

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง คุณสมบัติผู้อำนวยการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน
(องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๑

สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน) ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ วท ๖๑๐๐/๐๗๒ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน) ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีประเด็นข้อหารือเกี่ยวกับคุณสมบัติผู้อำนวยการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน) ว่า หากภายหลังที่ได้ดำเนินการสรรหา ผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน กำหนดและได้ผู้ที่เหมาะสมซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนอื่น หรือ หน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานต้นสังกัดให้มาปฏิบัติหน้าที่ ผู้อำนวยการได้เต็มเวลา คณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอนจะสามารถแต่งตั้ง บุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการได้หรือไม่ อย่างไร

ต่อมาสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน) มีหนังสือ ที่ วท ๖๑๐๐/ ๑๖๖ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอเพิ่มเติมประเด็นที่หารือเป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. การยืมตัวบุคลากรมาปฏิบัติงานที่สถาบันได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน) ว่า “รัฐมนตรี อาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วน ภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนอื่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มา ปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในสถาบันเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุญาตจาก ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น และมีข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติ” ดังนั้น การยืมตัว บุคลากรในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การ มหาชน) ให้อำนาจครอบคลุมถึงการยืมตัวผู้อำนวยการหรือไม่

๒. ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน) กำหนดให้ผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สถาบันได้เต็มเวลา หากบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการเป็นบุคคลซึ่งปฏิบัติงานอยู่ใน

หน่วยงานอื่นใดของรัฐ และได้รับอนุญาตจากหน่วยงานต้นสังกัดให้มาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้อำนวยการ กรณีดังกล่าวจะถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สถาบันได้เต็มเวลาตามความหมายของมาตรา ๒๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน)ฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน) รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) และผู้แทนสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน) แล้ว เห็นว่า ข้อหารือดังกล่าวมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บทบัญญัติในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะใช้บังคับกับผู้ผู้อำนวยการหรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดรูปแบบ โครงสร้างการบริหารงาน ขององค์การมหาชนไว้ในส่วนของคณะกรรมการ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนไว้ชัดเจนแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนตามภารกิจที่รัฐมอบหมายมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล วิธีการได้มาซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวจึงต้องสัมพันธ์กันกับโครงสร้างการบริหาร อำนาจและหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การมหาชน ให้เป็นไปตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง^๑ โดยให้รับผิดชอบต่อคณะกรรมการ และให้มีวาระการอยู่ในตำแหน่ง โดยให้คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ผู้อำนวยการ^๒ ก็เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในการบริหารกิจการขององค์การมหาชน ดังนั้น กระบวนการในการให้ได้มาซึ่งผู้ผู้อำนวยการ กับเจ้าหน้าที่และลูกจ้างจึงมีความแตกต่างกัน แต่โดยที่องค์การมหาชนแต่ละแห่งมีลักษณะกิจการแตกต่างกัน กฎหมายจึงกำหนดให้คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น

สำหรับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดแยกผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการและผู้ปฏิบัติงานของสถาบัน ซึ่งประกอบด้วย (๑) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง (๒) ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ และ (๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมาปฏิบัติงานของสถาบันเป็นการชั่วคราว ออกจากกัน โดยทั้งวิธีการได้มา การมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ความ

^๑ มาตรา ๓๑ ผู้ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง

ผู้ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การมหาชน

^๒ มาตรา ๒๗ ให้องค์การมหาชนมีผู้ผู้อำนวยการคนหนึ่ง ซึ่งจะเรียกชื่อตำแหน่งเป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งก็ได้

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้ผู้อำนวยการ

รับผิดชอบ ตลอดจนอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ เป็นคนละกรณี กับผู้ปฏิบัติงานของสถาบัน และการที่มาตรา ๒๓^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน)ฯ กำหนดวิธีการได้มาซึ่งผู้อำนวยการไว้เป็นการเฉพาะว่าเป็นผู้มาจากการสรรหาของคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาในข้อกำหนดของคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้การได้มาซึ่งผู้อำนวยการมีลักษณะเฉพาะโดยคัดหรือเลือกเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของสถาบัน

ส่วนบทบัญญัติในมาตรา ๓๔^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน)ฯ บัญญัติรองรับกรณีที่รัฐมนตรีอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนอื่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในสถาบันเป็นการชั่วคราวได้ เมื่อได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น และมีข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติ ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับมาตรา ๓๖^๕ และมาตรา ๓๗^๖ แห่ง

^๓ มาตรา ๒๓ ให้สถาบันมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจในการสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้อำนวยการ

หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการ ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการ

^๔ มาตรา ๓๔ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสถาบัน รัฐมนตรีอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนอื่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในสถาบันเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น และมีข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติ

ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นตามวรรคหนึ่งได้รับอนุมัติ ให้มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในสถาบัน ให้ถือว่าเป็นการได้รับอนุญาตให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไปปฏิบัติงานใด ๆ และให้นับระยะเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในสถาบัน สำหรับการคำนวณบำเหน็จ บำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นทำนองเดียวกันเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานในสถาบัน ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนในส่วนราชการหรือหน่วยงานเดิมในระดับตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าระดับตำแหน่งเดิมตามข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติ

^๕ มาตรา ๓๖ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานขององค์การมหาชน รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อาจขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น แล้วแต่กรณี

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการได้รับอนุญาตให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไปปฏิบัติงานใด ๆ และให้นับระยะเวลาที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

^๖ มาตรา ๓๗ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓๖ ขอลกลับเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานในสังกัดเดิมภายในกำหนดเวลาที่อนุมัติ ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนตามข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติตามมาตรา ๓๖

พระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ ที่บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน อาจขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ นั้น มิใช่เป็นลักษณะของการสรรหา แต่เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานขององค์การมหาชนซึ่งใช้บังคับแก่กรณีการมาปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนเท่านั้น

ดังนั้น ด้วยเหตุผลเรื่องสถานะของผู้อำนวยการและผู้ปฏิบัติงานของสถาบันที่แยกต่างหากจากกัน และบทบัญญัติในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน)ฯ จึงเห็นว่าบทบัญญัติเรื่องการขอให้ข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนอื่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มาปฏิบัติงานในสถาบันตามที่บัญญัติในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน)ฯ ไม่ใช่บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ

ประเด็นที่สอง การที่บทบัญญัติในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (องค์การมหาชน)ฯ บัญญัติให้ผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สถาบันได้เต็มเวลา หากบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการเป็นบุคคลซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานอื่นใดของรัฐ และได้รับอนุญาตจากหน่วยงานต้นสังกัดให้มาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้อำนวยการ กรณีดังกล่าวจะถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สถาบันได้เต็มเวลาตามที่มาตราดังกล่าวบัญญัติหรือไม่ เห็นว่า การทำงานเต็มเวลาตามข้อหาหรือหมายความว่า ต้องอุทิศเวลาของตนในฐานะผู้บริหารสูงสุดให้แก่งานของสถาบันจะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ไม่ได้ และต้องรับผิดชอบเต็มตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากสถาบันทุกประการ แม้ว่าผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการจะได้รับอนุญาตจากหน่วยงานต้นสังกัดให้มาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้อำนวยการ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการก็ต้องเป็นไปตามหลักการดังกล่าว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๒