

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตาม
พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๑๑๗/๑๘๙๐.๒ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ ๒ เกิดเหตุขัดข้องและเป็นอุปสรรคที่ส่งผลให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญและจะมีผลกระทบกับกระบวนการสรรหาหากดำเนินการต่อไป จึงจำเป็นที่จะต้องหยุดชั่วคราว ทั้งนี้ เนื่องจากความรู้ ความเข้าใจ และความเห็นที่มีต่อความหมายของคำว่า “กลุ่ม” “กลุ่มนั้นๆ” และ “กลุ่มในภาค” ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ (๒) (๓) (๔) และ (๕) รวมทั้งบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ ของคณะกรรมการสรรหาและคณะอนุกรรมการกลุ่มในภาคสังคมแตกต่างกัน ส่งผลให้มีการปฏิบัติในเรื่องการคัดเลือกบุคคลเพื่อให้คัดเลือกกันเองซึ่งกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ไว้ในระเบียบคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อ ๑๔ ของคณะอนุกรรมการกลุ่มในภาคสังคมแตกต่างจากมติของคณะกรรมการสรรหาและความเห็นที่แตกต่างกันนี้จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อแนวทางในการจัดทำบัญชีรายชื่อสำรองของสมาชิกที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา ๖ (๕) แห่งพระราชบัญญัตินี้

ในเรื่องนี้กรรมการสรรหาได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง แต่ก็ยังไม่อาจหาข้อยุติได้ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดจำนวนกลุ่มตามมาตรา ๕ มาตรา ๖ และบัญชีท้ายพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้ได้จำนวนที่ถูกต้องสอดคล้องกับสัดส่วนของการมีสมาชิก และเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นควรกำหนดเป็นจำนวนเท่าใด

๒. ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ากลุ่มตามข้อ ๑ มีจำนวนที่แตกต่างไปจากที่คณะกรรมการสรรหาครั้งแรกกำหนด จะมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้สมัครกลุ่มในภาคสังคมและกลุ่มในภาคฐานทรัพยากรที่ยื่นใบสมัครตามระเบียบการสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายใต้ระเบียบคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งปรับปรุงจากระเบียบคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติชุดแรก หรือไม่ อย่างไร

๓. บทบัญญัติมาตรา ๖ (๔) “...ให้ผู้ได้รับคะแนนลำดับรองลงไปจำนวนสิบคนแรกของแต่ละกลุ่มเป็นผู้ได้รับการบรรจุในบัญชีรายชื่อสำรองของแต่ละกลุ่มนั้น” มีความหมายอย่างไร สัมพันธ์กับจำนวนกลุ่มตามข้อ ๑ หรือไม่ โดยเฉพาะเรื่องจำนวนสิบคนแรกนั้น ถือเป็นบทบัญญัติที่ต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัดหรือไม่ กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหาสามารถใช้ดุลยพินิจกำหนดเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสำรองสมาชิกที่เพียงพอโดยถือตามความเหมาะสมในแต่ละครั้งที่สรรหาได้หรือไม่ ซึ่งอาจจะน้อยหรือมากกว่าสิบคนก็ได้

๔. ภายใต้คำตอบข้อ ๑ และข้อ ๓ การจัดทำบัญชีรายชื่อสำรองสมาชิกของกลุ่มในภาคสังคมและกลุ่มในภาคฐานทรัพยากรให้ถูกต้องและสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๖ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ควรจะเป็นเช่นไร ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาจะกำหนดให้สำรองโดยถือเอาคะแนนลำดับรองลงมาตามสัดส่วนย่อยของจำนวนสมาชิกที่จะพึงมีได้ของกลุ่มในภาคสังคมและกลุ่มในภาคฐานทรัพยากร ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วมีรายชื่อสำรองของทั้งกลุ่มจำนวนสิบคน ถือเป็นแนวทางที่จะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดทำบัญชีรายชื่อสำรองที่สอดคล้องกฎหมายหรือไม่

๕. การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในครั้งนี้นี้จะมีผลผูกพันคณะกรรมการสรรหาชุดต่อไป หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๕^๑ บัญญัติให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนเก้าสิบเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ และกลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยจำนวนตัวแทนของแต่ละกลุ่มจะกำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งจากบทบัญญัติมาตรา ๕ และบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ได้มีการแยกสาขาของบุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกเข้ามาเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม

^๑มาตรา ๕ ให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนเก้าสิบเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ และกลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นกลุ่มตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญตามจำนวนที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

