

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
อันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๖.๑/๗๑ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา ๑๘๑ (๑) (๒) (๓) และ (๔) เท่านั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กระทรวงการคลังจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรณีการเสนอแต่งตั้งผู้แทนส่วนราชการเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้ง

๑.๑ กรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่กระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ ๙๙.๗๙ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดให้มีคณะกรรมการ ธ.ก.ส. โดยมีผู้แทนกรมส่งเสริม สหกรณ์เป็นกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่านายสมชาย ชาญณรงค์กุล ได้พ้นจากการเป็น กรรมการผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ในคณะกรรมการ ธ.ก.ส. เนื่องจากได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ เสนอชื่อนายจุมพล สงวนสิน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นกรรมการแทน เพื่อให้คณะกรรมการ ธ.ก.ส. สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่ขาดองค์ประกอบของคณะกรรมการในส่วนของผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ จึงขอหารือว่า การเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนกรมส่งเสริม สหกรณ์เป็นกรรมการในคณะกรรมการ ธ.ก.ส. จะมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรี ชุดต่อไปอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

๑.๒ กรณีองค์การคลังสินค้า (อคส.) มาตรา ๑๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การคลังสินค้า พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้มีคณะกรรมการ อคส. โดยอำนาจในการเสนอแต่งตั้ง ผู้แทนกระทรวงการคลังในคณะกรรมการ อคส. เป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการ พิจารณาตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๕๗๒/๒๕๕๔ ทั้งนี้ หากมีนโยบายเปลี่ยนแปลงผู้ได้รับ มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงการคลังในคณะกรรมการ อคส. กระทรวงการคลัง

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๙๐ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้พิจารณา โดยมีหนังสือแจ้งการเปลี่ยนแปลงผู้แทนกระทรวงการคลังไปยัง อคส. ด้วย

เนื่องจากนางพรกมล ประยูรสิน ได้ขอลาออกจากผู้แทนกระทรวงการคลังในคณะกรรมการ อคส. โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เพื่อให้คณะกรรมการ อคส. สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องไม่ขาดองค์ประกอบของคณะกรรมการในส่วนของผู้แทนกระทรวงการคลัง จึงขอหารือว่า การเสนอแต่งตั้งผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการในคณะกรรมการ อคส. จะมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไปอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

๒. กรณีการให้ความเห็นชอบการลงมติของผู้แทนกระทรวงการคลังในการประชุมผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจและนิติบุคคลที่กระทรวงการคลังถือหุ้น

๒.๑ กระทรวงการคลังถือหุ้นบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) ร้อยละ ๗๐ โดย ทอท. ได้กำหนดให้มีการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นประจำปี ๒๕๕๖ ในวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๗ ตามข้อบังคับของ ทอท. ข้อ ๒๒ ที่กำหนดให้มีการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นภายใน ๔ เดือน นับแต่วันสิ้นสุดรอบปีบัญชีของ ทอท.

๒.๒ ปัจจุบันกระทรวงการคลังถือหุ้นในบริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.) คิดเป็นร้อยละ ๙๙.๖๘๖ และกระทรวงการคลังได้มอบอำนาจในการบริหารงาน บขส. และมอบฉันทะในการแต่งตั้งผู้แทนเข้าร่วมประชุมผู้ถือหุ้น บขส. ตามจำนวนหุ้น ๖๒๗,๙๗๙ หุ้น ให้แก่กระทรวงคมนาคม โดย บขส. ได้กำหนดให้มีการประชุมใหญ่สามัญผู้ถือหุ้นประจำปี ๒๕๕๗ ในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๗ ตามข้อบังคับของ บขส. ข้อ ๕๐ ที่กำหนดให้มีการประชุมใหญ่สามัญผู้ถือหุ้นปีละหนึ่งครั้ง ทุกระยะเวลาสิบสองเดือน

๒.๓ ข้อบังคับของ ทอท. ข้อ ๓๙ และข้อบังคับของ บขส. ข้อ ๓๕ กำหนดว่าในการประชุมสามัญประจำปีทุกครั้ง ให้กรรมการออกจากตำแหน่งตามวาระ ๑ ใน ๓ เป็นอัตราโดยอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการที่ออกจากตำแหน่งตามวาระเป็นของที่ประชุมผู้ถือหุ้น

