

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจในการอนุมัติให้ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศ
และภูมิสารสนเทศปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ
ภูมิสารสนเทศแห่งชาติ

สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (สทอภ.) ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ วท ๕๓๐๑/๒๘๔๕ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ นร ๐๔๐๑.๒/๑๑๐๘๗ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ ขอให้คณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (คณะกรรมการบริหาร สทอภ.) อนุมัติให้นายอานนท์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ผู้อำนวยการ สทอภ. ปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการภูมิสารสนเทศแห่งชาติ (เลขาธิการ สกภช.) อีกหน้าที่หนึ่งโดยไม่กระทบต่อหน้าที่เดิม เนื่องจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า นายอานนท์ฯ ผู้อำนวยการ สทอภ. เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการภูมิสารสนเทศแห่งชาติ (กภช.) และสำนักงานคณะกรรมการภูมิสารสนเทศแห่งชาติ (สกภช.) ตามข้อ ๑๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการภูมิสารสนเทศแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเลขาธิการ สกภช. จากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของ กภช. และ สกภช. จากหน่วยงานของรัฐ จึงเห็นควรเสนอนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้นายอานนท์ฯ ผู้อำนวยการ สทอภ. ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการ สกภช. ซึ่งภารกิจดังกล่าวสามารถสนับสนุนภารกิจหน้าที่ของ สทอภ. ได้ด้วย แต่โดยที่มาตรา ๒๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้ผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลา เพื่อประโยชน์ของทางราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงขออนุมัติคณะกรรมการบริหาร สทอภ. ให้นายอานนท์ฯ ผู้อำนวยการ สทอภ. ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการ สกภช. อีกหน้าที่หนึ่งโดยไม่กระทบต่อหน้าที่เดิม

สทอภ. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาในประเด็นว่า คณะกรรมการบริหาร สทอภ. มีอำนาจในการอนุมัติให้นายอานนท์ฯ ผู้อำนวยการ สทอภ. ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการ สกภช. อีกหน้าที่หนึ่งโดยไม่กระทบต่อหน้าที่เดิมหรือไม่ อย่างไร และการอนุมัติดังกล่าวจะเป็นการขัดหรือแย้งกับหลักกฎหมายใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (สทอภ.) โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและสำนักงาน ก.พ.ร.) และผู้แทนสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (สทอภ.) แล้ว เห็นว่า ข้อหารือนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๔๐๔/๒๓ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการบริหาร สทอภ. มีอำนาจอนุมัติให้นายอานนท์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ผู้อำนวยการ สทอภ. ไปปฏิบัติหน้าที่เป็น เลขานุการ สกภช. อีกหน้าที่หนึ่ง ได้หรือไม่

โดยที่มาตรา ๑๓^๑ ประกอบกับมาตรา ๑๙^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงาน พัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้คณะกรรมการ

“มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนา เทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ” ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงทางด้านเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสามคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และเจ้ากรมแผนที่ทหาร

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความจำเป็นที่ประจักษ์ในทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีอวกาศ ภูมิสารสนเทศ หรือสาขาอื่น ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสำนักงาน ซึ่งจะต้องเป็นสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีอวกาศ หรือภูมิสารสนเทศไม่น้อยกว่าสามคน และต้องเป็นบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ อย่างน้อยสองคน

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

๒ มาตรา ๑๙ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสำนักงานให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงาน

(๒) อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณของปีถัดไปของสำนักงาน

(๓) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสำนักงานในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การบริหารงานทั่วไปของสำนักงาน การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานและขอบเขต หน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น ของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไข ในการจ้างลูกจ้าง

(ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสำนักงาน รวมทั้งการบัญชี และการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ของผู้ตรวจสอบภายใน

(ช) การให้บริการข้อมูล การเผยแพร่ หรือการนำข้อมูลไปใช้

(๔) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงาน

ระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญตาม (๓) (ง) ต้องเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

