

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๕๓

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๘ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๑ ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และส่วนที่ ๒ ว่าด้วยองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ บัญญัติให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนพิจารณาประกาศใช้ สำหรับองค์ประกอบ ที่มาอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งกำหนดให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ตราขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา ๘๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนเก้าสิบเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจและกลุ่มในภาคสังคมฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณ ซึ่งเป็นกลุ่มตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญตามจำนวนที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ กลุ่มในภาคเศรษฐกิจ จำนวน ๕๐ คน แยกเป็น (๑) การผลิต

ด้านการเกษตรจำนวน ๑๖ คน (๒) การผลิตด้านการอุตสาหกรรม จำนวน ๑๗ คน (๓) การผลิตด้านการบริการ จำนวน ๑๗ คน และกลุ่มในภาคสังคมภาคฐานทรัพยากร และผู้ทรงวุฒิ จำนวน ๔๙ คน แยกเป็น (๑) กลุ่มภาคสังคม จำนวน ๑๙ คน ซึ่งมาจากด้านการพัฒนาชุมชน จำนวน ๒ คน ด้านการสาธารณสุข จำนวน ๒ คน ด้านการศึกษาศิลปวัฒนธรรมและศาสนา จำนวน ๔ คน ด้านการพัฒนาและสงเคราะห์คนพิการ จำนวน ๒ คน ด้านการพัฒนาการเด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ จำนวน ๔ คน ด้านการพัฒนาแรงงาน จำนวน ๔ คน และด้านการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน ๑ คน (๒) กลุ่มในภาคฐานทรัพยากร จำนวน ๑๖ คน แยกเป็น ด้านฐานทรัพยากร เช่น ที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ลุ่มน้ำ ทะเล อากาศหรือความหลากหลายทางชีวภาพ จำนวน ๑๐ คน ด้านการพัฒนาระบบการเกษตร จำนวน ๔ คน ด้านการพัฒนาระบบการอุตสาหกรรม จำนวน ๑ คน และด้านการพัฒนาระบบการบริการ จำนวน ๑ คน (๓) กลุ่มผู้ทรงวุฒิ จำนวน ๑๔ คน โดยบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจำนวนดังกล่าว ด้วยการกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจำนวนยี่สิบเอ็ดคน ประกอบด้วย ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นประธาน ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสามคน อธิการบดีของสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน ผู้แทนสถาบันภาคการผลิตจำนวนสี่คน ประกอบด้วย ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนสมาคมธนาคารไทยหนึ่งคนและผู้แทนชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัดหนึ่งคน ผู้แทนสหภาพแรงงานซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกกันเองในแต่ละด้าน ๆ ละหนึ่งคน จากองค์กรภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์หลักดังนี้ (๑) ด้านการพัฒนาชุมชนชนบท การพัฒนาชุมชนเมือง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการเกษตรทางเลือกหรือการจัดการเทคโนโลยีที่เหมาะสม (๒) ด้านการพัฒนาชีวิตของเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ติดเชื้อเอชไอวีหรือผู้ป่วย (๓) ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิของผู้บริโภค การส่งเสริมประชาธิปไตยหรือการพัฒนาแรงงาน (๔) ด้านการสาธารณสุข การศึกษา หรือศิลปวัฒนธรรม ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการด้านหนังสือพิมพ์

ด้านวิทยุกระจายเสียงและด้านวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคน รวมเป็นสามคน และให้เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหา โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติของมาตรา ๖ ดังกล่าว

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัติเกี่ยวกับบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมบุคคลในทุกภาคส่วนของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถมีประสบการณ์ที่หลากหลาย เพื่อเข้ามาช่วยกันทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนพิจารณาประกาศใช้ อันจะเป็นผลให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพราะการกำหนดสมาชิกที่มีความหลากหลายจะเป็นผลให้ความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีมีทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านพร้อมทั้งเหตุผลและข้อดีข้อเสียหรือผลกระทบของแนวทางการดำเนินการตามความเห็นที่เสนอ ซึ่งน่าจะเป็นความเห็นที่ครอบคลุมและเป็นประโยชน์ต่อทุกภาคส่วนของประเทศและเป็นผลให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสามารถนำไปแก้ปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนและเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๖ ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการสรรหานั้น เห็นว่า หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวได้บัญญัติไว้อย่างละเอียด และครอบคลุมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่กำหนดไว้อย่างหลากหลายแล้ว สำหรับคณะกรรมการสรรหา ฯ ที่กำหนดไว้จำนวนยี่สิบเอ็ดคน ก็ได้กำหนดสัดส่วนของบุคคลทั้งที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในภาคราชการ สถาบันการศึกษา ผู้แทนสถาบันภาคการผลิต ผู้แทนสหภาพแรงงาน ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน และผู้แทนสื่อมวลชน ในกิจการด้านหนังสือพิมพ์ ด้านวิทยุกระจายเสียงและด้านวิทยุโทรทัศน์ไว้อย่างเหมาะสม มิได้มีกลุ่มใด

กลุ่มหนึ่งมีจำนวนมากถึงขนาดที่จะมีผลให้การสรรหาเป็นไปตามการลงคะแนนของกลุ่มนั้นได้ และการกำหนดให้ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นสัดส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสรรหา ฯ เนื่องจากกระทรวงและกรมเป็นส่วนราชการที่จะต้องทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงแผนต่าง ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงต้องมีสัดส่วนของปลัดกระทรวงร่วมอยู่ในคณะกรรมการสรรหา ฯ ด้วย นอกจากนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาสมาชิกที่กำหนดให้มีคณะกรรมการจำนวนหกคณะ คือ คณะอนุกรรมการการผลิตด้านการเกษตร คณะอนุกรรมการการผลิตด้านการอุตสาหกรรม คณะอนุกรรมการผลิตด้านการบริการ คณะอนุกรรมการกลุ่มในภาคสังคม คณะอนุกรรมการกลุ่มในภาคฐานทรัพยากร และคณะอนุกรรมการกลุ่มผู้ทรงวุฒิ ซึ่งจะทำหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด เพื่อดำเนินการคัดเลือกบุคคลในแต่ละกลุ่มนั้นก็กำหนดให้คณะกรรมการแต่ละคณะประกอบด้วยอนุกรรมการคณะละสิบสองคนซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือมีความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับกิจการในด้านนั้น ๆ โดยมีผู้แทนภาคราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันภาคการผลิต สหภาพแรงงาน องค์กรภาคเอกชน ฯ และสื่อมวลชน ในจำนวนที่เท่ากัน โดยบุคคลใดจะเป็นอนุกรรมการเกินกว่าหนึ่งคณะไม่ได้ ซึ่งไม่มีผลให้กรรมการสรรหาในสัดส่วนใด ๆ มีจำนวนมากจนเป็นผลให้การสรรหาเป็นไปตามความต้องการของกรรมการสรรหาในสัดส่วนนั้นได้ และเมื่อคณะกรรมการสรรหาคัดเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เรียบร้อยแล้วก็ไม่สามารถแทรกแซงหรือมีผลไปครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แต่อย่างใด จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ ได้ตราขึ้นโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๙ และเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๘ เนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าวก็ได้แตกต่างไปจากบทบัญญัติมาตรา ๘๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพียงแต่กำหนดให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นเท่านั้น ดังนั้น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๘

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๘

นายบุญส่ง กุลบุปผา  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