

บันทึก

เรื่อง ฐานะและสิทธิได้รับเบี้ยประชุมของผู้รักษาการแทนรองผู้อำนวยการ
องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในคณะกรรมการบริหารกิจการของ
องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๔๐๑/๔๒๔ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว พ.ศ. ๒๕๐๑ มาตรา ๑๔ กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการรองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ที่ปรึกษาซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกมีจำนวนไม่เกินเจ็ดคน ฯลฯ และตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๑๒/๓๓๔๕๒ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๒๓ เรื่อง การเบิกจ่ายเบี้ยกรรมการรัฐวิสาหกิจ ข้อ ๒ กำหนดว่า “ในกรณีกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยระบุตำแหน่ง ถ้ามิได้เข้าประชุมด้วยตนเอง ผู้ไปประชุมแทนซึ่งมีอำนาจหน้าที่แทนตามกฎหมายย่อมอยู่ในข่ายที่จะได้รับเบี้ยกรรมการ” นั้น

คณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้มีคำสั่งที่ ๕/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๔ แต่งตั้งนายวิศิษฐ์ วัชรขจร ผู้จัดการองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว สาขาขอนแก่น เป็นผู้รักษาการแทนหัวหน้ากองการตลาดและรักษาการแทนรองผู้อำนวยการอีกตำแหน่งหนึ่ง โดยผู้รักษาการแทนมีอำนาจทำหน้าที่แทนตามกฎหมาย และได้เข้าร่วมประชุมแทนรองผู้อำนวยการในฐานะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตลอดมาตั้งแต่มีคำสั่งให้รักษาการแทนแต่เนื่องจากพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจพ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๔ กำหนดบทนิยามคำว่า “พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ฯลฯ และมาตรา ๕ บัญญัติว่า “กรรมการของรัฐวิสาหกิจนอกจากจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย ฯลฯ” และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวฯ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ต้องห้ามมิให้แต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการรองผู้อำนวยการ หรือที่ปรึกษา” โดย (๓) ของมาตราดังกล่าวกำหนดว่า “เป็นพนักงานหรือคนงาน”

ดังนั้น จึงมีปัญหาคือข้อหานี้

๑. นายวิศิษฐ์ วัชรขจร รักษาการแทนรองผู้อำนวยการ มีอำนาจหน้าที่กระทำการแทนรองผู้อำนวยการ จะเข้าร่วมประชุมแทนรองผู้อำนวยการในฐานะกรรมการในการประชุมคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้หรือไม่ และเมื่อเข้าร่วมประชุมแล้วจะมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมหรือไม่

๒. เมื่อพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลบังคับใช้แล้ว

๒.๑ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และที่ปรึกษาขององค์การอุตสาหกรรม
ท่องเที่ยว ยังคงมีสภาพเป็นกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวหรือไม่

๒.๒ ถ้าพนักงานขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้รับการแต่งตั้งเป็น
ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หรือที่ปรึกษา จะต้องลาออกจากการเป็นพนักงานก่อนหรือไม่
และเวลาการทำงานจะนับต่อเนื่องกันไปได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวด้วยแล้ว มีความเห็น
ดังนี้

ปัญหาที่หนึ่งที่หรือว่า ผู้รักษาการแทนรองผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรม
ท่องเที่ยวมีอำนาจเข้าร่วมประชุมแทนรองผู้อำนวยการในคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การ
อุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้หรือไม่ และจะมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมหรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราช
กฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวฯมิได้บัญญัติเรื่องผู้รักษาการแทนรองผู้อำนวยการ
และมีได้บัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการแทนรองผู้อำนวยการไว้ดังเช่นกรณีของ
ผู้อำนวยการ แต่เมื่อพิจารณามาตรา ๒๓^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งบัญญัติให้รอง
ผู้อำนวยการเป็นผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการในกรณีที่ผู้อำนวยการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ และให้
ผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการมีอำนาจและหน้าที่อย่างเดียวกับผู้อำนวยการ เว้นแต่อำนาจและ
หน้าที่ของผู้อำนวยการในฐานะกรรมการ แล้ว ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ว่ากฎหมาย
ประสงค์จะให้ตำแหน่งกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นตำแหน่ง
เฉพาะตัวซึ่งไม่อาจมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ ดังนั้น ผู้รักษาการแทนรอง
ผู้อำนวยการจึงย่อมจะไม่มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่แทนรองผู้อำนวยการในฐานะกรรมการบริหาร
กิจการขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้เช่นกัน เมื่อผู้รักษาการแทนรองผู้อำนวยการไม่มี
อำนาจปฏิบัติหน้าที่แทนรองผู้อำนวยการในฐานะกรรมการได้แล้วก็ย่อมจะไม่อาจเข้าร่วมประชุม
แทนรองผู้อำนวยการในฐานะกรรมการได้ และย่อมไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นสมควร
กล่าวไว้ด้วยว่า เมื่อได้พิจารณาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวพ.ศ. ๒๕๐๑
แล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการบริหารกิจการ
ขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีอำนาจแต่งตั้งผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการในกรณีที่ไม่มีรอง

^๑มาตรา ๒๓ เมื่อผู้อำนวยการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ถ้ามีรอง
ผู้อำนวยการ ให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้รักษาการแทน ถ้าไม่มีรองผู้อำนวยการให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้รักษา
การแทน

ให้ผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการมีอำนาจและหน้าที่อย่างเดียวกับผู้อำนวยการ เว้นแต่อำนาจ
และหน้าที่ของผู้อำนวยการในฐานะกรรมการ