๒.๔ กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ของ ทอท. และ บขส. มีสิทธิออกเสียงตามคะแนนเสียงเท่ากับจำนวนหุ้นที่กระทรวงการคลังถือ ในการเลือกตั้งกรรมการแทนกรรมการที่ออกตามวาระในการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นของ ทอท. และ บขส. ซึ่งในการประชุมผู้ถือหุ้นดังกล่าวมีกรรมการในคณะกรรมการ ทอท. และคณะกรรมการ บขส. ครบวาระ ๕ คน และ ๒ คนตามลำดับ โดยที่คณะกรรมการ ทอท. เห็นสมควรเสนอชื่อบุคคลตามที่คณะกรรมการสรรหาเสนอเป็นกรรมการแทนกรรมการที่ออกตามวาระจำนวน ๕ ราย ในขณะที่ บขส. ยังไม่ได้แจ้งรายชื่อบุคคลที่สมควรเสนอชื่อเป็นกรรมการแทนกรรมการที่ออกตามวาระให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นทราบ ในกรณีดังกล่าวข้างต้นหากกระทรวงการคลังงดออกเสียงในการลงมติเลือกตั้งกรรมการดังกล่าวจะส่งผลให้บุคคลซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการมาจากผู้ถือหุ้นรายย่อยที่มีเสียงข้างน้อยในการประชุมผู้ถือหุ้นหรือหากกระทรวงการคลังไม่เข้าร่วมการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นจะทำให้ไม่สามารถจัดประชุมได้เนื่องจากองค์ประชุมไม่ครบถ้วนตามกฎหมาย ส่งผลให้ต้องจัดให้มีการประชุมใหม่ ซึ่งจะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเรียกประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นซึ่งอาจเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงการคลังในการบริหารราชการแผ่นดิน อันส่งผลให้รัฐเสียประโยชน์และก่อให้เกิดความเสียหาย

กระทรวงการคลังจึงขอหารือว่า การลงมติออกเสียงของกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ของ ทอท. และ บขส. ในการเลือกตั้งกรรมการแทนกรรมการที่ออกตามวาระ จะมี

ผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไปอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

๓. กรณีการเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และนิติบุคคลที่กระทรวงการคลังถือหุ้น ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๘ และตามสิทธิของกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้น

๓.๑ ข้อ ๑๗ แห่งระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งดำเนินการให้มีผู้แทนกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ

๓.๒ กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) รัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) นิติบุคคลที่กระทรวงการคลังถือหุ้น

๑) เป็นผู้ถือหุ้นจำนวนมากที่สุดในบรรดาผู้ถือหุ้นทุกคน และมีจำนวนหุ้นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของหุ้นทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น

๒) เป็นผู้ถือหุ้นจำนวนมากที่สุดในบรรดาผู้ถือหุ้นทุกคน โดยมีจำนวนหุ้นน้อยกว่าหนึ่งในสามของหุ้นทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น

๓) มิได้เป็นผู้ถือหุ้นจำนวนมากที่สุดในบรรดาผู้ถือหุ้นทุกคน และมีจำนวนหุ้นน้อยกว่าหนึ่งในสามของหุ้นทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น (เป็นผู้ถือหุ้นรายย่อย)

๓.๓ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินได้โอนสิทธิการออกเสียงในการประชุมผู้ถือหุ้นในธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งกระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ ๕๕.๐๗ และมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้กระทรวงการคลัง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เห็นชอบให้กำหนดเป็นนโยบายว่า การแต่งตั้งกรรมการธนาคารกรุงไทยฯ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอย่างเป็นทางการก่อนทุกครั้ง

ทั้งนี้ ในรัฐวิสาหกิจและนิติบุคคลที่กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวข้างต้น จะมีผู้แทนกระทรวงการคลังเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการในแต่ละกิจการด้วย และเมื่อมีตำแหน่งผู้แทนกระทรวงการคลังในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและนิติบุคคลที่กระทรวงการคลังถือหุ้น และกรรมการตามข้อ ๓.๑ ๓.๒ และ ๓.๓ วางลงก่อนถึงคราวออกตามวาระก็ดี หรือถึงคราวออกตามวาระก็ดี กระทรวงการคลังจะใช้สิทธิในการเสนอชื่อผู้แทนกระทรวงการคลังหรือบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการแทน โดยเป็นอำนาจของคณะกรรมการแต่ละกิจการหรือที่ประชุมผู้ถือหุ้นแล้วแต่กฎหมายหรือข้อบังคับของกิจการนั้น ๆ จะกำหนด

ดังนั้น เพื่อเป็นการรักษาสิทธิของกระทรวงการคลังในการเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวและเพื่อรักษาประโยชน์ของรัฐ กระทรวงการคลังจึงขอหารือว่า การเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและนิติบุคคลที่กระทรวงการคลังถือหุ้น ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจฯ และตามสิทธิของกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้น เพื่อให้คณะกรรมการในแต่ละกิจการ หรือที่ประชุมผู้ถือหุ้นพิจารณา โดยเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ในการพิจารณาเสนอชื่อของกระทรวงการคลัง จะมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไปอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

