

ความจำเป็นในการมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่
ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2558
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE NECESSITY OF HAVING THE NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL ADVISORY COUNCIL
AND SELECTION OF ITS MEMBERS

Miss Runtree Assawapisanboon



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2015
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ความจำเป็นในการมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ

โดย

นางสาวรันตี อัครพิศาลบุลย์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. โคทม อารียา)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา)

..... กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พิณีจิวดล)

..... กรรมการ

(ดร. วรรณญา ทศนิตศรีวงศ์)

รันตี อัศวพิศาลบุลย์ : ความจำเป็นในการมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (THE NECESSITY OF HAVING THE NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL ADVISORY COUNCIL AND SELECTION OF ITS MEMBERS) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. มานิตย์ จุมปา, 225 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงแนวคิด หลักการและเหตุผล ความเป็นมาและความสำคัญในการจัดตั้งองค์กรให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยวิเคราะห์แนวความคิด ความเป็นมา และการสรรหาสมาชิกขององค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศอิตาลี ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศเบลเยียม เพื่อกำหนดรูปแบบโครงสร้างสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยที่ได้รับอิทธิพลมาจากการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส แต่กลับไม่ประสบความสำเร็จเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศอื่นๆ อันเนื่องมาจากภูมิหลังประวัติความเป็นมาของการจัดตั้งองค์กร ซึ่งพบว่าองค์กรสภาที่ปรึกษาในแถบประเทศยุโรป ได้เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานในการต่อรองเรียกร้องความเป็นธรรมเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จนขยายตัวเป็นสภาที่เป็นตัวแทนของสาขาอาชีพทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีฐานะเป็นองค์กรภาคประชาสังคม ทำหน้าที่เสริมองค์การรัฐสภาและวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมือง ขณะที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย การดำเนินงานขององค์กรไม่ได้ประสบความสำเร็จ โดยมีสาเหตุสำคัญ คือ กระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งสมาชิกที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาเป็นตัวแทนของกลุ่ม ไม่ได้เป็นตัวแทนที่สะท้อนเจตจำนงของกลุ่มอย่างแท้จริง ทำให้การดำเนินงานขององค์กรไม่เกิดประสิทธิผล จนมีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 107/2558 ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ พ้นจากหน้าที่

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะเป็นองค์กรภาคประชาสังคม และควรกำหนดรูปแบบการสรรหาสมาชิกเพื่อให้ได้ตัวแทนที่เป็นกลุ่มสาขาหลักทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างแท้จริง

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลายมือชื่อนิติสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5686012734 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL ADVISORY COUNCIL / ORGANIZATION / SELECTION / ESTABLISH

RUNTEE ASSAWAPISANBOON: THE NECESSITY OF HAVING THE NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL ADVISORY COUNCIL AND SELECTION OF ITS MEMBERS. ADVISOR: ASSOC. PROF. MANIT JUMPA, 225 pp.

This thesis aimed to study the concepts, principles, rationales, backgrounds and importance of establishing the National Economic and Social Advisory Council. The study was conducted by analyzing the concepts, backgrounds, selection of members of the council from other countries, namely France, Netherlands, Italy, South Korea, and Belgium in order to specify appropriate structures of the council of Thailand.

According to the study, it could be found that the establishment of the National Economic and Social Advisory Council of Thailand was influenced by the establishment of the National Economic Social and Environmental Advisory Council of France. However, it has been unsuccessful comparing to France and other countries due to the backgrounds of its establishment. They were set to request for the fairness of their economic advantages. They expanded and transformed to the council which was the representative of laborers in economic and social areas as *a civil society organization* and supported the congress and senate which were political organizations. In contrast, the council of Thailand has implemented unsuccessfully. The cause was the process of member selection of the council. The members selected to be representatives could not reflect the general will of the council literally. It leads to be an inefficient implementation of the organization until there were the words of command from National Council for Peace and Order (NCPO) No.107/2558 to exclude the members of the council.

Therefore, the author suggests that there should have an establishment of the National Economic and Social Advisory Council to be as a civil society organization and should specify a pattern of selecting members to be the representatives of each main groups from economic and social areas entirely.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2015

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงมาได้เลย หากขาดความกรุณาของท่านอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณาแนะนำ หัวข้อวิทยานิพนธ์ และได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ทั้งยังได้สละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษา แนะนำแนวทางในการศึกษาค้นคว้า ด้วยความเอาใจใส่จนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่แห่งนี้ ด้วยความเคารพอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.โคทม อารียา ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจิววตล ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนปรับปรุงและให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้เขียน และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร.วรัญญา ทศนิศรีวงศ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเข้ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนตรวจสอบเนื้อหาวิทยานิพนธ์อย่างละเอียดเพื่อความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณสร้อย สีนุชก ผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่สละเวลาอันมีค่าในการอนุญาตให้ผู้เขียนสัมภาษณ์ประเด็นต่างๆ ที่เป็นข้อมูลเชิงลึก อันทำให้ผู้เขียนเข้าใจรายละเอียดในปัญหาต่างๆ มากขึ้นและสามารถนำข้อมูลมาจัดทำในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนมีความสมบูรณ์ขึ้น

บุคคลสำคัญอีกคนที่ผู้เขียนจะมิกล่าวไม่ได้เลย อันมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี คือ คุณรชฎ บัญประเสริฐ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เสียสละเวลาในการช่วยเหลือเกี่ยวกับเนื้อหา ข้อมูล ในการจัดทำวิทยานิพนธ์พร้อมทั้งให้คำปรึกษา ช่วยเหลือผู้เขียนแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องต่างๆ ตั้งแต่วันแรกเริ่มในการจัดทำวิทยานิพนธ์จนถึงวันสุดท้ายที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จบริบูรณ์ ซึ่งผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งและนับถือเสมือนเป็นบุคคลที่ผู้เขียนเคารพอีกคนหนึ่ง ผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีคุณประโยชน์ในทางใดหรือเป็นประโยชน์ต่อผู้ใด ผู้เขียนขอมอบส่วนดีทั้งหมดนี้ให้แก่คุณรชฎ บัญประเสริฐ แต่เพียงผู้เดียว สำหรับข้อบกพร่องต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับผิดเพียงแต่ผู้เดียว และยินดีที่จะรับฟังคำแนะนำจากทุกท่านที่ได้ศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	1
บทที่ 1 บทนำ.....	2
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	2
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	11
1.3 สมมติฐานการศึกษา.....	11
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	11
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	11
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	12
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.....	13
2.1 หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย.....	13
2.1.1 ระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยทางตรง.....	16
2.1.2 ระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยทางผู้แทน.....	23
2.1.3 ระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม.....	28
2.2 ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ.....	35
บทที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่างประเทศ.....	40
3.1 สภาเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	40
3.1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและ สิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	42

3.1.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของ สาธารณรัฐฝรั่งเศส	49
3.2 สภาสังคมและเศรษฐกิจแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์	57
3.2.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาสังคมและเศรษฐกิจของ ประเทศราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์	59
3.2.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกของสภาที่ปรึกษาสังคมและเศรษฐกิจของราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์	63
3.3 สภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ สาธารณรัฐอิตาลี	69
3.3.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ สาธารณรัฐอิตาลี	71
3.3.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกของสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ สาธารณรัฐอิตาลี	75
3.4 คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสาธารณรัฐเกาหลีใต้	79
3.4.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งสาธารณรัฐเกาหลีใต้	81
3.4.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สาธารณรัฐ เกาหลีใต้	85
3.5 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม	88
3.5.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจเบลเยียม	89
3.5.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ แห่งราชอาณาจักรเบลเยียม	93
3.6 สมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน	95
บทที่ 4 การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย	104
4.1 รากฐานความคิดในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประเทศไทย	104
4.1.1 ความเป็นมาในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	104
4.1.1.1 แนวคิดว่าด้วยสภาอุดมทัศน์	106

4.1.1.2 แนวคิดที่ว่าด้วยการเป็นองค์กรกัลยาณมิตร	110
4.1.1.3 แนวคิดจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	112
4.1.1.4 แนวคิดจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	117
4.1.1.5 เหตุการณ์หลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้สิ้นสุดลง	119
4.1.2 ลักษณะพิเศษของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	123
4.1.2.1 การเป็นตัวแทนเชิงสถาบันขององค์กรประชาสังคม	123
4.1.2.2 ความเป็นอิสระต่อความคิดและการเสนอข้อคิดเห็น	126
4.1.2.3 การเป็นองค์กรระดับชาติที่มีความชอบธรรมในการเสนอความเห็น	128
4.1.3 เจตนารมณ์ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	129
4.1.3.1 เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540	129
4.1.3.2 เจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพ.ศ. 2543 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 ...	139
4.1.3.3 เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550	140
4.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในอดีต	141
บทที่ 5 วิเคราะห์ความจำเป็นในการมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและวิธีการได้มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย	152
5.1 ความจำเป็นในการมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	152
5.1.1 เพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับได้อย่างแท้จริง	152
5.1.2 เพื่อให้เป็นองค์กรภาคประชาสังคม	160
5.1.3 เพื่อให้เป็นองค์กรสากล	167
5.2 ประเด็นปัญหาที่เกิดจากการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	169

5.3 รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่สอดคล้องกับ บทสังคมไทย	182
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	192
รายการอ้างอิง	201
ภาคผนวก.....	211
ร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ.	212
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	225



สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 ตารางแสดงวันที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกในสมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน.....	97
ตารางที่ 2 ตารางแสดงกฎหมายการจัดตั้งองค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมในต่างประเทศ.....	155
ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบองค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมกับการเชื่อมโยงภาคประชาชน.....	165
ตารางที่ 4 แผนภาพแสดงร้อยละของจำนวนประเทศที่มีองค์กรสภาที่ปรึกษาและเข้าร่วมเป็นสมาชิกสมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกันของแต่ละประเทศแบ่งตามทวีป.....	167
ตารางที่ 5 แผนภาพแสดงจำนวนประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกสมาคมระหว่างประเทศตั้งแต่เริ่มก่อตั้งถึงปัจจุบัน.....	168

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยหลักเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการบังคับใช้กฎหมายและใช้อำนาจมหาชนในการวางแผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารควบคุมราคาสินค้าหรือการควบคุมค่าแรงขั้นต่ำ เพื่อไม่ให้เอกชนได้เปรียบ เสียเปรียบต่อมาเมื่อสภาวะบริบทของสังคมเปลี่ยนแปลงไป ประเทศที่เป็นเสรีนิยมในหลายๆ ประเทศเปิดโอกาสให้เอกชนแข่งขันกันในทางเศรษฐกิจกันมากขึ้นทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจหลากหลายรูปแบบ จนนำไปสู่ปัญหาข้อขัดแย้งในระบบเศรษฐกิจหลายประการ รัฐบาลในประเทศที่ปกครองด้วยระบบรัฐสภาที่มีผู้แทนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล หรือแม้แต่รัฐบาลในประเทศที่ปกครองด้วยระบบประธานาธิบดีซึ่งประธานาธิบดีเป็นฝ่ายบริหารที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาโดยตรง ไม่สามารถแก้ไขปัญหบางประการได้ เพราะการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองที่อาจเอื้อผลประโยชน์ให้ตนเองหรือพวกพ้องได้ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงมีความพยายามคิดระบบขึ้นมาใหม่เพื่อมาเสริมกับระบบประชาธิปไตยทางผู้แทนหรือระบบประชาธิปไตยโดยตรง โดยเป็นการนำประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy)¹ มาผสมผสานกับประชาธิปไตยทางผู้แทนและหรือประชาธิปไตยทางตรง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยตัวเองได้มากขึ้น ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ จึงนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาจัดตั้งองค์กรที่ประกอบไปด้วยตัวแทนที่เป็นผู้เชี่ยวชาญจากทุกกลุ่มอาชีพของประเทศ เพื่อเป็นองค์กรที่เสริมจุดอ่อนของระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยตรง และให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงเสียงของประชาชนและตอบสนองผลประโยชน์ส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่างๆ ประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ เกิดภาวะเงินเฟ้อ ปริมาณการบริโภคของประชาชนไม่สอดคล้องกับปริมาณการจำหน่าย จึงมีการจัดตั้งสถาบันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศขึ้นหลายแห่ง เช่น องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจแห่งยุโรป

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 48.

(OECD) องค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) สหพันธ์การชำระเงินแห่งทวีปยุโรป (EPU) เพื่อช่วยเหลือระหว่างประเทศสมาชิก ในช่วงนี้ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ฟื้นฟูเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีการวางแผนด้านเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ ประกอบกับมี “สภาเศรษฐกิจ” ในช่วงสาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ.1946) เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของลูกจ้างเป็นสหพันธ์ลูกจ้างที่มีความเข้มแข็ง มีที่มาจากตัวแทนของกลุ่มอาชีพที่เป็นกำลังของประเทศซึ่งได้มีบทบาทสำคัญที่ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศสทำให้สภานี้เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับภาคเอกชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้มีศักยภาพ เป็นกลไกการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนเพื่อดึงอำนาจจากอำนาจทั้ง 3 ฝ่าย คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการกลับคืนมา ต่อมาในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ. 1958) ได้เปลี่ยนชื่อจากสภาเศรษฐกิจเป็น “สภาเศรษฐกิจและสังคม” (conseil économique et social – C.E.S) เป็นสภาที่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนเศรษฐกิจและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางขึ้น ทำให้สภาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศสประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ดี ไม่เพียงแต่ประเทศฝรั่งเศสเท่านั้นที่ประสบความสำเร็จในการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจและสังคม แนวคิดในการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศสยังมีอิทธิพลกระจายไปในประเทศที่อยู่ในทวีปยุโรปด้วยกัน เช่น ประเทศอิตาลี เนเธอร์แลนด์ สเปน เบลเยียม รวมถึงประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศส เช่น สาธารณรัฐเช็ก ประเทศสโลวาเกีย ซึ่งแต่ละประเทศใช้ชื่อและมีวิธีการได้มาของสมาชิกองค์กรที่แตกต่างกันตามบริบทการเมืองการปกครองและสังคมของแต่ละประเทศ แต่มีลักษณะร่วมกัน คือเป็นองค์กรที่มีลักษณะให้คำปรึกษาหรือแนะนำในเรื่องเศรษฐกิจและสังคมเหมือนกัน นอกจากนี้ในประเทศแถบละตินอเมริกา เช่น ประเทศบราซิล อาร์เจนตินา ก็ยังมีองค์กรที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับสภาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศส เช่นเดียวกัน ไม่เพียงเท่านั้น ประเทศที่อยู่ในทวีปเอเชียก็ได้นำแนวความคิดในการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศสมาจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีลักษณะใกล้เคียงกับสภาเศรษฐกิจและสังคม เช่น ประเทศจีน ที่แม้เป็นประเทศสังคมนิยม ก็ได้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ขณะเดียวกันประเทศเกาหลี ญี่ปุ่น ก็มีการจัดตั้งองค์กรลักษณะดังกล่าว ในขณะที่ประเทศไทย ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เห็นความสำคัญขององค์กรดังกล่าวจึงนำแนวคิดในการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศสมาเป็นต้นแบบจัดตั้งในประเทศไทย โดยใช้ชื่อว่า

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และ 2550 เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าประเทศต่างๆ ทั่วโลกทั้งหมด 193 ประเทศ มีองค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมหรือสถาบันที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันไม่ต่ำกว่า 70 ประเทศ² ซึ่งคิดเป็น 1 ใน 3 ของประเทศทั้งหมด และมีประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน (IAESCSI) ไม่ต่ำกว่า 50 ประเทศ ซึ่งเกือบทุกประเทศประสบความสำเร็จเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส

สำหรับประเทศไทย หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีแนวคิดฟื้นฟูประเทศด้วยความคิดที่ว่า ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด ทำอย่างไรจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด จึงมีการวางแผนการใช้ทรัพยากรนั้นด้วยการนำ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจ”³ มาใช้ ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นแผนที่มีความสำคัญใน การกำหนดกรอบและทิศทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ในขณะเดียวกันก็เป็นเข็มทิศให้ภาคเอกชนได้ กำหนดทิศทางในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจรวมถึงการตัดสินใจทางเศรษฐกิจได้

จากแนวคิดดังกล่าวจึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรที่มีบทบาทในการพิจารณาและเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นมา ที่เรียกว่า คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติใน พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นองค์กรที่มีลักษณะกระจายตามหน่วยงานของภาครัฐ การบริหารงานจะเริ่มจากการกำหนดนโยบายจากคณะรัฐมนตรีลงสู่ภาคเอกชน ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ในขณะที่ภาคเอกชนก็ใช้เสรีภาพในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่โดยไม่ได้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับนโยบายภาครัฐ องค์กรดังกล่าวจึงไม่สามารถทำหน้าที่ตอบสนองกับระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมที่เน้นบทบาทของภาคเอกชนทุกภาคส่วน รูปแบบการจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจแต่เดิมจึงตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ทำให้มีข้อจำกัดเกิดขึ้น เพราะรูปแบบขององค์กรที่เป็นระบบราชการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐยังไม่ไว้วางใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจซึ่งขัดแย้งกับบทบาทของภาครัฐและ

² พรรณราย ชันฉกิจ, "สมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 13 มกราคม 2558. แหล่งที่มา: <http://www.kpi.ac.th/wiki/Index.php/>

³ ทิวา เงินยวง, รายงานวิจัยรูปแบบขององค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจและสังคม (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนวิจัย (สกว.), 2538), หน้า 34.

ภาคเอกชนในสังคมปัจจุบันที่ต้องมีความสัมพันธ์ในลักษณะหันหน้าเข้าหากันเพื่อปรึกษาและให้ความร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองร่วมกัน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรที่เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาประเทศ⁴ และขณะเดียวกันก็ต้องตอบสนองความต้องการของภาคเอกชน ซึ่งองค์กรที่เหมาะสมที่สุดคือสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสมาชิกต้องมามีที่มาหลากหลายและเป็นตัวแทนของบุคคลหลายๆ สาขาอาชีพ เพื่อให้องค์กรดังกล่าวมีลักษณะเป็นที่รวมองค์ความรู้ของสังคมและมีความเป็นอิสระที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลดีต่อการทำหน้าที่ขององค์กรที่คำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ของภาครัฐ⁵ ส่งผลให้การดำเนินการนโยบายของรัฐและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงได้

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดตั้งขึ้นจากผลของการปฏิรูปการเมืองไทย พุทธศักราช 2535 อันเป็นผลจากรายงานวิจัยของรองศาสตราจารย์ ดร.ทิวา เงินยวง ซึ่งเป็นรายงานการวิจัยรูปแบบขององค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประกอบการร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 ขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการเล็งเห็นถึงความสำคัญในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายท่านได้แสดงเหตุผลถึงความจำเป็นในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาทิ ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้ความเห็นว่า มีความจำเป็นต้องระดมความคิดเห็นของคนทั้งประเทศเข้ามาแก้ไขปัญหาต่างๆ ของระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศซึ่งรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาได้หมด จึงเห็นด้วยให้มีการเพิ่มมาตรา 87 ทวิ⁶ ขึ้นซึ่งมีความเห็นสอดคล้องแนวเดียวกับนายแก้วสรร อดิโพธิ ที่เน้นถึงการเป็นองค์กรที่มีส่วนร่วมของประชาสังคม โดยมุ่งให้สภานี้เป็นสภาจากภาคประชาชนมีที่มาจากตัวแทนกลุ่มต่างๆ ซึ่งองค์กรนี้จะ

⁴ Ibid., 57.

⁵ Ibid., 58.

⁶ มาตรา 87 ทวิ “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีอำนาจให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐบาลในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนประกาศใช้”

ต่างจากคณะรัฐมนตรีและสภาพัฒนาการเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ แต่เป็นองค์กรที่เสริมช่องว่าง องค์กรภาคการเมืองคือระบบผู้แทนราษฎรให้ดีขึ้น ในขณะที่ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ชี้ให้เห็นว่า สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารประกอบด้วย ฝ่าย การเมืองและข้าราชการฝ่ายประจำซึ่งต่างจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ต้องการให้ มีบทบาทเป็นสภากระจก⁷ ท้ายสุด สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถูกบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 89 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะต่อ คณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนจะพิจารณาประกาศใช้ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศ โดยให้สภานี้ทำหน้าที่ทำนองเป็น สภากระจกที่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชน⁸ ต่อมามีการร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต้นแบบขึ้น เพื่อเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทุกภาคส่วน และนำมาปรับปรุงให้เป็นพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามความต้องการ ของประชาชนอย่างแท้จริง ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2543

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 กำหนดให้สมาชิกสภา ที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบด้วยจำนวน 99 คน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็น ตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ และกลุ่มภาคสังคมฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ ตามจำนวนที่ กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ส่วนกระบวนการขั้นตอนการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิก ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ พ.ศ.2543 มาตรา 6 กำหนดขั้นตอนการสรรหาไว้หลายขั้นตอน⁹ ขั้นตอนแรก เริ่มจากการ ได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจำนวน 21 คน

⁷ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ ครั้งที่ 18 วันอาทิตย์ที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ.2540

⁸ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2555 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555), หน้า 43.

⁹ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรแห่งปัญญาให้ คำปรึกษาสะท้อนปัญหาจากประชาชนสู่รัฐ (กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์, 2555), หน้า 22.

ประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายต่างๆ จากภาคราชการ สถาบันการศึกษา สื่อมวลชนและองค์กรภาคประชาชนทุกภาคส่วน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาสมาชิก โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาสมาชิก วิธีการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน 6 คณะ แต่ละคณะมีจำนวน 12 คน ขั้นตอนที่สอง คณะอนุกรรมการทำหน้าที่เสนอชื่อองค์กรทั้งที่เป็นนิติบุคคล และไม่เป็นนิติบุคคล ที่มีคุณลักษณะและมีกิจกรรมที่เหมาะสมให้เป็นองค์กรผู้มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกของกลุ่มนั้นๆ โดยองค์กรที่มีสิทธิเสนอรายชื่อจะเสนอรายชื่อได้ตามจำนวนที่คณะกรรมการสรรหา กำหนดเท่านั้น ขั้นตอนที่สาม คณะอนุกรรมการคัดเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อมาดังกล่าวเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสามเท่าของจำนวนสมาชิกที่พึงมีในแต่ละกลุ่ม หลังจากนั้นคณะกรรมการสรรหาและคณะอนุกรรมการสรรหาจะหมดหน้าที่ในการสรรหา ขั้นตอนสุดท้าย บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกของแต่ละกลุ่มจะมาประชุมเพื่อทำการคัดเลือกกันเองให้ได้จำนวนที่จะพึงมีได้ตามที่กำหนดสำหรับกลุ่มนั้นๆ ต่อจากนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี นับแต่วันประกาศรายชื่อในราชกิจจานุเบกษา

ในการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา มีทั้งหมดจำนวน 3 ครั้ง เมื่อพิจารณากระบวนการสรรหาแล้ว พบว่าการสรรหาแต่ละครั้งมีปัญหาต่างกันไป การสรรหาสมาชิกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 อยู่ในช่วงรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 บังคับใช้ เป็นเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎและหลักเกณฑ์ที่วางไว้ เนื่องจากคณะกรรมการสรรหา คณะอนุกรรมการสรรหาและบุคลากรในสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 การกระทำใดๆ ของคณะกรรมการสรรหา คณะอนุกรรมการตลอดจนสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงเป็นการกระทำทางปกครองอันเป็นเหตุที่สามารถนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลปกครอง การสรรหาสมาชิกครั้งที่ 1 ไม่ปรากฏว่ามีคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง เนื่องจากเป็นการสรรหาครั้งแรกจึงมีความง่ายต่อการสรรหา สมาชิกยังไม่เห็นถึงผลประโยชน์ของการเป็นสมาชิกมากนัก

อย่างไรก็ตาม การสรรหาสมาชิกครั้งที่ 2 ปรากฏว่า เกิดข้อพิพาทเกิดขึ้นในหลายขั้นตอน ขั้นตอนที่ยื่นสู่ศาลปกครองคือ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการในการพิจารณารายชื่อบุคคลที่มีสิทธิคัดเลือกกันเอง โดยคณะอนุกรรมการถูกกล่าวหาว่ากระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ

คณะอนุกรรมการบางกลุ่มคัดเลือกบุคคลผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองไม่ตรงตามหลักเกณฑ์ที่ คณะกรรมการสรรหากำหนด เช่น คณะอนุกรรมการกลุ่มการผลิตด้านการอุตสาหกรรม คัดเลือก บุคคลแต่ลูกจ้างระดับปฏิบัติการโดยไม่พิจารณาคัดเลือกลูกจ้างระดับบริหาร ทำให้เกิดการกระจุกตัว ในกลุ่มลูกจ้างบางประเภท¹⁰ และคณะกรรมการสรรหาละเลยไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามอำนาจ หน้าที่ เช่น ยินยอมให้คณะอนุกรรมการที่มีนามสกุลเดียวกับคณะกรรมการสรรหาเป็น คณะอนุกรรมการในกลุ่มเดียวกัน จึงทำให้เกิดความไม่โปร่งใส ส่งผลให้เกิดการคัดเลือกแต่พวก เดียวกัน

สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นในการสรรหาครั้งที่ 3 เริ่มตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มกระบวนการสรรหา กล่าวคือ มีการฟ้องคดีเกิดขึ้นในระหว่างการสรรหาคณะกรรมการสรรหา โดยสมาคมนายจ้างถูก องค์กรเอกชนฟ้องว่าไม่มีคุณสมบัติในการเป็นองค์กรด้านการพัฒนาแรงงานจึงไม่มีคุณสมบัติในการ คัดเลือกกันเองเป็นกรรมการสรรหาส่วนของภาคองค์กรเอกชนได้ ระหว่างขั้นตอนการสรรหาสมาชิกก็ มีการโต้แย้งการทำหน้าที่ของคณะอนุกรรมการในการคัดเลือกบุคคลให้เป็นผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเอง ปัญหาของการสรรหาสมาชิกครั้งที่ 3 จึงเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการสรรหา¹¹ ไม่ใช่เรื่องของคณะกรรมการสรรหาปฏิบัติผิดหรือขัดต่อขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้แล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นเหมือนกันในการสรรหาสมาชิกครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 คือ ภายหลังจาก สรรหาเสร็จสิ้นแล้ว ผู้ที่มีสิทธิคัดเลือกกันเองแต่มิได้รับคัดเลือกให้เป็นสมาชิกในบางกลุ่ม ได้ทำการ ฟ้องร้องต่อศาลปกครอง โดยกล่าวหาคณะกรรมการสรรหาว่าทำการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ เป็นธรรม หรือคัดเลือกองค์กรที่ไม่มีคุณสมบัติอย่างแท้จริง เป็นการโต้แย้งการดำเนินการของ เจ้าหน้าที่ ทั้งในช่วงการเปลี่ยนผ่านระหว่างการสรรหาสมาชิกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 หรือระหว่างครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 ได้มีปัญหาในเรื่องหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกเดิม ต้องทำหน้าที่รักษาการจนกว่าการดำเนินกระบวนการสรรหาสมาชิกชุดใหม่จะทำการเสร็จสิ้น ซึ่ง

¹⁰ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการศึกษาวิจัยเรื่องโครงการสร้างความรู้ ความ เข้าใจ และพัฒนากระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551), หน้า 119.

¹¹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลการ สรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ, 2553), หน้า 199.

ก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญตามมา คือ บางคนเป็นสมาชิกที่รักษาการอยู่ในขณะเดียวกันก็เป็นผู้สมัครด้วย โดยหวังว่าตนจะได้รับการคัดเลือกครั้งต่อไป ทำให้ขัดกับหลักความเป็นกลางและหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียระหว่างบุคคลที่คัดเลือกและบุคคลที่สมัครเป็นสมาชิก ประกอบกันประเด็นที่สำคัญในเรื่องผลประโยชน์การเป็นสมาชิกที่มีค่าใช้จ่ายในเรื่องของการได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ สมาชิกชุดแรกได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ โดยสามารถได้รับในชั้น ตริยาภรณ์ช้างเผือก (ต.ช.) และสมาชิกชุดที่ 2 ก็ได้วางรากฐานกำหนดให้สมาชิกได้รับเพิ่มมากขึ้น โดยสามารถได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ในชั้นประถมาภรณ์มงกุฎไทย (ป.ม.) และประธานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะได้รับเครื่องราชชั้นทวีติยาภรณ์ช้างเผือก (ท.ช.) และได้รับสูงขึ้นอีกชั้นหนึ่งในปีถัดไป ทำให้สิทธิผลประโยชน์ของการเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีมากขึ้น แสดงถึงการเพิ่มเกียรติยศในสังคมมากขึ้นเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ ทำให้เกิดปัญหาในการแย่งชิงตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จนนำไปสู่การฟ้องร้องคดีต่อศาลจำนวนมาก

ต่อมาเมื่อมีการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สิ้นสุดลง¹² แม้ว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องยกเลิกตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองได้รองรับอีกชั้นหนึ่ง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงยังคงทำหน้าที่ต่อไป และแม้ว่าการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ซึ่งอยู่ในช่วงระหว่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 บังคับใช้ ได้เกิดปัญหาในกระบวนการสรรหา แต่เมื่อรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มีผลบังคับใช้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง โดยยังคงหลักการและเจตนารมณ์ในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้เหมือนเดิม แต่บัญญัติให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและเพิ่มการให้ค่าปรึกษาและข้อเสนอแนะในประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง¹³ จึงเห็นได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญขององค์กรดังกล่าวจึงบัญญัติให้องค์กรนี้มีอยู่ต่อไปและให้

¹² ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 1/2549

¹³ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ ครั้งที่ 34/2250 (เป็นพิเศษ) วันอังคารที่ 26 มิถุนายน พ.ศ.2550

เปลี่ยนจากที่บัญญัติอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีสถานะเช่นเดียวกันองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่นที่ใช้อำนาจอธิปไตย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550 ก็ได้แก้ไขปัญหากระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่อย่างไรก็ตาม ทำให้ปัญหากระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังคงมีอยู่ต่อไป

เมื่อเกิดรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ครั้งล่าสุด¹⁴ มีผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดไปแต่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังคงดำเนินงานต่อไปภายใต้กฎหมายลำดับรอง คือ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 อย่างไรก็ตาม ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง¹⁵ ด้วยเหตุเพราะเกิดปัญหากระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจนเป็นคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก

แม้ว่าในประเทศไทยจะมีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น แต่กระบวนการสรรหาหรือที่มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ได้เป็นตัวแทนของทุกกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มผลประโยชน์อย่างแท้จริงเหมือนเช่นประเทศฝรั่งเศส ทำให้การดำเนินงานขององค์กรขาดประสิทธิภาพจนมีคำสั่งยกเลิกองค์กรไปในที่สุด ซึ่ง ณ บัดนี้ กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็มีแนวโน้มว่าไม่ควรจะมีองค์กรนี้อยู่ แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่ได้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือสถาบันที่มีลักษณะใกล้เคียงกันทั้งที่แต่ละประเทศก็มีบริบททางการเมืองการปกครองตลอดจนมีวิธีการได้มาของสมาชิกขององค์กรในแต่ละประเทศที่แตกต่างกันและประสบความสำเร็จเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งพิสูจน์ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรนี้เป็นองค์กรที่กฎหมายรองรับ ดังนั้น ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่จะนำมาพิจารณาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

¹⁴ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2257

¹⁵ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 107/2557

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วิเคราะห์เหตุผล ความสำคัญ ความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. เพื่อศึกษา แนวความคิดและที่มาขององค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของต่างประเทศที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิเคราะห์การจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาขององค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปัจจุบันว่าเหมาะสมต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงหรือไม่
4. เพื่อศึกษา วิเคราะห์กำหนดรูปแบบโครงสร้างสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

1.3 สมมติฐานการศึกษา

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่เสริมในระบอบประชาธิปไตย นอกเหนือจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนที่อิงตามพื้นที่ในระบบการเมือง จึงจำเป็นต้องมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เป็นองค์กรนำความเห็นของทุกกลุ่มอาชีพเข้าสู่การตัดสินใจของรัฐบาล โดยต้องจัดให้เป็นองค์กรที่มีกฎหมายรองรับและกำหนดวิธีการได้มาของสมาชิกจากทุกกลุ่มอาชีพอย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเกี่ยวกับข้อเท็จจริง สภาพปัญหาในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ที่เป็นเหตุให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถูกยกเลิก และศึกษาวิเคราะห์รูปแบบองค์กรที่มีลักษณะใกล้เคียงองค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในต่างประเทศเพื่อนำมาเสนอแนะ และจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพขึ้นต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยโดยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำราบทความรายงานการวิจัยวิทยานิพนธ์และข้อมูลจากหน่วยงานราชการใช้ประกอบการศึกษาวิจัย

เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ ข้อมูลจาก Internet ตามเว็บไซต์ต่างๆ รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Research) จากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจเหตุผล ความจำเป็น ความสำคัญของการมีสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. ทำให้เข้าใจการจัดตั้งองค์กรในลักษณะนี้ของต่างประเทศในรูปแบบต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยให้มีความเหมาะสม
3. ทำให้เข้าใจแนวความคิด ความเป็นมา และสภาพปัญหาในการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย
4. ผลงานวิทยานิพนธ์ครั้งนี้สามารถนำไปใช้ในการพิจารณาจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอีกครั้งได้

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในการศึกษาถึงความสำคัญของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาตินั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงลักษณะสำคัญของรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบต่างๆ โดยศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพราะจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดวิธีการได้มาของสมาชิกในรูปแบบใหม่ที่สุดคล้อยกับบริบทของสังคมไทย

2.1 หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในรัฐที่ปกครองด้วยเสรีนิยม หรือ Liberalism เป็นแนวคิดที่เน้นความคิดของปัจเจกบุคคล (individuals) ที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของเสรีภาพปัจเจกชนที่ต้องการแสวงหาความสำเร็จในชีวิตในทางที่เหมาะสมที่ควร แนวความคิดเสรีนิยมระยะแรกมีอิทธิพลต่อพ่อค้านักธุรกิจ ซึ่งเห็นได้จากอาดัมสมิธ (Adam Smith) นักเศรษฐศาสตร์ชาวสก็อตแลนด์ในประเทศอังกฤษ ได้เขียนหนังสือชื่อ การสืบสวนเข้าไปถึงธรรมชาติและสาเหตุแห่งความมั่งคั่งของชาติ (An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations) สมิธสนับสนุนให้เอกชนมีการผลิตอย่างกว้างขวาง โดยทำการผลิตและการค้าอย่างเสรี ในขณะที่เดียวกันสมิทยังเรียกร้องให้รัฐหยุดแทรกแซงเศรษฐกิจของเอกชน ลัทธิเสรีนิยมดำรงรุ่งเรืองสูงสุดในศตวรรษที่ 18-19 ครอบคลุมทุกเรื่องทั้งเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในทางการเมืองลัทธิเสรีนิยมเห็นว่า รัฐบาลที่ดีที่สุดคือรัฐบาลที่ถูกจำกัดการใช้อำนาจปกครองน้อยที่สุด รัฐบาลเป็นเพียงเครื่องมือหรือกลไกที่เสริมข้อเสียของปัจเจกชนเท่านั้น เพราะในรัฐที่เป็นเสรีนิยมถือว่าบุคคลแต่ละคนสามารถใช้เหตุผลของตัวเองในการนำไปสู่เป้าหมายของชีวิตได้ แต่ละคนมีสำนึกในตัวเอง สามารถแยกแยะได้ว่าสิ่งใดถูก สิ่งใดผิด รัฐบาลต้องเปิดโอกาสอย่างเต็มที่เพื่อให้ปัจเจกชนใช้จิตสำนึกทางศีลธรรมของแต่ละคนตัดสินใจในการดำเนินชีวิตของตัวเองได้ ด้วยเหตุนี้ลัทธิเสรีนิยมจึงมองว่าการจำกัดเศรษฐกิจของปัจเจกชน หรือ รัฐบาลเผด็จการ หรือการจำกัดเสรีภาพของปัจเจกชน เป็นสิ่งที่ชั่วร้ายที่ขัดขวางความสามารถของมนุษย์¹⁶

¹⁶ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (London: University of Grasinglow, 1776), pp. 229-230.

ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องเปิดโอกาสให้บุคคลแต่ละคนมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ที่จะใช้เหตุผลในการดำเนินชีวิต และรัฐบาลไม่ควรเข้าไปแทรกแซงหรือสอดเข้าไปแทรกในการดำเนินชีวิตของบุคคลแต่ละคน นอกจากนี้ว่ารัฐบาลสามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวได้เมื่อการใช้เสรีภาพของบุคคลกระทบกับบุคคลอื่นหรือรัฐและทำให้เขาเสียหาย

หากมองย้อนกลับไป ทฤษฎีที่นำมาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ ทฤษฎีสัญญาประชาคมที่เริ่มขึ้นในสมัยกรีก-โรมัน โดยเริ่มต้นจากนักปรัชญาในยุคกรีก-โรมันตอนต้น ได้แก่ ทอมัสฮอบส์ (Thomas Hoppes) ทฤษฎีของฮอบส์มองมนุษย์ในแง่ลบโดยมีความคิดที่มนุษย์เป็นสิ่งชั่วร้ายเยี่ยงสัตว์ป่า โดยนิสัยธรรมชาติของมนุษย์ชอบทะเลาะเบาะแว้งและก้าวร้าว มนุษย์ทุกคนจึงต้องต่อสู้กับเพื่อนมนุษย์ด้วยกันเพื่อให้ตนเองมีชีวิตรอด และเพื่อที่จะให้พ้นภาวะเหล่านี้ มนุษย์จึงต้องมอบสิทธิตามธรรมชาติให้แก่บุคคลคนเดียวซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการจัดการปกครองเพื่อให้เกิดระเบียบ และความมั่นคงชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ อำนาจที่ผู้มีอำนาจสูงสุดใช้นี้เรียกว่า อำนาจอธิปไตย¹⁷ ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวความคิดของ จอห์น ล็อก (John Locke) ในศตวรรษที่ 17 ที่มองมนุษย์ในแง่ดี เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีสภาวะธรรมชาติที่ปรารถนาดีต่อกัน มีความช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน มีสิทธิเสรีภาพตั้งแต่เกิด ล็อกมองว่าเมื่อมนุษย์มีสิทธิ เสรีภาพ การใช้สิทธิเสรีภาพของแต่ละคนในบางครั้งก็อาจไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของเพื่อนมนุษย์ด้วยกันได้ ดังนั้นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพจากการกระทำละเมิดของมนุษย์ด้วยกัน มนุษย์จึงจำเป็นต้องเข้ามาร่วมทำสัญญาและจัดตั้งผู้ปกครองขึ้น ฉะนั้นผู้ปกครองจะปกครองได้ก็ด้วยความยินยอมของผู้ถูกปกครองเท่านั้น¹⁸ ซึ่งต่อมาทฤษฎีดังกล่าวกลายมาเป็นหลักของระบบการปกครองของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ต่อมานักปรัชญาในยุคศตวรรษที่ 18 คือ ฌองฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เป็นผู้เขียนหนังสือชื่อ สัญญาประชาคม (Social Contract) รูสโซ เชื่อว่ามนุษย์มีเสรีภาพทุกคน แต่มองเสรีภาพต่างจากล็อก ว่าเสรีภาพของมนุษย์เป็นเสรีภาพที่มีได้มืออยู่จริง เพราะเสรีภาพของมนุษย์ถูกจำกัดในบางส่วน มนุษย์จะมีเสรีภาพจริงๆ ได้ต่อเมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันในสังคม แล้วมาทำสัญญาประชาคม

¹⁷ ทินพันธ์ นาคาคตะ, นักคิดผู้ยิ่งใหญ่ของโลก ปรัชญาและทฤษฎีการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, 2533), หน้า 48-49.

¹⁸ John Locke, An Essay Concerning Human Understanding (London: Thomas Tegg, 1689), pp. 51-52.

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของประชาคมนั้นๆ¹⁹ เป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนทุกคนที่จะกำหนดเจตนารมณ์ทั่วไป (General will) ที่มีอยู่เหนือบุคคลทุกคน โดยที่มนุษย์ทุกคนต้องผูกพันเจตนารมณ์ทั่วไป เจตนารมณ์ทั่วไปดังกล่าวจึงไม่สามารถมอบให้ผู้อื่นผู้ใดได้ เพราะมนุษย์ทุกคนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนี้ แนวคิดของรูสโซจึงเป็นที่มาของการออกกฎหมายโดยประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎหมาย ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่เป็นการมอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้ปกครองคนหนึ่ง นักปรัชญาที่กล่าวมาข้างต้น ล้วนแต่เป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อวิวัฒนาการการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยทฤษฎีของจอห์น ล็อกมีบทบาทต่อวิวัฒนาการของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศสหรัฐอเมริกา ในขณะเดียวกัน ทฤษฎีของรูสโซในเรื่องเจตนารมณ์ทั่วไปและการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็มีอิทธิพลในการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ทฤษฎีสัญญาประชาคมจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการปกครองในยุคสมัยใหม่ ที่กลายมาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย²⁰

คำว่า “ประชาธิปไตย” หรือ democracy มาจากภาษากรีก เกิดการผสมคำระหว่างคำว่า demos หมายถึง ประชาชน (people) และ kratos หมายถึง อำนาจ (authority) ประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องของการปกครองโดยประชาชน²¹ มิใช่เป็นเรื่องของการปกครองโดยคนๆเดียวหรือกลุ่มบุคคลที่เรียกว่าระบบเผด็จการ หรือระบบคณาธิปไตย อย่างไรก็ตาม คำว่า “ประชาธิปไตย” นี้มีการให้ความหมายอย่างหลากหลาย เช่น การให้ความหมายในมุมทางการเมือง หรือการให้ความหมายในมุมมองเศรษฐกิจ หรือแม้แต่การให้ความหมายในมุมของประชาธิปไตยอุตสาหกรรม ซึ่งขึ้นอยู่กับแนวความคิด บริบททางการเมืองตลอดจนวัฒนธรรมทางสังคมของแต่ละประเทศว่าจะให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” อย่างไร²² แม้ประเทศที่ปกครองด้วยระบบเผด็จการหรือคอมมิวนิสต์ (communist) ก็ยังอ้างว่าประเทศตนเองปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น ฮิตเลอร์ ที่ปกครองแบบเผด็จการก็เรียกการปกครองที่ตนเองใช้ว่า ประชาธิปไตยที่แท้จริง (real democracy) มุสลิมในที่

¹⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานว่าด้วยกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), หน้า 34.

²⁰ วิชัย ต้นศิริ, วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 43.

²¹ อธิป จิตตฤกษ์, Democracy (กรุงเทพมหานคร: โอเพ่นเวิลด์ พับลิชชิง เฮาส์, 2530), หน้า 6.

²² Anthony H. Birch, The Concepts and Theories of Modern Democracy (New York: British Library Cataloguing, 1993), p. 48.

ปกครองด้วยระบบฟาสซิสต์ ก็เรียกการปกครองของตนว่า ประชาธิปไตยแบบอำนาจนิยม (authoritarian democracy) แต่ปัจจุบันนี้ประเทศส่วนใหญ่ในโลกให้ความหมายคำว่าประชาธิปไตย ในมุมมองทางการเมืองคือระบบการปกครองที่มีการเลือกตั้งจากประชาชนโดยผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งที่จะเป็นผู้ปกครองต้องมาจากการลงคะแนนเสียงของประชาชน หากมองในมุมนี้ ก็กล่าวได้ว่าเป็นการมองประชาธิปไตยในมุมมองทางการเมืองที่พิจารณาเฉพาะถึงสิทธิทางการเมืองและเสรีภาพทางการเมือง โดยปฏิเสธการมองประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจหรือเสรีภาพทางเศรษฐกิจที่มองว่า ประชาธิปไตยคือการกระจายทรัพย์สินและการให้ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจกับทุกคน

เมื่อพิจารณาคำว่า ประชาธิปไตย ในบริบทของสังคมไทย พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2554 ได้ให้ความหมายไว้ว่าคือ “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่” ซึ่งเป็นการให้ความหมายในมุมมองทางการเมืองที่สอดคล้องกับ การให้ความหมายของอดีตประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น ที่ให้ความหมายของการปกครองในรูปแบบ ประชาธิปไตยว่า “เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”²³ โดยแก่นแท้ของการปกครองคือ อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยอยู่ที่ประชาชน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายคือประชาชน ประชาชนในที่นี้มีใช้กลุ่มหรือคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่หมายถึงประชาชนทั้งชาติ ไม่ว่าจะเป็นเพศใด ประกอบอาชีพใด ร่ำรวยยากจน ก็ล้วนแต่มีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการปกครองประเทศร่วมกันและเสมอภาคกัน โดยถือหลักเสียงข้างมากในการบริหารประเทศแต่ขณะเดียวกันก็คุ้มครองเสียงของฝ่ายข้างน้อย หลักนี้จึงนำมาซึ่งเหตุผลเบื้องหลังในเชิงการเมืองว่าบุคคลทุกคนเมื่อรวมกันทั้งชาติย่อมมีความสามารถในการตัดสินใจได้มีประสิทธิภาพดีกว่าบุคคลเพียงกลุ่มเดียวและการเลือกผู้ปกครองตนเองให้ได้บุคคลที่ดีนั้น ไม่มีใครเลือกได้ดีเท่าประชาชนทั้งชาติเอง สำหรับรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบด้วยกัน คือ

2.1.1 ระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยทางตรง

แนวความคิดในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีมาตั้งแต่ 200 ปี เริ่มปรากฏที่แรกในคาบสมุทรประเทศกรีกในนครรัฐเอเธนส์ เนื่องจากเป็นนครรัฐขนาดเล็ก มีพื้นที่เพียง 1000 ตารางไมล์เศษ ทั้งประชาชนมีจำนวนเพียง 300,000 คน และมีการศึกษาค่อนข้างดี จึงเหมาะกับการทดลองการ

²³ นิยม รัฐอมฤต, การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 7.

ปกครองในลักษณะประชาธิปไตยที่ให้สิทธิของผู้ที่เป็นพลเมืองมีอำนาจปกครองตนเอง (self-government) ที่เรียกว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (direct democracy) ซึ่งแตกต่างจากนครรัฐอื่นๆ รอบๆ ที่ปกครองโดยคนๆ เดียวหรือคนกลุ่มเล็กๆ ที่มีอำนาจสูงสุดเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว²⁴

ในช่วงฤดูใบไม้ผลิจะมีประชาชนมาร่วมชุมนุมในนครรัฐเพื่อลงมติในเรื่องต่างๆ เช่น เลือกผู้นำ แต่งตั้งแม่ทัพ กำหนดอัตราภาษี ประกาศหรือยุติสงคราม การปกครองจึงมีลักษณะที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรง อย่างไรก็ตามในนครรัฐเอเธนส์ปกครองด้วยระบบการแบ่งชนชั้น ซึ่งมี 3 ชั้น²⁵ คือ

1. ราษฎรหรือพลเมือง (citizens) คือผู้ที่สืบเชื้อสายจากบิดาและมารดาที่เป็นราษฎร หรือผู้ที่ได้รับการรับรองให้มีสถานะเป็นราษฎรเป็นกรณีเฉพาะ จำนวนประมาณ 60,000 คน

2. ทาส (slaves) ทำหน้าที่รับใช้นายจ้างในการทำงาน เพื่อให้เขามีเวลาไปทำงานในเรื่องสังคมและการเมืองในระดับประเทศอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ทาสในกรุงเอเธนส์มีสิทธิเสรีภาพในการพูดได้อย่างกว้างขวาง และมีสิทธิที่จะไม่ถูกนายฆ่าหรือทำทารุณกรรมต่อทาสได้ ไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพอย่างเด็ดขาดเหมือนทาสในยุโรปหรือสหรัฐอเมริกา หรือทาสในประเทศไทย ชั้นทาสในนครรัฐเอเธนส์นี้ มีจำนวนมากที่สุดประมาณกว่า 100,000 คนในหมู่ประชากรทั้งหมด

3. คนต่างด้าว (metics) เป็นพวกพ่อค้าที่เข้ามาทำการค้าขายระหว่างนครรัฐ มีเสรีภาพเช่นเดียวกับราษฎรทั่วไป ไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพแต่อย่างใด มีจำนวนประมาณเกือบ 100,000 คน

เมื่อมีการแบ่งชนชั้นเกิดขึ้น ประชาชนที่มีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกเสียงลงมติกำหนดมาตรการการปกครองตัวเองได้ จึงจำกัดเฉพาะราษฎรที่เป็นเพศชายอายุ 20 ปีขึ้นไปเท่านั้น ที่เรียกว่า “พลเมือง” สามารถมีส่วนร่วมในการเข้าประชุมสมัชชาพลเมือง ที่เรียกว่า เอกคลีเซีย (Ecclesia) ซึ่ง

²⁴ Josiah Ober, *Mass and Elite in Democratic Athens: Rhetoric, Ideology, and the Power of the People* (Princeton: Princeton University Press, 1989), p. 3.

²⁵ วิสุทธิ์ โพธิ์แทน, *ประชาธิปไตย แนวความคิด และตัวแบบประชาธิปไตย* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 22-24.

จะประชุมกันปีละ 10 ครั้งได้เท่านั้น²⁶ ทำให้ประชากรบางส่วนที่เป็นเพศหญิงและทาสถูกจำกัดสิทธิในการออกเสียงทางการเมือง เพราะแนวคิดของชาวกรีกมองว่า ทาสและสตรีเป็นองคาพยพของนครรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ของตัวเองให้ดี ผู้เป็นทาสก็ต้องทำหน้าที่ใช้แรงงานให้เจ้านาย สตรีก็มีหน้าที่ดูแลครอบครัวตนเองและอบรมดูแลบุตร ส่วนพ่อค้าที่เป็นชาวต่างชาติที่เข้ามาค้าขายก็ทำหน้าที่ค้าขายของตน ส่วนพลเมืองคือกลุ่มบุคคลที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดี คือเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะในการแสวงหาปัญญา หาความรู้ จึงต้องใช้เวลาไปสำหรับการแสวงหาความรู้เพื่อนำมาใช้ในกิจการการบริหารของประเทศ ประชาธิปไตยของนครรัฐเอเธนส์จึงมีความเป็นประชาธิปไตยที่ “พลเมือง” มีส่วนร่วมโดยตรง หรือเรียกว่า Direct Democracy

ลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยโดยตรงในนครรัฐเอเธนส์²⁷ มีดังนี้

1. เป็นการปกครองในนครรัฐเล็กๆ จำกัดเฉพาะในหมู่ราษฎรชายอายุ 20 ปีขึ้นไปที่มีสิทธิทางการเมือง

2. ราษฎรมีสติเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างเต็มที่ ทั้งนี้จะเห็นได้จากบางคำพูดของ เปรสิคิลีส (Pericles) ที่กล่าวไว้ว่า

“เรา...ชาวเอเธนส์ในการที่จะตัดสินใจในนโยบายใด เราจะมีการอภิปรายถกเถียงที่เหมาะสม (Proper discussions) เสียก่อน เพราะเราไม่คิดว่า คำพูดกับการกระทำจะเข้ากันไม่ได้ สิ่งที่เราที่เลวร้ายที่สุดก็คือการรีบร้อนกระทำการก่อนที่จะมีการอภิปรายถึงผลดี-ผลเสียของมันเสียก่อน”

“...ณ ที่นี้ เราถือว่าทุกคนจะไม่สนใจเฉพาะเรื่องของตัวเอง แต่ทุกคนจะเอาใจใส่เรื่องส่วนรวมของรัฐด้วย...ใครก็ตามที่ถือว่าเรื่องการเมืองไม่ใช่เรื่องของตัวเอง คนผู้นั้นคือคนที่ไร้ประโยชน์...”

3. ราษฎรเอเธนส์ถือว่าการเมืองการปกครองของพวกเขาเป็น “หน้าที่” ต่อตนเองและต่อรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและราษฎรจึงแยกไม่ออก รัฐก็คือราษฎรทั้งหมด ราษฎรทั้งหมดคือรัฐ

²⁶ Cynthia Farrar, *The Origins of Democratic Thinking: The Invention of Politics in Classical Athens* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), p. 6.

²⁷ Josiah Ober, *Political Dissent in Democratic Athens: Intellectual Critics of Popular Rule* (Princeton: Princeton University Press, 1989), p. 15.

กล่าวคือ ราษฎรต้องมีความเห็นพ้องต้องกันในหลักเกณฑ์พื้นฐานในสังคม (Consensus) อย่างเหนียวแน่น ฉะนั้นทุกคนจึงมีหน้าที่ที่เป็น “ความรับผิดชอบร่วมกัน” ในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างที่เป็นที่ปรารถนา กล่าวคือ

“ที่นี่ แต่ละคนมิได้สนใจเฉพาะเรื่องของตนเอง แต่สนใจเรื่องของรัฐด้วย แม้แต่ผู้ที่ยังอยู่กับธุรกิจของตนเองอย่างมากก็จะเป็นผู้ที่มีความรู้ดีเกี่ยวกับการเมืองโดยทั่วไปของรัฐ...เราไม่ถือว่าคนผู้ซึ่งไม่สนใจการเมืองเป็นคนที่ทำแต่ธุระของตน แต่เราถือว่าคนๆนั้นไม่มีธุระใดๆใน (รัฐ) นี้เลย²⁸

ประชาธิปไตยในกรุงเอเธนส์จึงมีความจำเป็นที่ต้องการความร่วมมือของราษฎรเป็นอย่างมาก และราษฎรต้องมีจิตสำนึกทางการเมืองสูงร่วมกันเพื่อคงและรักษาระบบประชาธิปไตยไว้

4. การตัดสินใจในเรื่องใดๆยึดหลักเสียงข้างมาก (Majority rule) เป็นหลัก ดังคำกล่าวของเปริคลีสที่ว่า

“...การปกครองของเราเรียกว่าประชาธิปไตยเพราะอำนาจไม่ได้อยู่ในมือของคนส่วนน้อยแต่อยู่ในมือของราษฎรทั้งหมด เมื่อมีปัญหาในการแก้ไขข้อขัดแย้งส่วนตัว ทุกคนมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย...”

ประชาธิปไตยโดยตรงในเอเธนส์เริ่มอ่อนแอลงเมื่อเอเธนส์ทำสงครามกับนครรัฐสปาร์ตา (Sparta) และสิ้นสุดลงเมื่อเอเธนส์พ่ายแพ้ และต่อมากลายเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรมาซิโดเนีย ทำให้ประชาธิปไตยโดยตรงในเอเธนส์สิ้นสุดลงโดยมีระยะเวลาดำรงอยู่ร้อยกว่าปี อย่างไรก็ตาม นอกจากผลของการที่กรุงเอเธนส์แพ้สงครามแล้ว ยังมีสาเหตุอีกหลายประการที่ทำให้ประชาธิปไตยโดยตรงในกรุงเอเธนส์เสื่อมลง ดังนี้

ประการแรก การขาดผู้มีความรู้ความสามารถในการปกครองนครรัฐ เนื่องจากสภาราษฎรซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยของเอเธนส์มีสมาชิกที่มาจาก “ความสมัครใจ” ของผู้สมัคร ไม่มีการเลือกสรร ทั้งๆที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีสมาชิกจำนวนมาก และคณะมนตรีห้า

²⁸ วิสุทธิ์ โทธิแท้. ประชาธิปไตย แนวความคิด และตัวแบบประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). 2524. หน้า 25. ถอดความจาก Rex Warner, Funeral Oration: Sheover, The Development of Democratic Idea, p.13-14.

ร้อยที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากจวบจวน ทำให้ได้นักการเมืองและนักการบริหารเป็น “ผู้สมัครเล่น” ไม่ได้บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการปกครอง การจะได้นักการเมืองและผู้บริหารที่ดีจึงขึ้นอยู่กับ “ความเสี่ยง” ในการจวบจวน ถ้าได้ผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ มีความกระตือรือร้น ก็จะให้การปกครองมีผู้นำที่เข้มแข็งสามารถพานครรัฐเจริญก้าวหน้า ในขณะที่เดียวกันหากจวบจวนได้บุคคลที่ไม่มีความสามารถหรือไม่มีความกระตือรือร้นก็จะได้นำที่มีความอ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพในการปกครองนครรัฐ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการได้นำที่สร้างความรู้เรื่องให้กับประชาธิปไตยในกรุงเอเธนส์มีน้อยมาก ส่วนใหญ่ได้บุคคลที่ไม่มีความสามารถและไม่เต็มใจ ทำให้ราษฎรที่เป็นผู้มีส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองขาดระเบียบและการนำทางที่ดี เกิดขาดความกระตือรือร้นในการเมืองการปกครอง จนบางครั้งเกิดเหตุการณ์ที่การประชุมสภาราษฎรมีสมาชิกเข้าประชุมจำนวนน้อยมากจนเจ้าหน้าที่รัฐต้องใช้ขู่ว่า “กวาดต้อน” ราษฎรเพื่อไปประชุมในการประชุมสภาราษฎร ด้วยเหตุนี้แม้ว่าหลังจากราษฎรในการร่วมมือการเมืองการปกครองสำคัญก็จริง แต่หากพลังนั้นขาดความกระตือรือร้น ขาดระเบียบวินัยอันเนื่องมาจากได้นำสมัครเล่นที่มีความอ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพในการปกครอง เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้ประชาธิปไตยโดยตรงของเอเธนส์เสื่อมลงและถูกรวบงำโดยพระเจ้าอเล็กซานเดอร์ในที่สุด²⁹

ประการที่สอง ระบอบการตัดสินใจที่ใช้เสียงข้างมากโดยไม่คำนึงสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority rights) จึงปรากฏว่าการตัดสินใจในบางครั้งเกิดภาวะที่เสียงฝ่ายข้างน้อยถูกชักจูงโดยฝ่ายเสียงข้างมาก หรือฝ่ายเสียงข้างมากใช้อำนาจของตนเองที่มีเสียงจำนวนมาก กระทำการที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ยุติธรรมต่อฝ่ายข้างน้อย ฝ่ายข้างน้อยจึงอยู่ในภาวะที่ถูกบังคับซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ หรือรู้สึกว่าคุณถูกกดขี่จากฝ่ายเสียงข้างมากจนนำมาสู่สถานการณ์ที่เรียกว่า “พวกมากลากไป” หรือ “เผด็จการของฝ่ายข้างมาก” สอดคล้องกับแนวความคิดของอริสโตเติลที่มองว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ไม่ถูกต้องเพราะเป็นการปกครองของเสียงข้างมากเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเสียงข้างมาก เนื่องจากประชาชนที่เป็นเสียงส่วนน้อยมักถูกชักนำหรือจูงใจโดยนักการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากที่มีวาทศิลป์ยอดเยี่ยม เพื่อให้เสียงส่วนน้อยยอมทำตามความต้องการของตน การปกครองดังกล่าวอริสโตเติลจึงมองว่าไม่ต่างกับการปกครองแบบ “ทรราชย์” เพียงแต่ระบอบนี้เป็น

²⁹ Josiah Ober, *Democracy and Knowledge: Innovation and Learning in Classical Athens* (Princeton: Princeton University Press, 2008), p. 264.

“พระราชย์ของคนหมู่มากเท่านั้น³⁰” เมื่อการยึดหลักเสียงข้างมากไม่ได้คำนึงถึงสิทธิของเสียงข้างน้อย จึงทำให้การเมืองการปกครองไม่ยุติธรรมและไม่ควรรักษาไว้จนทำให้เกิดการไม่ยอมรับในระบอบการปกครอง³¹

ประการที่สาม เนื่องจากโครงสร้างและองค์ประกอบของสังคมมนุษย์ในปัจจุบันมีลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น และมีความสลับซับซ้อนทำให้มีข้อจำกัดหลายประการ กล่าวคือเมื่อราษฎรมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่มีพื้นที่เท่าเดิม จึงทำให้เกิดความไม่สะดวกที่จะให้ราษฎรทุกคนมาประชุมมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในสถานที่ที่มีพื้นที่จำกัด นอกจากนั้นแม้ว่าจะมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่จะติดต่อสื่อสารกัน แต่ก็เป็นการยากที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันทุกคนหรืออภิปรายอย่างกว้างขวางทั่วประเทศเพื่อตัดสินใจในปัญหาเรื่องใดๆ หรือไปดำเนินการที่เหมาะสมในระยะเวลาอันจำกัดได้ ปัญหานี้จึงเกิดความคิดในการสร้างรูปแบบ “ประชาธิปไตยโดยอ้อม” ขึ้นมาในภายหลัง

ปัจจุบันนี้เกือบทุกประเทศไม่นำเอารูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ เพราะแต่ละประเทศมีจำนวนประชากรในอัตราที่เพิ่มมากขึ้น จนเหลือวิสัยที่จะนำประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ มีบางประเทศเท่านั้นที่นำเอารูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ในบางพื้นที่ เช่น ในเขตการปกครองบางท้องที่ของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ที่ให้ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงมาประชุมเพื่อออกกฎหมายท้องถิ่นได้ นอกจากนั้นบางมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือบางแห่งในประเทศแถบยุโรปก็มีกฎหมายอนุญาตให้ประชาชนใช้สิทธิในทางการเมืองการปกครองอันเป็นลักษณะของประชาธิปไตยทางตรง³² เช่น

1. การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมายของตนเองเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย เรียกว่า Initiative โดยมี 2 วิธี วิธีแรกเรียกว่า การริเริ่มโดยอ้อม (indirect initiative) เป็นวิธีที่ประชาชนที่มีความต้องการในเรื่องเดียวกันหรือมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย

³⁰ Aristotle and Stephen Everson, *Aristotle: The Politics and the Constitution of Athens* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 103-105.

³¹ R.K. Sinclair, *Democracy and Participation in Athens* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), p. 54.

³² Julian N. Eule, "Judicial Review Og Direct Democracy," *The Yale Law Journal* Vol.99, No.7 (1990):

เรื่องใดเรื่องหนึ่งพร้อมด้วยลายเซ็นของผู้เห็นด้วยตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด แล้วนำร่างกฎหมายเสนอต่อสภาของรัฐหรือท้องถิ่นเพื่อพิจารณา ถ้าสภาหรือท้องถิ่นเห็นชอบด้วยก็สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่หากสภาหรือท้องถิ่นไม่เห็นชอบด้วยหรือให้นำมาแก้ไข หากประชาชนที่ร่วมกันเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวยังยืนยันตามร่างเดิมของตนก็ต้องนำกลับมาให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดว่าเห็นชอบหรือไม่ ถ้าเห็นชอบก็ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ถ้าไม่เห็นชอบร่างกฎหมายดังกล่าวก็ตกไป วิธีที่ 2 เรียกว่า การริเริ่มโดยตรง (direct initiative) เป็นวิธีที่ให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งเสนอร่างกฎหมายของตนเองพร้อมด้วยลายเซ็นกำกับ โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ความเห็นชอบโดยตรงไม่ต้องผ่านสภาหรือท้องถิ่นอื่น ถ้าส่วนใหญ่เห็นชอบก็ประกาศใช้กฎหมาย หากไม่เห็นชอบร่างกฎหมายดังกล่าวก็ตกไป³³

ในทางตรงกันข้าม ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดก็สามารถเข้าชื่อเสนอให้สภาแห่งรัฐทำประชามติสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในการยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาของรัฐหรือท้องถิ่นมาแล้วได้ วิธีการนี้เรียกว่า สิทธิยับยั้งร่างกฎหมาย หรือ Veto

2. ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิในการออกเสียงเพื่อลงมติรับหรือไม่รับร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่ออกโดยสภาท้องถิ่น มลรัฐ หรือประเทศ ถ้าเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับนั้นก็สามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนลงมติไม่เห็นชอบ ร่างกฎหมายก็ตกไป วิธีนี้เรียกว่า การออกเสียงเป็นประชามติ หรือ Referendum³⁴

3. วิธีการที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนหรือปลดเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระอันเนื่องมาจากทุจริตในหน้าที่ หรือปฏิบัติในหน้าที่โดยมิชอบ หรือด้วยเหตุอื่นใดที่ไม่สามารถลงโทษตามกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้และประชาชนมีความเห็นพ้องว่าผู้นั้นไม่สมควรปฏิบัติหน้าที่ต่อไป วิธีการนี้เรียกว่า การใช้สิทธิถอดถอน หรือ recall

³³ David Butler and Austin Ranney, *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (Washington D.C.: The AEI Press, 1994), p. 14.

³⁴ Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall* (Washington D.C.: Replica Books, 2000), pp. 106-107.

