

บันทึก

เรื่อง หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจของคณะกรรมการ
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (คณะกรรมการขององค์การ
โทรศัพท์ที่จะมอบอำนาจต่อให้คณะกรรมการบริหารได้หรือไม่)

กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือ ที่ คค.๐๒๐๖/๔๘๓๓ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยมีข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการของ องค์การโทรศัพท์ที่มีความประสงค์ที่จะปรับปรุงงานควบคุมดูแลด้านบริการให้คล่องตัวรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรแต่งตั้งกรรมการขององค์การโทรศัพท์ฯ จำนวน ๔ ท่าน เป็น คณะอนุกรรมการบริหารเพื่อช่วยงานของคณะกรรมการฯ โดยให้คณะอนุกรรมการบริหารมี อำนาจดำเนินงานด้านบุคคลและบริหารอื่น ๆ แทนคณะกรรมการฯ ในกรณีที่มีหลักเกณฑ์ชัดเจน อยู่แล้ว หรือที่คณะกรรมการฯ จะมอบหมายให้ดำเนินการแทนได้ด้วย แต่เนื่องจากการมอบ อำนาจให้คณะอนุกรรมการบริหารดำเนินการแทนดังกล่าวเป็นลักษณะของการตั้งตัวแทนให้ ดำเนินการแทน ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๑ และประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๔ มีได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้กระทำได้ซึ่งแตกต่างกับกรณีของผู้อำนวยการ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ที่ได้กำหนดให้อำนาจไว้ชัดเจนตามมาตรา ๓๘^๑ ฉะนั้น จึงมี ปัญหาข้อกฎหมายว่า การที่คณะกรรมการฯ จะมอบหมายให้คณะอนุกรรมการบริหารดำเนินงาน แทนดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเป็นการขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ฯลฯ หรือไม่ ซึ่งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเห็นสมควรหารือปัญหานี้ไปยัง คณะกรรมการกฤษฎีกา

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า คณะกรรมการฯ อาจแต่งตั้ง กรรมการขององค์การโทรศัพท์ฯ และหรือบุคคลอื่นเป็นคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาวิเคราะห์ เสนอความเห็น หรือกลั่นกรองงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นงานในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ให้แก่

^๑ มาตรา ๓๘ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กระทำการในนาม ขององค์การโทรศัพท์ฯ และเป็นตัวแทนขององค์การโทรศัพท์ฯ และเพื่อการนี้ ผู้อำนวยการอาจมอบอำนาจให้ ตัวแทนขององค์การโทรศัพท์ฯ ที่ได้ตั้งขึ้นตามมาตรา ๔ หรือบุคคลใด ๆ ปฏิบัติกิจการเฉพาะอย่างแทนได้ แต่ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่มีข้อบังคับซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๓๑ วรรคท้าย กำหนด ไว้ว่า นิติกรรมใดผู้อำนวยการจะทำได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการก่อน บรรดานิติกรรมที่ ผู้อำนวยการทำขึ้นโดยมิได้รับความเห็นชอบดังกล่าวย่อมไม่ผูกพันองค์การโทรศัพท์ฯ เว้นแต่คณะกรรมการจะ ให้สัตยาบัน

คณะกรรมการฯ ได้ แต่การที่คณะกรรมการฯ จะมอบอำนาจหน้าที่ของตนให้คณะอนุกรรมการบริหาร แม้คณะอนุกรรมการนั้นจะประกอบด้วยกรรมการขององค์การโทรศัพท์ฯ เท่านั้นและมีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการในคณะกรรมการฯ ก็ตาม เป็นผู้ดำเนินกิจการด้านบริหารแทนคณะกรรมการฯ ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้แน่ชัดว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการฯ หรือดำเนินกิจการอื่นที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการฯ แทนคณะกรรมการฯ นั้น เกรงว่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๑ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๔ มิได้กำหนดให้อำนาจกระทำเช่นนั้นได้ ซึ่งแตกต่างกับกรณีของผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่มาตรา ๓๘ กำหนดให้อำนาจไว้ชัดแจ้ง กระทรวงคมนาคมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม) และผู้แทนองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ความเห็นของกระทรวงคมนาคมที่ว่า การที่คณะกรรมการขององค์การโทรศัพท์ฯ จะมอบหมายให้คณะอนุกรรมการบริหารดำเนินงานด้านบุคคลและบริหารอื่น ๆ แทนคณะกรรมการฯ หรือที่คณะกรรมการฯ จะมอบหมายให้ดำเนินการแทน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เป็นความเห็นที่ถูกต้องแล้ว เพราะมาตรา ๒๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการฯ ไว้โดยชัดแจ้ง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๓๑^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็

