

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีหนังสือ ที่ พม ๐๒๐๒/๔๓๙๗๗ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้เสนอเรื่องการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๓ คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๖ (ฝ่ายสังคม) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วมีข้อสังเกตว่า หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ อาจทำให้เกิดข้อครหาในกระบวนการสรรหาได้ เพื่อให้ปราศจากข้อขัดแย้งและเพื่อป้องกันปัญหาในเรื่องข้อโต้แย้งใดๆ คณะกรรมการกลั่นกรองฯ จึงส่งเรื่องดังกล่าวให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาแล้วยืนยันว่าเหมาะสม ก็ให้เสนอคณะกรรมการกลั่นกรองฯ อีกครั้ง เพื่อจะได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความเห็น และคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีมติให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใน ๓ ประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. การได้มาซึ่งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนฯ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคม

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๔๖ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

และความมั่นคงของมนุษย์ดังกล่าวมีความไม่เหมาะสม เพราะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ปัจจุบันมีส่วนร่วมในการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวคือ กรรมการที่ดำรงตำแหน่งปัจจุบันเป็นผู้มีหน้าที่ร่วมกับผู้แทนเครือข่ายองค์กรชุมชนแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการพัฒนาองค์กรชุมชนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสรรหากรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน ๓ คน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเห็นชอบ (ข้อ ๓ และข้อ ๖) คณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย (๑) กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน ๓ คน และผู้แทนองค์กรชุมชนที่ได้รับการคัดสรรจากคณะอนุกรรมการประสานงานการพัฒนาองค์กรชุมชนอีกจำนวน ๒ คน (๒) ผู้แทนจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมการพัฒนาชุมชน และการเคหะแห่งชาติ จำนวน ๕ คน และ (๓) ผู้ทรงคุณวุฒิอาวุโสซึ่งได้รับการคัดสรรจากคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน จำนวน ๕ คน (ข้อ ๗) โดยคณะกรรมการสรรหามีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และดำเนินการสรรหาให้ได้ผู้ที่เหมาะสมเป็นจำนวน ๒ เท่า ของจำนวนผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้ง เมื่อดำเนินการแล้วให้รายงานคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเพื่อทราบ (ข้อ ๘) นอกจากนี้ประธานกรรมการที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันยังเป็นผู้สรุปรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหา กรรมการส่วนราชการจำนวน ๔ คน กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนจำนวน ๓ คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๖ คน พร้อมคำแนะนำว่าควรแต่งตั้งผู้ใดเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๒ คน (ข้อ ๑๐)

๒. ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ จะนำมาใช้บังคับแทนระเบียบตามมาตรา ๑๔ วรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้หรือไม่

๓. คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนฯ ให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ได้หรือไม่ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะดำเนินการอย่างไรต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) แล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ จะชอบด้วยกฎหมาย

หรือไม่ เนื่องจากมีได้ออกเป็นระเบียบตามมาตรา ๑๔<sup>๑</sup> วรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่า การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารจะออกในรูปแบบใด และมีขั้นตอนหรือวิธีการในการออกอย่างไรนั้น จะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาอันเป็นกฎหมายแม่บท ซึ่งจะมีการกำหนดรูปแบบและขั้นตอนหรือวิธีการในการออกแตกต่างกันตามความสำคัญและเนื้อหาของเรื่อง โดยอาจจะออกในรูปแบบพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณี เมื่อมาตรา ๕<sup>๒</sup> วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้การจัดตั้งองค์การมหาชนกระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกา และมาตรา ๗<sup>๓</sup> วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบกับมาตรา ๑๔<sup>๔</sup> วรรคหนึ่ง กำหนดให้ระบุเรื่องคณะกรรมการ

<sup>๑</sup> มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน” ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงด้านการพัฒนาชุมชนหรือด้านการบริหารองค์กร

(๒) กรรมการส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนสี่คน ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้แทนกรมการพัฒนาชุมชน และผู้แทนการเคหะแห่งชาติ

(๓) กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวนสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากตัวแทนขององค์กรชุมชน

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสองคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านการบริหารองค์กร ด้านการเงิน หรือด้านอื่นอันเป็นประโยชน์แก่กิจการของสถาบัน และเป็นบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่นของรัฐอย่างน้อยหนึ่งคน

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการตาม (๑) (๓) และ (๔) ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยการเสนอแนะของคณะกรรมการ

<sup>๒</sup> มาตรา ๕ เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup> มาตรา ๗ ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนตามมาตรา ๕ อย่างน้อยจะต้องมีข้อความดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) องค์ประกอบของคณะกรรมการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔</sup> มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ โดยมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ฯลฯ

ฯลฯ

ไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนด้วย โดยมาตรา ๑๔<sup>๔</sup> วรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดรูปแบบและขั้นตอนหรือวิธีการในการออกกฎหมายลำดับรองดังกล่าวไว้ว่า ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการ ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนจึงต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้ออก โดยคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเป็นผู้ให้คำแนะนำ และให้ออกเป็นระเบียบการที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน โดยออกเป็นประกาศกระทรวง มิได้กระทำในรูปแบบของระเบียบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔ วรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนฯ จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้กระทำให้ออกตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในกรณีนี้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะต้องดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔ วรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อไป ทั้งนี้ จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนให้มีความเหมาะสม โปร่งใส เป็นกลาง และเป็นที่ยอมรับกันได้

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นอีก



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๗

<sup>๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น