

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ปัญหาการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นประธานกรรมการสถาบันพัฒนา
องค์กรชุมชน

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พม. ๕๓๑๐/๑๖๘๗ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีคำสั่ง ที่ ๓๕๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อสรรหาประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้ใน คณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เนื่องจากคนเดิมลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ โดยกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับการแต่งตั้ง

คณะกรรมการสรรหาฯ ตามคำสั่งดังกล่าวได้ดำเนินการสรรหาและได้รายชื่อบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้คน เรียบร้อยแล้ว แต่เนื่องจากบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการเป็นผู้มีรายชื่อยื่นบัญชีผู้สมควร เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และโดยที่ความในมาตรา ๒๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรรมมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรรมมหาชน (องค์กรรมมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการ และกรรมการว่าต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฯลฯ ซึ่งความในมาตรา ๒๓ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ กำหนดให้นำความในมาตรา ๕ วรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม คือ กรณีที่มีกฎหมายห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง มิให้นำกฎหมายนั้นมาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สถาบันจึงขอหารือในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

๑. หากมีการแต่งตั้งบุคคลผู้มีรายชื่อยื่นบัญชีผู้สมควรเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นประธานกรรมการของสถาบัน จะเป็นการขัดหรือแย้งกับกฎหมายใดหรือไม่ อย่างไร

๒. หากมีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลผู้ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และต่อมากลับจะแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นประธานคณะกรรมการสถาบัน จะเป็นการขัดหรือแย้งกับกฎหมายใดหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรรมมหาน) โดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานเลขานุการสภาพัฒนราษฎร และผู้แทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรรมมหาน) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมสรุปได้ว่า สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์กรรมมหาน) เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องหารือในประเด็นที่หนึ่ง เนื่องจากมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาฯ รัฐธรรมนูญแล้ว และในขณะนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีคำสั่งขยายเวลาการสำรวจและแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสถาบันฯ ออกไปอีกสามสิบวัน นอกเหนือจากนี้สถาบันฯ ต้องการให้มีการวินิจฉัยด้วยว่า สมาชิกสภาฯ รัฐธรรมนูญเป็น “ผู้ดำเนินการเมือง” หรือไม่ สำหรับสำนักงานเลขานุการสภาพัฒนราษฎร ผู้แทนได้ชี้แจงว่า สำนักงานฯ พิจารณามาตรา ๕ วรรคสี่ และมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญฯ แล้ว เห็นว่าบทบัญญัตินี้ใช้บังคับเฉพาะการจะแต่งตั้งผู้ที่ดำเนินการเมืองเป็น “สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” หรือ “สมาชิกสภาฯ รัฐธรรมนูญ” หรือ “กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” เท่านั้น ซึ่งไม่ชัดเจนว่าจะใช้บังคับถึงกรณีแต่งตั้งสมาชิกสภาฯ รัฐธรรมนูญเป็นประธานกรรมการในองค์กรรมมหานดังที่หารือนี้ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๙^๑ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้บัญญัติให้มีสภาฯ รัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นตามระยะเวลาที่กำหนด คือ หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันเปิดประชุมสภาฯ รัฐธรรมนูญครั้งแรกตามมาตรา ๒๗^๒ และสภาฯ รัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลงเมื่อได้จัดทำรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ หรือโดยเหตุอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาฯ รัฐธรรมนูญจึงมีระยะเวลาจำกัดและมีหน้าที่เพียงประการเดียว คือ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๒๓^๓ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)ฯ จึงบัญญัติให้มาตรา ๕^๔ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)ฯ ซึ่งบัญญัติว่า “ใน

^๑ มาตรา ๑๙ ให้มีสภาฯ รัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มีจำนวนหนึ่งร้อยคน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๗ ให้สภาฯ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๒๘ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันเปิดประชุมสภาฯ รัฐธรรมนูญครั้งแรก

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๒๓ ฯลฯ

ฯลฯ

ให้นำความในมาตรา ๕ วรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาฯ รัฐธรรมนูญและกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕ ด้วยโดยอนุโลม

^๔ มาตรา ๕ ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่มีกฎหมายห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง มิให้นำกฎหมายนั้นมาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

กรณีที่มีกฎหมายห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง มิให้นำกฎหมายนั้นมาใช้บังคับแก่ การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” มาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิก สภาฯร่างรัฐธรรมนูญและกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถแต่งตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิมาปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญได้จนเสร็จลืนภารกิจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยไม่ถูกจำกัดตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่บัญญัติห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทาง การเมือง ซึ่งหมายความว่า ไม่นำมาใช้บังคับทั้งก่อนที่จะมีการแต่งตั้งและในระหว่างการปฏิบัติ หน้าที่เมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วตามเจตนาณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๒๓ วรรคสี่ และ มาตรา ๕ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)ฯ ได้บัญญัติเป็น ข้อยกเว้นไว้ในลักษณะเช่นนี้ บทบัญญัติมาตรา ๒๐ (๖)^๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๑๕ (๕)^๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่บัญญัติลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการและกรรมการว่า ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงไม่นำมาใช้บังคับแก่การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิก สภาฯร่างรัฐธรรมนูญเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การ มหาชน)

(ลงชื่อ) พรพิพิชัย ชาลະ

(คุณพรพิพิชัย ชาลະ)

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๐ ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนซึ่งมิใช่กรรมการโดย ตำแหน่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

๑๖๖

๑๖๗

(๖) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรค การเมือง

๑๖๘

๑๖๙

“มาตรา ๑๕ ประธานกรรมการและกรรมการตามมาตรา ๑๕ (๓) และ (๕) ต้องมี คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

๑๗๐

๑๗๑

(๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรค การเมือง

๑๗๒

๑๗๓