

บทที่ 3

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

3.1. ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(1) **เรื่อง** การขยายขอบเขตการดำเนินการของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) โดยเปิดสำนักงานสาขา¹

ประเด็น การที่โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) จะเปิดกิจการสาขาแห่งใหม่จะอยู่ในความหมายของมาตรา 5 และมาตรา 6 (3) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 หรือไม่

ความเห็น โดยที่บทบัญญัติมาตรา 5(1) แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดว่า เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดจะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก และมาตรา 7 (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องมีข้อความดังต่อไปนี้ เช่น ชื่อขององค์การมหาชน ที่ตั้งและสำนักงานแห่งใหญ่ วัตถุประสงค์ และอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่าในการจัดตั้งองค์การมหาชน จะต้องกำหนดให้มีที่ตั้งของสำนักงานแห่งใหญ่ขององค์การมหาชนดังกล่าวไว้ด้วย เพื่อให้ทราบว่างค์การมหาชนดังกล่าวมีที่ทำการอยู่ที่ใด แต่การจัดตั้งสำนักงานสาขานั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดห้ามมิให้กระทำหรือจำกัดการกระทำกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งก็เป็นการให้อำนาจองค์การมหาชนในการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หากองค์การมหาชนมีความประสงค์ที่จะขยายขอบเขตการดำเนินการขององค์การมหาชนเพื่อรองรับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ย่อมที่จะกระทำได้โดยการจัดตั้งเป็น "สำนักงานสาขา" ขององค์การมหาชน นั้น อย่างไรก็ตาม "สำนักงานสาขา" ของ

¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสรีจที่ 493/2545

องค์การมหาชนก็ย่อมอยู่ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการของ องค์การมหาชนเดียวกัน เพราะอยู่ภายใต้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเดียวกันนั่นเอง ด้วยเหตุผลดังกล่าวมา หากองค์การมหาชนใดมีความประสงค์ที่จะขยายขอบเขตการดำเนินการก็ย่อมสามารถที่จะกระทำได้โดยการจัดตั้งเป็น "สำนักงานสาขา" โดยที่การบริหารและดำเนินการขององค์การมหาชนนั้น จะต้องอยู่ภายใต้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเดียวกัน

กรณีตามปัญหา โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้น โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 เพื่อให้สามารถให้บริการทางสาธารณสุขให้แก่ชุมชนในเขตอำเภอบ้านแพ้วและพื้นที่ต่อเนื่องหรือใกล้เคียงได้อย่างมีคุณภาพ สามารถบริหารงานได้อย่างอิสระ คล่องตัว และเอื้ออำนวยต่อการใช้บุคลากร และทรัพยากรของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดโดยมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดให้โรงพยาบาลมีที่ทำการอยู่ในอำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร และโรงพยาบาลมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ในการให้บริการด้านการรักษาพยาบาลทั่วไป การส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม ป้องกันโรค และการฟื้นฟูสุขภาพตามมาตรฐานทางการแพทย์ ดำเนินการด้านเวชศาสตร์การป้องกัน ส่งเสริมและสนับสนุน การสาธารณสุข โดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐในเรื่องดังกล่าว และดำเนินกิจการอื่นๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของชุมชน สำหรับการบริหารและดำเนินกิจการของโรงพยาบาลดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโรงพยาบาลให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และมีผู้อำนวยการโรงพยาบาลบ้านแพ้วคนหนึ่ง มีหน้าที่บริหารกิจการของโรงพยาบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของโรงพยาบาล ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมิได้กำหนดห้ามมิให้กระทำหรือจำกัดการกระทำเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานสาขาแต่อย่างใด เพราะฉะนั้น ในการดำเนินการของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) หากมีความจำเป็นที่จะต้องขยายขอบเขตการดำเนินการของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) เพื่อรองรับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ก็ย่อมสามารถที่จะกระทำได้โดยการจัดตั้งเป็น "สำนักงานสาขา" แต่การบริหารกิจการของสำนักงานสาขาต้องอยู่ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการบริหารโรงพยาบาลบ้านแพ้ว และผู้อำนวยการโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้าน

แพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 เพราะถือว่าเป็นการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนที่อยู่ภายใต้พระราชกฤษฎีกาเดียวกัน

(2) **เรื่อง** สถานพยาบาลที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล (กรณีการเปิดสำนักงานสาขาของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)²

ประเด็น การจัดตั้งสำนักงานสาขาของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) จะต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 หรือไม่

ความเห็น การประกอบกิจการสถานพยาบาล นั้น โดยปกติทั่วไปจะต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมในเรื่องเกี่ยวกับการอนุญาตให้ประกอบกิจการ การดำเนินการสถานพยาบาล การปิดสถานพยาบาล หรือการเพิกถอนใบอนุญาต เว้นแต่กรณีตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 ที่บัญญัติมิให้ใช้บังคับแก่สถานพยาบาลของกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สภากาชาดไทย และสถานพยาบาลอื่นซึ่งรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์ที่ต้องการยกเว้นมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 แก่สถานพยาบาลที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และโดยที่มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ องค์การมหาชน เป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคล ดังนั้น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ตามมาตรา 41 ประกอบกับมาตรา 3 และมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 และไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 และโดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ 493/2545 ว่า การขยายขอบเขตการดำเนินการของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) โดยการจัดตั้งเป็น "สำนักงานสาขา" ถือว่าเป็นการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนที่อยู่ภายใต้พระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ฉะนั้น สำนักงานสาขาของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) จึงเป็นสถานพยาบาลที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 ด้วยเช่นเดียวกัน

²สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสรีที่ 334/2546

(3) **เรื่อง** การซื้อดาวเทียมสำรวจทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)³

ประเด็น ในระยะเริ่มแรกสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศจะสามารถจัดซื้อดาวเทียมสำรวจทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นฐานของการพัฒนาและสร้างดาวเทียมสำรวจทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น เมื่อสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการของรัฐทางด้านเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศที่จำเป็นต้องใช้ความรู้และเทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์ระดับสูง รวมทั้งต้องมีการลงทุนในการพัฒนาเทคโนโลยีดังกล่าว และต้องการบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ ดังที่ปรากฏในหมายเหตุในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 และเมื่อพิจารณาประกอบกับวัตถุประสงค์ของสำนักงานฯ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยเฉพาะวัตถุประสงค์ใน (2) (3) และ (5) ที่กำหนดให้สำนักงานศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียม และเป็นศูนย์ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติจากข้อมูลดาวเทียม ให้บริการข้อมูลที่ได้จากเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ รวมทั้งบริการอื่นที่เกี่ยวข้อง และศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนาและดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับเทคโนโลยีอวกาศ ซึ่งรวมทั้งการพัฒนาและสร้างดาวเทียมสำรวจทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเองได้นั้น การที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวมีความจำเป็นต้องมีดาวเทียมที่มีความสามารถในการปฏิบัติการตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏเพิ่มเติมข้างต้น และประกอบกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานในบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน จึงเห็นว่าการซื้อดาวเทียมสำรวจทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ในระยะเริ่มแรก เพื่อเป็นฐานของการพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ และสร้างดาวเทียมสำรวจทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นใช้ในภารกิจของตนต่อไปนั้น อยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ที่สามารถกระทำได้

³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสรีจที่ 403/2546

(4) **เรื่อง** สถานะของสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (สทอภ.) และการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498⁴

ประเด็นที่หนึ่ง สทอภ. เป็นหน่วยงานตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 หรือไม่

ความเห็น สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีฐานะเป็นกรม อันมีผลทำให้กองสำรวจทรัพยากรธรรมชาติด้วยดาวเทียมซึ่งเป็นกองในสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และฝ่ายประสานและส่งเสริมการพัฒนาระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ ศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้รับยกเว้นการใช้บังคับพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ตามมาตรา 5 (1) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งเป็นการได้รับยกเว้นเฉพาะหน่วยงานเท่านั้น ดังนั้น การที่หน่วยงานดังกล่าวได้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และเงินงบประมาณ ให้แก่ สทอภ. ไม่อาจตีความครอบคลุมไปถึงการได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมที่ได้บัญญัติยกเว้นการไม่ใช้บังคับแก่หน่วยงานใดไว้โดยเฉพาะได้ สำหรับประเด็นข้อหาหรือนี้เป็นกรณีทำนองเดียวกับการที่พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 บัญญัติให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข สิทธิและหน้าที่ดังกล่าวนั้นก็ไม่ได้ตีความได้ว่าครอบคลุมไปถึงการได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม อันมีบทบัญญัติยกเว้นการไม่ใช้บังคับแก่หน่วยงานใดไว้โดยเฉพาะด้วย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ 474 /2521 โดยนัยเดียวกัน สทอภ. จึงไม่เป็นหน่วยงานที่ได้รับยกเว้นตามมาตรา 5 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคมฯ และโดยที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 19 (พ.ศ. 2532) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2541) มิได้กำหนดให้ สทอภ. เป็นนิติบุคคลซึ่งได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมแต่อย่างใด

⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ 110/2547

ดังนั้น สทอภ. จึงไม่เป็นหน่วยงานตามมาตรา 5 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคมฯ ด้วยเช่นเดียวกัน

ประเด็นที่สอง หาก สทอภ. ไม่เป็นหน่วยงานตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 สทอภ. จะต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะได้รับยกเว้นใบอนุญาตวิทยุคมนาคมและไม่ต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ

ความเห็น การยกเว้นใบอนุญาตวิทยุคมนาคมและการยกเว้นค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ อาจดำเนินการได้โดยการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 5 (2) และมาตรา 11 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498

(5) **เรื่อง** การกำกับดูแลสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน)⁵

ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) อยู่ในสังกัดกระทรวงใด และรัฐมนตรีคนใดเป็นผู้กำกับดูแล

