

## บันทึกความเห็นทางกฎหมาย

### เรื่อง

การกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๘๔ และมาตรา ๑๘๕  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
กรณีสมาชิกวุฒิสภำทำหน้าที่เป็นวิทยากรบรรยายและที่ปรึกษาหลักสูตรการฝึกอบรม  
นักปกครองระดับสูง (นปส.) ของกระทรวงมหาดไทย

ด้วยนายอภิชาติ โตดิลกเวชช์ สมาชิกวุฒิสภำ ได้มีหนังสือวุฒิสภำ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ เรื่อง ขอรื้อเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภำ เรียง เลขธิการวุฒิสภำ ความว่า เนื่องด้วยสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมนักปกครองระดับสูง โดยได้มอบหมายให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) เป็นผู้บริหารจัดการหลักสูตร และสถาบันดังกล่าวได้เรียนเชิญ นายอภิชาติฯ ให้ทำหน้าที่เป็นวิทยากรบรรยายวิชาเกี่ยวกับเศรษฐกิจฐานราก และเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาของหลักสูตรการฝึกอบรม “นักปกครองระดับสูง (นปส.)” โดยหลักสูตรจะใช้ระยะเวลาการอบรมประมาณ ๓ เดือน แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภำไว้ในหมวด ๙ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ มาตรา ๑๘๔ และมาตรา ๑๘๕ จึงขอรื้อมายังสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภำ ในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภำ พิจารณาและมีความเห็นในกรณีเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภำว่า นายอภิชาติฯ สามารถทำหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและประโยชน์ของทางราชการโดยรวม ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภำ โดยสำนักกฎหมาย ได้ดำเนินการพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้ประสานงานไปยังเจ้าหน้าที่ของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อสอบถามข้อมูลและข้อเท็จจริงเพิ่มเติมสำหรับประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดหลักสูตรการฝึกอบรม “นักปกครองระดับสูง (นปส.)” ของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การที่สมาชิกวุฒิสภำทำหน้าที่เป็นวิทยากรบรรยายและที่ปรึกษาหลักสูตรการฝึกอบรม “นักปกครองระดับสูง (นปส.)” ของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จะถือเป็นการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

กรณีตามประเด็นข้อหารือเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภำนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๙ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) และวรรคสอง<sup>๑</sup> ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภำต้องไม่ดำรงตำแหน่ง

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๔ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๘๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภำต้อง

(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

หรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ เว้นแต่ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่ง กรรมการของรัฐสภา วุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวกับกิจการของสภา หรือกรรมการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ หากสมาชิกวุฒิสภาระทำการอันมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) และวรรคสอง ดังกล่าว จะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๑๑ (๗)<sup>๒</sup>

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๔ ได้บัญญัติหลักการในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ โดยมีสาระสำคัญเพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ในการแทรกแซงการใช้ดุลพินิจหรือกระบวนการตัดสินใจของบุคคลซึ่งอยู่ในตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา<sup>๓</sup> ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์ในการป้องกันมิให้สมาชิกวุฒิสภาระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรากฎหมาย รวมทั้งการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายแห่งรัฐ

(๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวกายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ

(๔) ไม่กระทำการใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนโดยมิชอบ

มาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวกับกิจการของสภา หรือกรรมการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

ให้นำ (๒) และ (๓) มาบังคับใช้แก่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้นที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำการตามมาตรานี้ด้วย”

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๑๑ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๑๑ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เมื่อ

๑) ...

๑) ...

(๗) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๓ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๔ หรือมาตรา ๑๘๕

๑) ...

๑) ...

<sup>๓</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๒), หน้า ๓๐๙ - ๓๑๔.

และนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา<sup>๔</sup> และเนื่องจากบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา อยู่ในฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยจึงต้องไม่ฝักใฝ่หรือยอมตนอยู่ใต้อาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ ของพรรคการเมือง และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๑) ได้บัญญัติไว้เพื่อกำหนดขอบเขตในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติมิให้เข้าไปก้าวก่ายหรือกระทำการในฐานะเป็นฝ่ายบริหาร โดยห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือที่ปรึกษาก็ตาม และมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๓) ได้บัญญัติไว้เพื่อเป็นข้อห้ามในการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาที่จะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ เพื่อรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ หรือตามระเบียบที่ทางราชการกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติงานในฐานะสมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวกับกิจการของสภา หรือกรรมการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหมายจำกัดมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปแทรกแซงการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่เกี่ยวกับกิจการของสภา<sup>๕</sup>