กล่าวโดยสรุปประชาธิปไตยทางตรง คือรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถออกเสียงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมืองการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินได้โดยตัวเอง โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการหลายขั้นตอนหรือบุคคลผู้เป็นตัวแทนทางการเมืองระบอบนี้ทำให้ประชาชนเกิดความใกล้ชิดกับการเมืองการปกครองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศเช่น ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมาย หรือ ยกเลิกหรือลบล้างการตัดสินใจบางเรื่องของฝ่ายการเมืองได้ แนวความคิดประชาธิปไตยทางตรงนี้เชื่อว่าประชาชนมีความสามารถเพียงพอต่อการตัดสินใจทางการเมืองได้โดยมีส่วนร่วมเสียงในการปกครองประเทศโดยทั่วหน้ากัน และตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าประชาชนเป็นพลเมืองที่มีจิตสำนึกและความกระตือรือร้นทางการเมือง ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบนี้ได้จึงต้องมีปัจจัยบางประการ เช่น มีจำนวนประชากรไม่มาก ประชากรทั้งประเทศมีฐานะความเป็นอยู่และการนับถือศาสนาไม่เลื่อมล้ำกันมาก ผู้บังคับใช้กฎหมายต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยทางตรงยังคงมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น การบริหารราชการแผ่นดินที่มีความสลับซับซ้อนประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ยากต่อการตัดสินใจบางเรื่องที่มีระยะเวลาจำกัดตลอดจนสถานที่การประชุมที่มีขนาดจำกัดซึ่งไม่เพียงพอต่อประชาชนทั่วประเทศ ปัญหากฎหมาย (mob rule) และการละเลยชนกลุ่มน้อย ปัญหาของการไม่ไปใช้สิทธิในการออกเสียง ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวคิด การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนขึ้นมา

2.1.2 ระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยทางผู้แทน

ประชาธิปไตยแบบนครรัฐเอเธนส์อยู่ได้ระยะเวลาหนึ่งก็สิ้นไป เริ่มเข้ามาสู่ยุคจักรวรรดิโรมัน ประชาธิปไตยในยุคนี้ต่างกับประชาธิปไตยที่อับราฮัม ลินคอล์น ให้ความหมายไว้ กล่าวคือ ในยุคนี้การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่รัฐบาลเป็นของประชาชน เป็นรัฐบาลโดยผู้แทนของประชาชน และเป็นรัฐบาลเพื่อประชาชน³⁵

เมื่อประชาธิปไตยโดยตรงล่มสลายไปจากนครรัฐเอเธนส์ประเทศกรีก แนวความคิดในการปกครองแบบประชาธิปไตยก็ได้หยุดชะงักเป็นเวลาหลายปี จนมาเข้าสู่สมัยสาธารณรัฐโรมัน แนวความคิดประชาธิปไตยได้จุดประกายอีกครั้งแต่เข้ามาในรูปแบบที่มีผู้แทนในสภาต่างๆ จน

³⁵ กมล จันทรส, อันตรายของประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร: รุ่งเรืองการพิมพ์, 2513), หน้า 56.

มาถึงยุคสมัยใหม่ หลายประเทศได้ใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน เช่น ประเทศอังกฤษที่ใช้ระบอบการปกครองรูปแบบรัฐสภา ประเทศสหรัฐอเมริกาแม้จะปกครองด้วยระบบประธานาธิบดีแต่ก็ยังคงใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือประเทศฝรั่งเศสแม้จะใช้ระบอบผสมระหว่างรัฐสภากับประธานาธิบดีก็ยังคงใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน³⁶

ระบอบการปกครองประชาธิปไตยทางผู้แทนได้ริเริ่มมาจากข้อสันนิษฐานตามทฤษฎีที่ว่าประชาชนซึ่งมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ อยู่กันกระจัดกระจายทั่วทั้งประเทศไม่สามารถมาร่วมประชุมในสถานที่แห่งเดียวเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศได้ ประกอบกับประชาชนที่เป็นคนธรรมดาสามัญชนนั้นไม่สามารถรู้แจ้งเห็นจริงในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการปกครองทุกคนเสมอไป บางคนไม่ได้สนใจทางการเมือง ไม่มีความคิดเห็นทางการเมืองหรือไม่มีความสามารถในการบริหารประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จำเป็นที่ประชาชนต้องมอบสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้กับบุคคลผู้ที่ตนเลือกตั้งเข้าไปเพื่อทำหน้าที่แทนตน อย่างไรก็ตามบุคคลที่ได้รับเลือกให้เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนนั้นเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยเสียงส่วนใหญ่ จึงเกิดบุคคลอีกจำนวนหนึ่งที่ประชาชนไว้วางใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแต่ไม่ได้รับการเลือกตั้งหรือบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ที่ประชาชนซึ่งเป็นเสียงส่วนน้อยไม่ได้เห็นชอบด้วย ตรงนี้จึงเป็นข้อจำกัดของการใช้ระบอบนี้ เพราะเมื่อมีบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งก็ย่อมต้องมีบุคคลที่ไม่ได้รับเลือกตั้ง ประชาชนที่เป็นเสียงส่วนน้อยนี้จึงจำเป็นต้องยอมรับด้วยความเต็มใจกับประชาชนเสียงส่วนใหญ่เพื่อรักษาความเรียบร้อยของรัฐแห่งเสรีประชาธิปไตยไว้³⁷

นักปรัชญาคนสำคัญที่มีความคิดเห็นต่อระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน คือ จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) มิลล์ได้เขียนหนังสือชื่อว่า ข้อพิจารณาว่าด้วยการปกครองแบบเลือกผู้แทน³⁸ (Consideration on Representative Government) เขาเชื่อว่า รัฐบาลที่ดีคือรัฐบาลที่เป็นผู้แทนของประชาชน (The Representative Government) เพราะประชาธิปไตยโดยตรงอย่างในสมัยกรีกโบราณเป็นเรื่องที่ไม่สามารถทำได้ในสังคมสมัยใหม่ที่มีความขยายตัวของพื้นที่และ

³⁶ Alan Rosental, *The Decline of Representative Democracy: Process, Participation, and Power in State Legislatures* (Washington D.C.: The AEI Press, 1997), p. 56.

³⁷ Nadia Urbinati, *Representative Democracy: Principles and Genealogy* (Chicago: The University of Chicago Press, 2006), p. 18.

³⁸ สมเกียรติ วันทะนะ, *กำเนิดและความแปรปรวนของประชาธิปไตย* (กรุงเทพมหานคร: ไครครีเอท, 2555), หน้า 105.

พลเมือง นอกจากนี้ระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเมื่อรวมกับเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย เช่น เสรีภาพการพูด เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือเสรีภาพในการชุมนุมและก่อตั้งสมาคม จะก่อให้เกิดระบบการตรวจสอบและสอดส่องการทำงานของรัฐบาลได้โดยประชาชนกระทำการตั้งเวทีกฎหมายถกเถียงผลประโยชน์ของส่วนรวม มิลล์ยังมองอีกว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนเป็นระบอบที่สามารถทำงานกับระบบราชการแล้วได้ผลตามความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งคือบุคคลที่เป็นตัวแทนที่แสดงถึงความต้องการของประชาชน เมื่อมาทำงานกับระบบราชการที่เป็นบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญที่ได้จากการศึกษาอบรมและฝึกฝนจากประสบการณ์ซึ่งบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ได้เป็นบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญสะสมในองค์กร ดังนั้นระบบตัวแทนจึงเป็นตัวที่แสดงออกถึงความต้องการของประชาชนและความต้องการของประชาชนนี่จะเป็นจริงหรือเป็นรูปธรรมได้ก็ต้องอาศัยบุคคลในระบบราชการที่เป็นมืออาชีพและมีความชำนาญจึงเกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพได้³⁹

มิลล์เป็นผู้ให้ความสำคัญของเสรีภาพปัจเจกบุคคลเป็นอย่างมากยิ่ง เขามองว่าเสรีภาพในการคิดและการแสดงออกเป็นค่านิยมสูงสุดของสังคมและปัจเจกชนควรได้รับหลักประกันในเรื่องเสรีภาพ กล่าวคือ แม้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนหรือการตัดสินใจของรัฐบาลในการบริหารประเทศในเรื่องต่างๆ จะใช้หลักเสียงข้างมาก เสียงข้างมากนั้นจำเป็นต้องเคารพเสียงส่วนน้อยเพื่อเปิดโอกาสให้เสียงส่วนน้อยมีพื้นที่ได้แสดงความคิดเห็นของตนเอง เพื่อว่าในอนาคตเสียงส่วนน้อยอาจมีโอกาสกลายเป็นเสียงส่วนใหญ่ เพราะหากไม่เคารพเสียงข้างน้อยหรือไม่เปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยได้แสดงความคิดเห็นแล้ว เสียงส่วนใหญ่ก็น่าจะใช้อำนาจของตนควบคุมทุกอย่างจนกลายเป็นระบอบเผด็จการได้ ดังที่ มิลล์ได้กล่าวไว้ว่า

“ถ้าคนทั้งหลายยกเว้นคนหนึ่งๆ มีความคิดเห็นอย่างหนึ่ง และคนอื่นๆ นั้นมีความคิดเห็นขัดแย้ง คนทั้งหลายเหล่านั้นก็ไม่มีสิทธิที่จะปิดปากคนอื่นๆ นั้นได้ และในทำนองเดียวกัน คนๆ เดียวก็ไม่มีสิทธิที่จะปิดปากคนทั้งหลายนั้นได้เช่นกัน เมื่อปัจเจกชนมีเสรีภาพ การใช้เสรีภาพในการเลือกรัฐบาลของแต่ละบุคคลย่อมต้องมีเหตุมีผล รัฐบาลที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากพลังทางสังคมของแต่ละประเทศ หน้าที่ของ

³⁹ Timothy Besley and Stephen Coate, *An Economic Model of Representative Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 1997), pp. 87-89.

รัฐบาลที่ดีจึงต้องทำการเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยรัฐบาลต้องสร้างระเบียบและสร้างความก้าวหน้าให้แก่ประเทศ”⁴⁰

แม้ประชาธิปไตยในรูปแบบตัวแทนของมิลล์จะมีความก้าวหน้าหลายประการ แต่ก็มีข้อจำกัดของยุคสมัยที่ทำให้ประชาธิปไตยในรูปแบบนี้มีข้อจำกัดในตัวเอง กล่าวคือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนในประเทศต่างๆ จะหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะต้องมีการเมืองเป็นกลไกสำหรับการเกิดขึ้นของระบบนี้ ซึ่งอย่างน้อยต้องมี 2 พรรค คือพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลซึ่งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเป็นส่วนใหญ่และพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายค้านที่เป็นเสียงของประชาชนเป็นส่วนน้อย เช่น ในประเทศอังกฤษ รัฐบาลที่ไม่อยู่ในความนิยมของประชาชนแล้วมักจะถูกล้มลง แล้วฝ่ายค้านก็กลับไปเป็นรัฐบาลแทน ในหลายๆ ประเทศที่มีรัฐบาลที่เป็นผู้แทนของประชาชนมักจะต้องมีฝ่ายค้านอยู่เสมอ เพราะหากไม่มีรวมกำลังเป็นพรรคฝ่ายค้านแล้ว ประชาชนไม่สามารถแสดงถึงความไม่พอใจรัฐบาลออกไปได้ รวมถึงไม่สามารถกำจัดรัฐบาลที่ไม่ดีได้ ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองจึงเป็นองค์กรทางการเมืองที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน ในขณะเดียวกัน พรรคการเมืองเป็นสิ่งชั่วร้ายที่มีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย เพราะพรรคการเมืองใดที่ได้เสียงส่วนมากและเข้าไปใช้อำนาจรัฐ มักยอมใช้อำนาจขยายให้ตนเองและพวกพ้อง พรรคการเมืองจึงกลายเป็นกลไกทำลายระบอบประชาธิปไตย⁴¹ เช่น พรรคนาซีของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์(Adolf Hitler) ที่มาจากได้รับการไว้วางใจและได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ได้อาศัยเสียงข้างมากของตนออกกฎหมายให้อำนาจแก่ตนเองในการควบคุมการบริหารประเทศทุกเรื่องจนกลายมาเป็นการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจนนำไปสู่การประกาศสงครามกับประเทศต่างๆ

ด้วยเหตุนี้การบริหารประเทศภายใต้การนำของพรรคการเมืองเพียงลำพังท้ายสุดอาจกลายเป็นอำนาจเดียว กล่าวคือ พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากสามารถควบคุมทั้งอำนาจนิติบัญญัติในการออกกฎหมายและอำนาจบริหารของประเทศ ดังนั้นการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลโดยรัฐสภา เช่น การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม ย่อมเป็นเพียงพิธีการเท่านั้นไม่ได้เกิดผลลัพธ์ที่

⁴⁰ John Gastil, *By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections* (Carifornia: University of Carifornia Press, 2000), p. 9.

⁴¹ Soia Alonso John Keane and Wolfgang Merkel, *The Future of Representative Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), pp. 50-51.

แท้จริงในทางปฏิบัติ เพราะโดยความเป็นจริงแล้ว สมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ก็มาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก ในขณะที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่เป็นรัฐบาลก็ได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกรัฐสภาที่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากเช่นกัน โดยสภาพแล้วฝ่ายรัฐสภาจึงไม่อาจควบคุมตรวจสอบหรือถอดถอนรัฐบาลได้ ประกอบกับข้อจำกัดในเรื่องบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งซึ่งอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่ฐานะทางการเงินสูง มีอำนาจและมีความรู้ความสามารถมากกว่าประชาชน ทำให้มักทำอะไรตามใจชอบโดยอาศัยเหตุผลที่ว่าเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนเลือกตนเข้ามา ตนจึงเป็นผู้แทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยโดยชอบ การกล่าวเองเช่นนี้นำมาซึ่งการใช้อำนาจโดยไม่สุจริตหรือเกินขอบเขต จนนำมาสู่การทุจริตคอร์รัปชันและการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งขัดแย้งกับการทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนที่ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารจัดการประเทศแทนตัวประชาชนเพื่อให้บริหารประเทศเป็นไปตามประโยชน์ของประชาชนทั้งชาติ นอกจากนี้ข้อจำกัดของระบอบผู้แทนคือ เมื่อบุคคลที่เป็นผู้แทนเสียชีวิตลง มักมีบุคคลที่เป็นทายาทเป็นผู้สืบทอดตำแหน่งได้รับตำแหน่งจากการสืบเชื้อสายของบรรพบุรุษ ซึ่งระบอบนี้ไม่มีหลักประกันรับรองว่าทายาทจะปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่คนส่วนใหญ่⁴² และระบอบการสืบทอดเชื้อสายกันเองนี้โดยไม่มีการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลยมนำมาสู่การทุจริตฉ้อฉลเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องได้

สำหรับประเทศไทยที่ใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน โดยมีพรรคการเมืองเข้าไปมีบทบาทในการจัดตั้งรัฐบาลและให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากมาเป็นนายกรัฐมนตรี แต่บริหารประเทศได้ไม่นานก็มักจะมีทหารเข้าทำการยึดอำนาจจากบรรดาพรรคการเมือง เพราะมีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นโดยการรวมกลุ่มของบรรดานักธุรกิจที่อาศัยระบบพรรคการเมืองเข้ามาสู่การใช้อำนาจรัฐ อาศัยเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง ซึ่งหากพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งแล้วก็มักนำไปสู่การเกิดระบบเผด็จการรัฐสภาโดยกลุ่มทุน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ไม่ได้ไว้วางใจระบบประชาธิปไตยทางผู้แทนแต่อย่างใด เพราะได้สร้างกลไกเพื่อถ่วงดุลกับระบบประชาธิปไตยทางผู้แทน คือ การสร้างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมา หรือ มีการนำประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ เช่น กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การเข้าชื่อถอด

⁴² Paul Hirst, *Representative Democracy and Its Limits* (British: British University Press, 1990), p. 27.

ถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ท้ายสุดด้วยบริบททางสังคมการเมืองการปกครองของประเทศแล้ว กลไกการควบคุมดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ

ในหลายประเทศได้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรถ่วงดุลกับประชาธิปไตยทางผู้แทน หรือในหลายประเทศก็คิดระบอบผสมผสานที่เป็นการผสมระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางผู้แทน โดยในการทำภาระหน้าที่ทั่วไปเป็นอำนาจของประชาธิปไตยทางผู้แทน แต่ในเรื่องที่มีความสำคัญก็ให้ประชาชนโดยตรงตัดสินใจเอง ซึ่งเรียกว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

2.1.3 ระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะแสดงเจตจำนงทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งเพียงเล็กน้อยแล้วประชาชนกลับมาเป็นผู้ถูกปกครองแบบเดิม จึงเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนและประชาชนด้วยน้อยนิด ประชาชนยังขาดความสนใจ ขาดความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง มีเพียงตัวแทนและผู้เชี่ยวชาญเท่านั้นที่จะแก้ปัญหาและตัดสินใจว่าอะไรคือความต้องการของประชาชน ความไม่เพียงพอของประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงได้นำมาสู่วิธีการแบบใหม่ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางเพื่อกดดันตัวแทนของรัฐให้ทำความต้องการของสังคมโดยรวม เรียกว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

จุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วม เริ่มจากการที่แต่ละคนมีความต้องการหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือสิ่งที่สนใจในเรื่องเดียวกัน ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้ไม่ว่าจะพิจารณาไปในด้านการเมืองการปกครอง หรือด้านใดๆ ก็ล้วนแต่มีลักษณะเป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่ายและมีอิทธิพลในกระบวนการพัฒนา การแบ่งสรรผลประโยชน์ และการปฏิบัติตามแผนทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย⁴³

หากพิจารณาคำว่า “การมีส่วนร่วม” อาจให้ความหมายได้ว่า เป็นการช่วยเหลือโดยสมัครใจต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งมีอิทธิพลต่อส่วนรวม และยังหมายความรวมถึงการให้ประชาชนเข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจหรือกระบวนการดำเนินการในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา⁴⁴ เช่น การ

⁴³ Sinclair, R. K., *Democracy and Participation in Athens*, p. 4.

⁴⁴ Anthony H. Birch, *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, p. 80.

จัดตั้งโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ หรือการสร้างบ่อกำจัดขยะ ซึ่งก่อนดำเนินการต้องทำประชาพิจารณ์ สอบถามความคิดเห็นของชาวบ้านในบริเวณใกล้เคียงก่อนเพื่อมิให้มีผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการขนาดใหญ่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือผู้ที่รับทราบปัญหาและทราบความต้องการของท้องถิ่นตนเองได้ดีที่สุด การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้อาจนำไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ โดยเป้าหมายที่จริงของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณะและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่รัฐนำเสนอหรือเป็นนโยบายของรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในการหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกๆ ฝ่าย

Cohen and Uphoff ได้อธิบายโครงสร้างพื้นฐานของการมีส่วนร่วมโดยจำแนกเป็น 3 มิติ⁴⁵ ได้แก่

มิติที่ 1 การพิจารณาในประเด็นของการมีส่วนร่วมว่า มีส่วนร่วมในเรื่องอะไร (What participation are we concerned with?) หรือเรียกอีกอย่างว่าลักษณะของการมีส่วนร่วม ซึ่งมี 4 ลักษณะ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participation in Decision Making)
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (Participation in Implementation)
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Participation in Benefits)
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Participation in Evaluation)

มิติที่ 2 การพิจารณาในประเด็นของการมีส่วนร่วมต่อมา คือ ใครที่เข้ามามีส่วนร่วมบ้าง (Whose participation are we concerned with?) เพื่อจำแนกกลุ่มบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วมให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ คนในท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่รัฐ และคนต่างถิ่น

⁴⁵ John M. Cohen and Norman Thomas Uphoff, Rural Development Participation: Concepts and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation (New York: Cornell University 1977), p. 17.

ซึ่งต้องพิจารณาคุณสมบัติในเรื่อง อายุ เพศ สถานภาพ การศึกษา เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา อาชีพ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้นด้วย

มิติที่ 3 การพิจารณาในประเด็นสุดท้ายของการมีส่วนร่วม คือ การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้อย่างไร (How is participation occurring within the project?) โดยมีปัจจัยพื้นฐานที่ต้องพิจารณา 4 ปัจจัย ปัจจัยแรก พิจารณาพื้นฐานของการมีส่วนร่วมว่ามีแรงกระตุ้นมาจากผู้มีอำนาจหรือบุคคลทั่วไป หรือเป็นแรงที่ส่งเสริมกันเองให้เกิดการมีส่วนร่วม ปัจจัยที่สอง รูปแบบของการมีส่วนร่วม โดยพิจารณาว่าเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม ปัจจัยที่สาม ขอบเขตของการมีส่วนร่วม โดยพิจารณาช่วงระยะเวลาในการเข้ามามีส่วนร่วมหรือช่วงเวลาของกิจกรรม ปัจจัยที่สี่ ประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วม โดยพิจารณาระดับความมีส่วนร่วมของผู้เข้ามามีส่วนร่วมและความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งต่างๆที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ในขณะที่ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล ได้อธิบายขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วม โดยแบ่งเป็น 4 ขั้นตอนสำคัญ⁴⁶ คือ

ขั้นแรก การมีส่วนร่วมในการวางแผน ประกอบด้วย การรับรู้ และการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนกิจกรรม

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ประกอบด้วย การที่ผู้เข้าร่วมเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมและการตัดสินใจ

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ เป็นการมีส่วนร่วมที่ผู้เข้าร่วมกิจกรรมเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อจัดสรรผลประโยชน์หรือต้องการเป้าหมายสุดท้ายของการจัดกิจกรรม

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลหรือกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเอง เพื่อผลของการประเมินจะนำมาเป็นปัจจัยในการเริ่มต้นการวางแผนต่อไป

⁴⁶ ถวิลวดี บุรีกุล, การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 5.

James Creighton ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า เป็นกระบวนการความต้องการและมีทัศนคติที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน⁴⁷

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) จึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมโดยแสดงแสดงทรรศนะ หรือมีส่วนร่วมการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียไปประกอบการพิจารณาหรือการกำหนดนโยบายของรัฐ เป็นการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างประชาชนผู้มีส่วนได้เสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีของคนในสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจในการดำเนินงานทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ ขณะเดียวกันก็เป็นการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ย่ำแย่ที่สุด⁴⁸

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นมีหลายระดับ⁴⁹ ขึ้นอยู่กับรัฐบาลว่าจะให้ความสำคัญกับประชาชนมากน้อยเพียงใด

ระดับแรก ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ หมายถึงประชาชนเข้าไปจัดการหรือดำเนินการเอง โดยไม่ได้มีความสัมพันธ์กับรัฐบาล ในกรณีเช่นนี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชนจะมีลักษณะสวนทางกัน กล่าวคือ หากประชาชนมีส่วนร่วมมาก รัฐบาลก็จะใช้อำนาจน้อย แต่ถ้าการมีส่วนร่วมของประชาชนน้อยรัฐบาลก็จะใช้อำนาจมาก

ระดับที่สอง เป็นกรณีที่ประชาชนและรัฐบาลร่วมกันแก้ปัญหา โดยทั้งสองฝ่ายมีอำนาจเท่าเทียมกัน ระดับนี้จะทำให้ความสัมพันธ์ของรัฐบาลและประชาชนมีลักษณะร่วมมือช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เช่น โครงการขุดบ่อน้ำในหมู่บ้าน การสร้างถนนเข้าหมู่บ้าน

⁴⁷ วันชัย วัฒนศัพท์ แปลจาก James Creighton, *Involving Citizens in Community Decision Making* (คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน) (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), p. 5.

⁴⁸ J.Allan, *Participation and Democracy: What Is the Purpose?* (London: University of London, 2000), p. 55.

⁴⁹ ถวิลวดี บุรีกุล, *การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ*, หน้า 8-9.

ระดับที่สาม เป็นกรณีที่ประชาชนเป็นที่ปรึกษา หมายถึงรัฐบาลขอความคิดเห็นจากประชาชนแต่รัฐบาลก็ยังมีอำนาจที่จะไม่นำความคิดเห็นของประชาชนนั้นไปปฏิบัติ เช่น การตั้งคณะที่ปรึกษา การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม

ระดับที่สี่ เป็นการที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในบางเรื่อง แต่มักจะไม่นำความคิดเห็นไปปฏิบัติหรืออาจไม่รับฟังความคิดเห็นนั้นได้ เช่น การขอความเห็นในกฎระเบียบที่กำลังจะนำออกมาใช้

ระดับที่ห้า เป็นเพียงการที่ประชาชนรับทราบ ซึ่งเป็นการแถลงถึงโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลได้มีมติให้ดำเนินการ

จะเห็นได้ว่า ลำดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากมากไปหาน้อยคือ ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ ประชาชนมีส่วนร่วม ประชาชนเป็นที่ปรึกษา ประชาชนแสดงความคิดเห็น และประชาชนรับทราบเมื่อประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจมาก รัฐบาลก็จะใช้อำนาจน้อย นั่นก็คือ แสดงว่าระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงนั่นเอง

เมื่อนำคำว่า “ประชาธิปไตย” รวมกับคำว่า “การมีส่วนร่วม” แล้ว เป็นรูปแบบการปกครองแบบหนึ่งซึ่งเรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory democracy) หมายถึง ระบบประชาธิปไตยซึ่งอำนาจตัดสินใจอยู่ที่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมหรือโครงการส่วนรวม⁵⁰ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อให้การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนมากขึ้น

แนวคิดระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้เป็นแนวคิดถ่วงดุลกับระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน เพราะ ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยทางผู้แทน กล่าวคือ การทำภาระหน้าที่ทั่วไปที่เป็นการจัดการบริหารประเทศเป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมาจากระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน แต่ในการตัดสินใจที่มีความสำคัญในเรื่องต่างๆ เป็นเรื่องที่ประชาชนต้องดำเนินการตัดสินใจเอง เช่น การให้อำนาจประชาชนเข้ามาควบคุมถอดถอนนักการเมืองได้โดยตรง หรือการกำหนดจำนวนประชาชนที่

⁵⁰ สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 10.

สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้โดยตรง หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อน แนวความคิดนี้จึงเป็นความพยายามที่จะนำประชาธิปไตยทางตรงมาใช้มากขึ้น เพื่อถ่วงดุลประชาธิปไตยทางผู้แทน ซึ่งสอดคล้องกับ วัชรา ไชยสาร ที่ได้แสดงทัศนะเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า แท้จริงแล้วระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนแต่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองระดับต่างๆ มากขึ้น มิใช่เป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่จะมีรูปแบบการมีส่วนร่วมในทางการเมืองทั้งแบบของการมีส่วนร่วมทางอ้อมคือประชาชนร่วมรับรู้และร่วมให้ข้อมูลรวมทั้งร่วมคิดและปรึกษาหารือและทางตรงคือประชาชนร่วมตัดสินใจและรับผิดชอบร่วมกัน โดยอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและประชาชนจะทำหน้าที่ปกครองตนเอง⁵¹

นอกจากนี้แล้ว Carole Pateman ยังได้ให้ลักษณะพิเศษของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางในเรื่องการตัดสินใจของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของตนเองซึ่งเป็นสิ่งอันพึงปรารถนาของสังคมปัจจุบัน เพราะการให้โอกาสประชาชนร่วมอภิปรายและแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะจะทำให้การตัดสินใจของรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจเป็นที่ยอมรับมากขึ้น เนื่องจากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมิได้มีเพียงสถาบันทางการเมืองที่กระทำผ่านตัวแทนเท่านั้น แต่เป็นสถาบันที่อยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งต่างจากการมีส่วนร่วมในการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกผู้แทนทางการเมืองเท่านั้น⁵²

การให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองถือว่าเป็นสาระสำคัญของแนวความคิด ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพราะเป็นความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนโดยเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจ ดำเนินการ และให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล สามารถที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบและคัดค้านนโยบายหรือการดำเนินงานของรัฐหากเห็นว่าเป็นการดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ส่วนรวม นอกจากนี้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยังมุ่งเน้น

⁵¹ Malcolm J. Todd and Gary Taylor, *Democracy and Participation: Popular Protest and New Social Movements* (Michigan: University of Michigan, 2004), p. 33.

⁵² Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 4.

หน้าที่สนับสนุนการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะด้วยความสมัครใจ⁵³

สำหรับประเทศไทยจากเดิมที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างเดียว รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยให้ประชาชนเข้าชื่อให้ได้จำนวน 50,000 คนเพื่อถอดถอนนักการเมือง แล้วส่งเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณาว่าจะถอดถอนหรือไม่ ถ้าพิจารณาแล้วว่าผิดจริง วุฒิสภาก็ลงมติถอดถอนได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายไปยังสภาผู้แทนราษฎรได้อีกด้วย⁵⁴

ดังนั้นการผสมผสานทั้งประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยทางผู้แทน รวมทั้งการให้ประชาชนท้องถิ่นปกครองตนเอง มีสื่อมวลชนและองค์กรภาคประชาชนเข้มแข็ง ทำให้บทบาทของภาคประชาชนหรือภาคสังคมพลเมืองมีบทบาทในการตัดสินใจเรื่องการบริหารประเทศเป็นอย่างมาก ไม่ได้ปล่อยให้ผู้แทนทางการเมืองที่ประชาชนเลือกเข้ามานานๆ ครั้ง ทำแทนประชาชนทุกอย่างเพราะโดยสภาพผู้แทนที่เป็นนักการเมืองมักมีฐานะทางเศรษฐกิจสูง มีอำนาจมากกว่าประชาชน ที่มักทำอะไรตามใจชอบ รวมทั้งการคอร์รัปชันและการหาผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้หากมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเท่าใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่หรือนักการเมืองได้มากขึ้นเท่านั้น และทำให้นักการเมืองมีความรับผิดชอบมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพราะเป็นการสะท้อนความต้องการของประชาชนผ่านเสียงของประชาชน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงควรถูกนำมาใช้เพื่อเสริมจุดอ่อนของระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน

⁵³ Thomas Zittel and Dieter Funchs, *Participatory Democracy and Political Participation* (Routledge: The AEI Press, 2006), p. 42.

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 270-274

2.2 ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

คำว่า Deliberative Democracy มีนักวิชาการได้ให้คำแปลภาษาไทยไว้หลายท่าน เช่น ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ประชาธิปไตยแบบร่วมปรึกษาหารือ ประชาธิปไตยที่ใช้วิจารณ์ญาณ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ไตร่ตรองร่วมกัน ประชาธิปไตยพลเมือง

แนวความคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ หรือ Deliberative Democracy เป็นแนวคิดใหม่ที่มาแก้ไขช่องว่างแนวความคิดประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน กล่าวคือ ปัจจุบันปัญหาของประชาธิปไตยแบบผู้แทนเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาเมื่อบุคคลที่ได้รับชนะเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่การบริหารประเทศได้อาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนที่อยู่ในฐานะตัวแทนของประชาชนดำเนินนโยบายเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง หรือกล่าวอีกนัยได้ว่า เมื่อประชาชนยกอำนาจให้กับตัวแทนของตนแล้ว ประชาชนก็ไม่มีสิทธิ์ตรวจสอบต่อไป จนเกิดการทุจริตและนำมาซึ่งความไม่ไว้วางใจในระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ผู้ที่อธิบายแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นลายลักษณ์อักษรคนแรก คือ เอมี กัตแมน (Amy Gutmann) และเดนิสธอมป์สัน (Denis Thompson) เขาสองคนเขียนหนังสือชื่อ Democracy and Disagreement ซึ่งเป็นหนังสือเกี่ยวกับความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือและส่วนต่อขยายทางความคิด หนังสือเล่มนี้นับได้ว่าเป็นผลงานที่นักวิชาการได้วิจารณ์และอ้างอิงมากที่สุดจนทำให้เขาสองคนต้องเขียนหนังสืออีกเล่ม คือ Why Deliberative Democracy? มาอธิบายเพิ่มความชัดเจนให้ผู้อ่านและตอบโต้ข้อสงสัยของนักวิชาการคนอื่นๆ เขามีความเห็นว่างว่าประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญในเรื่องการเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ระหว่างผู้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือ เพราะมีการใช้เหตุผล หลักฐาน ความรู้สึก ความเข้าใจในเจตนารมณ์ร่วมกันมากกว่าการตัดสินใจโดยใช้เสียงข้างมาก⁵⁵

ในหนังสือ Why Deliberative Democracy? กัตแมนและธอมป์สันได้ให้ความหมายของคำว่าประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไว้ว่า “เป็นรูปแบบการปกครองที่เปิดกว้างให้ประชาชนผู้มีสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกันสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินใจในเชิงนโยบายร่วมกับตัวแทนผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยทั้งสองฝ่ายต่างแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันด้วยเหตุผลที่ทุกฝ่ายยอมรับและ

⁵⁵ Amy Gutmann, *Why Deliberative Democracy?* (Princeton: Princeton University Press, 2014), p. 7.

คนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่เหมาะสมที่สุดสำหรับสังคมในสถานการณ์ปัจจุบันและ
ไม่ปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้นในอนาคต⁵⁶” จากคำนิยามนี้ สามารถบ่งบอกลักษณะ
สำคัญของตามทัศนะของกัตแมนและธอมป์สันได้ 4 ประการ

ประการแรก ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองและตัวแทน
ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในลักษณะที่มีการตกลงร่วมมือระหว่างกันโดยใช้เหตุผล โดยเหตุผลนั้นต้องให้
ความสำคัญในเรื่องการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ แม้ว่าเหตุผลนั้นจะขัดแย้งกับความเห็นตนหรือ
ผลประโยชน์ของตนก็ตาม และต้องคำนึงถึงการเคารพในหลักเรื่องเสรีภาพและความเท่าเทียมกันของ
บุคคลเพื่อจะวิจารณ์สถาบันหรือโครงการต่างๆ ได้โดยผ่านมุมมองของตน

ประการที่สอง เหตุผลที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือต้องเป็นเหตุผลที่ทุกคนเข้าถึงได้ หรือ
เป็นเหตุผลที่เป็นสาธารณะ กล่าวคือ จะต้องเป็นกระบวนการที่กระทำอย่างเปิดเผยในพื้นที่สาธารณะ
มิใช่พื้นที่ส่วนตัวหรือพื้นที่ลับอย่างพฤติกรรมกลางคนเสียดสีเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล
และต้องกระทำโดยลับ นอกจากนี้เหตุผลที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือต้องเป็นเหตุผลที่ประชาชน
เข้าใจได้อย่างถ่องแท้ไม่มีความเคลือบแคลงสงสัยแต่อย่างเลย หากเป็นเหตุผลที่เคลือบคลุม หาก
ประชาชนไม่เข้าใจในเนื้อหา กระบวนการปรึกษาหารือจะไม่สามารถขับเคลื่อนต่อไปได้

ประการที่สาม ต้องมีเป้าหมายของกระบวนการปรึกษาหารือ คือ การตัดสินใจที่เป็นข้อผูกมัด
ให้เกิดการปฏิบัติตาม เนื่องจากระบวนการปรึกษาหารือเป็นกระบวนการแสดงความคิดเห็น
แลกเปลี่ยนความรู้ในเรื่องผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นสำคัญ ซึ่งกระบวนการปรึกษาหารือในแต่ละ
ครั้งจะต้องมีข้อสรุปร่วมกันทุกครั้ง เพื่อให้ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนำข้อสรุปดังกล่าวไปตัดสินใจว่าจะกระทำ
หรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับสังคมและและผู้คนในวงกว้างข้อสรุปของ
กระบวนการปรึกษาหารือดังกล่าวจึงต้องมีอิทธิพลการตัดสินใจต่อผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

ประการที่สี่ กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือต้องเป็นกระบวนการที่เป็น พลวัต
(dynamic) กล่าวคือ การเปิดกว้างให้มีการอภิปราย แสดงความคิดเห็น ถกเถียง ในเรื่องที่มี
ผลกระทบกับสาธารณะ เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงร่วมกันและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ดังนั้น ข้อสรุปใน

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน 56.

กระบวนการปรึกษาหารือในแต่ละครั้งย่อมไม่ยึดติดตายตัวกับข้อสรุปครั้งก่อนๆ หรือครั้งต่อมา แต่เปิดกว้างให้มีการปรับปรุงแก้ไขในอนาคตได้

นอกจากนี้ Nancy Roberts ได้อธิบายประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในเชิงปฏิบัติไว้ว่าเป็นกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ โดยใช้วิธีสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมในประเด็นปัญหาสาธารณะและความเป็นไปได้ในวิธีทางต่างๆ ในการแก้ปัญหา นั้น ในรูปแบบการสร้างเวทีที่ประชาชนจะมีโอกาสได้เรียนรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ในวงกว้างของภาคประชาชน ว่าปัญหาที่มีอยู่จะถูกตีความอย่างไร ควรทำความเข้าใจอย่างไร และมีวิธีเพื่อนำไปสู่ทางออกอะไรบ้าง ตลอดจนใครควรมีบทบาทในการแก้ปัญหา เป็นความพยายามทำซ้ำๆ และเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่มีการสื่อสารสองฝ่าย กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะไม่เพียงแต่ค้นพบว่าประชาชนต้องการอะไรและพยายามตอบสนองด้วยวิธีการที่ประชาชนควรจะพึงพอใจมากที่สุด หากแต่ยังให้ประชาชนมีวิสัยทัศน์ทางเลือกในสิ่งที่คุณเขาต้องการและเป็นไปได้ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการสนทนาระหว่างกันขึ้น ปลุกปั่นให้มีการตรวจตราฐานคติและระบบคุณค่า ทำการขยายทางเลือกที่เป็นไปได้ และทำให้สังคมเข้าใจเรื่องนี้มากขึ้น การกำหนดนโยบายจึงควรเป็นมากกว่าการค้นพบว่าประชาชนต้องการอะไร แต่ต้องสร้างบริบทที่ประชาชนสามารถประเมินและแก้ไขสิ่งที่เคยเป็นความเชื่อเก่าๆ ได้⁵⁷

ประเทศแรกที่น่าแนวความคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปใช้ คือ สหรัฐอเมริกา ในแถบ New England ซึ่งมีการกระบวนการปรึกษาหารือของคนในชุมชนเพื่อแสวงหาเป้าหมายหรือเจตนารมณ์ร่วมกันในการตัดสินใจเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวม โดยคนในชุมชนจะมาร่วมประชุม เพื่อปรึกษาหารือ แสดงความคิดเห็น จนหาข้อยุติร่วมกันได้ในแต่ละเรื่อง ซึ่งเรียกว่า การประชุมแบบ Town Meeting ต่อมาเมื่อสังคมใหญ่ขึ้น จำนวนคนมากขึ้นลักษณะสภาพสังคมซับซ้อนมากขึ้น ทำให้ยากต่อการจัดการประชุมแบบ Town Meeting จึงได้มีการดัดแปลงวิธีการของกระบวนการปรึกษาหารือให้เหมาะสมอย่างหลายรูปแบบ เช่น การเสวนาแบบเปิด (Open Forum) เป็นเวทีเปิดกว้างให้สาธารณะหรือผู้มีส่วนได้เสียทุกคนได้เข้าร่วมโดยไม่จำกัดคุณสมบัติของบุคคล มีนักวิชาการเป็นตัวกลางหรือเป็นประธานในที่ประชุม เช่น การจัดเวทีผู้แทนพบประชาชนของสถาบันส่งเสริมประชาธิปไตย การเปิดเวทีแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อต่างๆ เช่น อินเทอร์เน็ต หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น

⁵⁷ Nancy C. Roberts, *The Age of Direct Citizen Participation* (Routledge: The AEI Press, 2015), p. 50.

โทรทัศน์ วิชุกกระจายเสียง หรือการใช้วิธีการ Deliberative Polling ซึ่งเป็นการทำโพลที่ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและประมวลความคิดเห็นอย่างกว้างขวางก่อนที่จะตัดสินใจ การทำโพลนี้จึงเป็นกระบวนการปรึกษาหารืออย่างหนึ่งที่สามารถบ่งบอกได้ว่าประชาชนทั้งหมดคิดกับประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลอย่างไร⁵⁸

จากที่กล่าวมา จะพบว่าประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ มีความสำคัญอย่างยิ่งในยุคสมัยปัจจุบัน เนื่องจากการขยายพื้นที่ทางการเมืองโดยเปิดให้บุคคลที่มีความหลากหลายจากทุกกลุ่มในสังคมได้แสดงความคิดเห็น อภิปรายกันอย่างเต็มที่เพื่อให้ทุกฝ่ายมีโอกาสได้เรียนรู้ซึ่งกันและกันจนสามารถนำไปสู่การพิจารณาในวงกว้างของภาคประชาชน ซึ่งส่งผลให้ภาครัฐทราบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงนำมาสู่การกำหนดนโยบายการบริหารประเทศได้ แตกต่างจากการเลือกตั้งในรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสได้ถกเถียงหรือแสดงความคิดเห็น พิจารณาข้อดีข้อเสียของนโยบายต่างๆ ชักถามที่มาของนโยบายที่ภาครัฐนำเสนอ นโยบายของรัฐถูกคิดขึ้นจากคณะกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ในด้านต่างๆ แต่ปราศจากเสียงของประชาชนที่สะท้อนความต้องการที่แท้จริง นอกจากนี้ การใช้เหตุผลในกระบวนการปรึกษาหารือ เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนต้องแสดงทัศนคติโดยมีเหตุผลที่ดีมาสนับสนุนเพื่อประโยชน์ของทุกฝ่ายที่ยอมรับได้ เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเริ่มมาพิจารณาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมมากขึ้น มิใช่เป็นเหตุผลผลประโยชน์ส่วนตัวของคนใดคนหนึ่ง

ยิ่งไปกว่านั้นสิ่งที่ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแตกต่างจากระบบประชาธิปไตยรูปแบบอื่นคือ การประชุมเพื่อยอมรับเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งเพื่อหาข้อสรุป จะต้องมีการชั่งน้ำหนัก คำนึงถึงข้อดีข้อเสีย พิจารณาไตร่ตรองให้รอบคอบและถี่ถ้วนทุกแง่มุมเสียก่อน ข้อสรุปของกระบวนการปรึกษาหารือจึงไม่จำเป็นต้องมีการลงเสียงเป็นเอกฉันท์ เพียงแค่การปรึกษาหารือมีการใช้เหตุผลอย่างรอบคอบ แม้ข้อสรุปจะไม่เห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ก็ตาม การตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ ก็มีความชอบธรรมแล้ว ด้วยเหตุนี้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเป็นกลไกอย่างหนึ่งที่อยู่บนพื้นฐานความเคารพในความหลากหลายของบุคคลมากกว่าการรับฟังเสียงข้างมากในการตัดสินใจ การผ่านกระบวนการปรึกษาหารือที่น่าเชื่อถือและเป็นระบบนี้จะเป็นการสร้างคุณค่าของความคิดเห็นและการ

⁵⁸ พิชรี สิริธร, "การสร้างประชาธิปไตยแบบหารือ (deliberative democracy)" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2558. แหล่งที่มา: http://www.imageplus.co.th/demo/file_attach/other/08-12-30-3VPQE.pdf

ตัดสินใจ เพื่อให้เกิดข้อสรุปที่มีประสิทธิภาพและเสมอภาคมากที่สุดจนขนาดภาครัฐให้ความสำคัญ และทำให้ประชาชนมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อส่วนรวมโดยมองข้ามผลประโยชน์ส่วนตัวไป การสร้างกระบวนการปรึกษาหารือในรูปของภาคประชาสังคมนี้จึงเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งในเรื่อง การได้มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งหากได้สมาชิกที่มีความหลากหลาย ของกลุ่มผลประโยชน์และทำงานด้วยจิตอาสา คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญแล้ว การดำเนิน ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็จะมีคามเข้มแข็งและประสบความสำเร็จได้⁵⁹



⁵⁹ Seyla Benhabib, *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* (Princeton: Princeton University Press, 1996), p. 45.

บทที่ 3

แนวคิดเกี่ยวกับสภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่างประเทศ

ในบทนี้เป็นบทศึกษาว่าด้วยลักษณะขององค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือองค์กรอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงในต่างประเทศ บทนี้จะกล่าวถึง การปกครอง ภูมิหลัง และประวัติความเป็นมาขององค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม ที่มาของสมาชิกและวิธีการได้มาของสมาชิกของประเทศต่างๆ ที่แตกต่างกัน เพื่อที่จะนำมาวิเคราะห์ที่มาของสมาชิกและวิธีการได้มาของสมาชิกของแต่ละประเทศว่ามีที่มาเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร โดยในบทนี้จะศึกษาด้วยกัน 5 ประเทศ คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชาอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ สาธารณรัฐอิตาลี สาธารณรัฐเกาหลีใต้ และสาธารณรัฐเบลเยียม เนื่องจากทั้งห้าประเทศ ต่างก็มีภูมิหลังการปกครองของประเทศที่แตกต่างกัน บางประเทศปกครองประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ ในขณะที่บางประเทศมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ แต่ทั้งห้าประเทศมีองค์กรสภาพที่ปรึกษาที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลหรือรัฐสภาเหมือนกัน ต่างกันเพียงชื่อองค์กรที่ปรึกษา และโครงสร้างวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกของสภาพที่ปรึกษา ทั้งนี้เป็นไปตามบริบทของสภาพสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ อันเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของตน ด้วยเหตุผลที่มาและโครงสร้างของสมาชิกของแต่ละประเทศที่มีความหลากหลายและข้อสังเกตที่น่าสนใจของแต่ละประเทศแล้ว จึงนำมาเป็นส่วนวิเคราะห์ในบทนี้

3.1 สภาพเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งเขตการปกครอง ประกอบด้วย 18 มณฑล กระจายเป็น 96 จังหวัด และมีดินแดนโพ้นทะเลหลายแห่ง เช่น Guadeloupe, Martinique, New Caledonia, Crozet ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 (the Fifth Republic) มีระบอบการเมืองเป็นระบอบประชาธิปไตย ในรูปแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี ซึ่งตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นผู้นำในฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและเป็นประมุขแห่งรัฐ (Head of State) ส่วนตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีจะใช้อำนาจบริหารร่วมกับนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี สามารถถูกถอดถอนได้

โดยสภาผู้แทนราษฎรหรือ “สภาล่าง” ด้วยวิธีการลงมติไม่ไว้วางใจ เพื่อแสดงให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีจะต้องผ่านการสนับสนุนโดยเสียงส่วนมากของสภาผู้แทนราษฎร⁶⁰

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติของสาธารณรัฐฝรั่งเศสประกอบด้วย 2 สภา กล่าวคือ 1. สภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนทางเขตเลือกตั้ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ 5 ปี จำนวนสมาชิก 577 คน มีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและเป็นเสียงข้างมากในสภาซึ่งสามารถกำหนดการตัดสินใจของรัฐบาลได้ 2. วุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม กล่าวคือพลเมืองประเทศฝรั่งเศสที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะเลือกผู้แทนในระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า “คณะผู้เลือกตั้ง” ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาภาค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งสิ้น 145,000 คน จากนั้นคณะผู้เลือกตั้งจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสนั้นมีวาระดำรงตำแหน่ง 9 ปี ปัจจุบันมีจำนวนสมาชิก 319 คน ทั้งนี้ หาก 2 สภามีความเห็นแตกต่างกันในการพิจารณาร่างกฎหมาย สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจตัดสินใจสำหรับฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วย ศาลฎีกา ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ⁶¹

ด้านเศรษฐกิจและสังคม สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีขนาดของเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับที่ 5 ของโลก รองจากประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีน และเยอรมนี เป็นมหาอำนาจทางทหาร มีอาวุธนิวเคลียร์ เป็นแหล่งองค์ความรู้ด้านพลังงานทดแทน เทคโนโลยี พลังงานนิวเคลียร์ การพัฒนาการขนส่งระบบรางและรถไฟความเร็วสูง แต่ช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้เผชิญกับปัญหาและวิกฤติทางเศรษฐกิจ คือ ปรากฏการณ์ “ยูโร ซีอก” ซึ่งเป็นผลจากวิกฤติหนี้สินของประเทศในแถบกลุ่มยูโรโซนและการดำเนินนโยบายและการบริหารที่ผิดพลาดของรัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดีนิโกลาส์ซาร์โกซี ที่ไม่สามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจและการลงทุนของชาวต่างชาติได้ ประกอบกับปัญหาการว่างงานที่มีอัตราสูงและหนี้สาธารณะที่มีจำนวนมากทำให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสถูกลดความน่าเชื่อถือลง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลฝรั่งเศสยังคงเดินหน้าปฏิรูปในเชิงโครงสร้าง และสร้าง

⁶⁰ Philip E. Converse and Roy Pierce, *Political Representation in France* (Harvard: Harvard University Press, 1986), p. 34.

⁶¹ จุฑา สุภาพ สัจจิต บุญบงการ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาลัย และอรณี นวลสุวรรณ, *การเมืองการปกครองยุโรป* (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 54.

ความเป็นเอกภาพทางงบประมาณแบะร่วมมือกับภาคเอกชนที่มีความเข้มแข็ง และมีแนวคิดในการพัฒนาประเทศเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันให้หลุดพ้นจากปัญหาทางเศรษฐกิจที่ต้องเผชิญ⁶²

3.1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคมแก่รัฐบาลเป็นอำนาจหน้าที่ของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่รัฐบาลหรือประธานาธิบดีแต่งตั้งขึ้นเอง จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ละประเทศได้รับความเสียหายจากการทำสงครามเป็นอย่างมาก ทุกประเทศจึงต้องล้าวนฟื้นฟูและบูรณะประเทศ ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรก que เห็นความสำคัญที่จะต้องมืองค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำในทางเศรษฐกิจและสังคมแก่รัฐบาล⁶³ จึงได้จัดตั้งสภาเศรษฐกิจและสังคมเป็นประเทศแรกและได้มีการพัฒนาอย่างเรื่อยมาจนชื่อว่า สภาเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ สามารถแบ่งวิวัฒนาการออกเป็น 4 ช่วง⁶⁴ ดังนี้

ช่วงแรก สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ

แนวคิดในการตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเริ่มต้นจากการปฏิบัติเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยในช่วงศตวรรษที่ 18 กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลานี้เป็นช่วงการพัฒนาหลักการประชาธิปไตยที่แสดงออกผ่านการเลือกตั้งตามลำดับซึ่งต่อมาหลักการประชาธิปไตยได้มาใช้ในเรื่องเศรษฐกิจและสังคมเรื่อยมาถึงในศตวรรษที่ 19 ระหว่างปี ค.ศ.1884 และ ค.ศ.1901 มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการตั้งสหภาพและสมาคมขึ้นเพื่อเพิ่มความสำคัญในการก่อตั้งกลุ่มทางเศรษฐกิจและสังคมแทนองค์กรภาครัฐซึ่งองค์กรแรก que จัดตั้งคือ คณะกรรมการลักซ์มบูร์ส (Commission du Luxembourg) โดยผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการต้องได้รับการคัดเลือกจากภาครัฐ ด้วยเหตุนี้ทำให้

⁶² กนกศักดิ์ แก้วเทพ, ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ : แนวคิด ทฤษฎีแบบจำลองและตัวอย่างจริง (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 101.

⁶³ ทิวา เงินยวง, รูปแบบขององค์กรที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: สภาวิจัยแห่งชาติ, 2538), หน้า 33-34.

⁶⁴ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง สถานภาพ บทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบตามกฎหมายขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2557), หน้า 82.

องค์กรมีลักษณะเป็นองค์กรกลางภายใต้ความควบคุมของภาครัฐจนทำให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการเกิดความไม่ไว้วางใจจากประชาชน

ในปี ค.ศ. 1924-1940 รัฐบาลพันธมิตรฝ่ายซ้ายในขณะนั้นคือ Édouard Marie Herriot ได้ก่อตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมในขณะนั้น โดยให้สภาเศรษฐกิจแห่งชาติมีจำนวนสมาชิก 47 และ 94 คนสลับกันไปมาตามหลักการของการแต่งตั้ง “ตัวแทนองค์กร” โดยสมาชิกต้องเป็นสมาชิกของคณะมนตรีสหภาพแรงงาน นายจ้างและสมาชิกของสมาคมเกษตร และสมาชิกของสมาคมต่างๆ ตามคำเรียกร้องของสหภาพแรงงาน ในปี ค.ศ. 1925 ซึ่งสภาเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลคล้ายกับเป็นสภาที่ปรึกษาทางการค้า เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมและทำหน้าที่ในการประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศฝรั่งเศสเพื่อตอบสนองนโยบายสาธารณะของรัฐบาล

ในปี ค.ศ. 1936 สาธารณรัฐฝรั่งเศสอยู่ในช่วงผันผวนทางการเมืองและมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสังคมหลายฉบับ ทำให้จำนวนสมาชิก สถานภาพและหน้าที่ของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติเปลี่ยนแปลงใหม่ กล่าวคือ มีการกำหนดจำนวนสมาชิกของสภาเศรษฐกิจใหม่ขึ้นโดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรก คือ สภาสามัญ มีจำนวนสมาชิก 173 คน และสภากลุ่มอาชีพ มีการกำหนดกลุ่มอาชีพ 20-25 กลุ่มอาชีพ มีสมาชิกจำนวน 200-250 คน และได้บางประการในเรื่องที่ต้องให้คำแนะนำในประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญ เช่น ปัญหาการว่างงาน การให้เครดิตแรงงาน การจัดองค์กรของตลาดทางการเกษตร⁶⁵

นอกจากสภาเศรษฐกิจแห่งชาติจะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจแล้ว สภาเศรษฐกิจแห่งชาติยังทำหน้าที่ในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการทำงานหรือที่เรียกว่ากฎหมายสี่ปดาห์สี่สิบชั่วโมงซึ่งเป็นกฎหมายในการกำหนดชั่วโมงการทำงานขั้นต่ำต่อวันใน

⁶⁵ Organisation for European Economic Co-operation, *Economia Conditions in France* (1958), p. 25.

กฎหมายแรงงานฝรั่งเศสและยังวางหลักเกณฑ์การจ่ายค่าจ้างในวันหยุด และการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงานด้วย⁶⁶

เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ขึ้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสภายใต้การนำของรัฐบาลจอมพลเปตัง (Maréchal PÉTAIN) ได้ตัดสินใจเข้าร่วมในสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นผลให้ต้องรวมศูนย์ดำเนินการทางการเมืองทั้งหมดเป็นแห่งเดียว รัฐบาลจอมพลเปตังจึงได้ยุบสภาเศรษฐกิจแห่งชาติลงเพื่อให้ประเทศเกิดความไม่เป็นเอกภาพ

ช่วงที่สอง สภาเศรษฐกิจ

ในช่วง ค.ศ. 1946 – 1958 เป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองหลายประเทศเกิดความเสียหายจากการทำสงคราม ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่พยายามฟื้นฟูเศรษฐกิจให้กลับมาเหมือนเดิม ซึ่งหากย้อนไปในอดีตช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นช่วงหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส ขณะนั้นเกิดการแบ่งกลุ่มต่างๆ เป็น สมาคมลูกจ้าง สมาคมทางการค้า สมาคมวิชาชีพ นักบวช โดยทุกคนมีความเสมอภาคและเสรีภาพในความเป็นพลเมือง มีการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หลายประเทศประสบปัญหาความยากจนรวมทั้งประเทศฝรั่งเศสด้วย แต่การวางแผนการฟื้นฟูของประเทศฝรั่งเศสมีการวางแผนอย่างเป็นระบบโดยภาครัฐและภาคเอกชนมีทัศนคติไปในทางเดียวกัน⁶⁷ เนื่องจากต่างก็ตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ขณะเดียวกันก็ได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมศูนย์ความพยายามของทุกฝ่ายเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ภาครัฐและภาคเอกชนจึงหันหน้าเข้ามาร่วมมือกัน และมีความพยายามที่จะรวมกลุ่มกันทางสังคม เพื่อเป็นกลุ่มพลังขับเคลื่อนทางสังคม เช่น กลุ่มวิชาชีพ กลุ่มสตรี กลุ่มชรา โดยมีวัตถุประสงค์ให้มารวมกันเป็นกลุ่มการเมืองซึ่งขณะนั้นการรวมกลุ่มทางสังคมได้มีการรวมตัวกันจนมีความเข้มแข็งมากทำให้ประธานาธิบดีเดอโกล ผู้นำประเทศเล็งเห็นความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขับเคลื่อนด้านเศรษฐกิจจึงมีแนวคิดให้ผู้ประกอบการทุกคนและกลุ่มอาชีพทุกอาชีพควรมีตัวแทนของตนให้เข้ามามีอำนาจในการ

⁶⁶ Economic Social and Environmental, "Overview" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 19 กันยายน 2558. แหล่งที่มา: <http://www.lecese.fr>

⁶⁷ โฆเซิต บันเปียมรัฐ และเฉลิมศักดิ์ ระเบิดวงศ์, เอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนเศรษฐกิจ: กรณีตัวอย่างของการวางแผนเศรษฐกิจ (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 9.

วางแผนพัฒนาฟื้นฟูประเทศอันเป็นอำนาจในการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวความคิดดังกล่าว ถูกผลักดันเรื่อยมาจนเกิดองค์การที่ปรึกษาเศรษฐกิจขึ้นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 4 ปี ค.ศ.1946 ในมาตรา 25 โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีชื่อว่า “สภาเศรษฐกิจ” มีจำนวนสมาชิก 164 คนโดยสภาเศรษฐกิจนี้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและเสนอแนะความเห็นตามกรอบอำนาจของเศรษฐกิจ รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นกฎหมายบางฉบับที่ต้องให้สภาเศรษฐกิจให้ความเห็นก่อนที่รัฐสภาจะทำการพิจารณา⁶⁸

ในช่วงแรกของการดำเนินงานสภาเศรษฐกิจประสบปัญหาอันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางด้านการดำเนินงานของสหภาพผู้ใช้แรงงาน⁶⁹ กล่าวคือ มีบุคคลที่เป็นตัวแทนสหภาพผู้ใช้แรงงานจำนวนหนึ่งขณะนั้นมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล และผู้นำเศรษฐกิจในขณะนั้นคือ นายเลอง จูโอ (Léon JOUHAUX) ได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำสหภาพแรงงานซึ่งเป็นกลุ่มสหภาพแรงงานคอมมิวนิสต์เก่า จึงได้มีการลดองค์ประกอบของสมาชิกในสภาเศรษฐกิจเหลือเพียง 148 คนเท่านั้น

การดำเนินงานของสภาเศรษฐกิจในระยะแรกได้เน้นไปในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กล่าวคือมีการเสนอร่างกฎหมายและเอกสารคำแนะนำที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และได้มีการรวมตัวกันกับกลุ่มประเทศยุโรปในด้านต่างๆ จนเกิดความร่วมมือทางวิชาการในหลากหลายด้าน เช่น ความร่วมมือทางการเมือง วิทยาศาสตร์ สังคม อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ทำให้สะท้อนความต้องการขององค์กรในรูปแบบที่ปรึกษาเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น

ช่วงที่สามสภาเศรษฐกิจและสังคม

ในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1960 – 2008 ภายใต้การนำของนายพล เดอโกล์ เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากสาธารณรัฐที่ 4 มาเป็นสาธารณรัฐที่ 5 นายพลเดอโกล์เป็นผู้มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงสภาที่สองหรือวุฒิสภาขึ้น กล่าวคือ เดอโกล์ได้แก้ไขกฎหมายให้วุฒิสภามีที่มาจากสมาชิกวุฒิสภาและจากตัวแทนซึ่งมาจากแต่ละท้องถิ่นและจากผู้ที่มีส่วนสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่ง

⁶⁸ พิเศษ กัณธิพิย์, "มิติทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 137-139.

⁶⁹ ทิวา เงินยวง, *กฎหมายเศรษฐกิจ*, หน้า 94-95.

แนวความคิดของเดอโกล์นี้นำมาสู่การบัญญัติสภาเศรษฐกิจและสังคมในร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ในมาตรา 69-71 ดังนี้⁷⁰

มาตรา 69 ในกรณีที่รัฐบาลร้องขอ สภาเศรษฐกิจและสังคมต้องให้ความเห็นเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐกำหนดหรือร่างรัฐฎีการวมทั้งร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาที่ได้เสนอต่อสภาเศรษฐกิจและสังคม

สมาชิกรัฐสภาเศรษฐกิจและสังคมคนใด คนหนึ่งอาจได้รับการมอบหมายจากสภาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อไปชี้แจงต่อที่ประชุมของสภาใดสภาหนึ่งถึงความเห็นของสภาเศรษฐกิจและสังคม

มาตรา 70 รัฐบาลอาจขอความเห็นจากสภาเศรษฐกิจและสังคมในปัญหาที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจหรือสังคมได้ แผนงานทุกแผนงานหรือร่างกฎหมายทุกฉบับที่มีลักษณะเกี่ยวกับการวางแผนทางเศรษฐกิจหรือสังคมต้องนำเสนอสภาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อขอความเห็น

มาตรา 71 องค์ประกอบของสภาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า บทบาทหน้าที่ของสภาเศรษฐกิจและสังคมได้เพิ่มเติมจากสภาเศรษฐกิจโดยเพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายบริหารให้มีการทำงานที่มีความใกล้ชิดกัน กล่าวคือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมให้ความเห็นเสียก่อน⁷¹ นำไปประกาศใช้เพื่อให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นแผนสำคัญในการพัฒนาประเทศได้รับการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญอย่างรอบด้านเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเกิดดุลยภาพระหว่างการเกิดอัตราการจ้างงานอย่างเต็มที่และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่องค์ประกอบที่มาของจำนวนสมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคม รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้รัฐสภาออกรัฐบัญญัติเพื่อรองรับเกี่ยวกับองค์ประกอบ รายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและ

⁷⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541), หน้า 19.

⁷¹ พรรณราย ชันธกิจ, บทบาทและหน้าที่ขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 160.

กระบวนการ เพื่อให้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน นอกจากนี้ในช่วงเปลี่ยนผ่านของรัฐธรรมนูญเกิดการปฏิรูปองค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมโดยมีการเสนอร่างกฎหมายปฏิรูปสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม ลงวันที่ 29 เมษายน ค.ศ.1969⁷²ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการรวบรวมภารกิจของวุฒิสภาและสภาเศรษฐกิจและสังคมเข้าด้วยกัน อย่างไรก็ตามกฎหมายปฏิรูปสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมไม่ผ่านการออกเสียงประชามติจากประชาชน แนวความคิดในการรวบรวมสภาเศรษฐกิจและสังคมและวุฒิสภาก็จึงตกไป

ช่วงที่สี่ สภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

ตั้งแต่ปี ค.ศ.2008 เรื่อยมา สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีแนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เรื่อยมาเห็นได้ชัดจากความต้องการในการปฏิรูปสภาเศรษฐกิจและสังคมโดยผ่านการแก้ไขกฎหมายของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมในปี ค.ศ. 2008 ถึง ค.ศ. 2010 ปรากฏในการประกาศใช้บังคับรัฐบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญลงวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ได้เปลี่ยนชื่อจากสภาเศรษฐกิจและสังคมเป็น “สภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม”⁷³เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีองค์ประกอบสมาชิกจำนวน 233 คน นอกจากนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติเรื่องการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิก กล่าวคือให้สมาชิกประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนรวมถึงนักเรียนและคุณสมบัติด้านอายุของสมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคมจาก 25 ปี เป็น 18 ปี เพื่อเปิดโอกาสให้เด็กมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่สภา รวมถึงบัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของสตรีซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 7 ของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสภาเศรษฐกิจและสังคมและสิ่งแวดล้อมโดยให้คำนึงสัดส่วนระหว่างสมาชิกเพศชายและหญิง

ปัจจุบันกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญลงวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 2010 ได้กำหนดให้สมาชิกของสภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 233 คน มาจากกลุ่มทาง

⁷² Republic Francaise Textes Constitutifs, Conseil Economique Et Social Et Peglement Interieur (Paris: n.p., 1998), pp. 10-11.

⁷³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 103.

