

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนในคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๓๐๑/๑๑๗๕๙ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า เนื่องด้วยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้เหมาะสมชัดเจนและสอดคล้องกับการดำเนินงานด้านพัฒนาการศึกษาของชาติในปัจจุบัน และในมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนอย่างน้อยห้าคนเป็นกรรมการและให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ และรองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติคนหนึ่งซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมอบหมายเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว ได้กำหนดแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนอย่างน้อยห้าคนเป็นกรรมการนั้น สำนักงานฯ ขอปรึกษาว่า ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนดังกล่าวหมายความว่ารวมถึงข้าราชการบำนาญด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติแล้วเห็นว่า การที่จะพิจารณาคำว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่ามีความหมายเพียงใด ย่อมจะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นสำคัญ กรรมการโดยตำแหน่งสี่คนแรก คือ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เป็นข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายทางการศึกษาระดับประเทศ กรรมการโดยตำแหน่งผู้อื่น คือ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำระดับสูงของกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบหน่วยงานในสังกัดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาหรือการวิจัย นอกจากนี้ยังมีผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำรวมอยู่ด้วย อันนับว่ามีกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องการศึกษาเพียงพอแล้ว ดังนั้น ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจึงมิได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่าต้องแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ด้านการศึกษาหรือสาขาอื่นใดโดยเฉพาะ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแต่งตั้งผู้มีความรู้ความสามารถด้านต่าง ๆ ร่วมเป็นกรรมการ และเพื่อเป็นหลักประกันให้มีผู้แทนจากภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบายการศึกษาในระดับชาติ ในมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงได้บัญญัติรองรับไว้ด้วยว่า ในบรรดากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน จะต้องแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนอย่างน้อยห้าคน ซึ่งก็มิได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะว่าต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในทางการศึกษา หรือเป็นผู้แทนของสถานศึกษาเอกชน มิฉะนั้นก็จะกำหนดไว้ชัดเจน ดังเช่นพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๒^๒ ซึ่งกรณีนี้เปิดโอกาสให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ทุกสาขาอาชีพ แต่กำหนดว่าต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนอย่างน้อยห้าคน มิใช่เพื่อต้องการให้เป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์แก่เอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการเสนอแผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ หรือแผนนโยบายทางการศึกษาซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติตามมาตรา

^๑ มาตรา ๔ ให้มีคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนอย่างน้อยห้าคนเป็นกรรมการ และให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ และรองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติคนหนึ่งซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมอบหมายเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

^๒ มาตรา ๒๐ ให้มีคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนคณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และบุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่าเก้าคน แต่ไม่เกินสิบสองคน เป็นกรรมการ

บุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งไม่น้อยกว่าหกคนต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน และในจำนวนนี้จะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิจากบรรดาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างน้อยสามคน ให้คณะกรรมการสถาบันเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธานกรรมการ

ให้ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการและเลขานุการหนึ่งคน และเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการหนึ่งคน

๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น เพื่อต้องการให้มีการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคคลให้นำไปใช้ประกอบอาชีพซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทุกสาขาอาชีพ จึงต้องการรวบรวมผู้มีความรู้ความสามารถทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบายให้สมกับเป็นคณะกรรมการระดับชาติ ดังนั้น คำว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน” ในมาตรา ๔^๔ นี้จึงมีความหมายแคบกว่าคำว่า “มิได้เป็นข้าราชการประจำ” ที่ใช้อยู่ในกฎหมายฉบับเดิม และมีความหมายว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนอื่น ๆ ของทางเศรษฐกิจซึ่งไม่ใช่ภาครัฐ เช่น ราชการ “รัฐวิสาหกิจ” และหน่วยงานของรัฐ” ดังนั้น คำว่า ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจหรือวิชาชีพเป็นปกติธุระไม่ว่ากระทำการเป็นการส่วนตัวหรือกระทำอยู่ในหน่วยงานที่มีใช้หน่วยงานในภาครัฐ เช่น ห้างหุ้นส่วน บริษัท สมาคม มูลนิธิ หรือสหกรณ์ เป็นต้น ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะมีทัศนคติและประสบการณ์การทำงานที่แตกต่างไปจากผู้ที่รับราชการ ดังนั้น จากข้อเท็จจริงที่หารือมา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจึงไม่อาจเสนอแต่งตั้งข้าราชการบำนาญที่มีได้ประกอบธุรกิจหรือวิชาชีพหรือมิได้ทำงานอยู่ในหน่วยงานของภาคเอกชนเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า การที่บุคคลใดเป็นข้าราชการบำนาญแต่เพียงอย่างเดียว นั้น ยังไม่อาจแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนในคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่แต่งตั้ง ข้าราชการบำนาญผู้นั้นเป็นเจ้าของกิจการหรือมีหน้าที่การงานในหน่วยงานของ

^๓ มาตรา ๕ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แนวนโยบายทางการศึกษา และข้อเสนออื่น ๆ ต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) พิจารณาและให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับนโยบาย แผนงานและโครงการทางการศึกษานอกจากที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๓) ประสานการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดและพัฒนาการศึกษาของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนทางด้านการศึกษาของชาติ

(๔) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในกิจการเกี่ยวกับการศึกษาตามที่นายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา

(๕) กำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑) ข้างต้น

๕ หมายถึง ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โปรดดูพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๖ โปรดดูพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นต้น

๗ โปรดดูพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. ๒๕๓๓ หรือพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น

ภาคเอกชนด้วยจึงจะแต่งตั้งให้ข้าราชการบำนาญผู้นั้นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน
ในคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป อนึ่ง
คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตว่า ในการเสนอ
คณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิควรระบุให้ชัดเจนว่ากรรมการท่านใดบ้างที่ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ
จากภาคเอกชน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการแต่งตั้งซ่อมหากเกิดกรณีจำเป็น

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๕