ความเห็น การจัดระเบียบบริหารราชการนั้น มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวง หรือทบวงนั้น มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ให้จัดระเบียบราชการของกระทรวงเป็นสำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น โดยการจัดระเบียบราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 ฉะนั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 แล้ว จะเห็นได้ว่าการจัดระเบียบราชการในกระทรวงจะประกอบไปด้วยส่วนราชการเท่านั้น โดยมีได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนอยู่ในการจัดระเบียบราชการของกระทรวงแต่อย่างใด และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ก็ได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้องค์การมหาชน ต้องสังกัดกระทรวง เป็นเพียงกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้น ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติองค์การ

⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ 117/2547

มหาชนฯ โดยพิจารณาความเกี่ยวเนื่องในด้านอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกับองค์การมหาชนให้มีความสัมพันธ์กัน แต่ถ้าเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและมีความจำเป็นที่จะต้องให้นายกรัฐมนตรีเข้ามาดูแลกิจการพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนก็จะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลองค์การมหาชนนั้น ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาเมื่อสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการเป็นองค์การมหาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการจึงไม่อยู่ในบังคับของการจัดระเบียบบริหารราชการที่ต้องสังกัดกระทรวงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ แต่อย่างไร

สำหรับกรณีที่ว่ารัฐมนตรีได้เป็นผู้กำกับดูแลสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการนั้น ย่อมเป็นไปตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ฉะนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน ย่อมมีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ก็ได้กำหนดให้โอนอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในการดำเนินการเกี่ยวกับสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาแต่อย่างไร นายกรัฐมนตรีจึงยังคงเป็นผู้กำกับดูแลองค์การมหาชนนั้นอยู่ อย่างไรก็ตาม เมื่อกรณีดังกล่าวเป็นการปฏิบัติราชการ นายกรัฐมนตรีอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการและเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

ประเด็นที่สอง การจะแต่งตั้งผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจไปรักษาการตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) สามารถทำได้หรือไม่

ความเห็น ปราบกฏข้อเท็จจริงตามหนังสือของสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการว่า คณะกรรมการส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการได้มีมติ

ในการประชุม ครั้งที่ 1/2547 วันที่ 9 มกราคม 2547 ให้แต่งตั้งผู้อำนวยการแล้ว ฉะนั้น ข้อหาหรือ
ในประเด็นที่สองจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยแต่อย่างใด

(6) **เรื่อง** วาระการดำรงตำแหน่งและการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
ในคณะกรรมการบริหารสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา⁶

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวง
ศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีผลใช้บังคับแล้ว กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คนที่คณะรัฐมนตรี
แต่งตั้งตามมาตรา 52 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ
การศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 จะมีสถานะการดำรงตำแหน่งกรรมการอย่างไร

ความเห็น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาเป็น
องค์การมหาชนมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกและ
ทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึง
ความมุ่งหมาย หลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วย
การศึกษาแห่งชาติ ตามมาตรา 5 และมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรอง
มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 สำหรับการบริหารและ
การดำเนินกิจการของสำนักงานฯ จะมีคณะกรรมการบริหารสำนักงานรับรองมาตรฐานและ
ประเมินคุณภาพการศึกษาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และ
อำนาจหน้าที่ของสำนักงานฯ โดยคณะกรรมการจะประกอบด้วย (1) ประธานกรรมการ (2) กรรมการ
โดยตำแหน่งจำนวนสามคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ประธาน
กรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน และประธานกรรมการพัฒนา
ระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน
และ (4) ผู้อำนวยการ เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามมาตรา 14 แห่งพระราช
กฤษฎีกาดังกล่าว แต่เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสำนักงานรับรองมาตรฐานและ
ประเมินคุณภาพการศึกษามีเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดตั้งกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
ประกอบด้วย กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา 52 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรอง
มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาฯ มาใช้บังคับควบคู่กันด้วยเป็นเหตุให้ในระหว่างที่การจัดตั้ง
กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมยังไม่แล้วเสร็จ กรรมการโดยตำแหน่งจึงมีจำนวนห้าคน คือ
ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ 330/2547

ประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน และประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนสี่คน ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการครั้งนี้ถือเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดแรกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาตามมาตรา 53

เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวเป็นชุดแรกของสำนักงานฯ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒีย่อมมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามมาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีเหตุให้ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามมาตรา 18 ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสี่คนที่แต่งตั้งไว้แล้วจึงยังคงมีสถานะเป็นกรรมการและต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามมาตรา 17

ประเด็นที่สอง หากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว ยังคงมีสถานะเป็นกรรมการอยู่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับการแต่งตั้งเพิ่มเติมอีก จำนวน 2 คน จะต้องเริ่มนับวาระใหม่หรือมีวาระเท่าที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดเกี่ยวกับวาระดำรงตำแหน่งของกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเพิ่มเติม

ความเห็น เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 14 ประกอบกับมาตรา 52 ยังคงมีสถานะเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาอยู่ เพียงแต่มีเงื่อนไขบางประการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 52 และเมื่อได้มีการจัดระบบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการแล้วเสร็จตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ทำให้องค์ประกอบของกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 กล่าวคือ ประกอบด้วย (1) ประธานกรรมการ (2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสามคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน และประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน และ (4) ผู้อำนวยการ เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง จึงต้องเปลี่ยนแปลงกรรมการโดยตำแหน่งจากเดิมที่มีห้าคนให้เหลือสามคน โดยตัดปลัดทบวงมหาวิทยาลัยและเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติออก และต้องแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอีกสองคน เนื่องจากเดิมมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒีสี่คน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 14

โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งเพิ่มขึ้นนั้นต้องดำเนินการตามมาตรา 14 วรรคสาม และในกรณีนี้ แม้ว่าในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะไม่มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการให้แต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ปัญหานี้เกิดขึ้นจากการที่มีความคาบเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระบบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ จึงทำให้ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในพระราชกฤษฎีกาไว้เช่นนี้ ดังนั้น เพื่อให้องค์ประกอบของกรรมการเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 14 จึงต้องแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอีกสองคนและกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นนี้ถือได้ว่าเป็นการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการชุดแรกนั่นเอง เมื่อเป็นคณะกรรมการชุดแรก การดำรงตำแหน่งของกรรมการดังกล่าวจึงต้องอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการที่ได้แต่งตั้งไว้แล้ว

ประเด็นที่สาม หากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องพ้นจากตำแหน่ง จะถือว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นพ้นจากตำแหน่งไปโดยทันทีที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีผลใช้บังคับ หรือจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ตามมาตรา 14 (3) และจะนับวาระการดำรงตำแหน่งของ กรรมการอย่างไร ประธานกรรมการที่ได้แต่งตั้งไว้แล้วจะยังคงมีสถานะเป็นประธานกรรมการ อยู่หรือไม่ และถ้าประธานกรรมการยังคงดำรงตำแหน่งอยู่แต่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องพ้น จากตำแหน่ง จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในเรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของ ประธานกรรมการและกรรมการอื่นจะเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ มาตรา 19 ที่ต้องการให้ประธานกรรมการและกรรมการพ้นจากวาระการดำรงตำแหน่ง ในคราวเดียวกันหรือไม่

ความเห็น เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้วว่า ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิยังคงมีสถานะเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหาร สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาอยู่ และต้องแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพิ่มขึ้นอีกสองคนโดยกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเพิ่มขึ้น ต้องอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระ ที่เหลืออยู่ของกรรมการชุดแรกที่ได้แต่งตั้งไว้แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้ แต่อย่างไรใด

(7) **เรื่อง** การปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติตามมาตรา 41 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546⁷

ประเด็นที่หนึ่ง หากผู้อำนวยการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 41 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติฯ มีอายุเกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่

ความเห็น มาตรา 41 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติฯ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2541 ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชกฤษฎีกานี้ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การบริหารกิจการของสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติเป็นไปอย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดชะงัก เมื่อยังไม่มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ผู้อำนวยการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 41 ก็อาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แม้ผู้อำนวยการดังกล่าวจะมีอายุเกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ก็ไม่เป็นกรณีขาดคุณสมบัติตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการตามมาตรา 41 เป็นการทำหน้าที่ที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมาย และเป็นการ "ทำหน้าที่" ผู้อำนวยการเป็นการชั่วคราว เพื่อให้การบริหารกิจการของสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติเป็นไปอย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดชะงัก ดังนั้น ผู้อำนวยการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 41 จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติฯ ซึ่งเรื่องทำนองนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ 715/2538 และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ 228/2539

ประเด็นที่สอง ผู้อำนวยการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 41 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติฯ จะได้รับค่าตอบแทนและประโยชน์อื่นตามหลักเกณฑ์ใด

ความเห็น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติฯ ยังไม่ได้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น

⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ 452/2547

ของผู้อำนวยการตามมาตรา 28 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ ประกอบกับมาตรา 45 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดไว้ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของสถาบันตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับนี้ ให้นำระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น ผู้อำนวยการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 41 จึงยังคงได้รับคำตอบแทนและประโยชน์อื่นตามอัตราที่กำหนดในระเบียบคณะกรรมการสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 ซึ่งยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ตามมาตรา 45 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ประเด็นที่สาม หากไม่สามารถแต่งตั้งผู้อำนวยการได้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติใช้บังคับ และคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติได้แต่งตั้งผู้อำนวยการซึ่งมีอายุเกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์หรือกรรมการบริหารสถาบันคนใดคนหนึ่งให้รักษาการไปพลางก่อน บุคคลดังกล่าวจะได้รับคำตอบแทนและประโยชน์อื่นตามหลักเกณฑ์ใด

ความเห็น มาตรา 41 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ ที่กำหนดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการไว้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับนั้น แม้จะครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วแต่ยังไม่สามารถแต่งตั้งผู้อำนวยการได้ ผู้อำนวยการซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามมาตรา 41 ก็อาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้แม้จะมีอายุเกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่ง ซึ่งเรื่องทำนองนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีจที่ 453/2532 และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีจที่ 149/2545 โดยบุคคลดังกล่าวจะได้รับคำตอบแทนและประโยชน์อื่นตามอัตราที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 ดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นที่สอง