เศรษฐกิจและสังคม 140 คน กลุ่มผู้แทนเกี่ยวกับกิจกรรมสังคม ดินแดนโพ้นทะเล และวิถีชีวิตชุมชน 60 คน และกลุ่มที่มีลักษณะปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม 33 คน

เนื่องจากสภาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส เริ่มต้นก่อตั้งจากสมาชิกที่มาจากการเรียกร้องของกลุ่มแรงงานในช่วงเกิดวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ ต่อมาได้พัฒนาและขยายการรวมกลุ่มมากขึ้น จึงเกิดความพยายามในการที่จะสนับสนุนการรวมกลุ่มทางสังคมเพื่อเป็นกลุ่มพลังในการขับเคลื่อนทางสังคมของสมาชิกกลุ่มต่างๆ เช่น มีการรวมกลุ่มตามอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มพยาบาล กลุ่มวิศวกร กลุ่มเกษตรกร หรือ การรวมกลุ่มตามสถานภาพ เช่น การรวมกลุ่มสตรีและกลุ่มชรา การรวมกลุ่มลักษณะนี้เพื่อให้กลุ่มทางสังคมนี้กลายเป็นกลุ่มทางการเมืองที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลดำเนินกิจการบริหารราชการแผ่นดินไปแล้วเกิดปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลมักขอความเห็นจากสภาเศรษฐกิจและสังคมเสมอ และในทางปฏิบัติและวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสแล้วพบว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อความเห็นและคำแนะนำของสภาเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก จึงถือว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นสภาที่ 3 ทำหน้าที่เป็นคลังสมองทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและเป็นผู้สร้างความเห็นพ้องต้องกันให้เกิดขึ้นในสังคม ประกอบกับสถานะของสภาเศรษฐกิจและสังคมเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมีบทบาทอย่างสูงในการกำหนดนโยบาย กรอบและทิศทางการวางแผนเศรษฐกิจของประเทศ⁷⁴ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคมจะต้องเสนอต่อสภาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพิจารณาก่อนอภิปรายในรัฐสภาทุกครั้ง ทำให้สะท้อนให้เห็นความสำคัญของสภาเศรษฐกิจและสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีบทบาทอย่างมากในการนำไปสู่ทิศทางการพัฒนาประเทศของสาธารณรัฐฝรั่งเศส⁷⁵

⁷⁴ พรรณราย ชันธกิจ, สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม สาธารณรัฐฝรั่งเศส ต้นแบบสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: กลไกการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะและการวางแผน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2549), หน้า 60-61.

⁷⁵ เฉลิมศักดิ์ ระเบิดวงค์ และโฆษิต ปันเปี่ยมรัชฎ์, กรณีตัวอย่างของการวางแผนเศรษฐกิจ, หน้า 918

3.1.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

บทบัญญัติมาตรา 71 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ได้บัญญัติถึงองค์ประกอบรวมทั้งหลักเกณฑ์ที่มาของสมาชิกสภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ⁷⁶ ซึ่งปัจจุบันกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญลงวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 2010 ได้กำหนดสมาชิกรวมไว้ทั้งหมด 233 คน โดยมาจาก 3 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจและสังคมมีจำนวน 140 คน กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มการประกอบอาชีพและชุมชน 60 คน กลุ่มสามเป็นกลุ่มสมาชิกที่มีลักษณะปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม 33 คน⁷⁷

กลุ่มที่ 1 ผู้แทนจากกลุ่มภาคเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 140 คน จากกลุ่มย่อยต่างๆ ดังต่อไปนี้⁷⁸

- 1.1 ผู้แทนของพนักงานที่มีรายได้ประจำ จำนวน 69 คน
- 1.2 ผู้แทนของอุตสาหกรรมพาณิชย์กรรมและการบริการภาคเอกชน จำนวน 27 คน
- 1.3 ผู้แทนของเกษตรกรและกิจการการเกษตร จำนวน 20 คน
- 1.4 ผู้แทนของช่างฝีมือ จำนวน 10 คน
- 1.5 ผู้แทนของผู้ประกอบอาชีพอิสระ จำนวน 4 คน
- 1.6 บุคคลที่เป็นผู้มีประสบการณ์ในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งมาจากรัฐวิสาหกิจและตัวแทนผู้ซึ่งประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศสในต่างประเทศ

กลุ่มที่ 2 ผู้แทนจากภาคสังคม ชุมชนและท้องถิ่น โดยผู้แทนจากภาคสังคม ชุมชนและท้องถิ่นประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 60 คน⁷⁹ จากกลุ่มย่อยต่างๆ ดังต่อไปนี้

⁷⁶ มาตรา 71 บัญญัติว่า “องค์ประกอบของสภาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

⁷⁷ รัฐธรรมนูญ Les Organisations représentées ลงวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 2010

⁷⁸ Economic Social and Environmental, "Overview" [ออนไลน์].

⁷⁹ Ibid

2.1 ผู้แทนของเศรษฐกิจนอกภาคการเกษตร สหกรณ์และกลุ่มความร่วมมือนอกภาคเกษตร จำนวน 8 คน

2.2 ผู้แทนของสหกรณ์ความร่วมมือทางการผลิตทางการเกษตรและการแปรรูป จำนวน 4 คน

2.3 ผู้แทนของสมาคมครอบครัว จำนวน 10 คน

2.4 ผู้แทนของกลุ่มสมาคมและมูลนิธิ จำนวน 8 คน

2.5 ผู้แทนของกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โพนทะเลและเขตการปกครองนวลคาเลโดนี (Nouvelle-Calédonie) จำนวน 11 คน

2.6 ผู้แทนของเยาวชนและนักเรียน จำนวน 4 คน

2.7 บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีคุณสมบัติเป็นผู้มีประสบการณ์ในก้านสังคม วัฒนธรรม การกีฬา วิทยาศาสตร์ ในภาคสวัสดิการทางสังคมที่อยู่อาศัย หรือประกอบกิจกรรมใดๆ เพื่อประโยชน์ของผู้พิการหรือผู้เกษียณอายุจำนวน 15 คน

กลุ่มที่ 3 ผู้แทนจากภาคการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 33 คน⁸⁰มาจากกลุ่มย่อยต่างๆ ดังนี้

3.1 ผู้แทนของสมาคมและมูลนิธิที่ดำเนินงานในด้านอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำนวน 18 คน

3.2 บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นผู้บริหารบริษัทที่การดำเนินกิจกรรมในด้านนี้อย่างน้อย 3 บริษัท จำนวน 15 คน

เมื่อสมาชิกมีจำนวน 233 คนครบถ้วนแล้ว สมาชิกจะถูกแบ่งออกเป็น 18 กลุ่มตามภูมิหลัง ที่มา และความเชี่ยวชาญ การจัดแบ่งเป็น 18 กลุ่มนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นเวทีดำเนินกิจกรรม เสวนา แลกเปลี่ยนมุมมองและความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ รวมทั้งส่งตัวแทนของสมาชิกไปร่วมกับ

⁸⁰ Ibid

กลุ่มอื่นๆ ที่มีขอบเขตหน้าที่เกี่ยวกับสาขาของตน การแบ่งกลุ่มสมาชิกตามประสบการณ์และภูมิหลัง 18 กลุ่ม⁸¹ มีดังนี้

- (1) กลุ่มสหภาพ CFDT Trade Union Group
- (2) กลุ่มสหภาพ CFE-CGC Trade Union Group
- (3) กลุ่มสหภาพ CFTC Trade Union Group
- (4) กลุ่มสหภาพ CGT-FO Trade Union Group
- (5) กลุ่มสหภาพ CGT Trade Union Group
- (6) กลุ่มการเกษตร Agriculture Group
- (7) กลุ่มอุตสาหกรรมช่างฝีมือ Craft Industry Group
- (8) กลุ่มกิจกรรมโพ้นทะเล Overseas Group\
- (9) กลุ่มสหกรณ์ Cooperation Group
- (10) กลุ่มกองทุนรวม Mutual Group
- (11) กลุ่มสมาคม Association Group
- (12) กลุ่มวิสาหกิจ Enterprise Group
- (13) กลุ่มเยาวชน นักเรียน นักศึกษา Student Bodies and Youth Movements Group
- (14) กลุ่มผู้ได้รับการรับรองวิชาชีพ Qualified Individuals Group
- (15) กลุ่มวิชาชีพอิสระ Liberal Professions Group

⁸¹ สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาเปรียบเทียบสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับองค์กรที่ปรึกษาหรือองค์กรคล้ายคลึงในต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554), หน้า 54.

(16) กลุ่มสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ Environment and Nature Group

(17) Union National des Association Familiales (UNAF) Group

(18) Union National des Syndicats Autonomes (UNSA) Group

จากการแบ่งกลุ่มที่มาของสมาชิกเป็น 18 กลุ่มดังกล่าว พบว่า สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมทั้ง 233 คน มาจากกลุ่มที่มีความหลากหลายทางสังคมแต่ละอาชีพ ซึ่งสะท้อนถึงความเป็นตัวแทนในการให้คำปรึกษาในทุกด้านอย่างครอบคลุม โดยมีประธานสภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมมาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกทั้งหมดในการประชุมสมาชิกครั้งแรก

นอกจากองค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมว่าด้วยเรื่องที่มาของสมาชิกแล้ว ยังมีคณะกรรมการบริหารซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 18 คนมาจากการเลือกตั้งหรือจากตัวแทนกลุ่มสมาชิก 18 กลุ่ม กลุ่มละ 1 คน⁸²

คณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหารงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 19 คน โดยเลือกตั้งโดยตรงจากกลุ่มอาชีพ 18 กลุ่มอาชีพ กลุ่มละ 1 คน และเลือกประธานกรรมการบริหารสภาที่ปรึกษาอีก 1 คนในคราวเดียวกัน ซึ่งมีองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารดังนี้

1. ประธานคณะกรรมการบริหาร 1 คน
2. รองประธานกรรมการบริหาร 6 คน
3. ผู้ไต่สวน ในกรณีเกี่ยวกับการพิจารณาจัดทำงบประมาณ 2 คน
4. เลขานุการคณะกรรมการบริหาร 4 คน
5. กรรมการ จำนวน 6 คน

⁸² Ibid

การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมนั้นจะดำเนินงานโดยประธาน คณะกรรมการบริหารงานเป็นผู้เรียกประชุม หรือการร้องขอประชุมโดยสมาชิกจำนวนครึ่งหนึ่งของ จำนวนคณะกรรมการ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ของสภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้รับคำร้องขอที่รัฐบาลร้อง ขอให้ทำการศึกษา จากนั้นคณะกรรมการบริหารจะส่งคำร้องนั้นไปยังส่วนงานที่เกี่ยวข้องเพื่อ ทำการศึกษาภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจตัดสินใจตั้ง คณะกรรมการร่วมขึ้นชั่วคราวขึ้นได้หากงานที่ศึกษามีส่วนเกี่ยวข้องกันหลายส่วนงาน นอกจากนี้ การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมที่มีคณะกรรมการบริหารเป็นส่วน ดำเนินงานแล้ว ยังมีการตั้ง “คณะทำงาน” ที่เป็นตัวขับเคลื่อนการปฏิบัติงานของสภาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วย

คณะทำงาน

ภายหลังจากคณะกรรมการบริหารได้รับเรื่องหรือร้องขอจากรัฐบาลหรือประชาชนแล้ว จะมีการตั้งคณะทำงานย่อยๆ ซึ่งเป็นรูปแบบการจัดองค์การมาตรฐานภายใต้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยแต่ละคณะประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 27 – 30 คน แต่งตั้งโดยข้อเสนอของกลุ่มอาชีพต่างๆ จากนั้นสมาชิกของแต่ละคณะทำงานจะเป็นผู้ออกเสียงเลือกตั้งประธานและรอง ประธานคณะทำงานที่ตนสังกัด ทั้งนี้ คณะทำงานมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานการศึกษา และร่าง ข้อเสนอแนะในสาขาที่รับผิดชอบตามกฎหมาย คณะทำงานจะแบ่งออกเป็น 9 คณะด้านหลักๆ ดังนี้

1. คณะทำงานด้านการจัดการที่ยั่งยืนของอาณาเขตปกครอง (The Section for Sustainable Management of Territories) รับผิดชอบเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การพัฒนาใน ภูมิภาค การวางแผนและจัดการที่ดินรวมถึงในเรื่องท้องถิ่น การวางผังเมือง สาธารณประโยชน์ต่างๆ เช่น คมนาคม การท่องเที่ยว เป็นต้น

2. คณะทำงานด้านเศรษฐกิจและการเงิน (The Section for Economy and Finance) รับผิดชอบด้านนโยบายเศรษฐกิจและการเงิน รายงานสถานะการเงิน ความเจริญเติบโตของรายได้ ประชาชาติและการกระจายความเจริญเติบโต สารสนเทศด้านเศรษฐกิจและการเงิน การออม สินเชื่อ ระบบธนาคาร ประกันภัย รวมถึงการคลังสาธารณะและภาษี

3. คณะทำงานด้านการศึกษา วัฒนธรรม และการสื่อสาร (The Section for Education, Culture and Communication) รับผิดชอบในด้านการแนะแนว ฝึกอบรม การวิจัย การเป็นพลเมือง สิทธิในการเข้าถึงบริการ รวมถึงด้านวัฒนธรรมและกีฬา

4. คณะทำงานด้านสิ่งแวดล้อม (The Section for Environment) ดูแลตั้งแต่เรื่องการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ ความหลากหลายทางระบบนิเวศ พลังงาน การให้ความสำคัญและปกป้องสิ่งแวดล้อมรวมถึงการบรรเทาความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพที่อยู่อาศัย

5. คณะทำงานด้านการเกษตร การประมง และอาหาร (The Section for Agriculture, Fisheries and Food) รับผิดชอบด้านการเกษตรตลอดจนเศรษฐกิจสังคมด้านการเกษตรรวมถึงการผลิตทางการเกษตรที่ไม่ใช่อาหาร ประมงน้ำลึก การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การป่าไม้

6. คณะทำงานด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (The Section for Economic Activities) รับผิดชอบด้านวัตถุดิบ อุตสาหกรรมการค้า งานฝีมือ บริการ การบริโภค รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภค การแข่งขันและนวัตกรรมทางเทคโนโลยี

7. คณะทำงานด้านยุโรปและการระหว่างประเทศ (The Section for European and International Affairs) รับผิดชอบด้านความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคี ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การอพยพย้ายถิ่นฐาน

8. คณะทำงานด้านกิจการสังคมและสุขภาพ (The Section for Social Affairs and Health) ดูแลอัตราของประชากร ครอบครัว หลักประกันสุขภาพ สิทธิในการได้รับบริการทางสาธารณสุข กิจกรรมทางสังคม ความสมานฉันท์ และคนชายขอบ

9. คณะทำงานด้านแรงงานและการจ้างงาน (The Section for Labor and Employment) รับผิดชอบแรงงานสัมพันธ์ นโยบายการจ้างงาน อัตราการว่างงาน การโยกย้าย เปลี่ยนสภาพการทำงาน สิทธิของลูกจ้างประจำไม่ประจำ รวมถึงการฝึกอาชีพ

นอกจากนี้ รัฐบาลอาจตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 72 คน เข้าร่วมกับคณะทำงานต่างๆ เป็นการเฉพาะกิจโดยมีกำหนดเวลาแน่นอนเพื่อช่วยเสริมความเชี่ยวชาญให้แก่คณะทำงาน ซึ่งแต่ละคณะทำงานจะมีสมาชิกเฉพาะกิจได้ไม่เกิน 8 คน สมาชิกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒินี้จะทำหน้าที่ร่วมกับ

สมาชิกสภาและสามารถลงมติเกี่ยวกับรายงานการศึกษาได้ แต่จะไม่สามารถลงมติเกี่ยวกับร่างข้อเสนอดี

การจัดโครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานสนับสนุนองค์กรที่ปรึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนี้ นอกจากมีคณะกรรมการบริหาร คณะทำงานแล้ว ยังมีสำนักงานสภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานในการผลักดันการทำงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมให้ลุล่วงได้

สำนักงานสภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานสภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมมีเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสิ้น 145 คน มีเลขาธิการสำนักงานสภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นหัวหน้าในส่วนสำนักงานรับผิดชอบในงานธุรการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม สามารถเข้าร่วมประชุมสภาที่ปรึกษาและคณะทำงานได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ เลขาธิการสำนักงานได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลโดยคำแนะนำของคณะกรรมการบริหารสภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของประธานสภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เตรียมและดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางการตัดสินใจของคณะทำงาน และจัดการให้เป็นไปตามมติของสภาประสานงานโดยตรงกับคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยการบริหารแบ่งออกเป็น 4 ฝ่าย⁸³ คือ

1. ฝ่ายบริหารและการเงิน ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการทำงานของสภาที่ปรึกษาในเรื่องต่างๆ เช่น เทคโนโลยี ความปลอดภัย และเรื่องทั่วไป
2. ฝ่ายกฎหมายและเศรษฐกิจ ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษา ในเรื่องการค้นคว้าวิจัย และประสานงานกับสมาชิกสภาที่ปรึกษา

⁸³ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานผลการดำเนินการประจำปี พ.ศ. 2549 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550), หน้า 200.

3. ฝ่ายการต่างประเทศ ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันในสหภาพยุโรป

4. ฝ่ายประชาสัมพันธ์องค์กรทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข่าวสาร และเผยแพร่ภารกิจของสภาที่ปรึกษาไปยังประชาชน

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาของการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้ว พบว่าประการสำคัญที่ทำให้องค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจของฝรั่งเศสมีความเข้มแข็งคือเป็นสภาที่เกิดจากการรวมตัวกันของลูกจ้างในการเรียกร้องความเป็นธรรมเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งขณะนั้นเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก ทุกฝ่ายจึงจำเป็นต้องหันหน้าเข้าหากันเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ทำให้การรวมตัวกันของลูกจ้างในขณะนั้นมีความเข้มแข็ง จนต่อมาพัฒนาการรวมตัวกันของกลุ่มอาชีพ เป็นสภาที่เป็นตัวแทนของสาขาอาชีพหลักทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกลุ่มอาชีพและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดและทบทวนนโยบายสาธารณะต่างๆของภาครัฐ การรวมตัวกันอย่างเป็นทางการหนึ่งเดียวตั้งแต่เริ่มต้นทำให้ต่อมากลายเป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็ง และรับทราบปัญหาที่แท้จริงด้านเศรษฐกิจของประเทศ สามารถทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในเรื่องเศรษฐกิจและสังคมได้เป็นอย่างดี จนในที่สุดกลายเป็นองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือประชาชนให้ความไว้วางใจในการทำหน้าที่ขององค์กรถึงขนาดที่การให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลนั้น รัฐบาลต้องเชื่อและนำไปปฏิบัติตาม มิฉะนั้นรัฐบาลจะไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นสภาที่ 3 ที่มีความสำคัญเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา⁸⁴

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้ สมาชิกของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีทั้งหมด 233 คน ประกอบไปด้วย 3 กลุ่ม คือ กลุ่มด้านเศรษฐกิจและสังคม มีสมาชิก 140 คน กลุ่มของสังคม ดินแดนและชุมชน มี 60 คน และกลุ่มด้านสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ธรรมชาติ มีสมาชิก 33 คน โดยกฎหมายประกอบ

⁸⁴ จุฑามาศ แก้วจุลกาญจน์, แนวความคิดและการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 28-30.

รัฐธรรมนูญ ให้สมาชิกทั้ง 233 คน มาจาก 18 กลุ่มอาชีพซึ่งมีความหลากหลายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า สมาชิกของแต่ละกลุ่มมาจากตัวแทนของกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ ซึ่งตัวแทนกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ ก็มาจากการเลือกกันเองของสมาชิกทุกคนของแต่ละสาขาอาชีพ ซึ่งเป็นกระบวนการคัดเลือกกันเองของภาคเอกชน นอกจากนี้ยังมีตัวแทนของภาคประชาสังคม เช่น ผู้แทนของสมาคมและมูลนิธิ ซึ่งมีที่มาจากการคัดเลือกกันเองของสมาคมและมูลนิธิต่างๆ รวมถึงตัวแทนนิสิต นักศึกษา ซึ่งเป็นอนาคตของชาติในอนาคต การเป็นตัวแทนของกลุ่มที่มีความหลากหลายนี้ สะท้อนให้เห็นว่าเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนในหลากหลายสาขาอาชีพและกิจกรรมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน โดยสมาชิกทุกคนที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพก็จะมีบทบาทเท่าเทียมกันทุกคนในสภา ด้วยเหตุนี้ทำให้สภาที่ปรึกษาเป็นแหล่งรวมองค์ความรู้ทางด้านเศรษฐกิจสังคม หลายๆ ประเทศได้นำแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาของฝรั่งเศสนี้ไปใช้จัดตั้งกับประเทศตนเอง จนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสกลายเป็นองค์กรที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศต้นแบบในการริเริ่มแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในด้านเศรษฐกิจและสังคม

3.2 สภาสังคมและเศรษฐกิจแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์

ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ หรือที่มักเรียกกันว่า ฮอลแลนด์ (Holland) เป็นประเทศในแถบยุโรปตะวันตก เมื่อคำนวณอัตราส่วนระหว่างพื้นที่และจำนวนประชากรแล้ว พบว่า เป็นประเทศที่มีขนาดเล็ก จำนวนประชากรต่อ 1 พื้นที่มีความหนาแน่นมาก

การปกครองในราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ไม่เพียงแต่มีอำนาจในเชิงพิธีการเท่านั้น แต่ยังมีพระราชอำนาจด้านการเมืองที่เป็นประเพณีที่สืบทอดกันมา คือ ทรงมีพระราชอำนาจเป็นผู้สรรหานายกรัฐมนตรี เนื่องจากระบบการเลือกตั้งในราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์เป็นระบบเขตเดียวทั้งประเทศ ทำให้ไม่มีพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในสภา จึงต้องมีการเจรจาระหว่างพรรคการเมืองเพื่อตั้งรัฐบาลและผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้ การปกครองของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ได้แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายอำนาจบริหาร มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ

ประชาชนและมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดและดำเนินนโยบายบริหารประเทศตามความไว้วางใจของ รัฐสภา อำนาจนิติบัญญัติ ประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภา มีสมาชิกจำนวน 75 คน มาจากการ เลือกตั้งโดยอ้อมสภาจังหวัด 12 แห่ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบหรือ ยับยั้งร่างกฎหมายที่ถูกร่างเสนอโดยสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกจำนวน 150 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีอำนาจในการเสนอร่าง กฎหมาย นอกจากรัฐสภาที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว ยังมีอีกสภาที่เรียกว่า “สภาแห่งรัฐ” (Council of state) ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับนโยบายของ รัฐบาล และเป็นองค์กรที่ปรึกษาด้านกฎหมาย โดยคณะรัฐมนตรีจะปรึกษาหารือเกี่ยวกับร่าง กฎหมายก่อนที่จะนำเสนอเข้าสู่รัฐสภา ส่วนอำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่ใช้ถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร มีความเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่ออำนาจใดๆ ทั้งสิ้น ฝ่ายตุลาการ แบ่งศาลออกเป็น 2 ประเภท คือ ศาลยุติธรรม ประกอบไปด้วยศาลแพ่งพิจารณาคดีแพ่งและศาลอาญาพิจารณาคดีอาญา และศาลปกครองดูแลเรื่องการใช้อำนาจรัฐ⁸⁵

ด้านเศรษฐกิจและสังคม ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์มีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 16 ของโลก เป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรเป็นอันดับ 2 ของโลก รองจากประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งสภาพ เศรษฐกิจที่ดีเช่นนี้เป็นผลมาจากการเพิ่มอัตราการส่งออกและผลผลิตในภาคอุตสาหกรรม ทำให้ สถานะทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งและมีเสถียรภาพ อย่างไรก็ตาม ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ยังมีปัญหา ในเรื่องดัชนีการบริโภคภายในประเทศซึ่งมีอัตราที่ต่ำลง และปัญหาการพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป ของตลาดแรงงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและการใช้จ่ายของผู้บริโภคในประเทศ ทำให้ รัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญในเรื่องอัตราการจ้างงาน จึงกำหนดนโยบายในการป้องกันการลดจำนวน แรงงานฝีมือของบริษัทห้างร้าน โดยการว่าจ้างแรงงานฝีมือหรือนักวิจัยค้นคว้าจากบริษัทต่างๆ ให้เข้า มาทำงานร่วมกับมหาวิทยาลัย สถาบันการค้นคว้าวิจัยต่างๆ เพื่อให้ภาคธุรกิจสามารถอยู่ในภาวะที่ สามารถแข่งขันกับต่างชาติได้ภายหลังภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ประกอบกับรัฐบาลให้ความสำคัญต่อการ วิจัยและการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในระยะยาว เพื่อรองรับคนว่างงานให้มียังงานทำ ด้วยเหตุนี้หน่วยงาน

⁸⁵ Rudy B. Andeweg and Galen A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands* (London: Palgrave Macmillan, 2005), p. 52.

ในเชิงการให้คำปรึกษาแก่ภาครัฐจึงมีความสำคัญในการให้ข้อเสนอแนะหรือข้อมูลในเรื่องการคงไว้ซึ่งอัตราการจ้างงานและการเปลี่ยนผ่านเพื่อพัฒนาประเทศในระยะยาวอย่างยั่งยืน⁸⁶

3.2.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์

ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศเนเธอร์แลนด์อยู่ในช่วงการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ในสภาการเมืองได้มีการอภิปรายประเด็นการจัดระเบียบสังคมและเศรษฐกิจโดยเน้นการอภิปรายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบาทภาครัฐและองค์กรทางสังคมที่จะเข้ามาเป็นผู้มีบทบาทในเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการอภิปรายกันจนเกิดความคิดเห็นที่แตกต่างกันของ ๒ พรรคการเมือง ฝ่ายแรกเป็นฝ่ายคาทอลิก (Catholic KVP) มีความเห็นว่าการแก้ปัญหาเศรษฐกิจควรปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด รัฐหรือองค์กรอื่นใดไม่ควรเข้าไปชี้นำไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ในขณะที่พรรคฝ่ายสังคมนิยมประชาธิปไตย (social-democratic PvdA) เห็นว่า มีความจำเป็นที่รัฐบาลควรเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลเศรษฐกิจหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน และประกันสังคม หรือประสานความร่วมมือกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอยวิกฤติเศรษฐกิจที่เคยเกิดขึ้นในช่วงปี 1930 ท้ายสุดทั้งสองฝ่ายได้มีเจรจาทหาทางประนีประนอมจนได้ข้อยุติร่วมกันว่า ให้จัดตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นในรูปแบบของบรรษัทนิยม (corporatist model) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นตัวแทนจากสหภาพแรงงานและองค์กรนายจ้าง ทุกองคร์ที่จัดตั้งขึ้นในประเทศ ประกอบกับขณะนั้นแนวความคิดในการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสได้แผ่ขยายมายังประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ใกล้เคียงกับฝรั่งเศส ประเทศเนเธอร์แลนด์จึงได้จัดตั้งรูปแบบองค์กรที่ปรึกษาขึ้นภายใต้ชื่อว่า สภาสังคมและเศรษฐกิจ (The Social Economic Council of the Netherlands (SER)^X หรือภาษาดัตช์ชื่อว่า The Sociaal-Economische Raad ในปี ค.ศ. 1950 ภายใต้กฎหมายชื่อว่าพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรอุตสาหกรรม (Industrial Organization Act)⁸⁷

⁸⁶ สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาเปรียบเทียบสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับองค์กรที่ปรึกษาหรือองค์กรคล้ายคลึงในต่างประเทศ, หน้า 54.

⁸⁷ P.H.M. Gerver and E.H. Hondius Jeroen M.J. Chorus, *Introduction to Dutch Law* (The Netherlands: Kluwer Law International, 2006), p. 488.

ในช่วง 1950-1970 เป็นช่วงก่อตั้งองค์กรระยะแรก การดำเนินงานขององค์กรมาจากการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ สหภาพแรงงาน และองค์กรนายจ้าง การดำเนินงานของสภาสังคมและเศรษฐกิจจึงประสบความสำเร็จอย่างมากเพราะสามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจนประเทศเนเธอร์แลนด์มีระดับการเติบโตของเศรษฐกิจดีขึ้น ในปี 1970 เป็นต้นมา เกิดข้อขัดแย้งทางการเมืองมากขึ้น ประกอบกับประเทศเนเธอร์แลนด์ประสบปัญหาเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากวิกฤติราคาน้ำมัน จนสภาพที่ปรึกษาไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ สภาที่ปรึกษาจึงถูกลดความน่าเชื่อถือ ต่อมาในปี 1980 สภาที่ปรึกษาได้กลับเข้ามามีบทบาทอีกครั้งโดยได้เข้ามาเป็นศูนย์กลางการจัดทำนโยบายด้านเศรษฐกิจให้แก่ภาครัฐบาลและจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจสำหรับการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลและตัวแทนทางสังคม จนกระทั่งปี 1990 เป็นต้นมา สภาที่ปรึกษาเริ่มมีบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นจากเดิมที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรภาคประชาสังคมด้วยตนเองให้เพิ่มอำนาจในการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลด้วยทั้งเป็นกรณีที่สภาที่ปรึกษาริเริ่มเองหรือรัฐบาลร้องขอก็ได้⁸⁸

เมื่อย้อนหลังกลับไปในอดีต พบว่า วัฒนธรรมการให้คำปรึกษาของชาวเนเธอร์แลนด์ได้รับการสันนิษฐานว่ามีที่มาจากกรีกก่อตั้งประเทศซึ่งผ่านการเจรจาในปี 1600 ซึ่งชาวเนเธอร์แลนด์ในขณะนั้นมีการรวมตัวกันท่ามกลางความหลากหลายทางด้านศาสนา ปรัชญา ความคิด การเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองต่างๆ ซึ่งสะท้อนได้จากรูปแบบของรัฐบาลที่มีอยู่ในรูปแบบรัฐบาลผสมอันมีพื้นฐานมาจากการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ วัฒนธรรมในการให้คำปรึกษาของเนเธอร์แลนด์มักแทรกซึมอยู่ในทุกมิติของสังคม เช่น ในระดับประเทศจะมีองค์กรที่ให้คำปรึกษา รัฐบาลและรัฐสภา คือ สภาสังคมและเศรษฐกิจและสหภาพแรงงาน (Labour Foundation) ในภาคของเอกชนที่เป็นรูปแบบบริษัท นายจ้างและลูกจ้างจะเจรจาต่อรองกันจนบรรลุข้อตกลงร่วมกันผ่านคณะกรรมการในบริษัทที่เรียกว่าสภาการทำงาน (works Councils) ซึ่งโครงสร้างการเจรจานี้ นับว่าเป็นระบบการปรึกษาหารืออย่างหนึ่งที่สำคัญ เพราะได้เกิดบรรยากาศที่ดีและสามารถแลกเปลี่ยนข้อต่อรองที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับมากกว่าการนัดหยุดงานหรือการประท้วง⁸⁹

⁸⁸ Ibid., 455.

⁸⁹ รายงานการศึกษาดูงานต่างประเทศของคณะผู้บริหารของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ ประเทศฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และอิตาลี เมื่อวันที่ 10 - 19 พฤษภาคม 2557

เจตนารมณ์ในการก่อตั้งสภาสังคมและเศรษฐกิจมี 3 ประการ ประการแรก เพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สมดุลและยั่งยืน ประการที่สอง เพื่อส่งเสริมการจ้างงานอย่างเต็มที่ และ ประการที่สาม เพื่อส่งเสริมการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งสภาสังคมและเศรษฐกิจถูกจัดตั้งขึ้นในฐานะที่เป็นองค์กรการดำเนินงานนโยบายสาธารณะด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ วัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์กร คือ เพื่อสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้กับประเทศ โดยพัฒนาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม ผ่านกลไกการสร้างฉันทามติร่วมกันในระดับชาติและนานาชาติด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญบนฐานการสนับสนุนของประชาชน⁹⁰ โดยจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานหลักในการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลและรัฐสภาในเรื่องที่สำคัญๆ เกี่ยวกับนโยบาย สังคมและเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระหว่างประเทศ ทั้งในกรณีที่มีการร้องขอมาหรือที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมริเริ่มเอง⁹¹

นอกจากนี้สภาสังคมและเศรษฐกิจยังมีอำนาจออกกฎหมายที่สำคัญในประเด็นทางสังคมและเศรษฐกิจ รายงานการให้คำปรึกษาของสภาที่ปรึกษามีบทบาทที่จะช่วยให้เห็นนโยบายของรัฐบาลเป็นรูปร่างขึ้นซึ่งเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งให้รัฐบาลแน่ใจว่าจะได้รับการสนับสนุนในวงกว้างจากสังคม นอกจากนี้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนที่ทำเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มสหภาพแรงงานและอุตสาหกรรมต่างๆ แล้ว ยังมีบทบาทในการบริหาร เช่น สภาที่ปรึกษาเป็นผู้ควบคุมในการตรวจสอบสินค้าหรือตั้งราคาสินค้า และยังควบคุมตรวจสอบข้อบังคับต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญ เช่น ข้อบังคับการควบคุมการทำงาน นอกจากนี้ สภาที่ปรึกษายังเป็นหน่วยงานเลขานุการติดตามคณะกรรมการสินค้าและอุตสาหกรรม (Commodity and Industrial Boards) ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะประกอบไปด้วยตัวแทนผู้ประกอบการ สหภาพแรงงาน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรม การค้า การลงทุน สาขาต่างๆ

⁹⁰ The Social and Economic Council of the Netherlands, "Mission Statement" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 กันยายน 2558. แหล่งที่มา: <http://www.ser.nl>

⁹¹ CES link online cooperation between Economic and Social Councils, "Mission" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 กันยายน 2558. แหล่งที่มา: <http://www.eesc.europa.eu/ceslink/?i=ceslink.en.escs-in-member-states-ser>

แม้จะมีกฎหมายจัดตั้งรองรับสภาที่ปรึกษาสังคมและเศรษฐกิจของราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ให้มีอำนาจหน้าที่คำปรึกษาได้ทั้งแก่รัฐบาลและรัฐสภา มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การกำกับของฝ่ายรัฐบาล รวมถึงอิสระเรื่องงบประมาณของสภาสังคมและเศรษฐกิจด้วย สภาสังคมและเศรษฐกิจจึงมีรายได้จากภาษีที่เก็บจากสถานประกอบการภาคอุตสาหกรรมและจากค่าธรรมเนียมการให้บริการต่างๆ โดยหอการค้าเป็นผู้จัดเก็บให้สภาสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงรายได้จากการเก็บภาษีภาคเศรษฐกิจและเงินบริจาค⁹² จึงทำให้หน่วยงานมีอิสระจากอำนาจของฝ่ายบริหาร มีอิสระในการจัดระบบบริหารจัดการได้ด้วยตนเองตลอดจนอิสระทางการเงินด้วย ด้วยเหตุนี้ทำให้การทำหน้าที่ของสภาสังคมและเศรษฐกิจมีความคล่องตัวสูง เกิดประสิทธิผล เศรษฐกิจขยายตัวขึ้น สภาก็จะมีรายได้มากขึ้น

จากความเป็นมาและบทบาทหน้าที่ของสภาสังคมและเศรษฐกิจของเนเธอร์แลนด์ เริ่มต้นตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรหนึ่งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากนายจ้าง และลูกจ้างมาพูดคุย ปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ต่อมามีการพัฒนาขยายขอบเขตการเจรจาไปสู่วงกว้าง มีตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิเข้าไปเป็นองค์ประกอบในการเจรจา และตัดสินใจปัญหาที่หาข้อยุติไม่ได้ การรวมตัวขององค์กรลูกจ้าง และนายจ้าง มีความเข้มแข็งมากขึ้น จนสภาสังคมและเศรษฐกิจเป็นศูนย์ประสานงานเครือข่ายการเสวนาทางสังคมในสถานประกอบการต่างๆ ทำให้กระบวนการเสวนานี้มีความเชื่อมโยงกับภาคผู้ประกอบการ แรงงาน รวมถึงผู้บริโภคด้วย ส่งผลให้มีการเชื่อมโยงกับภาคประชาชนทำได้สะดวกขึ้น ทำให้บทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาสังคมและเศรษฐกิจของเนเธอร์แลนด์เป็นองค์กรที่ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความร่วมมือและป้องกันการเกิดเหตุพิพาททางแรงงาน เช่น เป็นกลไกการเป็นที่เลื่องในการเจรจาต่อรองระหว่างหน่วยงานรัฐ นายจ้าง ลูกจ้าง การบริหารสัญญาจ้าง และการคุ้มครองลูกจ้างในการควบรวมกิจการ⁹³

นอกจากนี้ สภาสังคมและเศรษฐกิจของเนเธอร์แลนด์ยังเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการส่งเสริมธุรกิจและอุตสาหกรรมให้มีแนวโน้มที่ดี โดยสภานี้จะทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรธุรกิจและองค์กรผู้บริโภคได้ปรึกษาหารือกันเพื่อให้สามารถบรรลุข้อตกลงร่วม (General Terms and

⁹² สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาเปรียบเทียบสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับองค์กรที่ปรึกษาหรือองค์กรคล้ายคลึงในต่างประเทศ, หน้า 62.

⁹³ Industrial Organization Act 1950

Conditions) ซึ่งจะนำไปสู่การมีกติกาก่อนหน้าที่จะนำไปใช้ในการซื้อสินค้าและบริการ ซึ่งการทำหน้าที่นี้ถือว่าเป็นการกำกับดูแลการซื้อขายด้วยตนเองของผู้บริโภค (Consumer Self-regulation) องค์กรนี้จึงมีบทบาทสำคัญที่ไม่เพียงแต่เป็นองค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แต่ยังเป็นองค์กรในการขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ เพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน ทำให้เนเธอร์แลนด์มีความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจจนมรขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 16 ของโลก⁹⁴

3.2.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกของสภาที่ปรึกษาสังคมและเศรษฐกิจของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์

วิธีการได้มาของสมาชิกสภาสังคมและเศรษฐกิจของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มีที่มาจากตัวแทน 3 กลุ่มได้แก่ กลุ่มนายจ้าง กลุ่มสหภาพแรงงาน และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ โดยตัวแทนกลุ่มนายจ้างและกลุ่มสหภาพใช้วิธีการระบวนการคัดเลือกกันเอง⁹⁵ เป็นตัวแทนขององค์กรกลางของนายจ้างและสหภาพแรงงาน ส่วนกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิรัฐบาลจะเป็นผู้คัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆสมาชิกสภาที่ปรึกษามีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลา ๒ ปี สมาชิกแต่ละคนมีคะแนนเสียงโหวตเป็นอิสระโดยไม่ได้รับอิทธิพลจากบุคคลภายนอก และสมาชิกจำนวน ๔ คนในแต่ละกลุ่มจะมีที่นั่งในคณะกรรมการบริหารสภาที่ปรึกษา

สมาชิกของสภาที่ปรึกษาสังคมและเศรษฐกิจมีจำนวนทั้งหมด 33 คน⁹⁶ ได้แก่

กลุ่มที่ 1 กลุ่มนายจ้างและผู้ประกอบการจำนวน 11 คน มาจากผู้แทนกลุ่มองค์กรทางเศรษฐกิจหลักของประเทศ 3 องค์กร ได้แก่

- ผู้แทนกลุ่มสมาพันธ์บริษัท และสมาพันธ์ผู้ประกอบการชาวคริสต์แห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (กลุ่ม VNO - NCW) จำนวน 7 คน

⁹⁴ รายงานการศึกษาดูงานต่างประเทศของคณะผู้บริหารของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ ประเทศฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และอิตาลี เมื่อวันที่ 10 – 19 พฤษภาคม 2557

⁹⁵ The Works Councils Act, Article 9 “Members of the Works Council shall be elected by secret written ballot from one or more lists of candidates”

⁹⁶ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เอกสารศึกษาดูงานต่างประเทศ The Dutch consultation economy in perspective, หน้า 5.

- ผู้แทนกลุ่มสมาพันธ์ผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลางแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (กลุ่ม PME) จำนวน 3 คน

- ผู้แทนกลุ่มสมาพันธ์องค์กรการเกษตร ผู้ปลูกผัก ผลไม้ และดอกไม้แห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (กลุ่ม LTO) จำนวน 1 คน

ในประเทศเนเธอร์แลนด์มีนายจ้างอยู่จำนวนประมาณ 80% ของประชากร มีการรวมตัวกันของนายจ้าง โดยองค์กรที่มีผลประโยชน์อย่างเดียวกันก็มักจะมารวมตัวกัน องค์กรนายจ้างจำนวนมากได้เป็นสมาชิกองค์กรผู้ประกอบการระดับภูมิภาค ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีทำงานร่วมกันในระดับชาติประมาณ 150 ในองค์กรระดับภูมิภาคจะรวมตัวกันเป็นสหพันธ์ผู้ประกอบการซึ่งเป็นตัวแทนของอาชีพในประเทศคิดเป็น 90% ของงานในภาคเอกชนการรวมตัวกันของสมาพันธ์บริษัทและสมาพันธ์ผู้ประกอบการชาวคริสต์ (กลุ่ม VNO-NCW) จึงเป็นองค์กรนายจ้างที่ใหญ่ที่สุด ในขณะที่กลุ่มสมาพันธ์ผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลางแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (กลุ่ม PME) ซึ่งเป็นกลุ่มที่รวมตัวกันตามกลุ่มผลประโยชน์ตามขนาดขององค์กรคือ ขนาดเล็กและขนาดกลาง สมาพันธ์ผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลางนี้จะทำงานอย่างใกล้ชิดกับกลุ่มสมาพันธ์บริษัทและสมาพันธ์ผู้ประกอบการชาวคริสต์ ส่วนกลุ่มสมาพันธ์องค์กรการเกษตร ผู้ปลูกผัก ผลไม้ และดอกไม้แห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (กลุ่ม LTO) เป็นกลุ่มที่รวมตัวกันดั้งเดิมในระดับภูมิภาค ซึ่งครึ่งหนึ่งของจำนวนองค์กรทั้งหมดที่อยู่ในกลุ่มนี้ได้อยู่ในองค์กรระดับชาติและสหภาพยุโรป⁹⁷

กลุ่มที่สอง กลุ่มสหภาพแรงงานและลูกจ้างจำนวน 11 คน มาจากผู้แทนด้านองค์การแรงงานที่สำคัญและใหญ่ที่สุดของประเทศ ได้แก่

- ผู้แทนสหพันธ์แรงงานชาวเนเธอร์แลนด์ (FNV) จำนวน 8 คน

- ผู้แทนสหพันธ์ผู้ทำงานชาวคริสต์แห่งชาติ (CVN) จำนวน 2 คน

- ผู้แทนสหพันธ์ผู้ทำงานระดับกลางและระดับสูง (MHP) จำนวน 11 คน

⁹⁷ The Social and Economic Council of the Netherlands (SER), Who are the members of the SER?, pp.17-18.

ลูกจ้างมีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายและการจัดระเบียบภายในองค์กรโดยผ่าน สภาคนทำงานหรือคณะกรรมการลูกจ้าง พระราชบัญญัติสภาคนทำงาน (The Works Councils Act) ได้กำหนดว่าองค์กรที่มีลูกจ้างมากกว่า 50 คน จะต้อง มีสภาคนทำงาน (Works Councils) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากลูกจ้างในองค์กร ทำหน้าที่ประสานงานภายในองค์กร และตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญ เช่น หากข้อบังคับการทำงานที่กำหนดไว้มีผลกระทบต่อสภาพการทำงานหรือกระทบต่อ วันลาหยุดงาน สภาคนทำงานจะทำหน้าที่หาตกลงกับนายจ้าง หรือเรื่องใดที่ต้องใช้เงินลงทุนมากอัน กระทบกับการจ้างลูกจ้างจำนวนมากต้องได้รับการพิจารณาและตัดสินใจจากสภาคนทำงานด้วย⁹⁸

หนึ่งในหัวข้อของประชาชนชาวดัตช์ได้มีการรวมตัวกันเป็นสหภาพ หน้าที่หลักของ สหภาพ คือ การเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ของสมาชิกด้วยกันเองช่วยเจรจาต่อรองกับนายจ้าง มี หน้าที่แก้ปัญหาการจัดการในเรื่องที่มีความขัดแย้งหรือเรื่องที่ยังตกลงกันไม่ได้ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่อง การจ้างงาน การรวมตัวกันเริ่มมาจากการรวมตัวกันตามสายอาชีพ เช่น ก่อสร้าง อุตสาหกรรม การศึกษา เมื่อมีการรวมตัวกันมากขึ้นจนมีสมาชิกจำนวนมากขึ้นก็กลายเป็นสหพันธ์ ซึ่งแบ่งแยกได้เป็น 3 สหพันธ์ คือ สหพันธ์แรงงานชาวดัตช์ (FNV) สหพันธ์ผู้ทำงานชาวคริสต์แห่งชาติ (CVN) และ สหพันธ์ผู้ทำงานระดับกลางและระดับสูง (MHP) สหพันธ์เหล่านี้จะรวมตัวกันจนกลายเป็นองค์กร สหภาพแรงงานขนาดใหญ่เพื่อมาเป็นตัวแทนขององค์กรระดับชาติ

กลุ่มที่สามผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 11 คนรัฐบาลเป็นผู้คัดเลือกจำนวน 11 คน

สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล มาจากผู้เชี่ยวชาญอิสระที่มีความรู้ ความสามารถ เชี่ยวชาญในสาขาเศรษฐกิจ การเงิน สังคมวิทยาหรือนิติศาสตร์ในสาขาต่างๆ ซึ่งต้องมี คุณสมบัติคือ เป็นคนกลาง สามารถคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ หน้าที่ของผู้ทรงคุณวุฒิ คือ การ เสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและทำหน้าที่ประนีประนอมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งคำแนะนำจาก ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญจากสมาชิกกลุ่มนี้สามารถทำให้คำแนะนำในหลายๆ ประเด็นของสภาที่ ปรีksamิผลต่อคนจำนวนมากได้ เช่น การทำงาน ระดับรายได้ ประกันสังคม ภาษี การศึกษา การว่าง ผังเมือง และสิ่งแวดล้อม สมาชิก 2 คนใน 11 คนนี้ มาจากตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ของ ธนาคารกลางแห่งเนเธอร์แลนด์ และผู้อำนวยการสำนักวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจด้วย ในการแต่งตั้ง

⁹⁸ The Social and Economic Council of the Netherlands (SER), *How does the SER work?*, p.9.

ผู้ทรงคุณวุฒิขั้นตอนนี้ก็เพื่อจะได้เป็นฝ่ายที่สามเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันและเป็นหลักประกันระหว่างฝ่ายกลุ่มผลประโยชน์ทั้งจากนายจ้างและลูกจ้างและยังเป็นหลักประกันในเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมด้วย

ในการแบ่งองค์ประกอบที่มาของสมาชิกเป็น ๓ กลุ่มนี้ก็เกินไปเพื่อวัตถุประสงค์ของนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ สาระสำคัญของความร่วมมือกันภายใต้รูปแบบองค์กรให้คำปรึกษานี้ เพื่อให้สมาชิกทุกกลุ่มสามารถทำงานร่วมกันอย่างเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันอันเป็นสิ่งจำเป็นมากในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร คือ เป็นองค์กรที่ช่วยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องบรรลุข้อตกลงที่ต้องตัดสินใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ของตน ในขณะเดียวกัน สมาชิกแต่ละกลุ่มก็สามารถมีสิทธิเรียกร้องความรับผิดชอบของอีกฝ่ายได้ คำปรึกษาที่ออกมาจึงเป็นที่รับรองและเชื่อได้ว่าผ่านการวิเคราะห์ ข้อโต้แย้ง และคำแนะนำจากหลายฝ่ายและของทุกภาคส่วนขององค์กร จนตกผลึกออกมาอันจะมีผลต่อประชาชนจำนวนมาก

นอกจากสมาชิกสภาสังคมและเศรษฐกิจทั้ง 3 กลุ่มแล้ว ในการประชุมสภาสังคมและเศรษฐกิจจะเป็นการพิจารณาและให้ความเห็นชอบรายงานที่จะส่งให้รัฐบาล มีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐได้เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์ด้วย เป็นการประชุมเปิดเผยต่อหน้าสาธารณะ และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐยังได้เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการและคณะทำงานซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมเป็นข้าราชการพิเศษสาขาต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ โดยเป็นการประชุมลับ⁹⁹

คณะกรรมการในสภาสังคมและเศรษฐกิจประกอบด้วยคณะกรรมการและคณะทำงานจำนวนหลายชุด ซึ่งคณะกรรมการแต่ละชุด ประกอบด้วย ผู้แทนนายจ้าง ผู้แทนสหภาพ และผู้ทรงคุณวุฒิอิสระ ทำหน้าที่เตรียมและยกร่างข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลโดยตรง นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการที่ลักษณะพิเศษชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย สมาชิกของสภาสังคมและเศรษฐกิจ ทำหน้าที่ดูแลการบริหารของสภาสังคมและเศรษฐกิจ

สภาที่ปรึกษาที่นำโดยคณะกรรมการบริหารจะมาประชุมร่วมกันในวันศุกร์ที่สามของทุกเดือนเพื่อหารืออภิปรายและสรุปรายงานการให้คำปรึกษาของสภาสังคมและเศรษฐกิจที่ส่งไปยังรัฐบาล ซึ่ง

⁹⁹ Ibid.,59

ก่อนที่รายงานการให้คำปรึกษาจะถูกส่งไปยังรัฐบาล ประเด็นที่มีการถกเถียงและมีการหารือในคณะกรรมการหรือคณะทำงานซึ่งประเด็นข้อปรึกษานั้นยังไม่มีมติเป็นเอกฉันท์ ประเด็นเหล่านี้ก็จะเปิดให้ประชาชนได้รับทราบโดยทั่วกัน

องค์กรที่สนับสนุนกระบวนการทำงานของสภาสังคมและเศรษฐกิจ คือ สำนักงานเลขาธิการสภาสังคมและเศรษฐกิจ ทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของสภาด้านธุรการและวิชาการ มี เลขาธิการเป็นผู้บริหารสูงสุด มีเจ้าหน้าที่ 120 คน ประกอบด้วย 3 สำนัก และ 4 กอง¹⁰⁰ คือ

- สำนักกิจการเศรษฐกิจ (Directorate of Economic Affairs)
- สำนักกิจการสังคม (Directorate of Social Affairs)
- สำนักกิจการบริหาร (Directorate of Administrative Affairs)
- กองบริหารการเงิน (Department of Financial Affairs)
- กองบริหารทรัพยากรบุคคล (Department of Human Resource Management)
- กองสารสนเทศ (Department of Information)
- กองจัดการอาคารสถานที่ (A Facility Management Department)

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ นอกจากสภาที่ปรึกษาสังคมและเศรษฐกิจแล้ว ยังมีอีกหนึ่งองค์กรระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการให้คำปรึกษาคือ สหภาพแรงงาน (Labour Foundation) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1945 ก่อนสภาสังคมและเศรษฐกิจเป็นเวลา ๕ ปี สหภาพแรงงานเป็นองค์กรที่เป็นศูนย์กลางระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เป็นองค์กรที่อยู่ในรูปภาคเอกชนไม่ใช่ภาครัฐ โดยมีที่มาของสมาชิกแตกต่างจากสภาสังคมและเศรษฐกิจ กล่าวคือ สหภาพแรงงานมีตัวแทนจากองค์กรของนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้นซึ่งเป็นตัวแทนจากภาคสังคม ซึ่งจะเข้ามามีบทบาทในการเจรจาต่อรองในภาคส่วนทางด้านการค้าและการเกษตร ภายหลังจากได้ลงนามร่วมกันในข้อตกลงที่ให้นายจ้างและลูกจ้าง

¹⁰⁰ The Social and Economic Council of the Netherlands, "Mission Statement" [ออนไลน์].

เข้ามามีบทบาทขับเคลื่อนสร้างประเทศไปด้วยกัน แตกต่างจากสภาที่ปรึกษาสังคมและเศรษฐกิจซึ่งสมาชิกมีที่มาทั้งจากตัวแทนขององค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง และภาครัฐ

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์มีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศไทย กล่าวคือ ปกครองด้วยระบอบรัฐสภา มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ และเมืองครที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจชื่อว่า สภาสังคมและเศรษฐกิจ (The Social and Economic Council of the Netherlands หรือ SER) ตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติ Industrial Organisation Act ค.ศ. 1950 เป็นองค์กรอิสระจากฝ่ายบริหารก่อตั้งขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้เป็นหน่วยงานหลักในการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลและรัฐสภาในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายสังคมและเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งตามที่มีการร้องขอขึ้นหรือ SER ริเริ่มเอง โดยเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของสภาพแรงงานและอุตสาหกรรมต่างๆ เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ ความเข้าใจระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล เช่น เป็นพี่เลี้ยงในการเจรจาต่อรองระหว่างหน่วยงานของรัฐ นายจ้าง ลูกจ้าง และการบริหารสัญญาจ้าง และการป้องกันการเกิดเหตุพิพาททางแรงงาน เช่น การคุ้มครองลูกจ้างในการควบคุมกิจการ อำนาจหน้าที่ของสภาสังคมและเศรษฐกิจของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์เป็นลักษณะการทำงานแนวราบโดยเน้นในทางปฏิบัติ เช่น การแก้ปัญหาความขัดแย้งหรือการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือลูกจ้างกับภาครัฐ หรือนายจ้างกับภาครัฐ ไม่ให้เกิดความขัดแย้งแต่ไม่ได้มีหน้าที่เชิงรุกในด้านการตรากฎหมายหรือเห็นชอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบกับเรื่องสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ¹⁰¹

สมาชิกของสภาสังคมและเศรษฐกิจ มีจำนวนทั้งหมด 33 คน มาจากผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งทั้ง 2 ฝ่าย แต่งตั้งจากองค์การที่กฎหมายกำหนด และฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งโดยรัฐบาล ฝ่ายละ 11 คน ลักษณะขององค์กรจึงมีลักษณะเป็นไตรภาคี โดยจะประชุมใหญ่เดือนละครั้ง และมีคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นมาดูแลด้านต่างๆ มีคณะกรรมการบางคณะที่สามารถเสนอแนะเรื่องให้แก่รัฐบาลได้โดยตรง ความที่เมืองครประกอบเป็นลักษณะไตรภาคีนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจในประเทศเนเธอร์แลนด์ กล่าวคือ กลุ่มแรก ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็น

¹⁰¹ F.B.J. Grapperhaus and Leonard G. Verburg, Employment Law and Works Councils of the Netherlands (The Netherlands: Kluwer Law International, 2009), p. 7.

ตัวแทนของกลุ่มนายจ้างหรือผู้ประกอบการ กลุ่มที่สอง ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นตัวแทนของสหภาพแรงงาน และกลุ่มที่สาม ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล องค์ประกอบทั้งสามกลุ่มนี้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน อันทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีการปรึกษาหารือร่วมกันที่เรียกว่า การเจรจาทางสังคม (Social Dialogue) ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารผ่านสถาบันการเมืองในระดับชาติ ส่งผลให้คำแนะนำของสภาสังคมและเศรษฐกิจบรรลุเจตนาารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรคือ เพื่อให้ประเทศเนเธอร์แลนด์มีการผลิตที่เพิ่มขึ้นและเจริญรุ่งเรืองในทางเศรษฐกิจและสามารถจัดการสวัสดิการที่ดีขึ้นของภาคแรงงานผ่านการทำงานร่วมกัน ส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนสูงขึ้น คำแนะนำของสภาสังคมและเศรษฐกิจจึงเป็นที่ยอมรับของฝ่ายบริหารและประชาชนเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม เป็นที่เห็นได้ชัดว่าระบบการให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจนี้จะมีขึ้นมิได้หากปราศจากการพูดคุยหารือและวิพากษ์วิจารณ์จากทุกฝ่าย แต่การปรึกษาหารือนี้จะนำมาซึ่งข้อเสียคือ ความล่าช้าและความรวดเร็วในการตัดสินใจ เนื่องจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจากทุกฝ่ายเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก แต่ระบบนี้ก็ได้รับการสนับสนุนจากภาคสังคมเพราะแม้จะมีข้อเสียแต่ก็เป็นวิธีการในการหาทางออกร่วมกันได้ดีที่สุด พลังของการให้คำปรึกษาได้พิสูจน์แล้วว่ามีความคุ้มค่ามากกว่ากระบวนการปรึกษาหารือที่มีความล่าช้า เพราะได้สร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างบุคคลที่อยู่มีอำนาจบังคับบัญชา และบุคคลที่อยู่ใต้บังคับบัญชา รูปแบบของการเจรจาทางสังคมจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับหลายๆ ประเทศที่ควรให้ความสำคัญในเรื่องการรวมตัวกันระหว่างภาคสังคม และรัฐบาลเพื่อดำเนินการเจรจาและทำงานด้วยกันในลักษณะเป็นพันธมิตรและสนับสนุนทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปด้วยกัน

3.3 สภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ สาธารณรัฐอิตาลี

สาธารณรัฐอิตาลีมีรูปแบบการเมืองการปกครองเป็นรูปแบบสาธารณรัฐประชาธิปไตย ระบบรัฐสภามีประธานาธิบดีเป็นประมุข ใช้ระบบพรรคผสม แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ¹⁰²

¹⁰² Maurizio Cotta and Luca Verzichelli, *Political Institutions in Italy* (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp. 127-129.

ฝ่ายบริหาร มีประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศ มีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่หัวหน้า ฝ่ายบริหาร นายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐบาลโดยได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดี

ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สมาชิกทั้งสองสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี จัดการเลือกตั้งพร้อมกันทั้ง 2 สภาในทุกๆ 5 ปี หรือหากประธานาธิบดีไม่สามารถสรรหานายกรัฐมนตรีที่สามารถจัดตั้งได้ คณะรัฐบาลจะเสนอชื่อให้ทั้ง 2 สภาให้ความเห็นชอบได้ อย่างไรก็ตามจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภามีที่มาและจำนวนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 630 คน แบ่งเป็น 475 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และ 155 คนมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ทั้งนี้ ผู้เข้ารับการเลือกตั้งจะต้องมีอายุ 25 ปีขึ้นไป ส่วนวุฒิสภามีจำนวนสมาชิก 322 คน โดย 315 คน มาจากการเลือกตั้งทั่วไป จากแคว้นต่างๆ ทั่วประเทศ ส่วนอีก 7 คน เป็นสมาชิกวุฒิสภาแบบตลอดชีพซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลชั้นนำของสมาคมต่างๆ

ฝ่ายตุลาการ เป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลหรือองค์กรใดๆ เป็นอำนาจที่ใช้ถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร การใช้อำนาจตุลาการแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา และ กฎหมายปกครองอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ดูแลเรื่องการใช้อำนาจรัฐ

ด้านเศรษฐกิจและสังคม เดิมสาธารณรัฐอิตาลีเป็นประเทศเกษตรกรรม พื้นที่เพราะปลูก คือ ข้าวสาลี ข้าวโพด มันเทศ และองุ่นสำหรับทำไวน์ อย่างไรก็ตามพื้นที่ส่วนใหญ่ของสาธารณรัฐอิตาลีไม่เหมาะแก่การทำเกษตรกรรม และมีทรัพยากรอย่างจำกัด จึงเป็นประเทศที่ต้องนำเข้าอาหาร และพลังงาน หลังจาก ค.ศ. 1945 เริ่มเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาเกษตรกรรม เป็นอุตสาหกรรม พื้นฐานและได้เริ่มพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเรื่อยมา จนมีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของโลก อีกทั้งมีจุดแข็งในอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรสูงใกล้เคียงกับอังกฤษและฝรั่งเศส ต่อมา ค.ศ. 2005 เป็นต้นมา สาธารณรัฐอิตาลีเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจและสังคมหลายประการ เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่หดตัวลงอย่างรวดเร็ว การมีหนี้สาธารณะในอัตราที่สูงมากประกอบกับการขาดเสถียรภาพทางการเมือง การใช้จ่ายของภาคครัวเรือนที่ลงถึง 1 ใน 4 ของประชากร ในขณะที่วัยหนุ่มสาวไม่มีงานทำ จนส่งผลให้สาธารณรัฐอิตาลีเข้าสู่

ภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างเต็มรูปแบบ ต่อมาสาธารณรัฐอิตาลีได้วางแผนระยะยาวในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยตั้งเป้าหมายการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ การพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ ควบคู่ไปกับการสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องและตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า "สภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ" ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

3.3.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ สาธารณรัฐอิตาลี

ในช่วงครึ่งศตวรรษที่ 19 ประเทศอิตาลีมีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ ภาคประชาสังคม ต่อมากลุ่มสหภาพแรงงานได้มีการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องและต่อรองเงื่อนไขในการทำงานและอัตราค่าจ้างที่สูง สมาคมผู้ประกอบการได้พยายามประนีประนอมและจัดการกับความต้องการของสังคมในรูปแบบใหม่ จนเกิดแนวความคิดการรวมตัวกันของผู้ใช้แรงงานให้จัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานจัดกลุ่มที่มีผลประโยชน์ตรงกันไว้กลุ่มเดียวกัน ซึ่งเป็นการจัดการในรูปแบบที่สำคัญที่สุดสำหรับการเจริญเติบโตทางการเมืองและประชาธิปไตย¹⁰³

ต่อมาในช่วง ค.ศ. 1922-1943 รัฐบาลภายใต้การนำของฟาสซิสต์ (Fascism) ได้ยกเลิกสหภาพแรงงานทุกสหภาพ แล้วจัดตั้งสหภาพฟาสซิสต์ขึ้น อำนาจของชนชั้นแรงงานถูกกดขี่ เนื่องจากแนวคิดของฟาสซิสต์ที่ว่าองค์กรหรืออำนาจของแรงงานเท่านั้นที่เป็นภัยคุกคามต่อรัฐบาลฟาสซิสต์ สหภาพแรงงานจึงถูกกำจัดลงอย่างสิ้นเชิงหรือถูกกดขี่อย่างรุนแรง สมาคมธุรกิจที่ก่อตั้งอย่างอิสระเสรี และความคิดของพลังทางสังคมถูกกำจัดนานกว่าสองทศวรรษ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบอบประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นมาใหม่ในประเทศโดยประชาชนรู้สึกว่าการที่ประชาธิปไตยมีความจำเป็นเพราะต้องให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคธุรกิจการผลิตที่เป็นส่วนสำคัญในชีวิตของคนในประเทศโดยให้ดำเนินธุรกิจภายใต้กลไกตลาด

ต่อมาประเทศอิตาลีได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมภาคประชาชนโดยใช้วิธีเน้นการมีส่วนร่วมของหุ้นส่วนทางสังคม (social partners) ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งแสดงออกในรูปของการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจและแรงงาน แนวคิดของการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจและแรงงานพบว่าเป็นสภาที่

¹⁰³ National Council of Economy and Labour, "Acts and Regulations" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 กันยายน 2558. แหล่งที่มา: <http://www.cnel.it>

เป็นตัวแทนของพลังทางสังคม ทำหน้าที่ให้ความร่วมมือและร่วมกันรับผิดชอบกับสภาแห่งชาติในการแก้ปัญหาาร่วมกันเพื่อการพัฒนาและสร้างความเจริญเติบโตของประเทศและเพื่อเสริมสร้างการทำงานร่วมกันทางสังคมระหว่างภาคประชาสังคมและรัฐบาล

รูปแบบของสภานี้ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1992 และ ค.ศ. 2000 สภาเศรษฐกิจและแรงงานได้ประสบความสำเร็จอย่างมาก เพราะเป็นช่วงเวลาประเทศอิตาลีได้เผชิญกับวิกฤตทางการเงินอย่างรุนแรง และได้มีปัญหาในการเข้าร่วมกลุ่มสหภาพการเงินยุโรปครั้งแรก ซึ่งเป็นที่เห็นประจักษ์ว่าหุ้นส่วนทางสังคมอันประกอบด้วยคนทำงานและองค์กรนายจ้างได้แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อเต็มที่ในการยอมรับนโยบายทั่วไปที่จะต้องเข้าร่วมสหภาพการเงินโดยถูกควบคุมรายได้ในทุกรูปแบบเพื่อนำประเทศไปสู่เป้าหมายการเข้าร่วมสหภาพการเงิน¹⁰⁴

หุ้นส่วนทางสังคมซึ่งประกอบไปด้วยลูกจ้างและผู้ประกอบการเป็นตัวแทนของสภาเศรษฐกิจและแรงงาน ซึ่งสภาแห่งนี้ได้เพิ่มสมาชิกเป็นผู้เชี่ยวชาญเข้าไปเพื่อเสนอความคิดเห็นหรือเพิ่มทางเลือกในการแก้ปัญหาให้แก่หุ้นส่วนทางสังคม โดยที่องค์ประกอบของสภาได้ให้ความสำคัญเชิงตัวเลขและคุณภาพของตัวแทนพลังทางสังคมเพื่อประกันความมีประสิทธิภาพและความเท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง

แนวคิดในการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติของสาธารณรัฐอิตาลีได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาของประเทศอื่นๆ ในกลุ่มยุโรปด้วยกัน องค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจของสาธารณรัฐอิตาลี ใช้ชื่อว่า สภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ (National Council of Economy and Labour หรือ CNEL) จัดตั้งขึ้นในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอิตาลี มาตรา 99¹⁰⁵ โดยมีวัตถุประสงค์ต้องการที่จะให้พลังทางสังคม

¹⁰⁴ International Labour Office, Copying with the Crisis in Italy: Employment Relations and Social Dialogue Amidst the Recession (The Netherlands: International Labour Office, 2013), p. 5.

