



ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๑๖๖

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กท ๑๐๓๓๐

๒๐ กันยายน ๒๕๔๔

เรื่อง หารือปัญหาการดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดของรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๐๔
เรียน กระทรวง ทบวง กรม

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา
(คณะที่ ๑) เรื่อง หารือปัญหาการดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดของรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๐๔ มาเพื่อดำเนินการ ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๔ รับทราบเรื่องดังกล่าว
ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และให้แจ้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้เป็นแนวทาง
ปฏิบัติต่อไป

จึงเรียนยืนยันมา และขอได้โปรดแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดทราบ
และใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายวิชณุ เครืองาม)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๐๐ ต่อ ๓๐๖-๗

๐ ๒๒๔๐ ๕๐๕๕

โทรสาร ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๕๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดของรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๐๘

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/๓๕๖๑ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๕ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่าในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีและหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น สภามหาวิทยาลัย สถานสถาบันราชภัฏ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีความจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้น เพื่อพิจารณาและเสนอแนะในเรื่องที่มีความสำคัญหรือสมควรรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายจากบุคคลหลายฝ่ายตามหลักการบริหารร่วมกันและการปกครองที่โปร่งใส นอกจากนี้บทพระราชบัญญัติจำนวนหลายฉบับมีบทบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติหรือแต่งตั้งประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หรือกรรมการ ตามจำนวนที่กำหนด โดยระบุให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิบ้าง หรือเป็นกรรมการโดยไม่ได้กล่าวอ้างว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิบ้าง ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาไม่มีปัญหา เนื่องจากไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด ๆ แต่ปัจจุบันมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๘ กำหนดให้รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๑๐ มิได้ เว้นแต่ตำแหน่งที่จะต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และมาตรา ๑๑๐ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือกระทำการต่าง ๆ ในวรรคหนึ่ง ส่วนวรรคสองกำหนดว่าบทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณี

ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๒๐๑/๐๕๕๕ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๐๘ รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๑๐ มิได้ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้ด้วย

มาตรา ๑๑๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง

- (๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี
- (๒) ไม่รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญา กับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดคิดคดอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว
- (๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

(มีต่อหน้าถัดไป)

ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของวิุสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี ดังนั้น การอนุมัติหรือแต่งตั้งให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หรือกรรมการในขณะนี้ จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๐๘ กล่าวคือ เป็นการดำรงตำแหน่งที่จะต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น การเป็นประธานกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๑๔" แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๔ อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความในมาตรา ๒๐๘ ที่ว่า "ตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๑๐" นั้น มีความหมายเพียงใด กล่าวคือ จะหมายความถึงการนำมาตรา ๑๑๐ ทั้งมาตรามาใช้บังคับแก่รัฐมนตรี ซึ่งก็จะรวมทั้งข้อห้ามดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๑๐ วรรคหนึ่ง และข้อยกเว้นให้รัฐมนตรีไปดำรงตำแหน่งกึ่งประเภทตามมาตรา ๑๑๐ วรรคสองได้ หรือจะหมายความถึงการห้ามดำรงตำแหน่งทุกตำแหน่งที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๑๐ ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยไม่มีข้อยกเว้น เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๐๘ เท่านั้น เพราะมาตรา ๒๐๘ ไม่ได้บัญญัติในลักษณะให้นำมาตรา ๑๑๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม หากแต่มีบทยกเว้นกรณีเป็นตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันเป็นบทยกเว้นเฉพาะที่ชัดเจนอยู่แล้ว

ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติในปัญหาข้อกฎหมายและเป็นแนวทางปฏิบัติในการแต่งตั้งรัฐมนตรีให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หรือกรรมการต่าง ๆ ในฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. กรรมการตามกฎหมาย รัฐมนตรีจะสามารถดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หรือกรรมการในคณะกรรมการอื่นที่มีขึ้นตามกฎหมายทั้งที่ตำแหน่งนั้นมิใช่เป็นตำแหน่งที่รัฐมนตรีจะต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้หรือไม่ และจำเป็นหรือไม่ว่าต้อง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของวิุสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี

"มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทย" ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหมหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือผู้แทน อธิบดีกรมพลศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณหรือผู้แทน ผู้แทนคณะกรรมการกฬามหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย ผู้แทนคณะกรรมการโอลิมปิกแห่งประเทศไทย และบุคคลอื่นอีกไม่เกินสิบคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และผู้ว่าการเป็นกรรมการและเลขานุการ