ผู้อำนวยการเท่านั้น โดยมีได้บัญญัติให้มีอำนาจแต่งตั้งผู้รักษาการแทนรองผู้อำนวยการแต่อย่างใด จริงอยู่อาจมีการอาศัยอำนาจทั่วไปเพื่อแต่งตั้งผู้รักษาการแทนตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งได้ แต่ผู้แต่งตั้งผู้รักษาการก็ต้องเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตำแหน่งนั้น ๆ อยู่ก่อน ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๒๐^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว พ.ศ. ๒๕๐๑ แล้วจะเห็นว่า ได้บัญญัติให้การแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้อำนวยการเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ในกรณีที่ตำแหน่งรองผู้อำนวยการว่างลง และจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนรองผู้อำนวยการแล้ว อำนาจในการแต่งตั้งก็ย่อมเป็นของรัฐมนตรีเช่นเดียวกับการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการ

ปัญหาที่สองในประเด็นที่หนึ่งที่หาถือว่า ตามมาตรา ๑๕ (๓)^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๓ บัญญัติห้ามมิให้แต่งตั้งพนักงานเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หรือที่ปรึกษา และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๔ ขึ้นใช้บังคับ โดยมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้คำว่า “พนักงาน” หมายความว่ารวมถึงผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ และที่ปรึกษาด้วย ดังนั้น จึงมีปัญหาว่าผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และที่ปรึกษาขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจะยังคงเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวหรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดคุณสมบัติและ

^๒มาตรา ๒๐ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการรองผู้อำนวยการ และที่ปรึกษาด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

^๓มาตรา ๑๕ ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ต้องห้ามมิให้แต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการหรือที่ปรึกษา คือ

(๑) มีส่วนได้เสียในสัญญา กับ อ.ย.หรือในกิจการที่จะกระทำให้แก่ อ.ย.ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่จะเป็นเพียงหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบของหุ้นส่วนจำกัดหรือผู้ถือหุ้นของบริษัทจำกัดที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นนั้น

(๒) เป็นผู้ประกอบกิจการค้าใด ๆ อันมีสภาพอย่างเดียวกันและเป็นการแข่งขันกับกิจการของ อ.ย. ไม่ว่าทำเพื่อประโยชน์ของตนหรือเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นหรือเป็นหุ้นส่วนไม่จำกัดความรับผิดชอบประกอบกิจการอันมีสภาพอย่างเดียวกันและแข่งขันกับกิจการของ อ.ย.

(๓) เป็นพนักงานหรือคนงาน

(๔) เป็นผู้ไม่มีสัญชาติไทย

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ล๑

“ล๑

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ และให้รวมตลอดถึงที่ปรึกษาคณะกรรมการ ที่ปรึกษา รัฐวิสาหกิจ เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันแต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจด้วย

“ล๑

“ล๑

ลักษณะต้องห้ามของกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งและในส่วนที่เกี่ยวกับการการของวิสาหกิจนั้นก็มุ่งหมายที่จะใช้บังคับเฉพาะกับการการของวิสาหกิจที่ได้รับแต่งตั้งเท่านั้น ส่วนการการที่เป็นโดยตำแหน่งย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งวิสาหกิจนั้น ๆ โดยเฉพาะที่จะกำหนดว่าผู้ดำรงตำแหน่งใดบ้างเป็นการการ คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ จะมีอย่างไร่อมเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดตำแหน่งเหล่านั้นอันเป็นเรื่องที่อยู่นอกขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานวิสาหกิจ ด้วยเหตุผลดังกล่าวกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานวิสาหกิจจึงไม่นำมาใช้กับผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และที่ปรึกษา ซึ่งเป็นการการโดยตำแหน่งตามมาตรา ๑๕^๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว พ.ศ. ๒๕๐๑ ดังนั้น บุคคลเหล่านั้นจึงยังคงเป็นการการในคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ส่วนปัญหาที่สองในประเด็นที่สองที่หาหรือว่า ถ้าพนักงานขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หรือที่ปรึกษาจะต้องลาออกจากความเป็นพนักงานก่อนหรือไม่ และจะนับเวลาการทำงานต่อเนื่องกันไปได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานวิสาหกิจ^๖ บัญญัติให้ “พนักงาน” หมายความว่ารวมถึงผู้อำนวยการ และที่ปรึกษาของวิสาหกิจด้วยก็ตาม แต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว^๗ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ (๓)^๘ ว่าห้ามมิให้แต่งตั้งพนักงานเป็นผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หรือที่ปรึกษา กรณีนี้จึงต้องบังคับตามกฎหมายเฉพาะนั้น โดยไม่อาจอ้างถึงกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานวิสาหกิจ ดังนั้น การแต่งตั้งพนักงานขององค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้เป็นผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หรือที่ปรึกษา จึงกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะพ้นจากการเป็นพนักงานเสียก่อน และเมื่อพ้นจากการเป็นพนักงานแล้วจึงไม่อาจนำเวลาการทำงานในขณะที่เป็นพนักงานมานับต่อเนื่องกับเวลาการทำงานในตำแหน่งของผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หรือที่ปรึกษาได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

“มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.ย. คณะหนึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการที่ปรึกษาซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และการการอื่นอีกมีจำนวนไม่เกินเจ็ดคนซึ่งในกรรมการอื่นนี้ให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการร่วมด้วยคนหนึ่งคน

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและการการอื่นรวมทั้งผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔), ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓), ข้างต้น

ปฏิบัติราชการแทน เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๖