

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การกำกับดูแลสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ (คกก. ๗)/๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ได้มีหนังสือ ที่ กก ๕๓๐๑/๐๐๑ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๖ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) ขอให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมติคณะกรรมการส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ ๒ ประการ คือ ๑) ขออนุมัติให้ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นผู้รักษาการตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการมีการปรับโครงสร้างของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งตามข้อบังคับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยว่าด้วยการจัดรูปแบบองค์กรของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๖ จะไม่มีกองการประชุมนานาชาติแล้ว และ ๒) ขออนุมัติปรับอัตราเงินเดือนของผู้ผู้อำนวยการสำนักงานฯ ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยกำหนดไว้ระหว่าง ๓๐๐,๐๐๐-๔๐๐,๐๐๐ บาท

คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๗ (ฝ่ายกฎหมาย) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ แล้วมีมติให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมาย ๒ ประการ ดังนี้

๑. สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) อยู่ในสังกัดกระทรวงใด และรัฐมนตรีคนใดเป็นผู้กำกับดูแล

๒. การจะแต่งตั้งผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจไปรักษาการตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) สามารถทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) และผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การจัดระเบียบบริหารราชการนั้น มาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวงหรือทบวงนั้น มาตรา ๑๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้จัดระเบียบราชการของกระทรวง เป็นสำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น โดยการจัดระเบียบราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙^๓ ฉะนั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว จะเห็นได้ว่าการจัดระเบียบราชการในกระทรวงจะประกอบไปด้วยส่วนราชการเท่านั้น โดยมิได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนอยู่ในการจัดระเบียบราชการของกระทรวงแต่อย่างใด และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็มีได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้องค์การมหาชนต้องสังกัดกระทรวง เป็นเพียงกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้น ตามมาตรา ๔๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชนฯ โดยพิจารณาความเกี่ยวเนื่องในด้านอำนาจ

^๑ มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

- (๑) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด

สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง ส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

^๒ มาตรา ๑๘ ให้จัดระเบียบราชการของกระทรวง ดังนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางกระทรวงเห็นว่าไม่มีความจำเป็น

จะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้

ให้ส่วนราชการตาม (๒) และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตาม (๓) มีฐานะเป็นกรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๑๙ กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหนึ่งๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ส่วนการจัดระเบียบราชการในกระทรวงที่เกี่ยวกับการทหารและการศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

^๔ มาตรา ๔๓ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนใดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชน

หน้าที่ของกระทรวงกับองค์การมหาชนให้มีความสัมพันธ์กัน แต่ถ้าเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและมีความจำเป็นที่จะต้องให้นายกรัฐมนตรีเข้ามาดูแลกิจการพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนก็จะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลองค์การมหาชนนั้น ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา เมื่อสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการเป็นองค์การมหาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ จึงไม่อยู่ในบังคับของการจัดระเบียบบริหารราชการที่ต้องสังกัดกระทรวงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ แต่อย่างใด

สำหรับกรณีที่ว่ารัฐมนตรีได้เป็นผู้กำกับดูแลสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการนั้น ย่อมเป็นไปตามมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ฉะนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน ย่อมมีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็มีได้กำหนดให้โอนอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในการดำเนินการเกี่ยวกับสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาแต่อย่างใด นายกรัฐมนตรีจึงยังคงเป็นผู้กำกับดูแลองค์การมหาชนนั้นอยู่ อย่างไรก็ตาม เมื่อกรณีดังกล่าวเป็นการปฏิบัติราชการ นายกรัฐมนตรีอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการและเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

นั้น เพื่อการนี้

ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การมหาชนชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำขององค์การมหาชนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้

“ มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

๖ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้ กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

(๑) นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง ปรากฏข้อเท็จจริงตามหนังสือของสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการว่า คณะกรรมการส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๔๗ วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๗ ให้แต่งตั้งผู้อำนวยการแล้ว ฉะนั้น ข้อหาหรือในประเด็นที่สองจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