^๒ มาตรา ๒๕ ให้มีคณะกรรมการขององค์การโทรศัพท์ฯ คณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คน แต่ไม่เกินหกคนเป็นผู้ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ฯ

ประธานกรรมการ และกรรมการ ต้องมีสัญชาติไทย และอย่างน้อยจะต้องมีผู้มีความรู้และความเจตเจนเกี่ยวกับการโทรศัพท์หนึ่งคน เกี่ยวกับการโทรคมนาคมหนึ่งคนและเกี่ยวกับการเศรษฐกิจหรือการเงินอีกหนึ่งคน

^๓ มาตรา ๓๑ ภายใต้งบบังคับมาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ฯ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) ดำเนินกิจการตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๙
- (๒) วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ
- (๓) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การตัดเงินเดือน การลดขั้นเงินเดือน การถอดถอน และระเบียบวินัยของพนักงานตลอดจนกำหนดจำนวนอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น ๆ ของพนักงาน
- (๔) ตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ ค่าดำเนินธุรกิจต่าง ๆ และค่าบริการอื่น ๆ

เป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ฯ โดยลักษณะแล้วถือได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ โดยเฉพาะ เพราะการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องใช้ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ดังกล่าว มีลักษณะเป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการฯ โดยเฉพาะ ซึ่งจะมอบต่อให้คณะกรรมการบริหารไม่ได้ ทั้งนี้ ไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กำหนดให้คณะกรรมการฯ มอบอำนาจต่อได้โดยชัดแจ้ง กรณีนี้จึงแตกต่างกับกรณีของผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ เพราะมาตรา ๓๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติโดยชัดแจ้งให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการที่จะมอบอำนาจต่อให้บุคคลอื่นดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกแทนผู้อำนวยการได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๒๔

(๕) กำหนดอัตราเงินสะสมของผู้อำนวยการ และพนักงาน และวางระเบียบการจ่ายเงิน

สะสม

ข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานที่คณะกรรมการวางขึ้นนั้น ถ้ามีข้อความจำกัดอำนาจผู้อำนวยการในการทำนิติกรรมไ้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศข้อบังคับที่มีข้อความเช่นนั้นในราชกิจจานุเบกษา

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
ประกอบ
ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕)
เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจของคณะกรรมการ
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาที่กระทรวงคมนาคมมานั้น เป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาเข้าไปถึงในรายละเอียดที่เป็นสาระของกรณีที่คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ จะมอบหมายให้แก่คณะอนุกรรมการฯ กระทำการแทน (คณะกรรมการ ฯ) และเห็นว่าการตีความถ้อยคำกฎหมายเป็นการทั่วไปอย่างกว้าง ๆ ตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย หากนำไปใช้อ้างอิง อาจเกิดความไม่คล่องตัวในทางปฏิบัติ และเป็นปัญหาในระบบบริหารได้

ข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้เคยตั้งคณะอนุกรรมการฯ มาแล้วเป็นการภายใน โดยให้มีหน้าที่เพื่อกลั่นกรองงานหรือทำความเห็นเบื้องต้นเสนอต่อคณะกรรมการฯ แต่ในขณะนี้ คณะกรรมการฯ มีความประสงค์จะให้คณะอนุกรรมการบริหารมีอำนาจดำเนินงานด้านบุคคลและบริหารอื่น ๆ แทนคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ ในกรณีที่มีหลักเกณฑ์ชัดเจนอยู่แล้วหรือที่คณะกรรมการฯ จะมอบหมายให้ดำเนินการแทนได้ด้วย กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นโดยสรุปว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๓๑^๑ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ โดยเฉพาะ

^๑ มาตรา ๓๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ ฯ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) ดำเนินกิจการตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๙
- (๒) วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ
- (๓) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือนการตัดเงินเดือน การลดชั้นเงินเดือน การถอดถอน และระเบียบวินัยของพนักงาน ตลอดจนกำหนดจำนวนอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น ๆ ของพนักงาน
- (๔) ตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ ค่าดำเนินการธุรกิจต่าง ๆ และค่าบริการอื่น ๆ
- (๕) กำหนดอัตราเงินสะสมของผู้อำนวยการฯ และพนักงาน และวางระเบียบการจ่ายเงินสะสม

