

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๗
แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๕๗

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๐๙.๖ (๑.๗)/๗๘๔๓ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง และได้ให้ความเห็นไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปราบกฏตามเรื่องเสร็จที่ ๓๒๖/๒๕๕๑ ว่า การดำเนินการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๕๗ ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามข้อบังคับเป็นการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๑๗ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผลการพิจารณาความเห็นในข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่มหาวิทยาลัยราชภัฏหลายแห่งด้วยกัน ดังนี้

๑. มหาวิทยาลัยราชภัฏหลายแห่งได้ดำเนินการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งดำเนินการไปตามข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) ได้เข้าปฏิบัติหน้าที่แล้ว การลงมติของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ได้กระทำไปแล้วชอบหรือไม่ และจะมีผลบังคับใช้ได้หรือไม่

๒. มหาวิทยาลัยราชภัฏหลายแห่งได้เสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๖ (๕) ต่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จะดำเนินการให้สภามหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยกเลิกมติการดำเนินการสรรหาแล้วรับรองมติคนใหม่ หรือมหาวิทยาลัยจะต้องเริ่มต้นการดำเนินการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๕) ใหม่ทั้งหมดหรือไม่ อย่างไร หรือต้องดำเนินการประการใด จึงจะเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้พิจารณาความในมาตรา ๑๗ วรรคหก แล้วเห็นว่า ลำพังความในมาตรา ๑๗ วรรคหก เพียงวรรคเดียวไม่อาจจะแปลความกฎหมายให้ได้ ความว่า การดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม

มาตรา ๑๖ (๓) (๔) และ (๕) ต้องดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นพ้นจากตำแหน่ง เพราะความในวรรคหกดังกล่าวจะต้องพิจารณาความในมาตรา ๑๗ วรรคห้าเสียก่อน เนื่องจากความในวรรคหกเป็นส่วนขยายความของวรรคห้าอันเป็นบทบัญญัติเพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายไว้สำหรับกรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้ดำเนินการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่ไว้ก่อน ก็ให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่เดิมนั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไป โดยความในวรรคหกขยายความต่อไปว่า ให้ดำเนินการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยคนใหม่ภายในเก้าสิบวัน แสดงว่า สามารถแปลความในทางกลับกันได้ว่า หากดำเนินการสรรหาไว้ก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่งตามวาระ นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยคนเดิมก็ต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบวาระไปทันที โดยคนใหม่ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันไปได้ ซึ่งหากแปลความได้ดังกล่าวก็จะไม่เกิดปัญหาตามข้อหาข้อ ๑ และ ๒ ข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาข้อของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การดำเนินการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ดำเนินการไปตามข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัยก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัย และการลงมติของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ได้กระทำไปแล้ว จะชอบด้วยกฎหมาย และมีผลบังคับใช้ได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๗ วรรคห้า^๑ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้กรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) หรือ (๕)^๒ พ้นจากตำแหน่งตามวาระแต่ยังมีได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่ ให้นายก

^๑มาตรา ๑๗ นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) และ (๕) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) หรือ (๕) พ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่ ให้นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะได้มีนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่แล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๑๖ ใหม่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ

สภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะได้มีนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่แล้ว และมาตรา ๑๗ วรรคหก^๓ บัญญัติให้มีการดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) และ (๕) ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง การดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) และ (๕) ในที่นี้ ไม่ว่าจะเป็นการสรรหา การเลือก การแต่งตั้ง หรือวิธีการอื่นใด ย่อมเป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลในตำแหน่งดังกล่าวทั้งสิ้น ดังนั้น เมื่อกฎหมายบัญญัติขึ้นตอนและหลักเกณฑ์ในการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๑๗ แล้ว ย่อมไม่อาจตีความในทางขยายความให้แตกต่างหรือผิดเพี้ยนไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ เนื่องจากหลักการดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดจนกระทั่งครบวาระ โดยอิสระและไม่ต้องกังวลถึงการที่มีตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งใหม่ที่ได้รับการสรรหามาอยู่แล้วก่อนครบวาระจากกระบวนการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยก่อนที่จะครบวาระ ตามปัญหาที่หารือ การดำเนินการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ดำเนินการไปตามข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัยก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ย่อมไม่ขัดด้วยกฎหมาย

สำหรับการลงมติของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ได้กระทำไปแล้ว จะชอบด้วยกฎหมาย และมีผลบังคับใช้ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

(๔) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย และมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งตาม (๓)

(๕) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบเอ็ดคน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (๒) (๓) และ (๔) ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวต้องมาจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้าน การศึกษา มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กฎหมาย การงบประมาณและการเงิน การบริหารงานบุคคล การปกครองส่วนท้องถิ่น การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม และด้านอื่น ๆ ตามที่สภามหาวิทยาลัยเห็นสมควร ในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากบุคคลในเขตพื้นที่บริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๑๗ นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) และ (๕) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้มีการดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) หรือ (๕) ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง

^๔มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุ

ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติในกรณีที่ปรากฏภายหลังว่า เจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๙ มีหลักการเพื่อรองรับผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจพิจารณาทางปกครอง แต่มีเหตุบกพร่องในเรื่องคุณสมบัติหรือกระบวนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง โดยให้การกระทำทางปกครองนั้นมีผลต่อไปไม่ถูกกระทบกระเทือนเพราะเหตุดังกล่าว ดังนั้น แม้จะพิจารณาแล้วว่าการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) และ (๔) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การดำเนินการต่างๆ ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยดังกล่าวที่ได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่ ย่อมไม่เสียเปล่า และมีผลบังคับใช้ได้ต่อไปตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สอง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะดำเนินการอย่างไรในกรณีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๖ (๕) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ได้ดำเนินการก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัย เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาแล้วว่าการดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) และ (๕)^๕ ที่ได้ดำเนินการก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การสรรหาบุคคลเพื่อเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๖ (๕) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ได้ดำเนินการก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ย่อมไม่มีผลตั้งแต่เริ่มแรก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๖ (๕) ใหม่ทั้งหมด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๑

ให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น