

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามบทบัญญัติของ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ สว ๐๐๑๒/๑๘๔๔ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่บทเฉพาะกาลมาตรา ๒๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติว่าในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้สภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ยังคง  
ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป และให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งดำรง  
ตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก  
วุฒิสภา ตามลำดับ โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้น นอกจากต้องมี  
คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)  
พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม รวมทั้งเหตุแห่งการสิ้นสุด  
สมาชิกภาพตามที่บัญญัติไว้สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามที่รัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม ในมาตรา ๒๖๓ วรรคสอง  
(๒) (ข) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติมิให้นำเหตุแห่งการสิ้นสุด  
สมาชิกภาพตามมาตรา ๑๐๑ (๗) เฉพาะในกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ที่ปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายหรือคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมาย และในส่วนที่เกี่ยวกับ  
มาตรา ๑๘๔ (๑) มาใช้บังคับ นั้น

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามบทบัญญัติ  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติ  
หน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) บทบัญญัติที่ว่า “เฉพาะในกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่  
ของรัฐ” ตามมาตรา ๒๖๓ วรรคสอง (๒) (ข) หมายความว่าเฉพาะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ที่ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกตำแหน่งหนึ่งในเวลาเดียวกันด้วยหรือไม่ และถือเป็นเหตุ  
ยกเว้นที่ไม่นำมาเป็นเหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามที่มาตรา ๑๘๔ (๑)  
บัญญัติไว้หรือไม่ อย่างไร

(๒) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการที่มี  
หน้าที่เกี่ยวกับภารกิจในด้านต่าง ๆ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เช่น ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ  
ในคณะกรรมการบริหารโครงการก่อสร้างอาคารรัฐสภาแห่งใหม่ หรือได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง  
อนุกรรมการในคณะอนุกรรมการข้าราชการรัฐสภาเฉพาะกิจศึกษาและจัดทำยุทธศาสตร์การบริหาร  
ทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จะได้รับยกเว้นไม่นำมาเป็นเหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพ

ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๖๓ วรรคสอง (๒) (ข) หรือได้รับยกเว้นตามมาตรา ๑๘๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๒๖๓<sup>๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติว่าในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้น นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม รวมทั้งเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๓ ของรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น ในการพิจารณาคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบกับมาตรา ๒๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เฉพาะที่บัญญัติให้นำมาใช้บังคับ

สำหรับการนำคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาใช้บังคับกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา นั้น โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มิได้บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต่อไปได้ จึงต้องกำหนดข้อยกเว้นสำหรับการนำเหตุ

มาตรา ๒๖๓ ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ยังคงทำหน้าที่รัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป และให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตามลำดับ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลงในวันก่อนวันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นอกจากจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม รวมทั้งเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพตามที่บัญญัติไว้สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) มาตรา ๙๘ ยกเว้น (๓) (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕)

(๒) มาตรา ๑๐๑ ยกเว้น

(ก) กรณีตาม (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ ยกเว้น (๓) (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕)

(ข) กรณีตาม (๗) เฉพาะในกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติการตามหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายหรือคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมาย และในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๑๘๔ (๑)

(๓) มาตรา ๑๐๘ ยกเว้น ก. คุณสมบัติตาม (๓) และ (๔) และ ข. ลักษณะต้องห้ามตาม (๑) (๒) และ (๗) แต่เฉพาะกรณีตาม (๑) นั้น ไม่รวมส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๓) และ (๑๕)

แห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่จะนำมาใช้บังคับในบางกรณี เพื่อให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต่อไปได้ ดังที่มาตรา ๒๖๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้นำ มาตรา ๙๘ มาตรา ๑๐๑ และมาตรา ๑๐๘ มาใช้บังคับ โดยได้กำหนดข้อยกเว้นของการนำมา ใช้บังคับดังนี้

๑. กรณีมาตรา ๙๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิ สัมผัสรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดข้อยกเว้นไม่นำ (๓) (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕)<sup>๒</sup> มาใช้บังคับ

๒. กรณีมาตรา ๑๐๑<sup>๓</sup> ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดข้อยกเว้นของการนำความใน (๖) มาใช้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับ มาตรา ๙๘ (๓) (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) ซึ่งจะสอดคล้องกับการยกเว้นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๓ วรรคสอง (๑) ส่วนข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๖๓ วรรคสอง (๒) (ข) เป็นการยกเว้นเพื่อให้สมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในขณะเดียวกันสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ ของรัฐและในฐานะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไปพร้อมกันได้ โดยไม่ถูกต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๔<sup>๔</sup>

<sup>๒</sup>มาตรา ๙๘ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสัมผัสรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑. ๒.

๑. ๒.

(๓) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ

๑. ๒.

๑. ๒.

(๑๒) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง

(๑๓) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๔) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงยังไม่เกินสองปี

(๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็น

เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

๑. ๒.

๑. ๒.

<sup>๓</sup>มาตรา ๑๐๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

๑. ๒.

๑. ๒.

(๖) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘

(๗) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๔ หรือมาตรา ๑๘๕

๑. ๒.

๑. ๒.

<sup>๔</sup>มาตรา ๑๘๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็น การผูกขาดตัดตอน หรือเป็นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญา ในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

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

(๔) ไม่กระทำการใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการใช้ สิทธิหรือเสรีภาพของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนโดยมิชอบ

มาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ วุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวกับกิจการของสภา หรือกรรมการตามที่มี กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

๑. ๒.

๑. ๒.

และมาตรา ๑๘๕<sup>๕</sup> กล่าวโดยสรุป สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้รับยกเว้นให้สามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในขณะเดียวกันได้ ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับหรือได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในภายหลังจากวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า บทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๘๕<sup>๖</sup> ของรัฐธรรมนูญ นั้น มีข้อยกเว้นไว้ในวรรคสองว่ามีให้นำมาใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับกิจการของสภา หรือกรรมการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว ถ้าการแต่งตั้งกรรมการตามที่หาหรือเป็นการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับกิจการของสภาแล้ว ย่อมอยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นตามความในวรรคสองดังกล่าว

อนึ่ง โดยที่ปัญหาข้อหาหรือนี้เกี่ยวข้องกับการพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันเป็นหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนี้เป็นการให้ความเห็นเบื้องต้น เพื่อเป็นการร่วมมือระหว่างส่วนราชการสำหรับนำความเห็นไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี



(นายดิสทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๐

<sup>๕</sup>มาตรา ๑๘๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) กระทำการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐบาล

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

<sup>๖</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น