

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๒๐



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒ เมษายน ๒๕๕๗

เรื่อง การเสนอเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการในช่วงการยุบสภาผู้แทนราษฎร

กราบเรียน/เรียน รอง-นรม., รัฐ-นร., รมต.ทุกท่าน กระทรวง กรม

อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๗/ว ๒๑๙ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๖
๒. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๑๐ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๘/๓๗
ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗

ตามที่ได้ยื่นยัน/แจ้งมติคณะรัฐมนตรี (๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖) เกี่ยวกับเรื่อง แนวทางปฏิบัติ
อันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร และมติคณะรัฐมนตรี (๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗) เกี่ยวกับเรื่อง
การเสนอเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการในช่วงการยุบสภาผู้แทนราษฎร มาเพื่อทราบ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ตามที่
คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการวบรวมประเด็นปัญหาและพิจารณา
แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖
(เรื่อง แนวทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร) นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ได้รายงาน ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีความเห็น
ตรงกันว่า การที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ ข้อ ๒.๒.๒.๘ กำหนดแนวปฏิบัติไว้ว่า
การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป
และจะกระทำมิได้ เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีขยายความมาตรา ๑๘๑ (๑) และ (๓) ให้กว้างขวางออกไปจนทำให้
คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายได้ อันเป็นการจำกัดอำนาจ
ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘๑ (๑) และ (๓)
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ
เป็นไปอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบให้ปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ (เรื่อง แนวทางปฏิบัติ
อันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร) ในส่วนของข้อ ๒.๒.๒.๘ เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการ
จากเดิมว่า “การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งอาจมีตำแหน่งว่างลงในระหว่างการยุบสภาจะกระทำมิได้
เนื่องจากการแต่งตั้งบุคคลใดเป็นกรรมการ ย่อมมีผลเป็นการผูกพันต่อเนื่องไปถึงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่”
เป็น “การสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายเป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สามารถดำเนินการ
สรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือกระบวนการ
/ที่กฎหมาย ...

ที่กฎหมายบัญญัติและเมื่อได้แต่งตั้งแล้วคณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวสามารถปฏิบัติกรตามอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่ละฉบับอันเป็นงานประจำตามปกติได้” และให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป โดยการเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น ในระหว่างการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้พิจารณาดำเนินการเท่าที่จำเป็น และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยทุกเรื่อง

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนยืนยันมาและขอได้โปรดแจ้งให้ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐในกำกับดูแลทราบและถือปฏิบัติต่อไป/จึงเรียนมา เพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและขอได้โปรดแจ้งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ของรัฐในกำกับดูแลทราบและถือปฏิบัติต่อไป/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ (อย่างยิ่ง)



(นายอำพน กิตติอำพน)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐๘ ๑๑๗๔ ๖๖๐๕

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๖๔

www.cabinet.thai.gov.go.th

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๕/๓๓



สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง การเสนอเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการในช่วงการยุบสภาผู้แทนราษฎร

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- อ้างถึง (๑) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๔๓๒๘
ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๗
(๒) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๔๓๘๔
ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗

- สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) สำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร
(เรื่องเสร็จที่ ๑๒๗/๒๕๕๗)
(๒) สำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งอธิการบดี
นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ และ
ศาสตราจารย์และศาสตราจารย์พิเศษ ภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร
(เรื่องเสร็จที่ ๓๔๓/๒๕๕๗)
(๓) สำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและการปฏิบัติหน้าที่ของ
คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนระหว่างที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร (เรื่องเสร็จที่
๓๔๐/๒๕๕๗)
(๔) สำเนาเจตนากรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จัดทำโดย
คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนากรมฯ จดหมายเหตุ และตรวจรายงาน
การประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ หน้า ๑๗๗
(๕) สำเนารายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๐ วันจันทร์ ที่ ๒๕
มิถุนายน ๒๕๕๐ จัดทำโดยสำนักรายงานการประชุมและขอเลข สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หน้า ๒๘-๓๒

ตามหนังสือที่อ้างถึง (๑) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอหารือแนวทางเกี่ยวกับ
การแต่งตั้งกรรมการรวม ๖ กรณี ดังนี้

๑. กรณีการขอความเห็นชอบ/อนุมัติแต่งตั้งกรรมการสรรหา (เพื่อสรรหากรรมการที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งต่อไป)

