

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและ
พัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๗

สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) หรือ สบร. ได้มีหนังสือที่ สบร. ๐๓/๑๕๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สบร.ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบประจำปีจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ตามหนังสือที่ ตผ ๐๐๑๕/๑๙๔๓ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๐ เรื่อง การตรวจสอบประเมินผลสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) และหน่วยงานเฉพาะด้าน ซึ่ง สตง. ได้ตั้งข้อสังเกตว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๗ บัญญัติไว้เกินกฎหมายแม่บท หรือขัดแย้งกับพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

(๑) การกำหนดให้หน่วยงานเฉพาะด้านและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเฉพาะด้านไม่ต้องอยู่ภายใต้การบริหารกิจการของ สบร. ตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ฯ เป็นการกำหนดที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในมาตรา ๓ และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ที่กำหนดคำจำกัดความของหน่วยงานเฉพาะด้านว่าเป็นหน่วยงานภายในของ สบร. และที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารสามารถจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านเป็นหน่วยงานภายในของ สบร.

(๒) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ฯ ไม่ได้กำหนดฐานะของ สบร. ไว้ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ จึงต้องไปใช้บังคับตามบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ ที่กำหนดให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล ดังนั้น หน่วยงานเฉพาะด้านซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของ สบร. และไม่ได้เป็นองค์การมหาชน จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(๓) บทบัญญัติในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ฯ ที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านเป็นหน่วยงานภายในของ สบร. มาตรา ๒๘ กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารหน่วยงานเฉพาะด้านและมาตรา ๒๙ วรรคท้าย กำหนดให้หน่วยงานเฉพาะด้านมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการงบประมาณ และบรรจุแต่งตั้ง หรือดำเนินการอื่นเกี่ยวกับบุคลากรของหน่วยงานเฉพาะด้านโดยอิสระ

ภายใต้กรอบและนโยบายที่คณะกรรมการบริหารกำหนด นั้น เป็นการกำหนดที่ไม่อยู่ในกรอบของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน มาตรา ๗ (๓) ถึง (๑๑) และไม่เป็นไปตามมาตรา ๗ วรรคสอง ที่กำหนดให้ข้อความตาม (๓) ถึง (๑๑) ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน เว้นแต่กรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นอย่างอื่นได้ เนื่องจากการกำหนดข้อความดังกล่าวพระราชบัญญัติองค์การมหาชน ไม่ได้กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนดข้อความเป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้น บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวจึงเป็นการบัญญัติที่เกินขอบมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน

(๔) การที่มาตรา ๒๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานเฉพาะด้านเป็นผู้แทน สปร. นั้น ขัดแย้งกับมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน ที่กำหนดว่าในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการองค์การมหาชนเป็นผู้แทนขององค์การมหาชน และผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งการเป็นผู้แทนขององค์การมหาชน เป็นเรื่องของผู้อำนวยการองค์การมหาชนและไม่มีบทบัญญัติให้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ กำหนดเป็นอย่างอื่น

(๕) บทบัญญัติในมาตรา ๒๓ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการและให้เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเฉพาะด้าน และผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน นั้นไม่เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๑ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน ที่กำหนดให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง ทำให้การบริหารกิจการและบุคลากรของหน่วยงานเฉพาะด้านขาดการควบคุมกำกับดูแลที่ดี และขาดการกลั่นกรองหรือขาดข้อคิดเห็นจากผู้อำนวยการ สปร. ซึ่งทำให้การบริหารและการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานเฉพาะด้านไม่เกิดประสิทธิภาพ

จากประเด็นปัญหาข้อกฎหมายตามผลการตรวจสอบของ สตง. เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่บัญญัติไว้จะเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้ง และเกินขอบของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ อย่างไร และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงานของ สปร. จึงขอความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาในประเด็น ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ ที่กำหนดยกเว้นอำนาจของผู้อำนวยการในการบังคับบัญชาผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเฉพาะด้านและผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน นั้น เป็นการบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน หรือไม่ อย่างไร

(๒) บทบัญญัติในมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ วรรคท้าย แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ฯ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการบริหารจัดการตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านเป็นหน่วยงานภายในโดยการออกประกาศจัดตั้ง กำหนดวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่และวิธีการบริหารงาน และให้หน่วยงานแต่ละแห่งมีคณะกรรมการทำหน้าที่บริหาร รวมถึงให้หน่วยงานเฉพาะด้านมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการงบประมาณและบรรจุแต่งตั้งหรือดำเนินการอื่นเกี่ยวกับบุคลากรของหน่วยงานเฉพาะด้านโดยอิสระภายใต้กรอบและนโยบายที่คณะกรรมการบริหารกำหนด นั้น เป็นการบัญญัติที่เกินกว่ากรอบของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนหรือไม่ อย่างไร

(๓) บทบัญญัติในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ฯ ที่บัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้คณะกรรมการบริหารมอบอำนาจให้ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานเฉพาะด้านกระทำการใดในนามของ สบร. รวมทั้งมอบอำนาจต่อ นั้น เป็นการบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวแล้วเห็นว่ากรณีนี้เป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การมหาชน ว่าขัดหรือแย้งกับหลักการและบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทหรือไม่ อย่างไร และเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องได้รับการพิจารณาวินิจฉัยโดยรอบคอบเพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการพิจารณาจัดตั้ง และกำหนดโครงสร้างการบริหารงานขององค์การมหาชนอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งสมควรรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะอื่นด้วย จึงมีมติให้เสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ ประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ ตามนัยข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๑ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) และผู้แทนสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) แล้วมีความเห็นดังนี้

^๑ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า บทบัญญัติในมาตรา ๒๓^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่กำหนดยกเว้นอำนาจของผู้อำนวยการในการบังคับบัญชาผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเฉพาะด้านและผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในนั้น จะเป็นการบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในมาตรา ๓๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ บัญญัติ

๒มาตรา ๒๓ ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสำนักงาน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบายและมติของคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเฉพาะด้านและผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการบริหารในการบริหารกิจการของสำนักงาน

๓มาตรา ๓๑ ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการองค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การมหาชน

๔มาตรา ๗ ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนตามมาตรา ๕ อย่างน้อยจะต้องมีข้อความดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อขององค์การมหาชน

(๒) ที่ตั้งของสำนักงานแห่งใหญ่

(๓) วัตถุประสงค์ และอำนาจกระทำการกิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน

(๔) องค์ประกอบของคณะกรรมการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

(๕) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ

(๖) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน

(๗) ทุน รายได้ งบประมาณ และทรัพย์สิน

(๘) การบริหารงานบุคคล สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่น

(๙) การกำกับดูแล การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชน

(๑๐) การยุบเลิกองค์การมหาชนในกรณีที่องค์การมหาชนตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะกิจ หรือตั้งขึ้นโดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด

(๑๑) ข้อกำหนดอื่นๆ อันจำเป็นเพื่อให้กิจการขององค์การมหาชนดำเนินการไปได้โดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

(๑๒) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา

ให้การตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งองค์การมหาชนตามหัวข้อต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ต้องอยู่ในกรอบของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นอย่างอื่นได้ ก็ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานั้น และเมื่อการใช้อำนาจบังคับบัญชาของผู้บัญชาการ มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ ได้มีบทบัญญัติไว้แล้วว่า ให้ผู้บัญชาการเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง โดยมีได้กำหนดบทยกเว้นให้ไปกำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นอย่างอื่นได้ การที่มาตรา ๒๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ได้บัญญัติเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจบังคับบัญชาของผู้บัญชาการว่าผู้บัญชาการไม่มีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานเฉพาะด้าน ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของ สบร. เอง ทำให้ผู้บัญชาการไม่อาจใช้อำนาจบังคับบัญชาได้ทุกตำแหน่ง จึงเป็นการบัญญัติที่แตกต่างไปจากมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวและข้อความที่จำกัดอำนาจของผู้บัญชาการจึงไม่มีผลใช้บังคับ

ส่วนปัญหาการกำหนดยกเว้นอำนาจของผู้บัญชาการในการบังคับบัญชาผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๙ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ บัญญัติให้ผู้ตรวจสอบภายในรับผิดชอบงานขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหาร ดังนั้น การที่มาตรา ๓๕^๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ บัญญัติให้ผู้ตรวจสอบภายในรับผิดชอบงานขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหารเช่นเดียวกัน และมาตรา ๒๓ ได้บัญญัติยกเว้นการบังคับบัญชาผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง เพื่อให้รับกับการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นการบัญญัติที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติแล้ว

สำหรับข้อหารือในประเด็นที่สอง และประเด็นที่สาม นั้น เป็นปัญหาที่เกี่ยวพันกับการใช้อำนาจบริหารงานทั่วไป และการบังคับบัญชาของผู้บัญชาการ เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การบัญญัติยกเว้นอำนาจของผู้บัญชาการในการบังคับบัญชาผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเฉพาะ

การกำหนดตาม (๓) ถึง (๑๑) ต้องอยู่ภายในกรอบของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นอย่างอื่นได้ ก็ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานั้น

“มาตรา ๓๔

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

“มาตรา ๓๕ การบัญชีของสำนักงานให้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของสำนักงาน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการบริหารทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ให้มีผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหารตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

ด้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน)ฯ เป็นการบัญญัติที่แตกต่างจากมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ และไม่มีผลใช้บังคับ ย่อมทำให้มีผลกระทบกับโครงสร้างการบริหารจัดการของ สบร. ทั้งระบบ รวมทั้งในประเด็นตามข้อหารือด้วย ซึ่ง สบร. ควรจะดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกาให้ถูกต้องและสอดคล้องกันต่อไป ดังนั้น จึงไม่จำเป็นที่จะต้องวินิจฉัย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๑