ข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานที่คณะกรรมการวางขึ้นนั้น ถ้ามีข้อความจำกัดอำนาจผู้อำนวยการฯ ในการทำนิติกรรมไว้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศข้อบังคับที่มีข้อความเช่นว่านั้นในราชกิจจานุเบกษา

และเมื่อไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายให้มีการมอบอำนาจต่อได้โดยชัดแจ้งดังนั้นจึงมอบต่อให้ คณะอนุกรรมการบริหารไม่ได้^๒

ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย น่าจะยังไม่ได้ความกระจ่างแก่ปัญหาของ กระทรวงคมนาคม เพราะความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายมีความหมายแต่เพียงว่า คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ ไม่อาจมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการบริหารฯ กระทำการ ตาม"หน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๑" เช่น "วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ" แทนได้เท่านั้น แต่ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายไม่ได้กล่าวว่าในกรณีที่มีระเบียบอยู่แล้ว หรือมีหลักเกณฑ์แน่นอนอยู่แล้ว และในระเบียบนั้นถ้าจะระบุให้มีกรณีบางกรณีที่ผู้อำนวยการฯ หรือเจ้าหน้าที่บริหารจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการฯ บริหาร ก่อน คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ จะวางระเบียบ (หรือมีมติ) เช่นนี้ได้หรือไม่

เลขาธิการฯ เห็นว่า ถ้าจะพิจารณาให้ถ่องแท้แล้ว จะเห็นว่า กรณีที่กล่าวข้างต้น มิใช่เป็นการมอบหมาย"หน้าที่ตามมาตรา ๓๑"ให้แก่คณะอนุกรรมการบริหาร เพราะมิได้มอบ อำนาจในการวางระเบียบฯ หากแต่เป็นการกำหนดเงื่อนไขในการบริหารไว้ในระเบียบ (หรือมีมติ) นั้นเอง

ความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอให้ข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ องค์การโทรศัพท์ฯ ดังต่อไปนี้

โดยที่ปัญหานี้ คำถามของกระทรวงคมนาคมที่ถามมา มีความหมายค่อนข้าง กว้าง (คือถามว่า การมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการบริหาร บริหารงานอื่น ๆ แทน คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ ในกรณีที่มีหลักเกณฑ์ไว้แล้วหรือที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย ให้ จะกระทำได้อีกหรือไม่) ดังนั้น จึงไม่สามารถทราบได้โดยแน่ชัดว่าการมอบอำนาจดังกล่าวเป็น การมอบอำนาจในกรณีเฉพาะเรื่องใด แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็น"กรอบ"ของคณะกรรมการ องค์การโทรศัพท์ฯ ในการพิจารณามอบหมายอำนาจให้แก่คณะอนุกรรมการบริหาร (หรือ คณะอนุกรรมการอื่น) ใคร่ขอเรียนไว้ดังต่อไปนี้

(๑) ประการแรก พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มี บทบัญญัติที่แสดงให้เห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์ที่จะแบ่งการบริหารภายในขององค์การฯ ออกเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับบริหารงาน ซึ่งผู้อำนวยการเป็นผู้รับผิดชอบตามมาตรา ๓๖^๓ และระดับนโยบาย

^๒ กรรมการร่างกฎหมายมิได้กล่าวถึงปัญหาว่า คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ จะมีอำนาจ ตั้ง"คณะอนุกรรมการ"ได้หรือไม่ ฉะนั้น ในปัญหานี้ น่าจะเป็นที่ยุติและยอมรับได้ว่า คณะกรรมการมีอำนาจตั้ง คณะอนุกรรมการได้และจะมอบหมายให้คณะอนุกรรมการทำงานก็ได้ถ้างานนั้นมีใช่เป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ของคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ (ในพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์ฯ พ.ศ. ๒๔๙๗ ไม่มีบทบัญญัติ ที่เขียนไว้ชัดแจ้งว่าคณะกรรมการฯ มีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการได้เหมือนกับกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ อื่นๆ ที่มีบทบัญญัติเรื่องนี้)

^๓ มาตรา ๓๖ ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารกิจการขององค์การโทรศัพท์ให้เป็นไปตาม

บริหารและควบคุมดูแลทั่วไป ซึ่งคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ เป็นผู้รับผิดชอบตามมาตรา ๓๑^๔

