

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๑๓๕๒๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๑๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งตำแหน่ง เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ฯลฯ เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจต่างๆ จะอยู่ในบังคับของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติว่าผู้ใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินสามแห่งมิได้ เพียงใดหรือไม่ นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑) สำหรับกรรมการซึ่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง โดยต้องมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดและต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด มีวาระอยู่ในตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด และคณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ออกได้ กรรมการรัฐวิสาหกิจซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งนี้ย่อมอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยแน่ชัด คือ จะดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจเกินสามแห่งมิได้ อนึ่งเนื่องจากกรรมการประเภทนี้เป็นกรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นเฉพาะบุคคลโดยเจาะจง บุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติ ฯลฯ มีวาระอยู่ในตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด และคณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ออกได้ ในการแต่งตั้งกรรมการประเภทนี้ จึงสมควรแต่งตั้งโดยระบุชื่อบุคคลโดยเจาะจง ไม่สมควรแต่งตั้งโดยระบุตำแหน่ง

๒) สำหรับกรรมการซึ่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบัญญัติโดยระบุตำแหน่งให้เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) มีความเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗ บัญญัติว่า “ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินสามแห่งมิได้” และมาตรา ๔ บัญญัตินิยามคำว่า “กรรมการ” ไว้ว่า “กรรมการ หมายความว่า กรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการและรองประธานกรรมการด้วย” ดังนั้นความในมาตรา ๗ ซึ่งบัญญัติโดยใช้คำว่า “ผู้ใด” นั้น โดยปกติแล้วต้องแปลความหมายว่าใช้บังคับถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจทุกประเภท

^๑ มาตรา ๗ ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินสามแห่งมิได้

ไม่ว่าจะเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้แต่งตั้งตำแหน่ง เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ฯลฯ เป็นกรรมการ หรือกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตามในการตีความดังกล่าวนี้ ก็ได้คำนึงถึงหลักที่ว่า “ถ้าในบทบัญญัติมีข้อความ (context) แสดงให้เห็นเป็นอย่างหนึ่งอย่างใด ก็ถือว่าเป็นอย่างนั้น” แต่ในพระราชบัญญัตินี้ก็หาได้มีข้อความแสดงให้เห็นว่าหมายถึงกรรมการเพียงประเภทหนึ่งประเภทใดเท่านั้นไม่

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงความมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้ ดังที่ปรากฏในหมายเหตุ^๒ ซึ่งแจ้งเหตุผลของการตราพระราชบัญญัตินี้ที่ปรากฏในราชกิจจานุเบกษากับข้อความทั้งหมดในพระราชบัญญัตินี้ แสดงว่ากฎหมายประสงค์จะกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานของกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะในการดำรงตำแหน่งกรรมการหลายรัฐวิสาหกิจ อันเป็นเหตุหนึ่งให้การดำเนินกิจการไม่เจริญเท่าที่ควร จึงได้กำหนดไว้ในมาตรา ๗ มิให้ดำรงตำแหน่งเกินสามแห่ง ความประสงค์ดังนี้ ย่อมมุ่งหมายถึงทั้งกรรมการโดยตำแหน่งตามกฎหมาย และกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งด้วย เพราะการดำรงตำแหน่งกรรมการหลายแห่งเกินควรย่อมทำให้รัฐวิสาหกิจไม่เจริญได้ทำนองเดียวกัน

สำหรับในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการเกินสามแห่ง ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ดังที่กล่าวไว้ในมาตรา ๒^๓ นั้น เป็นที่เห็นได้โดยแน่นอนว่า ต้องใช้มาตรา ๗ บังคับโดยตลอด

แต่ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการเกินสามแห่งก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับนั้นผลจะเป็นอย่างไร เห็นว่าคงถือตามหลักที่ว่า “กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังนอกจากจะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินั้น”

สำหรับในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการเกินสามแห่งนั้น มาตรา ๑๓ ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ใดดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินกว่าที่กำหนดในมาตรา ๗ ให้ผู้นั้นลาออกจากตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจหนึ่งรัฐวิสาหกิจใดภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้ามิได้ลาออก ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งครั้งล่าสุดตามลำดับในวันที่ครบกำหนดหนึ่งเดือน” แม้ในมาตรานี้จะมีได้กล่าวไว้ว่าเกินกว่าที่กำหนดในมาตรา ๗ ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้แต่ก็ได้กล่าวไว้ว่าให้ผู้นั้นลาออกภายในหนึ่ง

