

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๐๗.๒/๑๔๐๖ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ สรุปความได้ว่า กระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งประกาศให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เป็นต้นไปนั้น ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๗๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกร พ.ศ. ๒๕๐๕ ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการสภาวิศวกรตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยในการเตรียมการเลือกตั้งและแต่งตั้งกรรมการดังกล่าวให้กระทำเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในการเตรียมการเลือกตั้งของคณะกรรมการสภาวิศวกรเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๓ ได้มีการนำร่างข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยการเลือกและการแต่งตั้งกรรมการสภาวิศวกร พ.ศ. มาเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันในประเด็นการกำหนดสัดส่วนจำนวนกรรมการสภาวิศวกร ซึ่งมีได้ดำรงตำแหน่งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาตามมาตรา ๒๔ (๑) จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดว่า “ในการเลือกตั้งและแต่งตั้งกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสมาชิกสามัญจากสาขาวิศวกรรมควบคุมต่าง ๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสม” ซึ่งในการประชุมครั้งนั้นมีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง ฝ่ายเลขานุการ เห็นว่า การกำหนดจำนวนกรรมการที่มีได้ดำรงตำแหน่งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาที่จะพึงมีได้สิบคน ควรแบ่งตามสัดส่วนของจำนวนสามัญสมาชิกของแต่ละสาขาวิศวกรรมควบคุม และได้กำหนดเป็นกรรมการสาขาวิศวกรรมโยธาสามคน สาขาวิศวกรรมไฟฟ้าสามคน สาขาวิศวกรรมเครื่องกลสองคน สาขาวิศวกรรมอุตสาหการหนึ่งคน และสาขาวิศวกรรมเหมืองแร่หนึ่งคน

ฝ่ายที่สอง ที่ประชุม ก.ว. เห็นว่า ตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดเพียงว่า “ให้คำนึงถึง” สมาชิกสามัญจากสาขาวิศวกรรมควบคุมต่าง ๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสม คำว่า “คำนึง” มิใช่การบังคับให้ต้องปฏิบัติตามรวมทั้งในส่วนการพิจารณาให้พิจารณาถึงสมาชิกสามัญสาขาวิศวกรรมควบคุมต่าง ๆ โดยมิได้กำหนดว่าให้คำนึงถึง “จำนวน” สมาชิกสามัญ แต่เป็นการคำนึงถึงสาขาวิศวกรรมควบคุมที่มีอยู่ในขณะเลือกตั้งในสัดส่วนที่เหมาะสมเท่านั้น ที่ประชุมจึงมีมติให้แบ่งจำนวนกรรมการเป็นสาขาสองคนเท่ากันหมด รวมห้าสาขา มีกรรมการสิบคน

ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการสภาวิศวกรเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๓ เลขานุการ ก.ว. ได้หารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวต่อที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทย และได้นำความเห็นของที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยแจ้งให้ที่ประชุมทราบ ว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๔ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดเพียงให้กรรมการซึ่งเป็นสมาชิกสามัญเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกสามัญ ซึ่งมีได้ดำรงตำแหน่งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา จำนวนสิบคน และดำรงตำแหน่งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา จำนวนห้าคน มิได้กำหนดให้มีการกำหนดโควตาของกรรมการตามมาตรา ๒๔ (๑) ตามสัดส่วนของสมาชิกสามัญเพื่อให้สมาชิกสามัญเลือก และตามบทบัญญัติมาตรา ๒๔ วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่า ในการเลือกตั้งและแต่งตั้งกรรมการตามวรรคหนึ่งให้คำนึงถึงสมาชิกสามัญจากสาขาวิศวกรรมควบคุมต่าง ๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสม นั้น บทบัญญัติตามวรรคนี้มีเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับเฉพาะกับบทบัญญัติตามมาตรา ๒๔ (๓) เท่านั้น กล่าวคือ กรณีที่จะให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการจากสมาชิกสามัญซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอชื่อ โดยคำนึงถึงกรรมการซึ่งสมาชิกสามัญได้เลือกตั้งไปแล้ว ตามมาตรา ๒๔ (๑) และ (๒) ว่าเหมาะสมกับสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสามัญ หรือในสาขาใดมิได้รับการเลือกตั้งเลย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็จะได้พิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีให้แต่งตั้งสมาชิกสามัญในสาขาดังกล่าวนั้นเป็นกรรมการเพิ่มเติม เพื่อให้กรรมการมีสัดส่วนที่เหมาะสม ดังนั้น หากนำบทบัญญัติดังกล่าวไปใช้บังคับกับการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๔ (๑) และ (๒) ด้วยไม่น่าจะถูกต้อง เพราะหากการเลือกตั้งกรรมการจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนของสมาชิกสามัญก็จะเป็นการสอดคล้องกับสภาพบังคับและการปฏิบัติ เพราะการเลือกตั้งเป็นสิทธิและดุลพินิจของสมาชิกสามัญและตามเหตุผลดังกล่าวแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมได้มีมติยืนยันมติของ ก.ว. ที่ได้มีมติไปแล้วเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๓ ที่เห็นชอบให้มีสัดส่วนกรรมการสภาวิศวกรตามมาตรา ๒๔ (๑) ได้สาขาสองคน และการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๔ (๒) ให้มีกรรมการได้ห้าคน จากผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับ

กระทรวงมหาดไทย ในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงหารือขอความเห็นในประเด็นดังกล่าวข้างต้นว่าความเห็นใดถูกต้องเพื่อนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาที่หารือดังกล่าว ประกอบกับรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๒๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดองค์ประกอบและที่มาของกรรมการสภาวิศวกรอย่างกว้าง

^๑ มาตรา ๒๔ ให้มีคณะกรรมการสภาวิศวกร ประกอบด้วย

(๑) กรรมการซึ่งสมาชิกสามัญเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกสามัญ และมีได้ดำรงตำแหน่งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา จำนวนสิบคน

กล่าวคือ ที่มาของกรรมกรดังกล่าวไม่ว่าจะโดยการเลือกตั้งหรือโดยการแต่งตั้งจะต้องประกอบด้วยสมาชิกสามัญจากสาขาวิศวกรรมควบคุมต่าง ๆ ครบทุกสาขา แต่ไม่อาจลงไปกำหนดสัดส่วนของสมาชิกสามัญจากสาขาวิศวกรรมควบคุมต่าง ๆ ได้ เนื่องจากมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า “ในการเลือกตั้งและแต่งตั้งกรรมการ ให้คำนึงถึงสมาชิกสามัญจากสาขาวิศวกรรมควบคุมต่าง ๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสม” ซึ่งก็คือ การใช้ “ดุลพินิจ” เพื่อวินิจฉัยตามที่เห็นสมควร จึงเป็นเพียงการกำหนดแนวทางในการเลือกตั้งและแต่งตั้งกรรมการเท่านั้น อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกร พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการตามมาตรา ๒๔ อาจออกข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วยการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๘ (๖) (ค)^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิศวกรฯ เท่าที่จำเป็นเพื่อใช้ในการชั่วคราวในลักษณะเป็นการให้คำแนะนำ หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่สมาชิกสามัญได้ตามมาตรา ๓๒^๓ ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิศวกรฯ นั้นเอง และถ้าประสงค์จะให้มีการกำหนดสัดส่วนจำนวนกรรมการดังกล่าวให้ถูกต้องและชัดเจนก็สมควรที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๒๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อไป

(๒) กรรมการซึ่งสมาชิกสามัญเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกสามัญ และดำรงตำแหน่งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา จำนวนห้าคน

(๓) กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากสมาชิกสามัญโดยการเสนอชื่อของรัฐมนตรีจำนวนห้าคน

ในการเลือกตั้งและแต่งตั้งกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสมาชิกสามัญจากสาขาวิศวกรรมควบคุมต่าง ๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสม

^๒ มาตรา ๘ สภาวิศวกรมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๖) ออกข้อบังคับสภาวิศวกรว่าด้วย

๑.ล๑

๑.ล๑

(ค) การเลือกและการเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา ๓๒

๑.ล๑

๑.ล๑

^๓ มาตรา ๓๒ การเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา ๒๔ (๑) และ (๒) การเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๖ และการเลือกหรือการเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา ๓๐ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาวิศวกร

^๔ มาตรา ๗๕ ให้คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการตามมาตรา ๒๔ และให้มีอำนาจออกข้อบังคับสภาวิศวกรตามมาตรา ๘ (๖) เท่าที่จำเป็น เพื่อใช้ในการชั่วคราว ข้อบังคับดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับนั้น ทั้งนี้ โดยไม่ให้นำมาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ มาใช้บังคับ

๑.ล๑

๑.ล๑

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางอย่างกว้างในการเลือกตั้ง กรรมการสภาวิศวกร เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการที่มาจากสาขาวิศวกรรม ควบคุมต่าง ๆ ครบทุกสาขา และการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวสามารถกำหนดไว้ในข้อบังคับสภา วิศวกร ตามมาตรา ๓๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้

เนื่องจากการพิจารณาประเด็นข้อกฎหมายตามปัญหาที่หารือดังกล่าว กรรมการ กฤษฎีกา คณะที่ ๓ มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ดังนั้น เพื่อความรอบคอบในการ พิจารณา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงจัดให้มีการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๐) ตามข้อ ๑๒^๗(๗) ของระเบียบคณะกรรมการ กฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๐) ได้ร่วมประชุม ปรีกษาเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๒๔^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่เป็นบทบัญญัติกำหนดองค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการสภาวิศวกรไว้อย่างกว้างแล้ว เห็น ว่า การเลือกตั้งกรรมการซึ่งสมาชิกสามัญเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกสามัญและมีได้ดำรงตำแหน่ง คณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา จำนวนสิบคน และการเลือกตั้งกรรมการซึ่งสมาชิก สามัญเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกสามัญและดำรงตำแหน่งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาระดับ ปริญญา จำนวนห้าคน ตามมาตรา ๒๔ (๑) และ (๒) นั้น สภาวิศวกรมีอำนาจออกข้อบังคับสภา วิศวกรเพื่อกำหนดให้มีการเลือกตั้งกรรมการดังกล่าวได้ตามมาตรา ๓๒^๙ แห่งพระราชบัญญัติ วิศวกรฯ โดยการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา ๒๔ (๑) และ (๒) ในข้อบังคับสภาวิศวกรดังกล่าว จะต้องพิจารณาถึงความในวรรคสองของมาตรา ๒๔ ที่ได้กำหนด หลักเกณฑ์หรือแนวทางในการเลือกตั้งกรรมการไว้อย่างกว้างด้วยว่า “ในการเลือกตั้งและแต่งตั้ง กรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสมาชิกสามัญจากสาขาวิศวกรรมควบคุมต่าง ๆ ในสัดส่วนที่

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓), ข้างต้น

^๗ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะในหลายด้าน หรือต้องการความ รอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายสองหรือสามคณะมา ประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการร่างกฎหมายซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธาน ในที่ประชุม และต้องมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมไม่น้อยกว่าหกคน โดยต้องเป็นกรรมการร่างกฎหมาย จากทุกคณะที่ได้เชิญประชุมจึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญประธานในที่ประชุมจะให้ รอกการวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓), ข้างต้น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๔๓