

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการครุสภาในการออกระเบียบครุสภา ว่าด้วย
กองทุนพัฒนาและผดุงเกียรติวิชาชีพทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑

สำนักงานเลขาธิการครุสภาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๕๑๐๓.๒/๖๓๐ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยครุสภาซึ่งเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ มีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุน ส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพ ส่งเสริม สนับสนุน ยกย่อง และผดุงเกียรติผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา มีคณะกรรมการครุสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ในการบริหารและดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของครุสภา โดยมีสำนักงาน เลขาธิการครุสภาทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของครุสภา รวมทั้งประสานและ ดำเนินการเกี่ยวกับกิจการอื่นที่ครุสภามอบหมาย ซึ่งสำนักงานเลขาธิการครุสภาได้จัดทำระเบียบ ครุสภา ว่าด้วยกองทุนพัฒนาและผดุงเกียรติวิชาชีพทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ เสนอรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะประธานกรรมการครุสภา ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ ที่ ๑๗/๒๕๖๐ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อพิจารณาลงนาม

ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีคำสั่งมอบที่ปรึกษาและฝ่ายกฎหมาย พิจารณาว่าถูกต้องหรือไม่ และต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่ ซึ่งคณะทำงานกฎหมายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการพิจารณาระเบียบครุสภา ว่าด้วย กองทุนพัฒนาและผดุงเกียรติวิชาชีพทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้ว เห็นว่า ระเบียบดังกล่าวมุ่ง การจัดตั้งกองทุนเป็นหลัก จะต้องมีการดำเนินการทางการเงิน ระบบบัญชี ฯลฯ ที่เกินไปกว่า บทบัญญัติตามที่กล่าวอ้าง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชอบด้วยกฎหมาย เห็นควรมอบครุสภาหรือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙ (๕) และ (๖) และมาตรา ๒๐ (๖) และ (๙) แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้อำนาจจัดทำ ระเบียบครุสภา ว่าด้วยกองทุนพัฒนาและผดุงเกียรติวิชาชีพทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้หรือไม่

สำนักงานเลขาธิการครุสภาจึงขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นว่า คณะกรรมการครุสภาสามารถใช้อำนาจของครุสภาตามมาตรา ๙ (๕) และ (๖) และอำนาจของ คณะกรรมการครุสภาตามมาตรา ๒๐ (๖) และ (๙) ออกระเบียบครุสภา ว่าด้วยกองทุนพัฒนาและ ผดุงเกียรติวิชาชีพทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทน กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทน สำนักงานเลขาธิการครุสภา เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การดำเนินการ

ออกกระเบียบครุสภา ว่าด้วยกองทุนพัฒนาและผดุงเกียรติวิชาชีพทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นการดำเนินการควมรวมกองทุนอันเป็นทรัพย์สินของครุสภาที่มีอยู่เดิม คือ กองทุนพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษาและกองทุนผู้เสียสละและมีจิตวิญญาณครู เข้าด้วยกัน เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพย์สินของครุสภามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งในขั้นตอนการเสนอร่างระเบียบดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะประธานครุสภาเพื่อพิจารณาลงนาม มีข้อสงสัยในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่า การออกกระเบียบดังกล่าว เป็นการดำเนินการที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการครุสภาได้มีหนังสือสอบถามแนวทางการดำเนินการในประเด็นปัญหาดังกล่าวไปยังกรมบัญชีกลาง และกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๖.๖/๒๔๐๕๒ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานเลขาธิการครุสภาสรุปความได้ว่า กองทุนพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษาและกองทุนผู้เสียสละและมีจิตวิญญาณครูจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ และกองทุนทั้งสองกองทุนไม่ถือว่าเป็นทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ อย่างไรก็ตาม แม้กรมบัญชีกลางจะได้มีหนังสือตอบประเด็นปัญหาของสำนักงานเลขาธิการครุสภาแล้ว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการยังเห็นว่าประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวยังเป็นประเด็นที่ยังไม่เป็นที่ยุติ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า ตามข้อหารือของสำนักงานเลขาธิการครุสภาดังกล่าวมีประเด็นต้องพิจารณาทั้งสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การออกกระเบียบครุสภา ว่าด้วยกองทุนพัฒนาและผดุงเกียรติวิชาชีพทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นการดำเนินการที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่ เห็นว่า ครุสภาเป็นสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการตามมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งรายได้ของครุสภานั้น มาตรา ๑๐^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ประกอบกับครุสภาไม่ถือว่าเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่จะต้องดำเนินการตามกระบวนการจัดตั้งและการบริหารทุนหมุนเวียนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อีกทั้งปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนยังไม่มีประกาศกำหนดให้ครุสภาเป็น

^๑มาตรา ๗ ให้มีสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกว่า “ครุสภา” มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ

^๒มาตรา ๑๐ ครุสภาอาจมีรายได้ ดังนี้

- (๑) ค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน
- (๓) ผลประโยชน์จากการจัดการทรัพย์สินและการดำเนินกิจการของครุสภา
- (๔) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้ทูลเกล้าฯ ให้แก่ครุสภา
- (๕) ดอกผลของเงินและทรัพย์สินตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔)

รายได้ของครุสภาไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ รวมทั้งไม่อยู่ในข่ายการบังคับตามกฎหมายภาษีอากร

^๓มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่คณะกรรมการประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ นอกจากนี้ ในกรณีข้อเท็จจริงเดียวกัน กรมบัญชีกลางได้เคยมีหนังสือตอบสำนักงานเลขาธิการคุรสุภาในประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้วว่า กรณีที่คุรสุภาและคณะกรรมการคุรสุภาได้ดำเนินการจัดตั้งกองทุนพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษาและกองทุนผู้เสียสละและมีจิตวิญญาณครูขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ กองทุนดังกล่าวจึงมิใช่ทุนหมุนเวียนและไม่อยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนั้น การออกระเบียบคุรสุภา ว่าด้วยกองทุนพัฒนาและผดุงเกียรติวิชาชีพทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นการรวบรวมกองทุนทั้งสองข้างต้นเข้าด้วยกัน จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการคุรสุภามีอำนาจในการออกระเบียบคุรสุภา ว่าด้วยกองทุนพัฒนาและผดุงเกียรติวิชาชีพทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือไม่ เห็นว่า คณะกรรมการคุรสุภา มีอำนาจในการบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของคุรสุภาตามมาตรา ๒๐ (๖) (ง)^๔ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การออกระเบียบคุรสุภา ว่าด้วยกองทุนพัฒนาและผดุงเกียรติวิชาชีพทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นการรวบรวมกองทุนอันเป็นทรัพย์สินของคุรสุภาที่มีอยู่เดิม คือ กองทุนพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษาและกองทุนผู้เสียสละและมีจิตวิญญาณครู ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นมาก่อนหน้านี้แล้วโดยคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารงานคุรสุภาอยู่แต่เดิมและไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งทุนหมุนเวียน ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพย์สินของคุรสุภามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันถือว่าเป็นการบริหารและจัดการทรัพย์สินของคุรสุภา ดังนั้น จึงเห็นว่าการออกระเบียบคุรสุภา ว่าด้วยกองทุนพัฒนาและผดุงเกียรติวิชาชีพทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการคุรสุภาตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๑

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการคุรสุภา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการคุรสุภาในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานเลขาธิการคุรสุภาและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะ อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนอื่นของพนักงานเจ้าหน้าที่ของคุรสุภา

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งวิธีการ เงื่อนไขในการจ้างพนักงานเจ้าหน้าที่ของคุรสุภา

(ง) การบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของคุรสุภา

(จ) กำหนดอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

ฯลฯ

ฯลฯ