

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ผู้มีอำนาจอนุมัติให้อธิการบดีซึ่งมิได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และมีได้เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เดินทางไปราชการต่างประเทศ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๒๒.๐๑/๗๐๓ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยอธิการบดี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชได้รับเชิญเข้าร่วมประชุม OU5 Meeting ณ เมืองสุรabaya ประเทศ อินโดนีเซีย ตามโครงการความร่วมมือระหว่าง Hanoi Open University, Open University Malaysia, University of the Philippines Open University, Universitas Terbuka และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช มหาวิทยาลัยจึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๒๒.๐๑/๓๒๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๙ ขออนุมัติเดินทางไปราชการต่างประเทศต่อเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามแนวทาง ที่เคยปฏิบัติมา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือแจ้งให้มหาวิทยาลัยทราบว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕/๑ กำหนดว่า การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามข้อบังคับ ของสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น เมื่อข้อบังคับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ว่าด้วยการบริหาร งานบุคคลสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดบทเฉพาะกาลในกรณีที่สภามหาวิทยาลัย หรือคณะกรรมการบริหารงานบุคคลยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องใดตามที่ระบุไว้ ในข้อบังคับนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎทบวง กฎ ก.พ. ระเบียบหรือข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ใช้กับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยโดยอนุโลม มหาวิทยาลัยอาจนำระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ มาใช้บังคับกับพนักงานในมหาวิทยาลัยได้โดยอนุโลม แต่จะต้องเสนอให้ผู้มีอำนาจ พิจารณาหรืออนุญาตการลาของพนักงานในมหาวิทยาลัย ซึ่งทำหน้าที่เทียบเคียงกับผู้มีอำนาจ พิจารณาหรืออนุญาตการลาตามระเบียบดังกล่าว

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชพิจารณาแล้วเห็นว่า ตำแหน่งอธิการบดี ของมหาวิทยาลัยเป็นตำแหน่งซึ่งได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. ๒๕๒๑ อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยได้รับอนุมัติให้ยืมตัวมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอธิการบดีจากมหาวิทยาลัยมหิดล โดยไม่มีสัญญาจ้างกับมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด จึงถือว่าเป็นบุคคลภายนอกเนื่องจากมิได้มีสถานะ เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามความในข้อ ๓ แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ว่าด้วย การบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๖ ดังนั้น จึงไม่สามารถนำข้อบังคับดังกล่าวมาใช้บังคับแก่กรณีเช่นนี้ได้ และไม่อาจ

นำเสนอคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาอนุมัติได้ ประกอบกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ศธ ๐๕๐๙ (๑)/ว ๑๖๑๒ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ได้ระบุแนวทางการปฏิบัติเฉพาะกรณีที่อธิการบดีเป็นข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษาหรือกรณีที่อธิการบดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเท่านั้น โดยไม่ได้ระบุถึงแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุมัติให้อธิการบดีเดินทางไปราชการต่างประเทศ ในกรณีที่อธิการบดีเป็นบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นข้าราชการหรือพนักงานมหาวิทยาลัย จะต้องยื่นขออนุมัติต่อหน่วยงานใดและบุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้อธิการบดีเดินทางไปราชการต่างประเทศ แม้มาตรา ๓๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ ในสถานศึกษาของรัฐในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลที่จัดการศึกษาระดับปริญญาด้วย และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้ระเบียบปฏิบัติราชการหรือระเบียบปฏิบัติงานของสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการดังกล่าว และปัจจุบันมหาวิทยาลัยยังคงเป็นส่วนราชการและไม่ได้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประกอบกับขณะนี้มหาวิทยาลัยยังไม่ได้ออกข้อบังคับภายในกำหนดเรื่องการลาของพนักงานมหาวิทยาลัยหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงขอหารือ ดังนี้

๑. กรณีที่อธิการบดีเป็นบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นข้าราชการหรือพนักงานมหาวิทยาลัยเดินทางไปราชการต่างประเทศจะต้องขออนุมัติการลาเพื่อไปราชการต่างประเทศต่อหน่วยงานหรือบุคคลใด

