

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการของหอการค้าจังหวัดหนองคาย
ตามพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.๒๕๐๙

กรรมการค้าภายในได้มีหนังสือ ที่ พณ ๐๔๐๗/๒๖๒๒ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรรมการค้าภายในมีปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ เกี่ยวกับข้อบังคับและการรับจดทะเบียนกรรมการหอการค้าจังหวัด โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. นายทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดหนองคายได้มีหนังสือหาเรียนนายทะเบียนกลางหอการค้า (อธิบดีกรรมการค้าภายใน) เกี่ยวกับข้อบังคับและการรับจดทะเบียนกรรมการของหอการค้าจังหวัดหนองคาย รวม ๓ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ ข้อบังคับข้อ ๒๕ ของหอการค้าจังหวัดหนองคายที่กำหนดว่า "ถ้าตำแหน่งกรรมการอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวข้อ ๒๔ วางลง เนื่องจากเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ คณะกรรมการอาจเลือกตั้งจากสมาชิกสามัญคนใดคนหนึ่งขึ้นเป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่วางลงก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้กรรมการที่เข้ามาแทนจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน" เป็นข้อบังคับที่ขัดต่อมาตรา ๒๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ ที่กำหนดให้ "คณะกรรมการหอการค้าจังหวัดประกอบด้วยกรรมการซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกสามัญ" หรือไม่ และข้อบังคับดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ได้หรือไม่เพียงใด

ประเด็นที่ ๒ หากข้อบังคับข้อ ๒๕ ของหอการค้าจังหวัดหนองคายขัดต่อกฎหมาย ไม่มีผลบังคับใช้ แต่เป็นข้อบังคับซึ่งจดทะเบียนไว้แล้วนายทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดจะสั่งยกเลิกข้อบังคับดังกล่าวได้หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ กรณีคณะกรรมการหอการค้าจังหวัดหนองคายได้มีมติให้นายสมศักดิ์ คุณเจริญ เป็นกรรมการแทนกรรมการที่ลาออก และหอการค้าจังหวัดฯ ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนกรรมการ นายทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดจะพิจารณาจดทะเบียนให้ได้หรือไม่

๒. นายทะเบียนกลางหอการค้า ได้มีหนังสือตอบข้อหารือของนายทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดหนองคาย ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ มาตรา ๒๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ กำหนดให้การเลือกกรรมการเป็นอำนาจเฉพาะของที่ประชุมใหญ่ การที่ข้อบังคับข้อ ๒๕ ของหอการค้าจังหวัดหนองคาย ให้คณะกรรมการเป็นผู้เลือกกรรมการจึงขัดหรือไม่ถูกต้องตามความมุ่งหมายของกฎหมาย ส่วนข้อบังคับดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ได้หรือไม่ นั้น ปัญหาข้อกฎหมายในลักษณะทำนองเดียวกันนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะมีผลบังคับเพียงใดหรือไม่ ไว้ว่า "ขณะนี้ยังไม่มีกรณีวินิจฉัยที่มีหลักแน่นอน

จึงเห็นว่าส่วนราชการก็ดี หรือผู้มีอำนาจสั่งการตามกฎหมายก็ดี อาจใช้ดุลพินิจเลือกวิธีทางสั่งการ เพื่อแก้ไขปัญหานี้ได้ตามที่จะพิจารณาเห็นสมควร และน่าจะเลือกวิธีทางที่นำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ให้น้อยที่สุด” ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ นายทะเบียนจึงควรประสานเป็นการภายในให้หอการค้าจังหวัดหนองคายแก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ประเด็นที่ ๒ การที่มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ กำหนดให้นายทะเบียนพิจารณาข้อบังคับหรือสั่งให้แก้ไขข้อบังคับก่อนรับจดทะเบียน ย่อมแสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งให้นายทะเบียนตรวจสอบข้อบังคับมิให้ขัดต่อกฎหมาย และหากเห็นว่าข้อบังคับขัดต่อกฎหมาย ก็กำหนดห้ามรับจดทะเบียนข้อบังคับนั้น ดังนั้น เมื่อนายทะเบียนได้รับจดทะเบียนข้อบังคับหอการค้าจังหวัดแล้ว ย่อมเป็นการรับรองว่าข้อบังคับนั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ จึงมิได้บัญญัติให้นายทะเบียนสั่งยกเลิกข้อบังคับไว้ นายทะเบียนจึงไม่มีอำนาจยกเลิกข้อบังคับที่ได้จดทะเบียนไว้แล้ว

ประเด็นที่ ๓ เนื่องจากการเลือกตั้งกรรมการที่กระทำโดยมติคณะกรรมการหอการค้า เป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ จึงมีผลให้การเลือกตั้งกรรมการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจึงไม่มีอำนาจบริหารหอการค้า นายทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดหนองคายจึงควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยประสานกับหอการค้าจังหวัดหนองคาย ให้จัดประชุมใหญ่ขึ้นแล้วเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการหอการค้าได้เลือกไว้ให้ที่ประชุมใหญ่มีมติเลือกเป็นกรรมการ แล้วนำมาจดทะเบียนต่อนายทะเบียนต่อไป

