

บันทึก

เรื่อง การตีความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๕๖

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๒๖๙๔/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๐๒ ส่งปัญหาของกระทรวงเกษตรขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๕๖ ว่าผู้อำนวยการองค์การสะพานปลาเป็นพนักงานหรือไม่ และต้องห้ามมิให้เป็นกรรมการองค์การสะพานปลาหรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แยกผู้อำนวยการกับพนักงานไว้โดยให้ความหมายต่างกันว่า ผู้อำนวยการ หมายความว่า ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา พนักงาน หมายความว่า พนักงานองค์การสะพานปลา และในมาตรา ๒๔ ก็กล่าวแยกไว้อีก จึงแยกผู้อำนวยการและพนักงานไว้ให้เห็นว่าต่างกัน ดังนี้ผู้อำนวยการจึงไม่เป็นพนักงาน

๒. ส่วนปัญหาที่ว่า ผู้อำนวยการต้องห้ามมิให้เป็นกรรมการหรือไม่นั้นจริงอยู่ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา มีบทบัญญัติมาตรา ๑๓ ห้ามแต่เพียงผู้มีลักษณะเป็นพนักงาน หรือมีส่วนได้เสียในสัญญาเกี่ยวกับองค์การสะพานปลา มิให้เป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการ โดยไม่ได้บัญญัติห้ามผู้อำนวยการไว้อย่างชัดแจ้ง แต่ข้อความในพระราชบัญญัติทั้งหมดหาได้แสดงเจตนาจะให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการไม่ ในมาตรา ๑๑ กิติ มาตรา ๒๕ กิติ ไม่พูดถึงเรื่องให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งเหมือนดังในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๓๑ และพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๓๒ ซึ่งทั้งสองพระราชบัญญัติให้ผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการ แล้วแต่กรณี เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๒๒ นั้นกล่าวว่า จะตั้งผู้อำนวยการเป็นกรรมการก็ได้ ทั้งหมดนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าการแยกกระหว่างกรรมการและผู้อำนวยการเป็นต่างบุคคลกัน และถ้าจะให้บุคคลคนเดียวเป็นได้ทั้งสองตำแหน่ง ก็น่าจะบัญญัติอย่างชัดเจนไว้ในพระราชบัญญัตินั้น ๆ ดังที่พระราชบัญญัติทั้งสามได้บัญญัติไว้ แต่พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา ห้ามมิให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการในพระราชบัญญัติทั้งสามดังกล่าว มาตรา ๒๖ ของพระราชบัญญัตินี้ก็กำหนดเพียงให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารกิจการขององค์การตามนโยบายและระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมาย และมีระเบียบข้อบังคับว่า ในการประชุมดำเนินกิจการของคณะกรรมการองค์การสะพานปลาทุกครั้ง

ผู้อำนวยการมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมชี้แจงแสดงความคิดเห็นในรายละเอียดต่างๆ ต่อที่ประชุม (หนังสือกระทรวงเกษตร ที่ ๖๙๓๗/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๐๒) ฉะนั้น จึงดูเป็นว่า ขณะพิจารณาพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา ผู้บัญญัติกฎหมายเห็นว่าไม่มีความสำคัญ อย่างไรก็ดี เพื่อให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการด้วยเหมือนดังที่พระราชบัญญัติการรถไฟ และพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์เห็นความสำคัญ อนึ่ง การปฏิบัติขององค์การสะพานปลาแต่ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาจนบัดนี้ก็นับเป็นเวลา ๖ ปีแล้ว เปลี่ยนกรรมการกันมาหลายชุด ก็ยังไม่เห็นความสำคัญว่าผู้อำนวยการนั้นควรได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ เพียงมามองเห็นความสำคัญกันในขณะนี้เท่านั้น จะคิดไปว่าเมื่อพระราชบัญญัติไม่ห้ามการตั้งแล้วก็ตั้งได้ คิดอย่างนี้ก็ได้ แต่อาจจะมี การกล่าวแย้งได้ว่าฝ่าฝืนต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนั้นไป ดังนั้นถ้าไม่ประสงค์จะให้มีการกล่าวแย้งค้านดังนี้ ก็ควรแก้กฎหมายเสีย บัญญัติลงไปให้ชัดว่าผู้อำนวยการเป็นกรรมการได้ จะเป็นโดยตำแหน่งหรือโดยแต่งตั้งแล้วแต่จะเห็นควร

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย

(นายหยุด แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๐๒

(คำแปล)

ความเห็นของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย

ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายเห็นพ้องกับกรรมการร่างกฎหมาย (กอง ๔) ว่า แม้เวลาจะได้ล่วงเลยมาหลายปีแล้วก็ตาม ในขณะนี้ก็ควรต้องวินิจฉัยให้ชัดเจนลงไปว่า ผู้อำนวยการจะเป็นกรรมการได้หรือไม่ เพราะเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ปัญหานี้ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่

ปัญหานี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายซึ่งทางรัฐบาลต้องวินิจฉัยว่าเป็นการสมควรหรือไม่ที่จะให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการ (โดยตำแหน่งหรือโดยการแต่งตั้ง) ดังที่ได้มีนโยบายอยู่แล้วในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ และพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗

หากว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะดำเนินการตามแบบพระราชบัญญัติทั้งสามนั้น (ซึ่งผู้อำนวยการเป็นกรรมการด้วย) ก็มีทางอยู่สองทาง (ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทางเลือกปฏิบัติของรัฐบาล) คือ

(ก) แก้พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลาโดยเพิ่มบทบัญญัติลงให้ชัดเจนว่าให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการ (ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติทั้งสามนั้น) หรือ

(ข) ถู้อีกสำคัญในข้อที่ว่า ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลาไม่ได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาโดยนัยนี้ ดังที่ได้อธิบายไว้ในตอนต้นของบันทึกของคณะกรรมการแล้ว ผู้อำนวยการซึ่งไม่เป็น “พนักงาน” ตามความหมายของพระราชบัญญัติ (บทนิยามของมาตรา ๓) ก็จะต้องห้ามมิให้เป็นกรรมการตามมาตรา ๑๓ ไม่โดยเหตุนี้ผู้บัญญัติกฎหมายจึงเห็นเป็นการฟุ่มเฟือยที่จะบัญญัติไว้เป็นพิเศษอีกว่าให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการ

พิชาญ บุลยง

๓ สิงหาคม ๒๕๐๒