

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การพ้นจากการเป็นกรรมการที่แต่งตั้งโดยระบุชื่อบุคคลและตำแหน่งหรือส่วนราชการ

โดยที่ได้มีการหารือปัญหาเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งกรรมการมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวม ๒ เรื่อง ซึ่งมีปัญหาในทำนองเดียวกัน ดังนี้

เรื่องที่ ๑ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ^๑ หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรณีนางวิภาดา อภินันท์ ข้าราชการสำนักสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการติดตามการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๐ กรณีเชื่อนที่ยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้าง ๔ เชื่อน ซึ่งได้ลาออกจากราชการ เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ว่ายังสามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ ดังกล่าวได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๑/๒๕๔๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๐ กรณีเชื่อนที่ยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้าง ๔ เชื่อน ได้กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการที่ระบุชื่อตำแหน่งและกรรมการที่ระบุชื่อบุคคล และเลขานุการคณะกรรมการก็เป็นการแต่งตั้งโดยระบุชื่อบุคคล คือนางวิภาดา อภินันท์ เป็นกรรมการและเลขานุการ^๒ ด้วยเหตุผลที่ว่านางวิภาดา อภินันท์ เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ในการศึกษาผลกระทบจากการสร้างเชื่อน ซึ่งการจะแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้เป็นกรรมการนั้นต้องพิจารณาถึงคุณวุฒิ คุณสมบัติ และความเหมาะสมของบุคคลนั้นเป็นประการ

ส่งพร้อมหนังสือ สดก. ที่ นร. ๐๖๐๑/๐๗๘๖ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑ หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร. ๐๑๐๘.๓๓/๒๕๔๕๐ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓

๒ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี
ที่ ๒๑/๒๕๔๑

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี
เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๐ กรณีเชื่อนที่ยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้าง ๔ เชื่อน

๑.๑๔ นางวิภาดา อภินันท์ กรรมการและเลขานุการ
สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
๑.๑๔

สำคัญ มิใช่พิจารณาถึงตำแหน่งที่บุคคลนั้นดำรงอยู่เพียงอย่างเดียว แม้ในคำสั่งจะระบุส่วนราชการไว้ด้วยก็ตาม แต่เพื่อให้รู้ว่าบุคคลนั้นมาจากส่วนราชการใดเท่านั้น ดังนั้น เมื่อเป็นการแต่งตั้งที่ระบุชื่อบุคคล การที่นางวิภาดา อภินันท์ ได้ลาออกจากราชการที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ก็ตาม แต่ก็ยังดำรงคงตำแหน่งกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการดังกล่าวอยู่ เว้นแต่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

เรื่องที่ ๒ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ได้มีหนังสือ^๓ หรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ในการประกาศแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการจัดการกองทุนตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ประกาศแต่งตั้งโดยระบุทั้งชื่อและตำแหน่งปัจจุบันของบุคคลนั้น ต่อมาบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าวมิได้อยู่ในตำแหน่งนั้น กรณีเช่นนี้จะมีผลกระทบต่อฐานะการเป็นกรรมการในคณะกรรมการจัดการกองทุนหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดการกองทุนตามมาตรา ๒๙ นว^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ กฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติสำหรับกรรมการอื่นในคณะกรรมการจัดการกองทุน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไว้เป็นพิเศษแต่อย่างใด ดังนั้น ฐานะการเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการจัดการกองทุนจึงขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของบุคคลนั้นเป็นการเฉพาะตัว และในเมื่อการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการจัดการกองทุนได้มีการระบุชื่อและตำแหน่งของกรรมการไว้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงเหตุผลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการแต่งตั้งบุคคลนั้นเป็นกรรมการในคณะกรรมการจัดการกองทุนว่า การดำรงตำแหน่งหน้าที่ของกรรมการแต่ละคนเป็นข้อพิจารณาและเหตุผลในการแต่งตั้งผู้นั้นเป็นกรรมการด้วย ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่านายพันธำ มิได้ดำรงตำแหน่งรองอธิการสูงสุดตามทีระบุไว้ในประกาศแต่งตั้งเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ นายพันธำ จึงไม่มีฐานะเป็นกรรมการในคณะกรรมการจัดการกองทุนระหว่างระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ แต่อย่างใด

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่จะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติราชการและเพื่อให้การแต่งตั้งกรรมการในภายหน้าไม่มีปัญหาตามมาอีก เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นควรให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นพิเศษโดยการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๓) ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๒^๕ ของระเบียบ

^๓ หนังสือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ที่ สกท. ๖๒/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๔

^๔ มาตรา ๒๙ นว ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการจัดการกองทุน” ประกอบด้วยผู้ว่าการเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ และกรรมการอื่น ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเก้าคน

