

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่วนจังหวัด
กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

กรรมการค้าภายใน ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ๐๔๐๑/๑๙๔๖ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด โดยมีข้อเท็จจริงว่า เนื่องจากมีผู้ว่าราชการจังหวัดบางจังหวัดอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกคำสั่งแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ขึ้นใหม่โดยยกเลิกคำสั่งเดิมทั้ง ๆ ที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้เดิมยังดำรงตำแหน่งไม่ครบตามวาระ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งตามคำสั่งใหม่ส่วนใหญ่ก็เคยดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามคำสั่งเดิม กรรมการค้าภายในเห็นว่า กรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้เพราะพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๒ (๓) กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระได้เฉพาะในกรณีที่กรรมการผู้นั้นมีความประพฤติเสื่อมเสียเท่านั้น กรรมการค้าภายในจึงได้มีหนังสือแจ้งไปยังจังหวัดเพื่อจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ต่อมาพาณิชย์จังหวัดบางจังหวัดได้มีความเห็นแย้งว่า ความเห็นของกรรมการค้าภายในไม่ถูกต้องเพราะการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นอำนาจเฉพาะตัวของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีสิทธิพิจารณาตามความเหมาะสมและจำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงเป็นผลดีแก่ราชการและประชาชน

กรรมการค้าภายในจึงขอให้พิจารณาว่า ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจยกเลิกคำสั่งเดิมซึ่งแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ทั้ง ๆ ที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้เดิมยังดำรงตำแหน่งไม่ครบตามวาระ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรรมการค้าภายใน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว มีความเห็นว่า ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้มีว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้อำนาจตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ สั่งให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามที่เห็นสมควร ได้หรือไม่ สำหรับประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันแล้ว เห็นได้ว่า การที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะสั่งให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระนั้น กฎหมายได้เขียนไว้เป็นสองแบบ คือ แบบที่หนึ่งกำหนดไว้แต่เพียงว่า ให้ผู้แต่งตั้งมีอำนาจสั่งให้

ออก ผู้แต่งตั้งจึงมีอำนาจสั่งให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งได้ตามที่เห็นสมควร^๑ และแบบที่สองได้กำหนดเงื่อนไขในการสั่งให้ออกเป็นการบังคับดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งไว้ เช่น ให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย เป็นต้น^๒ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ใช้วิธีการแบบที่สอง กล่าวคือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะสั่งให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งได้เฉพาะเมื่อมีกรณีตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นเท่านั้น

ตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๙^๓ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่วนจังหวัด จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน และตามความใน มาตรา ๑๑^๔ กำหนดให้

^๑ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๑๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีอำนาจแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี ให้ออก

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐

มาตรา ๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่งกรรมการหรือที่ปรึกษาพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) นายกรัฐมนตรีให้ออก

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๑๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๕ ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๖ ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๙ ในจังหวัดหนึ่งนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการส่วนจังหวัด กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการส่วนจังหวัด” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งกับ พาณิชย์จังหวัดเป็นกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ในจังหวัดนั้น

ให้พาณิชย์จังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการส่วนจังหวัด

^๔ มาตรา ๑๑ ให้กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๗ หรือมาตรา ๙ อยู่ในตำแหน่งคราว

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และมาตรา ๑๒ (๓)^๔ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระได้หากปรากฏว่ามีความประพฤติเสื่อมเสีย

จากบทบัญญัติดังกล่าวโดยลำดับมานี้ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้อำนาจให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบกำหนดวาระได้จะต้องมีเหตุเข้าอยู่ในลักษณะที่กฎหมายบัญญัติไว้ คือในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีความประพฤติเสื่อมเสียตามมาตรา ๑๒ (๓) แต่สำหรับกรณีที่หาหรือมานี้ ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดซึ่งแต่งตั้งไว้เดิม และออกคำสั่งแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดใหม่ขึ้นแทน ในขณะที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้เดิวยังดำรงตำแหน่งไม่ครบตามวาระ หาใช่เป็นเพราะเหตุที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิผู้ใดมีความประพฤติเสื่อมเสียไม่ เพราะฉะนั้นการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นนั้น จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้จะถือว่าการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นพ้นจากตำแหน่งเพราะเห็นว่ามีมีความประพฤติเสื่อมเสียทั้งหมด ก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะเดิมที่ถูกสั่งให้ออกได้รับการแต่งตั้งให้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่หลายคน เป็นการแสดงให้เห็นว่าการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ยกเลิกคำสั่งเดิมและมีคำสั่งแต่งตั้งใหม่มิได้อาศัยเหตุที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีความประพฤติเสื่อมเสียกรณีนี้จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๒ (๓)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ สั่งยกเลิกคำสั่งเดิมซึ่งแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ทั้ง ๆ ที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้เดิวยังดำรงตำแหน่งไม่ครบวาระ

