปลดออกจากราชการ โดยที่ประชุมได้มีมติให้ใช้ลายมือชื่อของกรรมการทุกคนที่ได้ลงชื่อไว้ในเอกสารการเข้าร่วมประชุมเป็นการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยเพื่อความสะดวกรวดเร็ว และหากกรรมการคนใดที่เข้าร่วมประชุมด้วยไม่ได้ร่วมลงมติในการวินิจฉัยอุทธรณ์เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายก็ให้หมายเหตุไว้ให้ชัดเจน มติของ ก.พ.อ. ที่ให้ดำเนินการดังกล่าวจึงขัดกับหลักการที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า คำวินิจฉัยต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่ทำคำวินิจฉัยซึ่งได้บัญญัติเป็นกฎหมายในข้อ ๑๘ แห่งข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. ๒๕๔๙ และมาตรา ๘๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยเรื่องนั้น ดังนั้น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.อ. ที่ ๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.อ. ที่ ๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ที่สั่งให้มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเพิกถอนคำสั่งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ลับ ที่ ๔๐๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ และคำสั่งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ลับ ที่ ๔๐๗/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ ที่ให้ลงโทษปลดศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกูฏ ออกจากราชการโดยไม่มี การลงลายมือชื่อกรรมการที่ได้อ่านวินิจฉัย จึงเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์

อย่างไรก็ดี เมื่อ ก.พ.อ. ได้พิจารณาคำอุทธรณ์และได้วินิจฉัยในเรื่องนี้แล้ว แม้คำวินิจฉัยจะไม่สมบูรณ์ เนื่องจากกรรมการไม่ได้ลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัย ก.พ.อ. ก็ชอบที่จะดำเนินการให้มีการลงลายมือชื่อของกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่วินิจฉัยเรื่องนี้ในคำวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อให้สมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดต่อไปได้

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ประเด็นที่สอง ผู้ใดมีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแก่อธิการบดี ซึ่งพ้นวาระการดำรงตำแหน่งอธิการบดีพร้อมกับเกษียณอายุราชการแล้ว นั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกูฏ พ้นจากตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พร้อมกับเกษียณอายุราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ และต่อมาศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกูฏ ได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี การดำเนินการทางวินัยในกรณีนี้ต้องถือว่าเป็นการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ซึ่งมาตรา ๔๙^๗ วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคสี่^๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย แต่ปรากฏว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีในขณะนั้นเป็นผู้มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแก่ศาสตราจารย์ประกอบ วิโรจนกูฏ ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ลำบ ที่ ๑๔๒๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ และคำสั่งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ลำบ ที่ ๑๕๒๙/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๔ คำสั่งทั้งสองคำสั่งจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า กรณีตามข้อหาข้อนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงที่แตกต่างจากข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏและคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้มีความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๗๕/๒๕๕๔^๙ ซึ่งเป็นกรณีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแก่ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดวินัยในขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดี โดยผู้ถูกกล่าวหาได้พ้นจากตำแหน่งอธิการบดีแต่ยังดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหลังจาก

^๗มาตรา ๔๙ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำความผิดวินัย หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลัน และต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า เว้นแต่เป็นกรณีการกระทำความผิดวินัยที่มีไขความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่ ก.พ.อ. กำหนดจะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ก่อนตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาจะมอบหมายให้บุคคลใดสืบสวนเบื้องต้นว่าการกล่าวหาอันมีหลักฐานตามสมควรหรือไม่ก็ได้

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณา และผู้มีอำนาจในการสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา ๑๗

ในกรณีอธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย คำว่าผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๓๑ ให้หมายถึงผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

^๘มาตรา ๓๐ ๑.๒๓ ๑.๒๓

ให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งรับผิดชอบบังคับบัญชาสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามมาตรา ๑๐ (๕) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสถานศึกษาของรัฐในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลที่จัดการศึกษาระดับปริญญาด้วย

๑.๒๓

๑.๒๓

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๗๙ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การพ้นจากตำแหน่ง และได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยในเวลาต่อมาหลังจากที่ผู้ถูกกล่าวหาได้เกษียณอายุราชการแล้ว โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เห็นว่า ผู้มีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาคืออธิการบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามมาตรา ๔๙^{๑๐} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

(นายดิศทัต ोโตระกิตย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๕๘

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น