¹⁰⁵ The Constitution of the Italian Republic, Article 99
“The National Council for Economics and Labour is composed, as set out by law, of experts and representatives of the economic categories, in such a proportion as to take account of their numerical and qualitative importance

It serves as a consultative body for the Houses and the Government for those matters and those functions attributed to it by law

อกมามีส่วนร่วม อภิปราย และพัฒนาสังคม เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมผ่านระบบประชาธิปไตยโดยให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนการตัดสินใจในทางการเมืองที่เกี่ยวกับประเด็นเศรษฐกิจและสังคม มาตรา 99 ของรัฐธรรมนูญนี้จึงเป็นมาตราเดียวที่ให้ความสำคัญกับตัวแทนของกลุ่มทางเศรษฐกิจและสังคม การดำเนินงานและองค์ประกอบขององค์กรจะอยู่ภายใต้กฎหมาย n.936 ปี ค.ศ.1986 และ n.383 ปี 2000¹⁰⁶

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและแรงงานเป็นองค์กรในการให้คำความคิดเห็นด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่ทุกภาคส่วน ตั้งแต่ระดับรัฐสภา รัฐบาล ภูมิภาค และท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้ต้อองค์กรหรือหน่วยงานใด เป็นสภาที่ต้องการให้ภาคประชาสังคมของประเทศเป็นตัวแทนของประเทศ ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการเจรจาทางสังคม (social dialogue) ระหว่างผู้แทนของผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน รัฐบาล และรัฐสภา ซึ่งการเจรจาทางสังคมเป็นวิธีการขั้นพื้นฐานเพื่อเพิ่มการทำงานร่วมกันทางสังคมในประเทศ เป็นสัญญาที่ดีในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ อีกทั้งการมีส่วนร่วมผ่านกลุ่มภาคประชาสังคมในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ เป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้ภาคประชาชนมีความตื่นตัวในการเข้ามามีส่วนร่วมในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม

อย่างไรก็ดี รัฐบาลและรัฐสภาของประเทศอิตาลีมีความกังวลอย่างมากว่าการทำงานของสภาเศรษฐกิจและแรงงานอาจมีความซ้ำซ้อนกับการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีการพิจารณากฎหมายการจัดตั้งของสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ โดยพบว่า มีข้อจำกัดบางประการที่กำหนดให้บางเรื่องไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของสภาเศรษฐกิจและแรงงาน และความคิดเห็นของสภาก็ไม่ผูกพันรัฐบาลหรือรัฐสภา

เจตนารมณ์ในการก่อตั้งสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาตินี้ ประการแรก คือ เพื่อให้สภาแห่งนี้ทำหน้าที่ในการพัฒนานโยบายเศรษฐกิจ สังคม โดยให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล รัฐสภา รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประการที่สอง ให้สภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีผลต่อประเด็นนโยบายด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ การต่างประเทศ ประการที่สาม คือ ทำหน้าที่วิเคราะห์จัดทำข้อมูลรายงานสถานการณ์

It can initiate legislation and may contribute to drafting economic and social legislation according to the principles and within the limitations laid down by law.

¹⁰⁶ National Council of Economy and Labour, "Acts and Regulations" [ออนไลน์].

และแนวโน้มเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่างๆ เช่น แนวโน้มของตลาดแรงงาน แนวโน้มการเจริญเติบโตเศรษฐกิจระดับภูมิภาค และสะท้อนข้อเสนอไปยังภาคเอกชน ภาครัฐ และภาคประชาชน โดยเฉพาะประเด็นสำคัญเร่งด่วนที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและแรงงาน¹⁰⁷

จากประวัติความเป็นมาในการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจและแรงงานของอิตาลี สะท้อนให้เห็นว่า นอกจากจะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำฐานข้อมูลและรายงานสถานการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจ สังคมและแรงงานตามการริเริ่มเรื่องตามคำร้องขอของรัฐบาลและรัฐสภาซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญแล้ว สภาเศรษฐกิจและแรงงานยังเป็นกลไกเสริมสร้างการอุตสาหกรรมสัมพันธ์โดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือทางสังคม (social dialogue) เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีและป้องกันการเกิดเหตุพิพาททางแรงงาน เช่น เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นที่เล็งในการเจรจาต่อรองระหว่างหน่วยงานของรัฐ นายจ้าง ลูกจ้าง และการบริหารสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นปัญหาทางสังคมที่สำคัญของประเทศ โดยปัจจุบันนี้ สภาเศรษฐกิจและแรงงานของอิตาลี กำลังเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพข้ามชาติ อันเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ¹⁰⁸

นอกจากนี้ การดำเนินงานของสภาเศรษฐกิจและแรงงานยังทำหน้าที่จัดประชุมใหญ่เพื่อสร้างความสัมพันธ์และเวทีแลกเปลี่ยนระหว่างฝ่ายต่างๆ โดยจะเป็นการประชุมเพื่อสนับสนุน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐบาล ผู้แทนผู้ประกอบการ นายจ้าง สมาคม ผู้บริโภคนักวิชาการ สื่อมวลชน ผู้แทนภาคประชาชน เพื่อร่วมแลกเปลี่ยนให้ความเห็นเกี่ยวกับทิศทางการเจริญเติบโตสภาพปัญหาอุปสรรค ด้านเศรษฐกิจและแรงงาน ยิ่งไปกว่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเศรษฐกิจและแรงงานกับฝ่ายบริหารอยู่ในรูปแบบเป็นองค์กรกัลยาณมิตรที่ดี กล่าวคือ การให้ข้อเสนอแนะด้านเศรษฐกิจต่อรัฐบาล รัฐสภา และสหภาพยุโรป ทำให้เห็นว่าสภาเศรษฐกิจและแรงงานของอิตาลีมีความเชื่อมโยงหรือเกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญกับองค์กรทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ รวมถึงภาคส่วนอื่นๆ เช่น ภาคธุรกิจ สมาคมส่งเสริมสังคม องค์กรอาสาสมัคร เป็นต้น และยังมีความสัมพันธ์กับภาคประชาชน โดยที่รูปแบบการปฏิบัติงานของสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติมีมิติการเชื่อมโยงกับภาคประชาชนในหลายๆ มิติที่แตกต่างกันไป เช่น การขอความเห็นโดยส่งตรงไปยังส่วนกลาง ส่วน

¹⁰⁷ Ibid.,54

¹⁰⁸ สรล สีนุช (ผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ), "สัมภาษณ์," p. 4 พฤษภาคม 2559.

ภูมิภาค และท้องถิ่น เพื่อประกอบการพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน การจ้างงาน และ การพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค¹⁰⁹

ความสัมพันธ์ขององค์กรที่เชื่อมโยงทุกภาคส่วนในประเทศและต่างประเทศ ทำให้ปฏิเสธ ไม่ได้ว่าสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติของอิตาลีเป็นองค์กรหนึ่งที่มีส่วนในการนำพาประเทศไปสู่ ความเจริญมั่งคั่งอย่างยั่งยืน

3.3.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกของสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ สาธารณรัฐอิตาลี

สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นตัวแทนของ ภาคการผลิตและลูกจ้างอันเป็นสมาชิกที่เป็นตัวแทนของภาคประชาสังคม และตัวแทนของสมาคมที่มี วัตถุประสงค์เพื่อสังคม หน่วยงานอาสาสมัคร และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถ ความ เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจ สังคมและสาขาอื่นๆ มีสมาชิกจำนวนทั้งหมด 64 คน มีวาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ โดยมาจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งแบ่งเป็น 3 กลุ่ม¹¹⁰ ดังนี้

กลุ่มแรก เป็นตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และ กฎหมาย จำนวนทั้งหมด 10 คน สำหรับจำนวน 8 คนจะได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดี อีก 2 คน จะถูกเสนอชื่อโดยนายกรัฐมนตรีตามมติคณะรัฐมนตรี

กลุ่มที่สอง เป็นตัวแทนของผู้ที่อยู่ในพื้นที่ภาคการผลิต ทั้งหมด 48 คน ประกอบด้วย

- พนักงานภาคบริการ และตัวแทนของผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางภาครัฐ จำนวน 22 คน
- เป็นตัวแทนเจ้าของกิจการตนเอง จำนวน 9 คน
- เป็นตัวแทนภาคธุรกิจ จำนวน 17 คน

กลุ่มที่สาม เป็นตัวแทนของสมาคมเพื่อส่งเสริมสังคมและองค์กรอาสาสมัคร ประกอบด้วย

- เป็นตัวแทนของสมาคมส่งเสริมสังคม จำนวน 3 คน

¹⁰⁹ International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions, "Social Dialogue in Italy" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 3 ตุลาคม 2558. แหล่งที่มา: <http://www.aicesis.org/>

¹¹⁰ National Council of Economy and Labour, "The council" [ออนไลน์].

- เป็นตัวแทนขององค์กรอาสาสมัคร จำนวน 3 คน

สมาชิกสภาเศรษฐกิจและแรงงานทุกคนจะได้รับการสรรหาจากกรรมการ โดยคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ดำเนินกระบวนการคัดเลือกและเสนอชื่อคณะกรรมการสรรหา หลังจากนั้นจะได้รับแต่งตั้งให้ เป็นกรรมการสรรหาโดยประธานาธิบดีของสาธารณรัฐ เมื่อสมาชิกได้รับการสรรหาแล้วจะทำหน้าที่ใน การร่วมพิจารณาและให้ความเห็นต่อฝ่ายบริการในเรื่องสำคัญ รวมทั้งร่วมพิจารณาร่างกฎหมาย กู้เงินรองกฎหมายที่สำคัญเพื่อพัฒนาประเทศ เศรษฐกิจ และสังคม และให้ข้อสังเกตต่อการบริหาร แก่ฝ่ายรัฐบาลทั้งนี้ สมาชิกทุกคนจะเลือกประธานขึ้นมา 1 คนเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ ปรีกษา สนับสนุน เป็นผู้บริหารประสานการดำเนินงานภายในองค์กร

อย่างไรก็ดี สมาชิกสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ อาจถูกเพิกถอนโดยวิธีการยื่นคำร้อง ขอขององค์กรตัวแทนวิชาชีพ ผู้ประกอบการ หน่วยงานของรัฐ หรือสถาบันที่ได้เสนอชื่อบุคคลอื่นเข้า รับการสรรหาสมาชิกไปยังคณะรัฐมนตรี โดยการเพิกถอนจะส่งตรงไปยังประธานสภาเศรษฐกิจและ แรงงานแห่งชาติ หลังจากนั้นประธานจะตั้งกรรมการสอบและหากสมาชิกกระทำความผิดจริงตามคำ ร้องขอเพิกถอน ประธานสามารถถอดถอนสมาชิกที่ถูกร้องขอเพิกถอนได้ตามขั้นตอนที่กฎหมาย กำหนดไว้¹¹¹

นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างองค์กรและการบริหารของสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ ของสาธารณรัฐอิตาลี ยังประกอบไปด้วย คณะกรรมการบริหาร คณะทำงาน และหน่วยงานสนับสนุน สภาเศรษฐกิจและแรงงาน

คณะกรรมการบริหารสมาชิกสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ¹¹² ประกอบด้วย

- ประธานสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ ดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 5 ปี ทำหน้าที่เป็นผู้นำ กำหนดทิศทางการบริหารสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ

¹¹¹ รายงานการศึกษาดูงานต่างประเทศของคณะผู้บริหารของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ ประเทศฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และอิตาลี เมื่อวันที่ 10 – 19 พฤษภาคม 2557

¹¹² สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษา เปรียบเทียบสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยกับองค์กรที่ปรึกษาหรือองค์กรคล้ายคลึงในต่างประเทศ, หน้า 47

- รองประธานเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติทำหน้าที่แทนประธานสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติในกรณีที่ประธานติดภารกิจ

- ที่ปรึกษาจากหน่วยงานภายนอก

- ฝ่ายเลขานุการ

คณะทำงาน

ในการตั้งคณะทำงานแต่ละคณะจะประกอบด้วยสมาชิกสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติไม่เกิน 15 คน ทำหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและประมวลผลในเรื่องที่เชี่ยวชาญ ทั้งนี้ สามารถตั้งผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกให้เข้ามาเพิ่มในคณะทำงานได้ในสาขาที่เกี่ยวข้องโดยประธานสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง ปัจจุบันสภาเศรษฐกิจและแรงงานมีคณะทำงานด้านต่างๆ¹¹³ ดังนี้

- คณะทำงานด้านนโยบายด้านเศรษฐกิจและการแข่งขัน

- คณะทำงานด้านนโยบายแรงงาน และการผลิต

- คณะทำงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

- คณะทำงานด้านเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐาน การขนส่งและคมนาคม

- คณะทำงานด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม

- คณะทำงานด้านสังคม

- คณะทำงานด้านยุโรปและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

- คณะทำงานด้านการจัดทำฐานข้อมูลแรงงาน การจ้างงาน และฐานข้อมูลการจกกลางเจรจา
ด้านแรงงาน

นอกจากนี้ยังมีคณะทำงานด้านอื่นๆ ที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และการแข่งขันในระดับภูมิภาคในปัจจุบัน ได้แก่

¹¹³ เรื่องเดียวกัน หน้า 50.

- คณะทำงานด้านนโยบายเพื่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจในยุโรป
- คณะทำงานด้านแรงงาน (การผลิต การพัฒนา การวางแผนแรงงาน การเจรจาต่อรอง ฯลฯ)
- โครงข่ายโครงสร้างพื้นฐาน การขนส่งคมนาคม
- พลังงาน และสิ่งแวดล้อม
- นโยบายทางสังคม และการบริหาร สาธารณะ

หน่วยงานที่สนับสนุนสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ สาธารณรัฐอิตาลี มี 6 หน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานทั่วไปของสภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ ให้มีประสิทธิภาพเป็นไปตามมาตรฐาน รวมทั้งทำหน้าที่ในการประสานกับฝ่ายรัฐบาลและรัฐสภา ประกอบด้วย

1. สำนักงาน (Bureau)
2. คณะกรรมการที่ปรึกษา (Presidential Council)
3. ที่ประชุมใหญ่ (Assembly)
4. สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ (Board Secretary)
5. คณะกรรมการด้านกฎระเบียบ (Committee on Rules)
6. คณะกรรมการตรวจสอบ (Statutory auditors)

โดยปกติสมาชิกจะรวมตัวกันเดือนละครั้งเพื่อประชุมกัน บางเดือนอาจมีการประชุมมากกว่าหนึ่งครั้ง นอกจากนี้ในการประชุมสมาชิกสภาที่ปรึกษายังได้พบกับทำงาน ซึ่งคณะทำงานมักประชุมเดือนละครั้งเช่นกัน เว้นแต่ในกรณีเวลาจำเป็นหรือมีเหตุฉุกเฉินจะประชุมกันเดือนละหลายครั้ง

กล่าวสรุปได้ว่า สาธารณรัฐอิตาลีมีภูมิหลังการเมืองการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ใช้ระบบพรรคผสม แบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหารบ่อยมากนักจึงมีระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพค่อนข้างมาก มีองค์กรที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยใช้ชื่อว่า สภา

เศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ (National Council of Economy and Labour หรือ CNEL) ก่อตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี มาตรา 99 ค.ศ. 1957 จึงเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ มีสถานะเป็นองค์กรอิสระจากฝ่ายบริหารสามารถให้คำปรึกษาได้ทั้งรัฐบาลและรัฐสภา มีสมาชิกทั้งหมด 64 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี สมาชิกมาจากผู้แทนทุกสาขาอาชีพ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน นายจ้างหรือผู้ประกอบการ ลูกจ้าง ผู้แทนสมาคม ตัวแทนองค์กรอาสาสมัคร ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านต่างๆ คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะขององค์กรจึงเป็นข้อมูลที่สะท้อนความเห็นร่วมกันของทุกฝ่าย ซึ่งจะทำให้คำปรึกษามีความสำคัญและมีพลังจูงองค์กรฝ่ายการเมืองต้องเห็นด้วยโดยปริยาย

โดยสมาชิกทั้ง 64 คน จะผ่านกระบวนการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นกระบวนการคัดเลือกกันเองภายในองค์กร แล้วเสร็จจึงเสนอชื่อให้คณะรัฐมนตรีเพื่อให้ประธานาธิบดีแต่งตั้ง ด้วยเหตุนี้สภาเศรษฐกิจและแรงงานของสาธารณรัฐอิตาลีจึงเป็นสภาที่รวมตัวแทนของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่างๆ ทำหน้าที่ในการร่วมพิจารณาและให้ความเห็นต่อบริการในเรื่องสำคัญด้านต่างๆ รวมทั้งพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม และแรงงาน ให้ข้อสังเกตแก่รัฐบาลในการพิจารณากลับกรองกฎหมายที่สำคัญเพื่อพัฒนาประเทศ เศรษฐกิจ และสังคม

3.4 คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสาธารณรัฐเกาหลีใต้

สาธารณรัฐเกาหลีปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ แบ่งเขตการปกครองประเทศเป็น 9 จังหวัด และ 6 เขตการปกครอง ได้แก่ โซล ปูซาน อินชอน แทกู กวางจู และแดชอน แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

ฝ่ายบริหารมีประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงครั้งเดียว ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจออกกฎอัยการศึกและมาตรการจำเป็นในยามฉุกเฉิน ทั้งยังมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาได้ แต่ไม่มีอำนาจยุบสภา ส่วนนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา มีฐานะเป็นผู้ช่วยประธานาธิบดีในการบริหารประเทศ กำหนดและพิจารณานโยบายต่างๆ

ของประเทศ และมีหน้าที่เข้าร่วมประชุมรัฐสภา นอกจากนี้ยังมีองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหาร ได้แก่ สภาที่ปรึกษาอาวุโส สภาความมั่นคงแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คณะกรรมการวางแผนและงบประมาณ คณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล โดยประธานของคณะกรรมการชุดต่างๆ จะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี¹¹⁴

ฝ่ายนิติบัญญัติมีรัฐสภาแห่งชาติเป็นองค์กรนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 300 คน โดยสมาชิก 2 ใน 3 คือ 246 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง อีก 54 คน ได้รับการเลือกตั้งจากระบบสัดส่วน (Party list) โดยจัดสรรตามสัดส่วนของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ให้อำนาจรัฐสภาแห่งชาติถอดถอนนายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดีได้ หากเป็นกรณีถอดถอนประธานาธิบดี ให้สมาชิกรัฐสภา 2 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมดเข้าชื่อเสนอญัตติถอดถอนและสภาต้องลงเสียงข้างมากเพื่อเห็นชอบตามข้อเสนอ ในขณะที่การถอดถอนนายกรัฐมนตรีใช้เสียงของสมาชิกรัฐสภา 1 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมดเข้าชื่อเสนอญัตติถอดถอนและสภาลงเสียงข้างมากเพื่อเห็นชอบเช่นกัน

ฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วย ศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมมี 3 ชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งประธานศาลฎีกาด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา การพิจารณาของศาลโดยหลักให้กระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าสาธารณชนทั่วไป เว้นแต่เป็นกรณีที่จะเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ หรือเป็นปัญหาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชน คำพิพากษาจำเป็นต้องปิดเป็นความลับ สำหรับศาลรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ตัดสินในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รวมทั้งหากพบว่าพรรคการเมืองกระทำความผิดจริง สามารถสั่งยุบพรรคการเมืองตามข้อเสนอของฝ่ายบริหารได้ และมีหน้าที่ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีอำนาจพิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นโมฆะโดยต้อง

¹¹⁴ Larry Jay Diamond, *Consolidating Democracy in South Korea* (The United States of America: Lynne Rienner 2000), p. 153.

ได้รับการร้องขอจากศาลชั้นต้นหรือบุคคลที่ซื้อเรียนได้รับการพิจารณาจากศาลชั้นต้น ให้พิจารณากฎหมายดังกล่าว¹¹⁵

เกาหลีใต้ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ในอดีตเป็นประเทศเกษตรกรรมที่ด้อยพัฒนา แต่เมื่อมีการเปลี่ยนระบบการปกครองในค.ศ. 1961 ภายใต้การนำของประธานาธิบดีปาร์คุงฮีได้พัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง เน้นการลงทุนและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในสาขาอุตสาหกรรมหนักเพื่อแก้ปัญหาการว่างงาน ซึ่งต่อมาได้ประสบความสำเร็จเป็นประเทศอุตสาหกรรมเน้นการส่งออก เช่น ยานยนต์ เรือเดินสมุทร รถยนต์ เครื่องจักร แม้ว่าในปี พ.ศ. 2540 เกาหลีใต้จะประสบวิกฤตทางเศรษฐกิจ จนต้องกู้ยืมกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แต่ พ.ศ. 2544 ก็สามารถแก้ปัญหาชำระหนี้ให้ IMF ได้หมด¹¹⁶ ปัจจุบันรายได้หลักของประเทศเกาหลีใต้ยังคงมาจากการส่งออกอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเคมีตลอดจนการเป็นผู้ส่งเสริมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ทำให้ปัจจุบันนี้เป็นประเทศที่เผยแพร่กระแสความนิยมวัฒนธรรมเกาหลีผ่านภาพยนตร์และดนตรีจนได้รับความนิยมทั่วเอเชีย

3.4.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสาธารณรัฐเกาหลีใต้

ในประเทศเกาหลี การรวมกลุ่มของคนทำงานหรือผู้ใช้แรงงานมีลักษณะเป็นองค์กรในรูปแบบสวัสดิการอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาล ในปี 1987 มีความพยายามต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยและในปี 1990 ได้นำมาซึ่งการก่อตั้งแรงงานสัมพันธ์โดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ

ในปี 1990 ได้มีการก่อตั้งสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขึ้นตามข้อเสนอของสหภาพการค้าเกาหลี (FKTU) สภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับการจัดตั้งในฐานะเป็นองค์กรเดิมของกลุ่มไตรภาคี (tripartism) ซึ่งประกอบไปด้วยนายจ้าง แรงงาน และองค์กรสาธารณประโยชน์ อย่างไรก็ตามก็ติสภาแห่งนี้ไม่ประสบความสำเร็จเพราะรัฐบาลไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบการปรึกษาหารือ

¹¹⁵ Geir Helgesen, *Democracy and Authority in Korea: The Cultural Dimension in Korean Politics*, 3 ed. (London: Routledge, 2014), p. 17.

¹¹⁶ ดำรง ฐานดี, เกาหลี: บทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), หน้า 321.

ทางสังคมและมีข้อสงสัยของฝ่ายแรงงานเกี่ยวกับความประสงค์ของรัฐบาลที่จะใช้ประโยชน์ของสถานะนี้เป็นนโยบายควบคุมค่าจ้าง ทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเท่าที่ควร¹¹⁷

ในปี 1997 เกิดวิกฤติและเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ทำให้ประเทศเกาหลีใต้มีความพยายามในการรักษาหรือในเรื่องเศรษฐกิจและสังคม การเผชิญปัญหาที่ไม่อาจคาดหมายได้มาก่อนและมีความรุนแรงนี้ ทำให้รัฐบาลตัดสินใจกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อนำมาหมุนเวียนภายในประเทศโดยเพิ่มการผ่อนการปลดพนักงานออกเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในตลาดแรงงาน ในการพยายามผ่านช่วงวิกฤตินี้ ในปี 1998 ได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการไตรภาคีขึ้น ซึ่งคณะกรรมการนี้ได้ดำเนินการปฏิรูปโครงสร้าง 4 ด้าน คือ การเงิน ภาครัฐ บริษัท และแรงงาน จนสามารถเอาชนะความยากลำบากในวิกฤติเศรษฐกิจและฟื้นฟูเศรษฐกิจได้ นับแต่นั้นมาคณะกรรมการไตรภาคีได้มีการพัฒนาในแต่ละช่วง¹¹⁸ ดังนี้

ระยะที่ 1 ในปี 1998 ในช่วงเดือนมกราคมถึงกุมภาพันธ์ คณะกรรมการไตรภาคีเป็นองค์กรให้คำปรึกษาสำหรับการกู้เงินเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและบูรณาการสังคมใหม่ภายใต้การนำของประธานาธิบดีคิมแดจุง (KIM, Dae-jung) คณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจากนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน รัฐบาล และพรรคการเมืองและทำหน้าที่ประสานงานในระดับประเทศ

ระยะที่ 2 ในช่วง มิถุนายน 1998 ถึง สิงหาคม 1999 องค์กรประกอบด้วยคณะกรรมการไตรภาคีขึ้นอยู่กับข้อบังคับของประธานาธิบดี ประกอบด้วยผู้แทนจากนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน รัฐบาล พรรคการเมือง แลและองค์กรสาธารณประโยชน์ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทางสังคมโดยเฉพาะในเรื่องการปรับโครงสร้างการจัดหาเงินภาครัฐและภาคธุรกิจ

ระยะที่ 3 ในช่วง กันยายน 1999 ถึง เมษายน 2007 คณะกรรมการไตรภาคีอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้ง ดำเนินงาน ของคณะกรรมการไตรภาคี ในระยะนี้ ตัวแทนจากพรรคการเมืองถอนตัวออกจากคณะกรรมการ คณะกรรมการไตรภาคีจึงประกอบด้วยผู้แทนจาก

¹¹⁷ United Nations, *Annual Report of the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2 May 2013-23 May 2014)* (London: United Nations Publications, 2004), p. 19.

¹¹⁸ International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions, "Social Dialogues in Korea and the Economic and Social Development Commission" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2558. แหล่งที่มา: <http://www.aicesis.org/members/organization/80/>

นายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ภาครัฐ และองค์กรสาธารณประโยชน์ การพูดคุย อภิปราย แสดงความคิดเห็น ในคณะกรรมการมักจะอยู่ในประเด็นการแก้ไขปัญหาสถานการณ์การจ้างงาน สภาพการทำงาน และสถาบันแรงงานสัมพันธ์

ระยะที่ 4 ในช่วง เมษายน 2007 ถึง ปัจจุบัน คณะกรรมการไตรภาคีได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

หน่วยงานที่คล้ายคลึงกับองค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมของสาธารณรัฐเกาหลี เดิมมีชื่อว่า “คณะกรรมการไตรภาคีแห่งสาธารณรัฐเกาหลี” ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดตั้ง คณะกรรมการไตรภาคี¹¹⁹ (Korea Tripartite Commission (Legislation No.5990)) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาประธานาธิบดีที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ต่อมาคณะกรรมการไตรภาคีได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Development Commission (Legislation No.8297))โดยเป็นหน่วยงานให้คำปรึกษาเหมือนเดิม แต่เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสาธารณรัฐเกาหลี” (The Economic and Social Development Commission หรือ ESDC) ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อสู้ เอาชนะ และหาทางออกจากวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงปลายปี 1997 โดยเน้นการพัฒนาด้านการลงทุนภาคอุตสาหกรรม เช่น การปรับปรุงคุณภาพของการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม สร้างความสมดุลระหว่างภาครัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบาย ภาคประกอบการในฐานะผู้ลงทุนขนาดใหญ่ และภาคแรงงานที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมให้มีความยั่งยืน ซึ่งจะนำไปสู่ความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ¹²⁰

¹¹⁹Act on the tripartite commission for economic and social development, Article 1 “The purpose of this Act is to promote industrial peace and contribute to the balanced development of the national economy by establishing the Tripartite Commission for Economic and Social Development and prescribing necessary matters concerning the organization and operation thereof in order to conduct consultation between workers, employers and the government on labor policies and related economic and social policies, etc. based on mutual trust and cooperation, and to provide advice to the President upon request”

¹²⁰ เนา บัวหอม, "รูปแบบและโครงสร้างที่เหมาะสมของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสำหรับประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553), หน้า 93-94.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสาธารณรัฐเกาหลีเป็นองค์กรที่ดำเนินกระบวนการเจรจาทางสังคม (Social Dialogue) ระหว่างภาครัฐ ภาคแรงงานและกลุ่มผลประโยชน์ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ แก้ไข และพัฒนาไปด้วยกัน และทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับภาคแรงงาน อุตสาหกรรม รวมทั้งนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ¹²¹ โดยเฉพาะนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมหนัก การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การลงทุน การส่งออก และการส่งเสริมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) และด้านเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy)

จากประวัติการก่อตั้งคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สามารถสะท้อนได้ว่า หากจะนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมอย่างเป็นผลสำเร็จ จำเป็นต้องมีองค์กรที่มีฐานมาจากความร่วมมือกันระหว่าง สหภาพแรงงาน ฝ่ายรัฐบาล และผู้ประกอบการหรือนายจ้าง เพื่อทำหน้าที่เป็นฐานข้อมูลที่สำคัญในการวิเคราะห์และเสนอให้ปรับปรุงนโยบาย ให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีประกอบการดำเนินการของคณะกรรมการโดยใช้กระบวนการเสวนาทางสังคมในระดับชาติ (Social Dialogue) ซึ่งประกอบไปด้วย ภาคแรงงาน ภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการประสานประโยชน์กับทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องจนได้ข้อยุติอย่างเป็นธรรมทุกฝ่ายเกิดการร่วมกำหนดหรือเสนอนโยบายที่จำเป็นร่วมกันหรือเพื่อร่วมกันให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ยังเป็นองค์กรเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมสัมพันธ์ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือและป้องกันการเกิดเหตุพิพาททางแรงงาน อันเป็นการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจอย่างสมดุลและกลมกลืน¹²²

การให้คำปรึกษา ร่วมกำหนด หรือเสนอนโยบายที่จำเป็นร่วมกันต่อประธานาธิบดี หรือร่วมกันให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีเมื่อมีความจำเป็น แสดงให้เห็นถึงการถ่วงดุลอำนาจในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เกิดการบูรณาการและการมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรในระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างเป็นองค์รวม และก้าวสู่การแข่งขันในเวทีโลกอย่างยั่งยืน องค์กร

¹²¹ Economic and Social Development Commission, "Social dialogue based on partnership." [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 4 พฤศจิกายน. แหล่งที่มา: <http://www.esdc.go.kr>

¹²² International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions, "Social Dialogues in Korea and the Economic and Social Development Commission" [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: www.esdc.go.kr

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสาธารณรัฐเกาหลี จึงเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความจำเป็นในการบริหารประเทศด้านเศรษฐกิจของสาธารณรัฐเกาหลี

3.4.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สาธารณรัฐเกาหลีใต้

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสาธารณรัฐเกาหลี มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 20 คน สมาชิกทุกคนได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งจากประธานาธิบดี มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 และเมื่อหมดวาระลงสามารถกลับมาดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก เพราะกฎหมายกำหนดให้ว่า แม้สมาชิกจะหมดวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้วก็ตามแต่สมาชิกสามารถดำรงตำแหน่งได้ต่อไปจนกว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตนจะประสบความสำเร็จทั้งนี้ จำนวนสมาชิกทั้งหมดมีที่มาจากกลุ่มหลากหลายในสังคม เช่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้แทนแรงงาน กลุ่มผู้แทนนายจ้าง และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ทั้งนี้สามารถแบ่งกลุ่มที่มาของสมาชิกได้ 4 กลุ่ม¹²³ ดังนี้

กลุ่มแรก ประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จำนวน 1 คน

กลุ่มสอง รองประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จำนวน 2 คน

กลุ่มสาม กรรมการจากผู้แทน 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายแรงงาน นายจ้าง และรัฐบาล ฝ่ายละ 2 คน จำนวน 6 คน

กลุ่มสี่ ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องรวมทั้งหมด 11 คน โดยแบ่งตามสัดส่วนที่เหมาะสม

จากองค์ประกอบสมาชิกคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเกาหลีใต้ จะพบว่าแม้กำหนดที่มาของสมาชิกจากหลายกลุ่มก็ตาม แต่ระบบการคัดเลือกของสมาชิกองค์การพบว่าประธานาธิบดีเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกทุกคน ทำให้ที่มาสมาชิกไม่ได้เน้นความหลากหลายของการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง โดยสภาพจึงเป็นองค์กรที่มีลักษณะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ขาดความเป็นอิสระอย่างสิ้นเชิง การดำเนินงานของคณะกรรมการขึ้นอยู่กับ

¹²³ Economic and Social Development Commission, "Structure" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 3 ตุลาคม 2558.
แหล่งที่มา: http://english.esdc.go.kr/ibuilder.do?menu_idx=2090.

กับการมอบหมายของฝ่ายบริหาร ขาดการตัดสินใจที่เป็นอิสระ ยิ่งไปกว่านั้นเฉพาะแต่ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้นที่มีโอกาสเข้าร่วมเป็นสมาชิก

การดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสาธารณรัฐเกาหลียังประกอบด้วย คณะกรรมการส่วนต่างๆ¹²⁴ ดังนี้

1. Plenary Commission คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งในหลายๆ ภาคส่วน มีจำนวน 11 คน ซึ่งประธานาธิบดีอาจเพิ่มสมาชิกเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆ ได้ สมาชิกมาจากประธานสหภาพแรงงาน 2 คน ประธานสภานายจ้าง 2 คน ผู้แทนภาครัฐอันได้แก่รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง 3 คน และผู้เชี่ยวชาญภาคประชาชน 2 คน ทำหน้าที่ตัดสินใจในการกำหนดประเด็นทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ให้ข้อเสนอแนะ และแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดทำข้อเสนอแนะ

2. Standing Committee คณะทำงานหลัก ประกอบด้วยการบูรณาการระหว่าง คณะทำงานประเมินสถานการณ์ คณะทำงานวิจัยและประสานการประชุม และฝ่ายอำนวยการ คณะทำงานหลักประกอบด้วยสมาชิก 20 คน¹²⁵ มาจากผู้แทนสหภาพแรงงาน 5 คน ผู้แทนสภานายจ้าง 5 คน ผู้แทนภาครัฐอันได้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง 3 คน ผู้เชี่ยวชาญภาคประชาชน 4 คน ซึ่งทุกคนจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สมาชิกทำหน้าที่ตรวจสอบและประสานการจัดทำประเด็นและปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจาก Plenary Commission เพื่อนำประเด็นหรือข้อเสนอแนะจาก Plenary Committee มาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมสอดคล้องกับทิศทางนโยบายรัฐบาล คณะทำงาน ซึ่งอาจจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์

¹²⁴ Ibid.,34

¹²⁵ Act on the tripartite commission for economic and social development, Article 8

“The Commission shall set up the standing committee to review and coordinate the agenda to be brought before the Commission, deal with the matters delegated by the Commission and support other activities of the Commission.

The standing committee shall be composed of 20 or less members including the chairperson of the standing committee, and the standing member of the Commission shall concurrently hold the post of chairperson of the standing committee”

การสัมมนา หรือการอภิปรายเพื่อเก็บผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ และการประกอบธุรกิจในด้านต่างๆ มาประกอบการจัดทำประเด็นข้อเสนอแนะ

3. Committee by agenda คณะกรรมการเฉพาะประเด็นประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 20 คน มาจากผู้แทนสหภาพแรงงาน ผู้แทนสภานายจ้าง ผู้แทนภาครัฐ ผู้เชี่ยวชาญภาคประชาชน ซึ่งทุกคนได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 1 ปี มีหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอแนะ

หน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนี้ นอกจากมี คณะกรรมการแล้ว ยังมีสำนักงานเลขาธิการ มีเลขาธิการเป็นผู้บริหารสูงสุดและดำรงตำแหน่งใน คณะกรรมการบริหาร โครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักงานเลขาธิการได้กำหนดโดยคำสั่ง ประธานาธิบดี มีสถานะเป็นส่วนราชการและมีข้าราชการปฏิบัติงานจำนวน 37 คน แบ่งการบริหาร ภายในออกเป็น 2 สำนักกับ 1 กลุ่มงาน ได้แก่ สำนักบริหารกลาง สำนักประสานความร่วมมือ และ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีสมาชิกทั้งหมด 20 คน ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี โดยมีประธาน 1 คน และรองประธาน 2 คน สมาชิกที่เหลือมาจากผู้แทนขององค์กรระดับชาติฝ่ายแรงงาน ฝ่ายนายจ้าง และผู้ทรงคุณวุฒิจาก ภาครัฐที่ประธานาธิบดีแต่งตั้ง ซึ่งผู้แทนของภาครัฐต้องประกอบด้วยรัฐมนตรีกระทรวงการคลังและ เศรษฐกิจ และรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน โดยประธานาธิบดีสามารถแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ เพิ่มเติมได้ เช่น รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีอุตสาหกรรมและพลังงาน ดังนั้นกระบวนการได้มา ของสมาชิกคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมจึงมาจากกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งจากผู้ที่มี อำนาจเพียงฝ่ายเดียว คือ ประธานาธิบดี ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร แม้ได้มีการกำหนดที่มาของ คณะกรรมการจากหลายกลุ่มหรือหลายฝ่าย เช่น มาจากกลุ่มแรงงาน นายจ้าง หรือผู้แทนกลุ่ม ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง แต่ก็เป็นเรื่องที่ผู้มีอำนาจคนเดียวเป็นคนสรรหาและแต่งตั้งสมาชิกทุกคนใน แต่ละกลุ่ม หากใช้เป็นกระบวนการคัดเลือกกันเองของภาคเอกชนไม่ การบริหารงานหรือการตัดสินใจ จึงมาจากผู้มีอำนาจตัดสินใจจากบนลงล่าง (Top Down Planning) หรือเป็นลักษณะของการวางแผน โดยนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เรียกว่า เทคโนแครต (Technocratic Planning) ด้วยเหตุนี้

ทำให้องค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจของประเทศเกาหลีที่ตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมเป็นองค์กรที่มีรูปแบบเฉพาะ กล่าวคือ ไม่ใช่รูปแบบที่มีสมาชิกเป็นตัวแทนของกลุ่มสาขาอาชีพอย่างแท้จริงและไม่ใช่วิธีแบบที่มีสมาชิกมาจากสามฝ่ายในลักษณะเป็นไตรภาคี จึงไม่เกิดความหลากหลายของตัวแทนอาชีพหรือของภาคประชาสังคมอย่างแท้จริง ส่งผลให้ความคิดเห็นจากคณะกรรมการไม่ได้สะท้อนผลประโยชน์จากทุกฝ่าย

3.5 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม

ราชอาณาจักรเบลเยียม เป็นประเทศทางยุโรปตะวันตกเฉียงเหนือ แยกตัวเป็นอิสระจากประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1830 ภูมิภาคนี้มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี ลักเซมเบิร์ก รัฐธรรมนูญเบลเยียมกำหนดให้เบลเยียมเป็น สหพันธรัฐ มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญโดยใช้ระบบรัฐสภา มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ แบ่งอำนาจการปกครองเป็น 3 ฝ่าย คือ

ฝ่ายบริหาร มีรัฐบาลกลางมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์จะทรงอำนาจในการตั้งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจะทำการคัดเลือกคณะรัฐมนตรีจำนวน 13 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 15 คน ซึ่งจะต้องได้สัดส่วนของรัฐมนตรีมาจากกลุ่มการใช้ภาษาฝรั่งเศส และ ดัตช์ เท่ากัน

ฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาของเบลเยียมใช้ระบบสภาคู่ มีอำนาจในการเสนอกฎหมายและลงมติ ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนสมาชิก 150 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และวุฒิสภา มีจำนวนสมาชิก 71 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง 40 คน (แบ่งเป็นชาวดัตช์ 20 คน ชาวฝรั่งเศส 20 คน) แต่งตั้งโดยสภาชุมชน จำนวน 21 คน และอีก 10 คนมาจากการแต่งตั้งทางอื่นๆ (จะต้องเป็นชาวดัตช์ 6 คน และชาวฝรั่งเศส 4 คน) ทั้งนี้วุฒิสภาจะต้องมีสมาชิกโดยตำแหน่งที่มาจากราชวงศ์ด้วย ผู้แทนดังกล่าวทุกคนถือเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ ไม่ได้เป็นของกลุ่มชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ตนเลือกเข้ามา¹²⁶

¹²⁶ Robert Senelle, *The Political and Economic Structure of Belgium* (Indiana University: Ministry of Foreign Affairs and External Trade, 1966), pp. 87-89.

ฝ่ายตุลาการ ราชอาณาจักรเบลเยียมใช้ระบบกฎหมายแบบฝรั่งเศส คือ ฝ่ายตุลาการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย 2 ศาล คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ และศาลยุติธรรม ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาลท้องถิ่น (District Courts) ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) และศาลฎีกา (Supreme Court) ผู้พิพากษามาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร มีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต

ราชอาณาจักรเบลเยียมมีปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหาความหลากหลายทางภาษา ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มพูดภาษาดัตช์ และกลุ่มพูดภาษาฝรั่งเศส อันเนื่องมาจากบทบาทระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้มีแนวความคิดในการบริหารประเทศมีความขัดแย้งกันตลอดขึ้นอยู่ว่าฝ่ายไหนจะได้ชนะรับการเลือกตั้งส่งผลให้การจัดตั้งรัฐบาลแต่ละครั้งไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควร

ด้านเศรษฐกิจและสังคม ราชอาณาจักรเบลเยียมเป็นประเทศอุตสาหกรรม ใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม แต่ในปี ค.ศ. 2011 มีประเด็นปัญหาในด้านเศรษฐกิจในกล่าวคือเบลเยียมมีหนี้สาธารณะในอัตราที่สูงประกอบกับความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองส่งผลกระทบต่อนโยบายทางเศรษฐกิจ ทำให้เศรษฐกิจมีความอ่อนแอลงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนยังเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจหลักในเรื่องการส่งออกซึ่งถือเป็นรายได้สำคัญของเบลเยียม¹²⁷ จึงเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันระบบเศรษฐกิจของเบลเยียมประกอบกับภูมิประเทศของเบลเยียมที่มีร่องน้ำลึกขนาดใหญ่ มีสนามบินที่ทำการขนส่งสินค้า ทำให้เบลเยียมจัดเป็นประเทศศูนย์กลางกระจายสินค้าของยุโรป¹²⁸

3.5.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจเบลเยียม

เดิมในช่วงปี ค.ศ. 1930 รัฐบาลเบลเยียมมีความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐ การรับรองหรือคุ้มครองบทบาทของสหภาพการค้า และบทบาทของลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านสังคมและเศรษฐกิจ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1944 เบลเยียมประสบปัญหาทางด้านการเมือง ประชาชนมีความกังวลเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจได้ รัฐบาลจึงมีมุมมองที่จะพัฒนาเศรษฐกิจ กระทั่งมีการร่างปฏิญญาว่าด้วย ความเป็นเอกภาพของสังคม (Social Solidarity) ซึ่งมีสาระสำคัญกำหนดให้นายจ้างต้องยอมรับบทบาทของสหภาพแรงงานในฐานะที่สหภาพการค้า

¹²⁷ บุญเลิศ พงษ์มงคลสาม, การค้ากับประเทศเบลเยียม (กรุงเทพมหานคร: พิทักษ์อักษร, 2524), หน้า 28-29.

¹²⁸ André Mommen, *The Belgian Economy in the Twentieth Century* (New York: Routledge), p. 22.

สหภาพแรงงานเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกับนายจ้าง โดยนายจ้างมีหน้าที่จ่ายค่าจ้างหรือค่าตอบแทนการทำงานที่เพิ่มขึ้นและจัดให้มีประกันสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ในขณะที่สหภาพแรงงานต้องปฏิบัติคำสั่งของนายจ้างอันเกี่ยวกับกิจการงานของนายจ้างและให้ความร่วมมือในการทำงานด้วยความสุจริต ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวเป็นการระงับข้อพิพาทโดยใช้วิธีการเจรจาทางสังคม เป็นการตกลงกันในเรื่องค่าจ้างและข้อบังคับการทำงาน ร่างปฏิญญานี้ถือได้ว่าเป็นสัญญาทางสังคม (social pact) ซึ่งทำขึ้นช่วงเวลาในประวัติศาสตร์ที่สำคัญในเบลเยียมหลังจากเกิดข้อพิพาททางอุตสาหกรรมเป็นระยะเวลานานเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรนายจ้างและสหภาพแรงงานโดยข้อตกลงนี้มีเป้าหมายร่วมกัน คือ ความสงบสุขและความเท่าเทียมกันระหว่างสองฝ่าย โดยมี 4 วัตถุประสงค์ คือ

ประการแรก เพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศพร้อมๆ กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ประการที่สอง เพื่อให้ผลประโยชน์ขององค์กรนายจ้างได้รับความคุ้มครอง เพราะเป็นกุญแจสำคัญในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ประการที่สาม เพื่อให้มีการกระจายรายได้อย่างเท่าเทียมกันภายใต้การผลิตที่เพิ่มขึ้น

ประการที่สี่ เพื่อมีการแบ่งปันอย่างเป็นธรรมระหว่างค่าจ้างและผลกำไรที่ได้รับ

วัตถุประสงค์ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขบนพื้นฐานกฎเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับจากผู้แทนนายจ้างและสหภาพแรงงาน

ในปี ค.ศ. 1948 ราชอาณาจักรเบลเยียมได้จัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจแก่รัฐบาลหรือรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่คล้ายคลึงกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศสหภาพยุโรปอื่นๆ โดยใช้ชื่อว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ (The Central Economic Council Kingdom of Belgium หรือ CCE) ภายใต้กฎหมายการจัดระเบียบเศรษฐกิจ ลงวันที่ 20 กันยายน 1948 มีหน้าที่ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะหรือตอบคำถามเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศในรูปการจัดทำเป็นรายงานต่อคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ อาจเกิดขึ้นกรณีที่มีผู้ร้องขอขึ้นมาหรือ สภาที่ปรึกษา

เศรษฐกิจเป็นผู้ริเริ่มเองก็ได้¹²⁹ เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อให้สังคมมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นโดยให้คนเข้ามามีส่วนรวมในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจเป็นรูปแบบเฉพาะในการสร้างประชาธิปไตยด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งแนวความคิดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศในกลุ่มยุโรปที่มีบริบททางสังคมที่ซับซ้อน ระยะเวลาต่อมาได้มีการตั้ง สภาคนงาน (Works Council) คณะกรรมการร่วม (Joint Committees) และสภาแรงงาน (National Labour Council)¹³⁰

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจของราชอาณาจักรเบลเยียม พบว่ามีความสำคัญดังนี้ ประการแรก สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจมีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจ เช่น ให้ความเห็นในเรื่องอัตราค่าแรง มาตรฐานราคาสินค้า คุณภาพของสินค้า ซึ่งไม่ว่ารัฐบาลหรือรัฐสภาจะร้องขอหรือไม่ก็ตาม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจต้องมีหน้าที่ให้ความเห็นทุกครั้ง ทำให้หากรัฐบาลหรือรัฐสภาจะกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจไปในทิศทางใด ย่อมต้องคำนึงถึงความเห็นของสภาที่ปรึกษาทุกครั้ง ประการที่สอง เป็นสภาที่จัดให้มีการพูดคุยระหว่างกลุ่มต่างๆ ของสังคม และมีการดำเนินการเป็นเวที (Forum) เพื่อให้เกิดการพูดคุยแลกเปลี่ยนความเห็นและวิเคราะห์ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับสังคมและเศรษฐกิจจนนำไปสู่การหาข้อยุติเพื่อเสนอข้อยุติดังกล่าวไปให้รัฐบาลหรือรัฐสภาพิจารณา ด้วยเหตุนี้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจของเบลเยียมจึงเป็นองค์กรที่มีความจำเป็นในการพัฒนาประเทศเพราะองค์กรนี้ได้นำไปสู่การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศในด้านการค้า การลงทุนอย่างยั่งยืน อีกทั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจของเบลเยียมเป็นส่วนหนึ่งของสมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคม และสถาบันในลักษณะเดียวกัน (AICESIS) ซึ่งมีประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกอยู่เป็นจำนวนมาก และมีผู้แทนของสภาที่ปรึกษาอยู่ใน AICESIS นี้ด้วย

ภายหลังก่อตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ รูปแบบของการดำเนินงานขององค์กรจะอยู่ในรูปแบบการเจรจาทางสังคม (social dialogue) เป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งผู้แทนของนายจ้าง ลูกจ้าง หน่วยงานอิสระมาปรึกษาพูดคุยเพื่อหาข้อยุติ ขณะนั้นภาคสังคมเข้ามามีบทบาทใน

¹²⁹ พรรณราย ชันธกิจ, "สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ ประเทศเบลเยียม" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 กันยายน 2558. แหล่งที่มา: <http://www.wiki.kpi.ac.th/index.php?title>.

¹³⁰ Isabelle Cassiers and Luc Denayer, "Social dialogue and socio-economic transformation in Belgium from 1944 to the present" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2558. แหล่งที่มา: http://www.ccecrb.fgov.be/txt/en/2011183_1.pdf

การทำงานร่วมกันจนเห็นได้ชัดและเป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจเจริญรุ่งเรือง แต่ต่อมาในปี 1973 เกิดวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งมีผลมาจากราคาน้ำมัน ส่งผลให้การผลิตเริ่มชะลอตัว บริบททางสังคมเปลี่ยนไป กล่าวคือ มีจำนวนประชากรมากขึ้น เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรและอุดมการณ์ ตลาดการเงินลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ระบบให้คำปรึกษาผ่านการเจรจาทางสังคมไม่สามารถแก้ปัญหาได้จนลดบทบาทลงแต่ไม่ได้สูญหายไป ภายใต้บริบททางสังคมที่เปลี่ยนไปนี้ภาครัฐได้เข้ามาแทรกแซงโดยเข้ามาบูรณาการระบบการเจรจาทางสังคมใหม่ให้เข้ามาปรับตัวกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปภายใต้แนวคิดเดิม คือ การประนีประนอมแต่ต้องเพิ่มศักยภาพในการจัดระเบียบใหม่ เช่น เรื่องการว่างงานในระยะยาวของแรงงาน การจัดหาเงินทุนของเงินบำนาญนั้น ปัญหาประชากรผู้สูงอายุ ความยั่งยืนขององค์กรให้คำปรึกษาของเบลเยียมจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียทุกคนที่จะปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตและการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกัน เบลเยียมได้ใช้ระบบการเจรจาทางสังคมมาตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่รูปแบบขององค์กรให้คำปรึกษาก็มีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางเดียวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและบริบททางสังคม¹³¹

ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มนายทุนและกลุ่มแรงงานซึ่งเป็นปัญหาสังคมที่สำคัญในเบลเยียม ปฏิเสธไม่ได้ที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรที่มีส่วนร่วมในการประนีประนอม เสริมสร้างความเข้าใจอันดีให้แก่ทุกฝ่าย นั่นก็คือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นองค์กรที่สำคัญ เพราะรูปแบบขององค์กรมาจากภาคประชาชน เป็นองค์กรอิสระ เป็นพื้นที่ให้แก่ภาคประชาชนในการเสวนาปรึกษาหารือ เพื่อหาทางออกให้แก่ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่น ปัญหาสภาพการทำงานของลูกจ้าง การขึ้นอัตราค่าแรง การว่างงาน การขึ้นราคาสินค้า เป็นต้น หากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจมีความเห็นหรือได้ข้อยุติในประเด็นทางเศรษฐกิจสังคมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ก็มักจะจูงใจให้รัฐบาลได้ปฏิบัติหรือดำเนินการบริหารนโยบายสอดคล้องกับความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจเสมอ ด้วยเหตุนี้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศจึงได้รับการแก้ไขโดยองค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจก่อนที่จะมีการตัดสินใจของรัฐบาล ปัญหาการชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์

¹³¹ Isabelle Cassiers and Luc Denayer, "The Central Economic Council" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2559. แหล่งที่มา: <http://sites.uclouvain.be/econ/DP/IRE5/2009042.pdf>

กลุ่มใดในพื้นที่สาธารณะ หรือการต่อรองเจรจากับภาครัฐโดยใช้วิธีหรือมาตรการที่รุนแรงจึงไม่เกิดขึ้นในประเทศเบลเยียม¹³²

3.5.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ แห่งราชอาณาจักรเบลเยียม

สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจเบลเยียม ได้รับการบัญญัติไว้ภายใต้กฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดให้สมาชิกประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายนายจ้างและสหภาพแรงงานหรือลูกจ้างจำนวน 50 คน มาจากองค์กรนายจ้างและลูกจ้างคัดเลือกผู้แทนกันเอง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี อาจมีสมาชิกเพิ่มเติมจากองค์กรที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร (Non-profit organizations) หรือองค์กรอิสระเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการดำเนินการใดๆ ทั้งสิ้น¹³³

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจประกอบด้วย ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ 1 คน ได้รับความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ทำหน้าที่ดำเนินการประชุมให้เป็นไปเรียบร้อย และมีรองประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจอีกจำนวน 4 คน ได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของสภาทำหน้าที่ช่วยเหลือประสานงาน และกำหนดประเด็นทางการเมืองที่สำคัญที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจต้องศึกษา

รูปแบบของสมาชิกที่มีองค์ประกอบที่มาจากตัวแทนนายจ้าง ลูกจ้าง และองค์กรอิสระที่ไม่แสวงหากำไรนี้ เมื่อจัดตั้งรวมกัน จึงกลายเป็นองค์กรอิสระไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ สามารถดำเนินงานด้วยตนเองได้และแก้ปัญหาในเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการทำงาน และปัญหาสังคม อย่างไรก็ตาม การเป็นองค์กรที่ไม่อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยใดแล้วจะถูกจำกัดในการทำงานในด้านการวางแผนนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต้องสอดคล้องกับรัฐบาล ประเด็นนี้จึงแสดงให้เห็นถึงการประนีประนอมทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างภาครัฐและภาคสังคม

¹³² Isabelle Cassiers and Luc Denayer, "Social dialogue and socio-economic transformation in Belgium from 1944 to the present" [ออนไลน์].

¹³³ สถาบันส่งเสริมบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, โครงการ "บทบาทสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและองค์กรนโยบายและแผนภาครัฐและเอกชนกับการพัฒนาประเทศ" (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548), หน้า 86.

นอกจากนี้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจของเบลเยียมยังมีคณะทำงาน ทำหน้าที่ศึกษาประเด็นต่างๆ ที่ส่งมาโดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ แบ่งเป็น 5 คณะ คือ คณะนโยบายเศรษฐกิจและสังคม คณะด้านกิจการยุโรป คณะองค์การทางเศรษฐกิจ คณะการพัฒนาที่ยั่งยืนและการพัฒนาสังคมใหม่ คณะการแข่งขันทางการค้า ซึ่งแต่ละคณะทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะของตน และยังมีหน่วยงานสนับสนุนของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ คือ สำนักงานเลขาธิการสภา เป็นหน่วยงานอิสระ มีเลขาธิการเป็นหัวหน้าสำนักงาน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยคำแนะนำของที่ประชุมใหญ่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ มีหน้าที่ประสานกิจการงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ดูแลงานธุรการของสภาที่ปรึกษา ร่างความเห็น และรายงานการศึกษาที่สะท้อนความเห็นของมุมมองกลุ่มต่างๆ ในสังคม รวมถึงรวบรวมข้อมูลที่สามารถเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มสังคมให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจทราบ และสร้างเครือข่ายระหว่างสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมในระดับภูมิภาค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมของสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิก¹³⁴

จากการศึกษาองค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ อิตาลี เกาหลีใต้ เบลเยียม พบว่า การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่น ประชาชนมีเวลาว่างเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี คนมีอายุมากขึ้น ช่วงอายุขัยจึงมากขึ้น เหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ ส่งผลต่อกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมที่มีจำนวนสมาชิกเพิ่มมากขึ้น เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ และก่อให้เกิดความตึงเครียดที่มากขึ้นระหว่างแรงงานที่มีฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ ในบริบทสถานการณ์เหล่านี้จะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะให้สภาเศรษฐกิจเข้ามา มีบทบาทในการให้คำปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนมุมมองระหว่างกลุ่มนายจ้างและลูกจ้างเพื่อหาข้อยุติ สภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจมีความพยายามที่จะทำหน้าที่เป็นคนกลางเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างภาคสังคมและภาครัฐด้วย ในยุคสังคมเศรษฐกิจจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญในเรื่องการประนีประนอมทางเศรษฐกิจประกอบกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในยุโรปส่วนใหญ่ได้แผ่ขยายเข้ามาในรูปแบบของการเจรจาทางสังคม (social dialogue) โดยเป็นการเจรจาดialogue ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศเบลเยียมก็ได้รับผลกระทบจากสงครามด้านเศรษฐกิจ เบลเยียมจึงแก้ปัญหาโดยมุ่งเป้าไปที่การสนับสนุนให้เกิดการเจรจาทาง

¹³⁴ วิชา ไซยสาร, "สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ ประเทศเบลเยียม" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 กันยายน 2558. แหล่งที่มา: <http://www.wiki.kpi.ac.th/index.php?title>

สังคมขึ้นซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนในข้อพิพาทอุตสาหกรรม ได้แก้ไขปัญหาด้วยการประนีประนอมระหว่างผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

กระบวนการสร้างประชาธิปไตยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมผ่านโครงสร้างขององค์กรที่ดำเนินงานในลักษณะเป็นเวที (Forum) ของผู้มีส่วนได้เสียมาพูดคุยหารือนี้ นับได้ว่าเป็นองค์กรที่มีพลังทางสังคมเพราะมีการทำงานร่วมกันทางสังคมจนเศรษฐกิจเจริญเติบโต สามารถผลิตสินค้าได้อย่างราบรื่นและเพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภคขณะเดียวกันก็มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมเกิดขึ้น การระงับข้อพิพาทด้วยการประนีประนอมจึงช่วยให้รูปแบบการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจและสังคมพัฒนาในทิศทางเดียวกับอัตราและระดับการเจริญเติบโตของประเทศ

3.6 สมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน

เดิมในแถบยุโรปมีการรวมตัวกันของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดสันติภาพและความเจริญทางเศรษฐกิจ ประเทศที่มารวมตัวกันแรกเริ่ม ได้แก่ เยอรมัน ฝรั่งเศส เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ อิตาลี และลักเซมเบิร์ก ต่อมามีหลายประเทศเข้าร่วมด้วย เช่น เดนมาร์ก สหราชอาณาจักร กรีซ สเปน ออสเตรีย ฟินแลนด์ จนมีสมาชิกจำนวนมากรวมตัวกันกลายเป็นประชาคมยุโรป (European Communities) ภายใต้การทำสนธิสัญญารวมประชาคมหรือสนธิสัญญาบรัสเซลล์ของประเทศสมาชิกที่เข้ามารวมตัวกัน ในที่สุดการรวมตัวกันกลายเป็นสหภาพยุโรปที่มีลักษณะเป็นเอกภาพภายใต้ความแตกต่างทั้งเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม ของแต่ละประเทศ

จุดเริ่มต้นของการรวมตัวกันจนเป็นสหภาพยุโรป เริ่มมาจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจโดยมีเจตนารมณ์สำคัญคือ ต้องการให้สหภาพยุโรปเป็น “ตลาดร่วม” ระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อให้การค้าขาย การเคลื่อนย้ายสินค้า เงินทุนไม่มีอุปสรรคใด โดยเริ่มต้นมาจากประชาคมยุโรป ซึ่งเป็นที่รวมองค์กรทางเศรษฐกิจ 3 องค์กรด้วยกัน ประชาคมแรกคือ ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป (European Coal and Steel Community) ก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1951 ซึ่งเป็นการร่วมมือกันของประเทศสมาชิกในด้านพลังงานถ่านหินและเหล็กกล้าเพื่อยกฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศในยุโรป ในปี ค.ศ. 1957 ตั้งประชาคมพลังงานปรมาณู (EURATOM) และประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community) การก่อตั้ง 2 องค์กรนี้ เพื่อที่จะเป็นองค์กรที่บูรณาการด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกเข้าด้วยกันและแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการรวมกลุ่มทาง

เศรษฐกิจที่สำคัญของยุโรป ต่อมามีการรวม 3 องค์กรนี้เข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดความมั่นคงแก่ทวีปยุโรป โดยใช้ชื่อว่า ประชาคมยุโรป (European Community) และพัฒนาต่อมาโดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ องค์การระหว่างประเทศนี้เกิดความร่วมมือกันทางด้านการเมืองขึ้นด้วย จึงเปลี่ยนชื่อ สหภาพยุโรป (European Union)¹³⁵

ในขณะที่ประเทศในยุโรปให้ความสำคัญในด้านเศรษฐกิจโดยหันหน้าเข้าหากันเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศเกิดขึ้น แต่ละประเทศของตนเองก็มีการก่อตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ ร่างความเห็นเสนอต่อรัฐบาลหรือรัฐสภา นั่นคือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ สังคมหรือองค์กรอื่นที่มีลักษณะหรือทำหน้าที่ใกล้เคียงกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม โดยเป็น องค์กรที่มีใช่เป็นสภาการเมือง เช่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา แต่เป็นสภาสังคม-วิชาชีพ ประเทศ แรกที่จัดตั้งองค์กรในลักษณะนี้คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยใช้ชื่อว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม ต่อมาประเทศแถบใกล้เคียงฝรั่งเศส อันได้แก่ เนเธอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก สเปน รัสเซีย ได้ก่อตั้ง องค์กรในลักษณะนี้เช่นกันโดยใช้ชื่อแตกต่างกันไป เช่น เนเธอร์แลนด์ใช้ชื่อว่า สภาเศรษฐกิจและ สังคม (Economic and Social Council) อิตาลีใช้ชื่อว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ (National Council of Economy and Labour) จนกระทั่งองค์กรลักษณะนี้ได้แพร่ขยายไปในทวีป แอฟริกา เช่น ประเทศแอฟริกาใต้ ใช้ชื่อว่า สภาที่ปรึกษาเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและแรงงาน แห่งชาติ (National Economic Development and Labour Council) ประเทศโมร็อกโค ใช้ชื่อว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม (Economic Social and Environmental Council)

ในปี ค.ศ. 1997 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และองค์กรที่ ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมอีกหลายประเทศ ได้ร่วมกันจัดตั้งสมาคมระหว่างประเทศของสภา เศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน (AIESIS) โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง คือ ประการแรก เพื่อเป็นพื้นที่ให้สมาชิกมีการพบปะ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นในระหว่างประเทศสมาชิก และสนับสนุนให้มีการเจรจาระหว่างคู่ค้าทางเศรษฐกิจและสังคมของโลก แต่ยังคงความเป็นอิสระของ แต่ละประเทศ ประการที่สอง เพื่อสนับสนุนให้ประเทศที่ยังไม่มีองค์กรที่ปรึกษามีการตั้งสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมหรือสถาบันที่มีลักษณะใกล้เคียงกันขึ้นอันเป็นการส่งเสริมการพัฒนา

¹³⁵ วัชรวิทย์ วัชรวิทย์, "สมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 30 กันยายน 2558. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม¹³⁶ ทั้งนี้ไม่ว่าสภาที่ปรึกษาที่ตั้งขึ้นจะมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารหรือไม่ก็ตาม แต่ต้องมีลักษณะที่สำคัญ คือ เป็นองค์กรที่มีอิสรภาพในการคิดรวมถึงเป็นแหล่งรวมการแสดงความคิดเห็นของบุคคลหลายฝ่าย ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการนำเสนอแนวทางเรื่องต่างๆ ในด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยสมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกันทำหน้าที่สนับสนุนและจัดประชุมร่วม เพื่อให้เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอันนำมาสู่ความรุ่งเรืองของประชาชน ภายใต้ความเสมอภาค สันติภาพ และความเป็นประชาธิปไตยของประชาสังคม ทั้งยังทำหน้าที่ป้องกันมิให้สภาที่ปรึกษาแต่ละประเทศยุบ หรือยกเลิกโดยฝ่ายบริหารด้วย

ในระยะก่อตั้งมีสมาชิกร่วมก่อตั้งจำนวน 24 ประเทศ จากนั้นมีการประชุมทุกปีและประชุมใหญ่ทุกสองปีมีการเชิญประเทศที่ไม่เป็นสมาชิกเข้าร่วมด้วย จนสมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกันได้รับการยอมรับมากขึ้นเรื่อยๆ ปัจจุบันมีสภาที่ปรึกษาหรือสถาบันในลักษณะเดียวกันที่ทำหน้าที่ใกล้เคียงเข้ามาเป็นสมาชิกของสมาคมทั้งสิ้น 67 ประเทศแบ่งเป็นทวีปยุโรป 26 ประเทศ ทวีปแอฟริกา 20 ประเทศ ทวีปเอเชีย 11 ประเทศ ทวีปอเมริกาเหนือ 5 ประเทศ ทวีปอเมริกาใต้ 5 ประเทศ

ตารางที่ 1 ตารางแสดงวันที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกในสมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน¹³⁷

วันที่เข้าร่วม	รายชื่อประเทศ
2 July 1999	Algeria, Argentina, Belgium, Burkina Faso, Cameroon, China, Curaçao, Finland, France, Gabon, Greece, Guina, Hungary, Italy, Côte d'Ivoire, Luxemburg, Macau, Mali, Mauritius,

¹³⁶ International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions, "Missions." [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2558. แหล่งที่มา: <http://www.aicesis.org/missions/>

¹³⁷ International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions, "members" [ออนไลน์].

