

บทที่ 1

บทนำ

การจัดองค์กรของรัฐโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ คือ การปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization)¹ โดยรัฐถ่ายโอนอำนาจทางปกครองบางส่วนให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน อื่นนอกจากรัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้เองโดยมีความเป็นอิสระทางการปกครอง และการคลัง และไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น การกระจายอำนาจดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน (Décentralisation territoriale) กับ การกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค (Décentralisation par service ou technique) โดยการกระจายอำนาจทางบริการดังกล่าว คือ วิธีการกระจายอำนาจโดยรัฐมอบบริการสาธารณะ (Public Service) อย่างหนึ่งอย่างใดให้แก่องค์กรของรัฐซึ่งมิได้อยู่ในระบบราชการ โดยการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวจะเป็นเรื่องทางเทคนิคเป็นส่วนใหญ่ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น² ซึ่งจะมีการแบ่งแยกภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในด้านต่างๆ ออกไปยังหน่วยงานต่างๆ ตามความเชี่ยวชาญและตามลักษณะเฉพาะของบริการสาธารณะ³ โดยองค์กรที่รับการกระจายอำนาจทางบริการนี้อาจอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) เช่น

- 1) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (Industrial Estate Authority of Thailand)
- 2) การท่าเรือแห่งประเทศไทย (Port Authority of Thailand)
- 3) การรถไฟแห่งประเทศไทย (State Railway of Thailand)
- 4) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (Electricity Generating Authority of Thailand)
- 5) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (Expressway Authority of Thailand)
- 6) องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ (Bangkok Mass Transit Authority)

¹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 122-123.

² ชาญชัย แสงศักดิ์. (2547). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 107.

³ สุรพล นิติไกรพจน์. (2541). *การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรภาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ*. รายงานการวิจัยเสนอต่อสภาวิจัยแห่งชาติ. หน้า 5-6.

รัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) คือ องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ หรือ กิจการของรัฐหรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์กรของรัฐบาล หรือ หน่วยงานธุรกิจของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ส่วนความหมายรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายวิธีการงบประมาณ และกฎหมายคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ สามารถสรุปได้เป็นองค์การ 7 ประเภท ดังนี้⁴

- (1) องค์กรของรัฐบาล
- (2) กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น
- (3) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจ ตาม (1) และ/หรือ (2) และ/หรือ (3) และ/หรือ (4) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (6) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจ ตาม (1) และ/หรือ (2) และ/หรือ (3) และ/หรือ (4) และ/หรือ (5) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (7) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจ ตาม (1) และ/หรือ (2) และ/หรือ (3) และ/หรือ (4) และ/หรือ (5) และ/หรือ (6) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (Electricity Generating Authority of Thailand) สังกัดกระทรวงพลังงาน (Ministry of Energy) เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง คือ เพื่อเป็นการบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งเป็นการจัดองค์กรของรัฐ โดยใช้หลักการกระจายอำนาจทางบริการ ทั้งนี้ การที่รัฐจัดตั้งนิติบุคคลมหาชนขึ้นมา แยกต่างหากจากรัฐ โดยรัฐมอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมหรือบริการสาธารณะด้านหนึ่งด้านใดให้นิติบุคคลนั้นเป็นผู้จัดทำและดำเนินการแทนรัฐ มีวัตถุประสงค์ แห่งการบริการ คือ การผลิตสินค้า การจำหน่ายสินค้าและการให้บริการ โดยให้มีอิสระในการดำเนินการเองได้อย่างอิสระ

⁴ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2529). *วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 72-80.

