

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ (Final Report)
โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง โครงการ สร้างความรู้ ความเข้าใจและพัฒนา
กระบวนการสรรหา สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



นำเสนอโดย
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ที่ปรึกษาโครงการ

บทคัดย่อ

กระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง การสรรหาสมาชิกจึงเป็นการกระทำทางปกครอง และผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกฯ คณะอนุกรรมการทั้งหกคณะ จึงถือว่าเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การดำเนินการในการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงจำเป็นต้องกระทำให้สอดคล้องหรือถูกต้องและเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างเคร่งครัดและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้เพราะหากมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น ผู้โต้แย้งสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ และหากปรากฏว่า “เจ้าหน้าที่” ดังกล่าวกระทำการโดยประการใดที่เป็นเรื่องที่เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือนุบุคคลอื่นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อแล้ว ย่อมต้องมีความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกด้วย เนื่องจากเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามความในพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยเช่นกัน รวมตลอดจนทั้งหากปรากฏว่า “เจ้าหน้าที่” ได้กระทำการโดยเจตนาทุจริตอีกด้วยแล้ว อาจมีความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ ได้อีกด้วย ด้วยเหตุนี้การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงมีความสำคัญในตัวเอง อันเนื่องมาจากเป็นกระบวนการเพื่อนำไปสู่ประโยชน์ของการปฏิบัติราชการแผ่นดินหรือประโยชน์ของมหาชน ภารกิจดังกล่าวนี้จึงจำเป็นต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และมีความสุจริตอย่างแท้จริงในการดำเนินการ

จากการศึกษาวิจัยโครงการนี้พบว่ากระบวนการดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งสองครั้งที่ผ่านมา เมื่อคำนึงถึงบริบทของการใช้กฎหมายมหาชนมาเป็นเครื่องมือกำกับดูแลการสรรหาแล้ว เฉพาะอย่างยิ่งกรณีของบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พบว่า ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาสมาชิกยังมีความรู้ความเข้าใจและจัดการการสรรหาโดยมิได้เคร่งครัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายฉบับดังกล่าวเท่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้สามารถพิจารณาได้จากการร้องเรียนของผู้ถูกตัดสิทธิและคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยสาระสำคัญที่ยังคงมิได้ถูกนำมาพิจารณาอย่างจริงจัง ประกอบด้วย หลักความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสีย หลักความสุจริต หลักการรับฟังความสองฝ่ายโดยเฉพาะของผู้ที่จะ

ได้รับผลกระทบจากการพิจารณาตัดสินสิทธิทางปกครอง หลักการประชุมและบันทึกการประชุม หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการเกี่ยวกับการสรรหา หลักการโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง เหล่านี้เป็นต้น ดังนั้น การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดต่อไป จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสรรหา จะต้องให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายทั้งของพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างจริงจัง

ผลจากการศึกษายังพบว่า การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น มิใช่เป็นสิ่งที่จะต้องกระทำเพียงเพราะกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้กระทำเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกลไกหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประเทศโดยภาคพลเมืองที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย อันจะทำให้สภาที่ปรึกษาสามารถดำเนินงานของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อประสิทธิผลให้เกิดกับภาระหน้าที่ของตน อีกทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อการเชื่อมโยงกับการเมืองภาคประชาชนที่ดำรงอยู่มากกว่าที่จะคิดเพียงแต่ทำหน้าที่ให้ได้สมาชิกจำนวน ๙๙ คนเท่านั้น การสรรหาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นขั้นตอนแรกในการที่จะทำให้ได้บุคคลที่จะเป็นสมาชิกที่เหมาะสมอย่างแท้จริง และเป็นรากฐานที่มั่นคงในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาว่าจะถูกกระทำโดยคณะบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถต้องตรงกันกับคุณลักษณะขององค์กร และหากการสรรหาสามารถต่อยอดการจัดตั้งของภาคประชาชนในพื้นที่ และกิจกรรมด้านต่างๆ ได้อย่างกลมกลืนแล้ว การสรรหาจะมีความหมาย และมีคุณูปการต่อการพัฒนาการเมืองไทยเป็นอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการสรรหา จึงจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ที่เปิดกว้าง ยอมรับสิทธิการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างแท้จริง มองเห็นคุณค่าขององค์กรสภาที่ปรึกษา และเข้าใจถึงบทบาทภาระหน้าที่ของสมาชิก เข้าใจถึงความแตกต่างโดยรากฐานของสภาที่ปรึกษา กับสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา อันจะส่งผลให้เห็นถึงคุณลักษณะหรือคุณสมบัติขององค์กรและบุคคลที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิก และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาที่เอื้ออำนวยต่อการได้มาซึ่งบุคคลและองค์กรที่เหมาะสมอย่างแท้จริงเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตามการก่อตั้งองค์กรสภาที่ปรึกษา ซึ่งเป็นองค์กรนอกภาครัฐราชการขึ้นมา และกำหนดให้มีกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มผลประโยชน์ร่วมดำเนินงานด้วยนั้น ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้อง

