

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
กรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้มีหนังสือที่ กค ๕๑๐๕/๗๓๗๓ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้มีคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ประกอบด้วย (๑) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ (๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนห้าคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมสรรพากร (๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ โดยในจำนวนนี้อย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการศึกษา ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการเงินหรือการบัญชี และด้านกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน และ (๔) ผู้จัดการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้จัดการแต่งตั้งพนักงานของกองทุนจำนวนหนึ่งคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๔ ดังกล่าว กระทรวงการคลัง ได้มีคำสั่ง ที่ ๑๓๐๖/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยได้แต่งตั้งนางสาวเพรามาตร หันตรา เป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ต่อมา นางสาวเพรามาตรฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ลาออกจากการเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาฯ และปัจจุบันยังไม่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แทนตำแหน่งที่ว่าง ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่า การที่ตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศว่างลง และยังไม่ได้มีการแต่งตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างทำให้ไม่ครบองค์ประกอบและไม่อาจเรียกได้ว่าเป็น “คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา” และกรรมการที่มีอยู่จึงไม่อาจประชุมหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายในฐานะเป็นคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาฯ ได้ ในการนี้ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จึงได้จัดการประชุมคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๑ ในวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๑ ไปก่อน เพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้ได้ความชัดเจนและเป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไป กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จึงขอหารือในประเด็น ดังต่อไปนี้

(๑) การที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศได้ลาออกจากการผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง และทำให้ตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศว่างลง ซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง นั้น จะมีผลทำให้ไม่ครบองค์ประกอบ และไม่อาจเรียกได้ว่าเป็น “คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา” ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาหรือไม่

(๒) ในกรณีที่ยังไม่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศแทนตำแหน่งที่ว่าง จะถือว่าคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ตามตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาหรือไม่

(๓) การที่ตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศว่างลงเพียงตำแหน่งเดียว และยังไม่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะดำเนินการประชุมคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยมีองค์ประชุมตามมาตรา ๒๐ หรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ หรือดำเนินการใด ๆ ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยมีผู้แทนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ ได้มีคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๓๐๖/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จำนวน ๕ คน ได้แก่ (๑) นายสมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา (๒) นางสาวเพรามาตร หันตรา ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (๓) นางลดาวรรณ เจริญรัชต์ภาคย์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงิน (๔) รศ. สุดา วิสฤตพิชญ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย และ (๕) นางพรกมล ประยुरสิน ผู้ทรงคุณวุฒิต่อมานางสาวเพรามาตรา ซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้ยื่นหนังสือลาออกเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ และภายหลังได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างดังกล่าวแล้ว ตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๑๗๙/๒๕๖๒ เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายคือ รศ. สุดาฯ ได้ยื่นหนังสือลาออกอีก เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ โดยให้มีผลในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า เมื่อปรากฏว่าได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศแทนตำแหน่งที่ว่างแล้ว จึงไม่มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่หารือในประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม แต่เนื่องจากในเวลาต่อมาได้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายยื่นหนังสือลาออกซึ่งจะมีผลทำให้ตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายว่างลง จึงมีปัญหาคอกฎหมายที่จะต้องพิจารณาในประเด็นเดียวกับกรณีที่หารือมานี้ โดยสามารถรวมประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียว คือ กรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิลาออกจาก

ตำแหน่งก่อนครบวาระ และยังไม่มี การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะครบองค์ประกอบหรือไม่ โดยจะถือว่า คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๐ และจะสามารถดำเนินการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ต่อไปได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาฯ ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ประกอบด้วยกรรมการ ทั้งหมด ๔ ฝ่าย ได้แก่ (๑) ประธานกรรมการ (๒) กรรมการโดยตำแหน่ง (๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และ (๔) ผู้จัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยในส่วนของกรรมการฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา ๑๔ (๓) นั้น กฎหมายบัญญัติให้มีจำนวนไม่เกินห้าคนและต้องมาจากผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ โดยในจำนวนนี้อย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการศึกษา ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการเงินหรือการบัญชี และด้านกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ จึงมิใช่บทบัญญัติที่เป็นองค์ประกอบหลัก ของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแต่อย่างใด

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในวาระเริ่มแรกของการมีคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืม เพื่อการศึกษา ได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกองทุน เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาฯ ครบทุกด้านแล้ว แม้ว่าต่อมากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิบางคนได้ลาออกไป และยังไม่มี การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างก็ตาม แต่ก็ยังคงมีกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอยู่ในตำแหน่งต่อไปอีก กรณีจึงไม่มีผลทำให้ขาดองค์ประกอบของคณะกรรมการ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เนื่องจากมาตรา ๑๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืม เพื่อการศึกษาฯ บัญญัติให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินห้าคน เมื่อปรากฏว่า ยังคงมี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลืออยู่ จึงถือได้ว่า คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีองค์ประกอบครบทุกฝ่ายตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาฯ แล้ว

^๑มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืม เพื่อการศึกษา” ประกอบด้วย

(๑) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนห้าคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมสรรพากร

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ โดยในจำนวนนี้อย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการเงินหรือการบัญชี และด้านกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน

ให้ผู้จัดการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้จัดการแต่งตั้งพนักงานของกองทุนจำนวน หนึ่งคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ ตามนัยเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) ในเรื่องเสร็จที่ ๔๑๔/๒๕๕๙^๒ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๑๕/๒๕๕๗^๓ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๑๕/๒๕๕๖^๔

อนึ่ง เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระและยังไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีองค์ประกอบครบทุกฝ่ายตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา ๑๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาฯ อีก เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ โดยให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง หรือแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่าง หรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว โดยมีข้อยกเว้นในกรณีที่วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้ และให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ ซึ่งเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะถือเอาการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นเงื่อนไขสำคัญในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยกำหนดข้อยกเว้นเฉพาะกรณีที่วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่พ้นจากตำแหน่งไปเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้ และให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ แต่เมื่อมิใช่เป็นกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน กรณีจึงไม่ต้องด้วยบทบัญญัติตามมาตรา ๑๘

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับองค์ประกอบ องค์ประชุม และการลงมติของคณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๖๘ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์ประกอบคณะกรรมการตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๔/๓๙๕ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์ประกอบและองค์ประชุมของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๖/๗๑ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕มาตรา ๑๘ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง หรือในกรณีที่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว เว้นแต่วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนหรือเพิ่มขึ้นก็ได้ และให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่

แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาฯ และได้พิจารณาแล้วว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาครบถ้วนตามมาตรา ๑๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาฯ ดังนั้น คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงสามารถดำเนินการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

(นางสาวจรรุวรรณ เสงตระกูล)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๖๒

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น