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินกิจการของสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติก็ยังคงมีความรับผิดชอบที่จะต้องเร่งดำเนินการแต่งตั้งผู้อำนวยการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัย

และพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ ใช้บังคับ นอกจากนั้นเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการในกรณีที่ผู้อำนวยการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม คณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติควรใช้อำนาจตามมาตรา 20 (3) (ซ) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการและการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน

(8) **เรื่อง** คุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้อำนวยการบริหารสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)⁸

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า นายเกริกไกร จีระแพทย์ จะพ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีเมื่อใด นั้น

ความเห็น โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่งของผู้ช่วยรัฐมนตรีไว้ด้วยกันสองกรณีคือ 1. การพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามข้อ 3 วรรคห้า ที่กำหนดให้กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และ 2. การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามข้อ 8 ที่กำหนดให้กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีนอกจากจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วยังพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ เช่น ตาย ลาออก หรือ นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง แต่ในกรณีที่นายกรัฐมนตรียังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้น ให้กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรียังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้เท่าระยะเวลาเดียวกัน เป็นต้น

จากข้อเท็จจริงกรณีตามข้อหาข้อนี้ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้ง นายเกริกไกร จีระแพทย์ เป็นกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาตั้งแต่วันที่ 20 มีนาคม 2547 เป็นต้นไป แต่ก่อนที่จะครบวาระของการดำรงตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ได้พ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2548 โดยเหตุที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามมาตรา 215 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างไรก็ตาม มาตรา 215 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระหนึ่งจะต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งตามข้อ 8 (3) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีฯ ก็ได้กำหนดให้กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีอาจจะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต่อไปได้

⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสรีจที่ 265/2548

ตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรียังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่านายเกริกไกร จีระแพทย์ ได้ลาออกจากตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีตามข้อ 8 (1) หรือนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งตามข้อ 8 (4) หรือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามข้อ 8 (5) อันจะมีผลทำให้นายเกริกไกร จีระแพทย์ พ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีก่อนครบวาระไปแล้ว และนายเกริกไกร จีระแพทย์ ยังคงปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้ช่วยรัฐมนตรีอยู่ต่อไป ดังนั้น การที่นายเกริกไกร จีระแพทย์ จะพ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 8 (3) คือจะพ้นจากตำแหน่งในวันเดียวกับวันที่นายกรัฐมนตรีผู้แต่งตั้งพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยของมาตรา 215 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งก็คือจะพ้นจากตำแหน่งในวันที่ 14 มีนาคม 2548 ซึ่งเป็นวันที่คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ได้ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์เพื่อเข้ารับหน้าที่ตามมาตรา 205 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 6) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในบันทึก เรื่อง การพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการการเมือง

ประเด็นที่สอง ที่ว่า การที่นายเกริกไกร จีระแพทย์ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยรัฐมนตรีจะถือว่านายเกริกไกร จีระแพทย์ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ และจะขาดคุณสมบัติผู้สมัครรับการคัดเลือกเป็นผู้อำนวยการบริหารสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) หรือไม่ นั้น

ความเห็น กรณีที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งใด จะถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในบันทึก เรื่อง ฐานะและการดำรงตำแหน่งของผู้ช่วยรัฐมนตรี ว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในบันทึก เรื่อง การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมถึงบรรดาผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด โดยงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดนั้น ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ข้าราชการการเมือง” ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 ดังนั้น คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” นี้ จึงหมายถึง คณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกันที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนาจการบริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และหากพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. 2546 ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ช่วยรัฐมนตรีไว้ในข้อ 6 วรรคหนึ่ง และข้อ 7 แล้ว สาระสำคัญของอำนาจหน้าที่ของ

ผู้ช่วยรัฐมนตรี ได้แก่ การช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีต่างๆ ของกระทรวงตามที่ได้รับมอบหมายในการอำนวยความสะดวกหรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีจึงอยู่ในความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยไว้ดังกล่าว”

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ เมื่อนายเกริกไกร จีระแพทย์ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในวันที่สมัครเพื่อรับคัดเลือกเป็นผู้อำนวยการสถาบันฯ ซึ่งยังไม่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีตามที่ได้ให้ความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่ง และตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีดังกล่าวถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น นายเกริกไกร จีระแพทย์ จึงขาดคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้อำนวยการบริหารสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา ตามข้อ 1.1.5 ของประกาศรับสมัครผู้อำนวยการบริหารของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา ลงวันที่ 26 มกราคม 2548

(9) **เรื่อง** การดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศในขณะเดียวกัน⁹

ประเด็น พลตรี วิชิต สาทรานนท์ สามารถดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและดำรงตำแหน่งกรรมการโดยตำแหน่งในขณะเดียวกันได้หรือไม่

ความเห็น สืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2547 แต่งตั้งพลตรี วิชิต สาทรานนท์ เป็นประธานกรรมการ ในคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ และต่อมาเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2548 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พลตรีวิชิต สาทรานนท์ ดำรงตำแหน่งเจ้ากรมแผนที่ทหาร ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการดังกล่าวด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง

เมื่อพิจารณามาตรา 13 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 แล้ว จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย (1) ประธานกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ (2) กรรมการโดยตำแหน่ง และ (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยในส่วนของกรรมการแต่งตั้งประธานกรรมการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ

⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสรีจที่ 282/2548

และประสบการณ์สูงทางด้านเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศอันเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวของบุคคลเป็นสำคัญ และเมื่อประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้รับแต่งตั้งแล้ว จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระเมื่อมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 เช่น ตาย ลาออก คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ สำหรับกรรมการโดยตำแหน่งนั้น เมื่อกฎหมายระบุตำแหน่งใดให้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งแล้ว บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งนั้น ย่อมต้องเป็นกรรมการจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากกรรมการโดยตำแหน่งไม่สามารถลาออกได้ เพราะตำแหน่งซึ่งกำหนดไว้ย่อมมีโดยถาวร

เมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือการที่คณะรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งพลตรี วิชิตฯ เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศย่อมทำให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานในฐานะประธานกรรมการจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระหรือพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นตามมาตรา 17 ซึ่งเมื่อไม่ปรากฏว่ามีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งอันจะทำให้พลตรี วิชิตฯ ต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ พลตรี วิชิตฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานในฐานะประธานกรรมการในคณะกรรมการจนกว่าจะครบตามวาระการดำรงตำแหน่ง และในขณะเดียวกันเมื่อกรรมการโดยตำแหน่งมีลักษณะพิเศษดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้วนั้น การที่พลตรี วิชิตฯ ซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้ากรมแผนที่ทหารซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามมาตรา 13 (2) ด้วย จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งในฐานะเจ้ากรมแผนที่ทหารต่อไปได้

(10) **เรื่อง** การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน¹⁰

ประเด็น กรณีผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนให้ความช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศเพื่อนบ้านตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการ สพพ. เป็นการชั่วคราวตามมาตรา 51 และรับเงินเดือนในฐานะผู้อำนวยการ สพพ. จะถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ สพพ. และใช้ชื่อตำแหน่งผู้อำนวยการ สพพ. ได้หรือไม่ หรือจะต้องใช้คำว่าเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการ สพพ.

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสรีจที่ 648/2548

ความเห็น โดยที่มาตรา 51 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานกองทุนให้ความช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนให้ความช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศเพื่อนบ้าน พ.ศ. 2539 มาปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยความสะดวก สพพ. ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีผู้อำนวยความสะดวกตามพระราชกฤษฎีกานี้ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การบริหารกิจการของสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นไปอย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดชะงัก และการอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยกฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น ในระหว่างระยะเวลาดังกล่าว จึงต้องถือว่าผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานกองทุน ที่มาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก สพพ. เป็นการชั่วคราวนั้นมีอำนาจและหน้าที่ในฐานะเดียวกับผู้อำนวยความสะดวก สพพ. ทุกประการในการกระทำการต่างๆ เพื่อบริหารกิจการของสำนักงาน หรือในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกตามช่วงเวลาการปฏิบัติหน้าที่ตามบทเฉพาะกาลจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งผู้อำนวยความสะดวก สพพ. ตามมาตรา 25 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสรีจที่ 452/2547 เรื่องเสรีจที่ 462/2547 และเรื่องเสรีจที่ 326/2548

สำหรับการใช้ชื่อตำแหน่งของผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานกองทุน ที่มาปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยความสะดวก สพพ. นั้น เมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วข้างต้นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานกองทุน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยความสะดวก สพพ. เป็นการชั่วคราวเท่านั้น มิใช่เป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยความสะดวก สพพ. ตามมาตรา 25 แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ ดังนั้น ในการใช้ชื่อตำแหน่งจึงสมควรใช้ชื่อว่าปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน

(11) **เรื่อง** การโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และเงินงบประมาณของสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไปเป็นของสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)¹¹

ประเด็น สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติจะต้องโอนบรรดาสิทธิและหนี้สินตามสัญญาเลขที่ 60/38 สัญญาว่าจ้างที่ปรึกษาโครงการวิจัยนิวเคลียร์องค์กรักษ์ กิจการร่วมค้า EWE และสัญญาเลขที่ 56/2540 สัญญาการจ้างออกแบบและก่อสร้างอาคารเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูฯ

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสรีจที่ 404/2549

พร้อมเครื่องปฏิกรณ์ ระบบผลิตไอโซโทปพร้อมอุปกรณ์ ระบบจัดการกากกัมมันตรังสีพร้อมอุปกรณ์ของโครงการจัดตั้งศูนย์วิจัยนิวเคลียร์องค์กรฯ ระหว่างสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ กับบริษัท เยอเนอรัล อะตอมมิกส์ (General Atomics) ให้แก่สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 40 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2549 หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2549 เป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น เพื่อประโยชน์ในการบริหาร และการจัดการกิจการของรัฐทางด้านการศึกษา วิจัย พัฒนา การปฏิบัติการและบริการ ด้านวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมและเทคโนโลยีนิวเคลียร์ ให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ แต่มิใช่กฎหมายที่มีผลเป็นการยกเลิกอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ ในส่วนที่เกี่ยวกับงานวิจัยตามพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 และ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2545 แต่อย่างใด สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติจึงยังคงมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวและการดำเนินการต่างๆ ที่สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติดำเนินการเกี่ยวกับงานวิจัยจึงไม่ต้องโอนไปเป็นของสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) ทั้งหมดทันทีที่มีการจัดตั้งสถาบันนั้น อย่างไรก็ตาม หากการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเพื่อดำเนินการกิจการหนึ่ง กิจการใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอยู่แล้ว จะมีปัญหาการซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน ในการดำเนินการ มาตรา 40 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2549 ก็บัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่อาจเสนอคณะรัฐมนตรี ดำเนินการตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่ออนุมัติให้มีการโอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สินและเงินงบประมาณในเรื่องใดของส่วนราชการนั้นให้แก่องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นได้

เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วว่า สัญญาเลขที่ 60/38 สัญญาว่าจ้างที่ปรึกษาโครงการวิจัยนิวเคลียร์องค์กรฯ กิจการร่วมค้า EWE และสัญญาเลขที่ 56/2540 สัญญาการจ้างออกแบบและก่อสร้างอาคารเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูฯ พร้อมเครื่องปฏิกรณ์ระบบผลิตไอโซโทปพร้อมอุปกรณ์ ระบบจัดการกากกัมมันตรังสีพร้อมอุปกรณ์ของโครงการจัดตั้งศูนย์วิจัยนิวเคลียร์องค์กรฯ ระหว่างสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติกับบริษัท เยอเนอรัล อะตอมมิกส์ (General Atomics) เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีนิวเคลียร์ จึงเป็นสิทธิและหนี้สินที่อาจโอนจากสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติไปยังสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้

แต่การพิจารณาว่าจะสมควรโอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิและหนี้สินตามสัญญาทั้งสองฉบับนี้หรือไม่ อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไปตามมาตรา 40 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาในด้านนโยบายและความเหมาะสมต่อไป

(12) **เรื่อง** สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการซึ่งขอกลับเข้ารับราชการตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542¹²

ประเด็น สำนักงานประมาณีความประสงค์จะขอหารือว่า นายวีรศักดิ์ฯ ซึ่งเคยเป็นข้าราชการของสำนักงานประมาณและได้ขอกลับเข้ารับราชการตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในสำนักงานประมาณสังกัดเดิม จะมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านดังเช่นที่เคยได้รับอยู่ก่อนการไปช่วยปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวหรือไม่

ความเห็น ตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 เว้นแต่ปรากฏข้อเท็จจริงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 (1) ถึง (4) ว่าข้าราชการผู้นั้นอยู่ในข่ายข้อยกเว้นที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ

เมื่อนายกรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2547 ได้ขอให้นายวีรศักดิ์ฯ ซึ่งเป็นข้าราชการของสำนักงานประมาณมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) เป็นการชั่วคราว โดยได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการสำนักงานประมาณซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการสำนักงานประมาณผู้นั้นแล้ว นายวีรศักดิ์ฯ ซึ่งเป็นข้าราชการผู้ได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) ย่อมพ้นจากสถานะความเป็นข้าราชการ เนื่องจากมาตรา 36 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ ได้บัญญัติให้ถือว่า การได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) นั้น เป็นการได้รับอนุญาตให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไปปฏิบัติงานใดๆ อีกทั้งมาตรา 35 (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้

¹² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสรีจที่ 449/2549

ก็ยังได้บัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการไปเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนในขณะเดียวกันด้วย ดังนั้น เมื่อนายวีรศักดิ์ฯ ได้ออกจากราชการไปแล้ว จึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม การที่นายวีรศักดิ์ฯ ได้ขอกลับเข้ารับราชการในสังกัดสำนักงบประมาณตามเดิม และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณได้มีคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการในสำนักงบประมาณโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ แล้ว ย่อมทำให้นายวีรศักดิ์ฯ มีสถานะความเป็นข้าราชการและมีสิทธิหรือประโยชน์ต่างๆ นับตั้งแต่วันที่ได้รับการบรรจุให้กลับเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการใหม่นั้น แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายวีรศักดิ์ฯ ได้ขอกลับเข้ารับราชการที่สำนักงบประมาณในท้องที่กรุงเทพมหานครเช่นเดิมซึ่งเป็นท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ และเมื่อนับแต่วันที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้กลับเข้ารับราชการ นายวีรศักดิ์ฯ ยังไม่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำต่างท้องที่ นายวีรศักดิ์ฯ จึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา 7 (3) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ

สำหรับการที่มาตรา 36 วรรคสอง ได้บัญญัติให้นับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการเต็มเวลาจะรวมถึงสิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ด้วยหรือไม่นั้น เห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 36 วรรคสอง ดังกล่าวหมายความว่า ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันของข้าราชการนั้น ให้นับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนด้วย โดยให้ถือเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการเต็มเวลาโดยไม่ได้ไปปฏิบัติงานในองค์การมหาชน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการคำนวณระยะเวลาตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเท่านั้น อันเป็นการสนับสนุนให้ข้าราชการเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวอย่างหนึ่ง เพราะหากไม่มีบทบัญญัติมาตราดังกล่าวก็จะมีผลกระทบต่อสิทธิในการนำระยะเวลาห่างที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนมาคำนวณบำเหน็จบำนาญได้ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็นำไปใช้เฉพาะกับการคำนวณบำเหน็จบำนาญซึ่งเป็นเงินที่รัฐประสงค์จะจ่ายตอบแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเนื่องจากได้ปฏิบัติราชการให้แก่รัฐถึงระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น เพราะมาตรา 36 วรรคสองใช้คำว่า "การคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกัน" ซึ่งคำว่า "หรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกัน" ย่อมหมายถึงประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันกับบำเหน็จบำนาญ ดังนั้น ค่าเช่าบ้านซึ่งเป็นเงินที่รัฐ

ประสงค์จะจ่ายให้แก่ข้าราชการ เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ จึงไม่อยู่ในความหมายของคำดังกล่าว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว เมื่อนายวีรศักดิ์ฯ ซึ่งเคยเป็นข้าราชการของสำนักงบประมาณที่นายกรัฐมนตรียกให้มาปฏิบัติงานในสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) เป็นการชั่วคราวตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ ได้ขอกลับเข้ารับราชการตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ ในสำนักงบประมาณสังกัดเดิม จึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านดังเช่นที่เคยได้รับอยู่ก่อนการไปช่วยปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว

(13) **เรื่อง** ขอบเขตวัตถุประสงค์การให้บริการอื่นตามมาตรา 7 (3) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศ และภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543¹³

ประเด็น การที่ สทอภ. จะให้บริการข้อมูลที่ได้จากเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศแก่หน่วยงานอื่น โดยจะเป็นผู้จัดซื้ออุปกรณ์และเครื่องมือที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการประยุกต์ใช้ข้อมูลด้วย เป็นการดำเนินการที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง สทอภ. ตามมาตรา 7 (3) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) เป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม และสามารถให้บริการข้อมูลที่ได้จากเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศนั้นต่อไปได้ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 การดำเนินการเพื่อให้บริการของ สทอภ. ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งจึงมุ่งหมายถึงการให้บริการข้อมูลต่างๆ ที่ สทอภ. จัดทำขึ้นจากการพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ รวมทั้งการให้บริการด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการข้อมูลเหล่านั้นแต่ต้องเป็นการให้บริการในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของ สทอภ. ด้วย เช่น การช่วยเหลือในการใช้ข้อมูลการให้บริการติดตั้งข้อมูลของ สทอภ. กับเครื่องอุปกรณ์ของผู้ขอรับบริการ หรือการให้คำปรึกษา

¹³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสรีจที่ 463/2549

แนะนำแก่ผู้ขอรับบริการในการจัดหาเครื่องอุปกรณ์ที่มีคุณลักษณะเหมาะสมกับการประยุกต์ใช้ข้อมูลของ สทอภ. แต่สำหรับการจะดำเนินการจัดซื้อเครื่องอุปกรณ์ต่างๆ ที่มีจำหน่ายทั่วไปในท้องตลาดแทนหน่วยงานผู้ขอรับบริการนั้น มิได้อยู่ในขอบเขตการปฏิบัติงานของ สทอภ. จึงมิใช่อยู่ในความหมายของการให้บริการที่ สทอภ. จะกระทำได้ตามมาตรา 7 (3) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

(14) **เรื่อง** ความชอบด้วยกฎหมายของบทเฉพาะกาลมาตรา 53 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548¹⁴

ประเด็นที่หนึ่ง บทเฉพาะกาลมาตรา 53 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 ขัดหรือแย้งกับมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 หรือไม่ และมีผลอย่างไร

ความเห็น บทเฉพาะกาลตามมาตรา 53 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 เป็นบทบัญญัติต่อเนื่องกับมาตรา 52 ที่ให้ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานเดิมมาปฏิบัติงานในสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) (สพพ.) ในขณะที่เริ่มต้นการจัดตั้ง องค์การมหาชน เป็นการชั่วคราวตามมาตรา 40 ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และเพื่อเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ใน สพพ. เป็นการชั่วคราว ซึ่งประสงค์จะขอเปลี่ยนสถานภาพของตนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของ สพพ. เพื่อปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเป็นการถาวร มาตรา 52 จึงรองรับให้กระทำได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 53 และมาตรา 54 กระบวนการหรือขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามมาตรา 53 จึงเป็นเรื่องของการดำเนินการเพื่อบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างภายในองค์การมหาชนนั่นเอง จึงแตกต่างไปจากมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่เป็นบทบัญญัติต่อเนื่องกับมาตรา 9 ซึ่งเป็นกรณีที่มีการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่นั้นเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ดำเนินการอยู่เดิม จึงให้อำนาจแก่