ละสองปี

ในกรณีที่กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่งให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนหรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

^๔ มาตรา ๑๒ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๗ หรือมาตรา ๙ พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) คณะรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อม

เสีย

๑.ล๑

๑.ล๑

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๔

ข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
ประกอบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒)
เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนดราคาสินค้า
และป้องกันการผูกขาด (กรณีคำสั่งจังหวัดสมุทรปราการ)

ตามที่กรมการค้าภายในได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ สั่งยกเลิกคำสั่งเดิมซึ่งแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแล้วแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ทั้ง ๆ ที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้เดิมยังดำรงตำแหน่งไม่ครบวาระ หรือไม่ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้วินิจฉัยแล้วเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจสั่งโดยอาศัยมาตรา ๙ เพราะการสั่งให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๓) คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกได้เฉพาะกรณีที่มีความประพฤติดีเสื่อมเสีย และการใช้อำนาจสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด (สมุทรปราการ) ในเรื่องนี้เป็นการใช้บังคับกฎหมาย

เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ย่อมมีผลต่อคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้ส่งไปแล้ว”โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอให้ข้อสังเกตโดยสรุปเพื่อประกอบการพิจารณา ดังต่อไปนี้

(๑) การที่กฎหมายได้บัญญัติจำกัดกรณีการออกจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้โดยเฉพาะอย่างชัดแจ้งตามมาตรา ๑๒^๑ ก็เพราะกฎหมายมีเจตนารมณ์จะให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร ตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ โดยผู้ดำรงตำแหน่งไม่จำต้องกังวลต่อการให้ออกจากตำแหน่งโดยปราศจากเหตุผล ดังนั้น แม้ว่ากฎหมายจะระบุให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา ๙)^๒ ก็จริง แต่ก็ได้หมายความว่า ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะสั่งให้

^๑ มาตรา ๑๒ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๗ หรือมาตรา ๙ พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย
 (๒) ลาออก
 (๓) คณะรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย
 (๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
 (๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

^๒ มาตรา ๙ ในจังหวัดหนึ่งนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนด

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิออกจากตำแหน่งใน “เวลา” ใดก็ได้ หรือเพราะ “เหตุ” ใดๆ ก็ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการสั่งให้ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในกฎหมาย(มาตรา ๑๒)

(๒) ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด (หรือคณะรัฐมนตรี) มาตรา ๑๒ (๓) ได้กำจัด “เวลา” และ “เหตุ” ของการสั่งไว้ คือ จะสั่งให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ ต้องเป็นเหตุเพราะ “มีความประพฤติเสื่อมเสีย” เท่านั้น

อันที่จริง คำว่า “ความประพฤติเสื่อมเสีย” ย่อมมีความหมายได้กว้างขวาง และตราบใดที่ทางราชการยังไม่ได้กำหนดเป็นแนวทางพิจารณาว่ากรณีอย่างใดจะถือได้ว่าเป็น “ความประพฤติเสื่อมเสีย” หรือตราบใดที่สถาบันทางฝ่ายปกครอง (เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา) ยังไม่ได้วินิจฉัยกรณีที่เคยเป็นปัญหาในเรื่องนี้ให้เป็นบรรทัดฐานแล้ว ตราบนั้นความหมายของคำว่า “ความประพฤติเสื่อมเสีย” ว่าจะได้แก่การอย่างใดบ้าง จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งการนั่นเอง