(Independence) รัฐเพียงแต่กำกับดูแล (Nationalize) การดำเนินงาน ของนิติบุคคล (Juristic Person)⁵ การบริหารรัฐวิสาหกิจแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ (1) การกำหนดนโยบาย ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการ มีคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) เป็นผู้กำหนดนโยบายตามข้อเสนอแนะด้านรัฐวิสาหกิจของ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (National Economics and Social Development Board) คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) และรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล (2) การบริหารงานภายในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแบ่งบุคลากรของรัฐวิสาหกิจได้เป็น 3 ประเภท คือ

- 1) คณะกรรมการบริหารเป็นผู้วางนโยบายในการบริหารรัฐวิสาหกิจ
- 2) ผู้บริหารเป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายที่คณะกรรมการบริหารได้วางไว้
- 3) พนักงานรัฐวิสาหกิจรวมทั้งลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ

ส่วนการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้นการกำกับดูแลโดยทั่วไปเป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล โดยการกำกับดูแลด้านงบประมาณ (Budget) มีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบงบประมาณประจำปีในส่วนที่เป็นงบลงทุน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้กลั่นกรองโครงการและสำนักงานงบประมาณเป็นผู้กำกับดูแลงบประมาณ ส่วนการกำกับดูแลด้านการเงิน (Financial) มีกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) เป็นผู้ดูแล⁶ ในส่วนของบุคลากรของรัฐวิสาหกิจนั้นอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) กรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (2) พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ (3) พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐวิสาหกิจ เช่น ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ เป็นต้น⁷ สำหรับในส่วนกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติมาตรฐานและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานกลาง คือ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518⁸ อีกด้วย

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบคน รวมทั้งผู้ว่าการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ

⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2555). อ้างแล้ว. หน้า 207.

⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2555). *กฎหมายปกครอง*. เอกสารประกอบการบรรยายทฤษฎีกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 124-125.

⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2547). อ้างแล้ว. หน้า 230.

⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2555). อ้างแล้ว. หน้า 236.

ดังกล่าว⁹ โดยประธานกรรมการ และกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้มีสัญชาติไทย และมีความรู้ความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การคลัง หรือกฎหมาย และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ หลายฉบับได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้บริหารหน่วยงาน หรือผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างๆ ไว้หลากหลายตาม เจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ และตามความเหมาะสมของสภาพกิจการที่ผู้บริหารหรือ คณะกรรมการตามกฎหมายนั้นจะต้องรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งมักจะก่อให้เกิดปัญหาในการ ตีความเกี่ยวกับถ้อยคำของข้อกำหนดดังกล่าว โดยการกำหนดลักษณะต้องห้ามการได้มาซึ่ง ประธานกรรมการ และกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้กำหนดว่าผู้ดำรงตำแหน่ง ดังกล่าวจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง ได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 15 (2)¹⁰ บัญญัติไว้ว่า ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ห้ามเป็นผู้มีตำแหน่งการเมือง แต่บทบัญญัติ ลักษณะต้องห้ามดังกล่าวมิได้ให้ความหมายหรือ คำนิยามไว้ว่า ผู้มีตำแหน่งการเมือง หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับใดบ้าง จึงมีกรณีการหาหรือความหมายของคำดังกล่าว โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 0203/15489 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 ขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาคำว่า ข้าราชการการเมือง (Political Official) และผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง หรือ ผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง (Political Position Holder) มีความหมายว่าอย่างไร คำดังกล่าวมีความหมายแตกต่างกัน อย่างไร และกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางแห่งกำหนดลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้บริหาร รัฐวิสาหกิจและกรรมการรัฐวิสาหกิจไว้ว่าต้องไม่ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง รวมถึงลักษณะ

⁹ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511. มาตรา 13 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” ประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน สิบคนรวมทั้งผู้ว่าการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งมิใช่กรรมการ โดยตำแหน่ง.

¹⁰ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511. มาตรา 15 ผู้มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ห้ามแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการ

๑ล๑

๑ล๑

(2) เป็นผู้มีตำแหน่งการเมือง

๑ล๑

๑ล๑

ต้องห้ามในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 15 (2) ดังกล่าวด้วย ลักษณะต้องห้ามเช่นว่านั้นมีความหมายอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ 481/2535¹¹ ได้ให้ความเห็นในกรณีความหมายคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศ หรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมถึงบรรดาผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด โดยงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย (Policy) เพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหาร (Administration) ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงหมายถึง คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาและผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน

แม้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จะได้มีความเห็นเกี่ยวกับความหมายคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้แล้วข้างต้น แต่ก็ยังมีปัญหาการตีความหมายคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่อมาอีก โดยมีกรณีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา รวม 2 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาละโวทัย เขต 1 หรือกรณีกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาละโวทัย เขต 1 ซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดละโวทัย ประธานที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดละโวทัย และที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเมืองละโวทัย และประเด็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 2 หรือกรณีกรรมการเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 2 ในส่วนของกรรมการสมาคมผู้ปกครองและครูได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี กรณีดังกล่าวจะถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเป็นลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาตามแห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว เห็นว่าตามที่ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้เคยให้ความเห็นความหมายคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้แล้วนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้มีความเห็นแตกต่างเป็นสองแนวทาง โดยแนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสมควรที่จะหมายความรวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่อำนาจการบริหารหรือควบคุมการบริหารราชการ ในระดับท้องถิ่นด้วย เนื่องจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2535). (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย). เรื่อง การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ. เรื่องเสร็จที่ 481/2535.

ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น จึงถือได้ว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนแนวทางที่สอง เห็นว่า ไม่สมควรที่จะหมายความรวมถึงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้วย เนื่องจากที่ประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมายได้ให้ความเห็นไว้ว่า หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหาร ประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในระดับประเทศและเป็นการบริหารราชการแผ่นดิน ของราชการส่วนกลางเท่านั้น จากกรณีมีความเห็นแตกต่างเป็นสองแนวทางดังกล่าวและประเด็น ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ จึงได้จัดให้มีการประชุมกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อพิจารณาประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าว แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่าเรื่องดังกล่าว เป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญเพราะจะมีผลกระทบต่อการใช้บังคับกฎหมายต่างๆ ที่ บัญญัติเรื่องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเห็นสมควรเสนอเรื่องดังกล่าวให้ที่ประชุมใหญ่ กรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ซึ่งที่ประชุมใหญ่กรรมการกฤษฎีกา¹² พิจารณาแล้ว เห็นว่า ในการควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินนั้นย่อมจะต้องประกอบไปด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เมื่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อยู่ในความหมายของการบริหาร ราชการแผ่นดินด้วย ดังนั้น ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารหรือควบคุมการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงอยู่ในความหมายของคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ตามความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายข้างต้น

ตามประเด็นความหมายคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังกล่าว แม้คณะกรรมการ กฤษฎีกาจะมีความเห็นเป็นที่ยุติแล้วว่าหมายความรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับ ท้องถิ่นด้วยก็ตาม แต่เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร แม้คณะกรรมการ กฤษฎีกาจะได้มีความเห็นความหมายคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้แล้วก็ตาม แต่ก็เพียง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเท่านั้น ซึ่งไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแต่อย่างใด ประกอบกับ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นบุคคลสาธารณะนั้นต้องมีการทำงานที่เป็นอิสระ และเป็นกลาง ต้องไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง¹³ และต้องทำงานเพื่อผลประโยชน์แก่สาธารณะอย่างแท้จริง โดยไม่เกี่ยวข้องผลประโยชน์ส่วนตัว¹⁴ การที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการหรือกรรมการ

¹² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2549). (ที่ประชุมใหญ่กรรมการกฤษฎีกา). *เรื่อง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. เรื่องเสร็จที่ 621/2549.

¹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2552). “บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ”. *จุลนิติ วุฒิสภา*, ปีที่ 6 ฉบับที่ 5, หน้า 7.

¹⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2552). “บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ”. *จุลนิติ วุฒิสภา*, ปีที่ 6 ฉบับที่ 5, หน้า 17.

