

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ
สืบสวนข้อเท็จจริงการเข้าเครื่องพิมพ์องค์การการค้าของสำนักงานคณะกรรมการ
ส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือที่ ศธ.๐๑๐๐.๑/๗๗๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงศึกษาธิการได้รับข้อร้องเรียน กรณีการประวตราค่าเช่าเครื่องจักรทางการพิมพ์ขององค์การค้าของสำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (องค์การค้าฯ) ในการผลิตหนังสือ แบบเรียนประจำปีการศึกษา ๒๕๕๖ โดยกล่าวหาว่า องค์การค้าฯ มีพฤติกรรมส่อไปในทาง เอื้อประโยชน์แก้นิติบุคคลเป็นการเฉพาะราย และกระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งคณะกรรมการ สืบสวนข้อเท็จจริงการเข้าเครื่องพิมพ์ดังกล่าว ต่อมาผู้คัดค้านว่า พระราชบัญญัติสภาครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๘๓ (๑) ให้โอนบรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิต่าง ๆ ขององค์การค้าของคุรุสภาและส่วนการลงทุนหรือสวัสดิการไปเป็นของสำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และมาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ตามมาตรา ๗๕ ก็เป็นเพียงการกำกับดูแลโดยให้รัฐมนตรีมีเพียงอำนาจหน้าที่ตาม (๑) (๒) และ (๓) โดยไม่มีข้อความ ตอนใดให้อำนาจรัฐมนตรีตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารงาน ขององค์การค้าฯ อีกทั้งข้อบังคับของคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากร ทางการศึกษา ว่าด้วยการบริหารงานองค์การค้าของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการ และสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๖ ข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๒ ข้อ ๑๕ และข้อ ๑๖ ประกอบกับพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๒ คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (คณะกรรมการ สกสค.) เป็นผู้ที่มีอำนาจควบคุมดูแลองค์การค้าของ สกสค. เพื่อให้การบริหารกิจการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ หากมีผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารกิจการขององค์การค้าของ สกสค. รัฐมนตรีก็สามารถใช้อำนาจในการ กำกับดูแล โดยมีหนังสือถึง คณะกรรมการ สกสค. เพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นไปตาม ข้อบังคับ ระเบียบ กฎหมาย และหลักการบริหารราชการแผ่นดิน การที่รัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงแม้ว่าจะอ้างว่าได้รับการร้องเรียนก็ตาม แต่ก็เป็นการออกคำสั่ง ที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอน ข้อบังคับ ระเบียบ และกฎหมาย

กระทรวงศึกษาธิการจึงขอหารือว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจ ในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงการเข้าเครื่องพิมพ์องค์การค้าของสำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อทำการสืบสวน ข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนกรณีดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงศึกษาธิการ โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และองค์การค้ำของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา) แล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ. ๕๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงการเข้าเครื่องพิมพ์องค์การค้ำของ สกสศ. เพื่อการสืบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๖๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการ สกสศ.) มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ และมาตรา ๖๒^๒

มาตรา ๖๗ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๒) ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับกิจการอื่นที่คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษามอบหมาย

(๓) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการดำเนินงานเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

นอกจากอำนาจและหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษามีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ รวมทั้งให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองในทรัพย์สินหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๒) ทำนิติกรรมสัญญาหรือข้อตกลงใด ๆ

(๓) เข้าร่วมลงทุนกับนิติบุคคลอื่น ในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการบริหารงานสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๔) กู้ยืมเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการบริหารงานสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๕) สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๖๒ ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำหน้าที่บริหารงานสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ สิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่น และความมั่นคงของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา

(๒) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาและผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของกระทรวงในเรื่องสื่อการเรียนการสอน วัสดุอุปกรณ์การศึกษาและเรื่องอื่นที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนา การดำเนินงานด้านสวัสดิการ สวัสดิภาพ และผดุงเกียรติของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (คณะกรรมการ สกสค.) ทำหน้าที่บริหารงานสำนักงานคณะกรรมการ สกสค. นอกจากนั้น มาตรา ๘๓^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ยังได้บัญญัติให้โอนองค์การค้ำของคุรุสภาไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการ สกสค. ด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๖๗ มาตรา ๗๕ ประกอบกับมาตรา ๘๓ แล้ว องค์การค้ำของสำนักงานคณะกรรมการ สกสค. จึงอยู่ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และโดยที่มาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัติ และมาตรา ๗๕^๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ยังได้บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการ สกสค. รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้อีกด้วย เมื่อสำนักงานคณะกรรมการ สกสค. และองค์การค้ำของสำนักงานฯ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่ดูแล สั่งการ และควบคุมการปฏิบัติการในเรื่องต่าง ๆ และเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานและการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้สำนักงานคณะกรรมการ สกสค. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงมีอำนาจหน้าที่ที่จะกำกับ ติดตาม และสอดส่องดูแลให้สำนักงานคณะกรรมการ สกสค. และองค์การค้ำของสำนักงานฯ รวมทั้งคณะกรรมการ สกสค. ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ นอกจากรัฐมนตรีจะมีอำนาจสั่ง

^๓มาตรา ๘๓ ให้โอนบรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิต่าง ๆ ของคุรุสภาตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช ๒๔๘๘ ดังนี้

(๑) องค์การค้ำของคุรุสภาและส่วนการลงทุนหรือสวัสดิการไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๒) ส่วนที่นอกเหนือจาก (๑) ไปเป็นของคุรุสภา

ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ให้มีการปรับปรุงการบริหารจัดการขององค์การค้ำของคุรุสภาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและมีประสิทธิภาพสามารถแข่งขันอย่างเสรีได้

^๔มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจตีความ และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติการ อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่ง หรือหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

^๕มาตรา ๗๕ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำกับดูแลการดำเนินงานของคุรุสภาและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้คุรุสภา และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๒) ส่งเป็นหนังสือให้กรรมการซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของคุรุสภา และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาและจะให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของคณะกรรมการคุรุสภาและคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาได้

(๓) ส่งเป็นหนังสือให้คุรุสภาและคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาระงับหรือแก้ไขการกระทำใด ๆ ที่ปรากฏว่าขัดต่อวัตถุประสงค์ของคุรุสภา และคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา กฎหมาย หรือข้อบังคับคุรุสภา และคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

เป็นหนังสือให้กรรมการชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสำนักงานคณะกรรมการ สกสค. ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของคณะกรรมการ สกสค. รวมทั้งส่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการ สกสค. ระงับหรือแก้ไขการกระทำใด ๆ ที่ปรากฏว่าขัดต่อวัตถุประสงค์ กฎหมาย หรือข้อบังคับของคณะกรรมการ สกสค. ตามมาตรา ๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว หากรัฐมนตรีประสงคฺจะตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยทางอื่น รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจกระทำโดยอาศัยหลักทั่วไปในการบริหารงานที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ของตน เพื่อให้คณะกรรมการ สกสค. และสำนักงานคณะกรรมการ สกสค. ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ กฎหมาย หรือข้อบังคับ การที่มีผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารกิจการขององค์การค้ำของสำนักงานคณะกรรมการ สกสค. และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ. ๕๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงการเข้าเครื่องพิมพ์องค์การค้ำของ สกสค. นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจบริหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้กำกับดูแลที่จะจัดให้มีการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้มาซึ่งความจริงในเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งนี้ การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีนี้ มิได้มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้เปลี่ยนแปลงไปจากสถานภาพที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใด ดังนั้น ตามข้อหาหรือนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงมีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงการเข้าเครื่องพิมพ์ขององค์การค้ำของสำนักงานคณะกรรมการ สกสค. เพื่อทำการสืบสวนหาข้อเท็จจริงได้

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๖