เผชิญกับแนวคิด และความต้องการที่หลากหลายในเรื่องของการเข้าร่วมโดยบางกลุ่มอาจมองเห็น แต่เพียงผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลหรือของกลุ่มอาชีพตนหรือเห็นความสำคัญของกลุ่มตน มากกว่าที่จะมองเห็นความเชื่อมโยงโดยรวมในเรื่องของการนำเอาความรู้ ความสามารถและจิตใจ ที่กล้าเสียสละของกลุ่มต่างๆ หรือร่วมกันคัดเลือกกลุ่มองค์กรและบุคคลที่เหมาะสมโดยปราศจาก อคติยึดผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนอย่างแท้จริง ในขณะที่อีกหลายกลุ่มอาจมุ่งเสียสละอย่าง แท้จริง ผลที่ได้จากการดำเนินงานอาจไม่เป็นที่พอใจของแต่ละฝ่าย

งานวิจัยฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่ ไม่น้อย ในแต่ละขั้นตอนของการสรรหา และเกิดขึ้นกับทุกภาคส่วนที่เข้าร่วมในกระบวนการสรรหา ทั้งฝ่ายที่มีหน้าที่สรรหาและฝ่ายที่รับการสรรหา เกิดจากฐานความรู้และการมีวิสัยทัศน์ที่ยังไม่ เพียงพอเกี่ยวกับการสรรหา เกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษา โดยเฉพาะใน กลุ่มที่มีผลประโยชน์ผูกโยงกับอาชีพหรือกลุ่มที่สามารถโยงผลประโยชน์เป็นส่วนตนที่จะได้รับจาก การสรรหาเข้ากับหน้าที่ในการสรรหาของตน กรณีเช่นนี้จึงก่อให้เกิดการใช้กฎหมาย การตีความ กฎหมาย การกำหนดดุลพินิจ การวินิจฉัยปัญหาหรือให้ความเห็น ที่มีแนวโน้มแอบอิงกับกลุ่มอาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ของตน ซึ่งเมื่อประกอบกับการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติทั้งสองชุดที่ผ่านมา ซึ่งสร้างรากฐานให้การได้รับสิทธิประโยชน์อื่นที่มีไขเป็นตัวเงิน อาทิ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ด้วยแล้ว จึงมีแนวโน้มที่จะส่งผลให้มีบุคคลจำนวนไม่น้อยมุ่งสมัครเข้ารับ การสรรหาเพื่อเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มากยิ่งขึ้นและเป็นเหตุผลผลักดัน ให้กระบวนการสรรหาถูกแหวดล้อมหรือปกคลุมไปด้วยการปกป้องผลประโยชน์เพื่อที่จะเป็นสมาชิก ให้ได้ของผู้สมัคร โดยเฉพาะกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ อันนำไปสู่การอ้างการกระทำทางปกครองของ การสรรหาเข้าสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนที่มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความล่าช้าต่อการ ดำเนินการสรรหาออกไป เฉพาะอย่างยิ่งหากผู้ฟ้องร้องเป็นสมาชิกชุดที่ยังรักษาการอยู่ด้วยแล้ว การสรรหาที่ล่าช้าย่อมส่งผลให้ตนเองดำรงตำแหน่งได้นานยิ่งขึ้นอีกด้วย เหตุที่เป็นเช่นนี้ได้ก็ เนื่องมาจากเหตุที่บทบัญญัติของกฎหมายยังไม่เอื้ออำนวยเท่าที่ควร ให้กับสำนักงานซึ่งเป็นผู้มี หน้าที่ปฏิบัติในขั้นตอนต่างๆสามารถทำการสรรหาหรือแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการสรรหาฯ ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม การสรรหาในบางขั้นตอนโดยเฉพาะในการสรรหาคณะกรรมการสรรหาฯ จึงยังผูกโยงกับการตัดสินใจเชิงการเมืองในแต่ละกลุ่มอาชีพ อีกทั้งยังอิงกับแนวคิดเชิงปริมาณ ของระบบทุนนิยมที่ยึดถือหลักการมีอโครยาสาวได้สาวเอา ซึ่งเห็นได้ชัดเจนในกรณีของการสรรหา บางกลุ่มที่ต้องคัดเลือกกันเองเพื่อให้ได้ผู้แทน ทำให้การตัดสินใจและวิธีการอยู่ที่องค์กรที่เข้าทำการ สรรหา ขณะที่ผู้มีหน้าที่สรรหาไม่มีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการสรรหาได้ จึงต้องคอย ยึดถือเอาผลที่ได้จากการลงคะแนนโดยยึดถือเกณฑ์เชิงปริมาณขององค์กร เป็นสำคัญ มากกว่าที่