รัฐวิสาหกิจต้องไม่เป็นผู้มีตำแหน่งการเมืองดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในการตีความและการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าว ซึ่งลักษณะต้องห้ามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่จำกัดและลิดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น จึงต้องมีความชัดเจนและเป็นเรื่องเฉพาะของการได้มาซึ่งประธานกรรมการ หรือกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จึงมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายที่มีความแตกต่างกับกฎหมายอื่นๆ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ทำให้มีทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จึงเป็นปัญหาต้องวินิจฉัยและตีความเพื่อให้เป็นข้อยุติว่าผู้มีตำแหน่งการเมืองตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 15 (2) ดังกล่าว มีความหมายเพียงใด หมายถึงบุคคลใด หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับใด รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้วยหรือไม่ จึงควรที่จะต้องศึกษาและวิเคราะห์เพื่อค้นหาความหมายของคำว่าผู้มีตำแหน่งการเมือง ให้เกิดความชัดเจนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อค้นหาความหมายของคำว่า ผู้มีตำแหน่งการเมือง ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ว่ามีความหมายเพียงใด หมายถึง บุคคลใดบ้าง หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับใด รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้วยหรือไม่
2. เพื่อหาหลักการ ทฤษฎี แนวคิด และความเป็นมาของลักษณะต้องห้ามประธานกรรมการหรือกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้มีตำแหน่งการเมือง
3. เพื่อให้เข้าใจปัญหาและอุปสรรคของการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้มีตำแหน่งการเมือง
4. เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ในประเด็นลักษณะต้องห้ามประธานกรรมการหรือกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้มีตำแหน่งการเมืองให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางและการกำหนดหรือการให้ความหมายของคำว่า ผู้มีตำแหน่งการเมืองให้มีความชัดเจน เพื่อใช้บังคับกรณีการแต่งตั้งประธานกรรมการ หรือกรรมการรัฐวิสาหกิจ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 15 (2) บัญญัติว่า ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ต้องไม่เป็น ผู้มีตำแหน่งการเมือง วิเคราะห์แล้วเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัตินิยาม หรือความหมายคำว่า ผู้มีตำแหน่งการเมือง หมายถึง บุคคลประเภทใดบ้าง โดยจะมีความหมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับใด และรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นด้วยหรือไม่ กรณี จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ควรนำมาศึกษา ค้นคว้า เพื่อเป็นการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ แห่งมาตรา 15 (2) หรือระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 15 (2) ในประเด็นที่เกี่ยวกับ ความหมายของผู้มีตำแหน่งการเมืองเพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาและวิเคราะห์การใช้บังคับกฎหมาย รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับการนิยามความหมายคำว่า ผู้มีตำแหน่งการเมือง ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 นั้น จะมีความหมายเพียงใด โดยจะหมายถึงบุคคลใด และหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองระดับใด รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้วยหรือไม่ รวมทั้ง หลักการ ทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับข้อห้ามผู้บริหารรัฐวิสาหกิจหรือกรรมการรัฐวิสาหกิจ สำหรับ การดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อเป็นแนวทางการกำหนดหรือการให้ความหมายของคำว่า ผู้มีตำแหน่งการเมือง ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์จากตัวบทกฎหมาย ตำรา หนังสือ วารสาร บทความ งานวิจัย ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ เอกสารการสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการกำหนด ตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้อห้ามสำหรับผู้บริหารรัฐวิสาหกิจและกรรมการ รัฐวิสาหกิจกับการดำรงตำแหน่งทางการเมือง แนวคิดและทฤษฎีการขัดกันของผลประโยชน์ ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) รวมถึงความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกาเกี่ยวกับการตีความคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ว่ามีความหมายเพียงใด หมายถึง บุคคลใด หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับใด รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับ ท้องถิ่นด้วยหรือไม่

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบความหมายของคำนิยามคำว่า ผู้มีตำแหน่งการเมือง ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ว่ามีความหมายเพียงใด หมายถึงบุคคลใดบ้าง หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับใด รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้วยหรือไม่
2. ค้นพบหลักการ ทฤษฎี แนวคิด และความเป็นมาของลักษณะต้องห้ามประธานกรรมการหรือกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้มีตำแหน่งการเมือง
3. เข้าใจปัญหาและอุปสรรคของการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
4. สามารถนำไปใช้ประกอบการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการรัฐวิสาหกิจได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม
5. นำไปเป็นแนวทางการกำหนดหรือการให้ความหมายของคำว่า ผู้มีตำแหน่งการเมือง ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น