ให้ผู้จัดการเป็นเลขานุการคณะกรรมการจัดการกองทุน

^๕ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายสองหรือ

คณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การแต่งตั้งนางวิภาดา อภินันท์ เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการติดตามการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๐ กรณีเชื่อนที่ยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้าง ๔ เชื่อน เป็นการแต่งตั้งที่ระบุชื่อของบุคคลและส่วนราชการที่บุคคลนั้นสังกัด ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในการแต่งตั้งปรากฏว่าเป็นการแต่งตั้งที่เจาะจงตัวบุคคลเป็นสำคัญ โดยพิจารณาถึงคุณวุฒิ คุณสมบัติ และความเหมาะสมของบุคคลนั้น ส่วนการระบุสังกัดของบุคคลนั้นไว้ด้วย ก็เพียงเพื่อประโยชน์ในการติดต่อประสานงานเท่านั้น เพราะฉะนั้นเมื่อเป็นการแต่งตั้งที่ระบุชื่อบุคคล ไม่ว่าบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการจะมีโอน ย้าย หรือลาออกจากราชการไปก็ตาม ย่อมไม่มีผลเปลี่ยนแปลงฐานะการเป็นกรรมการของบุคคลดังกล่าวแต่อย่างใด

โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ และผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ หรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม และแนวปฏิบัติยังมีความแตกต่างกันจึงสมควรที่จะพิจารณาข้อกฎหมายเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติในการออกคำสั่งแต่งตั้งกรรมการให้เป็นไปโดยถูกต้องในแนวทางเดียวกัน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นควรจัดให้มีการประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๔^๖ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่าการออกคำสั่งแต่งตั้งกรรมการนั้นอาจดำเนินการได้หลายรูปแบบโดยขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของ

สามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการกฤษฎีกาได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ความเห็นของกรรมการกฤษฎีกาคณะใดคณะหนึ่งแตกต่างไปจาก ความเห็นของกรรมการกฤษฎีกาคณะอื่นหรือคำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เคยมีมาแล้ว

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการกฤษฎีกาคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

(๓) ความเห็นของกรรมการกฤษฎีกาในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่กรรมการกฤษฎีกามีได้ขอให้มีการประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๓ (๒)

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญหรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเจตนาในการกำหนดตัวบุคคลที่เหมาะสมในการทำหน้าที่กรรมการซึ่งจะแสดงออกจากตัวคำสั่งนั่นเอง กล่าวคือ ถ้าเป็นการแต่งตั้งโดยระบุเพียงตำแหน่งหน้าที่ย่อมมุ่งหมายที่ต้องการถึงความรับผิดชอบตามตำแหน่งที่ระบุไว้ ฉะนั้น บุคคลใดก็ตามที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ ย่อมเป็นกรรมการในฐานนี้เสมอ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งโดยระบุเพียงชื่อบุคคลจะมีความมุ่งหมายที่ต้องการความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ หรือความเหมาะสมอันเป็นคุณสมบัติของบุคคลนั้นในฐานส่วนบุคคลโดยเฉพาะ และจะยังคงเป็นกรรมการตลอดไปจนหมดวาระหรือพ้นไปเพราะเหตุคุณสมบัติของบุคคลนั้นเอง

สำหรับกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการโดยระบุชื่อตัวบุคคลและระบุตำแหน่งของบุคคลนั้นไว้พร้อมกันด้วย ย่อมมีความมุ่งหมายที่ต้องการคุณสมบัติของบุคคลนั้นและอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ที่บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งอยู่ ทั้ง ๒ ประการประกอบกัน เนื่องจากการออกคำสั่งแต่งตั้งกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นย่อมมีผลตามกฎหมาย การใดที่เขียนไว้ในคำสั่งจึงต้องมีความหมายที่ใช้บังคับได้ เพื่อให้เกิดความแน่นอนในผลของการจะปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการพ้นจากตำแหน่งที่ระบุในคำสั่งแต่งตั้งจึงย่อมพ้นจากการเป็นกรรมการไปด้วย เพราะไม่ครบองค์ประกอบที่ระบุในคำสั่ง เว้นแต่เป็นเพียงการเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง เนื่องจากได้เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น แต่ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเช่นเดิม ซึ่งเป็นไปตามปกติของการปฏิบัติราชการและยังอยู่ในความมุ่งหมายของคำสั่งแต่งตั้งที่ต้องการความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นั้น กรณีเช่นนี้ย่อมยังคงอยู่ในตำแหน่งกรรมการต่อไป

ส่วนกรณีที่คำสั่งแต่งตั้งกรรมการระบุทั้งชื่อบุคคลและส่วนราชการ ย่อมมีเหตุผลเช่นเดียวกันกับการระบุชื่อบุคคลและตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น เมื่อบุคคลนั้นพ้นจากส่วนราชการที่ระบุไว้ย่อมพ้นจากการเป็นกรรมการไปด้วย

โดยสรุป กรณีตามปัญหาที่หารือ เมื่อนายพันธ์ สุริยพร พ้นจากตำแหน่งเดิมที่ระบุในคำสั่งย่อมพ้นจากการเป็นกรรมการ และนางวิภาดา อภินันท์ เมื่อพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการที่ระบุไว้ก็ย่อมพ้นจากการเป็นกรรมการเช่นกัน

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา