

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๗/๑๔๐๖.๗ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๗/๑๔๙๐.๑ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดนาย ว. ตั้งแต่วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และพิพากษาให้ล้มละลายวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ทำให้อำนาจในการจัดกิจการและทรัพย์สินของนาย ว. ตกแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่ผู้เดียวตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ขออายัดเงินเดือนหรือเงินอื่นใดที่นาย ว. มีสิทธิได้รับ โดยห้ามมิให้จำหน่ายจ่ายโอนแก่ผู้ใด และให้ส่งมอบต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

ตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๗ บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาที่ปรึกษา ใน (๒) ว่า “ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี ...” ประกอบกับมาตรา ๙ บัญญัติว่า “นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ สมาชิกพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ... (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ ...” และนาย ว. ได้แจ้งว่า ได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๖ และยังอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ กอปรกับนาย ว. มีความเห็นว่าตนยังมีใช้บุคคลล้มละลายและยังคงความเป็นสมาชิกของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอยู่

เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. การที่ศาลล้มละลายกลางได้มีคำพิพากษาให้นาย ว. เป็นบุคคลล้มละลาย แต่นาย ว. ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดแล้วนั้นนาย ว. จะเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือไม่ และตั้งแต่เมื่อใด

๒. หากนาย ว. มีลักษณะต้องห้ามและขาดจากการเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะมีสิทธิเรียกร้องทางแพ่งในลักษณะลามิควรได้หรือทางปกครองหรือไม่และอย่างไร รวมทั้งจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาเท่าใด

๓. หากนาย ว. มีลักษณะต้องห้ามและขาดจากการเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาแล้ว แต่ได้เข้าร่วมประชุมในฐานะต่าง ๆ ได้แก่ สมาชิกสภาที่ปรึกษา ในที่ประชุมสภาที่ปรึกษา

คณะทำงานที่สภาที่ปรึกษาฯ แต่งตั้งในฐานะประธานคณะทำงานหรือคณะทำงาน มติที่ประชุมมีผลทางกฎหมายประการใดบ้าง

๔. ในกรณีที่สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเป็นบุคคลล้มละลายหรือเหตุใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จะต้องปฏิบัติอย่างไร ในเรื่องของการประกาศต่อสาธารณชนหรือการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ไว้โดยชัดแจ้ง

๕. สถานภาพทางกฎหมายของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ในฐานะของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ แต่ละบุคคล หรือในฐานะของสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ประกอบด้วยสมาชิก ๙๙ คน และในลักษณะของคณะทำงานที่สภาที่ปรึกษาฯ แต่งตั้ง จะมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ และในลักษณะใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อตามมาตรา ๗ (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่า ต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี และมาตรา ๙ (๓)^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๗ ในกรณีนี้ เมื่อศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดนาย ว. สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖ และมีคำพิพากษาให้ล้มละลายเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ซึ่งการที่จะเป็นบุคคลล้มละลายนั้นได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๖๓/๒๕๒๗ (ประชุมใหญ่)^๓ พิพากษาว่า คำว่า “ล้มละลาย” ตามประมวล

^๑มาตรา ๗ สมาชิกต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

๑.ลฯ

๑.ลฯ

(๒) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

๑.ลฯ

๑.ลฯ

^๒มาตรา ๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ สมาชิกพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

๑.ลฯ

๑.ลฯ

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗

๑.ลฯ

๑.ลฯ

^๓คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๖๓/๒๕๒๗ (ประชุมใหญ่) พิพากษาว่า คำว่า “ล้มละลาย” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๕๔ หมายถึง ศาลพิพากษาให้ล้มละลายแล้ว ดังนั้น การที่กรรมการบริษัทจำกัด ถูกศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด จึงยังถือไม่ได้ว่ากรรมการบริษัทตกเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว

พระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า การล้มละลายของลูกหนี้เริ่มต้นมีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เป็นเรื่องผลเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ และการดำเนินการตาม