^๒ หมายเหตุ - เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยองค์การของรัฐบาลและกฎหมายว่าด้วยกิจการที่เป็นของรัฐได้บัญญัติถึงจำนวนกรรมการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการและพนักงานไว้แตกต่างกัน นอกจากนี้กฎหมายยังเปิดช่องให้แต่งตั้งบุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจได้หลายวิสาหกิจ สภาพการดังกล่าวเป็นเหตุหนึ่งให้การดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร สมควรกำหนดให้ระบบกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๓ มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

เดือนนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับซึ่งแสดงว่าเกินก่อนวันที่ใช้พระราชบัญญัตินี้ ฉะนั้น จึงต้องถือว่ามาตรา ๑๓ นี้ใช้เฉพาะแก่กรณีเกินกว่าสามแห่งก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๓ นี้ใช้คำว่า “ผู้ใดดำรงตำแหน่งกรรมการ” นั้น จะหมายความถึงทั้งกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งด้วยฉะนั้นหรือ ในข้อนี้เห็นว่าไม่ใช่เช่นนั้น ทั้งนี้ ก็โดยคำนึงถึงหลักที่ว่า “ถ้าในบทบัญญัติมีข้อความ (context) แสดงให้เห็นเป็นอย่างหนึ่งอย่างใด ก็ถือว่าเป็นอย่างนั้น” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า “ตามหลักบังคับการแปลความในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ต้องตีความตามตัวอักษรและความเข้าใจธรรมดา เว้นแต่จะมีเหตุผลอันเป็นหลักฐานมั่นคงแสดงว่าอาจตีความเป็นอย่างอื่น” ในมาตรา ๑๓ นี้ได้บัญญัติให้ลาออก และถ้าไม่ลาออกก็ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งกรรมการ ฯลฯ ดังนี้เห็นว่า บุคคลที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งนั้นสามารถลาออกได้ และพ้นจากตำแหน่งกรรมการตามบทมาตราที่มักกล่าวไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งบัญญัติถึงกรณีที่กรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งกรรมการโดยลาออก และคณะรัฐมนตรีก็แต่งตั้งบุคคลอื่นให้เป็นกรรมการต่อไปได้ แต่สำหรับกรรมการโดยตำแหน่ง เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ฯลฯ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบัญญัติให้เป็นกรรมการนั้น ปัญหาว่าจะทำกิริยาลาออก และมีผลพ้นจากตำแหน่งกรรมการได้หรือไม่ ในข้อนี้เห็นว่าจะลาออกก็ไม่ได้ และจะพ้นจากตำแหน่งกรรมการก็ไม่ได้ ทั้งนี้ ก็เพราะว่าตามตำแหน่งย่อมมีอยู่เป็นประจำถาวรตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งบัญญัติให้ตำแหน่งนั้น ๆ มี ถ้าจะไม่มีหรือสูญไปก็มีอยู่ทางเดียวเท่านั้นคือมีกฎหมายบัญญัติให้ยุบเลิกตำแหน่งนั้นเสีย อนึ่ง คำว่า “กรรมการโดยตำแหน่ง” (cx officio) หมายความว่าที่มีภาวะเป็นกรรมการนั้นก็ด้วยอำนาจแห่งตำแหน่งของผู้นั้น (by virtue of one's office or position) เมื่อตำแหน่งยังมีอยู่ยังไม่ยุบเลิกก็คงเป็นกรรมการอยู่อย่างนั้น ถ้าจะลองสมมุติว่า มีรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งซึ่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นบัญญัติให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังขอลาออกโดยผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลังลงนามในหนังสือขอลาออก ดังนี้เห็นว่ก็ไม่ทำให้ปลัดกระทรวงการคลังพ้นจากตำแหน่งกรรมการได้ เพราะกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นบัญญัติให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการ ยังมีอยู่ เว้นแต่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นจะได้บัญญัติให้ยกเลิกปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการเสีย หรือมีกฎหมายบัญญัติให้ยุบเลิกตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลังเสีย ถ้าจะลองถือว่าปลัดกระทรวงการคลังพ้นจากตำแหน่งกรรมการก็จะทำให้องค์ของคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจขาดไปหนึ่งตำแหน่ง คณะกรรมการนั้นก็จะไม่สมบูรณ์เป็นคณะกรรมการตามที่กฎหมายจัดตั้งวิสาหกิจนั้นบัญญัติไว้ ถ้าสมมุติว่ารัฐบาลไม่ประสงค์จะให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจนั้น เช่น เห็นว่าจะขัดต่อความเจริญของรัฐวิสาหกิจ ก็มีทางเดียวคือแก้ไขมาตรานั้นเสียใหม่ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แล้วแต่กรณี ที่จัดตั้งวิสาหกิจนั้น ๆ

