

บันทึก

เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ กฟผ. ๘๔๑๐๐/๑๓๘๒๙ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๒ แต่งตั้งคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ชุดใหม่ทั้งคณะ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๖^๑ กำหนดให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่สำหรับกรรมการนั้น ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนดสองปี ให้กรรมการดังกล่าวออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก ส่วนพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๘^๒ กำหนดให้กรรมการของรัฐวิสาหกิจที่มีใช้กรรมการโดยตำแหน่งตามกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกา อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และตามมาตรา ๓^๓ กำหนดว่า บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน กฟผ.จึงถือปฏิบัติในเรื่องประธานกรรมการและกรรมการโดยให้อยู่ในตำแหน่งสามปีมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้งสองฉบับที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอาจก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินการเกี่ยวกับวาระของคณะกรรมการ กฟผ.ได้ ดังนั้น กฟผ.จึงขอหารือว่า

๑. ประธานกรรมการหรือกรรมการจะมีวาระอยู่ในตำแหน่งสามปีตามที่ กฟผ.ถือ

^๑ มาตรา ๑๖ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่สำหรับกรรมการนั้นในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนดสองปีให้กรรมการดังกล่าวออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก ถ้าไม่อาจหาจำนวนกึ่งหนึ่งได้ก็ให้กรรมการซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งต่อไปมีจำนวนมากกว่า

ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้

^๒ มาตรา ๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕

กรรมการของรัฐวิสาหกิจที่มีใช้กรรมการโดยตำแหน่งตามกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกาให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้

ความในวรรคสองมิให้ใช้บังคับแก่กรรมการของบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล

^๓ มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติกำหนดเกียติยศผู้ทำงานในองค์การของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๘

บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

ปฏิบัติจะเป็นการถูกต้องหรือไม่

๒. คำว่า “ในวาระเริ่มแรก” ในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๖ มีความหมายเพียงใด กล่าวคือ การจับสลากออกจากตำแหน่งกรรมการกึ่งหนึ่งนั้น ใช้บังคับสำหรับประธานกรรมการหรือกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งชุดแรกเท่านั้น ใช่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นับแต่เมื่อพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ใช้บังคับ กฟผ.ก็ได้ปฏิบัติตามแนวของมาตรา ๑๖ โดยมีกรรมการออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งและมีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่แทนกรรมการดังกล่าว ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ถอดถอนคณะกรรมการ กฟผ.ชุดเดิมทั้งคณะและแต่งตั้งคณะกรรมการ กฟผ.ชุดใหม่ทั้งคณะเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๒ และต่อมาก็ได้มีมติให้ถอดถอนคณะกรรมการ กฟผ.ชุดเดิมทั้งคณะและแต่งตั้งคณะกรรมการ กฟผ.ชุดใหม่ทั้งคณะอีกเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๒ และวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑)ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประธานกรรมการหรือกรรมการในคณะกรรมการ กฟผ.จะมีวาระการดำรงตำแหน่งกี่ปี นั้น เห็นว่า หลังจากที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ใช้บังคับแล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งหลายของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๓^๔ ที่บัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” แล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบของคณะกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจทั้งหลายเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมาตรา ๘^๕ วรรคสอง กำหนดให้กรรมการของรัฐวิสาหกิจซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งตามกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกาให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี เมื่อกฎหมายในเรื่องนี้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องการดำรงตำแหน่งกรรมการในรัฐวิสาหกิจไว้ว่าให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี การดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการ กฟผ.ซึ่งเป็นกิจการของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าว คือ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปีด้วย ดังนั้น การที่ กฟผ.ถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันโดยให้กรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี จึงเป็นการปฏิบัติที่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

ประเด็นที่สอง การจับสลากออกจากตำแหน่งกรรมการกึ่งหนึ่งตามมาตรา ๑๖ จะใช้บังคับกับคณะกรรมการ กฟผ.ที่ได้รับการแต่งตั้งชุดแรกเท่านั้น หรือไม่ เห็นว่า ความในมาตรา ๑๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ ตอนหนึ่งที่บัญญัติว่า “... แต่สำหรับกรรมการนั้น ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนดสองปี ให้กรรมการดังกล่าวออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก ถ้าไม่อาจหาจำนวนกึ่งหนึ่งได้ก็ให้กรรมการซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งต่อไปมีจำนวนมากกว่า ...” แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการ กฟผ.ว่า เพื่อให้การบริหารกิจการของ กฟผ.ต่อไปเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จึงไม่ต้องการให้กรรมการ กฟผ.พ้นจากตำแหน่งไปพร้อมกันทั้งคณะในคราวเดียวกัน แต่ให้พ้นจากตำแหน่งไปเพียงคราวละกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่านั้น โดยให้กรรมการ กฟผ.ชุดแรกจับสลากออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่ง ซึ่งหากได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์เช่นว่านั้นแล้ว กรรมการ กฟผ.ก็จะพ้นจากตำแหน่งตามวาระครึ่งละกึ่งหนึ่งสลับกันไป อันจะเป็นการสอดคล้องกับทบทบัญญัติรวมทั้งเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ การจับสลากออกจากตำแหน่งจำนวนกึ่งหนึ่งตามมาตรา ๑๖ จึงใช้บังคับกับคณะกรรมการ กฟผ.ชุดแรกเพียงชุดเดียวเท่านั้น

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า โดยที่ตามมาตรา ๑๗^๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ประธานกรรมการและกรรมการ กฟผ.พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะได้ ซึ่งเมื่อใดที่คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ (๓) ให้ประธานกรรมการและกรรมการ กฟผ.พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ก็จะมีผลทำให้ระบบที่มีอยู่เดิมที่ต้องการให้การบริหารกิจการเป็นไปอย่างต่อเนื่องโดยการให้กรรมการ กฟผ.พ้นจากตำแหน่งคราวละกึ่งหนึ่ง ต้องเสียไป ดังนั้น ในโอกาสต่อไปหากคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งกรรมการ กฟผ.ใหม่ทั้งคณะ สมควรที่ กฟผ.จะได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้กำหนดเป็นหลักการด้วยว่า เมื่อกรรมการ กฟผ.ได้ดำรงตำแหน่งมาแล้วครึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่ง สมควรปรับปรุงกรรมการกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้ออกจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลาก ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบดังกล่าวคงมีอยู่ต่อไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๖

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๗ มาตรา ๑๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๖ ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก

(๔) ตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๔ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕

เมื่อประธานกรรมการหรือกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการแทนได้

ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามวรรคสองอยู่ในตำแหน่งตามวาระของประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งตนแทน

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์
(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๕