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๕๔ หมายถึง ศาลพิพากษาให้ล้มละลายแล้ว ดังนั้น แม้ว่า นาย ว. ได้อุทธรณ์คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๖ และยังอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลฎีกาก็ตาม จึงย่อมถือได้ว่านาย ว. มีลักษณะต้องห้ามในการเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษา ตามมาตรา ๗ (๒) และจะต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษา ตามมาตรา ๙ (๓) ตั้งแต่วันที่ศาลล้มละลายกลางมีคำพิพากษาวานาย ว. เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นต้นไป

ประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม เห็นว่า แม้นาย ว. จะต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษา ตามมาตรา ๗ (๒)^๔ ประกอบกับมาตรา ๙ (๓)^๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ซึ่งศาลมีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังวันดังกล่าว นาย ว. ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาที่ปรึกษา และคณะทำงานต่างๆ ที่สภาที่ปรึกษา แต่งตั้งเนื่องจากเข้าใจว่าตนยังไม่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษา เพราะได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๖ และยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ดังปรากฏตามหนังสือที่นาย ว. มีถึงเลขาธิการสภาที่ปรึกษา ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ โดยปฏิบัติหน้าที่เรื่อยมาจนกระทั่งสภาที่ปรึกษา ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ ให้นาย ว. พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษา และคณะทำงานทุกคณะ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นไป ในกรณีดังกล่าวนี้พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มิได้กำหนดไว้ว่าเมื่อมีการออกจากตำแหน่งภายหลังจากสมาชิกภาพสิ้นสุดลงจะเกิดผลอย่างไร กรณีจึงต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายที่ใกล้เคียงมาอนุโลมใช้ ซึ่งปรากฏว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙^๖ ว่า ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังกำหนดหลักการทำนองเดียวกันไว้สำหรับกรณีของสมาชิกรัฐสภาด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าวการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาที่ปรึกษา หรือคณะทำงานต่างๆ ของนาย ว. ภายหลังวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จึงไม่ถูกกระทบกระเทือนและมีผลใช้ได้และเมื่อตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ

พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยเฉพาะ ห้ามมิให้สภานะบุคคลของลูกหนี้เปลี่ยนเป็นบุคคลล้มละลายตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ไปด้วยไม่

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งออกตามมาตรา ๒๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ กำหนดให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาได้รับเบี้ยประชุมหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานไว้ด้วยแล้ว นาย ว. ย่อมมีสิทธิรับเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า แม้ว่าตามมาตรา ๖ (๕)^๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ กำหนดไว้แต่เพียงกรณีให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาเสนอรายชื่อบุคคลที่ได้รับคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษา ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้ประกาศรายชื่อสมาชิกในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดวิธีดำเนินการกรณีการพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษา ไว้ด้วยก็ตาม เมื่อมีกรณีที่สมาชิกสภาที่ปรึกษา พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระไม่ว่าด้วยกรณีใด โดยผลของมาตรา ๖ (๕) ดังกล่าว สภาที่ปรึกษา ก็สมควรที่จะต้องดำเนินการแจ้งให้บุคคลทั่วไปได้ทราบเช่นเดียวกันกับกรณีการแต่งตั้ง ซึ่งในที่นี้ได้แก่การประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้เป็นที่ทราบโดยทั่วกัน

ประเด็นที่ห้า เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ มิได้ให้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ จึงต้องพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในลักษณะทั่วไป ซึ่งการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการกิจของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีอำนาจบังคับการให้บุคคลปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้สั่งตามอำนาจหน้าที่ได้ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ มิได้ให้อำนาจแก่สภาที่ปรึกษา ไว้แต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการใดๆ สมาชิกก็มิได้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดเป็นการเฉพาะตน หากแต่เป็นการทำงานร่วมกันในฐานะสภา จึงมีอาจถือได้ว่าสมาชิกสภาที่ปรึกษา มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๗มาตรา ๒๔ ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

^๘มาตรา ๖ การได้มาซึ่งสมาชิกตามมาตรา ๕ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

๑.ลา

๑.ลา

(๕) เมื่อทุกกลุ่มได้คัดเลือกบุคคลผู้ที่จะเป็นสมาชิกในกลุ่มของตนครบถ้วนทุกกลุ่มแล้วให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการให้ประกาศรายชื่อสมาชิกในราชกิจจานุเบกษา

๑.ลา

๑.ลา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