อนึ่ง ถ้าจะแก้การดำรงตำแหน่งเกินสามแห่งโดยปลัดกระทรวงมอบให้รองปลัดกระทรวงไปทำการเป็นกรรมการจะได้หรือไม่ ในข้อนี้เห็นว่ไม่ได้ เพราะตามกฎหมายว่าด้วย

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปลัดกระทรวงมีอำนาจมอบได้เฉพาะการปฏิบัติราชการเท่านั้น^๕ งานของรัฐวิสาหกิจหาใช้ราชการไม่ใช่งานของนิติบุคคลส่วนหนึ่งตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อนึ่ง การมอบให้ผู้ใดไปทำการแทนปลัดกระทรวงก็หาได้ทำให้ปลัดกระทรวงเปลี่ยนเป็นตำแหน่งอื่นหรือไม่ใช่ตำแหน่งปลัดกระทรวงเป็นผู้ปฏิบัติราชการไม่ อาศัยเหตุผลเป็นหลักฐานดังกล่าวแล้วนี้ จึงเห็นว่า ย่อมจะต้องตีความว่า มาตรา ๑๓ ใช้สำหรับกรณีกรรมกรอื่นที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเท่านั้นหาได้หมายความว่าความถึงกรรมกรโดยตำแหน่งด้วยไม่

ตามปกติย่อมเป็นการยากที่จะบัญญัติกฎหมายโดยไม่มีข้อบกพร่องซึ่งทำให้มีความสงสัยและต้องตีความ แต่ถ้ายิ่งมีข้อบกพร่องมากก็ยิ่งยุ่งยากมากทั้งการตีความกฎหมายและในการปฏิบัติตามกฎหมาย พระราชบัญญัตินี้มีข้อบกพร่องทำให้มีความสงสัยและต้องตีความโดยมีข้อเคลือบคลุมสงสัยอยู่ไม่น้อย จึงไม่พินิจที่จะมีการตีความเป็นอย่างอื่นผิดกับความเห็นที่ได้เสนอนี้ แม้จะได้ตีความดังเสนอนี้ก็อาจมีผลขัดแย้งเป็นปัญหาต่อไปอีก และไม่สะดวกแก่การปฏิบัติบางประการได้ ฉะนั้น ถ้าจะได้มีการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดตรงกับความประสงค์และให้มีความสะดวกคล่องตัวในการปฏิบัติ ก็จะเป็นการสมควร

(ลงชื่อ) ส. โทตระกิตย์

(นายสมภพ โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๕ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๘

ข้อ ๔๐ ในกรณีที่มิทรงปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือมีทั้งรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงจะมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงก็ได้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดกระทรวงหลายคน ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ปลัดกระทรวงจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดกระทรวงจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองปลัดกระทรวงปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้อธิบดีในสังกัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวง ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๑๘

บันทึกความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างน้อย เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

ตามที่กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓ ฝ่ายข้างมาก ซึ่งประกอบด้วย หลวงอรรถโกวิทที พลโท ประดิษฐ์ สุนทรารชุน และนายไอศด โกติน มีความเห็นว่า ตามสภาพแล้ว กรรมการโดยตำแหน่งจะลาออกหรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้ โดยตีความว่า มาตรา ๑๓ ดังกล่าวใช้บังคับแก่กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเท่านั้น ไม่ใช่บังคับแก่กรรมการโดยตำแหน่งนั้น

กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓ ฝ่ายข้างน้อย ซึ่งประกอบด้วย พระนิติการณ ประสม และนายจิต เศรษฐบุตร ไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นดังกล่าว โดยมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ นิยามคำว่า กรรมการ ไว้ว่า กรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึง ประธานกรรมการและรองประธานกรรมการด้วย ดังนี้ กรรมการ ย่อมหมายความถึงกรรมการทุกประเภท และโดยนัยเดียวกันตามความในมาตรา ๗ ที่บัญญัติว่า ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินสามตำแหน่งมิได้ ก็ต้องแปลความหมายว่า ใช้บังคับถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่ง กรรมการในรัฐวิสาหกิจโดยแต่งตั้งตำแหน่งเป็นกรรมการ เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ตลอดไปถึง ผู้ที่เป็นกรรมการโดยกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งด้วยทั้ง ๒ ประเภท ข้อความดังกล่าวนี้ย่อม ใช้บังคับแก่คำว่า กรรมการที่กล่าวไว้ในบทมาตรานี้ ในพระราชบัญญัตินี้ โดยมีความหมายถึง กรรมการทั้ง ๒ ประเภท เช่นเดียวกันทุกแห่ง แต่อย่างไรก็ดี ถ้าบทมาตราใดในพระราชบัญญัตินี้ ประสงค์จะมีให้ใช้บังคับหรือให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดหรือกรรมการประเภทใดโดยเฉพาะแล้ว ย่อมจะต้องกล่าวระบุไว้ชัดแจ้งตามความประสงค์ในบทมาตรานั้นๆ เช่น ในมาตรา ๕ กล่าวระบุไว้ไม่ให้ใช้ความใน (๑) บังคับแก่กรรมการชาวต่างประเทศที่รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อผูกพัน หรือตามลักษณะของกิจการ และในมาตรา ๘ วรรค ๒ และวรรค ๓ เรื่องการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการคราวละไม่เกิน ๓ ปี ก็ได้บัญญัติให้ใช้บังคับเฉพาะแก่กรรมการที่มีใช้ กรรมการโดยตำแหน่งและมีให้ใช้บังคับแก่กรรมการของบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นเป็นต้น ฉะนั้น ถ้าหากมาตรา ๗ ประสงค์จะให้ใช้บังคับแต่เฉพาะกรรมการที่ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งเท่านั้นไม่ใช่บังคับถึงกรรมการโดยตำแหน่ง ในมาตรา ๗ จะต้องบัญญัติระบุไว้โดยชัดแจ้งตามความประสงค์เช่นนั้น

