

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๕๓

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๕

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

นายเกษม จันทรน้อย ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และนายเกรียง วิศิษฐ์สรอรรถ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อศาลปกครองกลางว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ ๓ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศต่าง ๆ เกี่ยวกับการสรรหาและระงับมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามรับรองตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่งผลการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ ๓ เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว

ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗/๑ และมาตรา ๒๗/๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕๘ และมาตรา ๒๙๙ วรรคสี่ หรือไม่ โดยให้เหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ ในส่วนที่บัญญัติให้ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาจากปลัดกระทรวงทุกกระทรวง ซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คนเป็นกรรมการ ซึ่งบุคคลดังกล่าวอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

และคณะรัฐมนตรี การที่บุคคลดังกล่าวเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ย่อมเป็นผู้แทนของฝ่ายบริหารที่เข้ามามีอำนาจในการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงทำให้การสรรหาเป็นไปโดยไม่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ที่มุ่งหมายให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๗/๑ วรรคสาม และมาตรา ๒๗/๒ วรรคหนึ่ง ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๒๙๙ วรรคสี่ ศาลปกครองกลางพิจารณาเห็นว่าจำเป็นต้องใช้บทบัญญัติดังกล่าวบังคับกับคดีนี้ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวมาก่อน จึงได้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๑ องค์กร ตามรัฐธรรมนูญ อยู่ในส่วนที่ ๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๒๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติ เกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง วรรคสอง เป็นบทบัญญัติ ให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับ องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสี่ เป็นบทบัญญัติให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มีวัตถุประสงค์ให้มีการจัดตั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเป็นหน่วยงานธุรการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสามารถปฏิบัติภารกิจในการประสานข้อมูลและความคิดเห็นระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ โดยเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีและมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้กับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยตรง

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่กำหนดการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน ๒๑ คน สามารถแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรกมาจากผู้แทนของภาคราชการ จำนวน ๙ คน ได้แก่ ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นประธาน ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสามคน อธิการบดีของสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน และประเภทที่สองมาจากผู้แทนภาคเอกชน จำนวน ๑๒ คน เช่น ผู้แทนสถาบันภาคการผลิต ผู้แทนสหภาพแรงงาน ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ผู้แทนสื่อมวลชน เป็นต้น องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาในแต่ละประเภทได้มีระบบการคัดกรองบุคคลที่เข้ามาเป็นกรรมการสรรหาอย่างเป็นอิสระแก่กัน แม้ว่าบุคคลที่มาจากภาคราชการจะอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี แต่ก็เป็นกลุ่มบุคคลที่มีสัดส่วนน้อยในกระบวนการสรรหา ประกอบกับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการประจำ มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานสูง ย่อมมีวุฒิภาวะในการที่จะพิจารณาคัดสรรการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่า บุคคลดังกล่าวอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีย่อมเป็นผู้แทนของฝ่ายบริหารที่เข้ามาใช้อำนาจในการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงทำให้การสรรหาเป็นไปโดยไม่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารนั้น เห็นว่า การเข้ามาทำหน้าที่สรรหาสมาชิก

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นการใช้ดุลยพินิจส่วนตัวของคณะกรรมการสรรหาเอง โดยใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการคัดเลือก คณะกรรมการสรรหาจึงมีความเป็นอิสระ จากฝ่ายบริหาร อีกทั้งกระบวนการสรรหากระทำในรูปแบบของคณะกรรมการที่มาจากหลายภาคส่วน การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่มาจากปลัดกระทรวงทุกกระทรวงซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือสี่คนดังกล่าว ยังไม่มีเหตุที่ใกล้ชิดต่อผลเพียงพอที่จะทำให้กระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และมีผลทำให้สำนักงาน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แต่อย่างใด

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

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