๓. นายทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดหนองคายได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาข้อกฎหมายของสำนักงานกลางทะเบียนหอการค้าให้หอการค้าจังหวัดหนองคายทราบ และพิจารณาดำเนินการ

๔. ต่อมานายทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดหนองคาย ได้มีหนังสือแจ้งนายทะเบียนกลางหอการค้าว่า หอการค้าจังหวัดหนองคายมีความเห็นแย้งการพิจารณาของนายทะเบียนกลางหอการค้า ดังนี้

๔.๑ ข้อบังคับข้อ ๒๕ ของหอการค้าจังหวัดหนองคายไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.๒๕๐๙

๔.๒ กรณีหอการค้าจังหวัดไม่ยินยอมแก้ไขข้อบังคับตามที่นายทะเบียนสั่งแก้ไข ถือว่าหอการค้าจังหวัดหนองคายสามารถกระทำได้

๔.๓ กรณีที่นายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนกรรมการเพราะเหตุผลกรณีที่ยังมีข้อยุติ ไม่ทำให้อำนาจบริหารกิจการค้าของกรรมการท่านนั้นเสียไป ตรานใดที่คณะกรรมการหอการค้ายังให้สัตยาบันในการกระทำนั้น ๆ

๕. หอการค้าจังหวัดหนองคายได้มีหนังสือหารือหอการค้าไทย กรณีนายทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดหนองคายไม่รับจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๓๘ ของหอการค้าจังหวัดหนองคาย โดยให้ตัดข้อความในร่างข้อ ๒๐ ที่

ระบุว่า “คณะกรรมการอาจตั้งสมาชิกสามัญคนใดคนหนึ่งให้เป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างลงก็ได้” ออก ด้วยเหตุผลว่ากรรมการต้องมาจากการเลือกตั้งในที่ประชุมใหญ่สมาชิก ซึ่งในเรื่องนี้ หอการค้าจังหวัดหนองคายเห็นว่า ร่างข้อบังคับดังกล่าวมิได้ขัดต่อพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ แต่อย่างใด จึงขอให้หอการค้าไทยพิจารณาว่าร่างข้อบังคับข้อ ๒๐ ขัดต่อพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ หรือไม่ และขอให้กรรมการค้าภายในหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ได้ข้อยุติที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

๖. หอการค้าไทย ได้มีหนังสือขอให้กรรมการค้าภายในพิจารณาทบทวนความเห็นเกี่ยวกับข้อบังคับของหอการค้าจังหวัดหนองคายเพื่อมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่หอการค้าจังหวัดทุกจังหวัดด้วย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว กรรมการค้าภายในและหอการค้าจังหวัดหนองคายมีความเห็นแย้งกันในประเด็นข้อกฎหมาย และหอการค้าจังหวัดหนองคายได้ยืนยันในความเห็นของตน ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติที่จะใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติของสำนักงานกลางทะเบียนหอการค้า สำนักงานทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัด และหอการค้าจังหวัด กรรมการค้าภายใน จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. ข้อบังคับข้อ ๒๕ ของหอการค้าจังหวัดหนองคาย ขัดต่อมาตรา ๒๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ หรือไม่ และข้อบังคับดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ได้หรือไม่เพียงใด

๒. หากข้อบังคับข้อ ๒๕ ของหอการค้าจังหวัดหนองคาย ขัดต่อกฎหมายไม่มีผลบังคับใช้ แต่เป็นข้อบังคับซึ่งนายทะเบียนรับจดทะเบียนไว้แล้ว นายทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดจะมีอำนาจสั่งยกเลิกหรือให้แก้ไขข้อบังคับดังกล่าวได้หรือไม่ หากได้จะใช้อำนาจตามมาตราใด และกรณีนายทะเบียนสั่งยกเลิกหรือให้แก้ไขข้อบังคับแล้ว แต่หอการค้าจังหวัดหนองคายไม่ปฏิบัติตาม นายทะเบียนจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป

๓. กรณีคณะกรรมการหอการค้าจังหวัดหนองคายได้มีมติให้นายสมศักดิ์ คุณเจริญ เป็นกรรมการแทนกรรมการที่ลาออก นายสมศักดิ์ คุณเจริญ จะมีอำนาจดำเนินการของหอการค้าจังหวัดหนองคายหรือไม่ และหากหอการค้าจังหวัดหนองคายได้ยื่นคำขอจดทะเบียนกรรมการดังกล่าว นายทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดจะพิจารณารับจดทะเบียนให้ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรรมการค้าภายใน) และผู้แทนหอการค้าไทย แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่ ๑ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๔ (๑)^๑ แห่งพระราชบัญญัติหอการค้า

^๑ มาตรา ๒๔ ให้มีคณะกรรมการหอการค้า ดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการหอการค้าจังหวัดประกอบด้วยกรรมการซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกสามัญ มีจำนวนตามข้อบังคับของหอการค้าจังหวัดนั้น

