

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ปัญหาการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นประธานกรรมการสถาบันพัฒนา
องค์กรชุมชน

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พม. ๕๓๑๐/๑๖๘๗ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีคำสั่ง ที่ ๓๕๑/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อสรรหาประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน ในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เนื่องจากคนเดิมลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ โดยกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับการแต่งตั้ง

คณะกรรมการสรรหาฯ ตามคำสั่งดังกล่าวได้ดำเนินการสรรหาและได้รายชื่อ บุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคน เรียบร้อยแล้ว แต่เนื่องจากบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการเป็นผู้มีรายชื่ออยู่ในบัญชีผู้สมควร เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่าง รัฐธรรมนูญ และโดยที่ความในมาตรา ๒๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการ และกรรมการว่าต้อง ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฯลฯ ซึ่งความในมาตรา ๒๓ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ กำหนดให้ในความในมาตรา ๕ วรรคสี่ มา ใช้บังคับแก่การได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม คือ กรณีที่มี กฎหมายห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง มิให้นำกฎหมายนั้นมาใช้บังคับแก่การได้รับ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สถาบันจึงขอหารือในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

๑. หากมีการแต่งตั้งบุคคลผู้มีรายชื่ออยู่ในบัญชีผู้สมควรเป็นสมาชิกสภาร่าง รัฐธรรมนูญเป็นประธานกรรมการของสถาบัน จะเป็นการขัดหรือแย้งกับกฎหมายใดหรือไม่ อย่างไร

๒. หากมีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญ และต่อมาสสถาบันจะแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นประธานคณะกรรมการสถาบัน จะ เป็นการขัดหรือแย้งกับกฎหมายใดหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) โดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผู้แทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมสรุปได้ว่า สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องหารือในประเด็นที่หนึ่ง เนื่องจากมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว และในขณะนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีคำสั่งขยายเวลาการสรรหาและแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสถาบันฯ ออกไปอีกสามสิบวัน นอกจากนี้สถาบันฯ ต้องการให้มีการวินิจฉัยด้วยว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หรือไม่ สำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนได้ชี้แจงว่า สำนักงานฯ พิจารณามาตรา ๕ วรรคสี่ และมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญฯ แล้ว เห็นว่าบทบัญญัตินี้ใช้บังคับเฉพาะการจะแต่งตั้งผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็น “สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” หรือ “สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ” หรือ “กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ” เท่านั้น ซึ่งไม่ชัดเจนว่าจะใช้บังคับถึงกรณีแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นประธานกรรมการในองค์การมหาชนดังที่หารือนี้ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๙^๑ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นตามระยะเวลาที่กำหนด คือ หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกตามมาตรา ๒๙^๒ และสภาร่างรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลงเมื่อได้จัดทำรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ หรือโดยเหตุอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงมีระยะเวลาจำกัดและมีหน้าที่เพียงประการเดียว คือ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๒๓^๓ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)ฯ จึงบัญญัติให้นำ มาตรา ๕^๔ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)ฯ ซึ่งบัญญัติว่า “ใน

^๑ มาตรา ๑๙ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มีจำนวนหนึ่งร้อยคน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๙ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๒๘ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๒๓

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้นำความในมาตรา ๕ วรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและกรรมาธิการตามมาตรา ๒๕ ด้วยโดยอนุโลม

^๔ มาตรา ๕

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่มีกฎหมายห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง มิให้นำกฎหมายนั้นมาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

กรณีที่มีกฎหมายห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง มิให้นำกฎหมายนั้นมาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” มาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิมาปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญได้จนเสร็จสิ้นภารกิจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยไม่ถูกจำกัดตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่บัญญัติห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งหมายความว่า ไม่นำมาใช้บังคับทั้งก่อนที่จะมีการแต่งตั้งและในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่เมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๒๓ วรรคสี่ และมาตรา ๕ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)ฯ ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในลักษณะเช่นนี้ บทบัญญัติมาตรา ๒๐ (๖)^๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๑๕ (๕)^๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่บัญญัติลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการและกรรมการว่าต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงไม่นำมาใช้บังคับแก่การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

^๕มาตรา ๒๐ ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๖) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

๑.ล๑

๑.ล๑

^๖มาตรา ๑๕ ประธานกรรมการและกรรมการตามมาตรา ๑๔ (๓) และ (๔) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

๑.ล๑

๑.ล๑