	Morocco, Netherlands, Portugal, Romania, South Africa
11 July 2010	Benin, Lebanon, Poland
6 April 2001	Tunisia, Ireland
27 June 2002	Spain, Malta, Montenegro, Nicaragua
25 June 2003	Brazil, South Korea
20 May 2004	Czech Republic, Slovenia
10 June 2005	Bulgaria, Monaco, Senegal, Venezuela
15 September 2006	Russia, Mexico, Niger, Thai
19 June 2007	Laos
13 June 2008	Chad, Dominican Republic, Ukraine
11 July 2009	Vietnam
6 July 2010	Israel, Jordan, Kenya, Palestine, Armenia, Burundi, Mauritania, Suriname
14 June 2012	Aruba, El Salvador, Sint Marten

26 June 2014	Argentina, Uruguay
15 April 2015	Congo-Brazzaville, Bosnia and Herzegovina, Panama

สมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน ก่อตั้งเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 สำนักงานใหญ่อยู่ที่ประเทศเบลเยียม ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร ทำหน้าที่ตัดสินใจในการดำเนินงานของสมาคม โดยมีประธานสมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกันเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินงาน ส่วนในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ของสมาคมจะต้องกระทำร่วมกันอย่างพร้อมเพรียง สำหรับการเป็นสมาชิกของคณะกรรมการบริหารเป็นไปตามสัดส่วนของประเทศที่เป็นสมาชิก โดยปัจจุบันมีสมาชิกของคณะกรรมการบริหารมีจำนวน 19 คน มาจากตัวแทนของสี่ทวีป ได้แก่ประเทศในทวีปแอฟริกา 7 คน เอเชีย 3 คน ยุโรป 6 คน และอเมริกา 3 คน¹³⁸

บทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการก้าวไปสู่เวทีนานาชาติ โดยสมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกันได้รับประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิก ปี พ.ศ. 2549 ซึ่งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 2 นายโคทม อาริยา เป็นประธานสภาที่ปรึกษา เห็นว่า บทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมของไทยสอดคล้องกับยุคโลกาภิวัตน์ เนื่องจาก ปัจจุบันนี้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของโลกมีการเชื่อมโยงกันหมด บทบาทเวทีระหว่างประเทศไม่ควรเป็นของรัฐบาลซึ่งเป็นสภาการเมืองอย่างเดียว แต่ควรเป็นของภาคประชาสังคมด้วย เช่น ปัจจุบันมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของสหภาพยุโรปเป็นสะพานเชื่อมระหว่างภาคประชาสังคมกับรัฐบาล ในเวทีระดับภูมิภาคก็เช่นกัน ได้มีแนวคิดในการจัดตั้ง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมอาเซียน (ASEAN Economic and Social Advisory Council -AESAC) โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้มีการสร้างเครือข่ายของภาคประชาสังคมและเป็นช่องทางสำหรับความร่วมมือด้านต่างๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียน แต่การจัดตั้งก็ไม่ประสบผลความสำเร็จแต่อย่างใดหลังจากนั้นสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุด

¹³⁸ พรรณราย ชันธกิจ, "สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในเวทีนานาชาติ." [ออนไลน์].

ที่ 3 โดยนายโอกาส เตพละกุล ได้เข้าร่วมประชุม Conference 2010, 21st Century Forum ได้ให้ความสำคัญสภานาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ¹³⁹

นอกจากนี้สภานาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยได้แสดงบทบาทในเวทีนานาชาติในการประชุมนานาชาติขององค์กรสภานาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือองค์กรที่คล้ายคลึงแห่งเอเชียและภูมิภาค (L'Association International des Councils Economique et Social et Instistutions Similar : AICESIS) ที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ ในหัวข้อ “การสร้างความสมดุลของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับความเข้มแข็งทางสังคมของประเทศในเอเชียและสังคมโลก” เมื่อวันที่ 12 – 14 มีนาคม 2555 เป็นการประชุมเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสภานาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและองค์กรที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน เพื่อพัฒนาไปสู่ความร่วมมือต่างๆ ในการประชุม โดย ดร.ศุภชัย พานิชภักดิ์ เลขาธิการ UNCTAD ได้อภิปรายโดยเล็งเห็นถึงความจำเป็นของการรวมตัวกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางสังคมและคุณภาพการพัฒนา โดยครอบคลุมในเรื่องคุณภาพชีวิต ความเสมอภาคทางเพศ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในขณะที่ศาสตราจารย์ Antonio Marzano ประธานสภานาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งสาธารณรัฐอิตาลี ในฐานะประธานของสมาคมระหว่างประเทศของสภานาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน ได้กล่าวถึงความสำคัญการผนึกกำลังของภาคประชาสังคมเพื่อให้เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ Mr. Patrick Venturini เลขาธิการสมาคมระหว่างประเทศของสภานาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน กล่าวถึงบทบาทของสมาคมระหว่างประเทศในการเป็นเวทีระดับโลกในการดำเนินการสานเสวนา (Social Dialogues) และสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในลักษณะหุ้นส่วนพัฒนา¹⁴⁰

จากการศึกษาสรุปได้ว่า สมาคมระหว่างประเทศของสภานาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน หรือ AICESIS เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของประเทศที่มีองค์กรสภานาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมหรือองค์กรลักษณะอื่นที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกัน โดยประเทศที่ก่อตั้งเห็นว่าควรมีองค์กรกลางทำหน้าที่ขับเคลื่อนหรือผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจของของประเทศตนเอง ซึ่งการพัฒนา

¹³⁹ พรรณราย ชันธกิจ, "สภานาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในเวทีนานาชาติ" [ออนไลน์].

¹⁴⁰ มนต์ชัย ภูสีเชียว, เอกสารรายงานการประชุมการสร้างสมดุลของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับความเข้มแข็งทางสังคมของประเทศในเอเชียและสังคมโลก, หน้า 5-6.

เศรษฐกิจในปัจจุบันเป็นยุคโลกาภิวัตน์ที่จะต้องเชื่อมโยงการพัฒนาประเทศพร้อมกับประเทศต่างๆ องค์กรนี้จึงเสมือนเป็นเวทีให้ประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกได้มาพูดคุย ปรึกษา แลกเปลี่ยน เสนอแนวคิด ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนี้เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีความสำคัญ เพราะสมาชิกขององค์กรที่ปรึกษาของแต่ละประเทศมาจากภาคประชาสังคมไม่ใช่ ภาครัฐบาลอันเป็นลักษณะสำคัญของการมารวมตัวกันเป็นสมาคมระหว่างประเทศโดยสมาชิกแต่ละ ประเทศเป็นผู้แทนจากภาคประชาชน สมาคมระหว่างประเทศนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นเวทีระดับนานาชาติของประชาชน ซึ่งปัจจุบันนี้มีประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกทั้งหมด 67 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย

เมื่อพิจารณาบทเรียนในแต่ละประเทศ สามารถสรุปได้ว่า ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 รูปแบบขององค์กรที่ให้คำปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในรูปของคณะรัฐบาลหรือประธานาธิบดี แต่งตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและคำแนะนำทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 แต่ละประเทศต่างได้รับผลกระทบและความเสียหายจากสงครามเป็นอันมาก จึงจำเป็นที่ จำต้องฟื้นฟูและบูรณะประเทศ ทำให้มีการจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำในทางเศรษฐกิจ และสังคมขึ้นมา สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่มีการจัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นมาอย่างชัดเจนโดย บัญญัติและวางหลักเกณฑ์ให้มีสภาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ. 1946) หลังจากนั้นมีการตั้งองค์กรลักษณะนี้ขึ้นมาในประเทศที่อยู่บริเวณโดยรอบฝรั่งเศส เช่น ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ สาธารณรัฐอิตาลี โดยใช้ชื่อแตกต่างกันมา จนกระทั่งแนวความคิดในการ จัดตั้งองค์กรที่ปรึกษานี้ได้แพร่ขยายมาในแอฟริกา และเอเชีย จากการศึกษาในบทนี้ สามารถ วิเคราะห์แนวความคิดในการจัดตั้งและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจต่างประเทศ โดยแยก เป็นประเด็นได้ดังนี้

ในด้านภูมิหลัง ประวัติความเป็นมาพบว่า องค์กรสภาที่ปรึกษาในแถบประเทศยุโรป ส่วน ใหญ่เกิดขึ้นหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่ต้องปฏิรูประบบการเมืองเมือง การปกครองรวมทั้งฟื้นฟูความเสียหายในด้านเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากสงคราม องค์กรสภาที่ ปรึกษาของประเทศต่างๆ จึงเกิดขึ้นมาโดยเป็นองค์กรที่เป็นผู้แทนของกลุ่มอาชีพและกลุ่มทางสังคม ต่างๆ ต่างจากองค์กรรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนที่อิงตามพื้นที่ภูมิภาค การก่อตั้งองค์กรที่

ปรึกษาขึ้นมาจึงช่วยให้นโยบายการบริหารประเทศสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนทั้งในมิติของพื้นที่ และกลุ่มสาขาอาชีพ หรือกลุ่มทางสังคม

ในด้านรูปแบบขององค์กรสภาที่ปรึกษาของประเทศต่างๆ จะพบว่า มีลักษณะสำคัญสามประการ คือ เป็นองค์กรของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพต่างๆ และเป็นองค์กรลักษณะไตรภาคี ซึ่งแต่ละประเทศจะมีรูปแบบแตกต่างกันไป เช่น สาธารณรัฐเกาหลีใต้ รูปแบบขององค์กรมีความเป็นองค์กรที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากกว่า ในขณะที่ประเทศในแถบยุโรป สาธารณฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี เป็นองค์กรที่มีลักษณะความเป็นตัวแทนกลุ่มสาขาอาชีพมากกว่า องค์กรที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และในประเทศที่สภาที่ปรึกษามีลักษณะเป็นไตรภาคี คือ มีสมาชิกที่มาจากสามฝ่าย ได้แก่ ตัวแทนของนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลหรือองค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น ราชาอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ราชาอาณาจักรเบลเยียม

ในด้านขอบเขตการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษา จากที่ได้ศึกษา พบว่า สภาที่ปรึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับกลุ่มประชาสังคมมาก เห็นได้จากจากการเพิ่มขอบเขตการพิจารณาในด้านสิ่งแวดล้อม และเปลี่ยนชื่อให้มีคำว่าสิ่งแวดล้อมเข้าไปในชื่อองค์กรด้วย จากเดิมชื่อ “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม” เป็น “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม” รวมทั้งมีการเปิดให้มีตัวแทนจากนักศึกษาซึ่งเป็นอนาคตของชาติเข้ามาเป็นองค์ประกอบของสมาชิกด้วย สะท้อนถึงการเป็นสภาที่ปรึกษาที่มองไปในอนาคตระยะยาวและมุ่งเน้นความยั่งยืน ในขณะที่ประเทศอื่นๆ จะมีขอบเขตการดำเนินงานเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนใหญ่ มีบางประเทศให้ความสำคัญในด้านแรงงานเพิ่มขึ้น เช่น สาธารณรัฐอิตาลี สภาที่ปรึกษาใช้ชื่อว่า สภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ

ในการได้มาซึ่งสมาชิก สมาชิกที่มาจากตัวแทนของกลุ่มต่างๆ มักมาจากองค์กรลูกจ้างหรือนายจ้างที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักในประเทศ เช่น ราชาอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ สมาชิกฝ่ายแรงงานมาจากสหภาพแรงงานสามแห่งที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ หรือในสาธารณรัฐอิตาลี สมาชิกที่มาจากกลุ่มประชาสังคม มาจากองค์กรที่มีรายชื่อจดทะเบียนกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสรรหาสมาชิกจึงมีความชัดเจนและแน่นอนเป็นที่ยอมรับโดยสาธารณชน

ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์และสาธารณรัฐเกาหลีมีการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการอย่างชัดเจน เช่น การมุ่งสู่การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างสมดุลและยั่งยืน (Sustainability) การใช้กระบวนการปรึกษาหารือทางสังคม (Social Dialogue) ซึ่งเป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงการเมืองภาคประชาชน โดยการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งมติ ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลหรือรัฐสภา

ในด้านการจัดโครงสร้างคณะทำงานหรือคณะกรรมการชุดต่างๆ ของประเทศต่างๆ จะจัดแยกตามสาขาอาชีพโดยไม่ซ้ำซ้อนหรือเลียนแบบกับคณะกรรมการชุดต่างๆ ในรัฐสภา ส่วนหน่วยงานสนับสนุนของสภาที่ปรึกษาที่จัดตั้งในรูปของสำนักงาน ทุกประเทศมีเลขาธิการเป็นหัวหน้าสำนักงานขึ้นตรงต่อประธานสภาที่ปรึกษา มีเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเป็นข้าราชการปฏิบัติงานในสำนักงาน บางประเทศ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี มีการจ้างผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาร่วมทำงานโดยทำเป็นสัญญาจ้างเฉพาะกิจ

ในด้านงบประมาณสนับสนุนสภาที่ปรึกษาของต่างประเทศ ส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ยกเว้นราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ได้จัดเก็บรายได้เป็นของตนเองโดยมาจากค่าธรรมเนียมที่เก็บจากสถานประกอบการในรูปของภาษี และมีเงินบริจาคจากประชาชน ส่วนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสงบประมาณได้รับการอนุมัติจากของรัฐสภาโดยตรง

บทที่ 4

การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย

ในบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาขององค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมว่ามีความเป็นมาอย่างไร ลักษณะพิเศษขององค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมว่ามีความแตกต่างจากองค์กรอื่นอย่างไรในแง่มุมต่างๆ ตลอดจนเจตนารมณ์ในการก่อตั้งองค์กรที่ปรึกษาดังกล่าว การศึกษาในหัวข้อนี้เพื่อทำให้ทราบถึงความเป็นมา ความสำคัญ และวิวัฒนาการขององค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจตั้งแต่อดีตเริ่มตั้งแต่ก่อนการก่อตั้งองค์กรตลอดจนถึงปัจจุบันเพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในบทต่อไป

4.1 รากฐานความคิดในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประเทศไทย

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีแนวคิด ความเป็นมา ลักษณะพิเศษ และเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรให้คำปรึกษาดังแต่เริ่มก่อนก่อตั้งองค์กรจนถึงปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

4.1.1 ความเป็นมาในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หากมองย้อนกลับไปตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศปฏิเสธไม่ได้ว่ามีที่มาจาก การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศอันเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ ประกอบกับปัจจัยลำดับรองในเรื่องอิทธิพลทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศของโลกตะวันตกซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกประเทศต่างก็มีอิทธิพลต่อแรงขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

เมื่อพิจารณาบริบท (contexts) ในเรื่องทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมที่ต้องการ ที่มาของปัญหาอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศ เพราะหากเกิดความอ่อนแอในทางการเมือง เช่น ให้อำนาจนายทุนบางประเภทเข้ามาหรือมีอิทธิพลในการพัฒนาประเทศ หรือให้ต่างประเทศเข้ามามีอิทธิพลในกลไกตลาดโดยนำความเชื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของต่างประเทศเข้ามาใช้ในประเทศ

สาเหตุเหล่านี้ล้วนทำให้เกิดความอ่อนแอทางการเมืองและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ¹⁴¹

หากพิเคราะห์ตั้งแต่อดีตสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เหตุการณ์สงครามโลกเป็นประตูด่านแรกที่ประเทศไทยรับเอาแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจจากต่างประเทศเข้ามามีบทบาทการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศ โดยสมัยนั้นรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงครามซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ให้ประเทศมหาอำนาจอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีอิทธิพลสู่สังคมเศรษฐกิจไทย กล่าวคือได้นำทฤษฎี “โดมิโน” เข้ามาขยายผลทางความคิด ตามทฤษฎีโดมิโนเป็นทฤษฎีการดำเนินงานทางนโยบายการต่างประเทศ หมายความว่า หากประเทศใดประเทศหนึ่งปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์จะส่งผลต่อประเทศรอบข้างให้ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า ผลกระทบแบบโดมิโน (domino effect) เมื่อทฤษฎีโดมิโนเกิดขึ้นจากการขยายตัวของระบอบคอมมิวนิสต์ในทวีปเอเชีย โดยเป็นกรณีที่ประเทศจีน เกาหลีเหนือ เวียดนาม ตกเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ จึงมีความเชื่อว่าประเทศรอบๆข้าง อย่างประเทศไทย ลาว กัมพูชา มาเลเซียจะตกเป็นคอมมิวนิสต์ด้วย เช่นเดียวกับการล้มตัวของโดมิโนซึ่งเป็นการล้มตัวกันอย่างเป็นทอดๆ การล้มตัวของโดมิโนในเรื่องนี้จึงเป็นการล้มตัวของระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยในขณะนั้นภายใต้การนำของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงทำการปกป้องมิให้ประเทศไทยตกเป็นประเทศคอมมิวนิสต์รายต่อไป จึงจำต้องเข้าไปร่วมมือกับประเทศสหรัฐอเมริกาในการทำสงครามเย็นรวมทั้งจัดเตรียมการประชุมของธนาคารโลกที่จะศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจไทยให้อีกด้วย¹⁴²

การเข้าไปร่วมมือกับประเทศมหาอำนาจอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาในการทำสงครามเย็นนั้นทำให้ประเทศไทยหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะรับเอาแนวคิดเศรษฐกิจจากโลกเสรีตะวันตก หรือที่เรียกว่า “เศรษฐกิจเสรีนิยม” เข้ามา จนในปี พ.ศ.2493 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งเป็นสภาที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทางเศรษฐกิจ การเงิน การคลังต่อรัฐบาล ในปีถัดมารัฐบาลได้ตั้ง คณะกรรมการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ (ก.ศ.ว.) การพัฒนา

¹⁴¹ บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง โครงการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และพัฒนากระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551), หน้า 34.

¹⁴² ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริสเบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ตรีสวี (ซิลค์เวอร์บุคส์), 2539), หน้า 216.

เศรษฐกิจเริ่มปรากฏชัดเจนขึ้นในยุคของจอมพลสฤษดิ์ธนะรัชนี ซึ่งเป็นเวลาที่คณะสำรวจภาวะเศรษฐกิจของธนาคารโลก เสนอรายงานเศรษฐกิจไทยและเสนอโครงการพัฒนาภาคีรัฐบาลสำหรับประเทศไทย ที่ชื่อ A Public Development Program for Thailand ต่อมาในปี พ.ศ.2502 รัฐบาลได้จัดตั้ง “สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ” ซึ่งปัจจุบันคือ “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” โดยหน่วยงานนี้มีหน้าที่สำคัญคือเตรียมการและจัดทำ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504 - 2509) ตรงนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างทิศทาง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย¹⁴³

4.1.1.1 แนวคิดที่ว่าด้วยสภาอุดมทัศน์

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ถูกจัดตั้งขึ้นจากผลพวงของการปฏิรูปการเมืองไทย และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีพัฒนาการแนวคิดและความเป็นมาที่สืบเนื่องมาจาก “แนวคิดการปฏิรูปทางการเมือง” กล่าวคือ ภายหลังจากคณะผู้รักษาการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือ รสช. ทำการยึดอำนาจล้มล้างรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อปี พ.ศ.2535 การหมดอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นจุดเปลี่ยนทางสังคมการเมืองที่สำคัญ เพราะประชาชนส่วนใหญ่เริ่มหันมาสนใจกับระดับการมองปัญหาทางการเมืองในเรื่องใหญ่ๆ ต่างจากการมองปัญหาสังคมการเมืองในอดีตที่สนใจเฉพาะการแก้ไขปัญหาคือเป็นจุดๆ ในแต่ละเรื่อง ซึ่งเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้า ท้ายสุดมาสู่ข้อสรุปในการแก้ปัญหาว่า ควรให้ความสำคัญในเรื่องบุคคล โดยตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า หากได้คนดีๆ มาทำงานอะไรๆ ก็จะไปดีตามไปด้วย โดยไม่พิจารณาถึงปัญหาเชิง “ระบบ” หรือ “โครงสร้าง” ว่าจำเป็นต้องมีการแก้ไขอย่างไร จึงเป็นปัญหาใหญ่ในเรื่องการพัฒนาประเทศว่าจะวางแผนเป็นไปในทิศทางใด ทำให้ส่งผลกระทบต่อเกี่ยวข้องกับปัญหาแทบทุกด้าน ไม่ว่าจะด้าน การเมือง เศรษฐกิจ สังคม¹⁴⁴

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีแนวความคิดและความเป็นมาที่สืบเนื่องมาจาก “แนวคิดการปฏิรูปทางการเมือง” โดยรัฐบาลสมัยนั้น คือนายชวน หลีกภัย ได้ลงนามใน

¹⁴³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ," วารสารเศรษฐกิจและสังคม 29.

¹⁴⁴ ทิวา เงินยวง, รูปแบบขององค์กรที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (กรุงเทพฯ: สภาวิจัยแห่งชาติ, 2538), หน้า 23.

คำสั่งแต่งตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)” โดยมีศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งขณะนั้นในการจัดทำกรอบแนวคิดการปฏิรูปการเมืองไทย ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้เสนอคำว่า “สภาอุดมทัศน์”¹⁴⁵ เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมือง พร้อมทั้งนำประเทศเข้าสู่การเผชิญการเปลี่ยนแปลงในแต่ละด้านอย่างเหมาะสม เพื่อแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบมีขั้นตอนแตกต่างจากกระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหาสังคมการเมืองในอดีต

ทั้งนี้คำว่า “สภาอุดมทัศน์” ที่ ศ.นพ.ประเวศ วะสี เสนอนี้มีที่มาเริ่มต้นจากช่วงก่อนที่จะมีการปฏิรูปการเมืองมีสภาพปัญหาของสังคมทางการเมืองไทยและข้อถกเถียงเกี่ยวกับทางเลือกและทิศทางในการพัฒนาประเทศมากมาย ที่เห็นได้ชัดเจนคือ ความขัดแย้งการพัฒนาประเทศเกี่ยวกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ชายฝั่งทะเลตะวันออกที่รัฐได้ทุ่มงบประมาณตั้งโรงงานกลั่นน้ำมันจากทำเรื่อน้ำลึก และนำทรัพยากรธรรมชาติจากอ่าวไทยมาใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์จนก่อให้เกิดโครงการขนาดยักษ์ประเภทต้นน้ำและปลาน้ำมากมายบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเพราะรัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและต้องการทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ผลักดันโครงการซึ่งเป็นผู้บริหารในสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับกองทัพเรือ จนนำไปสู่วาทกรรมทางการเมืองที่เรียกว่า “ยุคโชติช่วงชัชวาล” ผลกระทบของการสร้างโครงการขนาดใหญ่ในชายฝั่งทะเลตะวันออกนี้ ส่งผลต่อมลภาวะและสิ่งแวดล้อมตลอดจนการแย่งชิงทรัพยากรที่สำคัญเช่น น้ำ พลังงาน ระหว่างประชาชนภาคเกษตร และประชาชนภาคอุตสาหกรรม ในขณะที่ภาคชนบทได้ถูกละเลยในการพัฒนา เพราะทิศทางการพัฒนาของรัฐได้เน้นไปที่ การพัฒนาอุตสาหกรรมให้เข้มแข็งเพื่อหวังว่าภาคอุตสาหกรรมจะไปช่วยเหลือพัฒนาภาคชนบทต่อไปในอนาคตได้¹⁴⁶

ปัญหาเรื่องทิศทางการพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจและสังคมยังรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเมื่อมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 สมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่ง

¹⁴⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง โครงการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และพัฒนากระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551), หน้า 44.

¹⁴⁶ สรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม, "นโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ," ใน เนติบัณฑิตยสภา, (เอกสารการอบรมหลักสูตรพิเศษประกาศนียบัตรสาขาวิชากฎหมายมหาชน), หน้า 2-3.

ในขณะนั้นเลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แถลงการณ์กำหนดเป้าหมาย และทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฉบับที่ 7 ว่า จะไม่เน้นการกระจายรายได้ แต่จะพยายามรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการส่งออกเป็นสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเน้นเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งออกให้เข้มแข็ง ซึ่งต่อมามีการโต้แย้งจากนักวิชาการจำนวนมากและมีการลงชื่อทำจดหมายเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรีแสดงความไม่เห็นด้วยกับการวางแผนพัฒนาประเทศอย่างเลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้แถลงไว้ จนทำให้เกิดหลักการที่สำคัญคือ ก่อนที่จะมีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปประกาศใช้นั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาทุกครั้งก่อน นอกจากนี้ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่สะท้อนทิศทางการพัฒนาประเทศ คือ ปัญหาทางนโยบายในการพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศภายใต้โครงการที่รู้จักกันในชื่อว่า โครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมหรือที่รู้จักในชื่อโครงการคจก. โดยโครงการดังกล่าวรัฐมีนโยบายโน้มเอียงให้ประโยชน์แก่ภาคอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษ ในขณะที่เดียวกันก็ขับไล่ประชาชนออกจากพื้นที่ป่าสวยเพื่อไปจัดสรรให้บริษัทอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษเช่าในอัตราที่ต่ำ ซึ่งทำให้รัฐเปลี่ยนบทบาทจากที่ควรมีหน้าที่ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นนายหน้าจัดหาที่ดินเพื่อตอบสนองภาคอุตสาหกรรม¹⁴⁷

ตัวอย่างที่กล่าวมาไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือโครงการแก้ปัญหาที่ดินทำกิน (คจก.) ก็ดี ได้สะท้อนถึงปัญหาในเรื่องแนวทางและทิศทางในการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจและสังคมจนนำไปสู่ปัญหาความรุนแรงในพื้นที่และเป็นปมปัญหาที่สำคัญมากของประเทศไทยเพราะนำมาซึ่งความขឹងใจของประชาชนที่เริ่มให้ความสำคัญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองมาโดยตลอด ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาในเรื่องทิศทางการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจและสังคมเริ่มขึ้นเมื่อมีข้อเสนอให้มีกลไกที่เรียกว่า “สภาอุดมทัศน์” ของ ศ.นพ.ประเวศ วะสีที่ว่า

“ผลผลิตปัญหา ระบบการตัดสินใจทางเศรษฐกิจและการเมืองแบบเก่า ขาดการมีส่วนร่วมการตัดสินใจจากกลุ่มต่างๆ ในสังคมวงกว้าง และยังไม่มีกลไกทางสังคมการเมืองใดที่จะมาเป็นตัวกลางไว้คอยท้วงติง หรือเสนอความต้องการในอันที่จะเลือก

¹⁴⁷ สุทิน ลีปิยะชาติ, การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย อดีต ปัจจุบัน อนาคต (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 4-5.

ให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเดินหน้าไปในทิศทางใด อะไรทำก่อนหน้าหลัง
อย่างไร ระบบการตัดสินใจในอดีต(ก่อนการปฏิรูปการเมือง) นั้น มุ่งตอบสนองเฉพาะ
กลุ่ม มีลักษณะเป็นการเมืองของนักการเมืองจำนวนน้อยที่หมุนเวียนสลับเปลี่ยนหน้า
เข้ามาทำหน้าที่ เมื่อมารวมกับข้าราชการที่ไม่ดีสมคบกันโกงบ้านเมือง ผลผลิตทาง
สังคมการเมืองเช่นนี้จึงเป็นสังคมการเมืองที่ก่อปัญหาการพัฒนาประเทศและทำให้เกิด
การคอร์รัปชัน ที่ตรงสังคมไทยให้อยู่กับที่ สารระแค้นสารของการตัดสินใจได้หลีกเลี่ยง
ถอยห่างจากวิถีชีวิตของพลเมือง ไม่ทิ้งช่องทางให้เป็นการเมืองของพลเมืองที่จะเสนอ
ความต้องการ และเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่สนองต่อคนส่วนใหญ่
ของประเทศ เป็นสังคมการเมืองที่ไม่เน้นการใช้ความรู้ การมีสายตาทอดยาวไกลใน
การริเริ่มโครงการพัฒนา สุดท้ายก็ไม่สามารถนำประเทศไปสู่ทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืน
ในทุกๆด้านได้

การมีสภาอุดมทัศน์ ที่ประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความรู้ เสียสละ ไม่เน้นอาชีพใดเป็น
พิเศษ หรือทำให้เป็นสภาวិชาชีพจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง
องค์ประกอบและคุณสมบัติที่มาของบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่เพื่อช่วยกันพิจารณา
ไตร่ตรองปัญหาของครมของประเทศสอดคล้องประสานเชื่อมโยงสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน
โดยไม่มีแยกแยะ แบ่งปัญหาเป็นส่วนๆ ทั้งปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
วัฒนธรรม ก่อนที่จะมากำหนดเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
หรือป้ายบอกทิศทางการพัฒนาสังคมและประเทศโดยรวมอย่างรอบด้าน นอกจากนี้
สภาอุดมทัศน์ต้องมีบทบาทสำคัญ ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ และทำหน้าที่เป็นกระจกเงาสะท้อนปัญหาอุปสรรคการพัฒนา และให้
ข้อเสนอแนะในทางนโยบายต่อรัฐบาลซึ่งจะเป็นกลไกการขับเคลื่อนหลักการ
สาระสำคัญที่จะมีขึ้นเป็นเรื่องๆ อีกด้วย”¹⁴⁸

¹⁴⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง โครงการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และพัฒนา
กระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ, 2551), หน้า 44 – 45.

จากแนวคิดและฐานที่มาของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงอยู่บนพื้นฐานของความคิดที่ต้องการให้องค์กรมีลักษณะเป็น “สภาอุดมทัศน์” โดยให้ความสำคัญกับกรอบแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมว่าจะขับเคลื่อนไปในทิศทางใดเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อแก้ปัญหาทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่มีมาก่อนหน้านี้ จึงจำเป็นต้องหาบุคคลที่จะมาเป็นผู้ทำหน้าที่วางแผนพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าเพื่อให้พลเมืองมีการกินดีอยู่ดีโดยใช้ความคิดและความรู้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมอย่างเหมาะสม

4.1.1.2 แนวคิดว่าด้วยการเป็นองค์กรกัลยาณมิตร

องค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ถูกบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 89 ที่บัญญัติไว้ตอนหนึ่งว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ...” โดยสังคมไทยในขณะนั้นอยู่ในบริบทการปฏิรูปการเมือง ยอมรับอำนาจการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากประชาชนโดยตรงมากขึ้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้รับแนวคิดนี้มาจากแนวคิดของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของสาธารณฝรั่งเศส ว่าด้วย “สภาเศรษฐกิจและสังคม” (Conseil Economique et Social: C.E.S) หมวด 11 มาตรา 69 – 71 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ.1958) ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง คือ การสนับสนุนการรวมกลุ่มกันทางสังคมเพื่อเป็นกลไกหรือพลังขับเคลื่อนทางสังคมของสมาชิกกลุ่มต่างๆ ของสังคม เช่น กลุ่มตามอาชีพ ได้แก่ กลุ่มพยาบาล กลุ่มวิศวกร หรือกลุ่มตามอายุ ได้แก่ การรวมกลุ่มสตรี และการรวมกลุ่มคนชรา เป็นต้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กลุ่มทางสังคมเหล่านี้กลายเป็นกลุ่มทางการเมืองที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งต่อมาสาธารณฝรั่งเศสได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ. 2008) โดยเปลี่ยนชื่อจากสภาเศรษฐกิจและสังคมเป็น “สภาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม” (The Economic, Social Environmental Council : ESEC)¹⁴⁹ เพื่อเพิ่มขอบเขตในการให้คำปรึกษาและทบทวนนโยบายสาธารณะให้รวมถึงด้านที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย

¹⁴⁹ Economic Social and Environmental, "overview" [ออนไลน์].

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 89 ได้นำแนวคิดการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจและสังคมของสาธารณฝรั่งเศส¹⁵⁰ มาประกอบในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งมีหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี อันเป็น กระบวนการปรึกษาหารือกับภาคประชาชนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งต้องการให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรภาคประชาชนที่เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือคณะรัฐมนตรีในการให้คำปรึกษาหารือหรือให้ความเห็นรวมทั้งข้อเสนอแนะในปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้คณะรัฐมนตรีสามารถนำความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปประกอบการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงและพัฒนานโยบายและแผนต่างๆ ของประเทศให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีรากฐานปรัชญาแนวคิดว่า “เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”

ด้วยเหตุที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีบทบาทในการให้คำปรึกษาหรือให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีนำไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ ทำให้โดยสภาพแล้วจุดมุ่งหมายขององค์กรจึงไม่ใช่เป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลหรือเป็นฝ่ายค้าน หรือให้เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหน่วยงานฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล หากแต่ต้องการให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษาเสนอแนะที่มีการดำเนินงานอย่างเป็นอิสระ ที่จะมีส่วนช่วยให้คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินภารกิจได้อย่างรอบคอบ เข้าใจความต้องการของประชาชนมากขึ้น ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศที่มีใช้แบบบนลงล่าง (Top to Down) อีกต่อไป แต่จะเป็นล่างขึ้นสู่บน (Down to Top)

ความมีอิสระขององค์กรในการดำเนินงาน ก็เพื่อเป็นหลักประกันในการให้คำปรึกษา คณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างไม่มีอคติ หรืออยู่ภายใต้การครอบงำขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง และขณะเดียวกันก็เพื่อให้การดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างรอบคอบ สามารถนำข้อเสนอขององค์กรไปเป็นข้อสนับสนุนทางวิชาการในฐานะที่มาขององค์กรภาคพลเมือง ด้วยเหตุนี้จึงต้องกำหนด

¹⁵⁰ ทิวา เงินยวง, รูปแบบขององค์กรที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (กรุงเทพฯ: สภาวิจัยแห่งชาติ, 2538), หน้า 45.

ความสัมพันธ์กับคณะรัฐมนตรีในลักษณะเป็น “กัลยาณมิตร” เพื่อให้การให้ความเห็นและข้อเสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรีของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ การมีองค์กรที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ทั้งยังมีความน่าเชื่อถือและเป็นสถาบันที่อ้างอิงในด้านการให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะในด้านเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงแผนพัฒนาระดับชาติ รวมถึงเป็นองค์กรที่มีการระดมความคิดที่สามารถรวมความรู้ความสามารถ และทักษะ จากบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่มีประสบการณ์ ที่มีฐานที่มาจากกรมีส่วนร่วมของประชาชนตามกลุ่มอาชีพและกลุ่มกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของสาธารณะอย่างหลากหลายนี้ก็เพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติ จึงเป็นที่มาและความสำคัญของการจัดตั้ง “องค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำต่อรัฐบาลที่มีรูปแบบความสัมพันธ์เชิงกัลยาณมิตร” ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญในการก่อตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ¹⁵¹

นอกจากนี้เมื่อพิจารณา มาตรา 10 พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ ก็พบว่าสอดคล้องกับภารกิจของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีบทบาทในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมและแผนพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้สถานะภาพของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกัลยาณมิตรของคณะรัฐมนตรี เพราะทำงานเพื่อประโยชน์ของคณะรัฐมนตรี

4.1.1.3 แนวคิดจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2540

ในอดีตองค์กรที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลมีลักษณะกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ เช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายข้าว คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร เป็นต้น ซึ่งลักษณะการทำงานเป็นไปตามความต้องการของภาครัฐ ขณะเดียวกันที่มาขององค์ประกอบ คณะกรรมการ ก็มักจะดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันกับระบบราชการหรือถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหาร อยู่ภายใต้การ

¹⁵¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ระเบียบวาระการประชุมร่วมระดมความคิด เรื่อง การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2541), หน้า 20.

ครอบงำและควบคุมกำกับโดยภาครัฐ ทำให้องค์กรเหล่านี้ขาดความเป็นอิสระ มีอำนาจหน้าที่ผูกขาด และมักจะดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกับระบบราชการ ทำให้องค์กรเหล่านี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร¹⁵²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่กล่าวกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผู้ร่างได้วางฐานบนกรอบแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ ต้องการเน้นให้การเมืองเป็นภาคของพลเมือง ไม่ใช่ของนักการเมือง ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการทุกระดับ เพื่อเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้พลเมืองมากขึ้นด้วย จึงเป็นการให้ความสำคัญกับ ประชาธิปไตยโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนนอกจากระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนที่ใช้กันแบบเดิม¹⁵³

ด้วยเหตุนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เห็นว่า ความสำเร็จของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนที่รับรู้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังที่รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้อธิบายถึงความจำเป็นที่ต้องจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้

“เรื่องของการที่เกิดขึ้นใหม่ เป็นเรื่องที่กรรมการต้องการให้ผลของ
 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลบังคับได้พอสมควรโดยกำหนดกลไกขึ้นมาว่า ใน
 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าแถลงนโยบายนั้นต้องชี้แจง
 และให้มีการแถลงต่อสภาเพื่อให้ทราบว่า ทั้งหมดนี้ รัฐบาลได้มีความคืบหน้าในการ
 ดำเนินการไปมากน้อยแค่ไหนอย่างไร ก็เป็นเรื่องกลไกใหม่ที่เขียนขึ้นเพื่อให้หมวดนี้
 มีผลบังคับบ้างพอสมควร

มาตรานี้เป็นเรื่องใหม่เป็นเรื่องที่กรรมการได้พิจารณาเห็นว่า ในเรื่องระบบ
 เศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันนี้มีปัญหามากมาย รัฐบาลนั้นคงไม่สามารถแก้ไขปัญหา
 ด้วยตนเองได้ทั้งหมด มีความจำเป็นต้องระดมความคิดเห็นของคนทั้งประเทศเข้ามา

¹⁵² มานีย์ จุมปา, รัฐธรรมนูญใหม่ มีอะไรใหม่ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2541), หน้า 123-124.

¹⁵³ วุฒิสภา, "การพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ," รัฐสภาสาร

ร่วมมือในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น กรรมการเลยขออนุญาตเพิ่มเติม มาตรา 87 ทวิขึ้นเนื่องจากการเสนอแนะในบางประเด็น¹⁵⁴”

ท้ายสุดสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ถูกนำมาบัญญัติในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 89 ที่ให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยกำหนดไว้ว่า

“เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้

องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 89 กำหนดเงื่อนไข 4 ประการ¹⁵⁵ คือ

1. บัญญัติรับรองให้มี สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่องค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม
3. ทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนพิจารณาประกาศใช้
4. ให้อำนาจรัฐสภากำหนด องค์ประกอบ ที่มา การดำเนินการ และอำนาจหน้าที่ตามขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

¹⁵⁴ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ครั้งที่ 18 วันอาทิตย์ที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ.2540

¹⁵⁵ พรรณราย ชันฉกิจ, บทบาทและหน้าที่ขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า), หน้า 47.

หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น คือ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะกรรมการประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ” โดยเห็นว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น เป็นองค์กรที่จะต้องสร้างขึ้นใหม่ รวมทั้งจะต้องตราพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามรองรับการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในเบื้องต้นได้มีการถกเถียงกันว่า ควรจะออกกฎหมายใหม่หรือให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปดำเนินการ¹⁵⁶

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาปรับบทบาทและโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อมีหน้าที่พิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 89 ในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแนวทางการออกพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ¹⁵⁷

หลังจากนั้น เปลี่ยนรัฐบาลเป็นสมัย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญต่อการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยแถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งระบุไว้ชัดเจนว่าจะจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมทั้งได้มอบนโยบายการดำเนินงานจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นและเน้นในเรื่องการเปิดโอกาสให้ตัวแทนจากทุกภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายสาขา ตัวแทนอาชีพและกิจกรรม คณะกรรมการสภาพัฒนา ผู้บริหารสภาพัฒนาให้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรา 89 ตลอดจนเปิดรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของคณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ท้ายสุดร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม

¹⁵⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 50.

¹⁵⁷ ทินพันธ์ นาคาคะ, การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2530), หน้า 103.

แห่งชาติได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2543 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 ธันวาคม 2543 เป็นต้นไป¹⁵⁸

หลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๓ คือ เพื่อให้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในทางปฏิบัติให้เป็นองค์กรที่มาจากภาคประชาชน มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี พร้อมกำหนดรายละเอียดในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้ในมาตรา 5 และบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีจำนวน 99 คน ซึ่งต้องมาจากตัวแทนกลุ่มในภาคเศรษฐกิจจำนวน 50 คน และกลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 49 คน และได้กำหนดกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้ในมาตรา 6

ท้ายสุด วันที่ 7 สิงหาคม 2544 มีผลทำให้เกิดสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างเป็นทางการขึ้นซึ่งมีสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติชุดแรกมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้ามาทำหน้าที่ โดยผลของกระบวนการสรรหาตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดและโดยความคิดของกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการเข้ามาเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งความเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์นี้มีแนวโน้มพัฒนาไปสู่สภาวิชาชีพ¹⁵⁹

ต่อมามีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 ได้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากที่ผ่านมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ทำหน้าที่แทนสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งๆ ที่พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นระหว่างคณะรัฐมนตรีและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉะนั้นจึงมีการแก้ไขโดยให้ออน

¹⁵⁸ ทิวา เงินยวง, รูปแบบขององค์กรที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (กรุงเทพฯ: สภาวิจัยแห่งชาติ, 2538), หน้า 67.

¹⁵⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 77.

กิจการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปจัดตั้งเป็นสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้ตราพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 ขึ้นใช้บังคับ¹⁶⁰

อย่างไรก็ดีวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เกิดรัฐประหารขึ้นโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ส่งผลให้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 ได้ยกเลิกไป¹⁶¹ แม้ว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้บัญญัติขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ทำได้ถูกยกเลิกตามรัฐธรรมนูญไปด้วยไม่ ยังคงเป็นองค์กรที่ดำเนินการปฏิบัติตามหน้าที่อยู่ เนื่องจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้รองรับไว้อีกชั้นหนึ่งหาใช่เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอันมีผลทำให้องค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องถูกยกเลิกไป

4.1.1.4 แนวคิดจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2550

ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้ร่างได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการมีอยู่ขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้บัญญัติให้มีองค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อไป ในมาตรา 258 เนื่องจากองค์กรนี้มีหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนในการวางแผนทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการทำหน้าที่ให้ความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรี อันทำหน้าที่เป็น “สภากระจก” สะท้อนปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนขึ้นไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องของฝ่ายบริหาร และเนื่องจากเป็นสภาที่ให้ความคิดเห็นข้อเสนอแนะ ที่ไม่ใช่สภาอนุมัติหรือเห็นชอบในเรื่องใดๆ จึงไม่มีอำนาจหรือมีผลในการบริหารราชการแผ่นดินของภาครัฐ แต่จะมีผลต่อการจูงใจในการโน้มน้าวความคิดเห็นต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร

¹⁶⁰ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2548 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2549), หน้า 37.

¹⁶¹ ประกาศแถลงการณ์คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ลงวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549

ได้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีสามารถนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะไปปรับปรุง เปลี่ยนแปลงและพัฒนา นโยบายและแผนต่างๆ ของประเทศให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและ ประเทศชาติได้ สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีรากฐานทางปรัชญาจาก แนวคิดว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน และสุดท้ายก็เพื่อประโยชน์ ของประชาชน

อย่างไรก็ดี สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใน ประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก สถานภาพขององค์กร กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฯ 2540 ได้บัญญัติให้มีสภาที่ ปรึกษาฯ ไว้ในหมวดว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” แต่รัฐธรรมนูญฯ 2550 บัญญัติให้มีสภาที่ ปรึกษาฯ ไว้ในหมวดว่าด้วย “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ทำให้สถานะของสภาที่ปรึกษาฯ เปลี่ยนแปลง ไปจากสถานะตามรัฐธรรมนูญฯ 2540 อันส่งผลให้จากเดิมที่กำหนดให้สภาที่ปรึกษาฯ มีส่วนในการ ผลักดันให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ซึ่งถือเป็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ สภาที่ปรึกษาฯ เมื่อมีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ 2550 ให้สภาที่ปรึกษาฯ อยู่ในหมวดว่าด้วยองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ทำให้อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ มิได้มีขอบเขตเฉพาะแนวนโยบายพื้นฐานแห่ง รัฐเท่านั้น¹⁶²

ประเด็นที่สอง รัฐธรรมนูญฯ 2550 เพิ่มบทบาทหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ จากเดิมให้มีหน้าที่ ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น เปลี่ยนมาเป็นให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับ เศรษฐกิจและสังคมรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อให้สภาที่ปรึกษาฯ มีส่วนร่วมใน กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างครบวงจร ซึ่งผลักดันให้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็น รูปธรรมต่อไป¹⁶³

¹⁶² รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 34/2550 (เป็นพิเศษ) วันอังคารที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2550

¹⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 258

ในขณะที่รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550 มีผลบังคับใช้ ได้มีการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมาอีก 2 ชุด หลังจากชุดแรกและชุดที่สองหมดวาระลงตามลำดับ ซึ่งในการสรรหาแต่ละครั้งได้มีปัญหาในเรื่องขั้นตอนกระบวนการสรรหาจนนำไปสู่การพิจารณาคดีของศาลอยู่บ่อยครั้ง เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครในการคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในชุดที่ 3 ได้อ้างว่า พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 มาตรา 6 ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 มาตรา 6 ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550¹⁶⁴

4.1.1.5 เหตุการณ์หลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้สิ้นสุดลง

หลังจากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มีผลบังคับใช้เรื่อยมา จนกระทั่งปี 2556-2557 เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในสังคมไทยซึ่งมีความรุนแรงจนนำไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และความสงบสุขของประชาชนในประเทศ ทำให้คณะรักษาความสงบแห่งชาตินำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 สิ้นสุดลงยกเว้นความในหมวด 2 พระมหากษัตริย์¹⁶⁵ ทั้งนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ออกประกาศหรือคำสั่งที่มีผลโดยตรงและโดยอ้อมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้

วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ออกประกาศฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยประกาศฉบับนี้ในข้อ ๕. มีใจความว่า “องค์กรอิสระ และองค์กรอื่นตาม

¹⁶⁴ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, รายงานการศึกษา โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะในกระบวนการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2550), หน้า 157.

¹⁶⁵ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป” จากประกาศฉบับนี้ทำให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระยังคงดำเนินงานต่อไปประกอบกับแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะสิ้นสุดไปแล้ว แต่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังคงดำเนินงานต่อไปภายใต้พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอีกชั้นหนึ่ง

วันที่ 24 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ออกประกาศฉบับที่ 33/2557 เรื่อง ขอความร่วมมือในการปฏิบัติงานของศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอื่น โดยมีใจความว่า “เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน และมีความสมานฉันท์ในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธี ดังนั้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงขอความร่วมมือให้สถาบันศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอื่นๆ แสดงความคิดเห็น ที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจผิด มีความสับสน หรือเกิดการแตกความสามัคคี จนส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของพนักงานเจ้าหน้าที่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” จากประกาศฉบับนี้ทำให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรอื่นต้องอยู่ในกรอบของประกาศดังกล่าวด้วย กล่าวคือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะดำเนินงานในลักษณะที่เป็นการให้ความเห็น หรือข้อเสนอแนะในเรื่องใดต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่งเพราะอาจทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจผิด มีความสับสน หรือเกิดการแตกแยกความสามัคคี จนส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของพนักงานเจ้าหน้าที่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ ด้วยเหตุนี้บทบาทหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่อยู่ภายใต้การนำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีข้อจำกัด¹⁶⁶

วันที่ 29 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ออกประกาศฉบับที่ 48/2557 เรื่องการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยมีใจความว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแทน

¹⁶⁶ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 33/2557 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เรื่อง ขอความร่วมมือในการปฏิบัติของศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอื่น

ตำแหน่งที่ว่าง ให้ดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เคยดำเนินการสรรหามาแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และหากในการสรรหา ดังกล่าวไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งใด ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ต้องมีในคณะกรรมการสรรหาด้วย ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่”ประกาศฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่อย่างไรก็ต้องครุฑที่อยู่ในประกาศดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ต่อไปภายใต้ประกาศฉบับที่ 11/2557 เช่นเดียวกับองค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งก็อยู่ในระหว่างการสรรหาสมาชิกชุดที่ 4 เช่นกัน แต่ไม่มีการกล่าวถึงในประกาศฉบับที่ 48/2557 อาจเป็นเพราะองค์กรที่อยู่ในประกาศฉบับที่ 48/2557 นั่นคือ กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชน การสรรหาจะต้องดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาสมาชิกจะกำหนดในพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองมาจากรัฐธรรมนูญ จึงไม่ได้รับผลกระทบจากรัฐธรรมนูญ¹⁶⁷

วันที่ 21 กรกฎาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศฉบับที่ 107/2557 ซึ่งเป็นประกาศที่สำคัญ เนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้พิจารณาการดำเนินงานของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 ซึ่งสมาชิกชุดที่ 3 ครบวาระลงแล้วตั้งแต่ พ.ศ.2556 แม้จะอยู่ในช่วงระหว่างการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในชุดที่ 4 แต่ก็ได้ล่วงเลยระยะเวลาการสรรหามาเนิ่นนานเพราะเกิดข้อขัดแย้งจำนวนมาก หากปล่อยให้เหตุการณ์ดำเนินต่อไป จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยได้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้ออกประกาศฉบับนี้เรื่องให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสิ้นสุดลง ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

ประการแรก สั่งให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันก่อนวันที่ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับนี้ใช้บังคับสิ้นสุดลง และให้การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยุติลงจนกว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายอื่นใดจะกำหนดไว้เป็นประการอื่น

¹⁶⁷ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เรื่อง การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งแทนที่ว่าง

ประการที่สอง กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาหรือให้ความเห็นชอบในเรื่องใด ให้บทบัญญัติว่าด้วยส่วนดังกล่าวเป็นอันดบังคับใช้

ประการที่สาม ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ไปช่วยปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดก็ได้

จากผลของประกาศฉบับนี้ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นชุดในระหว่างรักษาการเพื่อรอสมาชิกชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่ได้สิ้นสุดลง และการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 4 ซึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินงานเป็นอันยุติลง ในขณะที่ตัวองค์กรแห่งนี้ซึ่งมีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังคงดำรงอยู่และปฏิบัติหน้าที่ต่อไปซึ่งเป็นหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและหน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรีจะมอบหมายแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือแผนอื่นใดเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่จำเป็นต้องผ่านการเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ¹⁶⁸

วันที่ 22 กรกฎาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2557 (ฉบับชั่วคราว) ซึ่งเนื้อหาสาระในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ปวงชนชาวไทยเคยได้รับความคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้¹⁶⁹ ขณะที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึงไว้โดยตรง อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2557 (ฉบับชั่วคราว) มีบทบัญญัติที่กำหนดกรอบการ

¹⁶⁸ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 107/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ.2557 เรื่อง ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสิ้นสุดลง

¹⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2557 (ฉบับชั่วคราว) มาตรา 3.

ทำงานของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันจะนำมาสู่การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ คือ

มาตรา 35 (7) บัญญัติให้ “คณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่อง กลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน และป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว”

มาตรา 35 วรรคท้าย บัญญัติให้ “คณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ต้องมี ให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย”

ด้วยบทบัญญัติมาตรา 35(7) และมาตรา 35 วรรคท้ายจึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาถึงความสำคัญและความจำเป็นของการมีองค์กรให้คำปรึกษากับการพัฒนาประเทศในมิติต่างๆ เพื่อการปฏิรูปในด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทสังคมไทย รวมทั้งความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าอย่างแท้จริง

4.1.2 ลักษณะพิเศษของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้เป็นองค์กรหลักในการส่งเสริม สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ โดยมีกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาฯ บัญญัติรองรับเจตนารมณ์ดังกล่าว และมีวัตถุประสงค์เป็นองค์กรแห่งปัญญาที่สะท้อนปัญหาจากประชาชน มีบทบาทเป็นทำนองสภากระจก มิใช่เป็นสภาบริหาร สภาการเมือง สภารักษาสถาปัตยกรรมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือสภาที่ดำเนินงานในภารกิจภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ จึงมีลักษณะพิเศษดังต่อไปนี้

4.1.2.1 การเป็นตัวแทนเชิงสถาบันขององค์กรประชาสังคม

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 89 และได้รับการบัญญัติไว้ในหมวด 11 ส่วนที่ 2

องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 แต่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีลักษณะแนวคิดการจัดตั้งองค์กรแตกต่างจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับการบัญญัติไว้ใน หมวด 11 ส่วนที่ 1 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ในเรื่องของฐานะความเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย การผูกโยงกับองค์กรระดับใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ องค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ได้มีฐานะขององค์กรที่มีลำดับศักดิ์เทียบเท่ากับองค์กรในระดับทางการเมือง เช่น คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งมีที่มาจากปวงชน ทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังมีลักษณะพิเศษของตนเอง ที่มีความแตกต่างกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ทั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 หมวด 11 ส่วนที่ 1 รวมถึงหมวด 11 ส่วนที่ 2 คือ องค์กรอัยการ องค์กรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งอยู่ในหมวดเดียวกันกับองค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่สามารถใช้อำนาจตลอดจนมีกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อใช้อำนาจ โดยมีการยึดโยงกับตัวแทนประชาชนที่สามารถใช้อำนาจอธิปไตย คือ วุฒิสภา¹⁷⁰

เมื่อพิจารณาบทบาทและหน้าที่ขององค์กรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน องค์กรอัยการและ องค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ทุกองค์กรล้วนเป็นกลไกที่กำหนดขึ้นมาเพื่อ ส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้กระทำไปโดยถูกต้อง มีประสิทธิภาพและชอบด้วย กฎหมาย โดยสภาพแล้วทั้งสามองค์กรจึงควรมีหน้าที่กระทำการเพื่อตอบสนองฝ่ายบริหาร แต่ด้วย พัฒนาการทางความคิดของผู้ร่างกฎหมาย ได้ออกแบบรัฐธรรมนูญเน้นในเรื่องโครงสร้างเพื่อความเป็น อิสระขององค์กรเป็นสำคัญ ทำให้การออกแบบองค์กรในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความยึดโยงขององค์กร เข้ากับอำนาจอธิปไตยมีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ องค์กรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์กรอัยการ ยึดโยงกับวุฒิสภาและกฎหมายลูกที่เป็นกฎหมายก่อตั้งองค์กร โดยกำหนดให้ ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและอัยการสูงสุดเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายของตน¹⁷¹ ในขณะที่ องค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มิได้กล่าวถึงการยึดโยงกับวุฒิสภาหรือ คณะรัฐมนตรีในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่จะไปปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา

¹⁷⁰ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 7 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 33.

¹⁷¹ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 6 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 มาตรา 4 โดยยึดโยงกับนายกรัฐมนตรี โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการกฎหมายฉบับนี้ และเมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ.... มาตรา 4 ซึ่งกำหนดว่า “ให้ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้” ก็จะทำให้การยึดโยงในเรื่องกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่ และกระบวนการใช้อำนาจของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ผูกพันหรือยึดโยงกับองค์กรใดเลย ทั้งองค์กรทางการเมืองและองค์กรอิสระ

ทั้งองค์กรอัยการและองค์กรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีจุดร่วมกันประการหนึ่งคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการยึดโยงการเข้าสู่อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับวุฒิสภา จึงทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อใช้อำนาจของผู้บริหารได้รับการตรวจสอบและรับรองจากองค์กรที่เป็นตัวแทนของปวงชนและการปฏิบัติหน้าที่ภารกิจต่างๆ รวมทั้งการดำเนินงานของหน่วยงานธุรการจะถูกกำกับโดยผู้บริหารสูงสุดหรือประธานขององค์กร ในขณะที่องค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังไม่ชัดเจนว่าเป็นผู้ใดเพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ¹⁷²

ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงเป็นเพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นมิใช่เพราะเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางการเมืองตามหลักการระบบประชาธิปไตย เช่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี ศาล คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯลฯ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยเนื้อหาโดยแท้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าองค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีได้เป็นองค์กรที่มีความยึดโยงขององค์กรเข้ากับอำนาจขององค์กรในระดับอำนาจอธิปไตยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาองค์ประกอบความเป็นมาของการก่อตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสังคมและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยเน้นในเรื่องการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของพลเมือง เพื่อเสริมความเข้มแข็งของการเมืองในระบบโดยเฉพาะการให้คำปรึกษาและเสนอแนะปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อคณะรัฐมนตรีสภาแห่งนี้สมาชิกจะเป็นบุคคลที่มาจากองค์กรที่

¹⁷² เรื่องเดียวกัน

เกี่ยวข้องกับการผลิตทั้ง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มในภาคเศรษฐกิจ กลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากร และ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ตัวแทนกลุ่มนี้หากพิจารณาแต่ละกลุ่ม กล่าวได้ว่า กลุ่มในภาคเศรษฐกิจมีลักษณะของความเป็นตัวแทนที่ยึดโยงกับฐานอาชีพเป็นสำคัญ ในขณะที่สมาชิกที่มาจากตัวแทนขององค์กรกลุ่มในภาคสังคมและกลุ่มในภาคฐานทรัพยากร จะมีลักษณะยึดโยงกับกิจกรรมซึ่งองค์กรที่เสนอชื่อตัวแทนมาเป็นสมาชิกได้ทำกิจกรรมนั้นอยู่ ส่วนสมาชิกที่มาจากกลุ่มตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิจะมาจากตัวแทนผู้มีความรอบรู้และทรงภูมิปัญญาโดยมิได้คำนึงถึงคุณวุฒิทางการศึกษาแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงบัญญัติเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งทางตรงโดยการสมัครเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติผ่านกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่กฎหมายกำหนดหรือเข้าร่วมทางอ้อมโดยการแสดงความคิดเห็นหรือมีข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาลผ่านสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ¹⁷³

4.1.2.2 ความเป็นอิสระต่อความคิดและการเสนอข้อคิดเห็น

แม้ว่าพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 จะบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นองค์กรที่เป็นกัลยาณมิตรต่อคณะรัฐมนตรี แต่ก็ไม่ขัดกับฐานะความเป็นอิสระขององค์กร เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 258 ได้บัญญัติถึงความเป็นหน่วยงานอิสระของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในด้านการบริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ และอื่นๆ เอาไว้ แสดงได้ว่าการออกแบบรูปแบบขององค์กรให้เป็นอิสระทางความคิด และการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน มีงบประมาณและบุคลากรที่สามารถจัดการด้านธุรการได้คล่องตัวกว่าที่จะอยู่ภายใต้กฎหมายข้าราชการพลเรือน

ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความในหมวดที่ 11 ส่วนที่ 2 ซึ่งประกอบด้วย องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีลักษณะที่แตกต่างกับความเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามความในหมวดที่ 11 ส่วนที่ 1 อันได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการปราบปรามทุจริตแห่งชาติ และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะองค์กรที่อยู่ในหมวด 11 ส่วนที่ 1 เป็นองค์กรที่สามารถใช้

¹⁷³ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: องค์กรสะท้อนปัญหา ... จากประชาสุรัฐ, (กรุงเทพฯ: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2552), หน้า 34

อำนาจในระดับอำนาจอธิปไตยเพื่อตรวจสอบการทำหน้าที่ขององค์กรฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการได้ ดังนั้นความเป็นอิสระโดยเฉพาะอิสระจากฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องมีโดยทั่วองค์กร อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญหมวด 11 ส่วนที่ 2 เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ความเป็นอิสระจะแตกต่างกับองค์กรตามความในหมวดที่ 11 ส่วนที่ 1 อย่างชัดเจน กล่าวคือ องค์กรอัยการต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานด้านอรรถคดีในการพิจารณาสั่งคดีและความเห็นทางกฎหมาย¹⁷⁴ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรมขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็น “ทนายของแผ่นดิน” เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายบริหาร แม้องค์กรอัยการจะมีอิสระในการสั่งคดีหรือดำเนินคดี แต่ก็ยังมีหน้าที่ในการเป็นทนายของแผ่นดินให้คำปรึกษาและช่วยเหลือทางอรรถคดีให้แก่หน่วยงานหรือข้าราชการต่างๆ ที่มีปัญหาในการปฏิบัติราชการ ส่วนองค์กรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นต้องการความมีอิสระด้านการแสดงความคิดเห็นและมีอิสระในการดำเนินงานตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งการให้ความเห็นและการตรวจสอบก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ขององค์กรฝ่ายบริหาร เนื่องจากองค์กรฝ่ายบริหารมีอยู่เป็นจำนวนมากในหมู่องค์กรของรัฐ การทำหน้าที่ขององค์กรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนก็เพื่อมิให้หน่วยงานของรัฐดำเนินราชการละเมิดสิทธิมนุษยชนและคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้เป้าหมายและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงอยู่ที่ความเป็นพันธมิตรร่วมกับองค์กรฝ่ายบริหาร¹⁷⁵

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้วพบว่า ผู้ร่างกฎหมายต้องการให้องค์กรเป็นองค์กรของภาคประชาชน ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทช่วยเหลือคณะรัฐมนตรีในเรื่องการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อแผนการต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยลักษณะขององค์กรจึงไม่ใช่เป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล หรือฝ่ายค้าน หรือให้เป็นฝ่ายเดียวโดยอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหน่วยงานฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล แต่ต้องการให้เป็นองค์กรที่คอยเสนอแนะคณะรัฐมนตรีโดยมีการดำเนินงานอย่างเป็นอิสระ อันจะทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการบริหารราชการได้อย่างรอบคอบ เข้าใจความต้องการของภาคพลเมืองมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศที่เป็นแบบล่างขึ้น (Down to Top) ไม่ใช่บนลงล่าง (Top to Down) ด้วยเหตุนี้ความเป็นอิสระขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงไม่ใช่เรื่องของการใช้

¹⁷⁴ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21.

¹⁷⁵ สุรสีห์ โกศลนาวิน, บทบาทคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2540), หน้า 43.

อำนาจที่ต้องเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในทุกๆ ด้าน ตามหลักการของกฎหมายมหาชนที่ใช้ในบริบทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหมวด 11 ส่วนที่ 1 แต่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องมีความอิสระในเรื่องของการดำเนินงาน เพื่อเป็นหลักประกันให้การให้คำปรึกษาเป็นไปอย่างไม่มีอคติหรืออยู่ภายใต้การครอบงำองค์กรใด ขณะเดียวกันการที่ต้องให้ความเห็นเพื่อให้คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการของตนได้อย่างรอบคอบและมีข้อเสนอแนะทางวิชาการจากองค์กรภาคพลเมือง ย่อมจะต้องกำหนดความสัมพันธ์กับคณะรัฐมนตรีในลักษณะที่เป็นองค์กรกัลยาณมิตรด้วยเพื่อให้การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสามารถให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และคณะรัฐมนตรีได้นำความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปใช้อย่างเห็นถึงความสำคัญ¹⁷⁶

ดังนั้นสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงเป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะในเรื่องของความมีอิสระแตกต่างไปจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหมวดที่ 11 ส่วนที่ 1 โดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีความอิสระในการดำเนินงานเท่านั้น แต่จะไม่มีรูปแบบที่ต้องการการแยกตัวเป็นแห่งอำนาจ ดังเช่นองค์การตามรัฐธรรมนูญหมวดที่ 11 ส่วนที่ 1 ทำให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอาจยึดโยงกับตัวแทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตยได้ เช่น นายกรัฐมนตรี และไม่ทำให้ความมีอิสระสูญเสียหลักการไป

4.1.2.3 การเป็นองค์กรระดับชาติที่มีความชอบธรรมในการเสนอความเห็น

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ได้บัญญัติให้องค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอยู่ในหมวดที่ 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 2 โดยไม่รวมอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ทั้งนี้ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง¹⁷⁷ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้

¹⁷⁶ วรณธรรม กาญจนสุวรรณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง สภาที่ปรึกษาฯ ในความคาดหวังของสังคมไทยและ ความเชื่อมโยงเครือข่ายภาคประชาชน (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545), หน้า 37.

¹⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, มาตรา 258

นอกจากอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังปรากฏในพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2547 ซึ่งได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเอาไว้ โดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่น รวมทั้งแผนอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เสนอแผนนั้นต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนพิจารณาประกาศใช้¹⁷⁸

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติข้างต้นจึงอยู่ภายใต้อำนาจระดับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายลูกบทซึ่งครอบคลุมไปถึงภารกิจในการติดตามความคืบหน้าการดำเนินงานของรัฐบาล ในแง่นี้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงมีบทบาทในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อรัฐบาลโดยมีกฎหมายรองรับ ทำให้การให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะขององค์กรมีความน่าเชื่อถือและมีความชอบธรรมเพราะมาจากองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลได้รับทราบปัญหาอย่างแท้จริงและมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้นจนนำไปสู่การตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล

4.1.3 เจตนารมณ์ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.1.3.1 เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญที่แสดงถึงเจตนารมณ์ในการก่อตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เป็นแต่ละข้อ ดังนี้

1. เพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับได้

¹⁷⁸ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2547, มาตรา 10

ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และรัฐธรรมนูญที่ใช้ก็เป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร หากพิจารณาถึงความสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรแล้ว ต้องพิจารณาเริ่มจากเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญที่ต้องกำหนดสอดคล้องกับความต้องการของประเทศและต้องให้มีความครอบคลุมอย่างกว้างขวางที่สุด ซึ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถือว่าเป็นเนื้อหาสาระสำคัญในการเพิ่มความสมบูรณ์ให้แก่รัฐธรรมนูญนอกเหนือจากเนื้อหาในเรื่องการจัดระเบียบองค์กรทางการเมืองการปกครองแล้ว เพราะเป็นการวางแนวนโยบายพื้นฐานประเทศอันแสดงถึงการระบอบการปกครองหน้าที่ของรัฐในการกำหนดทิศทางของประเทศและแนวทางการปฏิบัติการกิจของรัฐ เมื่อมีการกำหนดเนื้อหาสาระเกี่ยวกับนโยบายที่เป็นกรอบกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐแล้ว หากจะให้สิ่งที่กำหนดไว้มีผลได้จริง จำเป็นต้องระบุถึงแนวทางปฏิบัติที่มีความเป็นไปได้และสามารถที่จะให้เกิดผลได้อย่างแท้จริงทั้งในปัจจุบันและอนาคตระยะยาวด้วย

การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกลไกใหม่ที่มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ โดยทำหน้าที่เป็นสภากระจกที่สะท้อนความคิดเห็นจากประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเป็นสภานำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาต่อรัฐบาล ที่สำคัญเพื่อให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ¹⁷⁹ กล่าวคือ เพื่อให้หมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพการบังคับใช้ได้โดยใช้สภาแห่งนี้เป็นตัวขับเคลื่อน ดังที่ รองศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ได้กล่าวไว้ในการศึกษาวิจัยร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในประเด็นที่เกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาติดังนี้

“เรื่องของการที่เกิดขึ้นใหม่ เป็นเรื่องที่กรรมาธิการต้องการให้ผลของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีผลบังคับได้พอสมควร โดยกำหนดกลไกขึ้นมาว่าในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าแถลงนโยบายนั้น ต้องชี้แจงและมีการแถลงต่อสภาเพื่อให้ทราบว่า รัฐบาลได้มีความคืบหน้าใน

¹⁷⁹ รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญฯ วันที่ 28 มกราคม 2540

การดำเนินการไปมากน้อยแค่ไหนอย่างไร ก็เป็นเรื่องกลไกใหม่ที่เขียนขึ้น เพื่อให้หมวดนี้มีผลบังคับบ้างพอสมควร

มาตรานี้เป็นเรื่องใหม่เป็นเรื่องที่กรรมาธิการได้พิจารณาเห็นว่า ในระบบเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันนี้มีปัญหามากมาย รัฐบาลนั้นคงไม่สามารถแก้ปัญหาด้วยตนเองได้ทั้งหมด มีความจำเป็นต้องระดมความคิดเห็นของคนทั้งประเทศเข้ามาร่วมมือในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น กรรมาธิการเลยขออนุญาตเพิ่มเติมมาตรา 87 ทวิขึ้น เนื่องจากมีการเสนอแนะในบางประเด็น

มาตรา 87 ทวิ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีอำนาจให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม วรรคแรก วรรคสอง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนการประกาศใช้¹⁸⁰”

ท้ายสุดแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นในหมวด 5 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 89 ซึ่งเป็นหมวดที่บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชน โดยถือนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย กำหนดนโยบาย และการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อมาตรา 89 เป็นบทบัญญัติหนึ่งของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ต่อมาได้มีการรัฐประหารและเปลี่ยนมาใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แทน โดยได้มีการบัญญัติให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังคงดำรงอยู่เหมือนเดิม แต่ไม่ได้บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐาน

¹⁸⁰ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า

แห่งรัฐ หากแต่บัญญัติไว้ในหมวดองค์การตามรัฐธรรมนูญ และเพิ่มการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ
ในประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง¹⁸¹

2. เพื่อให้มีผู้แทนประชาชนจากภาคส่วนต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
โดยปราศจากเรื่องการเมือง

เดิมในการก่อตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีแนวคิดมาจาก “สภาอุดมทัศน์”
ของนายแพทย์ประเวศ วะสี ซึ่งตามแนวคิดดังกล่าวสภาอุดมทัศน์จะประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความรู้
ความเชี่ยวชาญ ไม่เน้นอาชีพใดอาชีพหนึ่งเป็นพิเศษ และไม่ใช้สภาการเมือง เพราะต้องการให้มีลักษณะ
ต่างจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทั้งในด้านองค์ประกอบและคุณสมบัติของบุคคลที่เข้ามาทำ
หน้าที่ นอกจากนี้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะทำหน้าที่พิจารณาไตร่ตรองปัญหาโดย
มองเป็นองค์รวมของประเทศให้สอดคล้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกันทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม
วัฒนธรรม ก่อนที่จะกำหนดเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างรอบด้าน ดังที่
นายแก้วสรร อดิโทธิ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความจำเป็น
ในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมเห็นชาติ ดังนี้

“ผมเห็นด้วยกับมาตรานี้ (มาตรา 87 ทวิ) จะเป็นจุดเด่น อาจจะเป็นจุดเด่น
เด่นที่สุดในสิ่งที่บัญญัติไว้อย่างที่ท่านประธานได้ชี้แจงว่า นี่คือการมีส่วนร่วม
ของประชาสังคม เพราะฉะนั้นท่านลองดูตอนนี้เรามีคณะรัฐมนตรีแต่ก็ไม่ได้
มีเป็นเรื่องเป็นราว เขานี้จะปรึกษาหรือไม่ ประชุมหรือไม่ จนเบื่อกันไป
หมดแล้ว เพราะฉะนั้นจะต่างกับสภาพัฒน์ หรือสภาไหนก็แล้วที่ทำงานอยู่ใน
บ้านเรา สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาจากตัวแทนกลุ่มต่างๆ แล้วถาม
ว่าจะทำให้เสียระบบผู้แทนราษฎรหรือไม่ ในเมื่อเราเลือกผู้แทนราษฎร
เลือกคณะรัฐมนตรีไปแล้ว อำนาจต้องอยู่ที่คณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรี
ปัจจุบันให้ความเห็นอะไรต่างๆ แล้วแต่ที่เทคโนแครต(Technocrat) จะ
ป้อนมา เพราะฉะนั้นการที่มีภาคประชาชนมาเป็นสภาแล้วให้ความเห็น
เท่านั้น ย้ำตรงนี้เป็นสิ่งที่ไปกันได้กับระบบผู้แทนราษฎร จะทำให้ระบบ

¹⁸¹ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 27 วันที่ 29 กรกฎาคม 2540

ผู้แทนราษฎรนี้ซึ่งย่อหย่อนในพรรคการเมืองใน ส.ส.มาเสริมช่องว่างตรงนี้ได้ โดยองค์กรตัวนี้ เพราะฉะนั้นเป็นการบอกว่านี่คือที่ปรึกษา คือเรามาถึงปัญหาที่ถ้าเขาไม่ปรึกษาจะว่าอย่างไร คำตอบคือมามัดว่าอย่างน้อยในเรื่องแผนฯ สำคัญๆ เท่าที่เขียนไว้นี้ก็คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ต้องให้สภานี้ให้ความเห็นก่อนพิจารณา ถ้อยคำนี้ก็ดีขึ้น ส่วนแผนฯอื่นใด ตรงนี้ผมคิดว่าแล้วแต่กฎหมายที่จัดตั้งสภานี้จะระบุให้ละเอียดต่อไป อาจจะเป็นแผนการจัดการลุ่มน้ำหรืออะไรก็แล้วแต่ที่กระทบถึงเศรษฐกิจอะไรต่างๆ มาตรานี้ต้องมองออกว่าจะมาจากไหน ก็เติมไปว่าองค์ประกอบการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ผมคิดว่าร่างนี้สมบูรณ์เพียงพอและจะเป็นประติษฐานกรรมที่จะแก้ปัญหาบ้านเมืองได้อย่างดี¹⁸²”

จากการอภิปรายของนายแก้วสรร อดิโพธิ์ พิจารณาได้ว่า ประเด็นใหญ่หรือหลักการที่นำมาใส่ในมาตรา 87 ทวิ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนในการวางแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยให้ความสำคัญทางสังคมควบคู่กับทางเศรษฐกิจด้วย กล่าวคือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องเป็นสภาที่มาจากตัวแทนของประชาชนจริงๆ ซึ่งต่างกับสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่เป็นสภาการเมือง เพราะแม้จะมีที่มาจากประชาชนเสียงส่วนใหญ่ก็ตามแต่การทำงานยังไม่ได้สะท้อนความต้องการของเสียงประชาชนจริงๆ เนื่องจากต้องดำเนินงานตามคณะรัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชา บางครั้งมีประเด็นการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้การแก้ไขปัญหาต่างๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล แต่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้จะมาเป็นสภาที่เสริมข้อบกพร่องของสภาการเมืองเพราะเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากตัวแทนอาชีพอย่างแท้จริง ความเห็นของนายแก้วสรร อดิโพธิ์ สอดคล้องกับความคิดเห็นของนายพนัสศัทศนียานนท์ ที่ได้อภิปรายกล่าวเสริมต่อไปว่า

“การก่อนตั้งสภาที่ปรึกษานี้ขึ้นมาก็คือเพื่อที่จะต้องการจะให้มีการวางแผน ไม่ใช่เป็นไปในลักษณะที่ขอประทานโทษ ต้องใช้คำภาษาอังกฤษเพราะเป็นศัพท์นักวิชาการเขาชอบพูดกันว่า การวางแผนของเราในปัจจุบันนี้

¹⁸² รายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 18 (เป็นกรณีพิเศษ : 12 กรกฎาคม 2540)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเหมือนการวางแผนจากส่วนกลาง เป็นการวางแผนจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง หรือ ทอป ดาวน์ (Top down) เพราะฉะนั้นการมีสถานะนี้ ในเมื่อเป็นสภากระจกเป็นสภาที่จะมีการสะท้อนความคิดเห็นของประชาคมหรือประชาชนว่าจะให้มีลักษณะถึงการแบแลนซ์ (Balance) กัน หรือได้มีสมดุลกันให้เกิดการวางแผนในลักษณะที่จากเบื้องล่างขึ้นสู่เบื้องบนมาพบกันด้วย อันนี้ถ้าหากว่าความเข้าใจตรงนี้ของผมถูก ผมก็คิดว่าเป็นสิ่งที่ดี แต่ในเมื่อหลักการหนึ่งชัดเจนอย่างนี้ จะเขียนอะไรลงไปให้มันปรากฏชัดอย่างนี้เสียเลยได้ไหม เพราะมีเช่นนั้นแล้วผมเป็นห่วงว่า มันจะเปิดช่องให้บรรดาเทคโนโลยี (Technocrat) อย่างที่ท่านข้าราชการเข้ามายึดสถานะอีก ถ้าหากว่าเป็นเช่นนั้นแล้ว ผมเกรงว่ามันจะเกิดระบบความล่าช้าและซ้ำซ้อนขึ้น และก็เป็นการขยายระบบราชการให้ใหญ่โตเทอะทะออกไปอีก เพราะฉะนั้นไหนๆ ในเมื่อหลักการมันเป็นอย่างนี้แล้วก็ให้มันชัดๆ เสียเลยว่าการเข้ามาอยู่ไม่ได้สำหรับสภาแห่งนี้ แต่ถ้าหากว่าจะเขียนเติมลงไปตรงนี้นิดหน่อยให้มันได้ความปรากฏชัดอย่างนั้นก็คงจะเป็นสิ่งที่ดี¹⁸³”

จากการอภิปรายของนายพนัส ทัศนียานนท์ เห็นได้ว่ามีความเห็นพ้องไปในทางเดียวกันกับ นายแก้วสรร อดิโทธิ ที่เห็นสมควรให้มีการก่อตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เนื่องจากที่ผ่านมาการดำเนินงานการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นการวางแผนจากคณะรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจบังคับบัญชาซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการลงสู่ข้าราชการระดับล่างให้นำไปปฏิบัติซึ่งเป็นการวางแผนที่ไม่ได้ทราบปัญหาของประชาชนและหาวิธีแก้ไขอย่างถูกต้องเพราะการดำเนินงานเป็นไปตามความต้องการของข้าราชการระดับสูงหรือผู้ที่เกี่ยวข้องระดับสูงเท่านั้น หากได้ทราบปัญหาที่แท้จริงของประชาชนไม่ แต่หากมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้วสภานี้จะทำหน้าที่เป็นสภากระจกที่จะรวบรวมความคิดเห็นหรือปัญหาของประชาชนระดับล่างขึ้นไปสู่เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้องระดับบนเพื่อหาวิธีแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลได้ นอกจากนี้ นายพนัส ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าเมื่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม

¹⁸³ เรื่องเดียวกัน

แห่งชาติเป็นสภาของภาคประชาชนแล้วควรเขียนเพิ่มเติมไปในบทบัญญัติด้วยว่า ต้องปราศจากการแทรกแซงจากระบบข้าราชการและนักการเมือง มิเช่นนั้นแล้วก็ไม่ต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาอื่นๆ

ท้ายสุดพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ พ.ศ. 2543 มาตรา 7 (4) กำหนดให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ต้องไม่เป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาทิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และมาตรา 10 ได้ให้ภาพลักษณ์ที่ดีของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่า ความว่า “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีใช้ เป็นองค์กรต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด”

จากมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ปลอดการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น นั่นก็คือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต้องประกอบด้วยบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง แสดงให้เห็นว่า กฎหมายต้องการให้สภานี้ปลอดจากการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นโดยทำหน้าที่เสมือนเป็นองค์กรรวมของประชาสังคม ที่ต้องดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สุขของส่วนรวมอย่างแท้จริง มิใช่ผลประโยชน์ของนักการเมือง กลุ่มการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด

3. เพื่อทำหน้าที่ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายกำหนดก่อนการประกาศใช้นั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน เนื่องจากแต่เดิมที่ผ่านมาการวางแผนดังกล่าวดำเนินการโดยกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจซึ่งได้ใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญนั้นในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยรวม จึงให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งมีสมาชิกจากกลุ่มภาคประชาชนมีบทบาทในการให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ¹⁸⁴ ดังที่ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายแสดงความ
 คิดเห็นไว้ว่า

“หลักในมาตรา 87 ทวิ คือ ประชาธิปไตยโดยการมีส่วนร่วมและเป็น
 จุดเด่นของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่เดียวที่เปลี่ยนจากระบบประชาธิปไตยแบบ
 มีผู้แทนราษฎรแต่เพียงอย่างเดียว ที่ให้สังคมประชาสังคมที่ไม่ใช่ภาครัฐเข้า
 มาให้ความเห็นเท่านั้น ท่านประธานคณะกรรมการได้ชี้แจงอย่างชัดเจน
 แล้วว่า ในวาระหนึ่งนั้นเป็นเรื่องให้คำปรึกษา ถ้าเขาไม่ปรึกษาสภาพนี้ไม่มี
 อำนาจไปทำอะไร แล้วจะปรึกษาในเรื่องอะไร วาระหนึ่งก็ดูแลแล้วว่าเป็น
 ปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม นี่คือสิ่งที่ต้องรอคำปรึกษาจาก
 คณะรัฐมนตรี แต่ในวาระสอง ประชาสังคมต้องมีส่วนร่วมในการให้
 ความเห็น ในการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นบทบังคับ
 ที่ให้กลุ่มต่างๆ ซึ่งไม่ใช่ภาครัฐสามารถให้ความเห็นได้ โดยไม่มีผลผูกพัน”¹⁸⁵

จากการอภิปรายของศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ พิเคราะห์แล้วเห็นได้ว่า ความ
 ประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต้องการให้มีสภาที่ปรึกษา
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมาซึ่งมีที่มาจากภาคประชาสังคม เข้ามาทำหน้าที่ในการเข้ามามี
 ส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
 พุทธศักราช 2540 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

4. เพื่อให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมต่อคณะรัฐมนตรี
 โดยไม่มีสภาพบังคับ

ในขณะที่มีการอภิปรายในประเด็นความจำเป็นในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม
 แห่งชาติ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายท่านมีการถกเถียงในเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษา
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่าควรมีสภาพบังคับหรือไม่ กล่าวคือ หากให้มีผลในทางกฎหมายแต่

¹⁸⁴ วิชา ไชยสาร, การเมืองภาคประชาชน: พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุ
 การเมือง (กรุงเทพมหานคร: เมฆขาว, 2545), หน้า 22.

¹⁸⁵ รายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 18 (เป็นกรณีพิเศษ : 12 กรกฎาคม 2540)

ความเห็นระหว่างสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับคณะรัฐมนตรีเกิดไม่ตรงกัน คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องถูกครอบงำโดยอีกองค์กรซึ่งตั้งขึ้นมาหรือไม่ หรือหากความเห็นขัดแย้งกันจนเกิดผลในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดปัญหาอย่างมาก เพราะ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร โดยสภาพการทำงานจึงต้องมีความรวดเร็วและเป็นอิสระ หากมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันแล้วอาจเกิดผลกระทบในลักษณะที่คณะรัฐมนตรีไม่มีเอกเทศหรือไม่มีโอกาสที่จะตัดสินใจด้วยตนเองได้ ซึ่งจะทำให้ขัดกับหลักการบริหารราชการแผ่นดินที่จะให้คณะรัฐมนตรีนั้นได้ประชุมปรึกษาหารือแล้วดำเนินการ จากประเด็นนี้ทำให้ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายดังนี้

“สภาที่ปรึกษานี้อำนาจหลักอยู่ในมาตรา 87 ทวิ วรรคแรก บอกว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีอำนาจให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ เพราะฉะนั้นนี่เป็นเพียงคำปรึกษาและข้อเสนอแนะซึ่งไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาให้ความเห็นก่อนประกาศใช้ ความเห็นนี้ก็ขยายว่าเป็นคำปรึกษาซึ่งไม่มีผลในทางกฎหมายที่จะผูกมัดอีกเหมือนกัน แล้วก็จะไปบังคับให้ออกกฎหมายหรือไม่มีอะไรก็ได้ สำหรับคำว่า อำนาจหน้าที่ในวรรคสามนั้นที่จะต้องให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ก็จะออกเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไม่ได้ เพราะฉะนั้นกล่าวโดยสรุปก็คือว่า สภานี้ไม่มีหน้าที่ไปยับยั้งกฎหมายใดๆ ที่จะตราทั้งสิ้น¹⁸⁶”

จากคำอภิปรายของศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ พิจารณาได้ว่า อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเพียงการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเท่านั้น ซึ่งคำปรึกษาและข้อเสนอแนะดังกล่าวไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายใดๆ ทั้งสิ้น สำหรับในเรื่องแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือแผนอื่นที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ต้องให้สภาที่ปรึกษาให้ความเห็นก่อนประกาศใช้ ซึ่งความเห็นดังกล่าวไม่มีผลทางกฎหมายหรือผลผูกมัดด้วยเช่นกัน จึงเป็นสภาที่ให้ “ความเห็น”

¹⁸⁶ เรื่องเดียวกัน

ไม่ใช่ “ให้ความเห็นชอบ” ไม่มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีในทางกฎหมายแต่อย่างใด แต่อาจจะมีผลหรือนำหนักในทางจงใจหรือทางการเมือง ทั้งนี้ นายอานันท์ ปันยารชุน สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญยังได้ให้ความเห็นเสริมไว้ว่า สภานี้เป็นสภาคล้ายสภากระจกทำหน้าที่ตรวจสอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ฝ่ายราชการหรือฝ่ายนักวิชาการจัดทำขึ้นมา กล่าวคือ กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบด้วยว่าฝ่ายภาคประชาชนมีความเห็นอย่างไร และมีหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องเศรษฐกิจและสังคมแต่ไม่มีอำนาจตราหรือยับยั้งกฎหมายใดๆ รวมทั้งไม่มีอำนาจไปทำอะไรนอกหน้าที่ดังกล่าว

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีความเห็นในเรื่อง¹⁸⁷เจตนารมณ์ขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในประเด็นคำวินิจฉัยเรื่องอำนาจพิจารณาทางปกครองของสภาที่ปรึกษาฯ ไว้ในตอนหนึ่งว่า “สภาที่ปรึกษา มิได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดๆ หากแต่เป็นองค์กรสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นตามที่กฎหมายกำหนด”

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีเจตนารมณ์จะให้คณะรัฐมนตรีได้มีข้อมูลที่กว้างขวางจากทุกภาคส่วนเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการดำเนินนโยบายเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนให้มากที่สุด โดยบัญญัติไว้เพื่อประสงค์ให้เป็นองค์กรในลักษณะที่เป็นระบบในการปรึกษาหารือกับภาคประชาชน โดยให้ประชาสังคมได้เข้ามาให้ความเห็นในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม มีบทบาททำนองเป็นสภากระจกทำการสะท้อนความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งความคิดเห็นของภาคประชาชนไม่มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีในทางกฎหมาย แต่อาจมีน้ำหนักจงใจในทางการเมืองได้

¹⁸⁷ คำสั่งศาลปกครองที่ 240/2548

4.1.3.2 เจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพ.ศ. 2543 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547

เนื่องจากมาตรา 89 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมา ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนั้นในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือแผนอื่นที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนประกาศใช้ ก็ต้องดำเนินการส่งให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเสนอความเห็นก่อนประกาศใช้ด้วย ในด้านองค์ประกอบที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ด้วยเหตุนี้จึงต้องออกกฎหมายลำดับรองขึ้นมาเพื่อมารองรับให้การดำเนินงานจัดการตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสำเร็จลุล่วงได้อย่างแท้จริงซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2547 ออกมารองรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 89 โดยได้กำหนดองค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

ต่อมา พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 ได้รับการปรับปรุงแก้ไข เนื่องจาก เดิมในขณะที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 ได้กำหนดให้ต้องมีการจัดตั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ปฏิบัติการกิจการประสานข้อมูลและความคิดเห็น ระหว่างคณะรัฐมนตรีและกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ซึ่งโดยที่ระยะเวลาที่ผ่านมาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ทำหน้าที่เป็นสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพลางก่อน ด้วยเหตุนี้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างต่อเนื่องจึงมีการตราพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2547 เพื่อโอนกิจการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ไม่ต้องสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้กับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยตรง¹⁸⁸

ทั้งนี้ ในก่อนหน้าที่มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพื่ออนุมัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่มีการรัฐประหารและประกาศยกเลิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสียก่อน

4.1.3.3 เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติหน้าที่ซึ่งรัฐต้องปฏิบัติต่อประชาชนไว้ในหมวด 5 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้รัฐถือเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย กำหนดนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 89 ได้บัญญัติเรื่องการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นบทบัญญัติหนึ่งของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

ต่อมาได้มีการรัฐประหารและเปลี่ยนมาใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แทน โดยมีการบัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอีกครั้งแต่ได้เปลี่ยนจากเดิมกำหนดให้อยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาเป็นหมวด 11 ส่วนที่ 2 องค์การตามรัฐธรรมนูญ และเพิ่มหน้าที่คือ การให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้การเสนอกฎหมายของคณะรัฐมนตรีมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน และกำหนดให้มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระทำนองเดียวกับองค์การตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ยังคงเจตนารมณ์ในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้คงเดิม ไม่ได้ทำให้เจตนารมณ์ในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเปลี่ยนไปจากสาระเดิม อัน

¹⁸⁸ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2548 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (กรุงเทพฯบริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2549), หน้า 52.

ปรากฏในรายงานผลการดำเนินงานคณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตการนิเทศน์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ¹⁸⁹

4.2 วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในอดีต

หลักการในการกำหนดองค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กล่าวคือ การเป็นองค์กรที่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชน จะต้องคำนึงถึงการกระจายตัวของบุคคลซึ่งจะมาเป็นสมาชิกตามภาค อาชีพ และขนาดของกิจการเพื่อให้ความหลากหลายและครอบคลุม สามารถสะท้อนความคิดเห็นและปัญหาจากทุกภาคส่วนได้ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดองค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาฯ ไว้ 3 กลุ่มอย่างชัดเจน คือ กลุ่มภาคเศรษฐกิจ หมายถึงผู้แทนของภาคเศรษฐกิจการผลิต เป็นผู้แทนที่มีลักษณะยึดโยงกับฐานอาชีพเป็นสำคัญ

ขณะที่กลุ่มภาคสังคม ฐานทรัพยากร เป็นบุคคลที่มาจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางด้านสังคมและฐานทรัพยากร ผู้แทนกลุ่มนี้จึงมีลักษณะยึดโยงกับกิจกรรมซึ่งองค์กรที่เสนอชื่อผู้แทนมาเป็นสมาชิกได้ทำกิจกรรมอยู่ ส่วนกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นผู้แทนซึ่งเป็นผู้ทรงความรู้และภูมิปัญญา โดยมีได้คำนึงถึงคุณวุฒิการศึกษาแต่อย่างใด จะทำหน้าที่พิจารณามองปัญหาอย่างเป็นองค์รวม การกำหนดลักษณะนี้เป็นไปเพื่อให้ได้สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ในลักษณะกระจายครอบคลุมกลุ่มต่างๆ ในขนาดที่เหมาะสม อันจะสะท้อนปัญหาของภาคประชาชนและก่อให้เกิดความหลากหลายทางความคิดอย่างสูงสุด¹⁹⁰

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนทั้งหมด 99 คน ซึ่งเป็นตัวแทนของ 3 กลุ่มตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้แก่ กลุ่มในภาคเศรษฐกิจ กลุ่มในภาคสังคมฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ¹⁹¹

¹⁸⁹ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2550

¹⁹⁰ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2548 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (กรุงเทพฯบริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2555), หน้า 32.

¹⁹¹ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 มาตรา 5

ก. กลุ่มในภาคเศรษฐกิจจำนวน 50 คน แบ่งเป็นกลุ่มต่างๆ ดังนี้

(1) การผลิตด้านการเกษตร เช่น การทำนา การทำไร่ การทำสวน การเลี้ยงสัตว์ การเพาะขยายหรือปรับปรุงพันธุ์พืชและสัตว์ การประมง การแปรรูปสินค้าเกษตรชุมชน หรืองานเกษตรกรรมอื่นๆ จำนวนทั้งหมด 16 คน

(2) การผลิตด้านอุตสาหกรรม เช่น การทำเหมือง รวมทั้งการระเบิดหรือย่อยหิน ผลิตอาหาร เครื่องดื่ม สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม เครื่องหนัง การผลิตไม้ เฟอร์นิเจอร์ กระดาษ การเคมีภัณฑ์ ยา ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ยางธรรมชาติ แก้ว ปูนซีเมนต์ เซรามิก วัสดุก่อสร้าง อัญมณี เครื่องประดับ โลหะ เครื่องจักรและอุปกรณ์ ยานยนต์และอะไหล่ เครื่องใช้ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์ หรือการผลิตอุตสาหกรรมอื่นๆจำนวนทั้งหมด 17 คน

(3) การผลิตด้านการบริการ เช่น กิจการด้านการคมนาคม การขนส่ง การสื่อสาร การโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ การนำเข้า-ส่งออก การค้าสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรมภายในประเทศ การท่องเที่ยว การบริการทางกฎหมาย การบริการทางบัญชี การบริการทางสถาปัตยกรรม การบริการทางวิศวกรรม การก่อสร้าง การกีฬาและนันทนาการ ศิลปินและนักประพันธ์ ข้าราชการ ธุรกิจร้านอาหาร สื่อมวลชน หรือการบริการอื่นๆ จำนวนทั้งหมด 17 คน

ข. กลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากร จำนวน 35 คน แบ่งเป็น กลุ่มในภาคสังคมและกลุ่มในภาคฐานทรัพยากร ดังนี้

กลุ่มในภาคสังคม 19 คน

(1) การพัฒนาชุมชน จำนวน 2 คน

(2) การสาธารณสุข จำนวน 2 คน

(3) การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม และศาสนา จำนวน 4 คน

(4) การพัฒนาและสงเคราะห์คนพิการ จำนวน 2 คน

(4) การพัฒนาเด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ จำนวน 4 คน

(5) การพัฒนาแรงงาน จำนวน 4 คน

(6) การคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 1 คน

กลุ่มในภาคฐานทรัพยากรจำนวน 16 คน

(1) ฐานทรัพยากร เช่น ที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ลุ่มน้ำ ทะเล อากาศ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ จำนวน 10 คน

(2) การพัฒนาระบบการเกษตร จำนวน 4 คน

(3) การพัฒนาระบบอุตสาหกรรม จำนวน 1 คน

(4) การพัฒนาระบบการบริการ จำนวน 1 คน

ค. กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 14 คน

ในการดำเนินการกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามมาตรา 6 พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 กำหนดการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้เป็นขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนแรก เป็นการกำหนดคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารคณะหนึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 21 คน¹⁹² ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1. ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นประธานคณะกรรมการสรรหา 1 คน

2. กรรมการสรรหาซึ่งมาจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงทุกกระทรวง ซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

3. อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือ 3 คน

¹⁹² พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 มาตรา 6(1)

4. อธิการบดีของสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลทุกแห่งซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน

5. ผู้แทนสถาบันภาคการผลิต จำนวน 4 คน ประกอบด้วย ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย 1 คน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 1 คน ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย 1 คน และผู้แทนชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด 1 คน

6. ผู้แทนสหภาพแรงงาน ซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน

7. ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้ จำนวน 4 คน ซึ่งคัดเลือกกันเองใน 4 ด้าน ด้านละหนึ่งคนจากองค์กรภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์หลัก ดังต่อไปนี้

- ด้านการพัฒนาชุมชนชนบท การพัฒนาชุมชนเมือง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการเกษตรทางเลือก หรือการจัดการเทคโนโลยีที่เหมาะสม

- ด้านการพัฒนาชีวิตของเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ติดเชื้อเอชไอวี หรือผู้ป่วย

- ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิของผู้บริโภค การส่งเสริมประชาธิปไตย หรือการพัฒนาแรงงาน

- ด้านการสาธารณสุข การศึกษา หรือศิลปวัฒนธรรม

8. ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการด้านหนังสือพิมพ์ ด้านวิทยุกระจายเสียง และด้านโทรทัศน์ จำนวน 3 คน

ทั้งนี้ให้เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหา

ขั้นตอนที่สอง เมื่อได้คณะกรรมการสรรหาครบตามจำนวนแล้ว สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะทำการประกาศรายชื่อต่อสาธารณะ และดำเนินการเรียกประชุมเพื่อให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาสมาชิก วิธีการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกและให้คณะกรรมการสรรหาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจำนวน 6 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการการผลิตด้านการเกษตร คณะอนุกรรมการการผลิตด้าน

อุตสาหกรรม คณะอนุกรรมการการผลิตด้านการบริการ คณะอนุกรรมการกลุ่มในภาคสังคม คณะอนุกรรมการกลุ่มในภาควิชาการและคณะอนุกรรมการกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแต่ละคณะมีจำนวนสมาชิก 12 คน แต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญในด้านนั้นๆ โดยแต่ละคณะต้องมีผู้แทนจากภาคราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันการผลิต สหภาพแรงงาน องค์กรภาคเอกชนที่มีได้ มีวัตถุประสงค์แสวงหากำไรและสื่อมวลชนในกลุ่มละ 2 คน ซึ่งบุคคลใดจะเป็นกรรมการในคณะอนุกรรมการเกินกว่า 1 คณะไม่ได้ ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการทั้ง 6 คณะมีหน้าที่เสนอรายชื่อองค์กรที่มีคุณสมบัติและมีกิจกรรมการดำเนินงานที่เหมาะสมเพื่อให้องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรผู้มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกของกลุ่มนั้นๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสรรหากำหนด

ขั้นตอนที่สาม หลังจากที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาสมาชิกและวิธีการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกแล้ว จึงเข้าสู่ขั้นตอนกระบวนการสรรหา ดังนี้

1. คณะอนุกรรมการแต่ละคณะประกาศรายชื่อองค์กรที่มีคุณลักษณะและมีกิจกรรมที่เหมาะสมให้เป็นองค์กรผู้มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกของกลุ่มนั้นๆ โดยต้องคำนึงถึงองค์กรที่มีการดำเนินกิจกรรมจริงและมีการบริหารงานเป็นที่ปรากฏอย่างต่อเนื่อง ซึ่งองค์กรดังกล่าวจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด

2. องค์กรที่ได้รับการประกาศรายชื่อให้มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิก ดำเนินการเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งสมัครใจต่อคณะอนุกรรมการของกลุ่มนั้นๆ รวมทั้งเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต่อคณะอนุกรรมการกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ตามจำนวนที่คณะกรรมการสรรหากำหนด

3. คณะอนุกรรมการแต่ละคณะคัดเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้เหลือตามจำนวนที่คณะกรรมการสรรหากำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 3 เท่าของจำนวนสมาชิกที่จะมีได้ตามที่กำหนดไว้สำหรับกลุ่มนั้นๆ โดยการดำเนินการของคณะอนุกรรมการต้องคำนึงถึงการกระจายตัวบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนไปตามอาชีพ เพศ และขนาดกิจการ กล่าวคือ ในกลุ่มการผลิตด้านการเกษตรจะต้องให้ได้สมาชิกซึ่งมาจากตัวแทนจากเกษตรรายย่อยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ในกลุ่มการผลิตด้านการอุตสาหกรรมต้องคำนึงถึงการกระจายตัวบุคคล ซึ่งเป็นสมาชิกจากอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ อุตสาหกรรมขนาดกลาง

และขนาดย่อม และในกลุ่มการผลิตด้านการบริการ จะต้องให้ได้สมาชิกซึ่งเป็นตัวแทนจากผู้ค้าอิสระ หรือผู้ประกอบการด้วยตนเองรายย่อยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ในขณะที่ผู้ทรงคุณวุฒิต้องคัดเลือก จากบุคคลเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนว่าเป็นผู้มีความรอบรู้ ความสามารถ และมีภูมิปัญญา อย่างแท้จริง

4. บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกแต่ละกลุ่ม ดำเนินการประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองตามจำนวนที่ จะพึงมีได้ตามที่กำหนดในกลุ่มนั้นๆ โดยให้ผู้ได้รับคะแนนลำดับรองลงไปสิบคนแรกแต่ละกลุ่มเป็นผู้ ได้รับการบรรจุในบัญชีรายชื่อสำรองของแต่ละกลุ่มนั้นๆ

5. เมื่อได้สมาชิกจากแต่ละกลุ่มครบจำนวนแล้ว สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติเสนอรายชื่อสมาชิกที่ได้รับคัดเลือกต่อนายกรัฐมนตรีแล้วจึงประกาศรายชื่อสมาชิกในราช กิจจานุเบกษาต่อไป

ทั้งนี้ สมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี นับแต่วันประกาศรายชื่อในราชกิจจา นุเบกษา¹⁹³ และการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่ วันที่มีเหตุให้มีการเลือกสมาชิก¹⁹⁴ ซึ่งเหตุในการต้องเลือกสมาชิคนั้นมีเพียงกรณีเดียวเท่านั้น คือ สมาชิกดำรงตำแหน่งครบวาระ เพราะกรณีอื่นกฎหมายกำหนดให้ใช้วิธีให้บุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อ สำรองเข้าดำรงตำแหน่งที่ว่างแทน¹⁹⁵

จากที่กล่าวมาจะพบว่า กระบวนการตั้งแต่การคัดเลือกคณะกรรมการสรรหาตามเงื่อนไขที่ กำหนดไว้ในมาตรา 6 นั้น จนถึงการดำเนินการขั้นสุดท้าย คือ ให้มีรายชื่อสำรองไว้แต่ละกลุ่มจำนวน 10 คน แต่ละขั้นตอนเต็มไปด้วยรายละเอียดและขั้นตอนต่างๆ มากมาย จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถทำ การสรรหาสมาชิกได้ทันภายใน 90 วันและเกิดกระบวนการที่ไม่โปร่งใสขึ้น เพราะเป็นการเปิดโอกาส ให้มีการกำหนดตัวสมาชิกที่จะเลือกไว้ล่วงหน้า (block vote) ได้ และการประชุมคัดเลือกกันเอง ผู้เข้าร่วมคัดเลือกกันเองบางรายเข้ามาเพียงเพื่อลงคะแนนให้กับผู้ที่มีการจัดตั้งคะแนนไว้ล่วงหน้า เท่านั้น จึงมีบางกรณีสามารถที่จะทราบหรือทำนายรายชื่อบุคคลที่จะเป็นสมาชิกก่อนที่จะประชุม

¹⁹³ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 มาตรา 8

¹⁹⁴ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 มาตรา 6(5) วรรคท้าย

¹⁹⁵ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 มาตรา 9 วรรคสอง

คัดเลือกกันเองไว้ล่วงหน้า นอกจากนี้ กระบวนการคัดเลือกกันเองเกิดผลกระทบที่ตามมาสำคัญ คือ ไม่เกิดการกระจายตัวของเพศ อาชีพ และขนาดกิจการหรือกิจกรรมอย่างแท้จริง เพราะเกิดการกระจุกตัวสมาชิกโดยเพิ่มเฉพาะในกลุ่มการผลิตด้านการอุตสาหกรรม กลุ่มลูกจ้างที่กระจุกตัวอยู่เฉพาะในกิจการบางประเภทเท่านั้น ในขณะที่การผลิตด้านการบริการ และผู้ทรงคุณวุฒิ มักกระจุกตัวเฉพาะที่มีภูมิลำเนาในกรุงเทพมหานครเท่านั้น สำหรับสมาชิกกลุ่มการผลิตด้านการเกษตรจะได้บุคคลที่ไม่เป็นที่รู้จัก หรือนับถือ หรือสามารถสะท้อนปัญหาของเกษตรกรได้อย่างแท้จริง

จากปัญหาที่กล่าวมา จึงได้มีการจัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ.” เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2550 เพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.2547 ในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเดิมมีความไม่เหมาะสม ขาดความชัดเจน และมีขั้นตอนยุ่งยาก จนนำไปสู่การใช้ช่องว่างของกฎหมายฟ้องร้องดำเนินคดีกันเป็นจำนวนมากประกอบกับกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความล่าช้า ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยในร่างดังกล่าวมีประเด็นที่แก้ไขใหม่ 4 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก เรื่อง คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มี ๒ เรื่อง คือ องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา และวิธีการคัดเลือกกรรมการสรรหามีรายละเอียดการแก้ไขดังนี้

องค์ประกอบสรรหา ให้ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นประธาน ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงให้คัดเลือกกันเองเหลือ 4 คน อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนสถาบันภาคการผลิตโดยตำแหน่ง 4 คน ประธานสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน ประธานสภาองค์กรลูกจ้างคัดเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน ประธานสภาองค์กรนายจ้างคัดเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน และผู้แทนองค์กรสื่อมวลชนเลือกกันเองให้เหลือ 3 คน รวมทั้งสิ้น 23 คน จากแต่เดิมมีเพียง 21 คน ให้เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเลขานุการ โดยกรรมการสรรหาต้องไม่เคย

เป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ¹⁹⁶

วิธีการคัดเลือกกรรมการสรรหา มีการแก้ไขโดยให้กรรมการที่มาจากปลัดกระทรวงและอธิการบดี ให้ใช้วิธีประชุมคัดเลือกกันเอง และกรรมการที่มาจากสมาชิกกรณีสภาให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้จัดการประชุมโดยเลือกกันเองหรือเลือกทางไปรษณีย์หรือวิธีอื่นใด ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด¹⁹⁷

ประเด็นที่สอง เรื่องกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แบ่งออกเป็น 3 เรื่อง ได้แก่ กระบวนการสรรหาสมาชิกจากภาคเศรษฐกิจ ภาคสังคม และฐานทรัพยากร กระบวนการสรรหาสมาชิกจากผู้ทรงคุณวุฒิ และมาตรการป้องกันความล่าช้าในกระบวนการสรรหา มีรายละเอียดการแก้ไขดังนี้

กระบวนการสรรหาสมาชิกจากภาคเศรษฐกิจ ภาคสังคม และฐานทรัพยากร โดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิกต้องได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรที่มีวัตถุประสงค์หลักในกิจการของกลุ่มต่างๆ ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ และองค์กรนั้นได้ดำเนินกิจการต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 5 ปี ก่อนขึ้นทะเบียนและได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยองค์กรที่ขึ้นทะเบียนดังกล่าวมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลพร้อมความยินยอมของบุคคลนั้นองค์กรละไม่เกิน 1 คน หลังจากนั้นให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติแล้วประกาศรายชื่อให้ทราบพร้อมทั้งเปิดโอกาสให้องค์กรที่ขึ้นทะเบียนหรือผู้ได้รับการเสนอชื่อ มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านผลการตรวจสอบคุณสมบัติ หากผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติแล้ว ให้มาประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในกลุ่มนั้นๆ¹⁹⁸

กระบวนการสรรหาสมาชิกจากผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนดให้องค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายทุกแห่งมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับเลือกเป็นสมาชิกแห่งละ 2 คน ประกอบด้วย ผู้ที่เป็นสมาชิกในองค์กรและผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกในองค์กรและให้บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเอง

¹⁹⁶ ร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 6

¹⁹⁷ ร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 4

¹⁹⁸ เรื่องเดียวกัน

ให้ได้จำนวน 3 คนจากผู้ที่เป็นสมาชิกในองค์กร และจำนวน 4 คนจากผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกในองค์กร พร้อมทั้งให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีสิทธิเสนอชื่อผู้ซึ่งทำงานประจำในสถาบันอุดมศึกษาและมีตำแหน่งทางวิชาการตั้งแต่รองศาสตราจารย์ขึ้นไปแห่งละ 1 คน และเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิอื่นซึ่งไม่ได้ทำงานประจำในสถาบันอุดมศึกษาแห่งละ 1 คน และให้บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกผู้ซึ่งทำงานประจำ จำนวน 3 คน และผู้ที่ไม่ได้ทำงานประจำ จำนวน 4 คน¹⁹⁹

มาตรการป้องกันความล่าช้าในกระบวนการสรรหา กำหนดให้กรณีที่มีการนำคดีเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาไปสู่ศาล ไม่ถือเป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหา และไม่ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับ และกำหนดให้กรณีที่สรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ไม่ถึง 90 คน แต่ไม่น้อยกว่า 50 คน ให้ถือว่าสมาชิกที่มีนั้นประกอบเป็นสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว²⁰⁰

ประเด็นที่สี่ เรื่อง คุณสมบัติและการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้อายุของสมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ และเมื่อครบวาระแล้ว กำหนดให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพลางก่อน แต่ในส่วนของประธานและรองประธานยังคงทำหน้าที่ต่อไปในกิจการเกี่ยวกับสำนักงาน²⁰¹

ประเด็นที่ห้า เรื่อง สถานะของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีการแก้ไขโดยกำหนดให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้สอดคล้องตาม มาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในขณะที่นั้น และกำหนดให้เลขาธิการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาจากข้าราชการสำนักงาน รับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงาน นอกจากนี้ให้มี

¹⁹⁹ เรื่องเดียวกัน

²⁰⁰ เรื่องเดียวกัน

²⁰¹ ร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. มาตรา 5 และมาตรา 6

คณะกรรมการข้าราชการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ก.ส.ป.) เพื่อให้มีอำนาจ ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การคลัง การพัสดุ และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน และให้มีคณะกรรมการ สามัญประจำสำนักงาน หรือ อ.ก.ก. สามัญ เพื่อทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง ตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการพลเรือน²⁰²

อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ. ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบของรัฐบาลมาตั้งแต่รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ แต่ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา และอยู่ระหว่างการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นเวลาประมาณ 3 ปี จนแล้วเสร็จในรัฐบาล ชุตนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยในการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 24 มกราคม 2554 ได้มีมติเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการ ประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณานำเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป แต่ได้มีการประกาศพระราช กฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 10 พฤษภาคม 2554 ทำให้ร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไป ตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 153 จนมาถึงรัฐบาลชุดนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีมติเห็นชอบแนวทางการเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ. ต่อรัฐสภา แต่ต่อมาวันที่ 9 ธันวาคม 2556 ได้มีการประกาศ กฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 อีกครั้ง จนวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความ สงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครอง และต่อมาได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 สิ้นสุดลง โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มอบหมายให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาหลักการและความจำเป็นเร่งด่วนของร่างกฎหมายที่ค้างการพิจารณา อยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อเสนอให้สภานิติบัญญัติพิจารณาต่อไป ซึ่งสำนักงานสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แจ้งความสำคัญและความจำเป็นที่สมควรร้องขอให้รัฐสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรียบร้อยแล้ว ทำให้

²⁰² ร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา 11

สถานะปัจจุบันของร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ. ยังไม่ได้ถูกประกาศใช้แต่อย่างใด²⁰³

ด้วยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ. ยังไม่ได้ประกาศใช้ ประกอบกับปัญหาการคัดเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 3 ยังเกิดปัญหาขึ้นแบบเดิม กล่าวคือ สมาชิกที่ได้รับการคัดเลือกไม่มีการกระจายตัวให้สอดคล้องกับสภาพ และลักษณะของปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอย่างแท้จริง ซึ่งต้องกระจายตามหลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงถึงเรื่องภาค เพศ อาชีพ หรือขนาดกิจการ จนการสรรหาเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นกระบวนการที่ไม่โปร่งใส เนื่องจากบุคคลเพียงเข้ามาอาศัยการเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ทำให้ท้ายสุดได้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ไม่เป็นตัวแทนของทุกกลุ่มอาชีพอย่างแท้จริงอันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นสภาอุทมทัคน์ที่เป็นตัวแทนของทุกกลุ่มอาชีพและสามารถสะท้อนปัญหาของประชาชนทุกภาคส่วนได้อย่างแท้จริง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²⁰³ สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาเปรียบเทียบสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับองค์กรที่ปรึกษาหรือองค์กรคล้ายคลึงในต่างประเทศ, หน้า 107.

บทที่ 5

วิเคราะห์ความจำเป็นในการมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและวิธีการ ได้มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่สอดคล้องกับบริบท สังคมไทย

ในบทนี้จะศึกษาถึงความสำคัญและความจำเป็นขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ควรจะต้องจัดตั้งอยู่ต่อไป รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 3 ครั้งที่ผ่านมา ซึ่งเป็นพื้นฐานในการเสนอรูปแบบการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรูปแบบใหม่ที่สอดคล้องคล้อยกับบริบทสังคมไทย

5.1 ความจำเป็นในการมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ก่อนหน้าที่จะมีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก ได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางถึงความจำเป็นในการมีองค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีเหตุผลสองประการที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรดังกล่าว คือ เพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับได้อย่างแท้จริง และเพื่อให้มีองค์กรที่เป็นตัวแทนจากภาคประชาสังคมซึ่งเหตุผลสองประการดังกล่าวนี้ยังไม่สามารถนำมาตอบคำถามในปัจจุบันที่สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากการเกิดปัญหาขององค์กรทางการเมืองมากขึ้น ทำให้ต้องกลับมาทบทวนความจำเป็นของการมีองค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอีกครั้ง

5.1.1 เพื่อให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพบังคับได้อย่างแท้จริง

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นครั้งแรก โดยใช้ชื่อว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาอีก 7 ฉบับได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, ฉบับ พ.ศ. 2511, ฉบับ พ.ศ. 2517, ฉบับ พ.ศ. 2521, ฉบับ พ.ศ. 2534, ฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550

แนวนโยบายแห่งรัฐ หมายถึง แนวนโยบายหลักของรัฐหรือของประเทศ (State policy) ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นพันธะของทุกรัฐบาลที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินจะต้องยึด

มั่นและปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญวางหลักไว้ให้ หรือกล่าวอีกนัย เป็นกรอบหรือแนวทางที่กำหนดในรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นภารกิจของรัฐที่ทุกรัฐบาลต้องดำเนินแก่ประชาชน อันเป็นแนวทางขั้นพื้นฐานที่ทุกรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามและทำให้เกิดขึ้นจริง²⁰⁴แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงเป็นเรื่องพื้นฐานที่มีความสำคัญซึ่งรัฐต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อรักษาไว้ซึ่งระบบการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม

ส่วนแนวนโยบายรัฐบาล หมายถึง หลักการหรือแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลที่เลือกใช้เพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการไม่ว่าจุดมุ่งหมายนั้นเป็นการแก้ไขปัญหาของประเทศหรือการพัฒนาประเทศก็ตาม นโยบายของรัฐบาลจึงมีลักษณะการอธิบายให้เป็นรูปธรรมและชัดเจนว่าจะดำเนินการตามนโยบายต่างๆ เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายได้อย่างไร ทั้งต้องมีความเป็นไปได้และสอดคล้องกับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้นโยบายของรัฐบาลสามารถเกิดผลขึ้นจริงได้ ดังนั้นนโยบายของรัฐบาลเป็นแนวนโยบายของรัฐบาลคณะใดคณะหนึ่ง (Government policy) ไม่มีลักษณะตายตัวเหมือนแนวนโยบายแห่งรัฐ จะเปลี่ยนแปลงไปตามพรรคการเมืองและคณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ²⁰⁵

แนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เกือบทุกฉบับฉบับล้วนมีการเพิ่มเติมข้อความเข้าไป จนทำให้บทบัญญัติในหมวดนี้ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538) มีความยาวถึง 35 มาตรา ทำให้มีลักษณะคล้ายคลึงกับแนวนโยบายของรัฐบาลซึ่งมีรายละเอียดจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนชื่อหมวดนี้เป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ซึ่งยังคงความหมายไว้เหมือนเดิม คือ เป็นหลักการแห่งนโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานจริงๆ มีทั้งหมด 19 มาตรา ครอบคลุมทั้งหมด 5 ด้าน คือ ด้านความมั่นคงแห่งชาติ ด้านการบริหารและการอำนวยการ ยุติธรรมแก่ประชาชน ด้านการเมือง การปกครองตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ด้านศาสนา สังคม การศึกษา และสาธารณสุข ด้านสุดท้ายคือ ด้านเศรษฐกิจ สำหรับแนวนโยบายแห่งรัฐใน

²⁰⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า 14.

²⁰⁵ โฉมศรี อารยะศิริ, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2545), หน้า 24.

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ใช้ชื่อว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แต่มีเนื้อหาครอบคลุม 9 ด้าน คือ ด้านความมั่นคงของรัฐ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ด้านกฎหมายและการยุติธรรม ด้านการต่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจ ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ และพลังงาน และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน²⁰⁶

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ยังมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีตทั้ง 7 ฉบับที่ผ่านมา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับก่อน พ.ศ. 2540 บทบัญญัติทุกมาตราที่กำหนดไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จะขึ้นต้นว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายและไม่เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ทำให้นโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน พ.ศ. 2540 เป็นเพียงหลักการหรือแนวทางการดำเนินการของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ซึ่งรัฐอาจกำหนดวิธีทางหรือที่เรียกว่า นโยบายรัฐบาล เพื่อทำให้สำเร็จตามนโยบายแห่งรัฐได้ และไม่มีสภาพบังคับว่ารัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามในทันทีทันใด รัฐจะทำหรือไม่ขึ้นอยู่กับกำลังเงินและฐานะความเป็นอยู่ของประเทศ หากรัฐไม่ทำก็ไม่เกิดสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องรัฐ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในทุกมาตราว่า “รัฐจะต้อง...” เพราะฉะนั้นจึงกลายเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและต้องชี้แจงในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่า จะดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างไร ในเรื่องใดบ้างเพื่อชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบการทำงานของรัฐบาล แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 จึงมีสภาพบังคับให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องทำ หากรัฐบาลไม่ทำตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ประชาชนเกิดสิทธิที่จะฟ้องร้องรัฐได้²⁰⁷

จากการที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นหลักการพื้นฐานที่ทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญเป็นอย่างมากเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินจะได้เป็นไปตาม

²⁰⁶ กระมล ทองธรรมชาติ, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 218.

²⁰⁷ รติกร เจือกวัน, "เปรียบเทียบสาระสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 มกราคม 2559. แหล่งที่มา: <http://goo.gl/58cqll>

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จึงกำหนดมาตรการหรือกลไกเพื่อให้การดำเนินการบริหารประเทศเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และในทางปฏิบัติสามารถเป็นจริงได้ไว้หลายประการ หนึ่งในนั้น คือ การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นเพื่อให้การทำงานของรัฐบาลเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด โดยเฉพาะในมาตรา 89 เรื่องการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ที่เสนอประเด็นนี้คือ นายแพทย์ธีรวัฒน์ ร่มไทรทอง ซึ่งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากตัวแทนจังหวัด เป็นผู้ขอแปรญัตติโดยรับเอาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาผลักดันและบรรจุไว้²⁰⁸ ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่สะท้อนอุดมการณ์ที่แท้จริงของประชาชน

ในขณะที่องค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของต่างประเทศได้บัญญัติรับรองการจัดตั้งสภาที่ปรึกษา ไว้ในลำดับชั้นกฎหมาย ดังนี้

ตารางที่ 2 ตารางแสดงกฎหมายการจัดตั้งองค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมในต่างประเทศ

ประเทศ	ลำดับชั้นกฎหมายที่จัดตั้ง
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส	รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4
สภาสังคมและเศรษฐกิจแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์	พระราชบัญญัติองค์กรอุตสาหกรรม ค.ศ.1950
สภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งสาธารณรัฐอิตาลี	รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอิตาลี ค.ศ.1947
คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสาธารณรัฐเกาหลีใต้	พระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8297
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม	พระราชบัญญัติจัดระเบียบเศรษฐกิจ ค.ศ.1948

²⁰⁸ บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13 มิ.ย. 2540

จากตารางดังกล่าวพบว่า ประเทศฝรั่งเศสและอิตาลีจัดตั้งองค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ องค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมของฝรั่งเศสและอิตาลีจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประเทศไทย ในขณะที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และเกาหลีจัดตั้งองค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งการจัดตั้งกฎหมายต่างลำดับชั้นกันมีความสำคัญและแตกต่าง ดังต่อไปนี้

เมื่อองค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมถูกบัญญัติโดยลำดับชั้นกฎหมายที่แตกต่างกัน ต้องพิจารณาองค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหมายซึ่งมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ หากองค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ องค์กรที่เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญคือ ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ²⁰⁹ การบัญญัติจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมตามรัฐธรรมนูญจึงมีความเชื่อมโยงกับอำนาจอธิปไตยอันเป็นของปวงชน อันสะท้อนให้เห็นความสำคัญในเรื่องที่มาขององค์กรที่มาจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศเป็นผู้จัดตั้ง ในขณะที่องค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายลำดับรอง การออกกฎหมายลำดับรองจะเป็นไปเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ออกกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการบริหารประเทศให้บรรลุผล ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งมีที่มาจากการจัดตั้งของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ที่มาขององค์กรสภาที่ปรึกษาจึงออกโดยองค์กรที่ขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน

นอกจากนี้การที่องค์กรให้คำปรึกษาและเศรษฐกิจจัดตั้งตามกฎหมายลำดับชั้นใดจะต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายในลำดับชั้นนั้นซึ่งมีความสำคัญแตกต่างกัน กล่าวคือ หากองค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้น การจัดตั้งองค์กรให้คำปรึกษาต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งได้ประกันหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4 ของประเทศฝรั่งเศสและรัฐธรรมนูญอิตาลี

²⁰⁹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 89-90.

ค.ศ.1947 ได้มีเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญ คือ สร้างพลเมืองเป็นใหญ่หรือหลักการมีส่วนร่วม โดยตระหนักถึงความสำคัญในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองประเทศของประชาชน²¹⁰ ซึ่งสอดคล้องกับที่มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มาจากหลากหลายจากทุกกลุ่มอาชีพ

ในขณะที่การจัดตั้งองค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมที่ถูกจัดตั้งตามพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายที่ออกมาจากฝ่ายบริหาร โดยออกมาจากกลุ่มบุคคลใดกลุ่มหนึ่งมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะเพื่อให้การดำเนินบริหารงานที่เป็นเรื่องเฉพาะอย่างสำเร็จลงได้²¹¹ เช่น สภาสังคมและเศรษฐกิจแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติองค์กรอุตสาหกรรม ค.ศ.1950 ซึ่งเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติ เพื่อบังคับใช้เกี่ยวกับเรื่องอุตสาหกรรมสัมพันธ์ ในขณะที่ประเทศเกาหลีใต้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสาธารณรัฐเกาหลีใต้ภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8297 พระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง การดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศโดยเน้นเฉพาะเรื่องการพัฒนาการลงทุนภาคอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ ส่วนประเทศเบลเยียมการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเศรษฐกิจ ค.ศ.1948 มีเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเพื่อให้มีการกระจายรายได้ในประเทศอย่างเป็นธรรม แม้ว่าทั้งประเทศเนเธอร์แลนด์ เกาหลีใต้ และเบลเยียมจะจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติก็ตาม แต่องค์กรที่ให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมทั้งสามประเทศก็เป็นองค์ภาคประชาชน มีสมาชิกมาจากกลุ่มนายจ้าง ลูกจ้าง และองค์กรอิสระ ซึ่งไม่ได้มีความหลากหลายของกลุ่มสาขาอาชีพอย่างกว้างขวางเช่นฝรั่งเศสและอิตาลีที่เน้นหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตามเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญ

ในขณะที่ประเทศไทยจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติครั้งแรกขึ้นตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสและอิตาลี รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มาตรา 89 หมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในหมวดนี้ได้บัญญัติไว้ตอนต้นว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ...” อันสะท้อนให้เห็นความสำคัญ คือ สภาที่

²¹⁰ คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549

²¹¹ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายกฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 88.

ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับการจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งถูกบัญญัติโดยรัฐสภาอันเป็นองค์กรที่มีอำนาจตรารัฐธรรมนูญ ที่มาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงมีความเชื่อมโยงกับประชาชน และเป็นองค์กรที่บัญญัติไว้ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้รัฐถือเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย กำหนดนโยบาย และการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่เป็นเครื่องมือหรือกลไกการขับเคลื่อนเพื่อให้แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสามารถบังคับได้จริง เกิดเป็นผลสำเร็จขึ้นมาได้ อันเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะ แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทุกเรื่องล้วนตั้งอยู่บนพื้นฐานการประกันสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและกระทบกับทุกพื้นที่ของสังคม ด้วยเหตุนี้องค์กรที่ปรึกษา จึงเป็นองค์กรที่มีความจำเป็น เพราะเป็นองค์กรที่กำหนดทิศทางของสังคมว่าจะดำเนินไปในทิศทางใด นอกจากจะทำงานในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ยังทำหน้าที่ขององค์กรที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในเรื่องเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญลำดับแรกของประชาชน และสามารถเป็นองค์กรที่ให้เกิดนโยบายของรัฐที่ดี เพื่อให้ประเทศชาติเข้าสู่การพัฒนาที่ดีสามารถพัฒนาประเทศสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้ โดยที่ไม่มีองค์กรใดสามารถทำได้ ท้ายสุดสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะเป็นองค์กรอันประเสริฐหรือรัตนองค์กร²¹²

เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งฉบับที่ 107/2557 ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสิ้นสุดหน้าที่ อันมีผลให้องค์รสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถูกยกเลิกในทันที เมื่อพิจารณาความจำเป็นในการมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะที่เคยเป็นองค์กรขับเคลื่อนแผนนโยบายแห่งรัฐให้มีผลในทางปฏิบัติได้จริง ประกอบกับรูปแบบขององค์กรในฐานะที่เป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่มีสมาชิกมาจากผู้แทนหลากหลายสาขาอาชีพ จึงควรสถาปนาให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดตั้งขึ้นใหม่อีกครั้งในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดิม เพราะรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่สะท้อนเจตจำนงของประชาชน หากระบุให้องค์รสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญจะสะท้อนเจตจำนงของคนทั้งประเทศที่ต้องการให้มีองค์กรนี้ขึ้น แต่หากบัญญัติให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดตั้ง

²¹² โคทม อาริยา, "การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ," วารสารสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มกราคม-มีนาคม (2549): 7.

ขึ้นตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาร่วมกันออกกฎหมาย จะแสดงให้เห็นเพียงเจตจำนงของกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจออกกฎหมายเท่านั้น

นอกจากนี้หากบัญญัติให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการเป็นกฎหมายสูงสุดที่มีหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนขั้นพื้นฐานไว้ เห็นได้จากที่มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาจากตัวแทนของหลากหลายในมิติของด้านอาชีพอันเป็นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นหลักการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในขณะที่หากให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้การบริหารงานที่เป็นเรื่องเฉพาะอย่างสำเร็จไปนั้นจะไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งมีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือแผนอื่นๆ ก่อนที่รัฐบาลประกาศใช้ แม้ว่าความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะไม่ผูกพันรัฐบาลก็ตาม แต่นับได้ว่าความเห็นและข้อเสนอแนะที่มาจากสภาที่ปรึกษาฯ มีคุณค่าอย่างยิ่งเพราะสภาที่ปรึกษาฯ มีฐานที่มาจากสมาชิกจากทุกภาคส่วนทั้งภาคองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งจะทำให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ มีน้ำหนักมากพอที่รัฐบาลจะต้องตระหนักก่อนตัดสินใจ ประกอบกับบทบาทหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาฯ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญขององค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบในขั้นแรกก่อนมีการตัดสินใจใช้อำนาจของรัฐบาล และเป็นกระจกเงาสสะท้อนว่าภาครัฐได้ดำเนินการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในแผนหรือไม่เพียงใด ทั้งตรวจสอบว่าคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

ดังนั้น หากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับการจัดตั้งขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สถานะขององค์กรก็จะอยู่ในระนาบเดียวกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

และฝ่ายบริหาร ทำให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะขององค์กรมีน้ำหนัก บุคคลภายนอกจะให้ความสนใจ รวมถึงรัฐบาลจะให้ความสำคัญกับข้อคิดเห็นขององค์กรเป็นอย่างดี และหากมีข้อขัดแย้งหรือความเห็นที่ไม่ตรงกัน สามารถให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความได้ ส่งผลต่อการทำงานของสภาที่ปรึกษาฯ จะเกิดประสิทธิผลมากขึ้น

5.1.2 เพื่อให้เป็นองค์กรภาคประชาสังคม

ในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนแทบไม่มีความเห็นได้ชัด เพราะถูกปิดกั้นมาตลอด กระบวนการพัฒนาประเทศอยู่กับกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยที่เป็นข้าราชการ นักวิชาการ หรือที่เรียกกันว่า technocrats เป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศ ซึ่งมักให้ความสำคัญในการกำหนดเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรม²¹³ การกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจะดำเนินไปในทิศทางใดจึงขึ้นอยู่กับเจตนาของของกลุ่ม technocrats เป็นสำคัญ และแม้แต่กลไกการเป็นตัวแทนเชิงพื้นที่ของประชาชน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ไม่อาจสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนตลอดจนกำหนดทิศทางพัฒนาประเทศแทนประชาชนได้ เพราะมีการเข้ามาใช้ตำแหน่งแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้องอย่างเสมอ ทำให้การบริการนโยบายเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศไม่สามารถตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศได้ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อประเทศเจริญขึ้น วิวัฒนาการของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศก็มีความซับซ้อนมากขึ้น กลุ่มนักธุรกิจ พ่อค้า มีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจมากขึ้น จนมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ถึงกระนั้นก็ดีก็ไม่ได้มีการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะคณะกรรมการร่วมดังกล่าวเป็นองค์กรเฉพาะกลุ่มที่ประกอบด้วยพ่อค้า นักธุรกิจ โดยเน้นการดำเนินนโยบายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนและขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตนเท่านั้น

ก่อนมีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีองค์กรหลายรูปแบบที่มีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมให้แก่รัฐบาล เช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานงบประมาณ รวมถึงองค์กรในรูปแบบ

²¹³ รุ่งสรรค์ ธนพรพันธ์, บทบาทของรัฐกับการตอบสนองของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจไทย (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 14.

