

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สค ๐๐๐๑/๗๓๗ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ ๓ (ชุดปัจจุบัน) ได้ดำรงตำแหน่งครบวาระเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ สำนักงานสภาที่ปรึกษา ในฐานะผู้มีหน้าที่ดำเนินการให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ไว้โดยชัดแจ้ง และในการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ที่ผ่านมา มักมีข้อร้องเรียนและการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจำนวนมาก จึงมีประเด็นข้อกฎหมายที่ยังหาข้อยุติมิได้หลายประการ เพื่อให้การดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ชุดที่ ๔ เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย รวมทั้งมีความถูกต้อง โปร่งใส เป็นธรรม และไม่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงขอหารือประเด็นข้อกฎหมายรวม ๑๑ ประเด็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้สมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่งสามปีนับแต่วันประกาศรายชื่อสมาชิกในราชกิจจานุเบกษา และอาจได้รับการเลือกใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ และมาตรา ๘ วรรคสอง บัญญัติให้สมาชิกซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เนื่องจากในช่วงระหว่างการสรรหาคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ที่ผ่านมา ได้มีผู้ร้องเรียนว่า การปฏิบัติหน้าที่ต่อไปของสมาชิกสภาที่ปรึกษา ในระหว่างการดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ชุดใหม่ นั้น อาจมีการกระทำที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมและเสี่ยงต่อการที่จะทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบและความเป็นกลางในกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา รวมทั้งมีปัญหาการใช้งบประมาณเพื่อประโยชน์ในการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ชุดใหม่ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานสภาที่ปรึกษา อย่างเหมาะสม

จึงมีประเด็นข้อหารือว่า สมาชิกสภาที่ปรึกษา ที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระและต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในระหว่างการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ชุดใหม่ จะดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่

ได้เพียงใด รวมทั้งจะมีสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ได้ด้วยหรือไม่ เช่น การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ภายหลังจากที่ปฏิบัติหน้าที่ครบวาระไปแล้ว นอกจากนี้ ผู้แทนสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ได้มีข้อหาหรือเพิ่มเติมในชั้นการประชุมว่า กรณีที่สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ที่ต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปแจ้งให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ดำเนินการด้านงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาดูงานในต่างประเทศ จะสามารถกระทำหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า มาตรา ๘^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ บัญญัติขึ้นเพื่อรับรองให้สมาชิกที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเนื่องไปจนกว่าสมาชิกชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้เป็นอย่างดีอื่น สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ดังกล่าวจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกับในช่วงเวลาก่อนการพ้นจากตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติหน้าที่ใดที่ต้องมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณ มีข้อสังเกตว่า การใช้จ่ายเงินงบประมาณขึ้นอยู่กับว่าเป็นการใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด หากเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณไปเพื่อประโยชน์ของกิจการในอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ ก็สามารถกระทำได้ แต่ถ้าเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เช่น การไปศึกษาดูงานในต่างประเทศในขณะที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้จ่ายเงินเพื่อประโยชน์ของกิจการในอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ เพราะแม้สมาชิกดังกล่าวจะได้รับประโยชน์จากการศึกษาดูงาน แต่ก็ เป็นประโยชน์ส่วนตัว เพราะไม่สามารถนำความรู้หรือประสบการณ์ที่ได้มา มาทำให้เกิดประโยชน์แก่กิจการของสภาที่ปรึกษาฯ ได้อีกต่อไป เพราะตนพ้นจากตำแหน่งแล้ว ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ที่ต้องมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณ จึงเป็นเรื่องของความจำเป็น เหมาะสม และขึ้นอยู่กับคุณธรรมของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ เป็นเกณฑ์

สำหรับประเด็นเรื่องการได้รับสิทธิประโยชน์ใด ๆ ของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้น เนื่องจากข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือไม่เพียงพอที่จะพิจารณาให้ความเห็นในแต่ละกรณีได้ แต่เห็นว่าโดยหลักแล้ว หากมีกฎหมายใดกำหนดสิทธิหรือประโยชน์ให้แก่สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ดังกล่าว สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ก็อาจได้รับสิทธิหรือประโยชน์ต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายนั้นกำหนดได้

ประเด็นที่สอง การเป็นเจ้าพนักงานในการดำเนินการสรรหาและการจัดทำเอกสารอันเป็นเท็จหรือปลอมแปลงเอกสาร มีประเด็นข้อหาหรือดังนี้

๒.๑ เลขาธิการสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการสรรหาคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นหรือไม่

^๑ มาตรา ๘ ให้สมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่งสามปีนับแต่วันประกาศรายชื่อสมาชิกในราชกิจจานุเบกษา และอาจได้รับการเลือกใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

สมาชิกซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า การเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา สามารถพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี คือ (๑) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ให้บุคคลใดเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา บุคคลนั้นก็ย่อมเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาโดยผลของกฎหมาย และ (๒) ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติอย่างชัดเจนให้บุคคลใดเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่กฎหมายหรือคำสั่งที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายกำหนดให้บุคคลใดมีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐ บุคคลนั้นก็ย่อมมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในขณะที่ใช้อำนาจ หรือ ปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าว ดังนั้น ใน การ ปฏิบัติ หน้าที่ ของเลขาธิการสภาที่ปรึกษาฯ ในฐานะที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ หรือในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการสรรหา ย่อมมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา หากไปกระทำการใดอันเป็นการมิชอบก็อาจมีความผิดในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้

๒.๒ หากองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่เสนอเอกสารเพื่อขอขึ้นทะเบียนกับสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จัดทำเอกสารอันเป็นเท็จหรือปลอมแปลงเอกสาร องค์กรหรือผู้แทนองค์กรนั้น จะมีความผิดทางกฎหมายหรือไม่ รวมทั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จะต้องดำเนินการอย่างไร จึงจะไม่เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า การจัดทำเอกสารอันเป็นเท็จ ถ้าไม่เข้าข่ายการปลอมแปลงเอกสาร ก็อาจเข้าข่ายความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงานได้ ส่วนการปลอมแปลงเอกสารนั้น ถ้าผู้กระทำเป็นผู้นำมาใช้ก็อาจมีความผิดทั้งการปลอมแปลงเอกสารและการใช้เอกสารปลอม เมื่อความปรากฏต่อสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ย่อมมีหน้าที่ดำเนินการให้มีการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดต่อไป

ประเด็นที่สาม โดยที่มาตรา ๖ (๑) วรรคสามและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติ สภาที่ปรึกษาฯ บัญญัติว่า

“องค์กรตาม (๑) (ข) และ (ข) ต้องเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและได้ขึ้นทะเบียนไว้กับ สำนักงาน สภาที่ ปรึกษา เศรษฐกิจ และ สังคม แห่งชาติ ก่อน ครบ กำหนด สิบ ห้า วัน นับแต่วันที่มีเหตุให้มีการเลือกสมาชิก ถ้าองค์กรใดมีวัตถุประสงค์หลักหลายด้าน ให้ขึ้นทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกในด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น

การเลือกกรรมการสรรหาตาม (๑) (ฉ) (ข) และ (ข) ให้ใช้วิธีการจัดส่งทางไปรษณีย์ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนมากที่สุดตามลำดับลงมาเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่ผู้ได้รับเลือกมีคะแนนเท่ากันอันเป็นเหตุให้เกินจำนวนที่จะพึงมีได้ ให้ใช้วิธีการจับสลาก”

เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๖ (๑) วรรคสามและวรรคสี่ ข้างต้น มิได้บัญญัติแนวทางเพื่อการปฏิบัติไว้โดยเฉพาะ จึงมีประเด็นข้อหารือว่า สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จะสามารถออกหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ (๑) วรรคสามและวรรคสี่ เพื่อดำเนินการให้ได้มาซึ่ง คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า มาตรา ๖ (๑)^๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา บัญญัติให้สำนักงานสภาที่ปรึกษา มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการสรรหาในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ดังนั้น สำนักงานสภาที่ปรึกษา จึงมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรวมถึงแนวทางปฏิบัติเพื่อให้การสรรหาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ถูกต้อง และเหมาะสมได้ แต่การกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการขัดหรือแย้งหรือเป็นการสร้างหลักเกณฑ์ หรือ เงื่อนไข พิเศษ ที่ นอกเหนือ ไป จาก วัตถุประสงค์ ของ กฎหมาย

^๒มาตรา ๖ การได้มาซึ่งสมาชิกตามมาตรา ๕ ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อมีกรณีต้องเลือกสมาชิก ให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจำนวนยี่สิบเอ็ดคน ประกอบด้วย

(ก) ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นประธาน

(ข) ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

(ค) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสามคน

(ง) อธิการบดีของสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(จ) ผู้แทนสถาบันภาคการผลิต จำนวนสี่คน ประกอบด้วย ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนสมาคมธนาคารไทยหนึ่งคน และผู้แทนชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด หนึ่งคน

(ฉ) ผู้แทนสหภาพแรงงานซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(ช) ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกกันเองในแต่ละด้าน ๆ ละหนึ่งคนจากองค์กรภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์หลัก ดังต่อไปนี้

(๑) ด้านการพัฒนาชุมชนชนบท การพัฒนาชุมชนเมือง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการเกษตรทางเลือก หรือการจัดการเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(๒) ด้านการพัฒนาชีวิตของเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ดัดเชื้อเอชไอวี หรือผู้ป่วย

(๓) ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิของผู้บริโภค การส่งเสริมประชาธิปไตย หรือการพัฒนาแรงงาน

(๔) ด้านการสาธารณสุข การศึกษา หรือศิลปวัฒนธรรม

(ข) ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการด้านหนังสือพิมพ์ ด้านวิทยุกระจายเสียง และด้านวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคน รวมเป็นสามคน

ให้เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหา

องค์กรตาม (๑) (ข) และ (ช) ต้องเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก่อนครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่มีเหตุให้มีการเลือกสมาชิก ถ้าองค์กรใดมีวัตถุประสงค์หลักหลายด้าน ให้ขึ้นทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกในด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น

การเลือกกรรมการสรรหาตาม (๑) (ฉ) (ช) และ (ข) ให้ใช้วิธีการจัดส่งทางไปรษณีย์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนมากที่สุดตามลำดับลงมาเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่ผู้ได้รับเลือกมีคะแนนเท่ากันอันเป็นเหตุให้เกินจำนวนที่จะพึงมีได้ ให้ใช้วิธีการจับสลาก

นอกจากนั้น สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ยังอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการแสวงหา พยานหลักฐาน หรือขอข้อเท็จจริงหรือความเห็น หรือขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสาร ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ เพราะการพิจารณารับหรือไม่รับขึ้นทะเบียนองค์กรภาคเอกชนตาม มาตรา ๖ (๑) วรรคสี่^๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ ถือเป็นการพิจารณา ทางปกครองอย่างหนึ่งตามมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สี่ เนื่องจากสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่า การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ถือเป็นการสรรหาที่จะต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายมหาชน ขณะที่ผู้เกี่ยวข้องบางส่วนเห็นแตกต่าง เป็นอย่างอื่น จึงมีประเด็นข้อหารอดังนี้

๔.๑ ในการดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จะต้องคำนึงถึงกฎหมายอื่นมาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยหรือไม่ เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ เป็นการดำเนินการของผู้มีหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงถือเป็นการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ บัญญัติไว้ แล้ว ผู้มีหน้าที่จะต้องพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น กรณีที่มาตรา ๖ (๑) วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ กำหนดให้องค์กรที่ เกี่ยวข้องต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งในการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ย่อมต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

๔.๒ คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และคณะอนุกรรมการเสนอรายชื่อองค์กรทั้ง หกคณะ มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ และหากมีความผิดพลาดหรือบกพร่องในการ ดำเนินการ จะต้องรับผิดชอบทางอาญา ทางแพ่ง และทางปกครองด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า ข้อหารื้อในประเด็นนี้เป็นประเด็นเดียวกับที่ได้ให้ ความเห็นแล้วในประเด็นที่สอง ข้อ ๒.๑ จึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นในประเด็นนี้อีก

^๓มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- (๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือ พยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือย หรือเพื่อประวิงเวลา
- (๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- (๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (๕) ออกไปตรวจสถานที่

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๕มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มี คำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นที่ห้า การได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และกรณีมีเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ มีประเด็นข้อหาหรือดังนี้

๕.๑ หากมีเหตุขัดข้องหรือมีเหตุจำเป็นที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ และเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ครบจำนวนยี่สิบเอ็ดคนภายในเวลาอันสมควร สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จะสามารถดำเนินการสรรหาตามกฎหมายต่อไปได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า มาตรา ๖ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ประกอบด้วยบุคคลตาม (ก) ถึง (ข) รวมยี่สิบเอ็ดคน トラบใดที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ไม่สามารถดำเนินการให้ได้มาซึ่งกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ครบตามจำนวนไม่ว่าด้วยเหตุใด คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ย่อมยังไม่เกิดขึ้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวจึงยังไม่อาจดำเนินการได้

๕.๒ ในกรณีดำเนินการให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ครบยี่สิบเอ็ดคนแล้ว แต่ระหว่างการดำเนินการนั้น กรรมการสรรหาตามมาตรา ๖ (๑) (ฉ) (ข) และ (ข) ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ จะต้องจัดให้มีการเลือกกันเองใหม่ หรือสามารถเลื่อนผู้ที่ได้คะแนนลำดับรองขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทนได้ หรือจะต้องดำเนินการโดยวิธีอื่นหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า มาตรา ๖ (๑) วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ กำหนดให้การเลือกกรรมการสรรหาตาม (๑) (ฉ) (ข) และ (ข) ให้ใช้วิธีการจัดส่งทางไปรษณีย์ โดยให้ผู้ซึ่งได้คะแนนมากที่สุดตามลำดับลงมาเป็นผู้ได้รับเลือกและกำหนดให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ได้ ดังนั้น ในกรณีที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เห็นควรกำหนดหลักเกณฑ์การเลือกกรรมการสรรหา โดยให้ใช้ระบบบัญชีสำรองหรือวิธีการอื่นใด สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ก็อาจกระทำได้ และเมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเป็นประการใดแล้ว การเลือกกรรมการสรรหา ขึ้นใหม่เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนก็จะ เป็น ไป ต่ า ม ห ล ก เ ก ณ ฑ์ แ ลະ ว ิ ธ ิ ก า ร ด ง ก ล ่า ว แต่ในกรณีที่ไม่มี การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกไว้เป็นประการอื่น การเลือกกรรมการสรรหาจะต้องเป็น การจัดให้มีการเลือกกันเองใหม่ทุกครั้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ (๑) วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ

ประเด็นที่หก เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติเรื่องการดำเนินธุรกิจการค้าและการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี อันทำให้เข้าใจได้ว่าสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าและการแสวงหากำไรทางธุรกิจหรือรายได้มาแบ่งปันกันในกลุ่มสมาชิก จึงมีประเด็นข้อหาหรือว่า สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ เป็นองค์กรที่แสวงหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันซึ่งต้องห้ามตามความในมาตรา ๖ (๑) (ข) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ หรือไม่ และหากสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรไม่เป็นองค์กรที่แสวงหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน องค์กรดังกล่าวจะเป็นองค์กรตามมาตรา ๖ (๑) (ข) หรือไม่

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับ “องค์กรภาคเอกชน” ตามมาตรา ๖ (๑) (ข)⁷ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติและความหมายของ “องค์กรภาคเอกชน” ตามมาตรา ๖ (๑) (ข) สรุปได้ว่า องค์กรภาคเอกชนหมายถึงองค์กรที่มีใช้เป็นองค์กรของรัฐ หากแต่เป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นและดำเนินงานอิสระโดยภาคเอกชน ไม่ว่าการจัดตั้งนั้นจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายทั่วไป และในการบริหารจัดการองค์กรจะต้องไม่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้มีตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมาย⁸ โดยองค์กรภาคเอกชนจะต้องมีคุณสมบัติ ๔ ประการ คือ (๑) เป็นองค์กรภาคเอกชน (๒) ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน (๓) มีฐานะเป็นนิติบุคคล และ (๔) มีวัตถุประสงค์หลักด้านใดด้านหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ (๑) (ข) (๑) (๒) (๓) หรือ (๔)⁹

