

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ
ให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการในคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ
ในขณะเดียวกัน

กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้มีหนังสือ ที่ วท ๐๒๐๑.๔/๕๔๐๓๑๒๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยประธานกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติได้ลาออกจากตำแหน่ง เป็นเหตุให้ตำแหน่งประธานกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติว่างลง กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยคณะกรรมการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติได้ดำเนินการสรรหาประธานกรรมการตามหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาที่กำหนดตามระเบียบกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ปรากฏว่าคณะกรรมการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติได้เสนอชื่อนายพรชัย รุจิประภา เป็นผู้เหมาะสมดำรงตำแหน่งประธานกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ

แต่โดยที่ผู้ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าว ปัจจุบันดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้ตำแหน่งปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งประธานกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอ ย่อมจะทำให้ผู้ได้รับการสรรหามีสถานะในคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ ในฐานะประธานกรรมการ และในฐานะกรรมการโดยตำแหน่ง

ในการนี้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีพิจารณาแล้ว เพื่อให้การเสนอเรื่อง การพิจารณาแต่งตั้งประธานกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีเป็นไปโดยถูกต้องและสอดคล้องตามกฎหมาย จึงมีข้อหาดังนี้

๑. การเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้ที่ได้รับการสรรหาเป็นประธานกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนด แต่บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติด้วยนั้น จะสามารถกระทำได้หรือไม่ ประการใด

๒. หากคณะรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งบุคคลผู้ที่ได้รับการสรรหาเป็นประธานกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติในกรณีนี้ได้แล้ว การทำหน้าที่ของบุคคลผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นประธาน

กรรมการนวัตกรรมการแห่งชาติในฐานะปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง จะต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนในคณะกรรมการ นวัตกรรมแห่งชาติหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทน กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงานนวัตกรรม แห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๑๔^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานนวัตกรรม แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้คณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติประกอบด้วย กรรมการสองประเภท โดยกรรมการประเภทแรก ได้แก่ กรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งกรรมการ ในประเภทนี้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดระบุตำแหน่งไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อบุคคลใดเข้าดำรง ตำแหน่งตามที่มาตรา ๑๔ (๒) ได้กำหนดไว้ บุคคลนั้นย่อมมีฐานะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งใน คณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติทันทีโดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งอีก ส่วนกรรมการอีกประเภทหนึ่งนั้น ได้แก่ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๔ (๑) และ (๓) ซึ่งพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์สูงในด้านต่างๆ และจะต้องมีคุณสมบัติและ ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่มาตรา ๑๕^๒ ได้กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้การแต่งตั้งประธานกรรมการและ

มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ” ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และ ประสบการณ์สูงทางด้านวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรม หรือวิทยาการอื่น

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสามคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความ เชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงเป็นที่ประจักษ์ในด้านการพัฒนานวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้าน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านวิจัยและพัฒนา ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมบนเศรษฐกิจฐานความรู้ ด้านการเงิน หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสำนักงาน โดยในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำร่วมอยู่ด้วยจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คน

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้ง ผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

มาตรา ๑๕ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ ต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๔) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้

กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(มีต่อหน้าถัดไป)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวจึงเป็นการแต่งตั้งโดยคำนึงถึงคุณสมบัติเฉพาะตัวของบุคคลเป็นสำคัญ

กรณีตามข้อหาข้อนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติตามระเบียบกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อสรรหาประธานกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติแทนตำแหน่งที่ว่างลง เนื่องจากประธานกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติได้ลาออกจากตำแหน่ง และคณะกรรมการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ ได้เสนอชื่อนายพรชัย รุจิประภา ซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ ขณะนี้อยู่ระหว่างขั้นตอนที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง

เมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นประธานกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว มิได้มีการกำหนดให้การเป็นกรรมการโดยตำแหน่งเป็นลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ และไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๕๒ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดข้อห้ามมิให้มีการแต่งตั้งผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการขององค์การมหาชน เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการเดียวกันแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ การที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งนายพรชัย รุจิประภา ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติเป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ จึงไม่มีข้อห้ามตามกฎหมาย

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ในกรณีที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งนายพรชัย รุจิประภา ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการนวัตกรรมแห่งชาตินั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนับองค์ประชุม การออกเสียงลงคะแนน หรือการรับเบี้ยประชุมหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติ ปลัดกระทรวง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

(๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(๖) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง หรือที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสำนักงาน

(๗) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสำนักงาน หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของสำนักงานหรือขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของสำนักงาน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้แทนของสำนักงานในการเข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นตามมาตรา ๘ (๖)

ความใน (๑) มิให้ใช้บังคับแก่กรรมการชาวต่างประเทศซึ่งสำนักงานจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะกิจการของสำนักงาน หรือมีคุณสมบัติดีเด่นเหมาะสมกับงานของสำนักงาน

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นไปปฏิบัติหน้าที่กรรมการโดยตำแหน่งแทน

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นควรมีข้อสังเกตไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่เป็นปัญหานี้ว่า แม้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๒ จะมีได้กำหนดห้ามมิให้แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติให้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการนวัตกรรมแห่งชาติก็ตาม แต่ตามหลักของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมุ่งหมายที่จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้แทนส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ เพื่อที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่หลากหลายจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งกรรมการในแต่ละประเภท อันจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการในกิจการด้านต่างๆ ในรูปแบบของคณะกรรมการ จึงไม่สมควรที่จะแต่งตั้งให้บุคคลเดียวกันดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่งในคณะกรรมการเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการโดยตำแหน่งจากภาครัฐเพื่อให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการซึ่งทำให้จะมีผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานเดียวกันที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งอยู่แล้วเป็นกรรมการเพิ่มขึ้น การแต่งตั้งประธานกรรมการจึงควรเป็นบุคคลภายนอกเพราะเป็นตำแหน่งที่จำต้องอาศัยความเป็นกลางในการที่จะดำเนินกิจการของคณะกรรมการนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการซึ่งอยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรบริหารสูงสุดขององค์การมหาชนสามารถดำเนินกิจการในด้านต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นต่อไป

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๔