

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร 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

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ อยู่ในหมวด ๑๑ ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ ๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง วรรคสอง บัญญัติให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้ วรรคสาม บัญญัติให้องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสี่ บัญญัติให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจำนวนยี่สิบเอ็ดคน ประกอบด้วยประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงทุกกระทรวง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสามคน อธิการบดีของสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเอง

ให้เหลือหนึ่งคน ผู้แทนสถาบันภาคการผลิต จำนวนสี่คน ผู้แทนสหภาพแรงงาน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรภาคเอกชน จำนวนสี่คน ผู้แทนสื่อมวลชน จำนวนสามคน และให้เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหา ส่วนหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา คือ พิจารณาสรรหาสมาชิก โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการต้องคำนึงถึงการกระจายบุคคล ซึ่งเป็นตัวแทนไปตามภาค อาชีพ เพศ และขนาดของกิจการ รวมถึงการได้มาซึ่งสมาชิกซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้วย

พิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้แล้วเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๙ ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๘๙ ดังกล่าวมีหลักการเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๘ ที่ให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยให้องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นไปตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบและที่มาของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่าให้มีสมาชิกจำนวนเก้าสิบเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ และกลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นกลุ่มตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญตามจำนวนที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ส่วนบทบัญญัติว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิคนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ ว่าให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจำนวนยี่สิบเอ็ดคน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการซึ่งมาจากการเลือกกันเองในกลุ่มต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยกำหนดวิธีการให้ได้มาซึ่งกรรมการสรรหาอย่างเป็นขั้นเป็นตอนและเป็นสัดส่วน เพื่อให้มีความหลากหลายและเป็นอิสระ นอกจากนี้ในการพิจารณาสรรหาสมาชิกของคณะกรรมการสรรหายังกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และวิธีการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกไว้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการสรรหาสามารถคัดกรองบุคคลมาเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ได้อย่างอิสระ เพื่อสรรหาสมาชิกที่มีคุณภาพและมีความสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ข้อที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร เลือกกันเองให้เหลือสี่คน มีผลให้ผู้แทนฝ่ายบริหารเข้ามามีอำนาจในการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้การสรรหาไม่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร นั้น เมื่อพิจารณาสัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่มีจำนวนทั้งหมดยี่สิบเอ็ดคน เทียบกับสัดส่วนของกรรมการสรรหาตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๑) (ข) ซึ่งมาจากปลัดกระทรวงทุกกระทรวงเลือกกันเองให้เหลือสี่คน และพิจารณาสัดส่วนองค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีจำนวนถึงเก้าสิบเก้าคน ประกอบกับวิธีการให้ได้มาซึ่งกรรมการสรรหาและให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่คณะกรรมการสรรหาต้องดำเนินการที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนอย่างเป็นขั้นเป็นตอนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แล้ว เห็นได้ว่าไม่ได้มีผลทำให้การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของคณะกรรมการสรรหาไม่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร รวมทั้งไม่ได้มีผลทำให้การทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ไม่เป็นอิสระในการทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังที่ผู้ร้องอ้างแต่อย่างใด ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ในส่วนที่บัญญัติให้ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘

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

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