คณะกรรมการที่ปรึกษาต่างๆ อย่างไรก็ตาม องค์การดังกล่าวมีสถานะเป็นหน่วยงานที่อยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ทำให้การจัดโครงสร้างและองค์ประกอบที่มาของสมาชิกอยู่ภายใต้การกำหนดโดยภาครัฐทั้งสิ้น ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กร การบริหารการดำเนินงานมักถูกกำหนดให้เป็นไปในทางเดียวกับรัฐและมักถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร จึงไม่ต่างกับองค์กรอื่นๆ ที่มีสถานะเป็นหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาด้านบนแล้วนำมาปฏิบัติ การดำเนินงานไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชน จึงไม่ได้รับความเชื่อถือจากภาคประชาชนเท่าที่ควร ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาข้อเสนอแนะทางเศรษฐกิจและสังคมต่อรัฐบาลนั้น เมื่อพิจารณาประเด็นความเป็นอิสระขององค์กร พบว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ ทั้งยังมีอำนาจถอดถอนคณะกรรมการได้ด้วย²¹⁴ ด้วยเหตุนี้หากคณะกรรมการคนใดยึดติดกับตำแหน่งก็มักจะดำเนินงานให้สอดคล้องกับความต้องการของฝ่ายการเมือง เป็นเหตุให้เกิดช่องว่างให้ภาคการเมืองเข้ามาแทรกแซงการทำงานได้ โครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐที่นักการเมืองเสนอ บางโครงการไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะแต่เป็นการเอื้อหาประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง นักการเมืองก็จะผลักดันโครงการของตนที่จะได้ประโยชน์ผ่านคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ตนเองตั้งขึ้นมา ท้ายสุดคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะกลายเป็นองค์กรที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในกรณีที่รัฐบาลต้องการผ่านโครงการต่างๆ

ระบบการเมืองการปกครองประเทศไทยในอดีต พบว่า เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม หรือประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน กล่าวคือ เมื่อประชาชนใช้สิทธิของตนในการเลือกผู้แทนไปบริหารประเทศแล้ว หลังจากได้ผู้แทนของประชาชน ประชาชนแทบไม่มีบทบาทในการมีส่วนร่วมการบริหารประเทศ การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศขึ้นอยู่กับนักการเมืองหรือฝ่ายบริหารเท่านั้น และเมื่อนโยบายการบริหารประเทศเปลี่ยนไปตามแต่ละรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งส่งผลให้การแก้ไขปัญหาในเรื่องต่างๆ เป็นการแก้ไขปัญหาแบบเฉพาะเรื่อง และนโยบายที่เลือกมาใช้ในการบริหารประเทศ ไม่ได้แก้ปัญหาโดยพิจารณาปัญหาเชิงระบบหรือมองในมุมกว้าง ทำให้ปัญหาต่างๆ ไม่ได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและความต้องการของ

²¹⁴ พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 5 และมาตรา 8.

ประชาชน ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศแบบยั่งยืน อีกทั้งก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ประกาศใช้แต่ละฉบับ ล้วนจัดทำโดยกลุ่มนักวิชาการที่ได้รับการคัดเลือกจากรัฐบาล ทำให้การวางแผนไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ปัญหาและการตัดสินใจทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองแบบเก่า จึงขาดการมีส่วนร่วมการตัดสินใจจากประชาชนในวงกว้าง และไม่มีองค์กรหรือกลไกใดที่จะทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางไว้ทวงติงรัฐบาล หรือสะท้อนความต้องการของประชาชนได้ ระบบการแก้ไขปัญหาจึงมุ่งตอบสนองกลุ่มนักการเมือง จำนวนน้อยที่เข้ามาสับเปลี่ยนทำหน้าที่²¹⁵

กระทั่งในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ผู้ร่างมีเจตนารมณ์ให้ความสำคัญกับ “การมีส่วนร่วมในทางการเมือง” (Political Participation) สำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ล้วนแต่บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองและรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนมากขึ้น เช่น สิทธิของพลเมือง ในการออกเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการต่างประเทศในทุกด้านของกระบวนการทางการเมืองการปกครอง เพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน โดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนให้รัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อประชาชน²¹⁶ ดังนี้

“มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

นอกจากนี้ ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 89 กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นมาตราหนึ่งที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มาจากผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมทุกภาคส่วน จำนวน 99 คน ซึ่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ได้รับรองเจตนารมณ์ของ

²¹⁵ มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานสรุปสาระสำคัญของโครงการวิจัยการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540), หน้า 29.

²¹⁶ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, รายงานการศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ.2527) (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, 2528), หน้า 59.

รัฐธรรมนูญ โดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนและการดำเนินงานของ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้²¹⁷ ดังนี้

ประการแรก วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้สภาแห่งนี้มีลักษณะเป็นเวทีทางสังคม กล่าวคือ เป็นเวทีในการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารประเทศ ในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจและสังคม

ประการที่สอง ในเรื่ององค์ประกอบและที่มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนใหญ่สมาชิกมาจากตัวแทนกลุ่มองค์กรในภาคเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีบทบาทในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยตรง

ประการที่สาม บทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการทำหน้าที่ เสนอแนะความคิดเห็นและข้อมูลไปยังองค์กรอื่นๆ เช่น รัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจและสังคมไปยังรัฐบาลหรือองค์กรดังกล่าวผ่าน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งเป็นการสร้างภาคีหรือเครือข่ายในการทำงานเพื่อสร้างระบบให้เชื่อมโยงอันเป็นกลไกสู่การพัฒนาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่าง ยั่งยืน

สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ประกอบไปด้วยตัวแทน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก ภาคเศรษฐกิจ ประกอบด้วย ตัวแทนกลุ่มการผลิตด้านการเกษตร กลุ่มการผลิตด้าน อุตสาหกรรม กลุ่มการผลิตด้านการบริการ กลุ่มที่สอง ภาคสังคมและฐานทรัพยากร ประกอบด้วย ตัวแทนกลุ่มในภาคสังคม กลุ่มฐานทรัพยากร และกลุ่มที่สาม เป็นตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ

ในขณะที่องค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมของต่างประเทศ สมาชิกของแต่ละประเทศ มีที่มาแตกต่างกันซึ่งสามารถจัดแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

²¹⁷ จุฑามาศ แก้วจุลกาญจน์, "แนวความคิดและการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 114-115.

กลุ่มแรก องค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมในรูปแบบตัวแทนองค์กร สมาชิกมีที่มาจาก ตัวแทนของกลุ่มหลากหลายสาขาอาชีพ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และอิตาลี กล่าวคือ

สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประกอบด้วยตัวแทน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เป็นผู้แทนจากกลุ่มภาคเศรษฐกิจและสังคม กลุ่มที่สอง เป็นผู้แทนจากภาคสังคม ชุมชน และท้องถิ่น และกลุ่มที่สาม เป็นผู้แทนจากภาคการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สมาชิกสภาเศรษฐกิจและแรงงานสาธารณรัฐอิตาลี ประกอบด้วยตัวแทน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เป็นตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และกฎหมาย กลุ่มที่สอง เป็นผู้แทนภาคการผลิต และกลุ่มที่สาม เป็นผู้แทนของสมาคมเพื่อส่งเสริมสังคมและองค์กรอาสาสมัคร

กลุ่มที่สอง องค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมในรูปแบบไตรภาคี สมาชิกมีที่มาจาก ตัวแทนของ 3 กลุ่ม คือ ตัวแทนองค์กรนายจ้าง ลูกจ้าง องค์กรอิสระหรือผู้ทรงคุณวุฒิหรือตัวแทนจาก ภาครัฐตามแต่ละประเทศ ประเทศที่องค์กรอยู่ในรูปแบบนี้ ได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ เกาหลีใต้ และเบลเยียม กล่าวคือ

สมาชิกสภาที่ปรึกษาสังคมและเศรษฐกิจราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ประกอบด้วย ตัวแทน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เป็นตัวแทนกลุ่มนายจ้างและผู้ประกอบการ กลุ่มที่สอง เป็นตัวแทนกลุ่มสหภาพแรงงานและลูกจ้าง และกลุ่มที่สาม เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

สมาชิกคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ประกอบด้วย ตัวแทน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เป็นตัวแทนกลุ่มนายจ้าง กลุ่มที่สอง เป็นตัวแทนกลุ่มลูกจ้าง และกลุ่มที่สาม เป็นตัวแทนจากภาครัฐบาล ทั้งนี้สมาชิกคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทุกคน จะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีทั้งสิ้น

สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ประกอบด้วยตัวแทน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เป็นตัวแทนจากฝ่ายนายจ้าง กลุ่มที่สอง เป็นตัวแทนจากสหภาพแรงงานหรือลูกจ้าง กลุ่มที่สาม เป็นตัวแทนจากองค์กรที่มีได้แสวงหากำไร

ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบองค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมกับการเชื่อมโยงภาคประชาชน²¹⁸

ประเทศ	การเชื่อมโยงกับภาคประชาชน
สภาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส	สมาชิกมีที่มาจากกว้างขวางทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และยังมีตัวแทนนักเรียน นักศึกษา ซึ่งเป็นอนาคตของชาติ และตัวแทนชุมชนภาคธุรกิจโพ้นทะเล ซึ่งสะท้อนตัวแทนการดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจข้ามชาติ
สภาสังคมและเศรษฐกิจแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์	เป็นศูนย์ประสานงานเครือข่ายการเสวนาทางสังคมในสถานประกอบการต่างๆ ทำให้มีความเชื่อมโยงกับภาคผู้ประกอบการและแรงงานและผู้บริโภคด้วย ทำให้การเชื่อมโยงกับภาคประชาชนทำได้สะดวกขึ้น
สภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งสาธารณรัฐอิตาลี	ประกอบด้วยตัวแทนจากหลายภาคส่วนทั้ง ภาคธุรกิจ องค์กรอาสาสมัคร ผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาต่างๆ
คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสาธารณรัฐเกาหลีใต้	มีการเชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ เพราะเป็นองค์กรไตรภาคีที่มีตัวแทนนายจ้าง แรงงาน และภาครัฐ โดยกระบวนการเสวนาสังคม
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม	มีความเชื่อมโยงกับภาคผู้ประกอบการ แรงงาน และองค์กรไม่แสวงหากำไร
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	การเชื่อมโยงกับภาคประชาชนมาจากเครือข่ายภาคเศรษฐกิจ สังคม ฐานทรัพยากร ผู้ทรงคุณวุฒิ

²¹⁸ สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, รายงานฉบับสมบูรณ์(Final Report) โครงการศึกษาเปรียบเทียบสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยกับองค์กรที่ปรึกษาหรือองค์กรคล้ายคลึงในต่างประเทศ, หน้า 60.

เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ที่มาองค์ประกอบสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยมีรูปแบบขององค์กรเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสและอิตาลี เพราะสมาชิกมาจากผู้แทนของหลายกลุ่มสาขาอาชีพ ไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มนายจ้างและกลุ่มลูกจ้าง อันเป็นลักษณะในรูปแบบตัวแทนองค์กร อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยจะมีรูปแบบเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสและอิตาลี แต่การดำเนินงานขององค์กรก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส อันมีสาเหตุมาจากปัญหาการสรรหาสมาชิกขององค์กรที่ไม่ได้บุคคลที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มสาขาอย่างแท้จริง

แม้ว่าประเทศต่างๆ จะกำหนดที่มาของสมาชิกองค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมไว้แตกต่างกัน แต่มีประเด็นหนึ่งที่ทุกประเทศมีจุดร่วมกัน คือ การกำหนดที่มาของสมาชิกองค์กรให้คำปรึกษาให้มาจากประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้แทนกลุ่มสาขาอาชีพต่างๆ ไม่ได้เป็นผู้แทนที่เป็นตำแหน่งทางการเมือง อันสะท้อนถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรคือ ต้องการให้เป็นองค์กรภาคประชาสังคมอย่างแท้จริง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปกำหนด เสนอแนะ และตัดสินใจในการบริหารและพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนทุกคน และเพื่อให้รัฐนำไปประกอบพิจารณาตัดสินใจในการดำเนินนโยบายหรือดำเนินการอย่างใดโดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกันในสังคม (social Dialogue) อันถือเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เป็นรูปแบบการปกครองที่ส่งเสริมให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดของประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการบริหารประเทศ เสริมรูปแบบการปกครองในปัจจุบันที่การบริหารจัดการโดยภาครัฐเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะรับมือกับสถานการณ์ หรือสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือกับประชาชนในทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนการบริหารและพัฒนาประเทศให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืน และยิ่งประชาชนมีส่วนร่วมมากเท่าใด ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความเข้มแข็ง อันเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศให้มีความเข้มแข็ง

ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ยึดติดตายตัวกับนโยบายเศรษฐกิจและสังคมและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จัดทำโดยกลุ่มนักวิชาการ อย่างที่ผ่านมา จึงต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด ไม่ว่าจะ

โดยการมีส่วนร่วมโดยตรงในการเข้ามาเป็นสมาชิก ส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และร่วมการตรวจสอบ ทำให้ส่งผลดีแก่การตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีที่ต้องมีข้อเท็จจริงที่มาจากฐานประชาชนประกอบการพิจารณาและตัดสินใจ และความรอบคอบ อันก่อให้เกิด “ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) จนนำไปสู่การเมืองภาคประชาชนซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศที่ต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและประชาชน

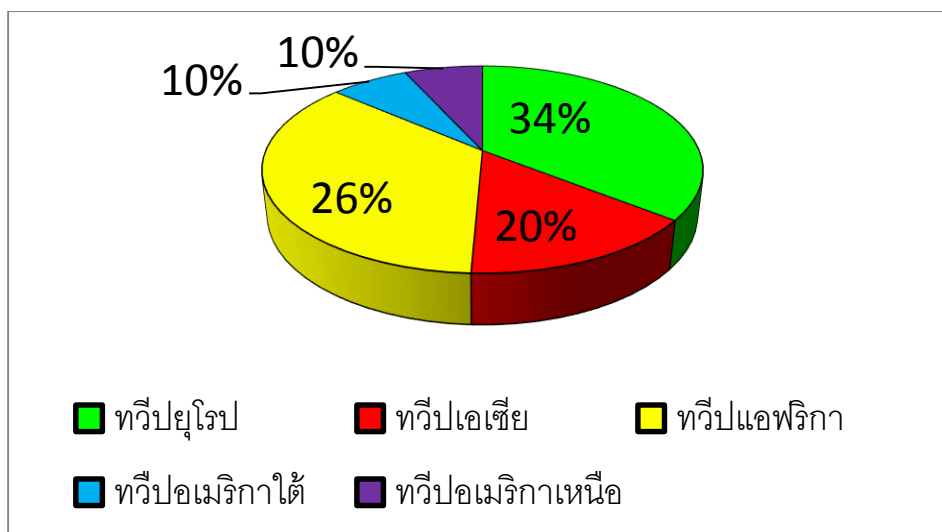
5.1.3 เพื่อให้เป็นองค์กรสากล

ดังได้กล่าวไปแล้วว่ามีประเทศทั้งหมด 67 ประเทศจากประเทศทั่วโลกเป็นสมาชิกสมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน (AICESIS) ซึ่งทวีปที่มีจำนวนประเทศเข้าร่วมสมาคมมากที่สุดคือ ทวีปยุโรป มีจำนวน 26 ประเทศ รองลงมาคือ แอฟริกา มีจำนวน 20 ประเทศ เอเชีย มีจำนวน 11 ประเทศ อเมริกาเหนือ มีจำนวน 5 ประเทศ และอเมริกาใต้ มีจำนวน 5 ประเทศ ซึ่งเห็นได้ว่าทวีปเอเชียซึ่งประเทศไทยตั้งอยู่เป็นทวีปที่มีจำนวนองค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมและได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกันในลำดับที่สาม ยิ่งไปกว่านั้นประเทศเพื่อนบ้านของไทย ก็ได้จัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมตามประเทศในกลุ่มยุโรปสำเร็จ เช่น จีน ลาว เทกาลีใต้ เป็นต้น²¹⁹

ตารางที่ 4 แผนภาพแสดงร้อยละของจำนวนประเทศที่มีองค์กรสภาที่ปรึกษาและเข้าร่วมเป็นสมาชิกสมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกันของแต่ละประเทศแบ่งตามทวีป²²⁰

²¹⁹พรรณราย ชันชกิจ, สมาคมระหว่างประเทศของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://goo.gl/4p2h2j> [2558, 30 กันยายน]

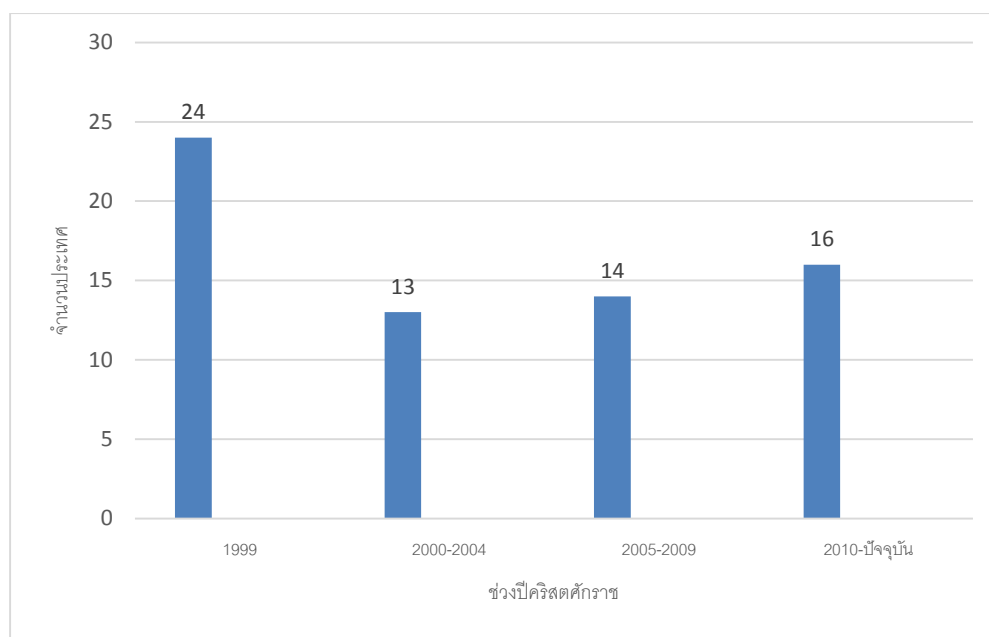
²²⁰ International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions. Members. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.aicesis.org/missions/> [2558, 30 กันยายน]



จากข้อมูลในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกันของแต่ละประเทศ พบว่า ตั้งแต่วันก่อตั้งสมาคมวันที่ 2 กรกฎาคม 1999 มีประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกจำนวนถึง 24 ประเทศ อันเป็นสัญญาณที่ดีในการสะท้อนให้เห็นว่า แต่ละประเทศมีความปรารถนาที่จะร่วมมือกันขับเคลื่อนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตัวเองให้เจริญและสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศให้ไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีสมาคมระหว่างประเทศเป็นศูนย์กลางและทำหน้าที่ประสานงาน ช่วยเหลือประเทศสมาชิก นอกจากนั้นทุกๆ ปีได้มีประเทศเข้าร่วมเป็นสมาชิกอย่างต่อเนื่องและมีอัตราที่สูงขึ้นอันสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศจำนวนมากให้ความสำคัญองค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมในฐานะที่เป็นองค์กรขับเคลื่อนพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ และการที่หลายประเทศได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสมาคมระหว่างประเทศเป็นที่สังเกตประการหนึ่งได้ว่าประเทศต่างๆ ได้ให้ความสำคัญในการมีอยู่ขององค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นใดๆ ที่ประเทศไทยจะยุบองค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 5 แผนภาพแสดงจำนวนประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกสมาคมระหว่างประเทศตั้งแต่เริ่มก่อตั้งถึงปัจจุบัน²²¹

²²¹ Ibid



จากรายงานการศึกษาดูงานต่างประเทศของคณะผู้บริหารของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 – 19 พฤษภาคม 2557 ณ ประเทศฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และอิตาลี พบว่า สภาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งสาธารณรัฐอิตาลี เป็นองค์กรที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งอยู่ในสถานการณ์ที่องค์กรอาจถูกรัฐบาลยุบได้ อันเนื่องมาจากรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญขององค์กรและไม่มีผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ชัดเจน ใดๆก็ดี ปัจจุบันนี้ สภาเศรษฐกิจและแรงงานของอิตาลียังไม่ได้ถูกรัฐบาลประกาศยุบแต่อย่างใด ยังคงดำเนินงานและพยายามแก้ไขปรับปรุงองค์กรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป²²²

5.2 ประเด็นปัญหาที่เกิดจากการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะเป็นข้อพิสูจน์ถึงความจำเป็นและความสำเร็จในการสถาปนารูปแบบองค์กรภาคประชาชนขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่บริหารงานควบคู่ไปกับการบริหารงานของรัฐบาล โดยมีสถานะขององค์กรเป็นผู้สนับสนุนหรือผู้ให้คำปรึกษาแก่ภาครัฐมากกว่าจะเป็นฝ่ายตรงข้ามหรือฝ่ายค้าน

²²² สรล สีนุช (ผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ), "สัมภาษณ์," 4 พฤษภาคม 2559.

สำหรับการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งสามชุดที่ผ่านมา ล้วนอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 เป็นสำคัญ ซึ่งกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิก อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติที่กำหนดกระบวนการและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังมีข้อบกพร่องอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งยังมีได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษา ที่ต้องการให้เป็นองค์กรที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง การวิเคราะห์ในประเด็นปัญหาการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในหัวข้อนี้จะบ่งบอกถึงประสิทธิภาพในการจัดการสรรหาสมาชิก โดยจะวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนกระบวนการสรรหาสมาชิก ดังนี้

1. ขั้นตอนการสรรหาคณะกรรมการสรรหา

เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มาตรา 6 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาสมาชิกไว้อย่างกว้าง เพื่อให้คณะกรรมการสรรหาที่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจของตนในการดำเนินการสรรหาให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์วิธีการได้มาของคณะกรรมการสรรหาซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาไว้ โดยมีที่มาจากหลากหลายหน่วยงาน คือ หน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษา องค์กรสถาบันภาคการผลิต องค์กรภาคเอกชนและองค์กรกิจการสื่อสารมวลชน ซึ่งแต่ละหน่วยงานต้องคัดเลือกผู้แทนของตนมาทำหน้าที่เป็นกรรมการสรรหาตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด การกำหนดลักษณะเช่นนี้ โดยที่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะบุคคลหรือลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสรรหา ย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ ดังนี้

ประการแรก บทบัญญัติมาตรา 6(1) พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้แทนแต่ละกลุ่มมีการคัดเลือกกันเองนั้น เป็นการผลักภาระไว้กับผู้ที่มีหน้าที่คัดเลือกกันเองของแต่ละกลุ่ม ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้มีหน้าที่คัดเลือกกันเองว่าจะเห็นความสำคัญของเจตนารมณ์และภาระหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมากน้อยเพียงใด ตัวแทนบางกลุ่มมาโดยหน้าที่กฎหมาย บางกลุ่มมาโดยการรับสมัครและผ่านการคัดเลือก บางกลุ่มได้รับการเสนอชื่อมา ทำให้ได้ตัวแทนแต่ละกลุ่มที่มี

ทัศนคติ ความรู้ความเข้าใจต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติย่อมแตกต่างกัน ทั้งนี้อาจทราบได้ว่าการเสนอชื่อผู้แทนของตนเป็นไปตามกระบวนการโดยชอบภายในของตน หรือปราศจากการเมืองหรือไม่ การบัญญัติในลักษณะที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนแต่ละด้านโดยที่กำหนดให้มีการคัดเลือกกันเองแล้วส่งผู้แทนมาเป็นคณะกรรมการเช่นนี้เป็นเพียงการบัญญัติที่มาของคณะกรรมการสรรหาที่มุ่งจะให้เกิดความสมบูรณ์ขององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาเท่านั้น แต่มิได้มุ่งให้ได้บุคคลที่มีคุณลักษณะเฉพาะ คือ เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีความเข้าใจต่อองค์กรสภาที่ปรึกษาฯ หรือเห็นความสำคัญขององค์กรที่จะต้องประกอบกันเป็นการเมืองภาคพลเมือง บทบัญญัติมาตรา 6(1) ของพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงยังไม่มีหลักประกันที่ชัดเจนว่าการคัดเลือกกันเองของบรรดากลุ่มบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด ในมาตรา 6(1)(ข)(ค)(ง)(ฉ)(ช)และ(ช) จะได้มาซึ่งปลัดกระทรวง อธิการบดีของสถาบันการอุดมศึกษา ผู้แทนขององค์กรสถาบันภาคการผลิต องค์กรสหภาพแรงงาน องค์กรพัฒนาภาคเอกชน และองค์กรสื่อมวลชนที่มีความรู้ ความเข้าใจต่อองค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งเข้าใจต่อบทบาทขององค์กรในการเป็นองค์กรการเมืองภาคพลเมือง นอกจากนี้การกำหนดบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว มิได้กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมของบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการสรรหาให้ชัดเจน การไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการสรรหาที่ชัดเจนเช่นนี้สะท้อนต่อกระบวนการสรรหาสมาชิกฯ ขึ้นตอนต่อไป²²³

ตัวอย่างข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเด็นเรื่องคุณสมบัติของกรรมการสรรหา คือ การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 3 ได้ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ บางคนซึ่งขณะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวิชาการในชุดที่ 2 ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในระหว่างที่ยังไม่มีสมาชิกชุดที่ 3 ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาในชุดที่ 3 ทำให้ขัดกับหลักความเป็นกลาง เพราะสมาชิกแต่ละชุดย่อมมีทัศนคติต่อองค์กรที่แตกต่างกันรวมถึงในขณะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกของแต่ละชุดย่อมมีสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน จึงเกิดปัญหาความไม่โปร่งใสและความไม่เป็นธรรมขึ้นจนอาจนำไปสู่ระบบการสืบทอดทายาทหรือหมุนเวียนเปลี่ยนบุคคลในพวกพ้องในแต่ละคราว

²²³ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. โครงการศึกษาวิจัยเรื่องโครงการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และพัฒนากระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม. (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551), หน้า 119.

ที่มีการสรรหา จึงเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกชุดที่ 3 ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่รักษาการเป็นสมาชิกฯ ชุดที่ 2 กับบุคคลที่เป็นสมาชิกจำนวนหนึ่งข้าราชการสำนักงานบางส่วนรวมถึงองค์กรภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะ ซึ่งเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นในขณะยังไม่เริ่มทำการสรรหา²²⁴

ประการที่สอง พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มาตรา 6(1) ไม่ได้บัญญัติกำหนดวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสรรหาไว้ จึงเกิดข้อถกเถียงในประเด็นว่า ที่มาของกรรมการสรรหามาจากตำแหน่งหน้าที่ที่สำคัญ หรือเป็นเรื่องคุณสมบัติเฉพาะตัวของบุคคลที่ได้รับการคัดเลือก ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสรรหา ปัญหานี้เป็นข้อขัดแย้งของบุคคลที่เป็นผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองเพื่อเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ไม่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาล โดยกล่าวหาว่าการสรรหาคณะกรรมการสรรหากระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาย่อมเป็นการแต่งตั้งที่มาจาก การคัดเลือกกันเองของแต่ละกลุ่มที่ผู้เลือกได้คำนึงถึงคุณสมบัติของบุคคลเป็นสำคัญ มิใช่เป็นเรื่องการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง ดังนั้นกรรมการสรรหาจึงไม่สามารถมอบหมายให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนตนเองได้ การมอบอำนาจให้บุคคลอื่นมาประชุมแทนตนจึงเป็นกระบวนการสรรหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย²²⁵

ขณะเดียวกันสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะกรรมการสรรหาผู้ถูกฟ้องคดี ได้ชี้แจงต่อศาลโดยมีความเห็นในทางตรงข้ามกับผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาที่มาจาก การคัดเลือกกันเองของปลัดกระทรวงตามมาตรา 6(1)(ข) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามมาตรา 6(1)(ง) เป็นกรรมการสรรหาโดยมีที่มาจากตำแหน่งหาใหม่มาจากคุณสมบัติเฉพาะตัวของบุคคลที่มีหน้าที่คัดเลือกกันเองไม่ เพราะในหนังสือเชิญให้คัดเลือกกันเองรวมทั้งหนังสือแต่งตั้งกรรมการสรรหาจาก 2 กลุ่มนี้ระบุชื่อหน่วยงานหรือองค์กร มิได้

²²⁴ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง สถานภาพบทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบตามกฎหมายขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558, หน้า 101.

²²⁵ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ข้อหาหรือทางกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558), หน้า 57.

ระบุชื่อบุคคล²²⁶ ประกอบกับในการประชุมของคณะกรรมการสรรหาชุดที่ 3 ที่ประชุมได้มีมติว่า กรรมการสรรหาที่ได้รับการแต่งตั้งโดยตำแหน่งมีจำนวนทั้งสิ้น 9 คนประกอบด้วย ปลัดกระทรวง อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลและอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ กลุ่มนี้สามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่นเข้าประชุมแทนตนได้ ในขณะที่กรรมการสรรหาอีกส่วนหนึ่งที่ได้รับการแต่งตั้งจาก สถาบันภาคการผลิต และจากการคัดเลือกกันเองขององค์กรภาคเอกชนและองค์กรกิจการสื่อมวลชน ได้รับการแต่งตั้งโดยถือคุณสมบัติเฉพาะตัวเป็นสำคัญ จึงไม่สามารถที่จะมอบหมายให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนตนได้²²⁷ นอกจากนี้หากตีความให้กรรมการสรรหาเป็นบุคคลที่ยึดถือคุณสมบัติเฉพาะตัวเป็นสำคัญ อันต้องมาประชุมด้วยตนเองทุกครั้ง จะเป็นการตีความที่แคบเกินไปและไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติราชการ เพราะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิการบดี ย่อมมีภาระราชการอย่างมาก หากต้องมาประชุมด้วยตนเองแล้ว จะทำให้การสรรหาไม่สามารถดำเนินการทันภายใน 90 วันตามที่กฎหมายกำหนดได้

อย่างไรก็ตามมีข้อสงสัยคือ ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ย่อมมีความใกล้ชิดกับข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการสรรหามากกว่าผู้อื่น กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีรับทราบการดำเนินการมาโดยตลอดและรับทราบมติของกรรมการสรรหาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันก่อนหน้าที่ตนจะฟ้องคดี แต่ไม่เคยโต้แย้งมติใดๆ ทั้งๆ ที่สามารถทำได้ จนหยิบยกปัญหานี้มาฟ้องต่อศาล ทำให้เข้าใจได้ว่าการฟ้องคดีของผู้ฟ้องซึ่งอยู่ในฐานะผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองแต่ไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ เป็นการฟ้องคดีเพื่อให้ตนเองชนะคดีและหวังว่าศาลจะมีคำพิพากษาเพิกถอนกระบวนการสรรหาที่ผ่านมา อันทำให้ตนมีโอกาสเข้ารับการคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ อีกครั้ง

ประการที่สาม ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดกำหนดเป็นข้อห้ามมิให้บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่ง กรรมการสรรหามาก่อนและศาลปกครองกลางเคยมีคำพิพากษาเพิกถอนกระบวนการสรรหาคราวก่อนหน้าแล้ว สามารถมาดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาสมาชิกได้อีก ทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่าการทำหน้าที่ครั้งที่แล้วได้กระทำความผิดทางปกครองแล้วเหตุใดจึงสามารถกลับมาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสรรหาชุดที่ 3 ได้อีก จนทำให้มีผู้ฟ้องคดีจำนวน 8 คดีด้วยกัน คือ คดีหมายเลข

²²⁶ ประกาศของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ 1/2551 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2551 เรื่อง รายชื่อของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 3

²²⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมการสรรหา ครั้งที่ 1/2551 วันที่ 8 ธันวาคม 2551

คำที่ 1801/2551 คดีหมายเลขคำที่ 116/2552 คดีหมายเลขคำที่ 705/2552 คดีหมายเลขคำที่ 809/2552 คดีหมายเลขคำที่ 845/2552 คดีหมายเลขคำที่ 979/2552 คดีหมายเลขคำที่ 1108/2552 คดีหมายเลขคำที่ 1088/2552²²⁸

ประการที่สี่ บทบัญญัติมาตรา 6(2) พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการสรรหามีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาสมาชิก วิธีการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิก ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้น กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหาได้ใช้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เอื้อประโยชน์แก่ตนโดยการสมัครตนเองเป็นคณะอนุกรรมการ เพื่อเป็นช่องทางในการสนับสนุนตัวแทนของกลุ่มตนในการเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ หรือรับการเสนอชื่อจากองค์กรให้เป็นสมาชิกในขณะที่ดำรงเป็นกรรมการสรรหา แม้ว่าการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ 2 จะกำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากกว่าในครั้งที่ 1 โดยมีมติกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาจะต้องไม่สมัครเป็นคณะอนุกรรมการ หรือรับการเสนอชื่อจากองค์กรให้เป็นสมาชิก แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างสิ้นเชิง²²⁹

นอกจากนี้แล้ว การที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกฯ มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประชุมคัดเลือกกันเองซึ่งเป็นไปโดยการเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องแล้ว ผลที่ตามมาคือ ไม่มีการกระจายที่มาของสมาชิกทุกกลุ่ม ทำให้เกิดข้อได้เปรียบขององค์กรที่มีเครือข่ายมากที่มีแนวคิดว่าจะสามารถระดมองค์กรและเครือข่ายของตนได้ ก็จะได้รับคัดเลือกให้เป็นบุคคลผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองที่มากกว่าผู้อื่น ดังนั้น ย่อมมีสิทธิการลงคะแนนมากกว่าผู้อื่นและมีโอกาสได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกแน่นอน

2. ขั้นตอนการตั้งคณะอนุกรรมการ

บทบัญญัติมาตรา 6(2) พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาซึ่งมีที่มาจากด้านต่างๆ มีอำนาจแต่งตั้ง “ผู้แทน” ของตนเป็นคณะอนุกรรมการจำนวน 6 คณะ ซึ่งแต่ละคณะประกอบด้วยอนุกรรมการคณะละ 12 คน แต่งตั้งจาก

²²⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 107

²²⁹ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะในกระบวนการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในด้านข้อกฎหมาย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558), หน้า 22.

บุคคลซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือมีความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับด้านนั้น โดยมีผู้แทนจากภาคราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันภาคการผลิต สหภาพแรงงาน องค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินกิจการโดยมิใช่เป็นการแสวงหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน และสื่อมวลชนในจำนวนที่เท่ากันซึ่งคณะกรรมการ จะมีหน้าที่คัดเลือกองค์กรที่มีคุณสมบัติในการเสนอชื่อสมาชิกและคัดเลือกบุคคลผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองในขั้นตอนต่อไป

อย่างไรก็ดี ในขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการ ได้ก่อให้เกิดปัญหา ดังนี้

ประการแรก คณะกรรมการสรรหาทุกชุดตีความคำว่า “ผู้แทน” ในพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มาตรา 6(2) ซึ่งบัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการแต่ละคณะประกอบด้วย อนุกรรมการคณะละสิบสองคน ซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือมีความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับด้านนั้น โดยมีผู้แทนภาคราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันภาคการผลิต สหภาพแรงงานองค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินกิจการโดยมิใช่เป็นการแสวงหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน และสื่อมวลชนในจำนวนที่เท่ากัน” ไปในทางเดียวกัน กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหาตีความคำว่า “ผู้แทน” ต้องเป็นบุคคลที่มาจาก การเสนอและแต่งตั้งของตนหรือเป็นบุคคลที่ตนเองรู้จักหรือเป็นพวกพ้องของตนซึ่งมีคุณสมบัติหรือสังกัดที่เป็นชนิดเดียวกับกรรมสรรหาที่แต่งตั้งหรือคัดเลือกตนขึ้นมา ซึ่งเป็นการตีความที่แคบ อันทำให้เกิดผลที่ผิดแปลกไปคือ หากกรรมการสรรหาไม่มีความกว้างขวางในด้านของตน ก็มีแนวโน้มที่จะเสนอชื่อบุคคลที่ตนใกล้ชิด หรือรู้จักเป็นการส่วนตัวมากกว่าพิจารณาบุคคลโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถก่อน อนุกรรมการแต่ละคณะจึงมีความเกี่ยวข้องกับกรรมสรรหาด้านที่เสนอแต่งตั้งตนเองทั้งสิ้น ทำให้การสรรหาขาดความเป็นกลางขัดต่อหลักส่วนได้เสียและคณะกรรมการไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงซึ่งขัดกับหลักการมีส่วนร่วมซึ่งต้องเปิดโอกาสให้บุคคลที่เห็นว่าตนเองมีความเหมาะสมสมควรเป็นคณะอนุกรรมการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง²³⁰

ประการที่สอง ปัญหาในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการ เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากปัญหาประการแรกที่คณะกรรมการสรรหาตั้งผู้แทนโดยคำนึงถึงความรู้ใกล้ชิดกับตนมากกว่าพิจารณาความรู้ความสามารถ จนมีการโต้เถียงกันเรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการที่ไม่มีความรู้ความสามารถ

²³⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 79.

กระทั่งนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางหมายเลขคดี 1088/2552 โดยนายภาคภูมิ วิชาณศิริวัฒน์กับพวกรวม 3 ราย เป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาล กล่าวหาคณะกรรมการสรรหาดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการในกลุ่มภาควิชาการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งไม่มีความรู้ความสามารถและไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแท้จริง²³¹

ประการที่สาม การดำเนินการเกินกว่าขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กล่าวคือ การดำเนินการของคณะกรรมการบางคณะทำหน้าที่เกินกว่าขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด จนเกิดเป็นปัญหาในการฟ้องร้องคดีสรรหาสมาชิก เช่น ในการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ชุดที่ 2 คณะกรรมการกลุ่มการผลิตด้านการเกษตรกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองโดยกำหนดหลักเกณฑ์คัดเลือกหนึ่งคนหนึ่งองค์กร ทั้งที่ไม่ปรากฏว่าระเบียบคณะกรรมการสรรหาได้ให้อำนาจไว้แก่คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการกลุ่มการผลิตด้านการอุตสาหกรรมคัดเลือกบุคคลผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองโดยกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ด้วยการแบ่งกลุ่มการพิจารณาเสนอรายชื่อและทำการตัดสิทธิบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติออกไปโดยมิได้ให้คณะกรรมการทั้งคณะพิจารณาลงมติ จึงมิได้ยึดถือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบการสรรหาแต่อย่างใด

3. ขั้นตอนการรับสมัครองค์กรที่มีคุณสมบัติในการเสนอชื่อบุคคลเป็นสมาชิก

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 มาตรา 6(2) วรรคท้ายบัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการแต่ละคณะตาม (๒)(ก)(ข)(ค)(ง)และ(จ) มีหน้าที่เสนอรายชื่อองค์กรที่มีคุณลักษณะและมีกิจกรรมที่เหมาะสม ให้เป็นองค์กรผู้มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกของกลุ่มนั้นๆ โดยให้คำนึงถึงองค์กรที่มีการดำเนินกิจกรรมจริงและมีลักษณะการบริหารงานเป็นที่ปรากฏอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด” ในขั้นตอนนี้ สามารถวิเคราะห์ปัญหาได้ ดังนี้

คณะกรรมการสรรหา ชุดที่ 3 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องคุณสมบัติขององค์กรและการมีกิจกรรมที่เหมาะสมไว้ในระเบียบคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม

²³¹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. โครงการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2553. หน้า 210.

แห่งชาติ ว่าด้วยการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2552 ข้อ 12(2) คือ อายุขององค์กรที่จะต้องมีการจัดตั้งและประกอบกิจการจริงอย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 2 ปี นับถึงวันที่ ประกาศรับสมัคร และมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 10 คน ซึ่งเห็นได้ว่าองค์กรส่วนใหญ่จะมีจำนวนสมาชิก มากกว่า 10 คนขึ้นไปอยู่แล้ว การกำหนดขนาดจำนวนคนนี้ถือว่าเป็นองค์กรขนาดเล็กมาก และ ระยะเวลา 2 ปี เป็นระยะเวลาก่อตั้งองค์กรที่สั้นจนเกินไป ประกอบกับคณะอนุกรรมการไม่มี หลักเกณฑ์การตรวจสอบข้อมูลอื่นๆ นอกจากที่ปรากฏในเอกสารการสมัครเท่านั้น ทำให้เกิด กระบวนการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่หลายองค์กรโดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการอย่างแท้จริง เพียงจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อฉีกกำลังโดยหวังให้เครือข่ายของตนได้รับการคัดเลือกหรือให้บุคคลที่เป็น ตัวแทนของกลุ่มตนเองได้รับการเสนอชื่ออย่างจริง หรือหวังเพียงเป็นผู้ลงคะแนนให้กับเครือข่ายของ ตนเท่านั้น เกิดผลที่ตามมา คือ เมื่อมีองค์กรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้ได้บุคคลผู้ที่จะเข้าประชุม คัดเลือกกันเองไม่มีคุณภาพเพียงพอ ส่งผลต่อบรรยากาศการประชุมคัดเลือกกันเองที่ไม่ก่อให้เกิด คุณค่าตนเองในโอกาสที่ได้เข้าสู่เวทีคัดเลือกกันเอง²³²

ในการโต้แย้งเรื่องเรื่องคุณสมบัติขององค์กรนี้ มักจะเกิดขึ้นในขั้นตอนกระบวนการคัดเลือก กันเองเสร็จสิ้นลงแล้ว โดยข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นเป็นประเด็น คือ มีการถกเถียงว่าองค์กรกลุ่ม วิสาหกิจชุมชนและสหกรณ์การเกษตรถือว่าเป็นองค์กรที่มีคุณสมบัติในการเสนอชื่อกลุ่มในภาคฐาน ทรัพยากรหรือไม่ ฝ่ายฟ้องคดีอ้างว่า คณะอนุกรรมการในกลุ่มภาคฐานทรัพยากรใช้ดุลยพินิจอย่าง กว้างในการรับสมัครองค์กรที่มีคุณสมบัติในการเสนอชื่อบุคคลเพื่อคัดเลือกกันเอง กล่าวคือ ในการรับ สมัครองค์กรที่มีคุณสมบัติครบถ้วน คณะอนุกรรมการดำเนินการเพียงแค่ตรวจสอบข้อมูลจากเอกสาร ที่ปรากฏในการสมัครเท่านั้น ไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลเชิงลึกจากหลักฐานอื่นๆ ส่งผลให้ คณะอนุกรรมการทำการคัดเลือกองค์กรที่ไม่เข้มงวดมากนัก ทำให้เกิดปัญหาว่า มีองค์กรวิสาหกิจ ชุมชนจำนวนมากที่สมัครในกลุ่มภาคฐานทรัพยากรโดยระบุวัตถุประสงค์ว่ามีกิจกรรมด้านฐาน ทรัพยากร ทั้งที่จริงๆ แล้วอาจไม่ได้มีกิจกรรมนั้นจริงหรือมีกิจกรรมที่ไม่สอดคล้องกับกลุ่มฐานทรัพยากร เช่นเดียวกับองค์กรกลุ่มการผลิตด้านการเกษตรหลายองค์กรที่มีการฉีกกำลังเพื่อหวังให้เครือข่าย ของตนได้รับการคัดเลือก โดยบุคคลที่ถูกเสนอชื่อจากองค์กรหลายคนเป็นเพียงบุคคลที่มาลงคะแนน ให้ผู้อื่นเท่านั้น ไม่ได้แข่งขันกันอย่างแท้จริง ซึ่งหากปรากฏว่าองค์กรใดมีปริมาณจำนวนองค์กรที่เป็น

²³² เรื่องเดียวกัน หน้า 82

เครือข่ายมาก ย่อมมีโอกาสที่จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นบุคคลผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองในสัดส่วนที่มากเช่นกัน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นฝ่ายถูกโต้แย้ง ได้ให้เหตุผลว่าการคัดเลือกของคณะอนุกรรมการได้ยึดตามระเบียบคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา ว่าด้วยการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา พ.ศ. 2552 และแนวทางการคัดเลือกที่คณะอนุกรรมการกลุ่มในภาคฐานทรัพยากรอย่างเคร่งครัด โดยในกรณีวิสาหกิจชุมชนไม่ปรากฏว่ามีข้อจำกัดห้ามมิให้สมัครในกลุ่มฐานทรัพยากรแต่อย่างใด ประกอบกับองค์กรวิสาหกิจชุมชนมีแนวคิดในการจัดตั้งเป็นการบูรณาการวัตถุประสงค์และกิจกรรมที่กว้างขวาง ไม่จำกัดขอบเขตวัตถุประสงค์ ดังนั้นวิสาหกิจชุมชนแห่งหนึ่งๆ อาจรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมดำรงชีพเช่น การเกษตร ขณะเดียวกันก็ต้องมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องในกลุ่มฐานทรัพยากรด้วย เช่น การบูรณาการกิจกรรมที่รับผิดชอบต่อสังคมในเรื่องที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ องค์กรวิสาหกิจชุมชนโดยสภาพบางแห่งจึงมีสภาพที่เป็นองค์กรที่มีกิจกรรมในกลุ่มฐานทรัพยากรด้วย ทั้งนี้ ปรากฏว่าองค์กรวิสาหกิจชุมชน จากจังหวัดอุบลราชธานีสมัครเข้ารับการสรรหาในกลุ่มฐานทรัพยากรมีจำนวนมากกว่จังหวัดอื่น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ปฏิเสธไม่ได้ที่จะมองว่าเป็นการสร้างกระบวนการจัดตั้งเพื่อให้ได้เป็นสมาชิก เพราะ องค์กรที่สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นองค์กรผู้มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกของวิสาหกิจชุมชนจังหวัดอุบลราชธานีมีจำนวนมาก ย่อมทำให้จำนวนองค์กรดังกล่าวผ่านการคัดเลือกมากไปด้วย นอกจากนี้ ปรากฏในใบสมัครที่เป็นลายลักษณ์อักษรว่าทุกองค์กรเขียนข้อความว่ามีวัตถุประสงค์ในด้านฐานทรัพยากร แต่ไม่ปรากฏชัดว่ามีกิจกรรมอะไร ดำเนินการอย่างไรที่ชัดเจนเกี่ยวกับด้านฐานทรัพยากร ทำให้แสดงให้เห็นได้ว่า องค์กรด้านฐานทรัพยากรอาจเป็นองค์กรที่มาจากฐานอาชีพก็ได้ ไม่จำเป็นต้องมาจากองค์กรที่มาจากฐานกิจกรรม ซึ่งจะมีผลทำให้ภาพของกิจกรรมด้านฐานทรัพยากรมีความกว้างขวางมาก²³³

ประการต่อมา กฎหมายกำหนดระยะเวลาการสรรหาที่สั้น ทำให้คณะอนุกรรมการไม่มีเวลาเพียงพอในการพิจารณาคัดเลือกองค์กรที่มีคุณสมบัติเสนอชื่อสมาชิก ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะองค์กรที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดย่อมเป็นรากฐานของการเป็นสมาชิก ซึ่งหากเปรียบเทียบกับขั้นตอนการคัดเลือกบุคคลผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองแล้ว คณะอนุกรรมการย่อมจะใช้เวลาในการประชุมที่หลายครั้งกว่า

²³³ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะในกระบวนการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในด้านข้อกฎหมาย, 2558, หน้า 22

4. การพิจารณาบุคคลผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองของคณะอนุกรรมการ

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มาตรา 6(3) บัญญัติว่า “ให้องค์กรผู้มีสิทธิเสนอรายชื่อสมาชิกแต่ละองค์กรเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมัครใจตามจำนวนที่คณะกรรมการสรรหากำหนด และให้คณะอนุกรรมการตาม(๒) คัดเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อมาดังกล่าวเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสามเท่าของจำนวนสมาชิกที่จะพึงมีได้ตามที่กำหนดสำหรับกลุ่มนั้นๆ ทั้งนี้ ตามจำนวน หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสรรหากำหนด” ในขั้นตอนนี้ สามารถวิเคราะห์ปัญหาได้ ดังนี้

ประการแรก เมื่อวิเคราะห์ในขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติในการคัดเลือกกันเอง พบว่า ยังไม่มีความเหมาะสมต่อการได้สมาชิกที่มีคุณสมบัติอย่างแท้จริง เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติขององค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเป็นสมาชิกมีขนาดเล็ก ทำให้เป็นช่องทางในการเกิดองค์กรเทียมขึ้นในปริมาณที่มากเพื่อเพิ่มโอกาสให้บุคคลของกลุ่มตนได้รับการคัดเลือก นำมาปัญหาของการบล็อกโหวต (block vote) ในขั้นตอนการประชุมคัดเลือกกันเอง ท้ายสุดการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ บางชุดสามารถทราบผลว่าบุคคลใดจะได้เป็นสมาชิกก่อนดำเนินการคัดเลือกกันเอง²³⁴

ประการต่อมา การคัดเลือกบุคคลไม่น้อยกว่าสามเท่าของคณะอนุกรรมการไม่ได้ยึดหลักการกระจายที่แท้จริง ส่งผลให้ได้สมาชิกที่มีการกระจุกตัวในแทบทุกกลุ่ม อันเป็นการลดความสำคัญของปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในระดับภูมิภาค กล่าวคือ คณะอนุกรรมการดำเนินการคัดเลือกบุคคลผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองของกลุ่มต่างๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีการคัดเลือกบุคคลของพวกกลุ่มตนเองโดยมิได้พิจารณาจากคุณสมบัติผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ทำให้สมาชิกที่ได้กระจุกตัวอยู่แต่เฉพาะกลุ่มเครือข่ายของคณะอนุกรรมการ ยิ่งไปกว่านั้น ไม่ปรากฏว่าระเบียบคณะกรรมการสรรหา กำหนดห้ามมิให้บุคคลที่เป็นคู่สมรสเข้ารับการเสนอชื่อจากองค์กรเพื่อเป็นสมาชิกในกลุ่มเดียวกัน รวมทั้งไม่สามารถทราบได้ว่าผู้รับการเสนอชื่อจากองค์กรหนึ่งมีความสัมพันธ์กับผู้รับการเสนอชื่อโดยองค์กรอื่นในกลุ่มเดียวกันกับตนเอง ด้วยเหตุนี้ทำให้คณะอนุกรรมการไม่สามารถกำหนดเป็นแนวทางการในการ

²³⁴ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. โครงการศึกษาวิจัยเรื่องโครงการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และพัฒนากระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2551. หน้า 119

พิจารณาคัดเลือกด้วยการจำกัดสิทธิของคู่สมรสได้ จึงเกิดการคัดเลือกคู่สมรสซึ่งลงสมัครในกลุ่มเดียวกัน อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ามีการระดมองค์กรรมมาสมัครและไม่เป็นธรรมกับผู้อื่น

5. การประชุมคัดเลือกกันเองเพื่อให้ได้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 มาตรา 6(4) บัญญัติว่า “ให้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกของแต่ละกลุ่มตาม(3) ประชุมกัน เพื่อทำการคัดเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสรรหากำหนดให้ได้บุคคลผู้ที่จะเป็นสมาชิก ตามจำนวนที่จะพึงมีได้ตามที่กำหนดสำหรับกลุ่มนั้นๆ ทั้งนี้ ให้บุคคลผู้ได้รับคะแนนลำดับรองลงไปจำนวน 10 คนแรกของแต่ละกลุ่มเป็นผู้ได้รับการบรรจุในบัญชีรายชื่อสำรองของแต่ละกลุ่มนั้นๆ”

เมื่อพิจารณาในเชิงหลักการแล้ว องค์กรทั่วไปที่ใช้วิธีการให้ได้มาซึ่งสมาชิกโดยใช้วิธีการสรรหาการสรรหานั้น ย่อมเป็นเรื่องของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาและคณะอนุกรรมการ ซึ่งจะต้องดำเนินการสรรหาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด แต่การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแตกต่างจากองค์กรอื่นทั่วไป กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาจะต้องจัดให้ผู้ที่เป็นตัวแทนขององค์กรซึ่งได้รับการสรรหาจากคณะอนุกรรมการแต่ละคณะทำการประชุมคัดเลือกกันเอง เพื่อเป็นสมาชิก กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่ไม่สามารถคัดเลือกบุคคลที่ตนเองเห็นว่ามีความเหมาะสมได้ อำนาจในการสรรหาสมาชิกฯ จึงอยู่ที่ผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะอนุกรรมการที่จะตัดสินใจเลือกใครเป็นสมาชิก ซึ่งผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากคณะอนุกรรมการบางคนหวังที่จะได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกฯ อย่างแท้จริง ในขณะที่บางคนเพียงหวังที่จะมาลงคะแนนให้กับผู้อื่นซึ่งเป็นเครือข่ายกลุ่มของตนเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการสมยอมลงคะแนน หรือการบล็อกโหวต (block vote) เกิดขึ้นในขั้นตอนการคัดเลือกกันเอง ซึ่งเมื่อพิจารณาอย่างแท้จริงแล้ว จะพบว่า ปัญหาที่แท้จริงไม่ได้อยู่ในขั้นตอนการคัดเลือกกันเอง หากเกิดจากขั้นตอนการสรรหาบุคคลที่เป็นผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองของคณะอนุกรรมการ เพราะบุคคลที่มีสิทธิคัดเลือกกันเองไม่มีคุณสมบัติอย่างแท้จริงในการเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ถ้าบุคคลผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองทุกคนมี

คุณสมบัติแท้จริงโดยหวังจะได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกฯ แล้ว ขั้นตอนการคัดเลือกกันเองจะได้ผู้ใด ย่อมไม่เป็นสาระของปัญหาอีกต่อไป²³⁵

เมื่อพิจารณาขั้นตอนการประชุมคัดเลือกกันเองแล้ว สามารถวิเคราะห์ปัญหาได้หลาย ประการ ดังนี้

ประการแรก การคัดเลือกกันเองไม่มีความเป็นธรรม เพราะผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองจำนวน หนึ่งได้รับการแต่งตั้งมาเพื่อหวังลงคะแนนให้กับผู้อื่นเท่านั้น จนมีการวิจารณ์ว่ามี การบล็อกโหวตเป็น อย่างมาก ทำให้ผู้เข้าร่วมการคัดเลือกกันเองสามารถทราบหรือทำนายรายชื่อบุคคลที่เป็นสมาชิก ก่อนที่จะประชุมคัดเลือกกันเองได้ อันมีผลให้ผู้เข้าร่วมการคัดเลือกกันเองโดยหวังที่จะได้รับการสรรหาอย่างแท้จริงหลายรายไม่ได้รับความเป็นธรรมซึ่งกระบวนการคัดเลือกกันเองที่มีประสิทธิภาพ จะต้องสร้างบุคคลผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองทุกคนมีคุณสมบัติที่ใกล้เคียงกันรวมถึงให้มีโอกาสได้รับการ คัดเลือกให้เป็นสมาชิกอย่างเท่าเทียมกัน จึงจะสามารถยึดถือเอาเป็นกติกาและสามารถแข่งขันได้ อย่างเป็นธรรมได้

ประการสอง เนื่องจากขนาดขององค์กรที่มีสิทธิเสนอรายชื่อเป็นบุคคลผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเอง มีขนาดไม่เท่ากัน จึงเป็นปัญหาในเรื่องของการกระจายจำนวนผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองในแต่ละหมวด อาชีพไม่เท่าเทียมกัน ทำให้เกิดปัญหาในขั้นตอนกระบวนการคัดเลือกกันเองไม่ได้ยึดหลักเกณฑ์การ กระจายตามภาค เพศ อาชีพ และขนาดกิจการหรือคำนึงถึงการประกอบกิจกรรมอย่างแท้จริง จึง ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของสมาชิกโดยเฉพาะในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ทำให้กลุ่มที่ไม่ได้รับการคัดเลือกเป็น สมาชิกไม่สามารถสะท้อนปัญหาของกลุ่มได้อย่างแท้จริง

ประการที่สาม การสรรหาสมาชิกชุดที่ 2 เกิดปัญหาการร้องเรียนว่า มีการกระทำที่ไม่สุจริต เกิดขึ้น กล่าวคือ มีกลุ่มบุคคลสมคบกันดำเนินการโดยทำทุกวิถีทางเพื่อให้ผู้แทนของกลุ่มตนได้รับการ คัดเลือกให้เป็นสมาชิกโดยมีข้อตกลงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เป็นเครื่องราชอิสริยาภรณ์ โดยกระทำ เป็นขบวนการตั้งแต่ก่อนเริ่มการสรรหาจนกระทั่งวันประชุมคัดเลือกกันเองให้เป็นสมาชิก

²³⁵ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะในกระบวนการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในด้านข้อกฎหมาย, 2558, หน้า 98.

6. การเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี

ไม่ปรากฏว่ามีปัญหาเกิดขึ้นในขั้นตอนนี้แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ปัญหาการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่สำคัญอีกประการ คือ สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ มักจะแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้ในขณะดำรงตำแหน่ง กล่าวคือ ในการปฏิบัติงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติชุดที่ 1 สมาชิกได้ดำเนินการในเรื่องของฐานะของสมาชิกโดยให้สามารถได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้น ตริตาภรณ์ช้างเผือก (ต.ช.) และในชุดที่ 2 ก็ได้วางรากฐานให้กับสมาชิกในเรื่องนี้เพิ่มมากขึ้นโดยสามารถได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นประถมาภรณ์มงกุฎไทย (ป.ม.) ขณะที่ประธานสภาที่ปรึกษาฯ จะได้รับเครื่องราชชั้นทวีติยาภรณ์ช้างเผือก (ท.ช.) และมีสิทธิได้รับสูงกว่านั้นอีกคือ ปดมาภรณ์ช้างเผือก (ป.ช.) ในปีถัดไป ส่วนรองประธานสภาที่ปรึกษาฯ จะได้รับเกียรติเพิ่มขึ้นกว่าสมาชิกเช่นกันในระดับทวีติยาภรณ์มงกุฎไทย (ท.ม.) กรณีเช่นนี้จึงทำให้ฐานะ และสิทธิประโยชน์ของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีได้เป็นตัวเงินมีเพิ่มมากขึ้น มีผลทำให้ฐานะตำแหน่งของความเป็นสมาชิกมีระดับแห่งเกียรติยศในวงสังคมเพิ่มมากขึ้น เป็นการเพิ่มคุณค่าของความเป็นสมาชิกให้มีภาวะการแข่งขันกันมากยิ่งขึ้นในการเข้ารับการสรรหา และอาจถูกใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์กับการคัดเลือกเป็นสมาชิกของบุคคลบางกลุ่ม ซึ่งมีได้หวังว่า การเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ถือเป็นความเสียสละมากกว่าที่จะถือเป็นประโยชน์ที่จะต้องตักตวงมาซึ่งลาภยศ ดังนั้นหากสมาชิกต้องการชื่อเสียง เงินทอง เหยี่ยูตตรา องค์กรที่ปรึกษาซึ่งเป็นภาคประชาชนก็ไม่ต่างจากนักการเมืองในระบบรัฐสภาที่แสดงถึงความล้มเหลว²³⁶

5.3 รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย

เมื่อกระแสโลกาภิวัตน์และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในปัจจุบันได้ทำให้การค้า การลงทุน เป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น กลุ่มผู้ประกอบการหรือภาคธุรกิจและกลุ่มผู้ใช้แรงงานเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ มีบทบาทเป็นเสาหลักในการพัฒนา

²³⁶ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. โครงการศึกษาวิจัยเรื่องโครงการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และพัฒนากระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2551. หน้า 119.

เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศตลอดมา สืบเนื่องจากการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมในประเด็นต่างๆ มักมีความเชื่อมโยงกับบุคคลเหล่านี้ เช่น การกำหนดนโยบายค่าน้ำประปาครั้งแรกซึ่งมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการจำหน่ายรถยนต์ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการกับมูลค่าผลผลิตประชาชาติโดยรวม (GDP) ได้แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ในช่วงเกิดวิกฤติการณ์เศรษฐกิจปี.ศ.2540 อัตราการเจริญเติบโตเศรษฐกิจของประเทศได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ขณะเดียวกันอัตราการจ้างงานได้ต่ำลงเช่นเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องได้รับคำปรึกษาแนะนำจากบุคคลที่มีองค์ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ในด้านต่างๆ เพื่อให้การบริหารและตัดสินใจทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่าในการมีอยู่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรมีองค์ประกอบของสมาชิกที่มาจาก การกระจายตัวแทนของทุกกลุ่มอาชีพ โดยมากจากตัวแทนจากสามกลุ่ม คือ กลุ่มภาคธุรกิจ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และภาคประชาสังคม คล้ายๆ กับองค์ประกอบของประเทศเนเธอร์แลนด์ที่สมาชิกสภาสังคมและเศรษฐกิจมาจากผู้แทนสามฝ่ายคือ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และผู้ทรงคุณวุฒิ เพียงแต่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยไม่ควรที่จะมีผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจาก การสรรหาของภาครัฐเข้ามา เพราะอาจทำให้การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขาดความเป็นอิสระหรืออยู่ภายใต้การกำกับของภาครัฐได้ อย่างไรก็ดี สภาที่ปรึกษาฯควรมีภาคประชาสังคมที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการประโยชน์สาธารณะเข้ามามีส่วนร่วมเป็นสมาชิกด้วยเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส และประเทศอิตาลีเพื่อมีการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสังคมและเสนอทางเลือกการแก้ไขปัญหาสังคม เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาโรคเอดส์ ปัญหาเด็กและสตรี ซึ่งไม่สามารถแก้ไขด้วยภาคเอกชน หากมีผู้แทนจากภาคส่วนประชาสังคมที่เป็นผู้มีความรู้จากประสบการณ์จริง ปฏิบัติจริงขึ้นมาจะช่วยให้ปัญหาของทั้งสังคมเมืองและชนบทที่มีความสลับซับซ้อนเกินกว่าที่รัฐจะเข้าไปแก้ไขปัญหาด้วยลำพังได้จะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยควรมีสมาชิกจาก 3 กลุ่ม คือ กลุ่มธุรกิจ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มภาคประชาสังคม

การสรรหาสมาชิกตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ มาตรา 6 และมาตรา 8 เกี่ยวกับการสรรหาสมาชิกได้มุ่งเน้นไปที่บุคคลเพื่อให้ได้มาเป็นสมาชิกมากกว่าที่จะมุ่งเน้นไปที่ปัญหา

หรือเน้นไปที่ความสำคัญขององค์กรที่เป็นองค์กรฐานอาชีพที่เป็นเจ้าของปัญหาหรือองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอย่างแท้จริง ซึ่งเมื่อมองว่าสภาพที่ปรึกษาฯ เป็นที่สะท้อนปัญหาของบุคคลจึงเน้นไปที่คุณสมบัติของบุคคลที่จะมาเป็นสมาชิกทั้งสิ้น สาระสำคัญของปัญหาจึงถูกมองข้ามไป กระบวนการสรรหาจึงเป็นเรื่องของการแย่งชิงกันของบุคคลมากกว่าการแข่งกันที่คุณสมบัติขององค์กรที่จะสามารถสะท้อนปัญหา สภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรมของบุคคลผู้มีอำนาจในการสรรหาซึ่งการสรรหาต้องเป็นไปตามหลักการสรรหาที่ต้องคำนึงถึงหลักโปร่งใส บริสุทธิ์ และยุติธรรม

หากพิจารณาในเรื่องกระบวนการสรรหาสมาชิกแล้วจะพบว่า กระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะปะปนกันระหว่างระบบ “การสรรหา” และ “การเลือกตั้ง” กล่าวคือ เมื่อได้ตัวแทนจากกลุ่มบุคคลภาคส่วนต่างๆ ที่จะมาเป็นคณะกรรมการสรรหา และได้ตั้งคณะอนุกรรมการสรรหาแล้ว คณะอนุกรรมการสรรหาจะทำหน้าที่เสนอชื่อองค์กรผู้มีสิทธิเสนอรายชื่อบุคคลมาเป็นสมาชิกตลอดจนคัดเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้เหลือไม่น้อยกว่าสามเท่าของจำนวนสมาชิกที่พึงมีในแต่ละกลุ่ม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวใช้ระบบการสรรหา หลังจากนั้น คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการจะถูกจำกัดอำนาจหน้าที่ทันที ขั้นตอนที่เหลือจะเป็นการคัดเลือกกันเองของกลุ่มบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกแต่ละกลุ่มมาประชุมกันเองและเลือกตั้งโดยลับให้ได้สมาชิกตามจำนวนที่พึงมีในแต่ละกลุ่ม ขั้นตอนในการเลือกตั้งนี้ทำให้คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการไม่สามารถชี้หรือสรรหาบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมและควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกได้ จึงก่อให้เกิดการสมยอมลงคะแนนภายใต้กระบวนการคัดเลือกกันเองจากบุคคลที่เป็นผู้มีสิทธิคัดเลือกกันเองที่ไม่ได้มีคุณสมบัติที่แท้จริง ท้ายสุดจึงไม่ได้สมาชิกที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มอาชีพตัวเอง²³⁷

สำหรับประเทศไทย ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมนับว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างยิ่งเพราะนำมาซึ่งการพัฒนาความเจริญเติบโตของประเทศในขณะเดียวกันก็ทำให้ก็ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีรายได้เฉลี่ยต่อคนเพิ่มขึ้น ส่งผลต่อระดับคุณภาพชีวิตของคนสูงขึ้น ดังนั้น องค์กรที่มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและเศรษฐกิจจึงควรเป็นองค์กร

²³⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 87.