เมื่อพิจารณาประเด็นตามข้อหาหรือประกอบกับหลักกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงพิจารณาได้ว่า การที่สมาชิกวุฒิสภา (นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์) ได้รับการเรียนเชิญให้ทำหน้าที่เป็นวิทยากรบรรยายวิชาเกี่ยวกับเศรษฐกิจฐานราก และเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาของหลักสูตรการฝึกอบรม “นักปกครองระดับสูง (นปส.)” จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ตามที่ได้รับมอบหมายจากสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้เป็นผู้บริหารจัดการหลักสูตรดังกล่าว ซึ่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๑ (๒)<sup>๖</sup> ได้กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวง เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๓ ก. (๗)<sup>๗</sup> ก็ได้

<sup>๔</sup> เทียบเคียงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๕๑ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

<sup>๕</sup> อ้างแล้ว โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓ หน้า ๒

<sup>๖</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๑ กระทรวงมหาดไทย มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

ฯลฯ

<sup>๗</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๓ กำหนดว่า

“ข้อ ๓ ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ดังต่อไปนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

ฯลฯ

(๓) สถาบันดำรงราชานุภาพ

ฯลฯ

กำหนดแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยให้มีสถาบันดำรงราชานุภาพ เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ดังนั้น สถาบันดำรงราชานุภาพจึงเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย และเป็นหน่วยราชการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๑) รวมทั้งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕ วรรคสอง<sup>๔</sup> ได้บัญญัติให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับ มอบหมายให้เป็นผู้บริหารจัดการหลักสูตรดังกล่าว มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ จึงทำให้สมาชิก วุฒิสภาไม่อาจดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในสถาบันดำรงราชานุภาพซึ่งเป็นหน่วยราชการดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม การที่บุคคลจะดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการอันเป็นการ ชัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๑) ได้กำหนด ขอบเขตในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติมิให้เข้าไปก้าวก่ายหรือกระทำการในฐานะเป็นฝ่ายบริหาร โดยห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือ รัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือที่ปรึกษาก็ตาม ซึ่งเมื่อพิจารณาการจัดหลักสูตร การฝึกอบรม “นักปกครองระดับสูง (นปส.)” ของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแล้ว พิจารณาได้ว่า กระทรวงมหาดไทย ได้มอบหมายให้สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบการจัดโครงการหลักสูตรการฝึกอบรม และให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) เป็นผู้จัดการหลักสูตรดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนานักปกครองและนักบริหาร ระดับสูงให้มีคุณลักษณะที่จะนำไปสู่การได้รับการยอมรับ ความเชื่อถือและไว้วางใจจากผู้มีส่วนได้เสีย และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และเพื่อเตรียมความพร้อมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคัดเลือกวิทยากรบรรยายและเป็น อาจารย์ที่ปรึกษาของหลักสูตรการฝึกอบรมจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์สูง โดยพิจารณาจาก ผลการประเมินวิทยากรของผู้เข้ารับการศึกษาระดับสูงในรุ่นที่ผ่านมา ผลการประชุมคณะอนุกรรมการ พิจารณาหลักสูตรและออกแบบกิจกรรมของสถาบันดำรงราชานุภาพ และผลการพิจารณาอนุมัติ จากคณะกรรมการพิจารณาหลักสูตรของสถาบันดำรงราชานุภาพ

ตามข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น การที่สมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่เป็น วิทยากรบรรยายและอาจารย์ที่ปรึกษาหลักสูตรการฝึกอบรมดังกล่าว จึงเป็นเพียงการทำหน้าที่ในการ ให้ความรู้และถ่ายทอดประสบการณ์ในทางวิชาการแก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรม ตามกำหนดระยะเวลา อันเป็นการเฉพะคราว ทั้งนี้ เพื่อพัฒนานักปกครองและนักบริหารระดับสูงด้วยกระบวนการเรียนรู้ ให้มีคุณลักษณะที่จะนำไปสู่การได้รับการยอมรับ ความเชื่อถือและไว้วางใจจากผู้มีส่วนได้เสียและ ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ประกอบกับการ ทำหน้าที่ดังกล่าวก็มิได้เป็นการดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือ รัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และมีได้มีลักษณะอันเป็นการเข้าไป

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๕ ให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ตามพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๐๙ เป็นสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมาย ว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่ใช่วิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น”