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ 600/2549

คณะรัฐมนตรีพิจารณาโอนอำนาจหน้าที่และกิจการดังกล่าวให้แก่องค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อแก้ปัญหาการซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันในการดำเนินกิจการ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหรือการประเมินเพื่อรองรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐประสงค์จะขอเปลี่ยนไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ตามมาตรา 10 ฉะนั้น เมื่อมาตรา 53 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านฯ มีใช้กรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แต่เป็นการรองรับการโอนอำนาจหน้าที่และกิจการจากหน่วยงานเดิมมาเป็นขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่และให้ข้าราชการและลูกจ้างในหน่วยงานเดิมมาปฏิบัติงานในสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านโดยผลของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านฯ ซึ่งมีผลบังคับทันทีเมื่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลบังคับใช้ และมีใช้กรณีที่ต้องดำเนินการตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 บทเฉพาะกาลมาตรา 53 นี้จึงไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง การบรรจุหรือแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของ สพพ. ตามข้อเท็จจริงข้างต้น ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สาม หากการบรรจุหรือแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของ สพพ. ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว สพพ. จะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป

ประเด็นที่สี่ หากการบรรจุหรือแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของ สพพ. ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว สพพ. จะต้องดำเนินการคัดเลือกหรือประเมินผลตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเพื่อให้มีผลสมบูรณ์ตามมาตรา 41 (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้หรือไม่

ความเห็น เมื่อวินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นที่สอง ประเด็นที่สาม และประเด็นที่สี่อีก

(15) **เรื่อง** ปัญหาการแต่งตั้งสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญเป็นประธานกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน¹⁵

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสรีจที่ 59/2550

ประเด็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สามารถเสนอชื่อสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ได้หรือไม่

ความเห็น มาตรา 19 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ได้บัญญัติให้มีสภาว่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นตามระยะเวลาที่กำหนด คือ หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันเปิดประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกตามมาตรา 29 และสภาว่างรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลงเมื่อได้จัดทำรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ หรือโดยเหตุอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญจึงมีระยะเวลาจำกัดและมีหน้าที่เพียงประการเดียว คือ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้วยเหตุนี้มาตรา 23 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)ฯ จึงบัญญัติให้นำมาตรา 5 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)ฯ ซึ่งบัญญัติว่า "ในกรณีที่มีกฎหมายห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง มิให้นำกฎหมายนั้นมาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ" มาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญและกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิมาปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญได้จนเสร็จสิ้นภารกิจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยไม่ถูกจำกัดตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่บัญญัติห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งหมายความว่า ไม่นำมาใช้บังคับทั้งก่อนที่จะมีการแต่งตั้งและในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่เมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อมาตรา 23 วรรคสี่ และมาตรา 5 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)ฯ ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในลักษณะเช่นนี้ บทบัญญัติมาตรา 20 (6) แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 15 (5) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการและกรรมการว่าต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงไม่นำมาใช้บังคับแก่การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

3.2. ประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สัมภาษณ์จากผู้บริหารองค์การมหาชน

นายธงชัย ชิวปรีชา¹⁶ ผู้บริหารองค์การมหาชนได้ให้ความเห็นในประเด็นต่างๆ ดังนี้

(1) ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชน สรุปว่า

“...โดยทั่วไปแล้วไม่มีประเด็นปัญหาและอุปสรรคอะไรที่สำคัญ เพราะกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนได้กำหนดเรื่องวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง และกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ไว้แล้วว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร นอกจากรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดอายุของผู้บริหารองค์การมหาชนที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องมีอายุไม่เกิน 65 ปีบริบูรณ์ในวันที่ได้รับการแต่งตั้ง แต่โลกในสมัยปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลง บางทีคนที่มีอายุ 70 ปี ก็ยังแข็งแรงและมีความสามารถที่จะทำงานได้...”

(2) ประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 สรุปว่า

“...ประการแรกต้องระวังเรื่องคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชน ให้ดี ๆ มุมหนึ่งก็ดีอีกมุมหนึ่งมันจะไปค้ำกัน เพราะพอตั้งไปแล้วเดี๋ยวก็ให้ทำโน่นทำนี่ แทนที่องค์การมหาชนจะมีความเป็นอิสระในการบริหารองค์กร อย่างไรก็ตาม เห็นด้วยกับหลักการที่มีการแก้ไขให้การบริหารองค์การมหาชนมีมาตรฐานยิ่งขึ้น บางกรณีหากเราให้อำนาจคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนมากเกินไป อาจจะมาจำกัดสิทธิของคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน ตรงนี้ต้องดูให้ดี ๆ ต้องเขียนให้มีสมดุลไม่ใช่ให้อำนาจอย่างไรก็ได้ แต่การให้อำนาจต้องทำด้วยความระมัดระวัง เช่น การให้อำนาจในการเห็นชอบ ในการจัดตั้งหรือการยกเลิกองค์การมหาชน...”

(3) ประเด็นเกี่ยวกับข้อเสนอมติหรือทิศทางขององค์การมหาชนในอนาคต สรุปว่า

“...ในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดบุคลากรภาครัฐที่ให้รวมถึงการจำกัดบุคลากรด้านการศึกษา อยากฝากไปบอก ก.พ.ร. ว่า ในขณะนี้โรงเรียนมีความเดือดร้อนเกี่ยวกับปัญหาบุคลากรที่เกษียณอายุราชการไปแล้ว แต่ไม่ได้อัตราเดิมคืนมาแล้วจะให้โรงเรียนทำอย่างไร เพราะบ้านเมืองเราขณะนี้มีปัญหาเรื่องการศึกษาจึงอยากให้ไปศึกษาว่าในต่างประเทศที่บ้านเมืองเขาเจริญแล้วมันเป็นยังไง เพราะเราไม่สามารถใช้เทคโนโลยีแทนครูได้ทั้งหมด...”

¹⁶สัมภาษณ์ ธงชัย ชิวปรีชา, ผู้อำนวยการโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน), 2 พฤษภาคม 2550

นายศักดิ์สิทธิ์ ตรีเดช¹⁷ ประธานกรรมการบริหารองค์การมหาชนได้ให้ความเห็นในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1) ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชน สรุปว่า

“...การที่องค์การมหาชนเป็นรูปแบบหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐที่เราพยายามให้มันต่างจากราชการหรือต่างจากรัฐวิสาหกิจ และมันมีลักษณะงานบางประเภทที่มันอาจจะไม่ชัดเจนว่าตามกรอบของการจัดตั้งองค์กรตามพระราชกฤษฎีกานั้น จะถือว่าเป็นการให้บริการสาธารณะหรือไม่ โดยเฉพาะหน่วยงานทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีหรือหน่วยงานทางด้านการศึกษา จึงอยากให้พิจารณาให้ชัดเจนว่า หนึ่ง การให้บริการสาธารณะตีความว่าอย่างไร สอง ถ้าเป็นหน่วยงานด้านการศึกษาพัฒนาได้หรือไม่ และสาม งานทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีบางกรณีก็ต้องมีการร่วมลงทุน แต่องค์การมหาชนเป็นบริการสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไรดูเหมือนว่าจะขัดแย้งกันอยู่...

สำหรับการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณโดยหลักการแล้วไม่มีปัญหา แต่มันมีปัญหาเกี่ยวกับกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนยังไม่ชัดเจนในเชิงความเชื่อมโยงขององค์กรและการปฏิบัติงานที่จะบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมอย่างเช่นโครงการและแผนงานต่างๆ จะต้องขอความเห็นชอบก่อนถึงจะดำเนินการได้ ซึ่งไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือการนำผลจากการวิจัยไปปฏิบัติให้เป็นผลิตภัณฑ์หรือเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ...”

(2) ประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 สรุปว่า

“...เห็นด้วยในหลักการที่จะให้ขอบวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนและองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารมีความชัดเจนขึ้น แต่ไม่ค่อยจะเห็นด้วยกับการให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนเพิ่มขึ้นมาอีก เพราะการที่เรากำหนดให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งที่มีคณะกรรมการบริหารของแต่ละองค์การมหาชนเป็นผู้รับผิดชอบอยู่แล้ว นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดกรอบบริหารจัดการไว้แล้วอย่างชัดเจน หากจะให้มีความกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนเพิ่มขึ้นมาอีกก็มีความซ้ำซ้อนกัน เพราะหน่วยงานของรัฐจะมี ก.พ. หรือ ก.พ.ร. ดูแลอยู่แล้ว...”

¹⁷ สัมภาษณ์ ศักดิ์สิทธิ์ ตรีเดช, ประธานกรรมการบริหารสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน), 2 พฤษภาคม 2550

(3) ประเด็นเกี่ยวกับข้อเสนอหรือทิศทางขององค์การมหาชนในอนาคต สรุปว่า

“...หนึ่ง เรื่องการลงทุนควรจะเปิดกว้างให้มันสามารถกระตุ้นและส่งเสริมการทำงานขององค์การมหาชนมากขึ้น และสอง ความเชื่อมโยงระหว่างคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนกับผู้กำหนดนโยบาย ไม่ว่าจะ เป็นในระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรี เพราะความเชื่อมโยงในระดับนโยบายตรงนี้ยังไม่มีชัดเจน เนื่องจากปลัดกระทรวงจะต้องรับผิดชอบงานทั้งหมดของรัฐมนตรี แต่การที่กำหนดให้องค์การมหาชนต้องรายงานตรงต่อรัฐมนตรีโดยไม่ผ่านปลัดกระทรวงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่จะทำให้ผลงานของกระทรวงประสบความสำเร็จและบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล...”