เป็นกรณีที่กฎหมายระบุไว้ชัดเจนแจ้งว่าเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น กรรมการสภามหาวิทยาลัยของรัฐ หากกฎหมายมิได้ระบุว่าเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แต่โดยสภาพแล้วเห็นได้ว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้ จะดำรงตำแหน่งนั้นได้หรือไม่ เช่น นายกสภามหาวิทยาลัยของรัฐ กรรมการการบินพลเรือนตามมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น และในกรณีที่รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งได้ ก็แต่ตำแหน่งที่กฎหมายระบุชัดเจนแจ้งว่าเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า เป็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือไม่ มีว่าอย่างไร

๒. กรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะสามารถดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หรือกรรมการในหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรี ได้หรือไม่ หากสามารถดำรงตำแหน่งได้จะดำรงตำแหน่งได้ในทุกกรณีไม่ว่าจะรับคำตอบแทนหรือไม่ และจะเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือไม่ หรือจะมีข้อจำกัดให้ดำรงตำแหน่งได้เฉพาะกรณีใด และมี ข้อควรระมัดระวังในทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอย่างไรบ้าง

๓. กรรมการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะสามารถดำรงตำแหน่งเป็นประธาน กรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ หรือที่ปรึกษาคณะกรรมการ เพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในทางบริหาร ได้หรือไม่

๔. ความที่ว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๐ วรรคสอง มีความหมายว่าอย่างไร

๕. ในกรณีที่คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้แต่งตั้งคณะ อนุกรรมการขึ้นช่วยเหลือในการปฏิบัติงานอีกทอดหนึ่ง โดยมีรัฐมนตรีเป็นอนุกรรมการและไม่ปรากฏ ว่าอนุกรรมการเช่นนั้น มีกฎหมายหรือระเบียบใดระบุว่าเป็นอนุกรรมการประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ หรือไม่ ดังนี้ รัฐมนตรีจะเป็นอนุกรรมการเช่นนั้น (อาจได้รับเบี้ยประชุม) ได้หรือไม่

๖. ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๐ และมาตรา ๒๐๕ รัฐมนตรีจะสามารถดำรงตำแหน่ง กรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา หรือกรรมการร่วมกันของสองสภาได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี โดยฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และได้ ตรวจสอบบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามดำรงตำแหน่งหรือการกระทำใด ๆ ของรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญ ฉบับต่าง ๆ แล้ว ได้ความว่า การห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใด ๆ ในลักษณะเดียวกันนี้ ได้เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^๑มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการการบินพลเรือนขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคมเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง รองประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน เจ็ดคนแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี

พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีถ้อยคำในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาว่า “รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใด ๆ ที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหรือกระทำการตามที่บัญญัติในมาตรา ... มิได้เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย...” หลักการนี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วยเช่นกัน โดยถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๒๐๘ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอาจแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แต่เมื่อพิจารณาจากมาตรา ๑๑๐ และบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว ซึ่งแม้จะปรากฏว่ามีข้อความที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ก็ตาม โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นกรรมการตั้งแล้วได้เมื่อเป็นข้าราชการการเมืองที่ไม่ใช่รัฐมนตรี แต่การที่มีข้อแตกต่างไปน่าจะเป็นเพราะว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่อาจดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ ส่วนหลักการอื่น ๆ ยังคงมีอย่างเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ

ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๑๑๐ จึงแปลความได้ว่า รัฐธรรมนูญฯ ได้ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งบางตำแหน่งที่กำหนดไว้ในวรรคสอง เมื่อมาตรา ๒๐๘ บัญญัติว่า รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดที่บัญญัติในมาตรา ๑๑๐ ไม่ได้ ย่อมต้องหมายความว่า การใดที่มาตรา ๑๑๐ บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำแล้ว การนั้นรัฐมนตรีจะกระทำไม่ได้เช่นเดียวกัน และการใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้รับยกเว้นตามวรรคสองของมาตรา ๑๑๐ คือ การเป็นกรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น รัฐมนตรีย่อมไม่ต้องห้ามเช่นเดียวกัน และในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมาตรา ๑๑๐ บัญญัติยกเว้นเฉพาะกรณีที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองซึ่งไม่ใช่รัฐมนตรีนั้น ย่อมไม่อาจแปลไปเป็นว่ารัฐมนตรีจะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้ เพราะรัฐมนตรีทั้งคณะและแต่ละคนต่างมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา ๒๐๑^๕ และต้องรับผิดชอบต่อสภาตามมาตรา ๒๑๒^๖ การใด ๆ ที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินย่อมกระทำได้ และถ้าเห็นว่าการเข้าร่วมเป็นกรรมการเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ก็สามารถทำได้โดยไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๒๐๘ และมาตรา ๑๑๐ แต่อย่างใด และสำหรับกรณีที่มาตรา ๒๐๘ ได้บัญญัติข้อยกเว้นการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรี โดยให้ดำรงตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น มีความหมายเป็นข้อยกเว้นเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในมาตรา ๑๑๐ ดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ เพราะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหารจึงอาจดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้มากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

