

การห้ามนายกรัฐมนตรี้ รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดำรงตำแหน่ง
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภามหาวิทยาลัย

นายสมควร วงษ์มา นิตกร 3
สำนักนิติการ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 110 (1)¹ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือมีหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ และความในมาตรา 110 วรรคสอง² ดังกล่าวมีข้อยกเว้นไม่ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมาตรา 110 นำมาใช้บังคับกับรัฐมนตรีด้วยตามบทบัญญัติมาตรา 208³ เว้นแต่ตำแหน่งที่จะต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และนำมาใช้บังคับกับสมาชิกวุฒิสภาด้วยตามมาตรา 128⁴

ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับ กรณีมีปัญหาว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย ได้หรือไม่ หากกฎหมายมิได้ระบุไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ใช้ คำว่า “กรรมการอื่น” ความที่ว่า “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” มีความหมายว่าอย่างไร ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)⁵ ได้เคยวินิจฉัยว่า คำว่า “กรรมการอื่น” อาจหมายถึงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ การเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่ได้ขึ้นอยู่กับถ้อยคำเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณากฎหมายนั้น ๆ ด้วยว่าต้องการอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญหรือไม่ และกรรมการใดก็ตามที่อยู่ในตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่ต้องการบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่แต่งตั้งนั้นแล้ว ก็ถือว่าเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้

¹ มาตรา 110 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง

(1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี

² มาตรา 110 วรรคสอง บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน

³ มาตรา 208 รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดตามที่บัญญัติในมาตรา 110 มิได้ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้ด้วย

⁴ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 110 และมาตรา 111 มาใช้บังคับกับการกระทำอันต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาด้วย โดยอนุโลม

⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวง (เรื่องเสร็จที่ 394/2534)

ดังนั้น แม้ว่าจะใช้ถ้อยคำอื่นแต่ถ้าพิจารณาได้ว่าเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นแล้ว นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชนได้

2. เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 วิเคราะห์เทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว หลักการเกี่ยวกับการห้ามดำรงตำแหน่งในลักษณะเดียวกันนี้ของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นมาตรการเพื่อไม่ให้มีผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมืองได้บัญญัติไว้ในมาตรา 265 (1)⁶ และมาตรา 267⁷ แต่ทั้งนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 208 ไม่ได้ระบุห้ามนายกรัฐมนตรีโดยชัดแจ้ง แต่เมื่อพิจารณาความในมาตรา 215 (1) ประกอบกับมาตรา 216 (6) ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อกระทำการต้องห้ามตามมาตรา 208 แล้ว มาตรา 208 ย่อมตีความรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย ซึ่งเรื่องนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 267 ได้ระบุห้ามนายกรัฐมนตรีไว้โดยชัดแจ้ง

2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 265 วรรคสอง⁸ ไม่ได้บัญญัติถึงตำแหน่ง “กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 110 วรรคสอง

3. เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีลักษณะที่สำคัญที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นหัวใจหลักอยู่ 2 ประการ คือ เสริมประสิทธิภาพของการตรวจสอบอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจของประชาชน กรณีตามมาตรา 267 วรรคสอง จึงเป็นการอุดช่องว่างในการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้เกิดปัญหาขึ้น ดังนั้น ในปัจจุบัน นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จะดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสถาบันการศึกษา เช่น นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย

⁶ มาตรา 265 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

(1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น

⁷ มาตรา 267 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาใช้บังคับกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งหรือดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้ด้วย

⁸ มาตรา 265 วรรคสอง บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน

ไม่ได้ไปอีกต่อไป ถ้าฝ่าฝืนความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 182 (7) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมสิ้นสุดลงตามมาตรา 106 (6) และมาตรา 119 (5) ตามลำดับ

เนื่องจากมาตรา 298 วรรคสาม⁹ อันเป็นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดมิให้นำบทบัญญัติในมาตรา 182 (7) มาใช้บังคับกับรัฐบาลชุดที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จึงเท่ากับว่ารัฐมนตรีในรัฐบาลของพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ไม่ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุดังกล่าว

นายจร จิตสุขุมมงคล

นิติกร 8ว

ผู้ตรวจ

⁹ มาตรา 298 วรรคสาม มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 182 (7) มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