๔. กรณีการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และกิจการที่กระทรวงการคลังถือหุ้น โดยต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๘๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยนั้น สามารถกระทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการคลัง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นการพิจารณารวมเป็นสองประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การใช้อำนาจของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ การเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและนิติบุคคลที่กระทรวงการคลังถือหุ้น และการลงมติออกเสียงของกระทรวงการคลัง ในการเลือกตั้งกรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและนิติบุคคลที่กระทรวงการคลังถือหุ้น ในที่ประชุมผู้ถือหุ้น เป็นการกระทำซึ่งมีผลผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไปอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และนิติบุคคลที่กระทรวงการคลังถือหุ้น ให้แก่ปลัดกระทรวงการคลังโดยต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๘๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญฯ สามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๑๘๑^๑ ของรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีที่การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นเพราะอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภา คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่เท่าที่จำเป็นภายใต้เงื่อนไข

^๑มาตรา ๑๘๑ คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘๐ (๒) คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๒) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๓) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป

(๔) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ที่มาตรา ๑๘๑ บัญญัติไว้ และโดยผลของมาตรา ๑๘๑ ดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖^๒ ให้ความเห็นชอบแนวทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ แห่งมาตรา ๑๘๑ ดังกล่าวทั้งยังบัญญัติขยายความตามความเข้าใจของคณะรัฐมนตรีให้กว้างขวาง ออกไปด้วย ดังนั้น การดำเนินการใดในระหว่างที่อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจึงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และข้อห้ามทั้งบทบัญญัติมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญฯและมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖

เมื่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ ได้กำหนดไว้ในข้อ ๒.๒.๒.๘ ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งอาจมีตำแหน่งว่างลงในระหว่างการยุบสภาจะกระทำ มิได้ เนื่องจากการแต่งตั้งบุคคลใดเป็นกรรมการ ย่อมมีผลเป็นการผูกพันต่อเนื่องไปถึงคณะรัฐมนตรี ชุดใหม่ ดังนั้น การใช้อำนาจของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการ รัฐวิสาหกิจ ถ้าคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายตามความหมายของ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ย่อมกระทำไม่ได้โดยผลของมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญฯ ประกอบกับ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใดมีฐานะเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด การแต่งตั้งกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นย่อมเป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ไม่ใช่อำนาจของ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่จะแต่งตั้งได้ การเสนอชื่อบุคคลเพื่อให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นลงคะแนนแต่งตั้งก็ติ การลงคะแนนเพื่อเลือกบุคคลเป็นกรรมการในที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นก็ดี ล้วนเป็นการรักษาสิทธิของ ส่วนราชการเจ้าของหุ้นและรักษาประโยชน์ของทางราชการ กรณีจึงไม่เข้าข่ายต้องห้ามตามบทบัญญัติ มาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญฯ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

^๒หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๒๑๙ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีมีถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการมอบอำนาจ ตามมาตรา ๓๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ หรือมีอำนาจในการดำเนินการในฐานะผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของหุ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังย่อมสามารถมอบอำนาจดังกล่าวให้ปลัดกระทรวงการคลังได้ภายใต้เงื่อนไขของมาตรา ๓๘ ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจให้บุคคลใดนั้นเป็นเรื่องเฉพาะตัวของเจ้าของอำนาจ การมอบอำนาจของเจ้าของอำนาจคนหนึ่งไม่มีผลเป็นการมอบอำนาจของเจ้าของอำนาจที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในภายหลังได้ ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่หาหรือมานี้ปรากฏว่าคำสั่งกระทรวงการคลังที่ ๖๐/๒๕๕๒ เรื่อง การมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้แก่ปลัดกระทรวงการคลัง รองปลัดกระทรวงการคลังผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ และหัวหน้าส่วนราชการในสังกัด และคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๕๗๒/๒๕๕๔ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นั้น เป็นคำสั่งการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คนเดิม (นายกรณ์ จาติกวณิช) ย่อมไม่มีผลเป็นการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คนปัจจุบัน หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนปัจจุบันประสงค์จะมอบอำนาจให้ใคร อย่างไรก็ต้องดำเนินการมอบอำนาจโดยทำเป็นคำสั่งขึ้นใหม่

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

(มีต่อหน้าถัดไป)

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

ในกรณีตามวรรคสาม เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้

การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