

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การมีส่วนได้เสียเชิงธุรกิจกับผู้ประกอบกิจการพลังงานของกรรมการสรรหา
ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐^{*}

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สำนักงาน กกพ.) มีหนังสือ
ด่วนที่สุด ที่ สกพ ๕๕๐๒/๐๗๖๖ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สรุปความได้ว่า

๑. สำนักงาน กกพ. ได้ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการสรรหากรรมการกำกับ
กิจการพลังงาน (กรรมการสรรหา) ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และ
ได้เสนอรายชื่อกรรมการสรรหา ๘ รายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานพิจารณาเห็นชอบ
ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

๒. เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๗ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการแต่งตั้งกรรมการ
สรรหา ตามที่เสนอ

๓. ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานมีหนังสือ
ให้ระงับการสรรหากรรมการกำกับกิจการพลังงานและการประชุมคณะกรรมการสรรหาไว้ก่อน ตลอดจน
เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน
ขอรับเรื่องนี้คืนไปเพื่อพิจารณาทบทวนให้ถูกต้อง ชัดเจน และครบถ้วน ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี
อีกครั้งหนึ่งโดยด่วน

เพื่อให้เกิดความชัดเจนถูกต้องในการพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ
กรรมการสรรหา สำนักงาน กกพ. ในฐานะหน่วยงานธุรการในการดำเนินงานคัดเลือกกรรมการกำกับ
กิจการพลังงาน จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติ
การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสรรหา
ต้องเป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ วรรคเก้านั้น หรือไม่

ประเด็นที่สอง มาตรา ๑๔ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “กรรมการสรรหาจะต้องเปิดเผย
รายละเอียดเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียเชิงธุรกิจกับผู้ประกอบกิจการพลังงานของตน คู่สมรส และบุตร
ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะในช่วงสองปีที่ผ่านมาให้สาธารณชนทราบและต้องไม่เป็นผู้มีคดีความเป็นส่วนตัว
กับผู้ประกอบกิจการพลังงานในช่วงเวลาดังกล่าว” นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากการเปิดเผยรายละเอียด
เกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียของกรรมการสรรหา ว่า

กรณีที่ ๑ ในช่วงสองปีที่ผ่านมา กรรมการสรรหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ
เคยถือหุ้นหรือถือหุ้น เคยดำรงตำแหน่งหรือดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในบริษัทพลังงาน

กรณีที่ ๒ ในช่วงสองปีที่ผ่านมา กรรมการสรรหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ
เคยดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของชุมชน

^{*} ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๙/๓๘ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๘ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานด้านการบริหารในบริษัทพลังงาน แต่เป็นกรรมการที่ได้รับการคัดเลือกโดยผ่านขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กำหนดในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าและแต่งตั้งโดยภาครัฐ เพื่อทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการดำเนินการของโรงไฟฟ้า หรือดำรงตำแหน่งเป็นผู้ตรวจการสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งจากคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อเป็นตัวแทนในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรับเรื่องร้องเรียนด้านสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้า

การมีส่วนได้เสียเชิงธุรกิจกับผู้ประกอบกิจการพลังงานของกรรมการสรรหาฯ ตามกรณี ๑ และ ๒ ถือเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สำนักงาน กกพ.) โดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงาน ปลัดกระทรวงและสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน) และผู้แทนสำนักงาน กกพ. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว จะเห็นได้ว่าได้บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสรรหาไว้สองส่วน ส่วนแรก เป็นกรณีตามมาตรา ๑๔^๒ วรรคเก้า ที่บัญญัติให้กรรมการสรรหาต้องมีคุณสมบัติและ

^๒มาตรา ๑๔ ในการแต่งตั้งกรรมการ ให้รัฐมนตรีเสนอชื่อคณะกรรมการสรรหาคนหนึ่ง มีจำนวนไม่เกินต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งให้ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม หรือเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวนสี่คน

(๒) ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นผู้ประกอบกิจการพลังงาน จำนวนหนึ่งคน

