

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเป็นกรรมการผู้แทนส่วนราชการในคณะกรรมการองค์การคลังสินค้า

องค์การคลังสินค้าได้มีหนังสือ ที่ อคส. ๑๐๒๑/๓๘๒๘ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงพาณิชย์ได้แต่งตั้ง นายทิมพร นาทวรทัต รองอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ เป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การคลังสินค้า ในฐานะผู้แทน กระทรวงพาณิชย์ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายอรรถพร พ่วงราช) และได้ดำรงตำแหน่งกรรมการองค์การคลังสินค้า ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ต่อมานายทิมพรฯ ได้มีบันทึก ที่ พณ ๐๓๐๑/๑๘๐๙ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถึงปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อแจ้งความประสงค์ขอลาออกจากการเป็นกรรมการองค์การคลังสินค้า และปลัดกระทรวงพาณิชย์ ได้เห็นชอบให้ลาออกในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และองค์การคลังสินค้าได้มีบันทึก ที่ ๑๐๒๑/๑๑๙๙ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ในคณะกรรมการองค์การคลังสินค้า ถึงปลัดกระทรวงพาณิชย์ เพื่อขอให้แต่งตั้งผู้แทนกระทรวงพาณิชย์แทนนายทิมพรฯ ซึ่งลาออก โดยปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้เขียนสั่งในหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ว่า อคส. มอบผู้ตรวจราชการ นายบุญฤทธิ์ กัลยาณมิตร ซึ่งองค์การคลังสินค้าได้รับหนังสือดังกล่าวคืน เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗

ต่อมากระทรวงพาณิชย์ ได้มีบันทึก ด่วนที่สุด ที่ พณ ๐๔๐๔/๒๑๒๖ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การให้รองประธานกรรมการและกรรมการอื่นพ้นจากตำแหน่ง และแต่งตั้ง ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการอื่นในคณะกรรมการองค์การคลังสินค้า ถึงผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้า แจ้งว่า กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๖.๑/๙๖๐๑ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เพื่อแจ้งกรณีการพ้นจากตำแหน่ง ของรองประธานกรรมการและกรรมการอื่นซึ่งมิใช่ผู้แทนของส่วนราชการในคณะกรรมการองค์การคลังสินค้า และการแต่งตั้งประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการอื่น ในคณะกรรมการองค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์จึงขอส่งเรื่องดังกล่าวให้องค์การคลังสินค้า พร้อมทั้งแจ้งการแต่งตั้งนายบุญฤทธิ์ กัลยาณมิตร ผู้ตรวจราชการกระทรวงพาณิชย์ เป็นกรรมการ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ในคณะกรรมการองค์การคลังสินค้า แทนนายทิมพรฯ ซึ่งลาออก โดยให้มีผล ตั้งแต่วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นไป ซึ่งองค์การคลังสินค้าได้รับบันทึกดังกล่าวในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๗

องค์การคลังสินค้าจึงหารือในประเด็นดังนี้

๑. กรณีปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้เห็นชอบให้ นายทิมพร นาทวรทัต ลาออก เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แต่ยังมีได้แจ้งให้องค์การคลังสินค้าทราบอย่างเป็นทางการ จะถือว่า

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๒ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

นายทิมพร นาทรทัต พ้นจากการเป็นคณะกรรมการองค์การคลังสินค้า ตั้งแต่วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่ปลัดกระทรวงพาณิชย์อนุมัติให้ลาออกหรือไม่

๒. หาก ณ เวลาใดไม่มีผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง หรือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แม้เพียงกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งจะถือว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการองค์การคลังสินค้าครบถ้วนหรือไม่

๓. กรณีเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้เขียนสั่งในหนังสือ อคส. ที่ ๑๐๒๑/๑๑๙๙ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ว่า อคส. มอบผู้ตรวจราชการนายบุญฤทธิ์ กัลยาณมิตร ซึ่งองค์การคลังสินค้าได้รับแจ้งทราบอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และองค์การคลังสินค้าได้ประชุมคณะกรรมการองค์การคลังสินค้าในวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จะถือว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการองค์การคลังสินค้าครบถ้วนหรือไม่มติที่ประชุมในวันดังกล่าวมีผลผูกพัน อคส. ให้ถือปฏิบัติตามหรือไม่ และมติที่ประชุมดังกล่าวผูกพันกรรมการผู้เข้าร่วมประชุมเพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การคลังสินค้า โดยมีผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนองค์การคลังสินค้า เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้เห็นชอบให้นายทิมพร นาทรทัต ลาออกจากการเป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การคลังสินค้าในฐานะผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แต่ยังไม่ได้มีการแจ้งเรื่องดังกล่าวให้องค์การคลังสินค้าทราบอย่างเป็นทางการ กรณีจะถือว่านายทิมพรฯ พ้นจากการเป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การคลังสินค้าในฐานะผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ตั้งแต่วันที่ปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้เห็นชอบให้ลาออกหรือไม่ เห็นว่า การเป็นกรรมการในสัดส่วนของผู้แทนส่วนราชการนั้น เป็นกรณีที่ส่วนราชการได้มอบหมายหน้าที่ให้ข้าราชการในกระทรวงปฏิบัติหน้าที่ราชการของกระทรวง โดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชาตามมาตรา ๒๐^๑ และมาตรา ๒๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา ๒๐ ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ในกระทรวงหนึ่ง ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๑ ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(๓) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้าราชการผู้ได้รับมอบหมายย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นให้เป็นประโยชน์ต่อราชการของกระทรวงไปจนกว่าผู้มอบหมายจะมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อกรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายทิมพร นาทวรทัต ได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงพาณิชย์เพื่อขอความเห็นชอบในการลาออกจากการเป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การคลังสินค้าในฐานะผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งแม้ว่ามาตรา ๑๔^๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๕ จะมีได้บัญญัติให้กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนส่วนราชการพ้นจากตำแหน่งโดยการลาออกได้เช่นเดียวกับกรณีของประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งก็ตาม แต่เมื่อปลัดกระทรวงพาณิชย์ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวงและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงได้เห็นชอบให้นายทิมพรฯ ลาออกจากการเป็นกรรมการดังกล่าวแล้ว ดังนั้น นายทิมพรฯ จึงพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ในคณะกรรมการองค์การคลังสินค้าตั้งแต่วันที่ปลัดกระทรวงพาณิชย์เห็นชอบให้ลาออก

