

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน-

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้มีหนังสือ ที่ พม ๐๒๐๒/๔๓๙๗๗ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้เสนอเรื่องการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๓ คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๖ (ฝ่ายสังคม) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วมีข้อสังเกตว่า หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ อาจทำให้เกิดข้อครหาในกระบวนการสรรหาได้ เพื่อให้ปราศจากข้อขัดแย้งและเพื่อป้องกันปัญหาในเรื่องข้อโต้แย้งใดๆ คณะกรรมการกลั่นกรองฯ จึงส่งเรื่องดังกล่าวให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาแล้วยืนยันว่าเหมาะสม ก็ให้เสนอคณะกรรมการกลั่นกรองฯ อีกครั้ง เพื่อจะได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความเห็น และคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีมติให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใน ๓ ประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. การได้มาซึ่งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนฯ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ดังกล่าวมีความไม่เหมาะสม เพราะกรรมการสถาบันพัฒนา

องค์กรชุมชนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ปัจจุบันมีส่วนร่วมในการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการ ผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวคือ กรรมการที่ดำรงตำแหน่งปัจจุบันเป็นผู้ มีหน้าที่ร่วมกับผู้แทนเครือข่ายองค์กรชุมชนแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการพัฒนา องค์กรชุมชนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสรรหากรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน ๓ คน ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเห็นชอบ (ข้อ ๓ และข้อ ๖) คณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาประธาน กรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย (๑) กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน ๓ คน และผู้แทนองค์กรชุมชนที่ได้รับการคัดสรรจากคณะกรรมการประสานงานการพัฒนา องค์กรชุมชนอีกจำนวน ๒ คน (๒) ผู้แทนจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการ คลัง กรมการพัฒนาชุมชน และการเคหะแห่งชาติ จำนวน ๕ คน และ (๓) ผู้ทรงคุณวุฒิอาวุโสซึ่ง ได้รับการคัดสรรจากคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนจำนวน ๕ คน (ข้อ ๗) โดย คณะกรรมการสรรหามีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และ ดำเนินการสรรหาให้ได้ผู้ที่เหมาะสมเป็นจำนวน ๒ เท่า ของจำนวนผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง เมื่อ ดำเนินการแล้วให้รายงานคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเพื่อทราบ (ข้อ ๘) นอกจากนี้ ประธานกรรมการที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันยังเป็นผู้สุปรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหา กรรมการ ส่วนราชการจำนวน ๔ คน กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนจำนวน ๓ คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๖ คน พร้อมคำแนะนำว่าควรแต่งตั้งผู้ใดเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๒ คน (ข้อ ๑๐)

๒. ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ จะนำมาใช้บังคับแทนระเบียบตามมาตรา ๑๔ วรรคสาม แห่งพระ ราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้หรือไม่

๓. คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามประกาศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา คณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนฯ ให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้หรือไม่ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะดำเนินการอย่างไรต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสถาบันพัฒนา องค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) แล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ประกาศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา

คณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากมีได้ออกเป็นระเบียบตามมาตรา ๑๔^๑ วรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๓ ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร จะออกในรูปแบบใด และมีขั้นตอนหรือวิธีการในการออกอย่างไรนั้น จะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาอันเป็นกฎหมายแม่บท ซึ่งจะมีการกำหนดรูปแบบและขั้นตอนหรือวิธีการในการออกแตกต่างกันตามความสำคัญและเนื้อหาของเรื่อง โดยอาจจะออกในรูปแบบพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณี เมื่อมาตรา ๕^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้การจัดตั้งองค์การมหาชนกระทำโดยการตราพระราชกฤษฎีกา และมาตรา ๗^๓ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบกับมาตรา

^๑ มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน” ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงด้านการพัฒนาชุมชนหรือด้านการบริหารองค์กร

(๒) กรรมการส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนสี่คน ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้แทนกรมการพัฒนาชุมชน และผู้แทนการเคหะแห่งชาติ

(๓) กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวนสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากตัวแทนขององค์กรชุมชน

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสองคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านการบริหารองค์กร ด้านการเงิน หรือด้านอื่นอันเป็นประโยชน์แก่กิจการของสถาบัน และเป็นบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่นของรัฐอย่างน้อยหนึ่งคน

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการตาม (๑) (๓) และ (๔) ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยการเสนอแนะของคณะกรรมการ

^๒ มาตรา ๕ เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๗ ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนตามมาตรา ๕ อย่างน้อยจะต้องมีข้อความดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) องค์ประกอบของคณะกรรมการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

๑๙^๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ระบุเรื่องคณะกรรมการไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน ด้วย โดยมาตรา ๑๔^๕ วรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดรูปแบบและขั้นตอนหรือวิธีการในการออกกฎหมาย ลำดับรองดังกล่าวไว้ว่า ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยการเสนอแนะของ คณะกรรมการ ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทน องค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนจึงต้องให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้ออก โดยคณะกรรมการ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเป็นผู้ให้คำแนะนำ และให้ออกเป็นระเบียบ การที่กระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กร ชุมชน โดยออกเป็นประกาศกระทรวง มิได้กระทำในรูปแบบของระเบียบตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๑๔ วรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนฯ จึงเป็นกรณีที่ ไม่ได้กระทำให้ออกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น ประกาศกระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนา องค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในกรณีนี้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะต้องดำเนินการแก้ไขให้เป็นไป ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔ วรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อไป ทั้งนี้ จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธาน กรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบัน พัฒนาองค์กรชุมชนให้มีความเหมาะสม โปร่งใส เป็นกลาง และเป็นที่ยอมรับกันได้

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การ มหชน) ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยใน ประเด็นอื่นอีก

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๔ มาตรา ๑๙ ให้มีคณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการ โดยมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการ และเลขานุการ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๔๗