

บันทึก

เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ
พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘
(กรณีการแต่งตั้งผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย)

ตามที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาที่ว่า การแต่งตั้งนายจำลอง ศาลิคุปต์ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๕๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ จะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ นั้น

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า ปัญหาเรื่องการแต่งตั้งให้นายจำลอง ศาลิคุปต์ ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๕๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับดังกล่าว นั้น ก่อนที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ จะใช้บังคับ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔ และกรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไว้ครั้งหนึ่งแล้วว่า อาจกระทำได้โดยไม่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติข้ออื่น ๆ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลว่าข้อ ๕๕^๑ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ในตอนท้ายแห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลไปปฏิบัติงานในการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ทุกตำแหน่ง โดยรวมถึงตำแหน่งผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยด้วย หากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวประสงค์จะยกเว้นตำแหน่งผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจากตำแหน่งอื่นแล้วก็จะได้บัญญัติให้เห็นโดยชัดแจ้งเช่นนั้น เช่น กำหนดให้ข้อ ๕๕ ดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับของข้อ ๑๔^๒ เป็นต้น ดังนั้น ประกอบกับเมื่อพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์

^๑ ข้อ ๕๕ ภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ รัฐมนตรีอาจสั่งให้ข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลผู้หนึ่งผู้ใดไปปฏิบัติงานในการทางพิเศษแห่งประเทศไทยอีกตำแหน่งหนึ่งได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากเจ้าสังกัด

^๒ ข้อ ๑๔ ผู้มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้จะเป็นผู้ว่าการมิได้

(๑) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา กับ กทพ. หรือในกิจการที่กระทำให้แก่ กทพ. ไม่ว่าโดยตรงหรืออ้อม เว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทจำกัดที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเท่านั้น

(๒) เป็นข้าราชการประจำ

(๓) เป็นผู้มีส่วนได้ตำแหน่งการเมือง

ในการตราประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวแล้ว ก็จะทำให้กฎหมายประสงค์จะให้มีบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการหาตัวบุคคลเพื่อปฏิบัติงานในการทางพิเศษแห่งประเทศไทย โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะแต่งตั้งบุคคลใด ๆ ไปปฏิบัติงานในการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้เป็นกรณีพิเศษ เพราะในขณะนั้นทางกระทรวงมหาดไทยยังไม่มีผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในทางนี้พอที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งตำแหน่งผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ ซึ่งวิธีการทำนองนี้ก็เคยมีบัญญัติมาแล้วในพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐

ปัญหาขณะนี้ จึงอยู่ที่ว่าเมื่อได้มีพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจขึ้นใช้บังคับใหม่ จะทำให้การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่ได้กระทำมาแล้วเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา ๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งหลายของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว จะเห็นว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไปที่ประสงค์จะกำหนดเกี่ยวกับระบบกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจทั้งหลายให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดียว และได้มาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับจำนวนกรรมการในรัฐวิสาหกิจ และคุณสมบัติและลักษณะ

(๔) เป็นผู้ไม่อาจทำงานได้เต็มเวลาให้แก่ กทพ.

(๕) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๖) เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดหุโทษ

^๓ มาตรา ๙ พนักงานของรัฐวิสาหกิจ นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

(๓) สามารถทำงานให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นได้เต็มเวลา

(๔) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดหุโทษ

(๖) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำรวมทั้งข้าราชการการเมือง ลูกจ้างของกระทรวงทบวงกรมหรือทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบเท่า พนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งนครหลวงหรือดำรงตำแหน่งในทางการเมือง รวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

(๗) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

ความใน (๑) มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานชาวต่างประเทศซึ่งรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องจ้างตามลักษณะงานของรัฐวิสาหกิจนั้น

ความใน (๓) มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานที่เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ ที่ปรึกษา รัฐวิสาหกิจ เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ

ต้องห้ามของการเป็นกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ และเมื่อได้พิเคราะห์เปรียบเทียบไปถึงข้อ ๑๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยไว้ก่อนแล้ว จะเห็นว่าข้อกำหนดเหล่านั้นได้แก่ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้นเอง ความข้อนี้จึงเป็นอันชี้ให้เห็นได้ชัดว่าข้อ ๕๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวได้กำหนดขึ้นในลักษณะที่เป็นบทบัญญัติข้อยกเว้นจากหลักกฎหมายทั่วไปอย่างแท้จริง ซึ่งโดยหลักการใช้และตีความกฎหมายกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับในภายหลังย่อมไม่มีผลเป็นการลบล้างกฎหมายพิเศษที่มีอยู่ก่อนแล้ว

จริงอยู่ แม้ว่ามาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ จะมีบทบัญญัติให้ยกเลิกบรรดาบทกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้และให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทนก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีความมุ่งหมายแต่เพียงวางแนวเกี่ยวกับระบบกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกันแล้ว ย่อมแปลความได้ว่าไม่ประสงค์จะยกเลิกกฎหมายที่กำหนดข้อยกเว้นอันมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างออกไปสำหรับกรณีที่มีความจำเป็นเฉพาะเรื่องนอกจากนั้นในการแปลความกฎหมาย ก็ชอบที่จะต้องแปลความไปในทางที่จะให้บังเกิดผลเป็นสำคัญ

ฉะนั้น เมื่อคำนึงถึงความจำเป็นในการกำหนดความในข้อ ๕๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ประกอบกับเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเห็นว่าการแต่งตั้งนายจำลอง ศาลิคุปต์ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ย่อมไม่เป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่อย่างใด หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นความไม่เหมาะสมอย่างใดในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ก็อาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นเสียใหม่ได้ตามความเหมาะสม

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๑๙