

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สถานภาพของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การชดใช้เงินส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ได้รับตามพระราชกฤษฎีกาสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๓๕ กับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ปกติคืนให้แก่ทางราชการของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน องค์การของรัฐที่เป็นอิสระไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐ พนักงานมหาวิทยาลัย และหน่วยงานที่ยังคงมีสถานะเป็นส่วนราชการ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๙.๕/๕๔๕๗ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมบัญชีกลางได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังให้พิจารณาวินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานภาพของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กทช.) ว่าเป็นหน่วยงานที่ได้รับยกเว้นการชดใช้เงินส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และมีสิทธิชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราเดิมต่อไปได้หรือไม่ เนื่องจากกระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการผู้ซึ่งออกจากราชการและเปลี่ยนสภาพไปเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน องค์การของรัฐที่เป็นอิสระไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐ พนักงานมหาวิทยาลัย และหน่วยงานที่ยังคงมีสถานะเป็นส่วนราชการ ได้รับการยกเว้นการชดใช้เงินส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ได้รับตามพระราชกฤษฎีกาสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๓๕ กับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ปกติคืนให้แก่ทางราชการ และให้มีสิทธิชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราเดิมที่กำหนดไว้ในสัญญากู้เงินต่อไป แต่มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้สำนักงาน กทช. เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยข้อกฎหมายเป็นไปด้วยความถูกต้อง ไม่เกิดปัญหาในการพิจารณาสถานภาพของสำนักงาน กทช. ซึ่งจะส่งผลต่อสิทธิได้รับการยกเว้นการชดใช้เงินส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ได้รับตามพระราชกฤษฎีกาสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๓๕ กับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ปกติคืนให้แก่ทางราชการ และมีสิทธิชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราเดิมที่กำหนดไว้ในสัญญากู้เงินต่อไป จึงขอหารือว่า สำนักงาน กทช. มีสถานภาพเป็นองค์การของรัฐที่เป็นอิสระไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาหรือ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งผู้แทนกรมบัญชีกลางได้ชี้แจงเหตุผลที่ข้อหาหรือว่า เนื่องจากกรมบัญชีกลางมีปัญหาในการวินิจฉัยว่า พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน กทช. ที่โอนมาจากกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงคมนาคม จะได้รับยกเว้นการชดใช้เงินส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ได้รับตามพระราชกฤษฎีกาสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๓๕ กับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ปกติคืนให้แก่ทางราชการ และยังคงได้รับสิทธิชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราเดิมที่กำหนดไว้ในสัญญาเงินต่อไป ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การชดใช้เงินส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ได้รับตามพระราชกฤษฎีกาสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๓๕ กับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ปกติคืนให้แก่ทางราชการของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน องค์การของรัฐที่เป็นอิสระไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐ พนักงานมหาวิทยาลัย และหน่วยงานที่ยังคงมีสถานะเป็นส่วนราชการ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า สำนักงาน กทช. จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๕๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ อันเป็นกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๐^๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งการได้รับงบประมาณ การจัดการทรัพย์สิน การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผล กำหนดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ให้มีการเสนองบประมาณเป็นเงินอุดหนุนต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะมีข้อสังเกตประกอบการพิจารณาของรัฐสภาด้วยก็ได้ ส่วนการตรวจสอบการใช้นั้น กำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุ และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและทำรายงานวิเคราะห์การใช้จ่ายเงินเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา รวมทั้งให้สำนักงาน กทช. เป็นหน่วยรับตรวจตาม

^๑มาตรา ๕๗ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กทช.” เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

กิจการของสำนักงาน กทช. ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

^๒มาตรา ๔๐ คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการตรวจสอบระเบียบและวิธีการใช้จ่ายเงินโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินด้วย โดยมาตรา ๕๗ นี้เองได้กำหนดสถานะของสำนักงาน กทช. ว่า เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ กทช. ซึ่งประธานกรรมการ กทช. นั้น พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ตามมาตรา ๔๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมฯ และตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย แสดงให้เห็นว่า ประธานกรรมการ กทช.ใช้อำนาจรัฐในการกำกับดูแลสำนักงาน กทช.

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาดิถีของรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่เห็นชอบให้สิทธิประโยชน์แก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำซึ่งอยู่ในส่วนราชการที่เปลี่ยนสภาพเป็น องค์การมหาชนหรือองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐ และสมัครใจไปเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานดังกล่าวได้รับสิทธิไม่ต้องชดใช้ดอกเบี้ยส่วนต่าง และให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราเดิม ประกอบกับเหตุผลในการออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การชดใช้เงินส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ได้รับตามพระราชกฤษฎีกาสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๓๕ กับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ปกติคืนให้แก่ทางราชการของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐ พนักงานมหาวิทยาลัย และหน่วยงานที่ยังคงมีสถานะเป็นส่วนราชการฯ ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อให้การดำเนินการตามแผนแม่บทแห่งการปฏิรูประบบราชการ เรื่อง การปรับปรุงบทบาทภารกิจและขนาดของหน่วยงานของรัฐ และการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บรรลุผลตามวัตถุประสงค์แล้ว จะเห็นได้ว่า ประกาศดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือต่อเนื่องแก่ข้าราชการหรือลูกจ้างประจำที่ใช้สิทธิเงินตามโครงการสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยเมื่อออกจากราชการแล้วเปลี่ยนสภาพไปเป็นพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า คำว่า “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐ” ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การชดใช้เงินส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ได้รับตามพระราชกฤษฎีกาสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๓๕ กับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ปกติคืนให้แก่ทางราชการของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐ พนักงานมหาวิทยาลัย และหน่วยงานที่ยังคงมีสถานะเป็นส่วนราชการฯ นั้น หมายถึง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั่นเอง

ดังนั้น สำนักงาน กทช. จึงมีสถานภาพเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การชดใช้เงินส่วนต่างของ

^๓มาตรา ๔๖ ให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเรียกโดยย่อว่า “กทช.” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

^๔ให้เลขาธิการ กทช. เป็นเลขานุการ กทช.

^๕มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ได้รับตามพระราชกฤษฎีกาสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๓๕ กับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ปกติคืนให้แก่ทางราชการของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน องค์การของรัฐที่เป็นอิสระไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐ พนักงานมหาวิทยาลัย และหน่วยงานที่ยังคงมีสถานะเป็นส่วนราชการ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งส่งผลให้พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน กทช. ที่โอนมาจากกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงคมนาคม ได้รับยกเว้นการชดใช้เงินส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ได้รับตามพระราชกฤษฎีกาสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๓๕ กับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ปกติคืนให้แก่ทางราชการ และมีสิทธิชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราเดิมที่กำหนดไว้ในสัญญาเงินกู้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๔