จะสร้างหลักเกณฑ์การสรรหาที่มุ่งให้ได้องค์กร และบุคคลที่มีคุณสมบัติอย่างแท้จริง มาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสรรหา

ทั้งนี้ในส่วนที่เป็นข้อดีของการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา รวมทั้งการดำเนินการสรรหาในประการอื่นๆ นั้น คณะผู้วิจัยได้นำมาขยายความ เพราะเห็นว่าสิ่งที่ดีเป็นสิ่งที่ปรากฏชัดเจนอยู่แล้วและเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย การพิจารณาบทบาทของหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาจึงพิจารณาที่ “ปัญหา” เท่านั้น

การศึกษาวิจัยโครงการนี้ จึงก่อประโยชน์ต่อการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแง่ของการสะท้อนภาพและอุปสรรคของการสรรหาที่เกิดจากปัญหาต่างๆ ทั้งโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ความรู้ความเข้าใจของผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ทักษะคติและความตั้งใจขององค์กรที่สมัคร ซึ่งทั้งหลายเหล่านี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพึงต้องพิจารณา เพื่อแสวงหาแนวทาง วิธีการปรับปรุงแก้ไขอุปสรรคและปัญหาต่างๆ รวมทั้งผลักดันให้การดำเนินการที่เหมาะสมอยู่แล้วได้รับการนำไปปฏิบัติเป็นบรรทัดฐานในการสรรหาครั้งต่อไป

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้น จะมีอยู่ ๓ แนวทางด้วยกัน โดยอาจกระทำไปพร้อมกันหรือเลือกกระทำที่ละประการก็ได้ คือ

๑. เสนอแก้ไขพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ และมาตราอื่นๆ ที่จะต้องบัญญัติให้สอดคล้องและเอื้อต่อการได้มาซึ่งสมาชิกที่มีคุณสมบัติอย่างแท้จริง เสียสละ เช่น กำหนดให้สมาชิกสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว กำหนดคุณสมบัติในเรื่องของความรู้ ความสามารถ และกิจกรรมที่ชัดเจนยิ่งขึ้น กำหนดให้องค์กรเครือข่ายที่สมาชิกสังกัดมีบทบาทเชื่อมโยงกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก กำหนดให้ประธานและรองประธานจะต้องมีคุณสมบัติที่แตกต่างในเชิงคุณภาพไปจากคุณสมบัติของสมาชิก กำหนดวิธีการในการคัดเลือกบุคคลของคณะอนุกรรมการให้เอื้อต่อการกระจายและมีส่วนร่วมจากองค์กรเครือข่ายทุกระดับ กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานกับสภาให้มีความเหมาะสมและไม่เป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคต่อการสรรหาสมาชิก รวมทั้งกำหนดให้สำนักงานมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาคณะกรรมการสรรหา ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น เหล่านี้เป็นต้น

๒. สรุปเสนอปัญหา และอุปสรรคของการสรรหาต่อคณะกรรมการสรรหา คณะอนุกรรมการเพื่อทราบและพิจารณากำหนดแนวทาง นโยบายการสรรหา และมาตรการป้องกันก่อนที่จะดำเนินการสรรหาสมาชิกในแต่ละครั้ง

๓. ให้การศึกษาในเรื่องของการสรรหา บทบาทและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ คุณสมบัติที่เหมาะสมของสมาชิก ต่อดองค์รกรากฐานการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยการขยายเครือข่ายการรับรู้ให้กว้างขวางและลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งต่อดองค์กรที่มีความกระตือรือร้น



สำนักหอสมุด