ดังนั้น ในกรณีที่เป็นปัญหาของจังหวัดสมุทรปราการ^๓ นี้ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เคยมาประชุมโดยมิได้ยื่นใบลา ผู้มีอำนาจสั่งการก็ย่อมมีเหตุผลที่จะใช้ดุลพินิจสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระโดยเห็นว่าผู้นั้นมีความประพฤติเสื่อมเสียได้ แต่สำหรับข้อเท็จจริงอย่างอื่น เช่น การอ้างว่าผู้ได้รับแต่งตั้งมีความรู้ความสามารถไม่เหมาะสม เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการ หรือย้ายที่อยู่ (โดยยังมาประชุมอยู่) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าย่อมไม่สามารถอ้างเป็นเหตุเพื่อสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๒ (๓) ได้ ทั้งนี้ เพราะเมื่อได้มีการแต่งตั้งบุคคลนั้นให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาแล้ว ย่อมต้องยอมรับว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ คือมีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นกรรมการได้แล้ว และความรู้ความสามารถนี้ย่อมไม่สูญหายไปได้ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ สำหรับกรณีการย้ายที่อยู่ (โดยผู้นั้นยังมาประชุมอยู่) ย่อมเห็นได้ชัดว่า ผู้นั้นมิได้มีการประพฤติเสื่อมเสียแต่อย่างใด

(๓) ก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิผู้ใดพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ผู้มีอำนาจสั่งน่าจะกำหนดวิธีการปฏิบัติที่สามารถยืนยันได้ว่าผู้มีอำนาจสั่งได้ดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ถือได้ว่าพิจารณาและยืนยันข้อเท็จจริงที่แสดงว่าบุคคลดังกล่าวได้มี “ความประพฤติเสื่อมเสีย” นั้นแล้ว จึงจะสั่งการ

(๔) โดยที่จังหวัดสมุทรปราการได้มีการสั่งการในเรื่องนี้ (โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย) ไปแล้ว ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาถึงปัญหาข้อกฎหมาย ๒ ประการ คือ

ราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการส่วนจังหวัด” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง กับพาณิชย์จังหวัดเป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ^๓ ในจังหวัดนั้น

ให้พาณิชย์จังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการส่วนจังหวัด

^๓ ปรากฏในหนังสือสำนักงานพาณิชย์จังหวัดสมุทรปราการ ที่ สป.๒๔/๖๕๗ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๒๔

(๔.๑) คำสั่ง (ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย) ดังกล่าว จะมีผลบังคับเพียงใดหรือไม่ และ

(๔.๒) หากคำสั่งดังกล่าวเสียไปและไม่มีผลบังคับมาตั้งแต่ต้นแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะมีผลเพียงใดหรือไม่

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเรียนว่า ปัญหากฎหมายดังกล่าวทั้งสองนั้น ขณะนี้ยังไม่มีกรณีวินิจฉัยที่มีหลักแน่นอน และแม้ว่าจะมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ในบางเรื่องก็ยังไม่มีความแน่นอนว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะสามารถนำมาใช้เป็นหลักทั่วไปได้ในทุก ๆ เรื่อง (โดยไม่เกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นบริการสาธารณะ) ดังนั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่า ส่วนราชการก็ดีหรือผู้มีอำนาจสั่งการตามกฎหมายก็ดี ย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจเลือกวิธีทางสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหานี้ได้ตามที่จะพิจารณาเห็นสมควร และน่าที่จะเลือกวิธีทางที่นำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ได้น้อยที่สุด เช่น อาจพิจารณามีคำสั่งใหม่ให้ถูกต้องสำหรับกรรมการบางท่านโดยเฉพาะ ที่เข้าเงื่อนไขข้อเท็จจริงตามมาตรา ๑๒ (๓) โดยจะสั่งให้มี “ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง” ตามที่เห็นสมควรก็ได้ ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตาม คำสั่งที่ได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแต่ครั้งแรก (ที่ชอบด้วยกฎหมาย) นั้นย่อมคงต้องถือว่าใช้บังคับอยู่ และวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒีย่อมต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งครั้งแรกโดยชอบด้วยกฎหมาย นั้น

จริงอยู่ การมีคำสั่งใหม่ไม่ว่าในทางใด ๆ อาจไม่สามารถเลี่ยงปัญหาข้อกฎหมายที่จะตามมาได้ทั้งหมด แต่หากจะมีปัญหาข้อกฎหมายเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติแล้ว ก็ขอได้แจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบด้วยเพื่อจะได้พิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาและพัฒนาหลักกฎหมายที่วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ(หลักกฎหมายปกครอง)ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ว่า เมื่อตนได้ปฏิบัติโดยชอบแล้วจะไม่เกิดการกล่าวหาว่าตนกระทำความผิดกฎหมายได้ในภายหลัง

จึงขอเรียนมาเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการต่อไปตามแต่จะเห็นสมควร

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๒๔