นายนิติ ขลิบทอง¹⁸ ผู้บริหารองค์การมหาชนได้ให้ความเห็นในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1) ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชน สรุปว่า

“...คงต้องยอมรับว่าองค์การมหาชนถูกตั้งมาเป็นลักษณะพิเศษเฉพาะ หากจะพูดกันตรงๆ มันค่อนข้างไปทางนโยบายเชิงพาณิชย์ จากนโยบายเชิงการเมืองทำให้หลายฝ่ายดูว่ามันไม่ค่อยมั่นคง ไม่ค่อยต่อเนื่อง เพราะการทำงานค่อนข้างอยู่ในภาวะที่ยากลำบาก คือความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ หนึ่ง เรื่องความหมาย สอง เรื่องความเป็นลักษณะเหมือนค่อนข้างไปทางการเมือง สาม เนื่องจากว่าเป็นหน่วยงานที่ต้องการผลงานเร็ว ทำให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนยากลำบากกว่าองค์กรปกติ แต่ความคิดเรื่องของงานโดยเฉพาะความไม่สมบูรณ์ ความไม่แน่นอน ความไม่ต่อเนื่องในเชิงนโยบาย มีปัญหาต่อการดำเนินงานขององค์การมหาชนอย่างมากในด้านการบริหารงานบุคคล เนื่องจากไม่มีใครอยากจะได้เสียมาอยู่ในหน่วยงานที่มีความไม่แน่นอนในเรื่องของอนาคต ในเรื่องของนโยบายที่ไม่แน่นอน เราจะหาคนมาทำงานในองค์การมหาชนค่อนข้างยาก แต่คนที่มาเนื่องจากว่าไม่ได้มองถึงอนาคตระยะยาวฉะนั้นความผูกพัน ความตั้งใจ ความที่จะทำงาน เพื่อจะสร้างองค์กรระยะยาวหรือองค์กรที่มั่นคงจะมีน้อย สิ่งเหล่านี้จะทำให้องค์กรเป็นลักษณะความเป็นองค์กรเฉพาะกิจ บุคลากรที่เข้ามาทำงานก็จะเป็นบุคลากรเฉพาะกิจ โอกาสคัดเลือกคนหรือโอกาสที่จะสร้างคน ทำได้น้อย ทำได้ซ้ำพูดกันง่าย ๆ ก็คือ หัวใจขององค์กรอยู่ที่การพัฒนาบุคคล สิ่งนี้เป็นจุดอ่อนขององค์การมหาชน

¹⁸ สัมภาษณ์ น.นิติ ขลิบทอง, ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน), 3 พฤษภาคม 2550

เช่น การจะส่งบุคลากรไปศึกษาต่อ ส่งไปอบรม ส่งไปดูงานจะมีปัญหา ทำให้โอกาสพัฒนาคนเพื่อรองรับกับการทำงานเป็นไปได้น้อย

สำหรับเรื่องงบประมาณโดยทั่วไปมันก็มีความคล่องตัวในตัวของมัน แต่ต้องยอมรับว่าเนื่องจากมันเป็นเรื่องเชิงการเมือง เพราะฉะนั้น ช่วงที่การเมืองให้ความสำคัญก็จะมีโอกาสได้งบประมาณ ได้ทำงาน แต่ช่วงที่การเมืองเปลี่ยนแปลงหรือการเมืองเริ่มถอยห่าง โอกาสที่จะได้รับงบประมาณจึงเป็นไปได้น้อย ผลที่ตามมาคือจะทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่องแล้วทำให้รู้สึกเหมือนเป็นไปตามสถานการณ์มากกว่าจะเป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ไม่ว่าในระยะสั้นหรือระยะยาว ทั้งนี้ ต้องอย่าลืมว่าองค์การมหาชนมันเกิดขึ้นมาในแต่ละกระทรวงมีรัฐมนตรีซึ่งมีความหลากหลายแต่อยู่ในรัฐบาลเดียวกัน การให้ความสำคัญโดยการมองหรือการดำเนินงานของรัฐมนตรีแต่ละคนจึงเปลี่ยนไปภายใต้นโยบายของรัฐบาล เนื่องจากองค์การมหาชนมีความใกล้ชิดกับการเมืองค่อนข้างมากเลยเกิดความไม่ต่อเนื่องและไม่มีความสมบูรณ์ในตัวแผนงานในระยะยาว เพราะฉะนั้นคำถามที่ถามมาว่า สภาพปัญหาและอุปสรรคอยู่ที่แผนงานและทิศทางเป็นรายปีทำให้วางแผนระยะยาวไม่ได้...”

(2) ประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 สรุปว่า

“...มีปัญหาที่เห็นชัดเจนอยู่สองสามเรื่อง สมมุติว่า รัฐบาลหรือรัฐมนตรีต้องการยุบองค์การมหาชนก็สามารถดำเนินการยุบเลิกองค์การมหาชนได้ง่าย ๆ นี่คือปัญหาประการแรก บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนทุกคนตระหนักถึง การทำงานต้องพึ่งการเมืองและต้องอิงสภาวะทางการเมืองจึงเป็นหน่วยงานที่เสมือนหน่วยงานทางการเมืองค่อนข้างมาก ปัญหาประการที่สอง คือ การที่ ก.พ.ร. หรือคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนมาควบคุมองค์การมหาชน อีกชั้นหนึ่ง ถ้ามีความเข้าใจองค์การมหาชนนั้นก็จะเป็นไปได้ดี แต่ถ้าไม่เข้าใจมันจะกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างกระทรวงกับความเห็นของคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชน ถ้าหากว่ามีความเห็นแย้งกับองค์การมหาชนที่ทำงานอยู่กับทางการเมือง คำถามก็คือใครจะเป็นคนเจรจาประสาน ดูเหมือนว่าคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนชุดนี้จะต้องเดินตาม ก.พ.ร. ทุกอย่าง ความหมายคือว่า องค์การมหาชนมีอะไรถ่วงดุลการใช้อำนาจเหล่านั้น ปัญหาประการที่สาม บุคลากรขององค์การมหาชนค่อนข้างจะโดดเดี่ยว ในระบบข้าราชการยังมีหน่วยงานที่เรียกว่า ก.พ. ในมหาวิทยาลัยยังมีสภาข้าราชการหรือสภาลูกจ้าง แต่คงไม่ไปถึงขนาดต้องมีสภาแรงงาน แต่ความหมายก็คือว่า ควรจะต้องมีส่วนใดที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์การมหาชนในเรื่องความเป็นเอกภาพและเชื่อมโยงองค์การมหาชนทุกแห่งให้สามารถเจรจารวมกันเป็นหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการเจรจาหรือดูแลสิ่งที่เป็นมาตรฐานภายใต้หลักการเดียวกัน เลยไม่

แน่ใจว่าการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในครั้งนี้นี้ตรงจุดหรือไม่ อาจจะทำให้ ก.พ.ร. กำกับดูแลให้องค์การมหาชนเป็นเอกภาพมากขึ้น แต่ถามว่าการกำกับตรงนั้นเปิดทางสร้างสรรค์องค์การมหาชนให้พัฒนาหรือให้เจริญก้าวหน้าหรือไม่ ยังมองไม่เห็นจุดที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือจะพัฒนาองค์การมหาชนตามลักษณะเฉพาะให้เจริญก้าวหน้าต่อไปได้...”

(3) ประเด็นเกี่ยวกับข้อเสนอหรือทิศทางขององค์การมหาชนในอนาคต สรุปว่า

“...หนึ่ง ต้องยอมรับว่าองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากองค์กรอื่นของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ จึงอยากให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระห่างจากการเมืองมากกว่าที่เป็นอยู่ แต่แง่ของการเมืองถ้าองค์การมหาชนถูกสร้างขึ้นมากเพื่อแก้ไขปัญหา ระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง ในส่วนของการดำเนินงานคงจะดี สอง น่าจะมีองค์กรที่มากำกับดูแลองค์การมหาชนโดยมาจากองค์การมหาชน โดยมีสถาบันกลางเช่นเดียวกับการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย ดังนั้น ก.พ.ร. ต้องเปิดโอกาสให้องค์การมหาชนรวมตัวกันเองและสร้างองค์กรของตัวเองเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาตัวเอง ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และสาม การที่กำหนดเงื่อนไขของการยุบเลิกองค์การมหาชนได้ง่ายจะทำให้เกิดปัญหา เพราะคนทำงานจะขาดความเชื่อมั่นจากหน่วยงานที่ขอความร่วมมือ เกิดความไม่มั่นคงในการทำงานและส่งผลถึงการเลือกคนที่องค์การมหาชนต้องการ รวมทั้งความไม่ต่อเนื่องของนโยบายและแผนต่างๆ การบริหารจัดการองค์การมหาชนจึงไม่เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ทางออกที่เหมาะสมควรพิจารณาจากกระบวนการจัดตั้งและกระบวนการยุบเลิกองค์การมหาชนที่ค่อนข้างยาก ไม่ใช่เกิดง่ายตายง่าย แต่ควรจะเป็นที่ยากและตายยาก น่าจะเกิดประโยชน์มากกว่า...”

คุณหญิงสุมณฑา พรหมบุญ¹⁹ กรรมการบริหารองค์การมหาชนได้ให้ความเห็นในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1) ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชน สรุปว่า

“...ในฐานะที่เป็นกรรมการบริหารขององค์การมหาชนที่เป็นหน่วยงานทางการศึกษา ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์การมหาชนหลายประเภทที่มีธรรมชาติไม่ค่อยเหมือนกัน แต่โดยภาพรวมแล้วไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารองค์กรเท่าใดนัก เว้นแต่ในเรื่องที่ ก.พ.ร.

¹⁹ สัมภาษณ์ สุมณฑา พรหมบุญ, กรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน), 3 พฤษภาคม 2550

ประเมินผลการปฏิบัติงานโดยใช้ระบบเดียวกันทั้งหมดเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม เพราะองค์การมหาชนมีความหลากหลาย ดังนั้น ตัวชี้วัดจึงต้องแตกต่างกัน...”

