

บันทึก

เรื่อง การกำกับดูแลและติดตามผลในโครงการจัดตั้งสถานีวิจัยโทรทัศนระบบ ยู เอช เอฟ

สํานักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๓๐๔/๑๖๖ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สํานักนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินโครงการจัดตั้งสถานีวิจัยโทรทัศน และดำเนินบริการส่งวิทยุโทรทัศนระบบ ยู เอช เอฟ ตามขั้นตอนแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งสำนักงานปลัดสํานักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยให้มีอำนาจหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการติดตาม กำกับ ดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญาตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และสำนักงานปลัดสํานักนายกรัฐมนตรี โดยมติของคณะกรรมการประสานงานการดำเนินการตามสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิจัยโทรทัศนระบบ ยู เอช เอฟ ได้มีคำสั่งสำนักงานปลัดสํานักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๗๑/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ แต่งตั้งคณะกรรมการด้านทรัพย์สิน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบรายละเอียดบัญชีทรัพย์สินที่จะต้องตกเป็นของสำนักงานปลัดสํานักนายกรัฐมนตรีให้ถูกต้องตามสัญญา และรายงานผลการดำเนินการให้สำนักงานปลัดสํานักนายกรัฐมนตรีทราบ

สํานักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า ในหลักการการติดตามกำกับดูแลการดำเนินงานตามสัญญาย่อมอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงาน ที่จัดตั้งขึ้นโดยสำนักงานปลัดสํานักนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ดี สำนักงานปลัดสํานักนายกรัฐมนตรีในฐานะคู่สัญญาและหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีย่อมจะต้องควบคุมการดำเนินงานของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งหรือดูแลมิให้คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติผิดสัญญาจนอาจเป็นเหตุให้ต้องบอกเลิกสัญญา สำนักงานปลัดสํานักนายกรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อตรวจสอบรายละเอียดในเบื้องต้นตามข้อสัญญา รวม ๔ ด้านใหญ่ ๆ คือ ด้านการควบคุมทางเทคนิค ทรัพย์สิน ผังรายการ และรายได้ กรณีจึงเป็นปัญหาในเรื่องของความรับผิดชอบของคณะกรรมการในด้านต่าง ๆ นี้ว่า จะเป็นกรรมการตามกฎหมายหรือไม่ และเนื่องจากงานด้านต่าง ๆ นี้จำเป็นต้องอาศัยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ และมีการปฏิบัติงานต่อเนื่องตลอดอายุเวลาของสัญญา จึงเป็นการสมควรที่จะพิจารณาด้วยว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะมีสิทธิ ได้รับเบี้ยประชุมตามหลักเกณฑ์ของพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๒๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ด้วย

สํานักนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือว่า คณะกรรมการประสานงานที่จัดตั้งขึ้นโดยสำนักงานปลัดสํานักนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการใดตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการด้านทรัพย์สินที่สำนักงานปลัดสํานัก

นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งได้หรือไม่ และกรณีดังกล่าวจะถือได้ว่าเป็นวิธีการติดตาม กำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามสัญญา ตามนัยมาตรา ๒๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว เห็นว่า การที่กฎหมายใดได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในการดำเนินกิจการต่างๆ ตามกฎหมายนั้น ก็ด้วยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้การดำเนินกิจการดังกล่าวกระทำโดยคณะบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญ หรือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตามที่กฎหมายนั้นได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะ เพื่อให้สามารถดำเนินการในเรื่องนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือเพื่อให้คณะกรรมการนั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินกิจการตามกฎหมายต่อไป ฉะนั้น โดยปกติคณะกรรมการที่กำหนดไว้ในกฎหมายจะต้องดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ด้วยตนเอง จะมอบหมายให้บุคคลอื่นใช้อำนาจหน้าที่แทนไม่ได้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการนั้นมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นหรือคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนหรือกระทำตามที่ได้รับมอบหมายต่อไปได้ คณะกรรมการนั้นจึงจะแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นหรือคณะอนุกรรมการขึ้นได้ และในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจไว้เช่นนั้น คณะกรรมการอื่นหรือคณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นดังกล่าวก็จะเป็นคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

โดยที่มาตรา ๒๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานตามมาตรา ๒๒^๒ ได้กำหนดให้คณะกรรมการประสานงานมีอำนาจหน้าที่แต่เพียงการติดตาม กำกับดูแลเพื่อให้มีการดำเนินการตามสัญญาที่กำหนดไว้ และรายงานผลการดำเนินงาน ความ

^๑ มาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการประสานงานตามมาตรา ๒๒ มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๑) ติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญา

(๒) รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ

ระยะเวลาที่จะต้องรายงานตาม (๒) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงานกำหนดแต่ต้องไม่เกินหกเดือนต่อหนึ่งครั้ง

^๒ มาตรา ๒๒ เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหนึ่งคน และผู้แทนจากหน่วยงานอื่นซึ่งมีใช้หน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคน ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดหนึ่งคน และผู้แทนอื่นซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควรแต่งตั้งอีกไม่เกินสามคน และรวมกันไม่เกินเก้าคนเป็นกรรมการ

คืบหน้า ปัญหา และแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามสัญญาขึ้นแต่อย่างใด หน่วยงานเจ้าของโครงการและคู่สัญญาฝ่ายเอกชนยังเป็นผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่โดยตรงที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาดังกล่าว และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ ก็ไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการประสานงาน

การประชุมของคณะกรรมการประสานงานตามวรรคหนึ่ง และองค์ประชุมให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงานกำหนดที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นหรือคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการประสานงานมอบหมายหรือให้ดำเนินการแทนคณะกรรมการประสานงานได้แต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการประสานงานเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนี้โดยเฉพาะตัว ไม่ได้ให้อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นหรือคณะอนุกรรมการเข้าดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าวแทน ซึ่งแตกต่างจากบทกฎหมายอื่นที่หากประสงค์จะให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการต่อไปได้จะบัญญัติไว้ชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๕^๓ ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบหมายก็ได้ หรือพระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๔^๔ ให้คณะกรรมการสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดเป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือมอบหมายก็ได้ นอกจากนี้ยังให้อำนาจคณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดเป็นคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่มอบหมายก็ได้ ดังนั้น คณะกรรมการประสานงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นหรือคณะอนุกรรมการขึ้นดำเนินการใด ๆ แทน และหากมีการแต่งตั้งบุคคลใดเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประสานงาน ก็ไม่ทำให้คณะบุคคลนั้นเป็นคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตามกฎหมายที่มีอำนาจหน้าที่ติดตามและกำกับดูแลให้คู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาแทนคณะกรรมการประสานงานตามพระราชบัญญัตินี้ขึ้นได้

^๓ มาตรา ๑๕ คณะกรรมการและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบหมายก็ได้

^๔ มาตรา ๒๔ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดเป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดเป็นคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่มอบหมายก็ได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๐