ก้าวก้าวหรือกระทำการในฐานะเป็นฝ่ายบริหาร รวมทั้งมิได้มีลักษณะที่จะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์เพื่อรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากค่าตอบแทนที่หน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ แต่เป็นเพียงการได้รับค่าตอบแทนตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดเท่านั้น

ดังนั้น การทำหน้าที่เป็นวิทยากรบรรยายและอาจารย์ที่ปรึกษาหลักสูตรการฝึกอบรมของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าว จึงมิใช่การดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ และมีได้เป็นการรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ ซึ่งเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) และวรรคสอง อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาต้องสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๑๑ (๗) แต่ประการใด

**ประเด็นที่ ๒ การที่สมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่เป็นวิทยากรบรรยายและที่ปรึกษาหลักสูตรการฝึกอบรม “นักปกครองระดับสูง (นปส.)” ของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จะถือเป็นการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่**

กรณีตามประเด็นข้อหารือเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๙ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ มาตรา ๑๘๕<sup>๔</sup> ได้บัญญัติให้สมาชิกรัฐสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกรัฐสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวก้าวหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) กระทำการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา และ

<sup>๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๘๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกรัฐสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกรัฐสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวก้าวหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) กระทำการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา

(๓) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนหรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น”

(๓) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนหรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ หากสมาชิกวุฒิสภากระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๕ ดังกล่าว จะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๑๑ (๗)<sup>๑๐</sup>

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๕ ได้บัญญัติหลักการในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ โดยมีสาระสำคัญเพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ในการแทรกแซงการใช้ดุลพินิจหรือกระบวนการตัดสินใจของบุคคลซึ่งอยู่ในตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์ในการป้องกันมิให้สมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวกายหรือแทรกแซงระบบราชการในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการประจำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้เงินงบประมาณหรือโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม<sup>๑๑</sup>

เมื่อพิจารณาประเด็นตามข้อหาหรือประกอบกับหลักกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงพิจารณาได้ว่า เมื่อการที่สมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นวิทยากรบรรยายและอาจารย์ที่ปรึกษาหลักสูตรการฝึกอบรม “นักปกครองระดับสูง (นปส.)” ของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าว เป็นเพียงการทำหน้าที่ในการให้ความรู้และถ่ายทอดประสบการณ์ในทางวิชาการแก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรม เพื่อพัฒนานักปกครองและนักบริหารระดับสูงด้วยกระบวนการเรียนรู้ให้มีคุณลักษณะที่จะนำไปสู่การได้รับการยอมรับ ความเชื่อถือและไว้วางใจจากผู้มีส่วนได้เสียและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ตามข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายที่ได้อธิบายไว้ในประเด็นที่ ๑ ดังกล่าวแล้ว ประกอบกับการทำหน้าที่เป็นวิทยากรบรรยายและอาจารย์ที่ปรึกษาหลักสูตรการฝึกอบรมดังกล่าวก็ได้เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวกายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง

ดังนั้น การทำหน้าที่เป็นวิทยากรบรรยายและอาจารย์ที่ปรึกษาหลักสูตรการฝึกอบรมของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว จึงมิได้เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวกายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๕ อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาต้องสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๑๑ (๗) แต่ประการใด

<sup>๑๐</sup> อ้างแล้ว โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ หน้า ๒

<sup>๑๑</sup> อ้างแล้ว โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓ หน้า ๒

### สรุปความเห็นของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้พิจารณาประเด็นข้อหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นโดยสรุปว่า กรณีที่สมาชิกรัฐสภาเข้าทำหน้าที่เป็นวิทยากรบรรยายและที่ปรึกษาหลักสูตรการฝึกอบรม “นักปกครองระดับสูง (นปส.)” ของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย นั้น มิได้เป็นการดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นการรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ รวมทั้งมิได้เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกรัฐสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวก้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) และวรรคสอง และมาตรา ๑๘๕ อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาต้องสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๑๑ (๗) แต่ประการใด

อนึ่ง เนื่องด้วยข้อหาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด และปัจจุบันยังไม่มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกรณีนี้ ดังนั้น ความเห็นของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาดังกล่าว จึงเป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นสำหรับประกอบการพิจารณาของหน่วยงานหรือบุคคลที่ขอหารือตามที่ได้รับมอบหมายเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการในการบริหารราชการเท่านั้น มิได้มีผลผูกพันองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาวินิจฉัยแต่อย่างใด

---

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

มีนาคม ๒๕๖๓