

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิตินทร ตลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีองค์กรที่สำคัญองค์กรหนึ่งในรัฐธรรมนูญ คือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเศรษฐกิจและสังคม และให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและแผนอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนจะพิจารณาประกาศใช้ โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้มีเจตนารมณ์ที่ประสงค์จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศ เพื่อให้การบริหารงานประเทศเป็นไปด้วยความโปร่งใสและยุติธรรม โดยสะท้อนผ่านการรับรู้และการแสดงความคิดเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากนั้น ได้วางหลักเกณฑ์เรื่ององค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ และให้มีสำนักงานขององค์กรที่เป็นหน่วยงานอิสระที่มีการบริหารงานบุคคลและงบประมาณของตนเองโดยเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ

ในขณะที่พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ เป็นเรื่องการได้มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยกำหนดให้การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินการโดยมีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ฯ จำนวนยี่สิบเอ็ดคน ประกอบด้วย ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เป็นประธาน ตัวแทนจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงที่เลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน ตัวแทนอธิการบดีของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ผู้แทนจากภาคเอกชน ภาคแรงงาน ภาคการพัฒนาชุมชน ด้านการพัฒนาเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ การสาธารณสุข สื่อสารมวลชน และเลขาธิการสภาที่ปรึกษาฯ เป็นเลขานุการโดยตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาสมาชิกฯ การตรวจสอบ คุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกฯ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยดำเนินการ จำนวนหกคณะ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกระบวนการสรรหาสมาชิกฯ ให้ดำเนินการเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และมีคณะอนุกรรมการฯ จำนวนหกคณะ ๆ ละสิบสองคน ซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นผู้ดำเนินการหรือมีความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการดำเนินงานนั้น โดยเป็นผู้แทน จากภาคราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันภาคการผลิต สหภาพแรงงาน องค์กรภาคเอกชน และสื่อมวลชนกลุ่มละสองคน มีหน้าที่เสนอชื่อองค์กรผู้มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และการคัดเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าสามเท่าของจำนวนสมาชิกฯ ที่พึงมีได้ ตามที่กำหนดสำหรับกลุ่มนั้น ๆ ตลอดจนดำเนินงานตามกระบวนการสรรหาสมาชิกให้เป็นไปตามที่ กฎหมายกำหนด และให้บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้คัดเลือกไว้เป็นจำนวน ไม่น้อยกว่าสามเท่าของจำนวนสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ที่พึงมีได้ตามที่กำหนดสำหรับกลุ่มนั้น ๆ มาประชุมและทำการคัดเลือกกันเองให้ได้สมาชิกฯ ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด หลังจากนั้น ให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการ ให้ประกาศรายชื่อสมาชิกฯ ในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการให้อำนาจสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ ได้บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ ให้มีองค์กรที่ให้คำแนะนำแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้วยเหตุดังกล่าว องค์กรนี้จึงไม่มีหน้าที่ในทางปฏิบัติ หรือบริหารงาน แต่เป็นการให้ความเห็นและมีใช้เป็นการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติ ดังนั้น ความเห็นที่ให้ จึงไม่มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีในทางกฎหมาย แต่อาจมีผลหรือมีน้ำหนักในทางจิตใจต่อคณะรัฐมนตรีได้ เนื่องจากเป็นการสะท้อนสิ่งที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับฟังจากประชาชนว่าเป็นความต้องการ ของประชาชน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้มีสองส่วน คือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สำนักงานขององค์กร เป็นหน่วยงานอิสระที่มีการบริหารงานบุคคลและงบประมาณของตนเองนั้น แต่ไม่ได้หมายความว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระ เนื่องจากเห็นได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในหมวด ๑๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นได้แบ่งเป็นสองส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ ๑ คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และส่วนที่ ๒ คือ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในส่วนของพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯ นั้น เป็นการกำหนดให้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่เป็นระบบในการปรึกษาหารือกับภาคประชาชน โดยให้สังคมและประชาชนได้มีส่วนให้ความเห็นในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับเศรษฐกิจและสังคม และในสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาตินั้นให้มีสมาชิกซึ่งเป็นผู้ดำเนินการให้กับสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการรับรู้สิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากสังคมและประชาชนและช่วยให้ความเห็น แนะต่าง ๆ ต่อสภาที่ปรึกษา ซึ่งมีที่มาจากในทุกภาคส่วนของสังคมจำนวนเก้าสิบเก้าคน ซึ่งได้รับเลือก จากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจและกลุ่มในภาคสังคม ภาคฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ

สำหรับการได้มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาตินั้น พระราชบัญญัติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ กำหนดให้การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ซึ่งดำเนินการโดยมีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งมีที่มา จากหลายภาคส่วนรวมทั้งปลัดกระทรวงทุกกระทรวงซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

ส่วนประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นหัวหน้าขององค์กรนี้มีอำนาจ กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และวางระเบียบการปฏิบัติงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ในส่วนที่ เกี่ยวกับการกิจที่จะต้องปฏิบัติงานให้กับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการที่ต้องกำหนด อำนาจดังกล่าวก็เพื่อให้สามารถดำเนินงานตามหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องเศรษฐกิจ และสังคมและหน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมาย

นอกจากนั้น การที่พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ ได้กำหนดให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แต่ให้มีฐานะเป็นกรมอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีเลขาธิการสภาที่ปรึกษาฯ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น ก็เพื่อความสะดวกในการทำหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และองค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว จะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้คณะรัฐมนตรีมีข้อมูลที่กว้างขวางจากทุกภาคส่วน เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการดำเนินนโยบายเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนให้มากที่สุด โดยผ่านทาง การให้ความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนำมาเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภาในรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นรูปแบบของระบอบการปกครองที่ส่งเสริมให้ประชาชนในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อันเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ ได้มีสิทธิและมีโอกาสในการเข้าไปกำหนดเสนอแนะ และตัดสินใจในการบริหารและพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนทุกระดับ

นอกจากนั้น การที่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ได้รับรู้และรับฟังเสียงสะท้อนจากประชาชน และนำไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการดำเนินนโยบาย เพื่อให้ดำเนินการได้อย่างรอบคอบและเป็นธรรม ย่อมมีส่วนดีต่อการบริหารงานภาครัฐ เพราะการบริหารจัดการในยุคปัจจุบัน โดยภาครัฐเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอที่จะตอบสนองต่อสถานการณ์หรือสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือจากประชาชนในทุกระดับในการบริหารงานและการพัฒนาประเทศจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และในพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ได้บัญญัติถึงการได้มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาฯ ซึ่งมีที่มาจากทุกภาคส่วน โดยบางส่วนมาจากปลัดกระทรวงต่าง ๆ ที่ได้รับเลือกในระหว่างกันเอง ให้เป็นกรรมการสรรหาฯ จำนวน ๔ คน และมีกรรมการสรรหาจากส่วนอื่น ๆ อีก ๑๗ คน ก็เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดของวิธีการสรรหาสมาชิกขององค์กรเท่านั้น และแม้ปลัดกระทรวง จะอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานกระทรวง แต่ก็มีจำนวนค่อนข้างน้อย และมีส่วนร่วมเฉพาะในการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่านั้น มิได้มีอำนาจ เข้าไปก้าวก่ายการบริหารงานขององค์กรแต่อย่างใด

การที่พระราชบัญญัติสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ บัญญัติให้มีสำนักงาน สภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารงานขององค์กร โดยอยู่ในบังคับบัญชา ของนายกรัฐมนตรี ก็ไม่ถือว่าขัดต่อสภาพการทำงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะต้องการให้มีความเชื่อมโยงระหว่างรัฐและองค์กรนี้ด้วย และองค์กรนี้ก็มิใช่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มิใช่องค์กรที่เกี่ยวข้องกับระบบความยุติธรรม ไม่มีอำนาจให้คุณและโทษต่อบุคคลใด ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับภาครัฐหรือตัวแทนของรัฐได้

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

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