(2) ประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 สรุปว่า

“...ในเรื่องขององค์ประกอบคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนค่อนข้างจะเป็นปัญหา เพราะกรรมการที่มาจากส่วนราชการหรือกรรมการผู้ทรงวุฒิส่วนมากจะเป็นผู้ที่มีภารกิจมากอยู่แล้ว การที่มอบหมายให้ผู้แทนมาร่วมประชุมคือส่วนหนึ่งของปัญหา เพราะฉะนั้นถ้าหากว่าจะให้ผู้แทนส่วนราชการมีจำนวนน้อยลงไปก็อาจจะเหมาะสม และหากกำหนดให้องค์ประกอบขององค์การบริหารมีความหลากหลายตามภารกิจได้จะเป็นเรื่องที่เหมาะสม

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนนั้น เห็นแล้วไม่ค่อยจะสบายใจนักเพราะว่าเราตั้งองค์การมหาชนมาเพื่อจะให้เป็นหน่วยงานที่อิสระและคล่องตัว เมื่อมีคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนขึ้นอีก จะทำให้องค์การมหาชนสูญเสียความคล่องตัวและความเป็นอิสระหรือไม่...”

(3) ประเด็นเกี่ยวกับข้อเสนอหรือทิศทางขององค์การมหาชนในอนาคต สรุปว่า

“...หลักการสำคัญก็คือควรให้มีการดูแลในเรื่องของธรรมาภิบาล (Good Governance) ให้มากที่สุด ส่วนเรื่องการประเมินผลงานก็ขอให้เป็นการประเมินผลงานที่แท้จริงในเชิงคุณภาพไม่ใช่เอาแต่เชิงปริมาณ...”

นายสรจักร เกษมสุวรรณ²⁰ ผู้อำนวยการสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) ได้ให้ความเห็นในประเด็นต่างๆ ดังนี้

(1) ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการองค์การมหาชน สรุปว่า

“...สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาเป็นองค์การมหาชนที่ค่อนข้างจะแตกต่างจากองค์การมหาชนอื่นๆ ทั้งหมด เพราะเป็นภารกิจที่ต้องทำงานกับต่างชาติ เพื่อสร้างศักยภาพให้กับประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย ตอนเริ่มต้นก็มีประเด็นเกี่ยวกับรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายว่าจะต้องอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงใดระหว่างกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการต่างประเทศ หรือกระทรวงศึกษาธิการ เพราะหลายฝ่ายมองว่าหากอยู่กระทรวงพาณิชย์จะกลายเป็นเครื่องมือทางการค้า หรืออยู่กระทรวงการต่างประเทศจะเป็นเครื่องมือ

²⁰ สัมภาษณ์ สรจักร เกษมสุวรรณ, ผู้อำนวยการสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน), 11 พฤษภาคม 2550

ทางด้านนโยบายต่างประเทศ การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการจึงเหมาะสม แต่ภารกิจขององค์กรตรงกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการเพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากเป็นองค์การมหาชนที่ต้องผูกพันภารกิจกับต่างประเทศจึงต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องของการค้าและภาษาต่างประเทศเป็นอย่างดี จึงแม้ว่าองค์การมหาชนจะมีเงินเดือนสูงกว่าราชการและก็สามารถตั้งระดับเงินเดือนได้ตามที่คณะกรรมการบริหารให้ความเห็นชอบก็ตาม แต่ว่าองค์การมหาชนขนาดเล็กอย่างสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาจะมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ จึงมีปัญหาและอุปสรรคในการจ้างบุคลากรที่มีคุณภาพและไม่มีทิศทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับความก้าวหน้าในตำแหน่ง ซึ่งพิจารณาได้จากกรณีที่มีการจัดตั้งองค์การมาเพียง 5 ปี แต่มีบุคลากรออกไปแล้วรวม 50 คน จากอัตราที่มีทั้งหมดประมาณ 21 คน นอกจากนี้การขอให้ข้าราชการจากหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในองค์การมหาชนก็เป็นเรื่องยากเพราะค่าตอบแทนไม่ได้แตกต่างกันมาก การดำเนินงานส่วนหนึ่งของสถาบันในตอนแรกได้รับการสนับสนุนจาก UNCTAD ที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างประเทศ ต่อมาต้องพึ่งจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินกิจการ...”

(2) ประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 สรุปว่า

“...ในเบื้องต้นต้องถามก่อนว่าเราตั้งองค์การมหาชนเพื่ออะไร เพื่อต้องการให้มีความอิสระคล่องตัวที่จะทำงานต่างๆ และสนองนโยบายรัฐบาลหรือต้องการให้เป็นหน่วยงานของรัฐอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีความคล่องตัวระดับหนึ่งแต่ก็ต้องกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ถ้ามองในแง่ประสิทธิภาพแล้วเห็นด้วยที่จะให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนขึ้นมาทำหน้าที่กรองอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งคล้ายๆ กับหน้าที่ของอนุกรรมการที่ ก.พ.ร. ตั้งขึ้น ในทางปฏิบัติแล้วการประเมินประสิทธิภาพของสถาบันไม่อาจที่จะประเมินปีต่อปีได้ เมื่อสถาบันได้ดำเนินการฝึกอบรมในแต่ละปีมากกว่า 30 ครั้ง เพราะสถาบันเป็นองค์การมหาชนที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมศักยภาพในการพัฒนา ดังนั้น จึงต้องประเมินภายในระยะเวลา 3 หรือ 5 ปี ...”

(3) ประเด็นเกี่ยวกับข้อเสนอหรือทิศทางขององค์การมหาชนในอนาคต สรุปว่า

“...ในฐานะที่มีประสบการณ์ผ่านงานภาคเอกชนมามาก จึงอยากเห็นว่าทำอย่างไรถึงจะบริหารองค์การมหาชนได้อย่างเอกชน เพราะประสิทธิภาพของผู้บริหารย่อมขึ้นกับค่าตอบแทน ถ้าจะให้้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระและสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ต้องมีวิธีการให้้องค์การมหาชนสามารถบริหารไปในลักษณะกึ่งๆ เอกชนได้ โดยมีคณะกรรมการบริหารเหมือนกับบริษัทเอกชน เพราะการไม่ผูกติดกับระบบราชการจะทำให้ภารกิจของ้องค์การมหาชนประสบความสำเร็จสูงสุด และไม่ต้องเป็นห่วงในประสิทธิภาพและความรับผิดชอบ เพราะการ

กำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ไม่ต้องผูกกับระบบราชการจะมีผลต่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งไม่แน่ใจว่าจะทำได้หรือไม่..."

3.3. ประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(1) ความเห็นและประเด็นอภิปรายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 (ฝ่ายกฎหมาย)²¹

(1.1) คณะเจรจาข้อตกลงและการประเมินการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ คณะที่ 1 เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการเป็นการขยายขอบเขตการจัดตั้งองค์การมหาชนให้จำกัดเพียงเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ แต่เพื่อให้สามารถรองรับภารกิจของรัฐด้านอื่นๆ ได้ รวมทั้งปรับปรุงในเรื่องอื่นๆ ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และสอดคล้องกับแผนพัฒนากฎหมายแห่งชาติ

(1.2) สำนักงานประมาณเห็นด้วยในหลักการและมีข้อสังเกตดังนี้

(1.2.1) การที่มีได้จำกัดกิจกรรมขององค์การมหาชนที่จะจัดตั้งไว้ตามร่างมาตรา 5 อาจจะมีผลกระทบต่อภาระงบประมาณในอนาคตได้ จึงเห็นว่าคณะรัฐมนตรีควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนให้จัดตั้งได้เฉพาะกรณีที่มีความเหมาะสมเท่านั้น

(1.2.2) ควรคงคุณสมบัติการมีสัญชาติไทยของประธานกรรมการและกรรมการตามมาตรา 20 ไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เพราะองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะ

(1.2.3) การกำหนดเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ หากจะยกเลิกมิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ก็ควรให้มีคณะกรรมการกลางจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณา เนื่องจากการจ่ายเงินดังกล่าวมีลักษณะเป็นการผูกพันงบประมาณและเพื่อให้มีมาตรฐานที่เหมาะสม

(1.3) กระทรวงการคลังเห็นด้วยในหลักการ แต่มีข้อสังเกตกรณีกำหนดให้ผู้อำนวยการได้รับเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนั้น ควรมีการกำกับดูแล

²¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา , แฟ้มเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (บันทึกเรื่องพิจารณาเสร็จ) , 2549

ในภาพรวมในระดับหนึ่งที่จะให้คำตอบแทนในระหว่างองค์การมหาชนด้วยตนเองและคำตอบแทน บุคลากรภาครัฐโดยรวมมีความสอดคล้องไม่เหลื่อมล้ำกัน จึงควรมีการกำหนดกรอบหรือ หลักเกณฑ์กลางขึ้น หรือให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับคำตอบแทนบุคลากรภาครัฐได้มีส่วนร่วม ในการพิจารณาด้วย นอกเหนือจากที่ให้คำนึงถึงขีดความสามารถทางการเงินและความจำเป็น ในการดำเนินงานขององค์การมหาชนนั้น

(1.4) คณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติเห็นด้วยในหลักการ แต่มีข้อสังเกตว่า ฝ่ายบริหารควรมีกลไกในการใช้อำนาจด้านบริหารเพื่อให้การดำเนินงานของ องค์การมหาชนเป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ หากไม่มีหลักเกณฑ์ การพิจารณาอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนของบุคลากรในองค์การมหาชนที่ชัดเจนอาจ เกิดปัญหาขึ้นได้

(1.5) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อสังเกต ดังนี้

(1.5.1) เมื่อองค์การมหาชนจะต้องมีหน้าที่ในการดำเนินการ เฉพาะอย่าง กิจกรรมอันจะทำให้องค์การมหาชนดำเนินการจึงจะต้องระบุไว้ในกฎหมายแม่บท เพื่อให้เห็นขอบเขตกิจกรรมขององค์การมหาชน ที่จะจัดบริการสาธารณะที่ต่างจากส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจในกรณีปกติ

(1.5.2) การไม่กำหนดจำนวนสูงสุดของกรรมการไว้ในกฎหมาย แม่บท อาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนเองได้ จึงเห็นควรใช้ บทบัญญัติที่มีอยู่เดิมน่าจะเหมาะสม

(1.5.3) การที่มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนไว้เป็นเกณฑ์กลางที่มีรายละเอียดพอสมควร ดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับปัจจุบันน่าจะเป็นการเหมาะสม

