

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง มหาวิทยาลัยบูรพาขอหารือกรณีคุณสมบัติหัวหน้าภาควิชา

มหาวิทยาลัยบูรพา ได้มีหนังสือที่ ศธ ๐๕๒๘/๗๗๘๔ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า บุคลากรในสังกัดคณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ได้มีหนังสือถึงนายกสภามหาวิทยาลัย ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติในการคัดเลือกกรรมการสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ และคุณสมบัติในการแต่งตั้งหัวหน้าภาควิชาตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งคุณสมบัติของการเป็นหัวหน้าภาควิชา หรือ กรรมการสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยจะต้องมาจากคณาจารย์ประจำ ประกอบกับมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ บัญญัติว่า คณาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยมีตำแหน่งทางวิชาการ ได้แก่ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ โดยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนคณาจารย์ประจำ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าข้อ ๔ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยสภาอาจารย์ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดคำนิยามคณาจารย์ หมายความว่า ผู้สอนที่เป็นอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย และอาจารย์ หมายความว่า อาจารย์ประจำทั้งที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะจ้างจากเงินงบประมาณ หรือเงินรายได้ที่มีสัญญาจ้างตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ บัญญัติในมาตรา ๑๘ ว่าตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัยหรือทำหน้าที่วิจัยโดยเฉพาะ ได้แก่ ตำแหน่ง ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์หรือตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดีหรือรองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองตามที่ ก.พ.อ. กำหนดและตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด ตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะตามที่ ก.พ.อ. กำหนด ดังนั้น บุคลากรดังกล่าวจึงขอหารือสภามหาวิทยาลัยบูรพาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การที่ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ให้นิยามของคำว่าคณาจารย์และอาจารย์ หมายถึงผู้สอนที่เป็นอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นข้าราชการพลเรือนใน

สถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัยนั้นจะมีความหมายเดียวกับคำว่า “คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ หรือไม่ หากมีความหมายเดียวกันย่อมหมายความว่าพนักงานมหาวิทยาลัยก็มีคุณสมบัติที่สามารถจะเป็นหัวหน้าภาควิชาและกรรมการสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยได้ใช้หรือไม่ แต่หากมีความหมายแตกต่างกันให้ใช้ความหมายใด

ประเด็นที่ ๒ เมื่อมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่กล่าวอ้างถึงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งปัจจุบันได้มีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวแล้วโดยให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ แทน ดังนั้น ตำแหน่งประเภทผู้บริหารมหาวิทยาลัยบูรพาต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

ประเด็นที่ ๓ หากตำแหน่งประเภทผู้บริหารในมหาวิทยาลัยบูรพาต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าตำแหน่งประเภทผู้บริหาร เช่น อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ มิได้กำหนดว่าบุคคลดังกล่าวต้องมาจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เหตุใดมาตรา ๒๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพาฯ จึงกำหนดคุณสมบัติตำแหน่งหัวหน้าภาควิชาให้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

สภามหาวิทยาลัยบูรพาจึงมีมติให้หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับตำแหน่งหัวหน้าภาควิชาว่าต้องมาจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย และต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้นหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัยบูรพา) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง สรุปความได้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะรัฐมนตรีได้มีมติมิให้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการรับข้าราชการเพิ่ม เพื่อรองรับการดำเนินการเตรียมเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หากมีการเกษียณอายุให้ยุบเลิกตำแหน่งและให้จ้างเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแทน ทำให้ปัจจุบันคณาจารย์ประจำที่เป็นข้าราชการมหาวิทยาลัยมีจำนวนลดลง ประกอบกับในปัจจุบันมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ได้เสนอกฎหมายเพื่อปรับปรุงฐานะของมหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แต่กฎหมายดังกล่าวยังคงค้างการพิจารณาอยู่ที่รัฐสภา ดังนั้น จึงปรากฏข้อเท็จจริงว่ามหาวิทยาลัยบางแห่งไม่มีอาจารย์ซึ่งเป็นข้าราชการในบางสาขาวิชาแล้ว มีแต่ผู้สอนที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเท่านั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงต้องอาศัยอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยออกข้อบังคับเพื่อใช้กับพนักงานมหาวิทยาลัยไปพลางก่อน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีที่หารือมานี้ สืบเนื่องจากมหาวิทยาลัยบูรพามีปัญหาขาดแคลนครุฑาจารย์ประจำที่เป็นข้าราชการ อันเป็นผลจากการที่รัฐบาลมีนโยบายไม่ได้รับข้าราชการเพิ่มและให้บรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย เพื่อรองรับการเตรียมความพร้อมเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทำให้มหาวิทยาลัยมีข้าราชการที่เป็นครุฑาจารย์ประจำลดลงทุกปี นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏเพิ่มเติมว่ามหาวิทยาลัยบูรพาได้เสนอร่างกฎหมายปรับปรุงฐานะของมหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัว สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และหากกฎหมายใหม่ได้ประกาศใช้บังคับแล้วจะทำให้ปัญหาที่หารือนี้หมดไป แต่ในขณะนี้ร่างกฎหมายที่เสนอยังค้างการพิจารณาอยู่ที่รัฐสภา มหาวิทยาลัยบูรพาจึงยังมีปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ ดังที่ได้หารือมา

เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้โดยตลอด จะพบว่ามีถ้อยคำว่า “ครุฑาจารย์ประจำ” ปรากฏอยู่หลายแห่ง กล่าวคือ ในบทบัญญัติมาตรา ๒๒^๑ มาตรา ๒๗^๒ มาตรา ๒๙^๓ มาตรา ๓๘^๔ มาตรา ๓๙^๕ และมาตรา ๔๐^๖ ซึ่ง