ปัญหาว่า มหาวิทยาลัยจะต้องประกาศจัดตั้งส่วนงานภายในที่ได้รับการจัดตั้งก่อนวันที่พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ หรือไม่ และอธิการบดีจะมอบอำนาจให้คณบดีส่วนงานภายในดังกล่าวปฏิบัติราชการแทนได้หรือไม่

นายสุภัทร บุญส่ง นิตกร ๔
สำนักนิติการ

พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ กำหนดให้บรรดาคณะ สถาบัน สำนัก ศูนย์ หรือส่วนงานภายในที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะที่สภาสถาบันอุดมศึกษาได้อนุมัติให้จัดตั้งขึ้นเป็นส่วนงานภายในหรือเป็นส่วนงานในกำกับของสถาบันอุดมศึกษาอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับเป็นส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และมาตรา ๖ กำหนดให้หัวหน้าส่วนงานภายในมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับหัวหน้าส่วนราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา เว้นแต่ข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น ส่วนงานภายในของมหาวิทยาลัยที่ได้รับการจัดตั้งก่อนวันที่พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ จึงเป็นส่วนงานภายในตามพระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ตั้งแต่ขณะเมื่อพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยมหาวิทยาลัยไม่จำเป็นต้องประกาศจัดตั้งอีก และอธิการบดีอาจมอบอำนาจให้คณบดีส่วนงานภายในดังกล่าวปฏิบัติราชการแทนได้เช่นเดียวกับหัวหน้าส่วนราชการอื่น เว้นแต่ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

นายขจร จิตสุขุมมงคล
นิตกร ๘๖
ผู้ตรวจ

ปัญหาว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ยื่นขอรับรองมาตรฐานการศึกษาก่อนวันที่ 30 ธันวาคม 2550 อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับ จะต้องพิจารณาการรับรองมาตรฐานการศึกษาต่อไปหรือไม่

นายสุภัทร บุญส่ง นิตกร ๕
สำนักนิติการ

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 8 ได้แก้ไขปรับปรุงอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 โดยยกเลิกอำนาจและหน้าที่ในการรับรองหลักสูตรการศึกษา การให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ได้ยกเลิกอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการรับรองมาตรฐานการศึกษา ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แล้ว ดังนั้น คณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงไม่มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณารับรองหลักสูตรและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอีกต่อไป สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงไม่มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายที่จะพิจารณาในเรื่องดังกล่าวได้

นายขจร จิตสุขุมมงคล
นิตกร 8ว
ผู้ตรวจ

ปัญหาว่า มหาวิทยาลัยจะต้องประกาศจัดตั้งส่วนงานภายในที่ได้รับการจัดตั้งก่อนวันที่พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ หรือไม่ และอธิการบดีจะมอบอำนาจให้คณบดีส่วนงานภายในดังกล่าวปฏิบัติราชการแทนได้หรือไม่

นายสุภัทร บุญส่ง นิตกร ๕
สำนักนิติการ

พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ กำหนดให้บรรดาคณะ สถาบัน สำนัก ศูนย์ หรือส่วนงานภายในที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะที่สภาสถาบันอุดมศึกษาได้อนุมัติให้จัดตั้งขึ้นเป็นส่วนงานภายในหรือเป็นส่วนงานในกำกับของสถาบันอุดมศึกษาอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับเป็นส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และมาตรา ๖ กำหนดให้หัวหน้าส่วนงานภายในมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับหัวหน้าส่วนราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา เว้นแต่ข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น ส่วนงานภายในของมหาวิทยาลัยที่ได้รับการจัดตั้งก่อนวันที่พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ จึงเป็นส่วนงานภายในตามพระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ตั้งแต่ขณะเมื่อพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยมหาวิทยาลัยไม่จำเป็นต้องประกาศจัดตั้งอีก และอธิการบดีอาจมอบอำนาจให้คณบดีส่วนงานภายในดังกล่าวปฏิบัติราชการแทนได้เช่นเดียวกับหัวหน้าส่วนราชการอื่น เว้นแต่ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

นายขจร จิตสุขุมมงคล
นิตกร ๘๖
ผู้ตรวจ