(1.5.4) บทบัญญัติเกี่ยวกับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่น ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเพื่อให้เกิด ความรอบคอบและเหมาะสม แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องกำหนดเท่ากันทุกแห่ง หากองค์การ มหาชนใดที่มีภาระหน้าที่สำคัญก็อาจกำหนดแตกต่างกันได้

(1.5.5) การที่บทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ ตอบแทนอื่นที่ใช้อยู่ในปัจจุบันกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดน่าจะ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่ต้องการให้เกิดความเหมาะสมกับงบประมาณและรายได้ขององค์การ มหาชน

(1.6) คณะกรรมการกําลังกรองฯ มีประเด็นอภิปรายว่า การกำหนด เบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นแก่กรรมการ และการกำหนดอัตราเงินเดือนและ ประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นให้ผู้อํานวยการขององค์การมหาชนยังไม่มีกรอบการพิจารณาที่ชัดเจน ประกอบกับองค์การมหาชนมีความหลากหลายการพิจารณา กำหนดเบี้ยประชุมและประโยชน์ ตอบแทนของคณะกรรมการขององค์การมหาชนจะมีหลักการที่แตกต่างกันไม่มีมาตรฐาน ซึ่งจะ ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและเทียบเคียงกัน สมควรมีคณะกรรมการพิจารณาเรื่องนี้ ในภาพรวมทั้งระบบโดยคณะกรรมการดังกล่าวควรประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน และมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ เป็นต้น เป็นกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะได้ พิจารณาความเหมาะสม อํานาจหน้าที่ ขีดความสามารถทางการเงิน ความจำเป็นและภารกิจของ แต่ละองค์กรต่อไป

(2) ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) มีการแก้ไขเพิ่มเติม ในสาระสำคัญดังนี้

(2.1) กรอบภารกิจการจัดตั้งองค์การมหาชน (กรณีแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5) คณะกรรมการฯ เห็นด้วยกับหลักการที่กำหนดให้การจัดตั้งองค์การมหาชนสามารถดำเนินการ ได้โดยไม่จำกัดขอบเขตกิจกรรมตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ แต่เพื่อให้การจัดตั้งองค์การมหาชน เป็นไปอย่างเหมาะสมโดยให้จัดตั้งได้ในกรณีที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านและจำเป็นต้องมี โครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดตั้งองค์การ มหาชนสามารถดำเนินการได้ตรงกับภารกิจของรัฐอย่างแท้จริง ซึ่งจะส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรและบุคลากรที่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้ในการจัดตั้งองค์การมหาชนต้อง พิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานขององค์การมหาชนด้วย จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ กํากับดูแลองค์การมหาชน เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปของภารกิจของรัฐที่สมควรจัดตั้งเป็น องค์การมหาชน และพิจารณาให้ความเห็นการจัดตั้ง การรวม หรือยุบเลิกองค์การมหาชน (ร่าง มาตรา 4 เพิ่มมาตรา 5/1)

คณะกรรมการกํากับดูแลองค์การมหาชนประกอบด้วย ประธาน ก.พ.ร. เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งการที่กำหนดให้ประธาน ก.พ.ร. เป็นประธานกรรมการ ก็เพื่อให้มีความเชื่อมโยงกับ ก.พ.ร. โดยคณะกรรมการนี้ นอกจากจะมีอํานาจหน้าที่กำหนด หลักเกณฑ์ทั่วไปของภารกิจของรัฐที่สมควรจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน และพิจารณาให้ความเห็น การจัดตั้ง การรวม หรือยุบเลิกองค์การมหาชนแล้ว ยังมีอํานาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์

และให้ความเห็นชอบการกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการ ที่ปรึกษา อนุกรรมการ และผู้อำนวยการขององค์การมหาชน ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนด้วย และกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนมีลักษณะต้องห้ามที่สำคัญประการหนึ่งคือ จะเป็นกรรมการขององค์การมหาชนในเวลาเดียวกันไม่ได้ (ร่างมาตรา 4 เพิ่มมาตรา 5/2 มาตรา 5/3 มาตรา 5/4 มาตรา 5/5 มาตรา 5/6 มาตรา 5/7 มาตรา 5/8 มาตรา 5/9 และมาตรา 5/10)

(2.2) คณะกรรมการรายกิจกรรมหรือสาขาขององค์การมหาชน คณะกรรมการฯ เห็นด้วยกับมติคณะรัฐมนตรีที่ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการเป็นรายกิจกรรมในองค์การมหาชนหรือการตั้งสาขาขององค์การมหาชน เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกระทำโดยองค์การมหาชนหลายองค์การ ซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการรายกิจกรรมหรือสาขาขององค์การมหาชนสามารถกระทำได้อยู่แล้วตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยกำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นๆ อย่างไรก็ตามเพื่อให้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นไปอย่างเหมาะสม จึงกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนด้วย (ร่างมาตรา 4 เพิ่มมาตรา 5/10)

(2.3) การควบรวมกิจการขององค์การมหาชน คณะกรรมการฯ เห็นด้วยกับมติคณะรัฐมนตรีที่ให้แก้ไขเพิ่มเติมให้องค์การมหาชนสามารถควบรวมกันได้ แต่โดยที่การรวมองค์การองค์การมหาชนเข้าด้วยกันนั้น ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 สามารถกระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติในเรื่องการยุบเลิกองค์การมหาชน (มาตรา 44 และมาตรา 45) ซึ่งจะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การมหาชนหนึ่ง และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งอีกองค์การมหาชนหนึ่งเพื่อให้ครอบคลุมถึงภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนที่ยุบเลิก อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา 44 และมาตรา 45 นี้ เป็นกรณีที่จะต้องยกเลิกองค์การมหาชนไปซึ่งจะไม่ตรงกับหลักการเรื่องการรวมองค์การมหาชนเสียทีเดียว การนำบทบัญญัติดังกล่าวไปใช้กับกรณีรวมองค์การมหาชนจึงอาจมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นได้ เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว จึงได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องการรวมองค์การมหาชนไว้ โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้รวมกิจการขององค์การมหาชนเข้าด้วยกัน และได้ตราพระราชกฤษฎีการับการดำเนินการขององค์การมหาชนเดิมแล้ว ก็ให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การมหาชนเดิม สำหรับการโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน ก็จะสามารถทำได้ในพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ การรวมกิจการขององค์การมหาชนเข้าด้วยกันนั้นต้องเป็นการนำกิจการทั้งหมดขององค์การมหาชนมารวมเป็นองค์การมหาชนใหม่ มิใช่ นำเพียงภารกิจ

บางส่วนมารวมกับอีกองค์การมหาชนหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามหลักการควบคุมกิจการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัท (ร่างมาตรา 4 เพิ่มมาตรา 5/11)

(2.4) องค์ประกอบของคณะกรรมการองค์การมหาชน และคุณสมบัติของกรรมการองค์การมหาชน คณะกรรมการฯ เห็นด้วยกับหลักการที่กำหนดให้คณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชนมีองค์ประกอบ จำนวนและวิธีการแต่งตั้ง รวมทั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ได้กำหนดสัดส่วนของกรรมการที่เป็นผู้แทนส่วนราชการให้มีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสามของกรรมการทั้งหมด และห้ามมิให้กรรมการขององค์การมหาชนเป็นกรรมการในคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนในเวลาเดียวกัน เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชน (ร่างมาตรา 5 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 19 และมาตรา 20)

(2.5) การกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการและผู้อำนวยการขององค์การมหาชน คณะกรรมการฯ เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง และประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ไม่ควรให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นผู้กำหนดหรือให้ความเห็นชอบการกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการและผู้อำนวยการขององค์การมหาชน เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในเรื่องการกำหนดค่าตอบแทนขององค์การมหาชนและองค์กรอื่นของรัฐ แต่ควรกำหนดให้มีองค์กรมีหน้าที่ดูแลภาพรวมในเรื่องการกำหนดค่าตอบแทน คณะกรรมการฯ จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลในเรื่องนี้ โดยให้ประธานกรรมการ กรรมการ ที่ปรึกษา และอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และให้ผู้อำนวยการได้รับเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่คณะกรรมการองค์การมหาชนกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชน และตัดกรณีเพิ่มมาตรา 34/1 ที่ให้การกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องคำนึงถึงขีดความสามารถทางการเงินและความจำเป็นในการดำเนินงานขององค์การมหาชน ออก (ร่างมาตรา 7 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 26 และร่างมาตรา 8 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 34)

(2.6) การประเมินผลการดำเนินการขององค์การมหาชน เนื่องจากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการกำกับดูแลองค์การมหาชนมีอำนาจหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์และจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนให้ความเห็นชอบในระบบการ

ประเมินผลขององค์การมหาชน เพื่อให้การประเมินผลการดำเนินการขององค์การมหาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน คณะกรรมการฯ จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 42 ให้สอดคล้องกันด้วย (ร่างมาตรา 9 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 42)

(2.7) แนวทางการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ที่กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้องค์การมหาชนดำเนินกิจการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนนั้นด้วย คณะกรรมการฯ เห็นชอบด้วยตามร่างฯ ที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ (ร่างมาตรา 6 เพิ่มมาตรา 24/1 และร่างมาตรา 10 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 43)

(2.8) บทเฉพาะกาล เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบและสัดส่วนของกรรมการองค์การมหาชนที่มาจากส่วนราชการตามมาตรา 19 เป็นไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งจะมีผลกระทบต่อองค์การมหาชนที่มีสัดส่วนกรรมการที่มาจากส่วนราชการเกินจำนวนดังกล่าว

คณะกรรมการฯ จึงได้กำหนดบทเฉพาะกาลรองรับกรณีดังกล่าว โดยให้คณะกรรมการองค์การมหาชนที่ดำรงตำแหน่งอยู่เดิมเป็นคณะกรรมการองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไปจนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น โดยกำหนดระยะเวลาการดำเนินการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฯ ไว้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา 11)