

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ
ในคณะกรรมการส่งเสริมแรงงานไทยไปต่างประเทศอันเป็น
คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี

กรมแรงงานมีหนังสือ ที่ มท ๑๑๑๒/๘๐๕๔ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๑ ถึง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ ๒/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๔
มกราคม ๒๕๓๑ แต่งตั้งนายสุนทร นิลเกตุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองคาย เป็น
กรรมการในฐานะผู้แทนผู้จ้างงานภาคเอกชนในคณะกรรมการส่งเสริมแรงงานไทยไป
ต่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๒๙
ให้มีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารแรงงานไทยไป
ต่างประเทศ แก้ไขปัญหาและข้อขัดข้องของการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับ
การจัดส่งคนงานไทยไปต่างประเทศ ทบทวนมาตรการและหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้เอกชน
จัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ พิจารณาโอกาสและความเป็นไปได้ในการให้ความช่วยเหลือ
ทางการเงินแก่คนงานไทยซึ่งจะเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ติดตามประเมินผลการดำเนินงาน
การบริหารแรงงานไทยในต่างประเทศ และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือ
คณะกรรมการปฏิบัติงานตามความจำเป็น โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะเสนอความคิดเห็นต่อ
กระทรวงมหาดไทยและได้รับเบี้ยประชุมจากงบประมาณของกรมแรงงาน แต่เนื่องจากการแต่งตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวรายนี้มีปัญหาเกี่ยวเนื่องกับ
มาตรา ๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็น ๒ ประการ คือ

๑. เนื่องจากคณะกรรมการส่งเสริมแรงงานไทยไปต่างประเทศเป็นคณะกรรมการ
ที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี อยู่ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย โดยได้รับเบี้ยประชุมจาก
หน่วยราชการ หากพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา ๙๗ (๑) และข้อยกเว้นวรรคท้ายตามมาตรา
ดังกล่าว ซึ่งไม่ให้ใช้บังคับแก่กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่ง
กฎหมาย หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการในกรณีที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการ
การเมือง จึงพิจารณาได้ว่า คณะกรรมการส่งเสริมฯ นั้นน่าจะเข้าตามความในบทบัญญัติมาตรา
๙๗ (๑) และมีได้อยู่ในข้อยกเว้นดังกล่าว การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่ง
กรรมการในคณะกรรมการดังกล่าว จึงขัดต่อความในมาตรา ๙๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

๒. การพิจารณา ว่าการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นการดำรงตำแหน่ง
หรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๙๗ หรือไม่ นั้น อาจพิจารณาได้ว่า การดำรงตำแหน่ง
หรือหน้าที่ในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ น่าจะหมายความว่า การดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่

ตามกฎหมาย เช่น การดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะอธิบดีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ การดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นต้น ซึ่งหากยินยอมให้มีการดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ดังกล่าวได้ ก็จะเป็นการยอมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเข้าร่วมในงานของฝ่ายบริหารอันเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย แต่ตำแหน่งหรือหน้าที่ที่ได้รับอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่หลักในการประสานงานและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศต่อฝ่ายบริหาร ไม่มีอำนาจแทรกแซงต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง นอกจากนี้เงินเบี้ยประชุมเป็นเงินที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐจ่ายให้เป็นการตอบแทนแก่กรรมการในคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุมทุกคน ไม่จำกัดเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เงินเบี้ยประชุมจึงไม่น่าจะถือได้ว่าเป็นเงินหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ได้รับจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐเป็นพิเศษ แต่เป็นเงินหรือประโยชน์ที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติตามความหมายในมาตรา ๙๗ (๑) ดังนั้น การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๙๗

โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาด้านกฎหมาย กรมแรงงานจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมแรงงาน)เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๙๗ (๑)^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๙๗ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง

(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น

(๒) ไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญหรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการที่

นั้น มุ่งหมายถึงการห้ามดำรงตำแหน่งในฐานะเป็นกรรมการด้วย เพราะถ้ามาตรา ๙๗ (๑) ไม่ประสงค์จะให้หมายถึงการดำรงตำแหน่งกรรมการแล้ว ความในวรรคท้ายของมาตรา ๙๗ คงจะไม่บัญญัติเป็นข้อยกเว้นสำหรับการดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการที่จะไม่อยู่ในบังคับของมาตรานี้ไว้ เฉพาะกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินในกรณีที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง เท่านั้น

สำหรับกรณีที่เป็นปัญหาในเรื่องนี้ ปรากฏว่า คณะกรรมการส่งเสริมแรงงานไทยไปต่างประเทศเป็น คณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งขึ้นตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย^๒ มิใช่เป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติให้แต่งตั้งขึ้น และคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ มีผู้แทนส่วนราชการและผู้แทนภาคเอกชนเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาปัญหาและกำหนดหลักเกณฑ์การจัดส่งคนงานไทยไปทำงานที่ต่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน โดยกรรมการจะได้รับเบี้ยประชุมจากเงินงบประมาณของกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ฉะนั้น ลักษณะการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยโดยตรงด้วยเหตุนี้ การที่กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง^๓ แต่งตั้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง เป็นกรรมการในฐานะผู้แทนผู้จัดหางานภาคเอกชนของคณะกรรมการส่งเสริมแรงงานไทยไปต่างประเทศ จึงเป็นการแต่งตั้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่เป็นกรรมการในหน่วยราชการ โดยมีใช่เป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเฉพาะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นจึงไม่อาจดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวได้ ตามนัยมาตรา ๙๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินในกรณีที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง

ความใน (๒) มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาอยู่ก่อนได้รับเลือกตั้ง

^๒ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๒/๒๓๑๕๑ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๒๙ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

^๓ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๓๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๓๑