๒. กรณีการขอความเห็นชอบ/อนุมัติแต่งตั้งกรรมการที่ได้ผ่านกระบวนการสรรหาแล้ว

๓. กรณีการขอความเห็นชอบ/อนุมัติแต่งตั้งกรรมการผู้แทนของส่วนราชการเป็นกรรมการในคณะกรรมการ

๔. กรณีการขอความเห็นชอบ/อนุมัติแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ

๕. กรณีการขอความเห็นชอบ/อนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี

๖. กรณีการขอความเห็นชอบ/อนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี และต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่อ้างถึง (๒) แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๗ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการวบรวมประเด็นปัญหาและพิจารณาแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการในกรณีต่าง ๆ ในช่วงยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การดำเนินการแต่งตั้งกรรมการในกรณีต่าง ๆ มีความชัดเจน ครบถ้วน และสามารถดำเนินการได้ โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แนวทางปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการเสร็จแล้ว และขอเรียนชี้แจงดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๗/๒๕๕๗ และเรื่องเสร็จที่ ๓๔๓/๒๕๕๗ (สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) และ (๒)) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๐/๒๕๕๗ (สิ่งที่ส่งมาด้วย (๓)) ว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีเจตนารมณ์เพื่อห้ามคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีดำเนินงานหรือโครงการที่เป็นการกระทำในเชิงนโยบาย แต่ไม่ได้เป็นการห้ามคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่จะปฏิบัติตาม

มาตรา ๑๘๑ คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ (๒) คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๒) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๓) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป

(๔) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้งและไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

กฎหมาย ดังนั้น หากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามกฎหมายแล้ว จึงไม่เข้าลักษณะเป็นการกระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป ย่อมกระทำได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา ๑๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญฯ

๒. นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๐/๒๕๕๗ ด้วยว่าเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งแต่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญฯ นั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำกัดเฉพาะการแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนเท่านั้น โดยคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนจึงจะกระทำได้ ตามมาตรา ๑๘๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญฯ ดังนั้น การแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและการให้กรรมการตามกฎหมายดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๑ (๑)

๓. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีหนังสือตอบข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการกำกับกิจการพลังงาน ประธานกรรมการสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน กรรมการในคณะกรรมการบริหารกองทุนตามพระราชบัญญัติอัยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ตามลำดับ มิได้มีสถานะเป็นข้าราชการ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ ซึ่งหากมาตรา ๑๘๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญฯ ต้องการให้ครอบคลุมทุกตำแหน่งที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีใช้อำนาจแต่งตั้ง หรือโยกย้าย ก็ต้องใช้คำที่กว้างกว่า เช่น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” “คณะกรรมการในหน่วยงานของรัฐ” เป็นต้น เมื่อพบบัญญัติมาตรา ๑๘๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญฯ ใช้คำเฉพาะเจาะจงว่า “ข้าราชการ” หรือ “พนักงาน” จึงต้องตีความตามถ้อยคำดังกล่าวโดยไม่ขยายความให้กว้างออกไป

๔. นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีความเห็นตรงกันว่า การที่ข้อ ๒.๒.๒.๘ ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ ประกอบกับ

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด่วนที่สุด ที่ สด ๐๖๐๑/๑๒๕๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๗ หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สด ๐๖๐๑/๑๓๔๐ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สด ๐๖๐๑/๑๗๘๘ ลงวันที่ ๕๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สด ๐๖๐๑/๒๒๓๓ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สด ๐๖๐๑/๒๔๔๕ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗ ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด่วนที่สุด ที่ สด ๐๖๐๑/๑๔๓๔ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีถึงสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ กำหนดให้ถือว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย มีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไปและจะกระทำมิได้นั้น เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรี ขยายความมาตรา ๑๘๑ (๑) และ (๓) ให้กว้างขวางออกไปจนทำให้คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่สามารถ แต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายได้ อันเป็นการจำกัดอำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในการบริหาร ราชการแผ่นดินมากกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘๑ (๑) และ (๓) ของรัฐธรรมนูญ

๕. สำหรับปัญหาว่าการดำเนินการของคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นเป็นการกระทำ อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๑ (๔) ของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๐/๒๕๕๗ ว่าโดยที่มาตรา ๑๘๑ (๔) ของรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ ชัดเจนว่าใช้บังคับแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น จึงไม่รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนด

๖. จากการตรวจสอบเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (สิ่งที่ส่งมาด้วย (๔)) และรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๐ วันจันทร์ ที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ (สิ่งที่ส่งมาด้วย (๕)) ปรากฏว่ามาตรา ๑๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญฯ มีเจตนารมณ์ มิให้คณะรัฐมนตรีซึ่งต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้นกระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ ที่สร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไปอันเป็นการดำเนินการในเชิงนโยบายซึ่งสอดคล้องกับ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ดังกล่าว ข้างต้น

๗. เมื่อพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และความเห็นของคณะกรรมการ การเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามหนังสือตอบข้อหารือของสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ประกอบกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า สามารถสรุปแนวทางการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายได้ ดังต่อไปนี้

๗.๑ มาตรา ๑๘๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญฯ กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจของ คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเฉพาะการแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจาก การปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนเท่านั้น โดยหากคณะรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีจะใช้อำนาจดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ซึ่งมีได้ หมายรวมถึงการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและการให้กรรมการตาม กฎหมายดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นจะมีองค์ประกอบอย่างไร

๗.๒ บทบัญญัติมาตรา ๑๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีเจตนารมณ์เพื่อห้ามคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมิให้ดำเนินการหรือโครงการที่เป็นการกระทำในเชิง นโยบาย แต่มิได้ห้ามคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น หากเป็นกรณีที่ คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการแต่งตั้งกรรมการ

ในคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายด้วยแล้ว ย่อมกระทำได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา ๑๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญฯ

๓.๓ ดังนั้น ข้อ ๒.๒.๒.๘ ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ที่กำหนดให้ถือว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายที่มีตำแหน่งว่างลงในระหว่างการยุบสภาผู้แทนราษฎร มีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไปและจะกระทำมิได้นั้น จึงเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีขยายความมาตรา ๑๘๑ (๑) และ (๓) ให้กว้างขวางออกไปว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับมาตรา ๑๘๑ (๑) และ (๓) ของรัฐธรรมนูญฯ ด้วย อันเป็นการจำกัดอำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘๑ (๑) และ (๓) ของรัฐธรรมนูญฯ จึงเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายได้ ทั้งที่เป็นการดำเนินงานประจำตามปกติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อให้มีคณะกรรมการตามที่กฎหมายต่าง ๆ บัญญัติไว้ เพื่อให้คณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่อไปได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดชะงัก

๓.๔ อนึ่ง คณะกรรมการตามกฎหมายที่เข้าลักษณะตามข้อ ๒.๒.๒.๘ ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ นั้น จำกัดเฉพาะคณะกรรมการตามกฎหมายเท่านั้น ไม่รวมถึงคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามคำสั่งหรือระเบียบภายในของฝ่ายบริหาร ดังนั้น หากเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามคำสั่งหรือระเบียบภายในของฝ่ายบริหารจึงไม่อยู่ภายใต้มติคณะรัฐมนตรีข้อ ๒.๒.๒.๘

๓.๕ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๘๑ (๔) ของรัฐธรรมนูญฯ ที่บัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้ใช้บังคับแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น

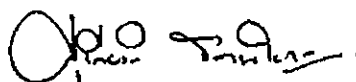
๓.๖ การที่คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายจึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อ ๒.๒.๒.๘ ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ และตราบท่าที่ยังไม่มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐย่อมผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นต่อไป

๘. โดยที่ข้อ ๒.๒.๒.๘ ของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีขยายความมาตรา ๑๘๑ (๑) และ (๓) ให้กว้างขวางออกไป และก่อให้เกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติราชการแผ่นดินหลายประการ ทั้งนี้ เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติ เมื่อปรากฏว่าในขณะนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือตอบข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาและคณะกรรมการตามกฎหมายไว้หลายกรณีแล้ว อีกทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ด้วยแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า คณะรัฐมนตรีอาจดำเนินการเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการ

ปฏิบัติราชการแผ่นดินอันสืบเนื่องจากข้อ ๒.๒.๒.๘ ของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยปรับปรุงข้อ ๒.๒.๒.๘ ของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นตามแนวทางการตอบข้อหารือของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้ถือปฏิบัติว่าการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายเป็นการดำเนินการเพื่อให้มีคณะกรรมการตามกฎหมาย อันจำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สามารถดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อได้แต่งตั้งแล้ว คณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวสามารถปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่ละฉบับอันเป็นงานประจำตามปกติได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายการพาณิชย์และอุตสาหกรรม

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๔ ต่อ ๓๖๗๐ (นางสุภัทัญญาฯ หรือนางฐานัญญาฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๒๐ ๗๖๓๙

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th