

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การนับองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อว ๗๒๐๑/๘๓๙ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๒ โดยมาตรา ๒๕ กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสถาบัน ประกอบด้วย อธิการบดี เป็นประธานกรรมการ และกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย หรือสำนัก ประธานสภาคณาจารย์ และประธานสภาพนักงาน โดยความในวรรคสองได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารสถาบันแต่งตั้งรองอธิการบดีคนหนึ่งเป็นเลขานุการโดยคำแนะนำของอธิการบดี และมาตรา ๒๖ ได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารสถาบันมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอแผนพัฒนาสถาบันต่อสภาสถาบัน
- (๒) พิจารณาและกลั่นกรองข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของสถาบัน เพื่อเสนอต่อสภาสถาบัน
- (๓) เสนอการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกส่วนงาน และการแบ่งหน่วยงานภายในของส่วนงานต่อสภาสถาบัน
- (๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหาร การเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถาบันตามข้อบังคับของสถาบัน
- (๕) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการบริหารสถาบัน
- (๖) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่อธิการบดี และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่สภาสถาบันหรืออธิการบดีมอบหมาย

สถาบันได้ดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นเรื่องเร่งด่วน กล่าวคือ ได้ดำเนินการออกข้อบังคับของสถาบันตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง ได้แก่ ข้อบังคับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ว่าด้วยการเปลี่ยนสถานภาพข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ เป็นพนักงานสถาบันหรือลูกจ้างของสถาบัน พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยผ่านการปรึกษาพิจารณาจากประชาคม ตลอดจนผ่านการพิจารณากลั่นกรองของคณะกรรมการบริหารสถาบันและนำเสนอสภาสถาบันพิจารณาอนุมัติตามหน้าที่และอำนาจในมาตรา ๒๖ (๒) แต่โดยสภาพข้อเท็จจริง ปรากฏว่า การดำเนินการของคณะกรรมการบริหารสถาบันยังไม่มีองค์ประกอบของคณะกรรมการในตำแหน่งประธานสภาพนักงาน เนื่องจากสถาบันไม่เคยมีตำแหน่งดังกล่าวและขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการยกร่างข้อบังคับเกี่ยวกับประธานสภาพนักงานและกรรมการสภาพนักงาน ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จและได้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาพนักงานภายในระยะเวลา

ประมาณสี่เดือน แต่ในระหว่างนี้ อธิการบดีในฐานะประธานกรรมการมีความจำเป็นต้องเรียกประชุมคณะกรรมการบริหารสถาบันที่มีอยู่เพื่อบริหารกิจการของสถาบันตามหน้าที่และอำนาจ และจะต้องพิจารณากลับกรองร่างข้อบังคับที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติก่อนที่จะนำเสนอสภาสถาบันพิจารณานุมัติอีกหลายฉบับ จึงมีประเด็นที่ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. ขณะนี้คณะกรรมการบริหารสถาบันยังไม่มีองค์ประกอบที่เป็นประธานสภาพนักงาน และการที่จะมีประธานสภาพนักงานได้นั้น จะต้องเสนอร่างข้อบังคับเพื่อผ่านการพิจารณากลับกรองของคณะกรรมการบริหารสถาบันที่มีอยู่เสียก่อนจึงจะนำเสนอสภาสถาบันพิจารณานุมัติได้ ในกรณีเช่นนี้ การดำเนินการของคณะกรรมการบริหารสถาบันที่มีอยู่สามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ และพิจารณากลับกรองร่างข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของสถาบันได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๒. เนื่องจากข้อบังคับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ว่าด้วยการเปลี่ยนสถานภาพข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ เป็นพนักงานสถาบันหรือลูกจ้างของสถาบัน พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีผลใช้บังคับและมีผู้แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพแล้ว การที่ข้อบังคับดังกล่าวผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารสถาบันที่ไม่มีองค์ประกอบที่เป็นประธานสภาพนักงาน จะมีผลกระทบต่อกรดำเนินการและสิทธิของผู้แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพหรือไม่ ประการใด และจะมีแนวทางดำเนินการให้ถูกต้องอย่างไร

๓. หากมีความจำเป็นที่จะต้องมีการมีประธานสภาพนักงานในคณะกรรมการบริหารสถาบันในทันที เพื่อให้การดำเนินการชอบด้วยกฎหมาย สถาบันจะสามารถแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงานในสถาบันซึ่งไม่ใช่คณาจารย์ประจำของสถาบัน ให้รักษาการแทนประธานสภาพนักงาน โดยมีหน้าที่เข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการบริหารสถาบันเท่านั้น จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยมีผู้แทนกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่ยังไม่มีการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาพนักงานคณะกรรมการบริหารสถาบันซึ่งมีประธานสภาพนักงานเป็นกรรมการอยู่ด้วย จะสามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ รวมทั้งพิจารณาและกลับกรองข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของสถาบันเพื่อเสนอต่อสภาสถาบันได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า โดยที่ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๙ และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสถาบันขึ้นตามมาตรา ๒๕<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยคณะกรรมการบริหารสถาบันประกอบด้วยกรรมการสองส่วน ได้แก่ (๑) อธิการบดี เป็นประธานกรรมการ