(๓) ผู้แทนสภาวิศวกร จำนวนหนึ่งคน

(๔) ผู้แทนของอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำนวนหนึ่งคน

(๕) ผู้แทนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวนหนึ่งคน

(๖) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ไม่น้อยกว่าห้าปี ด้านคุ้มครองผู้บริโภค หรือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือด้านพลังงาน จำนวนหนึ่งคน

ในกรณีที่ไม่สามารถหาผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งตาม (๑) ได้ครบจำนวนให้แต่งตั้งจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือตำแหน่งที่เทียบเท่าในส่วนราชการอื่นที่เห็นสมควรแทนจำนวนที่ขาด

กรรมการสรรหาจะต้องเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียเชิงธุรกิจกับผู้ประกอบกิจการพลังงานของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะในช่วงสองปีที่ผ่านมาให้สาธารณชนทราบและต้องไม่เป็นผู้มีอคติความเป็นส่วนตัวกับผู้ประกอบกิจการพลังงานในช่วงเวลาดังกล่าว

กรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการสรรหาเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสรรหา

การคัดเลือกผู้แทนตาม (๔) และ (๖) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรี

ประกาศกำหนด

ให้สำนักงานทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการคัดเลือกกรรมการ

ให้กรรมการสรรหาได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด กรรมการสรรหาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓

ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓^๓ ซึ่งเป็นการกำหนดให้กรรมการสรรหาต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามในลักษณะเดียวกับกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และส่วนที่สอง กรณีตามมาตรา ๑๔ วรรคสาม ความตอนท้าย^๔ ที่บัญญัติให้กรรมการสรรหาต้องไม่เป็นผู้มีความเป็นส่วนตัวกับผู้ประกอบกิจการพลังงานในช่วงเวลาสองปีที่ผ่านมา ดังนั้น การพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสรรหาจึงต้องพิจารณาตามมาตรา ๑๔ วรรคสาม และมาตรา ๑๔ วรรคเก้า ประกอบกับ มาตรา ๑๓

ประเด็นที่สอง เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ มาตรา ๑๔ วรรคสาม บัญญัติให้กรรมการสรรหาจะต้องเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียเชิงธุรกิจกับผู้ประกอบกิจการพลังงานของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะในช่วงสองปีที่ผ่านมาให้สาธารณชนทราบ นั้น เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของกรรมการสรรหาในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว แต่มิได้เป็นบทบัญญัติห้ามการมีส่วนได้เสียเชิงธุรกิจกับผู้ประกอบกิจการพลังงาน จึงมิได้เป็นลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหา ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ในเรื่องเสร็จที่ ๕๒๑/๒๕๕๔^๕ ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงจากการเปิดเผยข้อมูลของกรรมการสรรหาตามกรณีที่ ๑ และกรณีที่ ๒ หรือมีกรณีอื่นใดซึ่งปรากฏในเวลาต่อมาอันอาจเป็นเหตุให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้นั้นไม่เป็นกลางจึงย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจ

^๓มาตรา ๑๓ กรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๔) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง

(๕) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๖) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ

(๗) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๘) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๙) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(๑๐) ไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปี ในวันที่ได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดหุโชน

(๑๑) ไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๑๒) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๑๓) ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๑๔) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๘๖๖ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานผู้เสนอชื่อคณะกรรมการสรรหาและคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาที่จะพิจารณาดำเนินการเปลี่ยนแปลงได้ตามที่เห็นสมควร

อนึ่ง การที่มาตรา ๑๔ วรรคสาม ข้างต้น บัญญัติให้กรรมการสรรหาต้องเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียเชิงธุรกิจกับผู้ประกอบกิจการพลังงาน มีความมุ่งหมายที่จะให้เกิดความโปร่งใสและสาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสรรหาซึ่งมีลักษณะดังกล่าวนี้ ก็ต้องพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักความเป็นกลางและไม่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกันในเรื่องที่พิจารณา โดยหากมีเหตุต้องห้ามหรือมีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง กรรมการสรรหาผู้นั้นจะทำการพิจารณาในเรื่องนั้นไม่ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓^๖ และมาตรา ๑๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๖๘

^๖มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง

(๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(๕) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๗มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี

(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม