

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งกรรมการ
ในคณะกรรมการองค์การสะพานปลา

องค์การสะพานปลา ได้มีหนังสือที่ กษ ๑๗๐๑/๔๔๓๙ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ท้าหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของ กรรมการในคณะกรรมการองค์การสะพานปลา สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๐ กระทรวงการคลังได้มีหนังสือถึงองค์การสะพานปลา^๑ แจ้งว่า การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี ๒๕๓๘ เพื่อจ่ายเป็นโบนัสให้แก่กรรมการองค์การสะพานปลาบางท่านอาจมีปัญหาข้อกฎหมาย เนื่องจากตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการองค์การสะพานปลา ลง วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๘ ได้แต่งตั้งนายเชิงชาย บุญยะพุทกนะ ตำแหน่งรองผู้อำนวยการ องค์การสะพานปลา ฝ่ายบริหาร รักษาการแทนผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา ซึ่งเป็นพนักงาน องค์การสะพานปลาให้เป็นกรรมการองค์การสะพานปลาโดยที่ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบ กิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๓๖ มิได้กำหนดให้ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลาเป็นกรรมการโดย ตำแหน่ง และตามมาตรา ๑๓ ของพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๓๖ ได้ กำหนดห้ามมิให้พนักงานเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการ กระทรวงการคลังจึงเห็นว่าปัญหานี้ เป็นปัญหาข้อกฎหมาย สมควรให้องค์การสะพานปลาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้ได้ข้อยุติ

ตามหนังสือดังกล่าว องค์การสะพานปลาได้แจ้งว่า องค์การสะพานปลาได้ พิจารณาข้อสังเกตของกระทรวงการคลังแล้ว มีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบ กิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๓๖ มาตรา ๓ ได้นิยามคำว่า “ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการ องค์การสะพานปลา และนิยามคำว่า “พนักงาน” หมายความว่า พนักงานองค์การสะพานปลา ดังนั้น เมื่อกฎหมายได้นิยามคำสองคำแตกต่างกันหรือไม่ให้รวมถึงกัน จึงไม่น่าจะแปลความว่า ผู้อำนวยการเป็นพนักงานองค์การสะพานปลา นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน สำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ ได้นิยามคำว่า “พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ...ฯลฯ ซึ่งองค์การสะพานปลาเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๓๖ เป็นกฎหมายเฉพาะที่ได้ให้นิยามคำว่า “ผู้อำนวยการ” ไว้ต่างหากแล้วจึงไม่น่าจะแปลความว่า “ผู้อำนวยการ” เป็นพนักงานองค์การสะพานปลาด้วย ฉะนั้น องค์การสะพานปลาจึงขอหารือ ปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

^๑ ปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๒๙.๒/๓๑๕๓๕ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๐ เรื่อง จัดสรรกำไรสุทธิประจำปี ๒๕๓๘ ขององค์การสะพานปลา

๑. ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๓ ได้
นิยามคำว่า “ผู้อำนวยการ” กับคำว่า “พนักงาน” ไว้ต่างหากแล้ว และตามพระราชบัญญัติ
คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็ได้นิยามคำว่า
“พนักงาน” ไว้เช่นกัน จะถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การสะพานปลาหรือผู้รักษาการ
แทนผู้อำนวยการองค์การสะพานปลาเป็นพนักงานองค์การสะพานปลาด้วย หรือไม่

๒. ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ได้แต่งตั้ง
ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลาเป็นกรรมการองค์การสะพานปลา และขณะนั้นนายเชิงชาย บุณ
ยะพุทกนะ รองผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา ฝ่ายบริหาร รักษาการแทนผู้อำนวยการองค์การ
สะพานปลา ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการองค์การสะพานปลาด้วย การแต่งตั้งกรรมการองค์การ
สะพานปลาและการปฏิบัติหน้าที่กรรมการองค์การสะพานปลาของนายเชิงชาย บุณยะพุทกนะ
รักษาการแทนผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา จะชอบด้วยพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพ
ปลา พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือไม่

๓. ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๘ ได้แต่งตั้งให้
นายเชิงชาย บุณยะพุทกนะ เป็นกรรมการองค์การสะพานปลาโดยชื่อ ซึ่งในขณะนั้น นายเชิงชาย
บุณยะพุทกนะ ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา ฝ่ายบริหารรักษาการแทน
ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา การแต่งตั้งดังกล่าวจะชอบด้วยพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการ
แพปลา พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้รับเรื่องดังกล่าวแล้ว และได้ส่งเรื่องให้
คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) พิจารณา

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) ใน
ชั้นแรก คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) มีความเห็นว่า เนื่องจากองค์การ
สะพานปลาเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และข้อหาหรือขององค์การสะพาน
ปลากรณีนี้มีความสำคัญที่สมควรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าสังกัดและ
เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๔๙๖ ให้ความเห็นก่อน จึง
มีมติขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้
ความเห็นในเรื่องดังกล่าว^๒

ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๒๐๓/๑๖๔๐๑ ลงวันที่
๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อหาหรือของ
องค์การสะพานปลาดังกล่าว สรุปความได้ว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วมี
ความเห็น ว่า เดิมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณามาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบ
กิจการแพปลา พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งกำหนดบทนิยามคำว่า “พนักงาน” ให้หมายความว่า พนักงาน
องค์การสะพานปลา และบทนิยามคำว่า “ผู้อำนวยการ” ให้หมายความว่า ผู้อำนวยการองค์การ

^๒ ปรากฏตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๖๗ ลงวันที่ ๒๖
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ และ ที่ นร ๐๖๐๑/๒๘๙ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๑

สะพานปลา โดยบทนิยามคำว่า “พนักงาน” มิได้กำหนดให้หมายความรวมถึงผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการ ดังนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเห็นว่าผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการไม่ต้องห้ามเป็นกรรมการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๔๖ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการเป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การสะพานปลาตลอดมา ต่อมาเมื่อมีการทักท้วงจากกระทรวงการคลังว่าหากพิจารณาบทนิยามคำว่า “พนักงาน” ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกำหนดบทนิยามคำว่า “พนักงาน” ให้หมายความรวมถึงผู้อำนวยการด้วย จะเห็นได้ว่าผู้อำนวยการองค์การสะพานปลามีลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการองค์การสะพานปลาตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้น ซึ่งจนถึงปัจจุบันยังมิได้มีการชี้ขาดในปัญหาดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามในประเด็นที่เกี่ยวกับการตีความคำว่า “พนักงาน” ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว^๓ ว่าวัตถุประสงค์ของการกำหนดให้มีบทนิยามหรือคำวิเคราะห์ศัพท์ในกฎหมายเรื่องใดก็เพื่อประโยชน์ในการกำหนดหรือจำกัดความหมายที่แน่นอนของถ้อยคำนั้นขึ้นไว้เป็นพิเศษจากความหมายธรรมดาทั่วไป บทนิยามที่ได้กำหนดขึ้นไว้ในกฎหมายโดย่อมมีความหมายใช้เฉพาะในกฎหมายเรื่องนั้นเท่านั้น เว้นแต่ในกฎหมายนั้นเองจะได้กำหนดไว้ให้เห็นเป็นอย่างอื่นเช่นให้นำไปใช้บังคับแก่กฎหมายอื่นด้วย

ด้วยเหตุผลข้างต้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงเห็นว่า ปัญหาที่องค์การสะพานปลาหรือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ควรมีการวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติ เพื่อจะได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว โดยได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมชี้แจงข้อเท็จจริง ได้แก่ ผู้แทนองค์การสะพานปลา (นายทรงศักดิ์ ศรีโพธิ์เผือก หัวหน้างานนิติการ นางวรวรรณ พรเลิศ หัวหน้างานการเจ้าหน้าที่ และนางสาววรรณดี วัฒนยาทิน ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองคลัง) ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายอุดม ภัคมงคล นิติกร ๘ ว.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (นางพรพิมล จุฑพันธุ์ นักวิชาการคลัง ๙ ชช. นางพรรณชนิตตา บุญครอง นักวิชาการคลัง ๗ และนางสาวจุฑารสา กาญจนสาย นักวิชาการคลัง ๗ ว.) ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นางภิรมย์ ธรรมศิริ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ ว.) และผู้แทนสำนักงานปลัดสำนัก

^๓ บันทึก เรื่อง การตีความคำว่า “พนักงาน” ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ (กรณีพนักงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย) ส่งพร้อมหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๘๐๑/๑๕๘๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๘๐/๒๕๑๘)

นายกรัฐมนตรี (นายธวัช พันธ์สัมพันธ์ นิติกร ๗) ซึ่งอาจสรุปความเป็นมาของเรื่องและมีความเห็นดังต่อไปนี้

(ก) ความเป็นมาของเรื่อง

จากข้อเท็จจริงในหนังสือขององค์การสะพานปลาที่ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการองค์การสะพานปลา พร้อมกับเอกสารประกอบการพิจารณา ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาจสรุปความตามลำดับได้ดังต่อไปนี้

๑. สาเหตุที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๙ ให้ตัดชื่อ นายเชิงชายฯ (รองผู้อำนวยการ) ออกจากประกาศฯ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการองค์การสะพานปลา

ในเรื่องนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี^๔ เพื่อเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติถอดถอนคณะกรรมการองค์การสะพานปลาชุดเดิมและแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการองค์การสะพานปลาชุดใหม่ โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอให้แต่งตั้งนายเชิงชาย บุญยะพุทกนะ ตำแหน่งรองผู้อำนวยการองค์การสะพานปลาเป็นกรรมการด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเรื่องนี้ในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๙ และลงมติเห็นชอบให้ปรับปรุงคณะกรรมการองค์การสะพานปลาตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยยกเว้น กรณีนายเชิงชาย บุญยะพุทกนะ เนื่องจากเห็นว่ามีปัญหาเรื่องคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๓๖ จึงได้มีมติให้ตัดชื่อนายเชิงชายฯ ออก^๕ และจากการชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมของผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่า เท่าที่ผ่านมาได้มีการแต่งตั้งนายเชิงชายฯ เป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การสะพานปลามาแล้วครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๓๖^๖ แต่โดยที่ในเอกสารที่เสนอรายชื่อในครั้งนั้นไม่ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งของนายเชิงชายฯ ไว้ ทำให้ไม่อาจตรวจสอบได้ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติแต่งตั้งให้นายเชิงชายฯ เป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การสะพานปลาตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๘ แต่สำหรับกรณีการเสนอชื่อนายเชิงชายฯ เป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การสะพานปลาเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๙ นั้น ได้มีการระบุตำแหน่งของนายเชิงชายฯ ไว้ด้วยว่าดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา จึงทำให้ทราบได้ว่า นายเชิงชายฯ มีสถานะเป็นพนักงานองค์การสะพานปลา อันมีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การสะพานปลาตาม

^๔ ปรากฏตามหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ ๐๒๐๑/๒๕๓๕๑ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการองค์การสะพานปลา

^๕ ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๑๕/๑๕๓๒๓ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ ถึง ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการองค์การสะพานปลา

^๖ ปรากฏตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการองค์การสะพานปลา ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๘

ความในมาตรา ๑๓^๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ตัดชื่อนายเชิงชายฯ ออก^๘

หลังจากองค์การสะพานปลาได้รับทราบมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการองค์การสะพานปลาและการตัดชื่อนายเชิงชายฯ ออกจากรายชื่อกรรมการในคณะกรรมการองค์การสะพานปลา ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งให้ทราบ^๙ องค์การสะพานปลาก็ได้รับทราบและปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวตลอดมา โดยในการเสนอรายชื่อเพื่อให้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการองค์การสะพานปลาภายหลังจากนั้นจนถึงปัจจุบันจะไม่มีกรรมการในคณะกรรมการองค์การสะพานปลาอีกแต่อย่างใด^{๑๐} หากแต่ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลาเป็นเลขานุการคณะกรรมการองค์การสะพานปลาเพื่อทำหน้าที่จัดระเบียบวาระการประชุม นัดหมายการประชุม และร่วมประชุมกับคณะกรรมการองค์การสะพานปลาในหน้าที่เลขานุการที่ประชุมตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๓๙ เป็นต้นไป^{๑๑}

๒. การทักท้วงของ “กระทรวงการคลัง” เกี่ยวกับการจ่ายโบนัสกรรมการองค์การสะพานปลาประจำปี ๒๕๓๘ ให้แก่นายเชิงชายฯ

ในการพิจารณาอนุมัติจัดสรรกำไรสุทธิปี ๒๕๓๘ ของกระทรวงการคลังเพื่อจ่ายเป็นโบนัสให้แก่กรรมการและพนักงานองค์การสะพานปลาภายหลังจากที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบและรับรองงบการเงินประจำปี ๒๕๓๘ ขององค์การสะพานปลาแล้ว กระทรวงการคลังได้พิจารณาอนุมัติให้องค์การสะพานปลาจัดสรรกำไรสุทธิปี ๒๕๓๘ ได้ตามที่เสนอ เว้นแต่ในส่วนที่เป็นโบนัสกรรมการของนายเชิงชายฯ นั้น กระทรวงการคลังได้พิจารณาถึงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๙ ที่มีมติให้ตัดชื่อนายเชิงชายฯ มิให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การสะพานปลา กระทรวงการคลังจึงมิได้จัดสรรโบนัสให้แก่ นายเชิงชายฯ และเห็นว่าการแต่งตั้งนายเชิงชายฯ รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร รักษาการแทนผู้อำนวยการองค์การสะพานปลาให้เป็นกรรมการองค์การสะพานปลา โดยนายเชิงชายฯ มีฐานะเป็น “พนักงานองค์การสะพานปลา” เป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอให้องค์การสะพานปลาหรือสำนักงานคณะกรรมการ

^๗ มาตรา ๑๓ ผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการ คือ (๑) เป็นพนักงาน หรือ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ ปรากฏตามหนังสือสรุปคำชี้แจงของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/๑๗๖๓๕ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ *(๕), ข้างต้น

^{๑๐} ปรากฏตามหนังสือชี้แจงขององค์การสะพานปลา ที่ กษ ๑๗๐๑/๔๔๖๕ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๑๑} คำสั่งองค์การสะพานปลา ที่ ๑๙๐/๒๕๓๙ เรื่อง แต่งตั้งเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการองค์การสะพานปลา ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๙

กฤษฎีกาเพื่อให้ได้ข้อยุติก่อน แล้วแจ้งผลการพิจารณาให้กระทรวงการคลังทราบ เพื่อจะได้พิจารณาจัดสรรโบนัสกรรมการของนายเซียงชายฯ ต่อไป^{๑๒}

ภายหลังจากที่องค์การสะพานปลาได้รับทราบถึงการหักท้วงของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจัดสรรกำไรสุทธิปี ๒๕๓๘ เพื่อจ่ายโบนัสกรรมการให้แก่นายเซียงชายฯ ดังกล่าวแล้ว องค์การสะพานปลาจึงได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

(ข) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖)

ในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) เห็นว่าปัญหาข้อกฎหมายที่องค์การสะพานปลาประสงค์หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีดังนี้

๑. ตามนิยามคำว่า “ผู้อำนวยการ” กับคำว่า “พนักงาน” ของพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลาฯ และนิยามคำว่า “พนักงาน” ของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจฯ นั้น จะถือว่า ผู้ดำรงตำแหน่ง “ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา” หรือ “ผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา” เป็นพนักงานองค์การสะพานปลา หรือไม่

๒. ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการฯ เป็นกรรมการองค์การสะพานปลา และในขณะนั้นนายเซียงชายฯ เป็นผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการฯ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการองค์การสะพานปลาของนายเซียงชายฯ ในฐานะผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการฯ จะชอบด้วยพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลาฯ หรือไม่

๓. ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๘ ได้มีการแต่งตั้งนายเซียงชายฯ เป็นกรรมการองค์การสะพานปลาโดยการระบุชื่อ ซึ่งในขณะนั้นนายเซียงชายฯ ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการฯ จะชอบด้วยพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลาฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ตามปัญหาที่องค์การสะพานปลาหารือมานี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในขณะที่นายเซียงชายฯ ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการฯ ได้เคยปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการองค์การสะพานปลามาแล้วตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ในฐานะผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการฯ และตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๘ คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งนายเซียงชายฯ เป็นกรรมการองค์การสะพานปลาโดยระบุชื่อมาแล้ว จากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) จึงมีความเห็นว่า ข้อหารือขององค์การสะพานปลาในประเด็นที่ ๑ มิใช่เป็นประเด็นที่เป็นปัญหาโดยตรงของเรื่องนี้ หากเป็นแต่เพียงประเด็นที่จะนำมาใช้เพื่อประกอบการพิจารณาและวินิจฉัยปัญหาในประเด็นที่ ๒ และประเด็นที่ ๓ เท่านั้น ดังนั้น จึงขอตั้งประเด็นปัญหาที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

^{๑๒} ปรากฏตามหนังสือชี้แจงของสำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ ที่ กค ๐๕๒๙.๒/๘๗๓ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงเลขานุการกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖

๑. ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการฯ เป็นกรรมการองค์การสะพานปลา และในขณะนั้นนายเชิงชายฯ เป็นผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการฯ นายเชิงชายฯ จึงได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการองค์การสะพานปลาด้วยนั้น ประเด็นมีว่า การปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการองค์การสะพานปลาของนายเชิงชายฯ ในฐานะผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการฯ จะชอบด้วยพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลาฯ หรือไม่

๒. ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๘ ที่ได้แต่งตั้งนายเชิงชายฯ ให้เป็นกรรมการองค์การสะพานปลาโดยการระบุชื่อ ซึ่งในขณะนั้นนายเชิงชายฯ ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการฯ การแต่งตั้งดังกล่าวจะชอบด้วยพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลาฯ หรือไม่

ปัญหาประเด็นที่ ๑ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการฯ ให้เป็นกรรมการองค์การสะพานปลา และโดยที่ในขณะนั้นนายเชิงชายฯ เป็นผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการฯ นายเชิงชายฯ จึงได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการองค์การสะพานปลาด้วยนั้น การปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการองค์การสะพานปลาของนายเชิงชายฯ ในฐานะผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการฯ จะชอบด้วยพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลาฯ หรือไม่ ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) มีความเห็นว่า การที่มาตรา ๓^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๓๖ ได้แยกนิยาม ๓ คำ คือ คำว่า “คณะกรรมการ” คำว่า “ผู้อำนวยการ” และคำว่า “พนักงาน” ออกจากกัน ย่อมแสดงให้เห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๓๖ ประสงค์ที่จะแบ่งแยกบุคลากรภายในองค์การสะพานปลาออกเป็น ๓ ประเภท คือ (๑) ผู้วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป^{๑๔} คือ คณะกรรมการ (๒) ผู้บริหารกิจการ^{๑๕} คือ ผู้อำนวยการ และ (๓) ผู้ปฏิบัติงาน^{๑๖} คือ พนักงาน แต่พระราชบัญญัตินี้ได้มีนิยามคำว่า “รองผู้อำนวยการ” ไว้

^{๑๓} มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการองค์การสะพานปลา

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานองค์การสะพานปลา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๔} มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการองค์การสะพานปลา อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๕} มาตรา ๒๖ ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารกิจการขององค์การสะพานปลา ตามนโยบายและระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมาย

^{๑๖} ข้อ ๓ ในข้อบังคับนี้

“พนักงาน” หมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานองค์การสะพานปลาซึ่งได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณทำการ หรืองบประมาณเงินทุนส่งเสริมการประมง และได้รับการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งประจำ แต่ไม่รวมถึง ผู้อำนวยการ พนักงานบริการ ลูกจ้างทดลองปฏิบัติงานและลูกจ้างชั่วคราว

โดยเฉพาะ และมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งการถอดถอน หรืออำนาจหน้าที่ของรองผู้อำนวยการองค์การสะพานปลาไว้แต่อย่างใด ดังนั้นจึงต้องพิจารณาว่า รองผู้อำนวยการจะเป็นบุคลากรในประเภทใด ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า รองผู้อำนวยการย่อมไม่อาจมีสถานะเป็น “กรรมการ” ในคณะกรรมการหรือมีสถานะเหมือนกับ “ผู้อำนวยการ” ได้ ประกอบกับข้อบังคับองค์การสะพานปลา ว่าด้วยการกำหนดอัตรา ระดับ ตำแหน่ง เงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง และการถอดถอนผู้ปฏิบัติงานองค์การสะพานปลา พ.ศ. ๒๕๒๕ ในข้อ ๓.^{๑๓} ที่ได้กำหนดนิยามคำว่า “พนักงาน” ให้หมายความถึงผู้ปฏิบัติงานองค์การสะพานปลาซึ่งได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณทำการ หรืองบประมาณเงินทุนส่งเสริมการประมง และได้รับการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งประจำ แต่ไม่รวมถึง ผู้อำนวยการ พนักงานบริการ ลูกจ้างทดลองปฏิบัติงานและลูกจ้างชั่วคราว ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า รองผู้อำนวยการอยู่ในความหมายของคำว่า “พนักงาน” ตามข้อบังคับดังกล่าวด้วยและเมื่อ “รองผู้อำนวยการ” มีสถานะเป็นพนักงาน จึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการองค์การสะพานปลาได้ เนื่องจากการขัดกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่กำหนดห้ามมิให้ “พนักงาน” เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการถึงแม้ว่าจะมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ว่า คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งผู้อำนวยการฯ เป็นกรรมการองค์การสะพานปลา แต่ประกาศดังกล่าวย่อมไม่มีผลทำให้นายเชิงชายฯ ซึ่งเป็นผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการ สามารถปฏิบัติหน้าที่กรรมการองค์การสะพานปลาได้ เนื่องจากขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๓

ปัญหาประเด็นที่ ๒ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๘ ที่คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้นายเชิงชายฯ เป็นกรรมการองค์การสะพานปลาโดยการระบุชื่อซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่ง “รองผู้อำนวยการฯ” จะชอบด้วยพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ ๖) มีความเห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในปัญหาประเด็นที่ ๑ แล้วว่า ผู้ดำรงตำแหน่ง “รองผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา” มีสถานะเป็นพนักงาน จึงมีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการองค์การสะพานปลาตามความในมาตรา ๑๓.^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๔๙๖ ดังนั้น การแต่งตั้งนายเชิงชายฯ ให้เป็นกรรมการองค์การสะพานปลาในขณะที่ยังดำรงตำแหน่ง “รองผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา” แม้ว่าจะเป็นการแต่งตั้งโดยระบุแต่ชื่อก็ตาม การแต่งตั้งดังกล่าวก็เป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๔๙๖

สำหรับปัญหาข้อกฎหมายที่องค์การสะพานปลาหรือมาว่า ผู้ดำรงตำแหน่ง “ผู้อำนวยการฯ” หรือ “ผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการฯ” เป็นพนักงานหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครั้งที่ ๖) ขอเรียนว่า ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๖), ข้างต้น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๗), ข้างต้น

(กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว^{๑๔} ซึ่งอาจสรุปความได้ว่า “ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลาไม่ได้เป็นพนักงานขององค์การสะพานปลา แต่การที่จะแต่งตั้งให้ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลาไปเป็นกรรมการได้หรือไม่อย่างใดนั้น พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลาฯ มิได้บัญญัติไว้ชัดเจนเหมือนกับพระราชบัญญัติอื่น เช่น พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ ฯลฯ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้อำนวยการหรือผู้อำนวยการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง หรือเช่นพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า จะตั้งผู้อำนวยการเป็นกรรมการก็ได้ ดังนั้น การที่จะแต่งตั้งให้ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลาเป็นกรรมการโดยกฎหมายมิได้บัญญัติไว้จึงเป็นกรณีที่อาจมีการโต้แย้งได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลาฯ และถ้าไม่ประสงค์จะให้มีการโต้แย้ง ก็สมควรแก้กฎหมายให้ชัดเจน”

ดังนั้น โดยที่ประเด็นที่องค์การสะพานปลาได้ถามมาในกรณีนี้ว่า “ผู้อำนวยการ” หรือ “ผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการ” จะเป็นพนักงานหรือไม่ ก็เพื่อที่จะได้แต่งตั้งให้ “ผู้อำนวยการ” หรือ “ผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการ” ไปเป็นกรรมการ แต่เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้วินิจฉัยไว้แล้วดังกล่าวข้างต้นและโดยที่กรณีที่เป็นปัญหาหรือมานี้มีประเด็นเพียงว่า นายเชิงชายฯ (รองผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา) จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มิใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง “ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา” หรือ “ผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการ” คนอื่นซึ่งมิใช่เป็นรองผู้อำนวยการไปเป็นกรรมการ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) จึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัย

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) มีข้อสังเกตว่า ปัญหาที่กระทรวงการคลังได้ขอให้องค์การสะพานปลาหรือมานี้ เป็นปัญหาเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดสรรกำไรสุทธิเพื่อจ่ายเป็นโบนัสให้แก่ นายเชิงชายฯ รองผู้อำนวยการองค์การสะพานปลาเท่านั้น แต่โดยที่ผลของการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายในกรณีนี้ว่า การแต่งตั้งนายเชิงชายฯ รองผู้อำนวยการ ให้ไปเป็นกรรมการองค์การสะพานปลาเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามความเห็นดังกล่าวข้างต้น คำวินิจฉัยจึงย่อมมีผลเกี่ยวเนื่องไปถึงเงินประเภทอื่น เช่น เบี้ยประชุมกรรมการอีกด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๖) จึงขอเรียนมาเพื่อทราบ ส่วนการที่ทางราชการจะดำเนินการประการใดต่อไปอันเนื่องมาจากการที่ทางราชการได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายเชิงชายฯ ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองและตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีไป

^{๑๔} บันทึก เรื่อง การตีความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๔๙๖ ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปกปิด ที่ ๒๐๔๐/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๐๒ (เรื่องเสร็จที่ ๘๖/๒๕๐๒).

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