

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน
ในการออกระเบียบว่าด้วยการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการ
ขององค์การมหาชน

สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) ได้มีหนังสือ ที่ สปร. ๐๔/๑๒๒ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) หรือ สปร. ได้ดำเนินการยกย่องระเบียบว่าด้วยการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ สปร. นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อพิจารณาลงนาม ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ที่เห็นชอบแนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชนตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเสนอ ซึ่งกำหนดให้การสรรหาและแต่งตั้งกรรมการนั้นให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นผู้กำหนดระเบียบว่าด้วยการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้การสรรหาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เปิดเผย โปร่งใสและยุติธรรม และต่อมานายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้ สปร. ตรวจสอบว่าการลงนามเพื่อออกระเบียบว่าด้วยการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นการดำเนินการเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือไม่อย่างไร ดังนั้น สปร. จึงได้ขอหารือไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. ในประเด็นดังกล่าว

ต่อมาสำนักงาน ก.พ.ร. ได้แจ้งให้ สปร. ทราบว่า สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำเสนอเรื่องนี้ต่อ อ.ก.พ.ร. ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และมีมติว่า การดำเนินการของ สปร. สอดคล้องและเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ด้วยเหตุผลว่า มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนได้อำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้นให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนนั้น และโดยที่คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒ กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นผู้กำหนดระเบียบว่าด้วยการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของ สปร. พ.ศ. ดังนั้น การยกย่องระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

จากการตอบข้อหารือของสำนักงาน ก.พ.ร. ดังกล่าว สบร. จึงได้มีหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาระเบียบว่าด้วยการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีบัญชาให้ สบร. หรือข้อกฎหมายในการออกระเบียบดังกล่าวกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด้วยเหตุผลดังกล่าว สบร. จึงขอหารือในประเด็นปัญหาดังนี้

๑. อำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนตามที่บัญญัติในมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายรวมถึงมีอำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับใด ๆ เพื่อให้การดำเนินการขององค์การมหาชนเป็นไปตามกฎหมาย นโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีด้วยหรือไม่ อย่างไร

๒. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้ ดังนั้น หากจำเป็นต้องมีการออกระเบียบว่าด้วยการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลการดำเนินการของ สบร. สามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกระเบียบว่าด้วยการสรรหาดังกล่าว ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) โดยมีผู้แทนสำนักงานนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) และผู้แทนสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การมหาชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่ได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๑^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๗ รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนฉบับอื่น ๆ นั้น เป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนในการที่จะกำกับดูแลการดำเนินการกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

^๑มาตรา ๔๓ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนได้อำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการกิจการขององค์การมหาชนนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชน นั้น เพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การมหาชนชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำขององค์การมหาชนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้

^๒มาตรา ๔๑ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรี เพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้สำนักงานชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของสำนักงานที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง นโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการของสำนักงานได้

องค์การมหาชน นโยบายรัฐบาล และมติของคณะรัฐมนตรีที่มีผลเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้บังคับกับองค์การมหาชนนั้น และเพื่อให้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีเป็นไปโดยเหมาะสมและไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของหลักการในการจัดตั้งองค์การมหาชน บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวจึงกำหนดขอบเขตในการกำกับดูแลไว้โดยชัดแจ้งโดยกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การมหาชนชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำขององค์การมหาชนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินการได้ ด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์การมหาชนของรัฐมนตรีจึงย่อมไม่อาจใช้อำนาจนอกเหนือหรือแตกต่างไปจากที่บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ได้

สำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาประธานกรรมการ และกรรมการขององค์การมหาชนนั้น แม้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนจะมีได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาไว้ก็ตาม แต่เมื่อการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนอยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจในการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์บังคับแก่คณะรัฐมนตรีนั่นเอง หรือจะมอบหมายให้บุคคลใด หรือองค์กรใดเป็นผู้ดำเนินการสรรหาบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดดังกล่าวเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งต่อไปก็ได้

กรณีตามข้อหาเรื่องนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เห็นชอบแนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชนตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ซึ่งตามแนวทางดังกล่าวใน ๒) การสรรหาและแต่งตั้งกรรมการ^๔ ได้กำหนดให้การสรรหาและแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนที่จะกำหนด

^๓มาตรา ๑๙ ให้มีคณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ โดยมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

“๓. โครงสร้างคณะกรรมการองค์การมหาชน

ฯลฯ

ฯลฯ

๒) การสรรหาและแต่งตั้งกรรมการ (ต้องปฏิบัติ)

รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นผู้กำหนดระเบียบว่าด้วยการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้การสรรหาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เปิดเผย โปร่งใส และยุติธรรม เนื้อหาของระเบียบจะประกอบด้วย การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา หน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา การได้รับเบี้ยประชุมของคณะกรรมการสรรหา

ฯลฯ

ฯลฯ

ระเบียบว่าด้วยการสรรหาประธาน กรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเนื้อหาของระเบียบให้ประกอบด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา หน้าที่คณะกรรมการสรรหา การได้รับเบี้ยประชุมของคณะกรรมการสรรหา มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาในการดำเนินการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งต่อไป การเสนอระเบียบว่าด้วยการสรรหาประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) ของสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) จึงเป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี และการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับระเบียบดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นการดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีมติมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการย่อมสามารถใช้ดุลยพินิจกำหนดหลักเกณฑ์ได้ตามที่เห็นสมควรภายใต้ขอบเขตที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตว่า โดยที่ในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นแล้วจำนวน ๒๙ แห่ง ซึ่งแต่ละแห่งจะต้องมีการดำเนินการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนตามแนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชนที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้มีอำนาจแต่งตั้ง แต่เนื่องจากในแนวทางการบริหารของคณะกรรมการองค์การมหาชนได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาไว้อย่างกว้าง ๆ โดยกำหนดไว้เพียงแค่ระเบียบว่าด้วยการสรรหาจะต้องประกอบด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา หน้าที่คณะกรรมการสรรหา การได้รับเบี้ยประชุมของคณะกรรมการสรรหา ทำให้หลักเกณฑ์ในระเบียบว่าด้วยการสรรหาขององค์การมหาชนแต่ละแห่งไม่สอดคล้องกัน รวมทั้งอัตราและวิธีการจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการสรรหาขององค์การมหาชนแต่ละแห่งก็ยังแตกต่างกันด้วย สมควรที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์กลางในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้องค์การมหาชนทั้งหลายนำไปปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมทั้งการกำหนดค่าตอบแทนที่สมควรให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน เพื่อให้เป็นเช่นเดียวกับกรณีของรัฐวิสาหกิจที่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์กลางในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ไว้ในกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๓