

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจบังคับบัญชาผู้ตรวจสอบภายในตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงาน
พัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๓

สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ได้มีหนังสือ ที่ วท ๕๓๐๑/๒๓๗๗ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความได้ว่า ด้วยสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) หรือ “สทอภ.” เป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชนจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้อำนวยการขององค์การมหาชนเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง แต่เนื่องด้วยมาตรา ๒๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้ผู้อำนวยการของ สทอภ. เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน ประกอบกับมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดให้ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานของ สทอภ. ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหารของ สทอภ. แต่การที่ผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในของ สทอภ. เป็นเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของ สทอภ. ตามที่จำแนกประเภทไว้ตามมาตรา ๓๒ (๑) และผู้อำนวยการของ สทอภ. มีอำนาจตามมาตรา ๒๘ (๑) ดังนั้น เมื่อมาตรา ๒๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดว่าผู้อำนวยการ สทอภ. ไม่เป็นผู้บังคับบัญชาผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับอำนาจในการบังคับบัญชา การอนุมัติ อนุญาต ในเรื่องที่เป็นการบริหารงานภายในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในของ สทอภ. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นอำนาจบังคับบัญชาผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในของ สทอภ. และเพื่อให้การบริหารงานภายในองค์กรดำเนินไปอย่างถูกต้องตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในขณะนี้ หาก สทอภ. จะให้คณะกรรมการบริหารของ สทอภ. มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการของ สทอภ. เป็นผู้บังคับบัญชาดำเนินการผู้ตรวจสอบภายในที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาตในเรื่องที่ไม่กระทบกับการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบภายในจะสามารถกระทำได้หรือไม่ จะเป็นการขัดหรือแย้งกับหลักกฎหมายใดหรือไม่ หากไม่ขัดหรือแย้งกับหลักกฎหมายใดแล้ว สทอภ. ควรจะดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไร เพื่อให้ถูกต้องกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยี อวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนสำนักงาน พัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) และผู้แทนสมาคม ผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ตามมาตรฐานสากลการปฏิบัติงานวิชาชีพการตรวจสอบภายใน (International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing) ผู้ตรวจสอบภายในจะรับผิดชอบขึ้นตรงต่อ คณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) แต่ผู้บริหารขององค์กรก็ยังคงมีอำนาจในการบังคับ บัญชาผู้ตรวจสอบภายในในบางเรื่องที่ไม่กระทบต่ออิสระในการตรวจสอบ เนื่องจากการดำเนินการ บางประการ เช่น การเลื่อนตำแหน่งหรือการโยกย้าย จำเป็นต้องอาศัยอำนาจของผู้บริหาร ทั้งการ ดำเนินการที่ต้องอาศัยงบประมาณก็อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่โดยที่การดำเนินการของ ฝ่ายบริหารอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของผู้ตรวจสอบภายใน ดังนั้น เพื่อเป็นการถ่วงดุล ระหว่างการตรวจสอบภายในและการบริหารงานบุคคลทั่วไป ผู้บริหารขององค์กรกับคณะกรรมการ ตรวจสอบจึงต้องหารือร่วมกันแล้วจัดทำข้อบังคับหรือระเบียบว่าเรื่องใดที่ผู้บริหารขององค์กร สามารถใช้อำนาจในการบังคับบัญชาผู้ตรวจสอบภายในได้ ซึ่งตามแนวทางปฏิบัติในการบริหารงาน ตรวจสอบภายในของสำนักงาน ก.พ.ร. กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ปรากฏว่า หัวหน้าหน่วยงานยังคงมีอำนาจบังคับบัญชาผู้ตรวจสอบภายในในการบริหารทั่วไปซึ่งไม่ใช่ การตรวจสอบภายใน กรณีการตรวจสอบภายในนั้น ผู้ตรวจสอบภายในต้องมีความเป็นอิสระเต็มที่ จากผู้บริหารและต้องดำเนินการโดยขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบและคณะกรรมการบริหาร โดยผู้บริหารจะใช้อำนาจบังคับบัญชาผู้ตรวจสอบภายในในการตรวจสอบไม่ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง โดยมีได้ยกเว้นการบังคับบัญชาผู้ตรวจสอบภายใน เพียงแต่มาตรา ๓๙ วรรคสอง^๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ บัญญัติให้ในการตรวจสอบภายใน มีผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และรับผิดชอบขึ้นตรง ต่อคณะกรรมการบริหารตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น บทบัญญัติดังกล่าวจึงหมายความว่า ผู้อำนวยการยังคงเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้ตรวจสอบภายในในการบริหารทั่วไป เว้นแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบภายใน ผู้ตรวจสอบภายในจะปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการบริหาร โดยผู้อำนวยการจะใช้อำนาจ บังคับบัญชาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกัน

มาตรา ๓๑ ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการองค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๙

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายใน โดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบภายในขององค์การมหาชนที่เกี่ยวกับการบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชนแห่งนั้น

ด้วยเหตุนี้ การที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัติในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง^๓ ว่า ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๓๗ วรรคสอง^๔ ได้บัญญัติให้มีผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในและให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด จึงเข้าใจได้ว่ามีความหมายที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือ ผู้อำนวยการยังคงเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ตรวจสอบภายในดังกล่าวข้างต้น ซึ่งสามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาทั่วไปได้ แต่สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบภายในนั้น ผู้ตรวจสอบภายในจะรับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการเป็นการเฉพาะ ผู้อำนวยการไม่มีอำนาจบังคับบัญชาในการปฏิบัติงานส่วนนี้ได้ บทบัญญัติมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง จึงได้ยกเว้นการบังคับบัญชาในการปฏิบัติงานตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง ไว้ อย่างไรก็ตาม โดยที่การปฏิบัติงานตรวจสอบภายในนั้นจะต้องตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรซึ่งรวมถึงการบริหารงานของผู้อำนวยการด้วย การใช้อำนาจบังคับบัญชาทั่วไปของผู้อำนวยการกรณีใดที่อาจมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบภายใน ย่อมไม่เป็นไปตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง ดังนั้น การที่มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติยกเว้นอำนาจบังคับบัญชาผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง จึงเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายให้เห็นว่า แม้ว่าผู้อำนวยการยังคงเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ตรวจสอบภายในตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การใช้อำนาจบังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบภายในจะใช้อำนาจโดยตรงไม่ได้ ซึ่งรวมถึงการใช้อำนาจบริหารงานบุคคลอันมีลักษณะที่เป็นการให้คุณหรือให้โทษอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน อาทิ การแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน ลงโทษทางวินัย หรือให้ออกจากตำแหน่ง ผู้อำนวยการจะใช้อำนาจบังคับบัญชาผู้ตรวจสอบภายในตามหลักเกณฑ์เดียวกันกับเจ้าหน้าที่และลูกจ้างอื่นๆ มิได้ เพราะการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในที่จะต้องรับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ดังนั้น การใช้อำนาจบังคับบัญชาที่มีผลต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบภายใน ผู้อำนวยการจะดำเนินการได้เพียงใดนั้นจะต้องเป็นไปตาม

^๓มาตรา ๒๘ ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสำนักงาน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

๑.ล๑

๑.ล๑

๑.ล๑

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายใน โดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๒๔ (๓)^๖ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง^๗ ด้วย และควรเป็นการดำเนินการตามมาตรฐานสากลการปฏิบัติงานวิชาชีพการตรวจสอบภายในดังกล่าวข้างต้น

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตด้วยว่า โดยที่ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงว่า ปัจจุบันนี้องค์การมหาชนแต่ละแห่งได้มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในและการบังคับบัญชาผู้ตรวจสอบภายในแตกต่างกัน ซึ่งทำให้การตรวจสอบภายในไม่มีมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งที่บัญญัติในเรื่องนี้ขององค์การมหาชนทุกแห่งจะบัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกัน จึงสมควรที่สำนักงาน ก.พ.ร. จะได้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในและขอบเขตการใช้อำนาจบังคับบัญชาของผู้อำนวยการที่มีต่อผู้ตรวจสอบภายใน รวมทั้งบทบาทของคณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการตรวจสอบในการส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบภายในอย่างเป็นอิสระ ตามแนวทางมาตรฐานสากลการปฏิบัติงานวิชาชีพการตรวจสอบภายในต่อไป

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๖

^๖มาตรา ๒๔ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น