จากแนวความเห็นดังกล่าวซึ่งจะใช้เป็นแนวทางการให้ความเห็นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรภาคเอกชนในประเด็นอื่น ๆ ด้วย จึงเห็นว่า โดยที่มาตรา ๔¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ นิยามความหมายของ “สหกรณ์” ว่าหมายถึง คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ แล้ว เห็นได้ว่า สหกรณ์เป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล¹¹ ดำเนินงานอิสระโดยภาคเอกชนและไม่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สหกรณ์จึงมีลักษณะเป็นองค์กรภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรา ๓๓¹² แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ บัญญัติให้สหกรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธี

⁷โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

⁸บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การคัดเลือกคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๒๗ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๕๙๐/๒๕๔๗)

⁹บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับสถานะของสมาคมายจ้างในการเป็นองค์กรภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์หลักด้านการพัฒนาแรงงานตามมาตรา ๖ (๑) (ข) (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๒๗ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๗๓๗/๒๕๕๑)

¹⁰มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“สหกรณ์” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

¹¹มาตรา ๓๗ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า สหกรณ์ตามที่ขอจดทะเบียนมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๓๓ คำขอจดทะเบียนมีเอกสารครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา ๓๕ และการจัดตั้งสหกรณ์ตามที่ขอจดทะเบียนจะไม่เสียหายแก่ระบบสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนและออกใบสำคัญรับจดทะเบียนให้แก่สหกรณ์นั้น

ให้สหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล

¹²มาตรา ๓๓ สหกรณ์จะตั้งขึ้นได้โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

ช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ประกอบกับมาตรา ๔๖ (๑)¹³ บัญญัติให้สหกรณ์มีอำนาจดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก และมาตรา ๖๐¹⁴ กำหนดให้ต้องมีการ จัดสรรกำไรสุทธิของสหกรณ์โดยจ่ายเป็นเงินปันผลและเงินเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิก ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมี ลักษณะเป็นการดำเนินธุรกิจที่แสวงหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ดังนั้น สหกรณ์จึงไม่ใช่องค์กร ภาครัฐตามมาตรา ๖ (๑) (ข)¹⁵ แห่งพระราชบัญญัติสภาพที่ปรึกษา

สำหรับกรณีของ “กลุ่มเกษตรกร” ตามมาตรา ๑๑๙¹⁶ แห่งพระราชบัญญัติ สหกรณ์ฯ ก็เช่นกัน เมื่อกลุ่มเกษตรกรคือคณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการ มี วัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและมีฐานะเป็นนิติบุคคล¹⁷ โดยไม่ อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มเกษตรกรจึงมีลักษณะเป็นองค์กร ภาครัฐ อย่างไรก็ตาม โดยที่บทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย กลุ่มเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้กลุ่มเกษตรกรมีอำนาจดำเนินการผลิต การค้า การบริการ และการดำเนินธุรกิจอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ของสมาชิก¹⁸ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรกำไรสุทธิ

ประจำปี โดยจะต้องจ่ายเป็นเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้ว และจ่ายเป็นเงินเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิก¹⁹ เช่นเดียวกับ

¹³ มาตรา ๔๖ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการดังต่อไปนี้ได้

(๑) ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก

ฯลฯ

ฯลฯ

¹⁴ มาตรา ๖๐ การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ ให้จัดสรรเป็นทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ ของกำไรสุทธิ และเป็นค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินร้อยละห้าของกำไรสุทธิ

กำไรสุทธิประจำปีที่เหลือจากการจัดสรรเป็นทุนสำรองและค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์ แห่งประเทศไทย ที่ประชุมใหญ่อาจจัดสรรได้ภายใต้ข้อบังคับ ดังต่อไปนี้

(๑) จ่ายเป็นเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้ว แต่ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงสำหรับสหกรณ์ แต่ละประเภท

(๒) จ่ายเป็นเงินเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิกตามส่วนธุรกิจที่สมาชิกได้ทำไว้กับสหกรณ์ในระหว่างปี

(๓) จ่ายเป็นเงินโบนัสแก่กรรมการและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ไม่เกินร้อยละสิบของกำไรสุทธิ

(๔) จ่ายเป็นทุนสะสมไว้ เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของสหกรณ์ตามที่กำหนดในข้อบังคับ

¹⁵ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

¹⁶ มาตรา ๑๑๙ ในกรณีที่คณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่ยังไม่อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ตาม พระราชบัญญัตินี้ได้ จะจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาได้

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดการดำเนินการของกลุ่มเกษตรกร การกำกับ กลุ่มเกษตรกร การเลิกกลุ่มเกษตรกร และการควบกลุ่มเกษตรกรเข้าด้วยกัน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่ประเภทของกลุ่ม เกษตรกรด้วย

¹⁷ มาตรา ๑๒๐ กลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๑๙ ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

¹⁸ มาตรา ๑๐ กลุ่มเกษตรกรมีอำนาจปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการผลิต การค้า การบริการ และดำเนินการธุรกิจอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ของสมาชิก

ฯลฯ

ฯลฯ

¹⁹ มาตรา ๒๑ ในการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของกลุ่มเกษตรกร ให้กันไว้เป็นทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ ของกำไรสุทธิ

การดำเนินกิจการของสหกรณ์ ดังนั้น การดำเนินกิจการของกลุ่มเกษตรกรจึงมีลักษณะเป็นการดำเนินการที่แสวงหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน จึงมิใช่องค์กรภาคเอกชนตามมาตรา ๖ (๑) (ข)²⁰ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ

ประเด็นที่เจ็ด คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยวินิจฉัยประเด็น “องค์กรภาคเอกชน” ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๙๐/๒๕๔๗ โดยเห็นว่า “องค์กรภาคเอกชน” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ (๑) (ข) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ ย่อมจะมีความหมายตรงตามตัวอักษร กล่าวคือ เป็นองค์กรที่มีใช่เป็นองค์กรของรัฐ หากแต่เป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นและดำเนินงานอิสระโดยภาคเอกชน ไม่ว่าการจัดตั้งนั้นจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายทั่วไป และในการบริหารจัดการองค์กรจะต้องไม่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้มีตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมาย นอกจากนั้น การที่องค์กรภาคเอกชนดังกล่าวจะเป็นองค์กรภาคเอกชนตามมาตรา ๖ (๑) (ข) ได้ จะต้องมิใช่เป็นนิติบุคคล และมีองค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินการแสวงหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน รวมทั้งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อดำเนินการในด้านใดด้านหนึ่งตามที่ปรากฏในมาตรา ๖ (๑) (ข) ดังกล่าวด้วย

กอปรกับคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ ๓ ได้ดำเนินการออก ระเบียบคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยในข้อ ๑๒ กำหนดให้องค์กรที่ประสงค์จะสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นองค์กรผู้มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกกลุ่มในภาคเศรษฐกิจหรือกลุ่มในภาคสังคม จะต้องมิคุณสมบัติดังต่อไปนี้ “(๔) ไม่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารเงินกองทุนของรัฐ หรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของรัฐ เป็นหลักในการดำเนินกิจกรรมขององค์กร ทั้งนี้ ไม่ว่าองค์กรนั้น ๆ จะเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยสมาชิกของแต่ละชุมชนด้วยหรือไม่ก็ตาม เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองหรือองค์กรเกษตรกรตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น” จึงมีประเด็นข้อหารื้อดังนี้

๗.๑ กองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมืองตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และองค์กรเกษตรกรตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นองค์กรภาคเอกชนตามมาตรา ๖ (๑) (ข) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ หรือไม่

กำไรสุทธิประจำปีที่เหลือจากการกันไว้เป็นทุนสำรอง ที่ประชุมใหญ่อาจมีมติให้จ่ายตามข้อบังคับในกรณี ดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้ว แต่ต้องไม่เกินอัตราที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด
- (๒) เป็นเงินเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิกตามส่วนธุรกิจที่สมาชิกได้ทำไว้กับกลุ่มเกษตรกรในระหว่างปี
- (๓) เป็นเงินโบนัสแก่กรรมการ ผู้ตรวจสอบกิจการ และเจ้าหน้าที่ของกลุ่มเกษตรกรตามที่กำหนดในข้อบังคับ แต่ต้องไม่เกินร้อยละสิบของกำไรสุทธิ

- (๔) เป็นทุนสะสมไว้ตามที่กำหนดในข้อบังคับ เมื่อมีเงินเหลือจากการจ่ายตาม (๑) (๒) และ (๓)
- ²⁰โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า มาตรา ๕²¹ และมาตรา ๙²² แห่งพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านฯ กำหนดให้ในแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกชื่อว่า “กองทุนหมู่บ้าน” หรือ “กองทุนชุมชนเมือง” มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง โดยมีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านซึ่งมาจากการคัดเลือกกันเองเป็นผู้บริหารงานของกองทุน จากบทบัญญัติดังกล่าว กองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมืองจึงเป็นองค์กรที่บริหารและดำเนินงานโดยเอกชนและไม่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ และมีวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนาชุมชนชนบท และชุมชนเมืองโดยการดำเนินกิจการมิใช่เป็นการแสวงหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ดังนั้น กองทุนหมู่บ้าน และกองทุนชุมชนเมืองจึงเป็นองค์กรภาคเอกชนตามมาตรา ๖ (๑) (ข)²³ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ

สำหรับกรณีขององค์กรเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ เมื่อได้พิจารณาวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งองค์กรเกษตรกรที่เป็นไปเพื่อการประกอบเกษตรกรรมร่วมกัน²⁴ และมีสิทธิขอรับการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรโดยการทำแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร²⁵ แล้ว เห็นว่า วัตถุประสงค์ดังกล่าวมิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักขององค์กรภาคเอกชนในด้านใดด้านหนึ่งตาม มาตรา ๖ (๑) (ข) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ ดังนั้น องค์กรเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ จึงไม่ใช่องค์กรภาคเอกชนตามมาตรา ๖ (๑) (ข) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ

²¹ มาตรา ๕ ในแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ให้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกชื่อว่า “กองทุนหมู่บ้าน” หรือ “กองทุนชุมชนเมือง” แล้วแต่กรณี โดยให้คณะผู้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านยื่นขอจัดตั้งและจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้านต่อนายทะเบียนกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

กองทุนหมู่บ้านที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

ฯลฯ

ฯลฯ

²² มาตรา ๙ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารกองทุนหมู่บ้าน รวมทั้งตรวจสอบ กำกับ ดูแล และจัดสรรดอกผล รายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน

ฯลฯ

ฯลฯ

²³ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

²⁴ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“องค์กรเกษตรกร” หมายความว่า กลุ่มหรือคณะของเกษตรกรที่มารวมกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบเกษตรกรรมร่วมกัน โดยจะเป็นหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ และได้ขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานหรือสำนักงานสาขา

ฯลฯ

ฯลฯ

²⁵ มาตรา ๓๑ องค์กรเกษตรกรมีสิทธิขอรับการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรโดยให้ทำแผนหรือโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรยื่นต่อสำนักงานหรือสำนักงานสาขาที่เป็นที่ตั้งขององค์กรเกษตรกร

ฯลฯ

ฯลฯ

๗.๒ การดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ในการออกระเบียบ คณะกรรมการสรรหาฯ ตามข้อ ๑๒ (๔) ในกรณีของกองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมือง ตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านฯ และองค์กรเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรรมฯ เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องถูกต้องตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เคยวินิจฉัยความหมายของ “องค์กรภาคเอกชน” ไว้แล้ว หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า มาตรา ๖ (๒)^{๒๖} วรรคหนึ่งและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ บัญญัติให้คณะอนุกรรมการตามมาตรา ๖ (๒) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) มีหน้าที่เสนอรายชื่อองค์กรที่มีคุณลักษณะและมีกิจกรรมที่เหมาะสมให้เป็นองค์กรผู้มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกของกลุ่มนั้น ๆ โดยให้คำนึงถึงองค์กรที่มีการดำเนินงานจริงและมีลักษณะการบริหารงานเป็นที่ปรากฏอย่างต่อเนื่อง โดยจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้ และให้อำนาจคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสรรหาสมาชิกเท่านั้น ดังนั้น การที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ได้อออกระเบียบคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ

^{๒๖} มาตรา ๖ การได้มาซึ่งสมาชิกตามมาตรา ๕ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่พิจารณาสรรหาสมาชิก โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาสมาชิก วิธีการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิก และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวนหกคณะ ดังต่อไปนี้

- (ก) คณะอนุกรรมการการผลิตด้านการเกษตร
- (ข) คณะอนุกรรมการการผลิตด้านการอุตสาหกรรม
- (ค) คณะอนุกรรมการการผลิตด้านการบริการ
- (ง) คณะอนุกรรมการกลุ่มในภาคสังคม
- (จ) คณะอนุกรรมการกลุ่มในภาคฐานทรัพยากร
- (ฉ) คณะอนุกรรมการกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ

ให้คณะอนุกรรมการแต่ละคณะประกอบด้วย อนุกรรมการคณะละสิบสองคน ซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือมีความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการดำเนิน โดยผู้แทนภาคราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันภาคการผลิต สหภาพแรงงาน องค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน และสื่อมวลชนในจำนวนที่เท่ากัน

บุคคลใดจะเป็นอนุกรรมการเกินกว่าหนึ่งคณะไม่ได้

ให้คณะอนุกรรมการแต่ละคณะตาม (๒) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) มีหน้าที่เสนอรายชื่อองค์กรที่มีคุณลักษณะและมีกิจกรรมที่เหมาะสมให้เป็นองค์กรผู้มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกของกลุ่มนั้น ๆ โดยให้คำนึงถึงองค์กรที่มีการดำเนินงานจริงและมีลักษณะการบริหารงานเป็นที่ปรากฏอย่างต่อเนื่องซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

และสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยในข้อ ๑๒ (๔)^{๒๗} กำหนดให้องค์กรผู้มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกต้องไม่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารเงินกองทุนของรัฐหรืองบประมาณของรัฐ เช่น กองทุนหมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมือง หรือองค์กรเกษตรกร จึงไม่สามารถกระทำได้เพราะเกินจากอำนาจที่กฎหมายมอบให้ไว้

สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีที่ ๕๙๐/๒๕๔๗^{๒๘} ที่วินิจฉัยความหมายของ “องค์กรภาคเอกชน” นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ตามมาตรา ๖ (๑) (ข)^{๒๙} แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา ซึ่งเป็นคนละกรณีกับประเด็นตามข้อหาข้อนี้

ประเด็นที่แปด องค์กรที่มีวัตถุประสงค์ด้านการศาสนา จะอยู่ในความหมายของคำว่า “ศิลปวัฒนธรรม” ตามมาตรา ๖ (๑) (ข) (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า เมื่อพิจารณาการจัดกลุ่มของสมาชิกสภาที่ปรึกษา ตามบัญชีกลุ่มในภาคสังคม ท้ายพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา พบว่า ใน (๓) ของการจัดกลุ่มในภาคสังคม ได้กำหนดให้มีกลุ่มในด้าน “การศึกษา ศิลปวัฒนธรรมและศาสนา” โดยได้แยกกลุ่มในด้าน “ศิลปวัฒนธรรม” กับ “ศาสนา” ออกจากกัน ดังนั้น ในการพิจารณาความหมายขององค์กรภาคเอกชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ (๑) (ข) (๔) ที่กำหนดให้มีองค์กรภาคเอกชน “ด้านการสาธารณสุข การศึกษา หรือศิลปวัฒนธรรม” จึงต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มท้ายพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา คือ องค์กรด้านศิลปวัฒนธรรม จะไม่รวมถึงองค์กรด้านการศาสนาด้วย

ประเด็นที่เก้า สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์เป็นองค์กรภาคเอกชนตามมาตรา ๖ (๑) (ข) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ที่เป็นไปเพื่อการสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการศพ หรือจัดการศพและ

^{๒๗} ข้อ ๑๒ องค์กรที่ประสงค์จะสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นองค์กรผู้มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกจะต้องเป็นองค์กรที่มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