^๕ มาตรา ๒๐๑ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเอกอัครมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๑๘ (๗) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

^๖ มาตรา ๒๑๒ ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา ๒๑๑ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

สำหรับข้อหาหรือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในแต่ละประเด็น คณะกรรมการ
กฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า รัฐมนตรีจะสามารถดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ รองประธาน
กรรมการ หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีขึ้นตามกฎหมายทั้งที่ตำแหน่งนั้นไม่ใช่เป็นตำแหน่งที่รัฐมนตรี
จะต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้หรือไม่ และกฎหมายจะต้องระบุไว้ชัดแจ้งว่าเป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิหรือไม่ รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีว่าอย่างไรนั้น เห็นว่า
คณะกรรมการในกฎหมายต่าง ๆ ได้มีการเขียนกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในหลายลักษณะ โดยกฎหมาย
ส่วนใหญ่จะระบุไว้ชัดเจนในกรณีประสงค์จะให้มีการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่าให้มีการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น
ในคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในมาตรา ๒๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ
พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายบางฉบับไม่ได้ใช้คำว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้โดยตรงเสมอไป
แต่ใช้คำอื่นแทน เช่น “กรรมการอื่น” ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวง ในมาตรา ๒๐^๗ แห่ง
พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ หรือคณะกรรมการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ใน
มาตรา ๑๒^๘ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ หรือคณะกรรมการบริหาร
สถาบันพระปกเกล้าและคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบันตามมาตรา ๑๙^๙

“มาตรา ๒๗ ให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบด้วยรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิ
อื่นจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเก้าคนเป็นกรรมการ

ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง
เป็นเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

“มาตรา ๒๐ ให้มีคณะกรรมการของการไฟฟ้านครหลวงคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการ
การไฟฟ้านครหลวง” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน
ทั้งนี้ ไม่รวมผู้ว่าการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

“มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย”
ประกอบด้วยประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวง
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหนึ่งคน กรรมการอื่นอีก
ไม่เกินเก้าคน และผู้ว่าการเป็นกรรมการ

“มาตรา ๑๙ ให้มีคณะกรรมการบริหารสถาบันพระปกเกล้า ประกอบด้วยเลขาธิการเป็น
ประธานกรรมการ และกรรมการบริหารอื่นที่สภาสถาบันแต่งตั้งได้ เมื่เลขาธิการเสนอ จำนวนไม่น้อยกว่าสี่คน
แต่ไม่เกินเจ็ดคน

ให้คณะกรรมการบริหารสถาบันพระปกเกล้ามีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ
สถาบันและโครงการต่าง ๆ ที่สภาสถาบันให้ความเห็นชอบ หรือมอบหมาย

กรรมการบริหารสถาบันพระปกเกล้า พ้นจากตำแหน่งเมื่อเลขาธิการพ้นจากตำแหน่งและให้นำ
ความในมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

และมาตรา ๒๗^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือแม้แต่กรณีของนายกสภามหาวิทยาลัยในกฎหมายเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยของรัฐที่ใช้คำว่า “นายกสภามหาวิทยาลัย” เท่านั้น หรือกรรมการกฤษฎีกาตามมาตรา ๖^{๖๗} แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งต้องเป็น “ผู้มีความเชี่ยวชาญ” ในด้านต่าง ๆ และมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓^{๖๘} แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมื่อกฎหมายได้ใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้หลากหลาย ทั้งที่ใช้คำว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยตรงและใช้ถ้อยคำอื่น กรณีที่กฎหมายใช้คำว่ากรรมการผู้ทรงคุณภูมินั้นย่อมชัดเจนและไม่เป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๑๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ที่จะแต่งตั้งรัฐมนตรีเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ ส่วนกรณีที่กฎหมายใช้คำว่า “กรรมการอื่น” นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า คำว่า “กรรมการอื่น” อาจหมายถึงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ เช่น คณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวง ซึ่งมีกรรมการประกอบไปด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน คำว่า “กรรมการอื่น” หมายถึงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพราะเมื่อพิจารณามาตราอื่น ๆ ในพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ ประกอบกันแล้ว ได้มีการกำหนดว่าประธานกรรมการและกรรมการจะต้องแต่งตั้งจากผู้มีความรู้จัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับการจัดการ ธุรกิจ การไฟฟ้าวิศวกรรม ฯลฯ

^{๖๖}มาตรา ๒๗ ให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบัน ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสี่คน ซึ่งประธานรัฐสภาแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภาสถาบัน

ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๖๗}มาตรา ๖ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วยกรรมการซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๑

ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่ดูแลกิจการทั่วไปของคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๖๘}มาตรา ๑๓ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการกฤษฎีกาต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (๑) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า
- (๒) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่าหรือ

ตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด

(๓) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

- (๔) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

พุทธศักราช ๒๕๓๖

(๕) มีความรู้และเคยทำงานในการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปีและมีความชำนาญและความสามารถเป็นประโยชน์แก่งานของกรรมการร่างกฎหมาย

ซึ่งเป็นการกำหนดคุณวุฒิ (บันทึก เรื่อง การแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการ การไฟฟ้านครหลวง)^{๑๔} (เรื่องเสร็จที่ ๓๙๔/๒๕๓๕) ฉะนั้น จากแนวทางการให้ความเห็นของที่ประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมายข้างต้น จึงเห็นได้ว่า การเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่ได้ขึ้นอยู่กับถ้อยคำเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณากฎหมายนั้น ๆ ด้วยว่าต้องการอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญหรือไม่ และกรรมการใด ก็ตามที่อยู่ในตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่ต้องการบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเหมาะสมกับหน้าที่ ที่แต่งตั้งนั้นแล้ว ก็ถือว่าเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ ดังนั้น แม้ว่าจะใช้ถ้อยคำอื่นแต่ถ้าพิจารณาได้ว่า เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นแล้ว รัฐมนตรีก็สามารถดำรงตำแหน่งนั้นได้

ประเด็นที่สอง ที่ว่า รัฐมนตรีจะสามารถดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ รองประธาน กรรมการ หรือกรรมการในหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรีได้หรือไม่ และจะดำรงตำแหน่งได้ทุกกรณีหรือไม่ มีข้อจำกัดและข้อระมัดระวังเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะ ต้องห้ามอย่างไรบ้างนั้น เห็นว่า มาตรา ๑๑๐ (๑) ของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งนำไปใช้กับการดำรงตำแหน่ง ของรัฐมนตรีด้วยนี้ บัญญัติห้ามการดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ แต่การเป็นกรรมการในคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นการแต่งตั้ง เพื่อไปทำหน้าที่การบริหารแทนคณะรัฐมนตรี หรือเพื่อหาข้อเท็จจริงหรือข้อยุติก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี อันมีลักษณะของการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐมนตรีอยู่แล้ว ประกอบกับ มิใช่เป็นการดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่เป็นการ ต้องห้ามตามมาตรา ๑๑๐ (๑) ของรัฐธรรมนูญฯ ฉะนั้น รัฐมนตรีย่อมดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ หรือกรรมการในคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยมิได้อาศัยอำนาจตาม กฎหมายใดโดยตรงได้ ไม่ว่าจะเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือไม่ก็ตาม

ประเด็นที่สาม ที่ว่า รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการ รองประธาน กรรมการ กรรมการ หรือที่ปรึกษาคณะกรรมการ เพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง ตามมาตรา ๑๑ (๖)^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๐๔ หรือระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีอื่น ๆ ได้หรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดินฯ เป็นการให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลที่จะแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ

^{๑๔}ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๗๐๔ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๕}มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๖) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดคฤตราเบียบประชุมหรือคำตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

๑.ล๑

๑.ล๑

เป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ ซึ่งเมื่อมาตรา ๑๑ (๖) ให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจาก "ผู้ทรงคุณวุฒิ" ฉะนั้น จึงเป็นการดำรงตำแหน่งในฐานะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามมาตรา ๑๑๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ รัฐมนตรีจึงดำรงตำแหน่งตามที่หาหรือมาได้

ประเด็นที่สี่และประเด็นที่หก เป็นประเด็นที่ได้ตอบไว้ข้างต้นแล้ว จึงไม่ต้องพิจารณาอีก

ประเด็นที่ห้า ที่ว่า รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งอนุกรรมการแม้ว่าไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดระบุว่า เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า การเป็นกรรมการและอนุกรรมการ มีลักษณะอย่างเดียวกัน เว้นแต่กฎหมายหรือระเบียบนั้น ๆ จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ฉะนั้น ในกรณีใดที่รัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งได้ตามที่กล่าวในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้ว รัฐมนตรีก็สามารถดำรงตำแหน่งอนุกรรมการในลักษณะเดียวกันได้

ในการให้ความเห็นตามข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า ข้อหารือตามที่ได้ตั้งประเด็นปัญหาเป็นปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่ใช่ความเห็นที่เป็นที่ยึด เพราะถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใดไม่เห็นด้วยก็อาจยกเรื่องขึ้นร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วิวัฒน์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๔