แห่งชาติออกเป็นสองระดับ คือ แยกเป็นภาค ซึ่งมีภาคใหญ่ ๆ สองภาค คือ ภาคเศรษฐกิจภาคหนึ่ง และภาคสังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ อีกภาคหนึ่ง โดยในภาคสังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แยกออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนที่เป็นภาคสังคม ส่วนที่เป็นภาคฐานทรัพยากร และส่วนที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิโดยในแต่ละภาคยังได้แยกออกเป็นกลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มในภาคเศรษฐกิจได้แยกออกเป็นสามกลุ่ม กลุ่มในภาคสังคมแยกออกเป็นเจ็ดกลุ่ม และกลุ่มในภาคฐานทรัพยากรแยกออกเป็นสี่กลุ่ม ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิตั้งแต่มีเพียงกลุ่มเดียว สำหรับในกลุ่มแต่ละกลุ่มของภาคเศรษฐกิจแม้จะมีการกำหนดให้เห็นถึงที่มาแห่งอาชีพหรือกิจการที่หลากหลายก็ตาม อาชีพหรือกิจการที่กำหนดไว้ในกลุ่มดังกล่าวคงมีความหมายเป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้น ซึ่งในการคัดเลือกบุคคลจะเลือกจากบุคคลในอาชีพหรือกิจการใดมากน้อยเท่าใดภายในกลุ่มก็สามารถทำได้ แต่มิได้ทำให้อาชีพหรือกิจการที่ยกตัวอย่างไว้มีฐานะเป็น “กลุ่ม” ที่แยกต่างหากจากกัน ดังนั้น เมื่อรวมกลุ่มตามที่บัญชีท้ายพระราชบัญญัติกำหนดไว้แล้ว จึงมีทั้งสิ้นสิบห้ากลุ่มดังที่คณะกรรมการสรรหาคำหนดไว้ในการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติชุดแรก มิใช่หกกลุ่มดังที่มีผู้โต้แย้ง

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การกำหนดกลุ่มเพื่อดำเนินการคัดเลือกตัวแทนเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามมาตรา ๖ มีจำนวนสิบห้ากลุ่ม การจะมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้สมัครกลุ่มในภาคสังคมและกลุ่มในภาคฐานทรัพยากรหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า ในการดำเนินการเพื่อรับสมัครและคัดเลือกได้ดำเนินการตามจำนวนกลุ่มที่ได้ให้ความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่งหรือไม่

ประเด็นที่สามและประเด็นที่สี่ เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ กำหนดจำนวนกลุ่มที่จะให้มีตัวแทนเพื่อคัดเลือกกันเองเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามจำนวนที่จะพึงมีได้ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ จำนวนสิบห้ากลุ่ม และมาตรา ๖ (๔)^๒ กำหนดให้ผู้ได้รับคะแนนลำดับรองลงไปจำนวนสิบคนแรกของแต่ละกลุ่มเป็นผู้ได้รับการบรรจุในบัญชีรายชื่อสำรองของแต่ละกลุ่มนั้น ๆ การกำหนดบัญชีรายชื่อสำรองจึงต้องกำหนดเป็นจำนวนสิบห้ากลุ่ม เพื่อให้สอดคล้องกับจำนวนกลุ่มตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ด้วย และมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ (๔) โดยคณะกรรมการสรรหาจะไปกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสำรองสมาชิกให้ผิดแผกไปจากที่กฎหมายกำหนดหาได้ไม่

^๒มาตรา ๖

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ให้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกของแต่ละกลุ่มตาม (๓) ประชุมกัน เพื่อทำการคัดเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาคำหนดให้บุคคลผู้ที่จะเป็นสมาชิก ตามจำนวนที่จะพึงมีได้ตามที่กำหนดสำหรับกลุ่มนั้น ๆ ทั้งนี้ ให้บุคคลผู้ได้รับคะแนนลำดับรองลงไปจำนวนสิบคนแรกของแต่ละกลุ่มเป็นผู้ได้รับการบรรจุในบัญชีรายชื่อสำรองของแต่ละกลุ่มนั้น ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กลุ่มใดเมื่อได้มีการคัดเลือกกันเองจนได้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามจำนวนที่จะพึงมีได้ของกลุ่มนั้นแล้ว แต่มีบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งได้รับคะแนนลำดับรองลงมาจำนวนไม่ถึงสิบคนตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ (๔) ก็มิได้มีผลให้การคัดเลือกและการดำเนินการขึ้นบัญชีรายชื่อสำรองเสียไปหรือไม่สามารถกระทำได้ เพราะการจะสำรองได้จำนวนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นจริงว่ามีผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนถึงจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

ประเด็นที่ห้า เห็นว่า ในการให้ความเห็นในแต่ละเรื่องเป็นกรณีที่หน่วยงานที่หารือมีปัญหาคือกฎหมายที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น และประสงค์ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเพื่อหาข้อยุติหรือแนวทางดำเนินการในปัญหาดังกล่าว โดยเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาและมีความเห็นในเรื่องที่หารือแล้ว ได้มีมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๒ กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม หากมีปัญหาหรืออุปสรรคใดในการปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนั้น ก็ย่อมจะขอให้ทบทวนความเห็นได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๘