(๔) ไม่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารเงินกองทุนของรัฐหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรมขององค์กร ทั้งนี้ ไม่ว่าองค์กรนั้น ๆ จะเป็นองค์กรที่ก่อตั้งโดยสมาชิกของแต่ละชุมชนด้วยหรือไม่ก็ตาม เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หรือองค์กรเกษตรกรตามพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น

^{๒๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๒๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

สงเคราะห์ครอบครัวของสมาชิกซึ่งถึงแก่ความตายแล้ว³⁰ วัตถุประสงค์ดังกล่าวมิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักขององค์การภาคเอกชนด้านใดด้านหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ (๑) (ข)³¹ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ ดังนั้น สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงมีใช้องค์การภาคเอกชนตามมาตรา ๖ (๑) (ข) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ

ประเด็นที่สิบ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยวินิจฉัยประเด็น “องค์การภาคเอกชน” ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๙๐/๒๕๔๗ โดยเห็นว่า เมื่อผู้ใดประกอบกิจการหรือดำเนินการใด ๆ อันเกี่ยวกับสื่อมวลชนด้านต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ (๑) (ข) และมีลักษณะเป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคล เช่น เป็นมูลนิธิ สมาคม หรือบริษัท ย่อมอยู่ในความหมายของมาตรา ๖ (๑) (ข) และสามารถขอขึ้นทะเบียนกับสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ในการคัดเลือกตัวแทนเพื่อเป็นกรรมการสรรหาต่อไปได้นั้น โดยที่ในการสรรหาคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ ๔ มีองค์กรสื่อมวลชนตามมาตรา ๖ (๑) (ข) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ มาสมัครขอขึ้นทะเบียนองค์กรกับสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เป็นจำนวนมากและมีประเภทที่หลากหลาย จึงมีประเด็นข้อหารื้อดังนี้

๑๐.๑ สมาคมหรือมูลนิธิที่เกิดจากการรวมตัวกันของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสื่อมวลชน ด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านรวมกันจะถือเป็นองค์กรด้านสื่อมวลชน ตามมาตรา ๖ (๑) (ข) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ หรือไม่ และในการขึ้นทะเบียนองค์กรเหล่านี้จะต้องปรากฏหลักฐานของกิจกรรมด้านสื่อมวลชนด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับ “ผู้แทนสื่อมวลชน” ไว้ สรุปได้ว่า ผู้แทนสื่อมวลชนตามมาตรา ๖ (๑) (ข)³² แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ ต้องมีลักษณะเป็น “องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล” ตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสามของมาตรา ๖ (๑) เมื่อผู้ใดประกอบกิจการหรือดำเนินการใด ๆ อันเกี่ยวกับสื่อมวลชนในด้านต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ (๑) (ข) และมีลักษณะเป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคล จึงสามารถขอขึ้นทะเบียนกับสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ในการคัดเลือกตัวแทนเพื่อเป็นกรรมการสรรหาต่อไปได้³³ จากความเห็นดังกล่าว จึงเห็นว่า หากสมาคมหรือมูลนิธิดังกล่าวประกอบกิจการหรือดำเนินการใด ๆ อันเกี่ยวกับสื่อมวลชนในด้านต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ (๑) (ข) สมาคมหรือมูลนิธินั้นก็ถือเป็นองค์กรด้านสื่อมวลชนตามมาตรา ๖ (๑) (ข) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ

³⁰ พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕
มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การฌาปนกิจสงเคราะห์” หมายความว่า กิจการที่บุคคลหลายคนตกลงเข้าร่วมกันเพื่อทำการสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการศพ หรือจัดการศพและสงเคราะห์ครอบครัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ที่ตกลงเข้าร่วมกันนั้นซึ่งถึงแก่ความตาย และมีได้ประสงค์จะหาทำหรือรายได้เพื่อแบ่งปันกัน

“สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์” หมายความว่า สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการฌาปนกิจสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

³¹ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

³² โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

³³ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

สำหรับการขึ้นทะเบียนองค์กร เนื่องจากการพิจารณาทางปกครองอย่างหนึ่ง ดังนั้น ในการพิจารณารับหรือไม่รับขึ้นทะเบียนจึงต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๙³⁴ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๑๐.๒ องค์กรที่ไม่ได้ประกอบกิจการอันเกี่ยวกับสื่อมวลชนโดยตรงหรือมีช่องทางในการสื่อสารเป็นของตนเอง แต่เป็นผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนในด้านต่าง ๆ เช่น บริษัทผลิตรายการวิทยุและโทรทัศน์ บริษัทผลิตสื่อสิ่งพิมพ์ บริษัทผลิตสื่อต่าง ๆ บริษัทด้านการประชาสัมพันธ์ และบริษัทที่จัดหาข่าว เป็นต้น จะถือว่าองค์กรดังกล่าวนี้เป็น “องค์กรสื่อมวลชน” ตามมาตรา ๖ (๑) (ซ) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายคำว่า “สื่อมวลชน” ว่าหมายถึง สื่อกลางที่นำข่าวสารสาร และเนื้อหาสาระทุกประเภทไปสู่มวลชน การพิจารณาว่าผู้ประกอบกิจการใดจะเป็นองค์กรด้านสื่อมวลชนตามมาตรา ๖ (๑) (ซ)³⁵ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ ได้ จึงต้องพิจารณาว่าองค์กรนั้นประกอบกิจการหรือดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการเป็นสื่อกลางที่นำข่าวสาร สาร และเนื้อหาสาระไปสู่มวลชน หรือไม่ จากตัวอย่างตามข้อหารือ กรณีบริษัทผลิตรายการวิทยุและโทรทัศน์ถือเป็นการประกอบกิจการเกี่ยวกับการผลิตข่าวสาร สาร และเนื้อหาสาระที่จะนำไปสู่ประชาชน จึงเป็นการประกอบกิจการเกี่ยวกับสื่อมวลชนด้านวิทยุกระจายเสียงและกิจการด้านวิทยุโทรทัศน์ บริษัทดังกล่าวจึงเป็นองค์กรด้านสื่อมวลชนตามมาตรา ๖ (๑) (ซ) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ ส่วนกรณีตัวอย่างอื่นเนื่องจากมีข้อเท็จจริงไม่เพียงพอที่จะพิจารณาได้ว่าการประกอบกิจการนั้น ๆ ถือเป็นการประกอบกิจการเกี่ยวกับสื่อมวลชนหรือไม่ จึงไม่สามารถให้ความเห็นได้

๑๐.๓ องค์กรประเภทบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่แสดงวัตถุประสงค์ในการจดทะเบียนนิติบุคคลเพื่อประกอบธุรกิจหลายประการ โดยมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับกิจการด้านสื่อมวลชนด้านใดด้านหนึ่ง ได้แก่ ด้านหนังสือพิมพ์ ด้านวิทยุกระจายเสียง และด้านวิทยุโทรทัศน์ แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้ประกอบกิจการหรือดำเนินการใด ๆ ด้านสื่อมวลชนอย่างแท้จริง จะถือเป็น “องค์กรด้านสื่อมวลชน” ตามมาตรา ๖ (๑) (ซ) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ประกอบด้วยผู้แทนซึ่งมาจากสถาบันหรือองค์กรในด้านต่าง ๆ เจตนา ก็เพื่อให้ได้กรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ที่มีความหลากหลายและเป็นกิจการในด้านที่กฎหมายเห็นว่าจำเป็นและเหมาะสมสำหรับการทำหน้าที่สรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ การที่จะได้กรรมการสรรหาซึ่งเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงจำเป็นที่สถาบันหรือองค์กรที่ประสงค์จะขอขึ้นทะเบียนต้องมีการดำเนินกิจการในด้านนั้น ๆ อย่างแท้จริง ดังนั้น กรณีที่บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่แสดงวัตถุประสงค์ในการจดทะเบียนนิติบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับกิจการด้านสื่อมวลชน แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้ประกอบกิจการด้านสื่อมวลชนจริง จึงไม่ใช่องค์กรด้านสื่อมวลชนตามมาตรา ๖ (๑) (ซ) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ

³⁴ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

³⁵ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ประเด็นที่สิบเอ็ด มาตรา ๒๗/๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติว่า “ให้ประธานสภา มีอำนาจกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และวางระเบียบการปฏิบัติงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติงานให้กับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” จึงมีประเด็นข้อหารือว่า ภารกิจที่จะต้องปฏิบัติงานให้กับสภาที่ปรึกษาฯ มีความหมายและขอบเขตเพียงใด และประธานสภาที่ปรึกษาฯ จะมีอำนาจกำกับดูแลหรือสั่งการสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ได้ด้วยหรือไม่ เพียงใด และประธานสภาที่ปรึกษาฯ ถือว่ามีสถานภาพทางกฎหมายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า มาตรา ๒๗³⁶ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ บัญญัติให้ประธานสภาที่ปรึกษาฯ มีอำนาจกำกับดูแลกิจการของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งในการใช้อำนาจกำกับดูแลดังกล่าวจะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗/๑³⁷ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ เมื่อในมาตรา ๒๗/๑ บัญญัติให้ประธานสภาที่ปรึกษาฯ มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติงานให้กับสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๖) แต่หน้าที่ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ที่จะดำเนินการต่าง ๆ ในการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ตามมาตรา ๒๗ (๕) มิใช่เป็นการปฏิบัติภารกิจให้กับสภาที่ปรึกษาฯ ประธานสภาที่ปรึกษาฯ

³⁶ มาตรา ๒๗ ให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์เรื่องที่จะต้องเสนอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พิจารณา

(๒) รับผิดชอบในงานธุรการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๓) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

(๔) เป็นหน่วยงานทางวิชาการให้แก่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๕) ดำเนินการต่าง ๆ ในการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมอบหมาย

ให้มีเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายใต้การกำกับดูแลของประธานสภา

³⁷ มาตรา ๒๗/๑ ในการกำกับดูแลสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง ให้ประธานสภา มีอำนาจกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และวางระเบียบการปฏิบัติงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติงานให้กับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นไปตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง ให้ประธานสภา มีอำนาจสั่งให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน ปฏิบัติงาน หรือยับยั้งการกระทำของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่ขัดแย้งกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้

ในกรณีที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของประธานสภาที่สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมายตามวรรคสองหรือกรณีอื่นที่เป็นอุปสรรคในการบริหารงานที่เกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานสภาอาจแจ้งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้

จึงไม่มีอำนาจกำกับดูแลหรือสั่งการสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ได้

สำหรับประเด็นที่ว่า ประธานสภาที่ปรึกษาฯ มีสถานภาพทางกฎหมายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่นั้น เห็นว่า การกำหนดขอบเขตความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายแต่ละฉบับอาจแตกต่างกัน จึงต้องพิจารณาจากลักษณะการใช้อำนาจของประธานสภาที่ปรึกษาฯ แต่ละกรณี ประกอบกับต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นรายกรณีไป

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๖