พ.ศ.๒๕๐๙ บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าให้คณะกรรมการหอการค้าจังหวัดประกอบด้วยกรรมการซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกสามัญ มีจำนวนตามข้อบังคับของหอการค้าจังหวัดนั้น ดังนั้น ข้อบังคับของหอการค้าจังหวัดที่ออกตามมาตรา ๒๔ (๑) จึงต้องเป็นไปตามและไม่ขัดหรือแย้งกับ บทบัญญัติมาตรา ๒๔ (๑) ที่กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่เป็นผู้เลือกตั้งกรรมการ เมื่อข้อบังคับของหอการค้าจังหวัดหนองคาย พ.ศ.๒๕๒๑ ข้อ ๒๕^๒ กำหนดให้คณะกรรมการหอการค้าจังหวัดเป็นผู้เลือกตั้งกรรมการจากสมาชิกสามัญขึ้นเป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างลงได้ ข้อบังคับดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามและขัดและแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๒๔ (๑) และไม่มีผลใช้บังคับ

ประเด็นที่ ๒ เห็นว่า เมื่อข้อบังคับหอการค้าจังหวัดหนองคาย พ.ศ.๒๕๒๑ ข้อ ๒๕ ไม่เป็นไปตามและขัดและแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๒๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหอการค้า การที่นายทะเบียนได้รับจดทะเบียนข้อบังคับดังกล่าวไว้ ก็ไม่มีผลทำให้ข้อบังคับดังกล่าวมีผลใช้บังคับได้ นายทะเบียนจึงต้องแจ้งให้หอการค้าจังหวัดหนองคายดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของหอการค้าจังหวัดหนองคายให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

ประเด็นที่ ๓ เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการหอการค้าจังหวัดหนองคายไม่มีอำนาจเลือกตั้งสมาชิกสามัญเป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างลงได้ เนื่องจากข้อบังคับข้อ ๒๕ ของหอการค้าจังหวัดหนองคายไม่เป็นไปตามและขัดและแย้งกับพระราชบัญญัติหอการค้าฯ จึงไม่มีผลใช้บังคับ มติของคณะกรรมการหอการค้าจังหวัดหนองคายที่ให้นายสมศักดิ์ คุณเจริญ เป็นกรรมการแทนกรรมการที่ลาออก จึงเป็นมติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นายสมศักดิ์ คุณเจริญ จึงไม่มีฐานะเป็นกรรมการและไม่มีอำนาจดำเนินกิจการของหอการค้าจังหวัดหนองคาย ดังนั้น นายทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดหนองคายจะรับจดทะเบียนนายสมศักดิ์ คุณเจริญ เป็นกรรมการของหอการค้าจังหวัดหนองคายไม่ได้ หากหอการค้าจังหวัดหนองคายให้หรือยอมให้บุคคลอื่นที่มีใช้กรรมการดำเนินกิจการในหน้าที่ของกรรมการตามมาตรา ๒๙ (๙)^๓ แห่งพระราชบัญญัติหอการค้าฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจสั่งให้กรรมการทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๔๐^๔ หรือสั่งให้เลิกหอการค้าได้ตามมาตรา ๔๓ (๔)^๕ แห่ง

^๒ ข้อ ๒๕ ถ้าตำแหน่งกรรมการอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวข้อ ๒๔ ว่างลงเนื่องเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระ คณะกรรมการอาจเลือกตั้งจากสมาชิกสามัญคนใดคนหนึ่งขึ้นเป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างลงก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้กรรมการที่เข้ามาแทนจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

^๓ มาตรา ๒๙ ภายใต้อำนาจมาตรา ๒๔ ห้ามมิให้หอการค้ากระทำการใด ๆ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๙) ให้ หรือยอมให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่กรรมการดำเนินกิจการในหน้าที่ของกรรมการ

^๔ มาตรา ๔๐ เมื่อหอการค้ากระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๙ รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้กรรมการทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลออกจากตำแหน่งได้ ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการหรือกรรมการนั้นไม่มีสิทธิเป็นกรรมการหอการค้าอีก เว้นแต่จะพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ถูกรัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่ง

^๕ มาตรา ๔๓ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เลิกหอการค้าได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อปรากฏว่าการกระทำของหอการค้าผิดต่อกฎหมายหรือเป็นภัยต่อเศรษฐกิจความมั่นคงของประเทศ หรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

พระราชบัญญัติดังกล่าว

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๙

(๒) เมื่อหอการค้าปฏิบัติการณ์เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๙ และการกระทำนั้นเป็นการเสียหายอย่างร้ายแรง

(๓) เมื่อหอการค้าไม่สามารถดำเนินการต่อไป หรือหยุดดำเนินการตั้งแต่สองปีขึ้นไป

(๔) เมื่อปรากฏว่าหอการค้าให้ หรือยอมให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่กรรมการดำเนินการในหน้าที่ของกรรมการ

กรรมการของหอการค้าที่รัฐมนตรีสั่งให้เลิกตาม (๑) (๒) หรือ (๔) ผู้ใดซึ่งมีส่วนในการกระทำอันเป็นเหตุให้หอการค้านั้นถูกรัฐมนตรีสั่งให้เลิกไม่มีสิทธิเป็นกรรมการหอการค้าอีก เว้นแต่จะพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่รัฐมนตรีสั่งให้เลิกหอการค้านั้น.