บริหาร สทอภ. มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล สทอภ. ให้ดำเนินกิจการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งรวมถึงการบริหารงานทั่วไปของ สทอภ. และกระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ สทอภ. และมาตรา ๒๓^๓ กำหนดให้คณะกรรมการบริหาร สทอภ. มีอำนาจในการสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้อำนวยการ สทอภ. โดยผู้อำนวยการ สทอภ. ต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลาและต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๔^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือว่า การที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือขอให้คณะกรรมการบริหาร สทอภ. อนุมัติให้นายอานนท์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ตำแหน่งผู้อำนวยการ สทอภ. ปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขาธิการ สกภช. นั้น การปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการ สกภช. โดยเป็นผู้บริหารงานและเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ปฏิบัติงานภายใน สกภช. ในขณะเดียวกันอีกหน้าที่หนึ่งกรณีย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาในฐานะผู้อำนวยการ สทอภ. และเป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ สทอภ. ตามมาตรา ๒๔ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณา มาตรา ๑๔^๕ ประกอบกับมาตรา ๒๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการบริหาร สทอภ. มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสำนักงานให้ดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจคณะกรรมการบริหาร สทอภ. สามารถอนุมัติให้บุคคลใดไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่นได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)ฯ แล้ว จึงเห็นว่า คณะกรรมการบริหาร สทอภ. ไม่อาจพิจารณาอนุมัติให้นายอานนท์ฯ ผู้อำนวยการ สทอภ. ไปปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขาธิการ สกภช. อีกหน้าที่หนึ่งในขณะเดียวกันได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจในการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๑ (๘)^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัด

^๓ มาตรา ๒๓ ให้สำนักงานมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้อำนวยการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้อำนวยการ ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการ

^๔ มาตรา ๒๔ ผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลา และต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของสำนักงานตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘

(๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๔ (๓) (๔) (๕) หรือ (๖)

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

หรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กรณีดังกล่าวจะต้องเป็นการวางระเบียบปฏิบัติราชการที่ใช้บังคับแก่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ เท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนด้วย อีกทั้งมาตรา ๓๖^๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)ฯ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานกิจการของ สทอภ. อาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มาปฏิบัติงานใน สทอภ. ได้ แต่ในทางกลับกันมิได้มีการบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของ สทอภ. ไปปฏิบัติงานในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้น การที่ข้อ ๑๔^๙ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการภูมิสารสนเทศแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ บัญญัติให้ สกภช. อาจขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐไปช่วยปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ของ สกภช. ได้ และการกำหนดให้ผู้อำนวยการ สทอภ. ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการ สกภช. จนกว่าจะมีการแต่งตั้งเลขาธิการ สกภช. ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามบทเฉพาะกาลข้อ ๑๔^๙ แห่งระเบียบเดียวกัน จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๑๑ (๘)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ เห็นควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการภูมิสารสนเทศแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้เป็นไปตามหลักกฎหมายดังกล่าว

^๙ มาตรา ๓๖ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสำนักงาน รัฐมนตรีอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มาปฏิบัติงานในสำนักงานเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น และมีข้อตกลงที่ทำไว้ในการอนุมัติ

ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นตามวรรคหนึ่งได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ให้ถือว่าเป็นการได้รับอนุญาตให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไปปฏิบัติงานใด ๆ และให้นับระยะเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในสำนักงาน สำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นทำนองเดียวกันเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่มาปฏิบัติงานในสำนักงาน ให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนในส่วนราชการหรือหน่วยงานเดิมในระดับตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าระดับตำแหน่งเดิมตามข้อตกลงที่ทำไว้

^{๑๐} ข้อ ๑๔ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน สกภช. อาจขอให้ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรืออาจขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐไปช่วยปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ของ สกภช. ได้ โดยถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานตามปกติ และจะให้เป็นช่วยปฏิบัติงานเต็มเวลา บางเวลา หรือนอกเวลาก็ได้ อีกทั้ง กษ. อาจกำหนดค่าตอบแทนให้แก่บุคคลดังกล่าวด้วยก็ได้โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

^{๑๑} ข้อ ๑๔ ในระหว่างที่ยังไม่มีเลขาธิการ สกภช. ตามระเบียบนี้ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศทำหน้าที่เป็นเลขาธิการ สกภช. จนกว่าจะมีการแต่งตั้งเลขาธิการ สกภช. ตามระเบียบนี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

ด้วยเหตุนี้ สทอภ. จึงได้ร่วมกับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรียกร่างระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการภูมิสารสนเทศแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยปรับปรุง
บทบัญญัติเสียใหม่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ว่านี้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้ดำเนินการ
ตรวจพิจารณาให้แล้ว



(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๗