มาตรา ๒๕ ให้มีคณะกรรมการบริหารสถาบัน ประกอบด้วย

(๑) อธิการบดี เป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย หรือสำนัก ประธานสภาคณาจารย์ และประธานสภาพนักงาน ให้คณะกรรมการบริหารสถาบันแต่งตั้งรองอธิการบดีคนหนึ่งเป็นเลขานุการโดยคำแนะนำของอธิการบดี

และ (๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย หรือสำนัก ประธานสภาคณาจารย์ และประธานสภาพนักงาน จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการบริหารสถาบันประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งทั้งสิ้น ตามประเด็นที่หารือนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในขณะนี้ยังไม่มี การได้มาซึ่งประธานสภาพนักงาน โดยอยู่ระหว่างการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการได้มาซึ่งประธานสภาพนักงานและกรรมการสภาพนักงาน และโดยที่ตำแหน่งประธานสภาพนักงานเป็นตำแหน่งที่กำหนดขึ้นใหม่ตามมาตรา ๓๓<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงไม่ได้มีการกำหนดบทเฉพาะกาลรองรับให้ ผู้ใดทำหน้าที่เป็นประธานสภาพนักงานในระหว่างที่ยังไม่มี การได้มาซึ่งประธานสภาพนักงาน ตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ใน ส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย หรือสำนัก และประธานสภาคณาจารย์ ได้มีบทเฉพาะกาลรองรับไว้แล้ว<sup>๓</sup> สำหรับในกรณีที่คณะกรรมการไม่มีกรรมการ โดยตำแหน่งบางตำแหน่งเนื่องจากยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมี คำวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีที่ ๔๑๔/๒๕๕๕<sup>๔</sup> กรณีคณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรม

<sup>๒</sup>มาตรา ๓๓ ให้มีสภาพนักงาน ประกอบด้วย ประธานสภาพนักงานและกรรมการสภาพนักงาน ซึ่งเลือกจากผู้ปฏิบัติงานในสถาบันซึ่งไม่ใช่คณาจารย์ประจำของสถาบัน

จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ของประธานสภาพนักงานและกรรมการสภาพนักงาน ตลอดจนการประชุมและวิธีดำเนินงานของสภาพนักงาน ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสถาบัน

<sup>๓</sup>มาตรา ๘๖ ให้ประธานสภาคณาจารย์และกรรมการสภาคณาจารย์ตามพระราชบัญญัติสถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นประธานสภาคณาจารย์และกรรมการสภาคณาจารย์ตามพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า จะมีสภาคณาจารย์ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๘๗ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีตามพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๙ อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ แต่ถ้าบุคคล ดังกล่าวเป็นข้าราชการของสถาบันต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานสถาบันตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อครบกำหนดเวลาสามสิบวันตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่แสดงเจตนา เปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานสถาบัน ให้พ้นจากตำแหน่ง และให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๘๖ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

มาตรา ๘๘ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีตามพระราชบัญญัติสถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๙ อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่า ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีจะพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๘๙ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการสำนัก และหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่อ อย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะตามพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๙ และหัวหน้า ส่วนงานภายในที่สภาสถาบันได้อนุมัติและจัดตั้งขึ้นในสถาบัน อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ

ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองของผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งคงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่า ผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งจะพ้นจากตำแหน่ง

<sup>๔</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับองค์ประกอบ องค์ประชุม และการลงมติ ของคณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๖๘ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ซอฟต์แวร์แห่งชาติ สรุปความได้ว่า การที่คณะกรรมการดังกล่าวยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เนื่องจากยังไม่มีการจัดตั้งสำนักงานดังกล่าวขึ้น แต่เมื่อคณะกรรมการมีกรรมการอื่นครบถ้วนตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะกรรมการก็สามารถทำหน้าที่ได้ ดังนั้น ในกรณีของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เมื่อพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งขึ้นเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารสถาบันแล้ว แม้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาพนักงานซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารสถาบันก็ตาม ภารกิจย่อมไม่ทำให้คณะกรรมการบริหารสถาบันขาดองค์ประกอบแต่อย่างใด คณะกรรมการบริหารสถาบันจึงสามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรวมถึงการพิจารณาและกลั่นกรองข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของสถาบัน เพื่อเสนอต่อสภาสถาบันตามมาตรา ๒๖ (๒)<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้

ประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าการที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาพนักงานไม่ทำให้คณะกรรมการบริหารสถาบันขาดองค์ประกอบ คณะกรรมการบริหารสถาบันจึงสามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดได้ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่สองและประเด็นที่สามอีกแต่อย่างใด

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า คณะกรรมการบริหารสถาบันสามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดได้ แม้จะยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาพนักงานก็ตาม แต่โดยที่เจตนารมณ์ของการกำหนดให้ตำแหน่งประธานสภาพนักงานเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารสถาบันนั้น เพื่อให้ประธานสภาพนักงานซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันซึ่งไม่ใช่คณาจารย์ประจำของสถาบัน ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและกลั่นกรองข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของสถาบัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์จึงต้องเร่งดำเนินการให้มีการได้มาซึ่งประธานสภาพนักงานโดยเร็ว เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย



(นางสาวจรรววรรณ เสงตระกุล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๒

<sup>๔</sup>มาตรา ๒๖ คณะกรรมการบริหารสถาบันมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๑.๑

๑.๑

(๒) พิจารณาและกลั่นกรองข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของสถาบัน เพื่อเสนอต่อสภาสถาบัน

๑.๑

๑.๑