ที่นี้จะกล่าวถึงมาตรา ๑๓ ซึ่งเป็นบทที่จะบริหารมาตรา ๗ ให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายต่อไป มาตรา ๑๓ ตอนหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ใดดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจเกินกว่าที่กำหนดในมาตรา ๗ ให้ผู้นั้นลาออกจากตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจหนึ่งรัฐวิสาหกิจใดภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ดังนั้นอาจมีปัญหาคืออาจกล่าวได้ว่า การลาออกของกรรมการโดยตำแหน่งไม่อาจลาออกได้ เพราะได้แต่งตั้งขึ้นโดย

บทบัญญัติของกฎหมาย ความข้อนี้ก็มีเหตุผลอยู่ แต่ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจนี้ ในมาตรา ๘ (๒) ว่า กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก ก็ต้องหมายความว่า กรรมการโดยตำแหน่งย่อมลาออกได้ถ้ากฎหมาย ๒ บทนี้ขัดกัน ก็ต้องถือตามกฎหมายที่ตราออกมาภายหลัง แต่อย่างไรก็ดี มาตรา ๑๓ ยังบัญญัติต่อไปอีกว่า ถ้ามิได้ลาออกให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งครั้งหลังสุดตามลำดับในวันที่ครบกำหนดหนึ่งเดือน ดังนี้ จึงเห็นว่ากรรมการทั้ง ๒ ประเภท อยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ และย่อมพ้นจากตำแหน่งไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓ นี้

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายในการที่ตราพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ นี้ขึ้น ก็เพื่อจำกัดบุคคลคนเดียวมิให้ดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจมากเกินไปโดยมิได้คำนึงว่าเป็นกรรมการโดยแต่งตั้งตำแหน่งหรือกรรมการที่ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เพราะการเปิดช่องให้บุคคลคนเดียวดำรงตำแหน่งกรรมการได้หลายรัฐวิสาหกิจ เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร จึงได้กำหนดไว้ว่า คนหนึ่งให้เป็นได้ไม่เกิน ๓ ตำแหน่ง วัตถุประสงค์ข้อนี้เห็นว่าย่อมมุ่งหมายให้บังคับใช้แก่กรรมการรัฐวิสาหกิจทั้ง ๒ ประเภท ซึ่งรวมทั้งผู้ที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ฯลฯ ด้วย

แต่ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กล่าวนี้ อาจยังผลให้เกิดความไม่คล่องตัวในการทำกิจการรัฐวิสาหกิจบางประเภท หรือขัดแย้งกับบทบัญญัติที่ตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อาทิ

ก. เมื่อกรรมการโดยตำแหน่งลาออกหรือต้องออกตามมาตรา ๑๓ ซึ่งต้องหมายความว่าตำแหน่งกรรมการออก ดังนี้ อาจมีผลขัดแย้งหรือลบล้างพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่ตั้งตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจนั้นขึ้น และทำให้บทบัญญัตินั้นในพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจไร้ผล โดยการลาออกหรือต้องออกของกรรมการตามมาตรา ๑๓

ข. การที่กรรมการโดยตำแหน่งบางตำแหน่งต้องออกไปตามมาตรา ๑๓ อาจทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นขาดบุคคลสำคัญ ๆ ควบคุมตามนโยบายของรัฐบาล หรือไม่มีกรรมการครบตามที่พระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่ตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นกำหนดไว้ หรือไม่มีกรรมการครบองค์คณะตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจนั้น

จึงเป็นปัญหาที่รัฐบาลจะพิจารณาแก้ไขต่อไป

พระนิติการณ์ประสม

นายจิต เศรษฐบุตร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๑๘ □