ทั้งนี้ โดยมีจำเป็นต้องกล่าวถึง“อำนาจการกำกับโดยทั่วไป”ซึ่งเป็นงานนโยบายระดับชาติ และเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ตามมาตรา ๒๓^๕

โดยหลักการ งานระดับบริหารงานย่อมต้องการความคล่องตัวในการปฏิบัติงานตามสมควร ดังนั้น ระเบียบข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการฯ จึงควรจะต้องกำหนดขึ้นโดยวางระดับการใช้อำนาจและวางระดับความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานองค์การโทรศัพท์ฯ โดยให้อำนาจการมีอำนาจใช้ดุลพินิจและมีความรับผิดชอบตามที่ผู้บริหารงานในระดับนี้จะพึงมีตามปกติ ดังนั้นคณะกรรมการฯ จึงไม่ควรจะกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติโดยให้คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ เอง (หรือคณะอนุกรรมการบริหารหรือกรรมการคนหนึ่งคนใด) เข้าใช้อำนาจในการบริหารโดยตรง เพราะการกำหนดระเบียบ ฯลฯ เช่นนั้น เป็นการทำให้ระบบความรับผิดชอบในงานขององค์การโทรศัพท์ฯ ต้องเสียไป และเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(๒) ประการที่สอง งานในระดับนโยบายบริหาร (และการควบคุมดูแลทั่วไป) นั้น ย่อมเป็นของคณะกรรมการฯ โดยเฉพาะ (มาตรา ๓๑) ฉะนั้น จึงจะมอบหมายให้คณะอนุกรรมการบริหารหรือกรรมการผู้หนึ่งผู้ใดไปกระทำแทนไม่ได้ (เพราะไม่มีบทบัญญัติ

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และให้มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานทุกตำแหน่ง

ผู้อำนวยฯ ต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการฯ ในการบริหารกิจการขององค์การโทรศัพท์ฯ

^๔ มาตรา ๓๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจและหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ฯ ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีอำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) ดำเนินกิจการตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๙
- (๒) วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ
- (๓) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนการตัดเงินเดือน การลดขั้นเงินเดือน การถอดถอน และระเบียบวินัยของพนักงาน ตลอดจนกำหนดจำนวนอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น ๆ ของพนักงาน
- (๔) ตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ ค่าดำเนินธุรกิจต่าง ๆ และค่าบริการอื่น ๆ
- (๕) กำหนดอัตราเงินสะสมของผู้อำนวยฯ และพนักงาน และวางระเบียบการจ่ายเงินสะสม

ข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานที่คณะกรรมการฯ วางขึ้นนั้น ถ้ามีข้อความจำกัดอำนาจผู้อำนวยฯ ในการทำนิติกรรมไต่ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศข้อบังคับที่มีข้อความเช่นว่านั้นในราชกิจจานุเบกษา

^๕ มาตรา ๒๓ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ฯ และเพื่อประโยชน์ในการนี้รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกประธานกรรมการ กรรมการผู้อำนวยฯ หรือพนักงาน มาชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือให้ทำรายงานขึ้น

กำหนดให้คณะกรรมการมอบอำนาจนี้ให้แก่ผู้อื่นได้) แต่อำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๓๑ น่าจะต้องตีความและทำความเข้าใจความหมายให้สอดคล้องกับถ้อยคำที่ได้ใช้อยู่ในกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๑ สามารถแยกได้เป็น ๒ ประเภทประเภทแรก ได้แก่กิจการที่แน่นอนตายตัว อันได้แก่กิจการตามมาตรา ๓๑ (๔) และ (๕) ที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ฯ และอัตราเงินสะสม กิจการประเภทนี้ เห็นได้ชัดว่าเป็นอำนาจที่แน่นอนและคณะกรรมการฯ จะมอบหมายให้แก่ผู้ใดทำการแทนไม่ได้แต่กิจการอีกประเภทหนึ่ง เช่น อำนาจการวางระเบียบข้อบังคับตามมาตรา ๓๑ (๒) และ (๓) กรณีเหล่านี้ น่าจะเข้าใจความหมายได้ แต่เพียงว่า คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจมอบให้คณะอนุกรรมการบริหารไป “วางระเบียบหรือข้อบังคับ” แทนได้ เพราะอำนาจในการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับโดยทั่วไปเป็นงานระดับนโยบายบริหาร (และการควบคุมดูแลทั่วไป) ซึ่งคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ พึงต้องกระทำเอง แต่ในกรณีที่แตกต่างออกไป คือถ้าคณะกรรมการฯ จะวางระเบียบ (หรือมีมติ) กำหนดให้คณะอนุกรรมการบริหารหรือกรรมการคนหนึ่งคนใดให้ความเห็นชอบแก่ฝ่ายบริหารบางกรณีที่เป็นงาน “บริหาร” (หรือเป็นการกำหนดรายละเอียดที่เป็นงานบริหาร) เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ ชอบที่จะมีอำนาจกำหนดเช่นนั้นได้

ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า งานอย่างใดเป็น “งานบริหาร” และงานอย่างใดเป็น “งานนโยบาย (ควบคุมดูแลทั่วไป)” หรือเมื่อใด จึงจะถือว่างานบริหารใดมีความสำคัญจนถึงขนาดกลายเป็นงานนโยบายฯ การจะตอบปัญหาข้อนี้ได้ จะต้องพิจารณางานที่จะมอบหมายให้แก่คณะอนุกรรมการบริหาร เป็นรายกรณี (และผู้ที่จะต้องวินิจฉัยปัญหาข้อนี้เป็นบุคคลแรก คือคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ ที่จะมอบหมายอำนาจนั่นเอง)

การจะตอบปัญหาเรื่องการแบ่ง “งานบริหาร” ออกจาก “งานนโยบาย” ในขั้นต้นอาจกระทำได้อย่างง่าย ๆ ด้วยการตั้งปัญหาถามตนเองว่า งานที่จะมอบหมายให้แก่คณะอนุกรรมการบริหาร นั้น ได้เคยกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ มาก่อนหรือไม่ หรือเป็นงานที่จะกำหนดให้ผู้อำนวยการฯ เป็นผู้สั่งการแต่ผู้เดียวได้หรือไม่ ถ้าคำตอบเป็นไปในทางยืนยัน คือกำหนดให้ผู้อำนวยการฯ สั่งการได้ งานนั้นก็น่าจะเป็น “งานบริหาร” และดังนั้นจึงสามารถกำหนดให้คณะอนุกรรมการบริหาร (หรือกรรมการ) ดูแลให้ความเห็นชอบได้ ไม่ว่าจะถือว่ากระทำแทนคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ หรือไม่ก็ตาม เพราะงานนี้เป็น “งานบริหาร” และหากคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ จะกำหนดไว้ในระเบียบหรือวางเงื่อนไข (โดยมติ) ให้กรณีบางกรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ ก่อน อำนาจนี้ก็ไม้อยู่ในข่ายบังคับของมาตรา ๓๑ เพราะมิใช่งานนโยบายหรืองานควบคุมดูแลโดยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเรียนเป็นประการสุดท้ายว่า แม้ว่าคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ ซึ่งเป็นองค์การทางนโยบาย และควบคุมดูแลทั่วไปอาจใช้ “ดุลพินิจ” วางระเบียบหรือมีมติเพื่อให้ตนเองหรือคณะอนุกรรมการบริหาร หรือกรรมการคนหนึ่งคนใดใช้อำนาจใน “การบริหาร” เพียงใดก็ได้ตามที่เห็นสมควรเช่นในขณะใดที่งานบริหาร

ประสบความล้มเหลวหรือการบริหารไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดคณะกรรมการฯ ก็อาจเข้า
วางระเบียบหรือมีมติเข้าควบคุมงานบริหารให้รัดกุมยิ่งขึ้นได้(ถ้าคณะกรรมการจะยังไม่ปลด
ผู้อำนวยการฯ ออกตามมาตรา ๒๖ (๓) แต่ชอบเขตของการใช้ "ดุลพินิจ" ของคณะกรรมการฯ ก็
ยังมีข้อจำกัด กล่าวคือ ในหลักการหากคณะกรรมการฯ วางระเบียบข้อบังคับหรือมีมติให้ตนเอง
(หรือคณะอนุกรรมการบริหาร หรือกรรมการคนหนึ่งคนใด) ใช้อำนาจในงานบริหารมากเกินไป
จนเกิดความเสียหายแก่ระบบความรับผิดชอบผู้อำนวยการฯ แล้ว ย่อมถือได้ว่า คณะกรรมการ
องค์การโทรศัพท์ฯ ใช้อำนาจโดยไม่ชอบ ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จึงขอเรียนมาเพื่อประกอบการพิจารณา

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๒๔