๒. ในระหว่างที่รอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาหากกรณีที่อธิการบดีมีความจำเป็นต้องเดินทางไปปฏิบัติราชการต่างประเทศ จะต้องปฏิบัติอย่างไรให้ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากทั้งเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาและนายกสภามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชต่างปฏิเสธการลงนามอนุมัติให้ไปปฏิบัติราชการต่างประเทศ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือนี้มีประเด็นข้อกฎหมายให้ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียว คือ ผู้ใดมีอำนาจอนุมัติให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชซึ่งมิได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และมีได้เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชเดินทางไปราชการต่างประเทศ โดยมีความเห็นว่า มาตรา ๒๐ วรรคสอง<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดให้มีอธิการบดีคนหนึ่งซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากผู้ซึ่งได้รับปริญญาชั้นใดชั้นหนึ่งจากมหาวิทยาลัย หรือได้รับปริญญาชั้นใดชั้นหนึ่งหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยอื่น หรือสถานศึกษาชั้นสูงอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง

<sup>๑</sup>มาตรา ๒๐

ฯลฯ

ฯลฯ

อธิการบดีนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากผู้ซึ่งได้รับปริญญาชั้นใดชั้นหนึ่งจากมหาวิทยาลัย หรือได้รับปริญญาชั้นใดชั้นหนึ่ง หรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยอื่น หรือสถานศึกษาชั้นสูงอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง

ฯลฯ

ฯลฯ

และข้อ ๑๑ (๑)<sup>๒</sup> แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ได้กำหนดคุณสมบัติของอธิการบดีไว้ในทำนองเดียวกัน จึงเห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับการสรรหาเป็นอธิการบดีไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เมื่อกรณีตามข้อหาเรื่องนี้ปรากฏว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชคนปัจจุบันมิได้มาจากข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาหรือพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช แต่เป็นผู้ที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชได้ยืมตัวมาจากมหาวิทยาลัยมหิดล อีกทั้งเงินที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชคนปัจจุบันได้รับจากการดำรงตำแหน่งอธิการบดีก็มีได้เรียกว่าค่าจ้างหรือเงินเดือน โดยระเบียบมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชว่าด้วยค่าตอบแทนสำหรับบุคคลภายนอกซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๖ และระเบียบมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ว่าด้วยค่าตอบแทนสำหรับบุคคลภายนอกซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้เป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่อธิการบดีที่เป็นบุคคลภายนอก จึงแสดงให้เห็นว่า อธิการบดีคนปัจจุบันมิได้มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามข้อ ๓<sup>๓</sup> แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่กำหนดบทนิยามคำว่า “พนักงานมหาวิทยาลัย” ไว้ หมายความว่า พนักงานมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชซึ่งได้รับค่าจ้างจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย และย่อมไม่อาจนำข้อบังคับดังกล่าวมาใช้บังคับกับอธิการบดีคนปัจจุบันได้

เมื่อมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชไม่มีข้อบังคับเกี่ยวกับการอนุมัติให้อธิการบดีซึ่งมิได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและมีได้เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชเดินทางไปราชการต่างประเทศ สภามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยและมีอำนาจในการพิจารณาการแต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดีตามมาตรา ๑๕ (๖)<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. ๒๕๒๑ รวมทั้งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่ได้ระบุให้เป็นหน้าที่

<sup>๒</sup>ข้อ ๑๑ คุณสมบัติของอธิการบดี

อธิการบดีต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

(๑) ได้รับปริญญาชั้นใดชั้นหนึ่งจากมหาวิทยาลัย หรือ ได้รับปริญญาชั้นใดชั้นหนึ่งหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยอื่นหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup>ข้อ ๓ ในข้อบังคับนี้

“พนักงานมหาวิทยาลัย” หมายความว่า พนักงานมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชซึ่งได้รับค่าจ้างจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔</sup>มาตรา ๑๕ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

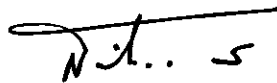
ฯลฯ

(๖) พิจารณาการแต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดีและศาสตราจารย์ประจำ

ฯลฯ

ฯลฯ

ของผู้ใดโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๕ (๑๐)<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. ๒๕๒๑ สภามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการต่างประเทศของอธิการบดีซึ่งมิได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและมิได้เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชเป็นรายกรณีไป หรือสภามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชอาจดำเนินการออกข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุมัติให้อธิการบดีซึ่งมิได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและมิได้เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชเดินทางไปราชการต่างประเทศต่อไปก็ได้



(นายตีสัท โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๙

---

<sup>๕</sup> มาตรา ๑๕ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่ดังนี้