^๑ มาตรา ๒๒ ให้มีสภาอาจารย์มหาวิทยาลัย ประกอบด้วยกรรมการซึ่งครุฑาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยเลือกจากครุฑาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๗ ในคณะหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการประจำคณะประกอบด้วย คณบดี รองคณบดี หัวหน้าภาควิชา และหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าภาควิชา ถ้ามี เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการที่อธิการบดีแต่งตั้งจากครุฑาจารย์ประจำในคณะจำนวนสองคน ถ้าไม่มีการแบ่งภาควิชาหรือมีแต่ไม่ถึงสี่ภาควิชา ให้อธิการบดีแต่งตั้งครุฑาจารย์ประจำในคณะเป็นกรรมการเพิ่มเติมให้ได้จำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าเจ็ดคน แต่ไม่เกินเก้าคน

กรรมการที่อธิการบดีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งจะเป็นครุฑาจารย์ประจำในภาควิชาเดียวกันเกินหนึ่งคนไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๒๙

ฯลฯ

ฯลฯ

หัวหน้าภาควิชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าภาควิชา รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองของตำแหน่งดังกล่าวนี้ ให้แต่งตั้งจากครุฑาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย ซึ่งได้ทำการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปีในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๓๘ ครุฑาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยมีตำแหน่งทางวิชาการ ดังนี้

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

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนครุฑาจารย์ประจำตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

กฎหมายไม่ได้นิยามศัพท์คำว่าคณาจารย์ประจำไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด กรณีจึงต้องพิเคราะห์ตามความหมายแห่งบทบัญญัติดังกล่าวโดยยึดเจตนารมณ์เป็นสำคัญ เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าในขณะที่มีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ ออกใช้บังคับ บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีแต่เพียงผู้ที่เป็นข้าราชการเท่านั้น ยังไม่มีบุคลากรประเภทพนักงานมหาวิทยาลัยและในบรรดาผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น มีทั้งผู้ที่ทำหน้าที่เป็นอาจารย์ผู้สอนและบุคลากรสายสนับสนุน ขณะเดียวกันก็มีบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยมาช่วยทำหน้าที่อาจารย์ผู้สอนในฐานะอาจารย์พิเศษด้วย การบัญญัติถ้อยคำว่า “คณาจารย์ประจำ” ในมาตราต่าง ๆ ข้างต้น ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารมหาวิทยาลัย และเกี่ยวพันกับงานวิชาการอย่างใกล้ชิด จึงแสดงเจตนารมณ์ชัดเจนว่า มุ่งหมายให้หมายถึงบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่มีหน้าที่เป็นอาจารย์ผู้สอนและทำงานประจำอยู่ในมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ ไม่รวมถึงบุคลากรสายสนับสนุนและอาจารย์พิเศษแต่อย่างใด

ส่วนที่มาตรา ๓๘ วรรคสอง^๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ บัญญัติว่า คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนคณาจารย์ประจำตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น ก็เนื่องจากในขณะที่ประกาศใช้บังคับกฎหมายฉบับดังกล่าว บุคลากรสายวิชาการของมหาวิทยาลัยมีแต่เพียงผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเท่านั้น ยังไม่มีบุคลากรประเภทพนักงานมหาวิทยาลัย บทบัญญัติมาตรา ๓๘ ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงมีความมุ่งหมายเฉพาะเพียงเพื่อกำหนดการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการของผู้สอนที่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เพื่อให้เชื่อมโยงเป็นมาตรฐานเดียวกันกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ซึ่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เดียวกันเท่านั้น แต่มิได้มีความมุ่งหมายพิเศษที่จะจำกัดกรอบว่า คำว่า “คณาจารย์ประจำ” ที่ปรากฏในมาตราอื่น ๆ จะต้องหมายถึงเฉพาะแต่ผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด ตรงกันข้ามหากคำว่า “คณาจารย์ประจำ” จะมีความหมายจำกัดแต่เพียงเฉพาะบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเท่านั้น ก็จะทำให้อาจารย์ที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยอาจได้รับ

^๕ มาตรา ๓๙ ศาสตราจารย์พิเศษนั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย จากผู้ที่มีได้เป็นคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย

คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

^๖ มาตรา ๔๐ สภามหาวิทยาลัยอาจแต่งตั้งผู้ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมและมีได้เป็นคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย เป็นรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษได้ โดยคำแนะนำของอธิการบดี

อธิการบดีอาจแต่งตั้งผู้ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมและมีได้เป็นคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย เป็นอาจารย์พิเศษได้ โดยคำแนะนำของคณบดี ผู้อำนวยการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ

คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งรองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

การพิจารณาแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์พิเศษ หรือผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๙^๔ และมาตรา ๔๐^๕ ได้ ซึ่งเห็นได้ว่าไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นการตีความกฎหมายไปในทางที่ไม่อาจมีผลใช้บังคับได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับเมื่อข้อเท็จจริงในปัจจุบันปรากฏว่า บุคลากรสายวิชาการของมหาวิทยาลัยบูรพาเป็นผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยและพนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยบูรพาที่ได้ทำหน้าที่เป็นอาจารย์ผู้สอนและทำงานประจำอยู่ในมหาวิทยาลัยจึงเป็น “คณาจารย์ประจำ” ของมหาวิทยาลัยบูรพา เช่นเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่เป็นคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย และมีสิทธิได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าภาควิชาตามบทบัญญัติมาตรา ๒๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๙

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น