ประเด็นที่สอง หากยังไม่มี การแต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใดเป็นผู้แทนของกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง หรือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แล้วแต่กรณี เพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การคลังสินค้า จะถือว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการองค์การคลังสินค้ามีความครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๕^๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้คณะกรรมการองค์การคลังสินค้าประกอบด้วย ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงละหนึ่งคนเป็นกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งมิใช่ผู้แทนของส่วนราชการอีกไม่เกินห้าคน และผู้อำนวยการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการในส่วนของผู้แทนส่วนราชการไว้ อย่างชัดเจนแน่นอนแล้วว่าต้องประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการใดและจำนวนเท่าใด

^๙มาตรา ๑๔ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๘ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (๔) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖

^๙มาตรา ๑๕ ให้มีคณะกรรมการองค์การคลังสินค้าคณะหนึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงละหนึ่งคนเป็นกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งมิใช่ผู้แทนของส่วนราชการอีกไม่เกินห้าคน และผู้อำนวยการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ รองประธานกรรมการและกรรมการอื่น
ให้ผู้อำนวยการเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

คณะกรรมการองค์การคลังสินค้าจึงต้องประกอบด้วยผู้แทนทุกส่วนราชการและตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕^๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้าฯ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๘๕/๒๕๕๕^๖

ประเด็นที่สาม การที่ปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ในหนังสือ อคส. ที่ ๑๐๒๑/๑๑๙๙ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ว่า “อคส. มอบผู้ตรวจราชการ นายบุญฤทธิ์ กัลยาณมิตร” โดยองค์การคลังสินค้าได้รับแจ้งเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แต่ได้มีการประชุมคณะกรรมการองค์การคลังสินค้าในวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ กรณีจะถือว่าคณะกรรมการองค์การคลังสิน้ามียกข้อประกอบครบถ้วนในวันดังกล่าวหรือไม่ และมติที่ประชุมมีผลผูกพันองค์การคลังสินค้าและกรรมการผู้เข้าร่วมประชุมหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่สองแล้วว่า คณะกรรมการองค์การคลังสินค้าต้องประกอบด้วยผู้แทนทุกส่วนราชการและตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้าฯ หากได้มีการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใดเป็นผู้แทนของส่วนราชการเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การคลังสินค้า องค์ประกอบของคณะกรรมการองค์การคลังสิน้าย่อมครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น การจะพิจารณาว่าคณะกรรมการองค์การคลังสิน้ามียกข้อประกอบครบถ้วนในวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่มีการประชุมคณะกรรมการองค์การคลังสินค้าหรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ

เมื่อกรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ในหนังสือ อคส. ที่ ๑๐๒๑/๑๑๙๙ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ว่า “อคส. มอบผู้ตรวจราชการ นายบุญฤทธิ์ กัลยาณมิตร” จึงแสดงให้เห็นว่า ปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้มีคำสั่งมอบหมายให้นายบุญฤทธิ์ฯ ผู้ตรวจราชการกระทรวงพาณิชย์ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ในคณะกรรมการองค์การคลังสินค้าตั้งแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวแล้ว ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า การประชุมของคณะกรรมการองค์การคลังสินค้าในวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ นั้น คณะกรรมการองค์การคลังสิน้ามียกข้อประกอบของกรรมการในส่วนอื่นครบถ้วนตามที่กำหนดในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้าฯ และมีกรรมการมาประชุมครบองค์ประชุมตามนัยมาตรา ๗๙^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์ประกอบและการดำเนินการของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๒๐๓๔ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๘๕/๒๕๕๕)

^๖มาตรา ๗๙ ภายใต้งบบังคับมาตรา ๑๕ วรรคสอง การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยก็หนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎหรือคำสั่งที่จัดให้มีคณะกรรมการชุดนั้นจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีมีกรรมการครบที่จะเป็นองค์ประชุมได้ แต่การพิจารณาเรื่องใดถ้าต้องเลื่อนมาเพราะไม่ครบองค์ประชุม ถ้าเป็นการประชุมของคณะกรรมการซึ่งมิใช่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หากได้มีการนัดประชุมเรื่องนั้นอีกภายในสิบสี่วันนับแต่วันนัดประชุมที่เลื่อนมา และการประชุมครั้งหลังนี้มีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม แต่ทั้งนี้ต้องระบุนความประสงค์ให้เกิดผลตามบทบัญญัตินี้ไว้ในหนังสือนัดประชุมด้วย

ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การประชุมนั้นเป็นอันสมบูรณ์ และมติที่ประชุมย่อมมีผลผูกพันองค์การ
คลังสินค้าและกรรมการผู้เข้าร่วมประชุม



(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๘