

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๑/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง มหาวิทยาลัยบูรพาขอหารือกรณีคุณสมบัติหัวหน้าภาควิชา

มหาวิทยาลัยบูรพาได้มีหนังสือที่ ศธ ๐๔๒๘/๗๗๔๔ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า บุคลากรในสังกัดคณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ได้มีหนังสือถึงนายกสภามหาวิทยาลัย ขอหารือปัญหา ข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติในการคัดเลือกกรรมการสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ และคุณสมบัติในการแต่งตั้งหัวหน้าภาควิชา ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งคุณสมบัติของการเป็นหัวหน้าภาควิชา หรือกรรมการสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยจะต้องมาจากคณาจารย์ประจำ ประกอบกับมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ บัญญัติว่า คณาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย มีตำแหน่งทางวิชาการ ได้แก่ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ โดยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนคณาจารย์ประจำ ให้เป็นไปตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าข้อ ๔ ของ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ว่าด้วยสภาอาจารย์ พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดคำนิยามคณาจารย์ หมายความว่า ผู้สอนที่เป็นอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย และอาจารย์ หมายความว่า อาจารย์ประจำ ทั้งที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะจ้างจาก เงินงบประมาณหรือเงินรายได้ที่มีสัญญาจ้างตั้งแต่นั้นปีขึ้นไป ประกอบกับพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ บัญญัติในมาตรา ๑๘ ว่าตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัยหรือทำหน้าที่วิจัย โดยเฉพาะ ได้แก่ ตำแหน่งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์หรือ ตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดี หรือรองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้า หน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองตามที่ ก.พ.อ. กำหนดและตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด ตำแหน่งประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะตามที่ ก.พ.อ. กำหนด ดังนั้น บุคลากรดังกล่าวจึงขอหารือสภามหาวิทยาลัยบูรพาในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๑/๐๒๗๔ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่ ๑ การที่ข้อบังคับมหาวิทยาลัยบูรพา ให้นิยามของคำว่าคณาจารย์และอาจารย์ หมายถึงผู้สอนที่เป็นอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัยนั้นจะมีความหมายเดียวกับคำว่า “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 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา จึงกำหนดคุณสมบัติตำแหน่งหัวหน้าภาควิชาให้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

สภามหาวิทยาลัยบูรพาจึงมีมติให้หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับตำแหน่งหัวหน้าภาควิชาว่าต้องมาจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย และต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้นหรือไม่

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

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีที่ทำรื้อมาสืบเนื่องจากมหาวิทยาลัยบูรพามีปัญหาขาดแคลนครุฑอาจารย์ประจำที่เป็นข้าราชการ อันเป็นผลจากการที่รัฐบาลมีนโยบายไม่ได้รับข้าราชการเพิ่มและให้บรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเพื่อรองรับการเตรียมความพร้อมเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทำให้มหาวิทยาลัยมีข้าราชการที่เป็นคณาจารย์ประจำลดลงทุกปี นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏเพิ่มเติมว่ามหาวิทยาลัยบูรพาได้เสนอร่างกฎหมายปรับปรุงฐานะของมหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัว สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และหากกฎหมายใหม่ได้ประกาศใช้บังคับแล้วจะทำให้ปัญหาที่ทำรื้อนี้หมดไป แต่ในขณะนี้ร่างกฎหมายที่เสนอยังค้างการพิจารณาอยู่ที่รัฐสภามหาวิทยาลัยบูรพาจึงยังมีปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ ดังที่ได้ทำรื้อมา

เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้โดยตลอด จะพบว่ามิถ้อยคำว่า “คณาจารย์ประจำ” ปรากฏอยู่หลายแห่ง กล่าวคือ ในบทบัญญัติมาตรา ๒๒* มาตรา ๒๗* มาตรา ๒๙* มาตรา ๓๘*

* มาตรา ๒๒ ให้มีสภอาจารย์มหาวิทยาลัย ประกอบด้วยกรรมการซึ่งคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยเลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย

ฯลฯ

ฯลฯ

* มาตรา ๒๗ ในคณะหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการประจำคณะประกอบด้วย คณบดี รองคณบดี หัวหน้าภาควิชา และหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าภาควิชา ถ้ามี เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการที่อธิการบดีแต่งตั้งจากคณาจารย์ประจำในคณะจำนวนสองคน ถ้าไม่มีการแบ่งภาควิชาหรือมีแต่ไม่ถึงสี่ภาควิชา ให้อธิการบดีแต่งตั้งคณาจารย์ประจำในคณะเป็นกรรมการเพิ่มเติมให้ได้จำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าเจ็ดคน แต่ไม่เกินเก้าคน

กรรมการที่อธิการบดีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งจะเป็นคณาจารย์ประจำในภาควิชาเดียวกันเกินหนึ่งคนไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

* มาตรา ๒๙

ฯลฯ

ฯลฯ

หัวหน้าภาควิชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าภาควิชา รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองของตำแหน่งดังกล่าวนี้ ให้แต่งตั้งจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย ซึ่งได้ทำการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปีในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง

ฯลฯ

ฯลฯ

* มาตรา ๓๘ คณาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยมีตำแหน่งทางวิชาการ ดังนี้

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

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนคณาจารย์ประจำตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

มาตรา ๓๙^๕ และมาตรา ๕๐^๖ ซึ่งกฎหมายไม่ได้นิยามศัพท์คำว่าคณาจารย์ประจำไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด กรณีจึงต้องพิเคราะห์ตามความหมายแห่งบทบัญญัติดังกล่าวโดยยึดเจตนารมณ์เป็นสำคัญ เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าในขณะที่มีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ ออกใช้บังคับ บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีแต่เพียงผู้ที่เป็นข้าราชการเท่านั้น ยังไม่มีบุคลากรประเภทพนักงานมหาวิทยาลัย และในบรรดาผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น มีทั้งผู้ที่ทำหน้าที่เป็นอาจารย์ผู้สอนและบุคลากรสายสนับสนุน ขณะเดียวกันก็มีบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยมาช่วยทำหน้าที่อาจารย์ผู้สอนในฐานะอาจารย์พิเศษด้วย การบัญญัติถ้อยคำว่า “คณาจารย์ประจำ” ในมาตราต่าง ๆ ข้างต้น ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารมหาวิทยาลัย และเกี่ยวพันกับงานวิชาการอย่างใกล้ชิด จึงแสดงเจตนารมณ์ชัดเจนว่า มุ่งหมายให้หมายถึงบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่มีหน้าที่เป็นอาจารย์ผู้สอนและทำงานประจำอยู่ในมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ ไม่รวมถึงบุคลากรสายสนับสนุนและอาจารย์พิเศษแต่อย่างใด

ส่วนที่มาตรา ๓๔ วรรคสอง^๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ บัญญัติว่า คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนคณาจารย์ประจำตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น ก็เนื่องจากในขณะที่ประกาศใช้บังคับกฎหมายฉบับดังกล่าว บุคลากรสายวิชาการของมหาวิทยาลัยมีแต่เพียงผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเท่านั้น ยังไม่มีบุคลากรประเภทพนักงานมหาวิทยาลัย บทบัญญัติมาตรา ๓๔ ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงมีความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อกำหนดการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการของผู้สอนที่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เพื่อให้เชื่อมโยงเป็นมาตรฐานเดียวกันกับมหาวิทยาลัยอื่นๆ ซึ่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เดียวกันเท่านั้น แต่ไม่ได้มีความมุ่งหมายพิเศษที่จะจำกัดกรอบว่า คำว่า “คณาจารย์ประจำ” ที่ปรากฏในมาตราอื่น จะต้องหมายถึงเฉพาะแต่ผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด ตรงกันข้ามหากคำว่า “คณาจารย์ประจำ” จะมีความหมายจำกัดแต่เพียงเฉพาะบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเท่านั้น ก็จะทำให้อาจารย์ที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

^๕ มาตรา ๓๙ ศาสตราจารย์พิเศษนั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย จากผู้ที่มิได้เป็นคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย

คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

^๖ มาตรา ๕๐ สภามหาวิทยาลัยอาจแต่งตั้งผู้ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมและมีได้เป็นคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย เป็นรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษได้ โดยคำแนะนำของอธิการบดี

อธิการบดีอาจแต่งตั้งผู้ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมและมีได้เป็นคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย เป็นอาจารย์พิเศษได้ โดยคำแนะนำของคณบดี ผู้อำนวยการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ

คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งรองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

อาจได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์พิเศษ หรือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๙^{*} และมาตรา ๔๐^{**} ได้ ซึ่งเห็นได้ว่า ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นการตีความกฎหมายไปในทางที่ไม่อาจมีผล ใช้บังคับได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับเมื่อข้อเท็จจริงในปัจจุบันปรากฏว่า บุคลากรสายวิชาการของมหาวิทยาลัยบูรพา มีทั้งผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยและ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยบูรพาที่ได้ทำหน้าที่เป็นอาจารย์ ผู้สอนและทำงานประจำอยู่ในมหาวิทยาลัยจึงเป็น “คณาจารย์ประจำ” ของมหาวิทยาลัยบูรพา เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่เป็นคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย และมีสิทธิได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าภาควิชาตามบทบัญญัติมาตรา ๒๙^{๐๐} แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๙

* โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

** โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

๐๐ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น