ที่เป็นอิสระและปลอดจากการแทรกแซงอย่างแท้จริง โดยต้องไม่เปิดโอกาสให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการสรรหา หรือเข้ามามีส่วนร่วมโดยการเป็นสมาชิก ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2543 ที่ไม่ประสงค์จะให้มิอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของสภาที่ปรึกษา ซึ่งเป็นองค์กรที่มุ่งจะสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคม หากให้มีบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำหรือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาแล้ว อาจมีการต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ทำให้มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องได้ ซึ่งขัดกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ต้องการให้เป็นสภาของประชาชนอย่างแท้จริง และบุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกต้องเป็นบุคคลที่มีความหลากหลายทางอาชีพและเป็นตัวแทนของอาชีพ มีความรอบรู้และเชี่ยวชาญในสาขาของตนเองอย่างแท้จริงตลอดจนมีความเหมาะสมและสามารถอุทิศเวลาให้การทำงานอย่างเต็มที่ ไม่เข้ามาหาผลประโยชน์ให้ตนเองหรือพวกพ้อง

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดที่มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้สมาชิกทั้งหมดมาโดยคัดเลือกกันเองภายในกลุ่ม กล่าวคือ ควรกำหนดที่มาของสมาชิกโดยให้แต่ละกลุ่มคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นผู้แทนของกลุ่ม เมื่อคัดเลือกกันเองแล้วจึงส่งบุคคลนั้นมาเป็นสมาชิก เพื่อสะท้อนเจตจำนงของกลุ่มและการเป็นผู้แทนของกลุ่มได้อย่างแท้จริง หากองค์กรใดมีการจัดตั้งในลักษณะเป็นองค์กรเครือข่ายและมีความเข้มแข็งในองค์กรตนเอง ก็สามารถส่งบุคคลในองค์กรเข้ามาเป็นผู้แทนโดยตำแหน่งได้เลย โดยมีเหตุผล ดังนี้

ประการแรก การให้แต่ละองค์กรทำการคัดเลือกกันเองแล้วส่งผู้แทน ย่อมเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาในกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจากเดิมทั้งหมด ตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรเทียมขึ้นมาที่ไม่ได้ดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์การก่อตั้งขององค์กร การส่งผู้แทนขององค์กรที่ไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในกลุ่มของตนเพียงเข้ามาเพราะต้องการผลประโยชน์ในตำแหน่งหน้าที่เท่านั้น ท้ายที่สุดจึงมีการฟ้องร้องระหว่างผู้ที่ไม่ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และผู้ที่ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ และกรรมการสรรหา ตลอดจนการฟ้องร้องข้อกฎหมายในหลายประเด็นซึ่งไม่เป็นสาระอันควรที่จะได้รับการวินิจฉัยจากศาล จนมีคดีค้างที่ศาลอยู่เป็นจำนวนมาก

ประการที่สอง การให้แต่ละองค์กรทำการคัดเลือกผู้แทนกันเอง ย่อมเป็นการคัดเลือกกันเองระหว่างผู้ที่ประกอบอาชีพ หรือดำเนินกิจกรรมนั้นๆ ด้วยกัน ย่อมทำให้ทราบดีว่าใครเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และความเหมาะสมที่จะเป็นผู้แทนของตนในการจะมาเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งต่างจากระบวนการสรรหาในขั้นสุดท้ายที่ให้ผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาให้คัดเลือกกันเองให้ได้สมาชิก 99 คน ส่งผลให้เกิดปัญหาในประเด็นที่ผู้ทำการคัดเลือกที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มหนึ่งทำการเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกมาจากกลุ่มอื่น ไม่ใช่การเลือกจากบุคคลที่มาจากกลุ่มสาขาเดียวกัน ย่อมทำให้ผู้ทำการเลือกตั้งไม่มีข้อมูลหรือความรู้ที่เพียงพอในการคัดเลือกกว่าบุคคลดังกล่าวเหมาะสมที่จะเป็นตัวแทนในกลุ่มด้านนั้นๆ จริงหรือไม่ ท้ายสุดจึงได้ผู้แทนของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ที่มาจากกลุ่มสาขาอาชีพเดียวกันเป็นจำนวนมาก ไม่ได้มีการกระจายอาชีพอย่างแท้จริง²³⁸ จึงไม่ได้เป็นสมาชิกที่เป็นผู้แทนจากทุกสาขาอาชีพอย่างแท้จริง

ประการที่สาม การให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ มาโดยตำแหน่ง สามารถเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งว่าจะได้ผู้แทนที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง เนื่องจาก การกำหนดกระบวนการสรรหาที่มีหลายขั้นตอน และมีความซ้ำซ้อน ย่อมทำให้บุคคลที่มีอำนาจในการสรรหาใช้ช่วงว่างที่เกิดขึ้นในระหว่างสรรหาอย่างมิชอบ กระบวนการคัดเลือกมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้การคัดเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ไม่ได้เป็นตัวแทนของทุกอาชีพอย่างแท้จริง ท้ายสุดจึงได้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจฯ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้เป็นสภาประชาชนทำหน้าที่สะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนขึ้นสู่รัฐ การกำหนดวิธีให้สมาชิกมาโดยตำแหน่งเป็นการลดกระบวนการขั้นตอนการสรรหา และเมื่อให้มีการคัดเลือกกันเองภายในองค์กรแล้ว ย่อมเป็นคนที่บุคคลในองค์กรไว้นับถือเชื่อใจให้เป็นผู้แทนสามารถปกป้องรักษาผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มตนได้ การกำหนดวิธีให้สมาชิกมาโดยตำแหน่งโดยการลดกระบวนการขั้นตอนการสรรหาจึงเป็นวิธีการที่จะทำให้ได้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ การผลัดภาระให้องค์กรต่างๆ คัดเลือกผู้แทนของตนเองแล้วส่งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ต่างจากเดิมซึ่งเป็นการคัดเลือกกันเองของบุคคลผู้มีสิทธิคัดเลือกก็เพราะเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่เกิดจากการตั้งองค์กรเทียมขึ้นมา แล้วมีการ block vote กันเกิดขึ้นอันทำให้ไม่ได้ผู้แทนที่มา

²³⁸ วิรัช วิรัชนิการวรรณ, "แนวคิด โครงสร้างอำนาจหน้าที่สภาที่ปรึกษาฯ การดำเนินงาน ปัญหาและแนวทางการพัฒนา", สยามรัฐวิจารณ์ ปีที่ 51, ฉบับที่ 30.

จากด้านต่างๆ อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากมีการสถาปนาสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ควรจะมีสมาชิกมาจากตัวแทน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มภาคธุรกิจ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มภาคประชาสังคม โดยมาจากการคัดเลือกภายในแต่ละกลุ่ม ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 35 คน ดังนี้

1. ภาคธุรกิจ หมายถึง กลุ่มองค์กรที่เป็นผู้ประกอบการ หรือการรวมตัวของผู้ประกอบการ ซึ่งมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง จำนวน 15 คน โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่มย่อย

กลุ่มแรก ผู้แทนขององค์กรที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายตั้งแต่ระดับจังหวัดถึงระดับประเทศ จำนวน 4 คน อันประกอบด้วย

ผู้แทนสภาหอการค้าไทย	1 คน
ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	1 คน
ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย	1 คน
ผู้แทนชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย	1 คน

กลุ่มสอง ผู้แทนขององค์กรที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นเครือข่ายแต่มีการรวมตัวที่มีความเข้มแข็ง โดยสภาพของตนเองจำนวน 8 คน อันประกอบด้วย

ผู้แทนสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย	1 คน
ผู้แทนสมาคมชานาแห่งประเทศไทย	1 คน
ผู้แทนสมาคมปศุสัตว์แห่งประเทศไทย	1 คน
ผู้แทนสมาคมชาวไร่อ้อย	1 คน
ผู้แทนองค์กรเอกชนอันเป็นผู้แทนประกอบการ	1 คน
ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการขนส่ง	1 คน
ผู้แทนสภาธุรกิจตลาดทุนไทย	1 คน
ผู้แทนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	1 คน

กลุ่มที่สาม กลุ่มวิชาชีพที่มีความหลากหลายทางวิชาชีพต่างๆ จำนวน 3 คน

ผู้แทนองค์กรเอกชนอันเป็นผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุโทรทัศน์ โทรคมนาคม และสื่อชนิดใหม่ ซึ่งคัดเลือกกันเอง 1 คน

ผู้แทนสภาวิชาชีพ ทนายความ บัญชี สถาปนิก วิศวกร แพทย์ ครุ ซึ่งเลือกกันเอง 1 คน

ผู้แทนองค์กรเอกชนอันเป็นผู้แทน กลุ่มศิลปิน นักประพันธ์ และนักกีฬาซึ่งคัดเลือกกันเอง 1 คน

2. กลุ่มภาคแรงงาน หมายถึง องค์กรที่มีการรวมตัวกันของบุคคลที่ทำงานให้นายจ้างเพื่อค่าจ้างหรือเงินเดือน²³⁹ เช่น สหภาพแรงงาน สมาพันธ์แรงงาน แต่การรวมกลุ่มกันของลูกจ้างในประเทศไทยยังไม่ค่อยมีความเข้มแข็ง กลุ่มผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่ยังคงมีระดับการศึกษาต่ำ ทำให้อาจเกิดความเปราะบางและความเสี่ยงทั้งต่อตนเองและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในอนาคต ด้วยเหตุนี้จึงควรให้ความคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน โดยให้มีตัวแทนจำนวน 8 คน ซึ่งคัดเลือกกันเองในแต่ละกลุ่ม อันประกอบด้วย

ผู้แทนสหภาพแรงงานในกิจการเอกชน 2 คน

ผู้แทนสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจ 2 คน

ผู้แทนสภาองค์กรลูกจ้าง 2 คน

ผู้แทนสหพันธ์แรงงาน 2 คน

3. กลุ่มภาคประชาสังคม หมายถึง กลุ่มองค์กรที่รวมตัวขึ้นมาเพื่อเป็นพลังนอกระบบของรัฐ โดยเป็นองค์กรที่มีลักษณะไม่แสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ (Non-Profit Organization) มีวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองสาธารณประโยชน์ในภาคเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม หรืออาจอยู่ในรูปแบบขององค์กรพัฒนาชุมชน (Non Governmental Organization) ที่มี

²³⁹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, โครงการศึกษาเพื่อทบทวนกระบวนการทำงานของสภาที่ปรึกษา ที่ผ่านมาและแนวทางที่พึงปฏิบัติในอนาคต (กรุงเทพมหานคร: บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2548), หน้า 83.

บทบาทในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการร่วมผลักดันและกำหนดนโยบายสาธารณะ²⁴⁰ องค์กรภาคประชาสังคมจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ แต่การบริหารจัดการองค์กรต้องไม่อยู่ภายใต้การบริหารหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวน 12 คน อันประกอบด้วย

ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและพลังงาน 3 คน

ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลเอกชนและราชการ 1 คน

ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านการพัฒนาสงเคราะห์คนพิการ 1 คน

ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านเด็ก เยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ ซึ่งเลือกกันเอง 1 คน

ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน และด้านคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเลือกกันเอง 1 คน

ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การส่งเสริมประชาธิปไตย ซึ่งเลือกกันเอง 1 คน

ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสาธารณสุข 1 คน

ผู้แทนกลุ่มความรู้ ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งเลือกกันเอง 1 คน

ผู้แทนกลุ่มนักการศาสนา 1 คน

ผู้แทนกลุ่มนิสิต นักศึกษา และเยาวชน 1 คน

อาชีพหรือฐานกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมด้านใดที่ไม่มีการจัดตั้งในรูปแบบของนิติบุคคลหรือในรูปแบบของเครือข่ายที่มีการจัดการตนเองโดยชัดแจ้ง ให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนขององค์กรที่มีคุณสมบัติอย่างแท้จริง

²⁴⁰ ศูนย์บริการวิชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับองค์กรเครือข่ายและระบบฐานข้อมูลองค์กรเครือข่ายภาคประชาชน (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 51.

ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีประธาน จำนวน 1 คน และรองประธาน จำนวน 2 คน โดยมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทสรุปของผู้เขียนเห็นว่า องค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยควรนำมาเป็นแบบอย่างในการแก้ไขปรับปรุงสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย มีด้วยกันหลายประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญแก่องค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมในฐานะที่เป็นสถาบันหลักทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศถึงขนาดบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และประกอบด้วยตัวแทนจากภาคเอกชนโดยมีสมาชิกจำนวนมากกว่าสองในสามเป็นตัวแทนจากองค์กรเกี่ยวกับอาชีพและองค์กรทางด้านสังคม ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลมักจะขอความเห็นจากสภาเศรษฐกิจและสังคมเสมอ และจะตัดสินใจสั่งการด้านเศรษฐกิจและสังคมไปในทิศทางเดียวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยราบรื่น อย่างไรก็ตามความเป็นมาสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสมาจากการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงมีการรวมตัวกันของกลุ่มผู้ใช้แรงงานเพื่อเรียกร้องหรือต่อรองในด้านเศรษฐกิจจนต่อมาพัฒนาการรวมกลุ่มเป็นสภาประชาชนที่มาจากการรวมตัวกันของทุกสาขาวิชาชีพ เมื่อประเทศไทยรับแนวความคิดของประเทศฝรั่งเศสมาใช้จึงยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้มีภูมิหลังการก่อตั้งองค์กรเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสและองค์กรอาชีพของไทยยังไม่ได้รับการพัฒนาให้เป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง

สำหรับประเทศเนเธอร์แลนด์และเบลเยียม แม้ว่าสมาชิกองค์กรให้คำปรึกษาเศรษฐกิจมาจากตัวแทนในลักษณะไตรภาคีสถาปัตยกรรมคือ ฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ตัวแทนทั้งสามฝ่ายก็สะท้อนความเป็นตัวแทนของกลุ่มสาขาอาชีพมากกว่าเป็นองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล เช่น ตัวแทนของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมักมาจากองค์กรนายจ้างหรือองค์กรลูกจ้างขนาดใหญ่ระดับประเทศ ทั้งนี้เนเธอร์แลนด์ก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่การดำเนินงานขององค์กรให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจประสบความสำเร็จเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสโดยผ่านการดำเนินงานที่เรียกว่า การเจรจาทางสังคม (social dialogue) แสดงให้เห็นว่านอกจากรูปแบบองค์กรประกอบในการกำหนดที่มาของสมาชิกแล้ว การที่ประเทศใดๆ จะประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศหรือไม่นั้น ต้องประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ คือ วิธีการดำเนินงานและการตระหนักถึงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงต่อการบริหารประเทศของประชาชนทุกฝ่าย

ประเทศเกาหลีใต้มีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างฝ่ายรัฐบาลและประชาชนทำให้ประชาชนและภาคเอกชนคล้อยตามแนวทางการวางแผนพัฒนาประเทศ แม้ว่าองค์กรที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเกาหลีใต้จะเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารและสมาชิกขององค์กรที่ให้คำปรึกษาแนะนำด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่ประธานาธิบดีจะมาจากการแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ แต่การแต่งตั้งจากประธานาธิบดีนี้มีข้อดี คือ ประธานาธิบดีซึ่งเป็นผู้รับคำปรึกษาได้แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญซึ่งตนแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้ให้คำปรึกษา การทำงานระหว่างผู้ให้คำปรึกษาและผู้รับคำปรึกษาจะเป็นไปแนวทางเดียวกันและสอดคล้องกันแต่ก็ขาดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในการบริหารประเทศของภาคประชาชน

แม้ว่าการจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคมในต่างประเทศจะมีลักษณะแตกต่างกันไปตามสภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของแต่ละประเทศก็ตาม แต่ทุกประเทศก็มีลักษณะร่วมกันประการหนึ่ง คือ มีแนวคิดพื้นฐานมาจากการยอมรับบทบาทของภาคเอกชนในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่ในเรื่องโครงสร้าง องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนการดำเนินงานนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ในการก่อตั้งองค์กรที่ปรึกษาว่าจะกำหนดรูปแบบและวิธีการดำเนินงานอย่างไรซึ่งประเทศไทยสามารถนำเอาบทเรียนที่เกิดขึ้นในต่างประเทศมาปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันให้สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศต่อไปได้

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ระบบการเมืองไทยยังเป็นระบบที่มีการรวมศูนย์ผูกขาดโดยชนชั้นนำ ซึ่งการรวมศูนย์ผูกขาดในระบบการเมืองไทยเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนเชื่อมโยงประเด็นปัญหาต่างๆ หลายประการ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องพรรคการเมืองที่ส่วนใหญ่เป็นของกลุ่มนายทุนต่างๆ และท้ายสุดกลุ่มทุนพรรคการเมืองเหล่านั้นก็จะเข้าไปกุมอำนาจรัฐผ่านกระบวนการเลือกตั้งเชิงพื้นที่ในระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างสถาบันการเมืองใหม่โดยการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในขณะนี้ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนว่าจะสามารถทำลายการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำไทยได้หรือไม่ หากยังไม่สามารถปฏิรูประบบการเมืองไทยที่ให้อำนาจผลประโยชน์ทั้งหลายเข้ามาใช้อำนาจต่อรองหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางหรือความเป็นไปของชาติ เช่น นี้องค์กรภาคประชาชนอย่างสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็มีความจำเป็นน้อยลง แต่ประเด็นดังกล่าวก็ยังเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีโครงสร้างสถาบันทางการเมืองอย่างไร ด้วยเหตุนี้ระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่มีการรวมศูนย์แบบผูกขาดมากเกินไป ความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในประชาธิปไตย หรือกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองย่อมมีความจำเป็นมากขึ้น สภาพของระบบการเมืองเช่นนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์ภาคประชาชนเข้ามาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คู่ขนานไปกับองค์กรการเมืองของชนชั้นนำ

กระแสความเรียกร้องต้องการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในยุคสมัยใหม่ เพื่อมาเสริมระบอบประชาธิปไตยแบบระบบตัวแทน ซึ่งได้รับการวิจารณ์และโต้แย้งว่ายังไม่มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและไม่มีประสิทธิภาพ ในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม ฝ่ายบริหารจะต้องกำหนดรูปแบบของภาคประชาการที่สามารถรวบรวมปัญหา ความรู้ด้านเศรษฐกิจและสังคมจากภาคพลเมืองได้อย่างรวมศูนย์ สามารถช่วยในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รอบด้าน มีข้อมูลที่หลากหลายยิ่งขึ้น ความจำเป็นในการมีหน่วยงานหรือองค์กรเพื่อการมีส่วนร่วมของพลเมืองจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นที่มีความเชื่อมโยงกับองค์กรภาคพลเมือง แม้ว่าหน่วยงานราชการต่างๆ ล้วนมีความเชื่อมโยงกับองค์กรภาคพลเมืองอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นองค์กร

เฉพาะที่มีกิจกรรมหรือจัดตั้งขึ้นเพื่อรวมตัวกันในฐานอาชีพที่ต้องตรงกับภารกิจของหน่วยราชการ นั้นๆ รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจึงยังไม่มีองค์กรที่มีความเป็นอิสระในความคิดและในการดำเนินงานที่สามารถเชื่อมโยงเครือข่ายขององค์กรภาคพลเมืองในทุกฐานอาชีพและฐานของปัญหา และเห็นปัญหาในลักษณะของภาพรวมอันจะยังประโยชน์ต่อการผลิตนโยบาย ดำเนินนโยบาย และแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ดังนั้น สภาที่ปรึกษาฯ จึงเป็นองค์กรของภาคประชาชนที่ต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจกับภาครัฐโดยเป็นองค์กรที่สะท้อนปัญหาไปยังองค์กรของรัฐ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ซึ่งบัญญัติว่า “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีใช้เป็นองค์กรเพื่อต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด...” จากที่มาและเจตนารมณ์ดังกล่าวย่อมเห็นได้ชัดว่า สภาที่ปรึกษาฯ เป็นองค์กรภาคประชาชนที่ต้องการสะท้อนปัญหาในทางเศรษฐกิจและสังคมไปยังรัฐบาล ประกอบกับองค์กรนี้ถูกกำหนดขึ้นภายใต้แนวคิดอันเป็นคุณลักษณะขององค์กรที่มีความมีอิสระทางความคิดและการดำเนินการ ดังนั้นสภาที่ปรึกษาฯ ในฐานะที่เป็นองค์กรภาคประชาชนที่ถือได้ว่าเป็นช่องทางหนึ่งที่ภาคประชาชนจะใช้เป็นช่องทางในการสื่อสารปัญหาต่างๆ ไปยังรัฐบาล หากพิจารณาที่มาและประวัติความเป็นมาของสภาที่ปรึกษาฯ เช่นนี้แล้ว องค์กรสภาที่ปรึกษาฯ ย่อมเป็นองค์กรที่มีความเหมาะสมมากที่สุดกับยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงองค์กรภาคพลเมืองเพื่อประโยชน์ของการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีและไม่มีเหตุผลสำคัญใดๆ ที่จะไม่รักษาองค์กรภาคประชาชนนี้ให้คงมีอยู่ต่อไป ความจำเป็นที่จะต้องมีอยู่จึงต้องปรับปรุงรูปแบบที่มาของสมาชิกองค์กร ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็น ดังนี้

ภายใต้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมส่งผลให้สมัยการปฏิรูปการเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2535 คณะผู้ออกแบบการเมืองของประเทศได้ถอดแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคมจากประเทศฝรั่งเศส แต่เมื่อนำมาใช้ในประเทศไทยแล้ว ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ และมีการบังคับใช้กฎหมายมาเป็นเวลา 13 ปี ซึ่งการกำหนดรูปแบบและวิธีการดำเนินงานที่สำคัญขององค์กรสภาที่ปรึกษาและเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แสดงผลลัพธ์ปรากฏเป็นปัญหาที่ส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์กร กล่าวคือ สภาที่ปรึกษาฯ ตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 เป็นองค์กรในรูปแบบของ “สภา” ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 99 คน เป็นตัวแทนของกลุ่มภาคเศรษฐกิจ และกลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นกลุ่มตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการกำหนดรูปแบบและการได้มาของตัวแทนในลักษณะนี้ก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญ คือ กระบวนการสรรหาล้มเหลวทำให้ไม่ได้บุคคลที่เป็นตัวแทนที่แท้จริงตามกลุ่มต่างๆ และไม่ได้บุคคลที่มีความเหมาะสมในการมาทำหน้าที่ ปรากฏผลที่แตกต่างจากประเทศฝรั่งเศสที่สมาชิกเป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ อย่างแท้จริง

รูปแบบของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยในอนาคตจึงควรอยู่ในรูปแบบของตัวแทนที่มาจากภาคส่วนต่างๆ อย่างแท้จริงเพื่อให้ตัวแทนเหล่านั้นมาสะท้อนปัญหาของประชาชนไปยังรัฐบาล โดยจัดการให้ปัญหาของประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ที่มีอยู่จำนวนมากผ่านการประชุม ระดมความเห็น วิเคราะห์ สังเคราะห์อย่างเป็นระบบผ่านสภาที่ปรึกษา แล้วเสนอไปยังรัฐบาล ดังนั้น ที่มาของสมาชิกจึงเป็นตัวแทนของภาคส่วนต่างๆ ที่จะมาทำหน้าที่ในฐานะองค์กรภาคประชาชน ซึ่งมีที่มาจากหลากหลายกลุ่มอาชีพไม่ว่าจะเป็น กลุ่มนายจ้าง ผู้ประกอบการ สหภาพแรงงาน หรือองค์กรอาชีพหรือวิชาชีพต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยไม่แสวงหากำไร

ที่มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงควรอยู่ในรูป “ตัวแทน” ที่ยึดโยงกับองค์กรในทางอาชีพและองค์กรกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมที่มีการจัดตั้งอยู่แล้ว โดยให้กระจายไปยังภาคส่วนต่างๆ และให้องค์กรในอาชีพและองค์กรภาคประชาสังคมส่งผู้แทนขององค์กรให้เข้ามาทำหน้าที่เป็น สมาชิกในสภาที่ปรึกษา การได้มาลักษณะเช่นนี้เป็นการยอมรับองค์กรภาคประชาชนสำหรับกลุ่มอาชีพและภาคประชาสังคมที่มีกิจกรรมต่างๆ อยู่แล้ว และการเข้ามาเป็นสมาชิกนี้ได้สะท้อนความเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพหรือกิจกรรมนั้นๆ การเข้ามาเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษา โดยตำแหน่งเช่นนี้ยังเป็นการตัดปัญหาข้อยุ่งยากซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดของสภาที่ปรึกษาในห้วงที่ผ่านมาที่ให้ความสำคัญกับบุคคลที่จะมาเป็นสมาชิกมากกว่าการสะท้อนปัญหาที่เกิดจากเจ้าของปัญหาที่แท้จริง

หากพิจารณาระบบการเมืองไทยบนพื้นฐานสภาพการณ์สังคมในปัจจุบัน ซึ่งมีประชาชนจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบและไม่เห็นด้วยกับนโยบายหรือมาตรการของรัฐบาลใดๆ ซึ่งออกมาเรียกร้องต่อฝ่ายบริหารผ่านสื่อต่างๆ เช่น การออกมาเรียกร้องของชาวสวนยางที่ราคายางตกต่ำ การสร้างโรงเก็บขยะ หรือโรงไฟฟ้าที่มี ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาแบบนี้ขึ้น ก่อนมีการเสนอนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของฝ่ายรัฐบาลหรือการออกมาตรการใดๆ เพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจสังคม และสิ่งแวดล้อม รัฐบาลควรเปิดพื้นที่ให้คนที่มีความแตกต่างทางความคิดให้มีการอภิปรายถกเถียง แสดงความคิดเห็น จนได้นโยบายหรือข้อยุติที่รับกันได้ มีความเห็นพ้องต้องกันของสังคมทุกฝ่ายโดยผ่านองค์กรประชาชนที่เรียกว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วสภาที่ปรึกษาฯ จึงส่งประเด็นข้อถกเถียงที่ยุติแล้วไปให้รัฐบาลดำเนินการต่อไป ซึ่งกระบวนการดำเนินงานแบบนี้จะเป็นผลดีทั้งฝ่ายรัฐบาลที่สามารถแก้ปัญหาเรื่องการชุมนุมของประชาชนได้ เกิดความสงบเรียบร้อยในประเทศ และฝ่ายประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากการเจรจาข้อยุติ สภาที่ปรึกษาฯ จึงเป็นองค์กรที่เป็นสัญลักษณ์ของการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่เป็นรูปธรรมและเป็นการแก้ไขจุดบกพร่องของการเมืองแบบตัวแทนได้อย่างดี ซึ่งหากมองในภาพรวมแล้ว จะเห็นว่าองค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังมีความจำเป็นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของพลเมืองอยู่

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า ในขณะนี้ประเทศไทยประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่มีปัญหาอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มจะตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มกันต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินจังหวัดกระบี่ การรวมกลุ่มกันต่อต้านการสร้างเขื่อนแม่วงก์จังหวัดนครสวรรค์ การต่อต้านการสร้างรถไฟฟ้าความเร็วสูงในระดับประเทศ ด้วยเหตุนี้จำเป็นที่จะต้องมีการมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่รัฐบาล แม้ว่าปัจจุบันจะมีคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่รัฐบาล แต่การดำเนินงานขององค์กรนี้ยังขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน โครงสร้างการบริหารที่มาจากกลุ่มเทคโนโลยียังไม่สามารถตอบสนองการบริหารงานได้ เพราะการวางกรอบทางนโยบายและการควบคุมจากภาคการเมืองมีผลกระทบต่อการแสดงศักยภาพของเทคโนโลยี องค์กรขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ขาดความหลากหลายจากตัวแทนองค์กรวิชาชีพ

ต่างๆ รัฐไม่สามารถแก้ปัญหาได้ตามความต้องการของประชาชน และจะเกิดปัญหาต่อการบริหารอันเป็นการบ่อนทำลายการบริหารของรัฐได้หลายประการ ดังนั้นจึงควรมีองค์กรที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมโดยเป็นองค์กรที่เปิดพื้นที่ให้กับภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ

การแก้ไขปัญหาก็กับประชาชน ไม่ว่าจะปัญหาในด้านใด กลุ่มใด หรือพื้นที่ใด ปฏิเสธไม่ได้ว่าจะต้องรับฟังจากคนที่ใกล้ชิดกับปัญหาหรือได้รับผลกระทบจากปัญหา เพื่อนำปัญหาเหล่านั้นประกอบการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนของฝ่ายบริหาร การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้เป็นองค์กรสะท้อนปัญหาจากประชาชนสู่รัฐ เพื่อสะท้อนปัญหาและทางออกในมุมมองของภาคประชาชนที่มีต่อปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยจึงสมควรได้รับการจัดตั้งอีกครั้ง

นอกจากนี้ การที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสมาคมระหว่างประเทศของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน หรือ AICESIS ที่ผ่านมา ได้เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก กล่าวคือ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกเป็นช่องทางหนึ่งซึ่งช่วยเปิดโอกาสให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย ได้หารือแลกเปลี่ยนความเห็นกับสภาเศรษฐกิจและสังคม และสถาบันที่คล้ายคลึงกันของประเทศอื่นๆ เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรในการให้คำปรึกษาและสนับสนุนการกำหนดและดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและสังคมแก่ภาครัฐบาล โดยการจัดตั้งเครือข่ายการติดต่อ การจัดประชุมสัมมนา การจัดทำการศึกษาในประเด็นปัญหาที่สำคัญและเป็นที่น่าสนใจโดยทั่วไป ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของสภาที่ปรึกษาฯ ของประเทศไทย ยิ่งไปกว่านั้น พัฒนาการของ AICESIS ได้มีแนวโน้มที่ดี สะท้อนจากการที่มีประเทศสนใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกเพิ่มขึ้น อีกทั้ง AICESIS ได้ขยายความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ เพิ่มขึ้น โดยปัจจุบันมีฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์ในกรอบคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council) องค์กรอาหารและเกษตร (Food and Agriculture Organization) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ดังนั้นประโยชน์ของการเป็นสมาชิกในเวทีระหว่างประเทศของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย จึงมีประโยชน์ในการเรียนรู้เป็นอย่างมากเพื่อนำมาปรับใช้พัฒนาประเทศไทยต่อไป

ในประเด็นกระบวนการได้มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้เป็นองค์กรภาคประชาสังคมอย่างแท้จริงอันส่งผลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์กรได้มีความสำคัญเช่นกัน เพราะเป็นปัจจัยเริ่มแรกที่จะทำให้การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยเกิดประสิทธิผล

สภาพปัญหาในการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้ดำเนินการไปแล้วเป็นจำนวน 3 คราวนั้น ปัญหาที่สำคัญนอกเหนือไปจากในเรื่องของกฎหมายแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหายังขาดความรู้ ความเข้าใจและดำเนินกระบวนการสรรหาโดยมิได้เคร่งครัดต่อบัญญัติของกฎหมายพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 ซึ่งการสรรหาสมาชิกฯ เป็นกระบวนการที่สำคัญเพราะเป็นกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประเทศโดยภาคประชาสังคมที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย อันจะทำให้สภาที่ปรึกษาฯ สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ด้วยเหตุนี้กระบวนการสรรหาจึงไม่สามารถได้สมาชิกของสภาที่ปรึกษาฯ ที่เป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพอย่างแท้จริง

การดำเนินการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ เป็นองค์ประกอบสำคัญเพราะเป็นพลังในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาให้มีประสิทธิภาพ หากพิจารณาการเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพย่อมหมายถึง เจตจำนงของกลุ่มได้ถ่ายทอดผ่านโอนไปสู่บุคคลหนึ่งที่เป็นตัวแทน เจตนารมณ์ของการเป็นตัวแทนจึงควรเป็นบุคคลที่สะท้อนเจตจำนงของกลุ่มได้เป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากระบวนการสรรหาที่ไม่ได้สมาชิกที่เป็นตัวแทนของกลุ่มสาขาอาชีพอย่างแท้จริง ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดที่มาของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยให้แต่ละองค์กรคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นผู้แทนของกลุ่ม เมื่อคัดเลือกกันเองแล้วจึงส่งบุคคลนั้นมาเป็นสมาชิก หากองค์กรใดมีการจัดตั้งในลักษณะเป็นองค์กรเครือข่ายและมีความเข้มแข็งในองค์กรตนเอง ก็สามารถส่งบุคคลในองค์กรเข้ามาเป็นผู้แทนโดยตำแหน่งเลย โดยพิจารณาจากผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนและประเทศชาติได้ ทั้งนี้ เพื่อจะได้บุคคลที่เป็นตัวแทนสะท้อนเจตจำนงของกลุ่มตนและเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างแท้จริง และหลีกเลี่ยงปัญหากระบวนการสรรหาแบบเดิมที่มีความซับซ้อนและไม่ได้สมาชิกที่สะท้อนองค์กรอย่างแท้จริง

สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรมาจากทุกภาคส่วน หลากหลายมิติทั้งด้านอาชีพ ความรู้ ความสามารถและมาจากตัวแทนเครือข่ายโดยครอบคลุม 3 กลุ่มต่อไปนี้

กลุ่มแรก กลุ่มภาคธุรกิจ เป็นผู้แทนจากตัวแทนเครือข่ายผู้ประกอบการธุรกิจ และผู้ประกอบการวิชาชีพ จำนวนทั้งหมด 15 คน ประกอบด้วย

ผู้แทนสภาหอการค้าไทย 1 คน

ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 1 คน

ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย 1 คน

ผู้แทนชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 1 คน

ผู้แทนสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย 1 คน

ผู้แทนสมาคมชวานาแห่งประเทศไทย 1 คน

ผู้แทนสมาคมปศุสัตว์แห่งประเทศไทย 1 คน

ผู้แทนสมาคมชาวไร่อ้อย 1 คน

ผู้แทนองค์กรเอกชนอันเป็นผู้แทนประกอบการ 1 คน

ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการขนส่ง 1 คน

ผู้แทนสภาธุรกิจตลาดทุนไทย 1 คน

ผู้แทนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย 1 คน

ผู้แทนสภาวิชาชีพ ทนายความ บัญชี สถาปนิก วิศวกร แพทย์ ครู ซึ่งเลือกกันเอง 1 คน

ผู้แทนองค์กรเอกชนอันเป็นผู้แทน กลุ่มศิลปิน นักประพันธ์ และนักกีฬาซึ่งเลือกกันเอง 1 คน

กลุ่มที่สอง ภาคแรงงาน เป็นผู้แทนของผู้ใช้แรงงาน จำนวนทั้งหมด 8 คน ประกอบด้วย

ผู้แทนสหภาพแรงงานในกิจการเอกชน 2 คน

ผู้แทนสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจ	2 คน
ผู้แทนสภาองค์กรลูกจ้าง	2 คน
ผู้แทนสหพันธ์แรงงาน	2 คน

กลุ่มที่สาม ภาคประชาสังคมเป็นผู้แทนของภาคกิจกรรมที่เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรและดำเนินงานเพื่อสาธารณะประโยชน์ จำนวนทั้งหมด 12 คน ประกอบด้วย

ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและพลังงาน	3 คน
ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลเอกชนและราชการ	1 คน
ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านการพัฒนาสงเคราะห์คนพิการ	1 คน
ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านเด็ก เยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ ซึ่งเลือกกันเอง	1 คน
ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านสิทธิ เสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมประชาธิปไตย	
ซึ่งเลือกกันเอง	1 คน
ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ด้านสาธารณสุข	1 คน
ผู้แทนกลุ่มความรู้ ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งเลือกกันเอง	1 คน
ผู้แทนกลุ่มนักการศึกษา	1 คน
ผู้แทนกลุ่มนิสิต นักศึกษา และเยาวชน	1 คน

อย่างไรก็ตาม การก่อตั้งองค์กรสภาที่ปรึกษาโดยกำหนดให้สมาชิกมีที่มาจากตัวแทนจากทุกกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มผลประโยชน์ร่วมดำเนินงานด้วยกัน ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีปัญหากับแนวคิดและความต้องการของบางกลุ่มที่มองเห็นแต่เพียงผลประโยชน์ของปัจเจกชนหรือของกลุ่มตนมากกว่าที่จะมองเห็นความเชื่อมโยงโดยรวมเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ด้วยเหตุนี้จึงควรมีการกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ของบุคคลที่จะมาเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยควรบัญญัติให้สอดคล้องและเอื้อต่อการได้มาซึ่งสมาชิกฯ ที่มีคุณสมบัติอย่างแท้จริง และควรมีการ

ประชาสัมพันธ์การเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษา การสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิก งานของสภาที่ปรึกษา เพื่อให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของสภาที่ปรึกษา ตลอดจนทำความเข้าใจแก่ประชาชนที่ต้องเลือกผู้ที่จะเข้ามาทำงานเพื่อประโยชน์ของประเทศไทย

นอกจากนี้ ภาคประชาชนต้องตรวจสอบการทำงานของสภาที่ปรึกษา อย่างเข้มข้น โดยติดตามตั้งแต่คุณสมบัติของสมาชิกสภาที่ปรึกษา ว่าเป็นผู้แทนจากกลุ่มสาขาจริงหรือไม่ และติดตามข่าวสาร ผลการทำงานของสภาที่ปรึกษา ว่าทำงานได้ตรงตามบทบาทภารกิจหรือไม่หรือมีการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือไม่

สุดท้าย สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรผลักดันและแสดงให้เห็นว่าสภาที่ปรึกษาเป็นสภาภาคประชาชนที่แท้จริง เป็นตัวแทนของภาคประชาชนที่ปราศจากการครอบงำทางการเมือง เป็นองค์กรที่ส่งงานในฐานะองค์กรที่มีศักยภาพในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารประเทศต่อฝ่ายบริหารอย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์

เมื่อเป็นเช่นนี้ได้การทำงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะมีส่วนช่วยแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้มากยิ่งขึ้น

รายการอ้างอิง

- Adam Smith. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. London: University of Glasgow, 1776.
- Alan Rosental. The Decline of Representative Democracy: Process, Participation, and Power in State Legislatures. Washington D.C.: The AEI Press, 1997.
- Amy Gutmann. Why Deliberative Democracy? Princeton: Princeton University Press, 2014.
- André Mommen. The Belgian Economy in the Twentieth Century. New York: Routledge.
- Anthony H. Birch. The Concepts and Theories of Modern Democracy. New York: British Library Cataloguing, 1993.
- Aristotle and Stephen Everson. Aristotle: The Politics and the Constitution of Athens. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Carole Pateman. Participation and Democratic Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- CES link online cooperation between Economic and Social Councils. Mission [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.eesc.europa.eu/ceslink/?i=ceslink.en.escs-in-member-states-ser> [เข้าถึงเมื่อ 8 กันยายน 2558]
- Cynthia Farrar. The Origins of Democratic Thinking: The Invention of Politics in Classical Athens. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- David Butler and Austin Ranney. Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy. Washington D.C.: The AEI Press, 1994.
- Denayer, I. C. a. L. The Central Economic Council [ออนไลน์]. 2010. แหล่งที่มา: <http://sites.uclouvain.be/econ/DP/IRES/2009042.pdf> [เข้าถึงเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2559]
- Economic and Social Development Commission. Structure [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://english.esdc.go.kr/ibuilder.do?menu_idx=2090. [เข้าถึงเมื่อ 3 ตุลาคม 2558]
- . Social dialogue based on partnership. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.esdc.go.kr> [เข้าถึงเมื่อ 4 พฤศจิกายน]

- Economic Social and Environmental. Overview [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.lecese.fr> [เข้าถึงเมื่อ 19 กันยายน 2558]
- . overview [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.lecese.fr> [เข้าถึงเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2558]
- F.B.J. Grapperhaus and Leonard G. Verburg. Employment Law and Works Councils of the Netherlands. The Netherlands: Kluwer Law International, 2009.
- Geir Helgesen. Democracy and Authority in Korea: The Cultural Dimension in Korean Politics. 3 ed. London: Routledge, 2014.
- Institutions, I. A. o. E. a. S. C. a. S. Missions. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.aicesis.org/missions/> [เข้าถึงเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2558]
- International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions. members [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.aicesis.org/structure/board/> [เข้าถึงเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2559]
- . Social Dialogue in Italy [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.aicesis.org/> [เข้าถึงเมื่อ 3 ตุลาคม 2558]
- . Social Dialogues in Korea and the Economic and Social Development Commission [ออนไลน์]. 2012. แหล่งที่มา: <http://www.aicesis.org/members/organization/80/> [เข้าถึงเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2558]
- . Social Dialogues in Korea and the Economic and Social Development Commission [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: www.esdc.go.kr
- International Labour Office. Copying with the Crisis in Italy: Employment Relations and Social Dialogue Amidst the Recession. The Netherlands: International Labour Office, 2013.
- Isabelle Cassiers and Luc Denayer. Social dialogue and socio-economic transformation in Belgium from 1944 to the present [ออนไลน์]. 2010. แหล่งที่มา: http://www.ccecrb.fgov.be/txt/en/2011183_1.pdf [เข้าถึงเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2558]
- . Social dialogue and socio-economic transformation in Belgium from 1944 to the present [ออนไลน์]. 2010. แหล่งที่มา: http://www.ccecrb.fgov.be/txt/en/2011183_1.pdf [เข้าถึงเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2558]

- J.Allan. Participation and Democracy: What Is the Purpose? London: University of London, 2000.
- Jeroen M.J. Chorus, P. H. M. G. a. E. H. H. Introduction to Dutch Law. The Netherlands: Kluwer Law International, 2006.
- John Gastil. By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections. Carifornia: University of Carifornia Press, 2000.
- John Locke. An Essay Concerning Human Understanding. London: Thomas Tegg, 1689.
- John M. Cohen and Norman Thomas Uphoff. Rural Development Participation: Concepts and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation. New York: Cornell University 1977.
- Josiah Ober. Democracy and Knowledge: Innovation and Learning in Classical Athens. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- . Mass and Elite in Democratic Athens: Rhetoric, Ideology, and the Power of the People. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- . Political Dissent in Democratic Athens: Intellectual Critics of Popular Rule. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- Julian N. Eule. Judicial Review Og Direct Democracy. The Yale Law Journal Vol.99, No.7 (1990): 16.
- Larry Jay Diamond. Consolidating Democracy in South Korea. The United States of America: Lynne Rienner 2000.
- Malcolm J. Todd and Gary Taylor. Democracy and Participation: Popular Protest and New Social Movements. Michigan: University of Michigan, 2004.
- Maurizio Cotta and Luca Verzichelli. Political Institutions in Italy. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Nadia Urbinati. Representative Democracy: Principles and Genealogy. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.
- Nancy C. Roberts. The Age of Direct Citizen Participation. Routledge: The AEI Press, 2015.
- National Council of Economy and Labour. The council [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.cnel.it> [เข้าถึงเมื่อ 3 ตุลาคม 2558]

- . Acts and Regulations [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.cnel.it> [เข้าถึงเมื่อ 8 กันยายน 2558]
- Organisation for European Economic Co-operation. Economia Conditions in France. 1958.
- Paul Hirst. Representative Democracy and Its Limits. British: British University Press, 1990.
- Philip E. Converse and Roy Pierce. Political Representation in France. Harvard: Harvard University Press, 1986.
- Republic Francaise Textes Constitutifs. Conseil Economique Et Social Et Peglement Interieur. Paris: n.p., 1998.
- Robert Senelle. The Political and Economic Structure of Belgium. Indiana University: Ministry of Foreign Affairs and External Trade, 1966.
- Rudy B. Andeweg and Galen A. Irwin. Governance Amd Politics of the Netherlands. London: Palgrave Macmillan, 2005.
- Seyla Benhabib. Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- Sinclair, R. K. Democracy and Participation in Athens. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Soia Alonso John Keane and Wolfgang Merkel. The Future of Representative Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- The Social and Economic Council of the Netherlands. Mission Statement [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.ser.nl> [เข้าถึงเมื่อ 8 กันยายน 2558]
- Thomas E. Cronin. Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall. Wachington D.C.: Replica Books, 2000.
- Thomas Zittel and Dieter Funchs. Participatory Democracy and Political Participation. Routledge: The AEI Press, 2006.
- Timothy Besley and Stephen Coate. An Economic Model of Representative Democracy. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- United Nations. Annual Report of the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2 May 2013-23 May 2014). London: United Nations Publications, 2004.

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ : แนวคิด ทฤษฎีแบบจำลองและตัวอย่างจริง. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- กมล จันทรรสร. อันตรายของประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: รุ่งเรืองการพิมพ์, 2513.
- กระมล ทองธรรมชาติ. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2541.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานว่าด้วยกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.
- คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. รายงานการศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ.2527). กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, 2528.
- โคทม อารียา. การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. วารสารสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มกราคม-มีนาคม (2549).
- โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และเฉลิมศักดิ์ ระเบิดวงค์. เอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนเศรษฐกิจ: กรณีตัวอย่างของการวางแผนเศรษฐกิจ. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532.
- จรรยา สุภาพ สุจิต บุญบงการ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย และอรณี นวลสุวรรณ. การเมืองการปกครองยุโรป. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2523.
- จุฬามาศ แก้วจุลกาญจน์. แนวความคิดและการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2544.
- โฉมศรี อารยะศิริ. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2545.
- ดำรง ฐานดี. เกาหลี: บทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537.
- ถวิลวดี บุรีกุล. การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- ทินพันธ์ นาคาคะ. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2530.
- . นักคิดผู้ยิ่งใหญ่ของโลก ปรัชญาและทฤษฎีการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2533.

ทิวา เงินยวง. รายงานวิจัยรูปแบบองค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจและสังคม.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนวิจัย (สกว.), 2538.

———. รูปแบบขององค์กรที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สภาวิจัยแห่งชาติ, 2538.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

———. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541.

นิยม รัฐอมฤต. การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

เนา บัวหอม. รูปแบบและโครงสร้างที่เหมาะสมของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสำหรับประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2553.

บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง โครงสร้างสร้างความรู้ ความเข้าใจ และพัฒนากระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

บุญเลิศ พงษ์มงคลสาม. การค้ากับประเทศเบลเยียม. กรุงเทพมหานคร: พิทักษ์อักษร, 2524.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริสเบเคอร์. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ตรีสวี (ซิลค์เวอร์คส์), 2539.

พรรณราย ชันธกิจ. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในเวทีนานาชาติ [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title> [เข้าถึงเมื่อ 30 กันยายน 2558]

———. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ ประเทศเบลเยียม [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.wiki.kpi.ac.th/index.php?title>. [เข้าถึงเมื่อ 20 กันยายน 2558]

———. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในเวทีนานาชาติ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.aicesis.org/structure/board> [เข้าถึงเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2558]

———. สมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา: <http://www.kpi.ac.th/wiki/Index.php/> [เข้าถึงเมื่อ 13 มกราคม 2558]

- . บทบาทและหน้าที่ขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- . สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม สาธารณรัฐฝรั่งเศส ต้นแบบสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: กลไกการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะและการวางแผน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2549.
- พัชรี สีโรจ. การสร้างประชาธิปไตยแบบหาหรือ (deliberative democracy) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.imageplus.co.th/demo/file_attach/other/08-12-30-3VPOE.pdf [เข้าถึงเมื่อ 10 กันยายน 2558]
- พิศิษฐ์ กัณฑ์พิศ. มิติทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2537.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.
- มานีย์ จุมปา. รัฐธรรมนูญใหม่ มีอะไรใหม่. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2541.
- มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานสรุปสาระสำคัญของโครงการวิจัยการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540.
- รติกร เจือกโ้วน. เปรียบเทียบสาระสำคัญของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://goo.gl/58cqll> [เข้าถึงเมื่อ 10 มกราคม 2559]
- รังสรรค์ ธนพรพันธ์. บทบาทของรัฐกับการตอบสนองของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่อง สภาที่ปรึกษา ในความคาดหวังของสังคมไทยและความเชื่อมโยงเครือข่ายภาคประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545.
- วัชรา ไชยสาร. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ ประเทศเบลเยียม [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.wiki.kpi.ac.th/index.php?title> [เข้าถึงเมื่อ 20 กันยายน 2558]
- . สมาคมระหว่างประเทศของสภาเศรษฐกิจและสังคมและสถาบันในลักษณะเดียวกัน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title> [เข้าถึงเมื่อ 30 กันยายน 2558]
- . การพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รัฐบาสสาร 56, 6.

- . การเมืองภาคประชาชน: พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และพหุการเมือง. กรุงเทพมหานคร: เมฆขาว, 2545.
- วันชัย วัฒนศัพท์ แปลจาก James Creighton. Involving Citizens in Community Decision Making (คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2543.
- วิชัย ตันศิริ. วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. แนวคิด โครงสร้างอำนาจหน้าที่สภาที่ปรึกษาฯ การดำเนินงาน ปัญหาและแนวทางการพัฒนา. สยามรัฐวิจารณ์ ปีที่ 51, ฉบับที่ 30: หน้า 6.
- วิชณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530.
- วิสุทธิ์ โปธิ์แท่น. ประชาธิปไตย แนวความคิด และตัวแบบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.
- ศูนย์บริการวิชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับองค์กรเครือข่ายและระบบฐานข้อมูลองค์กรเครือข่ายภาคประชาชน. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาเปรียบเทียบสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับองค์กรที่ปรึกษาหรือองค์กรคล้ายคลึงในต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554.
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ข้อหาหรือทางกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีรวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558.
- . โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะในกระบวนการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในด้านข้อกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558.
- . รายงานการศึกษา โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะในกระบวนการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2550.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. โครงการศึกษาวิจัยเรื่องโครงการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และพัฒนากระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551.

- . โครงการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประเมินผลการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553.
- สถาบันส่งเสริมบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. โครงการ "บทบาทสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและองค์กรนโยบายและแผนภาครัฐและเอกชนกับการพัฒนาประเทศ". กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548.
- สมเกียรติ วันทะนะ. กำเนิดและความเปราะบางของประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: ไครครีเอท, 2555.
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายกฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.
- สรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม. นโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ใน เนติบัณฑิตยสภา. (เอกสารการอบรมหลักสูตรพิเศษประกาศนียบัตรสาขาวิชากฎหมายมหาชน).
- สร้อย สีนุช (ผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ). "สัมภาษณ์."
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. วารสารเศรษฐกิจและสังคม 29.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ระเบียบวาระการประชุมร่วมระดมความคิด เรื่อง การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2541.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. โครงการศึกษาเพื่อทบทวนกระบวนการทำงานของสภาที่ปรึกษา ที่ผ่านมาและแนวทางที่พึงปฏิบัติในอนาคต. กรุงเทพมหานคร: บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2548.
- . รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง สถานภาพ บทบาทภารกิจ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบตามกฎหมายขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2557.
- . รายงานประจำปี 2548 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2549.
- . รายงานประจำปี 2555 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555.

- . รายงานผลการดำเนินการประจำปี พ.ศ. 2549. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550.
- . สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรแห่งปัญญาให้คำปรึกษาสะท้อนปัญหาจากประชาชนสู่รัฐ. กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์, 2555.
- สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า. ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- สุทิน ลีปิยะชาติ. การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย อดีต ปัจจุบัน อนาคต. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ม.ป.ป.
- สุรสีห์ โกศลนาวิน. บทบาทคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2540.
- อชิป จิตตฤกษ์. Democracy. กรุงเทพมหานคร: โอเพ่นเวิลด์ พับลิชชิง เฮาส์, 2530.

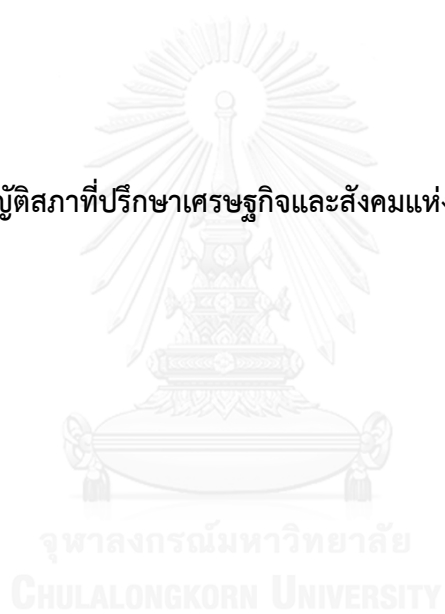




ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ.



สาระสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

๑. วันบังคับใช้

พระราชบัญญัตินี้ให้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

๒. ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

“ประธานสภา” หมายความว่า ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

“ข้าราชการสำนักงาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการในสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มาตรา ๔ ให้ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน เก้าสิบเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ และกลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

การแก้ไขเพิ่มเติมบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๖ เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาสมาชิกตามมาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิก ทำหน้าที่สรรหาสมาชิก ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นประธานกรรมการ

(๒) ปลัดกระทรวงทุกกระทรวง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการ

(๓) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาจำนวนสี่คน เป็นกรรมการ ประกอบด้วย

(ก) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง นอกจาก (ข) และ (ค) ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(ข) อธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(ค) อธิการบดีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(ง) อธิการบดีของมหาวิทยาลัยเอกชนทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(๔) ผู้แทนสถาบันภาคการผลิตจำนวนสี่คน เป็นกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนสมาคมธนาคารไทยหนึ่งคน และผู้แทนชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด หนึ่งคน

(๕) ประธานสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เป็นกรรมการ

(๖) ประธานสภาองค์การลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เป็นกรรมการ

(๗) ประธานสภาองค์การนายจ้างที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เป็นกรรมการ

(๘) ผู้แทนองค์กรภาคเอกชน ซึ่งได้รับเลือกตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา ๖/๑ จำนวนสี่คน เป็นกรรมการ

(๙) ผู้แทนองค์กรสื่อมวลชนจำนวนสามคน เป็นกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรที่ประกอบวิชาชีพด้านหนังสือพิมพ์ ด้านวิทยุกระจายเสียง และด้านวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองด้านละหนึ่งคน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลตาม (๖) และ (๗) จะมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนมิได้

ให้เลขานุการเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาสมาชิก

องค์กรสื่อมวลชนตาม (๙) หมายถึงองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนหรือผู้ประกอบการสื่อมวลชน

องค์กรตาม (๘) และ (๙) ต้องเป็นนิติบุคคลที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน โดยได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนขอขึ้นทะเบียน และได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานก่อนวันที่มีเหตุให้มีการสรรหาสมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าองค์กรใดมีวัตถุประสงค์หลักหลายด้าน ให้ขึ้นทะเบียนเพื่อใช้สิทธิในด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น

กรรมการสรรหาสมาชิกต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิก และไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิก*

๓. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๖/๑ มาตรา ๖/๒ มาตรา ๖/๓ มาตรา ๖/๔ มาตรา ๖/๕ มาตรา ๖/๖ มาตรา ๖/๗ มาตรา ๖/๘ มาตรา ๖/๙ มาตรา ๖/๑๐ มาตรา ๖/๑๑ และมาตรา ๖/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓

“มาตรา ๖/๑ ในการเลือกผู้แทนองค์กรภาคเอกชนตามมาตรา ๖ (๘) ให้แบ่งองค์กรภาคเอกชนออกเป็นสี่กลุ่ม แต่ละกลุ่มประกอบด้วยองค์กรภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์แต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

(๑) กลุ่มที่หนึ่ง ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านการพัฒนาชีวิตของเด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ และด้านการพัฒนาและส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร

(๒) กลุ่มที่สอง ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้านสิทธิของผู้บริโภค ด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย และด้านการพัฒนาแรงงานซึ่งมิใช่สหภาพแรงงานหรือสมาคมนายจ้าง

(๓) กลุ่มที่สาม ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดการการเกษตร และด้านการจัดการเทคโนโลยี

(๔) กลุ่มที่สี่ ด้านการสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านการศาสนา และด้านศิลปวัฒนธรรม

ให้ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานในแต่ละด้านเลือกผู้แทนในด้านเดียวกันให้เหลือหนึ่งคน และให้ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งกล่าวในกลุ่มเดียวกันเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เพื่อเป็นกรรมการสรรหาสมาชิกตามมาตรา ๖ (๘)

มาตรา ๖/๒ การเลือกกรรมการสรรหาสมาชิกตามมาตรา ๖ (๒) และ (๓) ให้ใช้วิธีการประชุมเพื่อเลือกกันเอง ส่วนการเลือกกรรมการสรรหาสมาชิกในกรณีอื่น ให้ใช้วิธีการประชุมเพื่อเลือกกันเองหรือวิธีการเลือกโดยทางไปรษณีย์หรือวิธีอื่นใดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานกำหนด ทั้งนี้ ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนมากที่สุดเรียงตามลำดับลงมาเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่ผู้ได้รับเลือกมีคะแนนเท่ากันอันเป็นเหตุให้เกินจำนวนที่จะพึงมีได้ ให้ใช้วิธีการจับสลาก

ในการประชุมเพื่อเลือกกรรมการสรรหาสมาชิกตามมาตรา ๖ (๒) และ (๓) เมื่อมีผู้มาประชุมถึงหนึ่งในสี่ของจำนวนทั้งหมดแล้ว ให้ดำเนินการเลือกกันเองได้ โดยจะเลือกผู้ซึ่งไม่มาประชุมมิได้ ในกรณีที่เมื่อถึงกำหนดเวลาแล้วมีผู้มาประชุมไม่ครบหนึ่งในสี่ ให้สำนักงานดำเนินการนัดประชุมใหม่โดยเร็วโดยแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบถึงกำหนดวันประชุมใหม่และรายชื่อผู้ไม่มาประชุมสำหรับกรณีการเลือกตามมาตรา ๖ (๒) และแจ้งนายอภิสภาสถาบันอุดมศึกษาสำหรับกรณีการเลือกตามมาตรา ๖ (๓)

มาตรา ๖/๓ ในกรณีที่มิอาจเลือกกรรมการสรรหาสมาชิกได้ครบองค์ประกอบตามมาตรา ๖ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่

มาตรา ๖/๔ ผู้จะมีสิทธิได้รับเลือกเป็นสมาชิกที่มีใจกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องเป็นผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรที่มีวัตถุประสงค์หลักในกิจการของกลุ่มต่าง ๆ ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และองค์กรนั้นได้

ดำเนินการจัดการดังกล่าวอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนขอขึ้นทะเบียน และได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานก่อนวันที่มีเหตุให้มีการสรรหาสมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

องค์กรใดประสงค์จะเปลี่ยนกลุ่มตามที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้เดิม ให้ยื่นคำร้องขอเปลี่ยนแปลงต่อสำนักงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานกำหนด

ในกรณีที่มีการโต้แย้งเกี่ยวกับกลุ่มที่สำนักงานรับขึ้นทะเบียน หรือการรับขึ้นทะเบียนของสำนักงาน ให้ผู้โต้แย้งยื่นคำร้องต่อศาลปกครองกลางเพื่อวินิจฉัย คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางให้เป็นที่สุด ในระหว่างที่ศาลปกครองกลางยังมิได้ออกคำวินิจฉัย องค์กรดังกล่าวยังไม่มีสิทธิเสนอชื่อพรรคการเมือง

ผู้จะมีสิทธิได้รับเลือกเป็นสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามมาตรา ๖/๔

มาตรา ๖/๕ การขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๖ วรรคห้า และมาตรา ๖/๔ วรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานกำหนด และให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานในการตรวจสอบคุณสมบัติขององค์กรดังกล่าว โดยให้แยกขึ้นทะเบียนตามกลุ่มและวัตถุประสงค์หลักขององค์กรตามที่องค์กรได้แจ้งไว้ในคำร้องขอขึ้นทะเบียน

มาตรา ๖/๖ ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการและกำหนดเวลาการเสนอชื่อ การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อ การยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้องคัดค้าน และวันประชุมและการประชุมเพื่อเลือกตนเอง

มาตรา ๖/๗ การสรรหาสมาชิกซึ่งเป็นบุคคลจากกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ และกลุ่มในภาคสังคม และฐานทรัพยากร ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้องค์กรที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามมาตรา ๖/๔ มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับเลือกเป็นสมาชิกในกลุ่มและด้านที่องค์กรได้ขึ้นทะเบียนไว้ พร้อมด้วยความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อของภรรยาไม่เกินหนึ่งคน การเสนอชื่อและการให้ความยินยอมให้ทำตามแบบและมีรายละเอียดตามที่สำนักงานกำหนด

(๒) ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อตาม (๑) แล้วประกาศรายชื่อของบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๖/๘ โดยแยกตามกลุ่มในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันครบกำหนดวันเสนอชื่อ

(๓) องค์กรที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามมาตรา ๖/๔ หรือบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อตาม (๑) ที่ไม่เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบคุณสมบัติของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกตาม (๒) ให้ยื่นคำร้องให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกทบทวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ประกาศรายชื่อตาม (๒) และให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกพิจารณาคำร้องให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำร้อง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกให้เป็นที่สุด

(๔) ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกจัดให้บุคคลซึ่งผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติแล้ว มาประชุมเพื่อเลือกกันเองเป็นสมาชิกตามจำนวนที่กำหนดสำหรับกลุ่มนั้น ๆ ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ให้บุคคลซึ่งได้คะแนนเรียงลำดับรองลงไปจำนวนสิบคนแรกเป็นผู้ได้รับการบรรจุในบัญชีรายชื่อสำรองของแต่ละกลุ่มนั้น ๆ

ในการตรวจสอบคุณสมบัติตาม (๒) คณะกรรมการสรรหาสมาชิกจะมอบหมายให้สำนักงานดำเนินการแทนหรือจะตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ ในกรณีตั้งคณะอนุกรรมการ อนุกรรมการต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิก และไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิก

ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการลงคะแนนเลือกกันเองตาม (๔) เพื่อให้ได้สมาชิกกระจายตามประเภทกิจการหรือกลุ่มของประเภทกิจการที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกกำหนด ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาสมาชิกจะกำหนดจำนวนสมาชิกของแต่ละประเภทกิจการหรือกลุ่มของประเภทกิจการด้วยก็ได้

มาตรา ๒/๘ บุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อตามมาตรา ๒/๗ (๓) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีประสบการณ์การทำงานในองค์กรซึ่งเสนอชื่อของตนอย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่าห้าปี
- (๒) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗
- (๓) ไม่เป็นบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือคู่สมรสของกรรมการสรรหาสมาชิกหรืออนุกรรมการ
- (๔) ไม่เป็นลูกจ้างหรือเป็นนายจ้างของกรรมการสรรหาสมาชิกหรืออนุกรรมการ

มาตรา ๒/๙ การสรรหาสมาชิกซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้องค์กรวิชาชีพที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นทุกแห่งมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับเลือกเป็นสมาชิกแห่งละสองคน ประกอบด้วย ผู้ซึ่งเป็นสมาชิกในองค์กรของตนหนึ่งคน และผู้ซึ่งมิได้เป็นสมาชิกในองค์กรของตนหนึ่งคน

(๒) ให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลแต่ละสถาบันมีสิทธิเสนอชื่อผู้ซึ่งทำงานประจำในสถาบันอุดมศึกษาและมีตำแหน่งทางวิชาการตั้งแต่งศาสตราจารย์ขึ้นไปแห่งละหนึ่งคน และเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิอื่นซึ่งมิได้ทำงานประจำในสถาบันอุดมศึกษาแห่งละหนึ่งคน ผู้สอนพิเศษซึ่งมิได้มีเงินเดือนและตำแหน่งประจำในสถาบันอุดมศึกษา และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา มิให้ถือว่าเป็นผู้ทำงานประจำในสถาบันอุดมศึกษา

(๓) ให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (๑) และ (๒) ร่วมประชุมเพื่อเลือกกันเอง ดังต่อไปนี้

(ก) เลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (๑) จากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกในองค์กรตาม (๑) จำนวนสามคน และผู้ซึ่งมิได้เป็นสมาชิกในองค์กรตาม (๑) จำนวนสี่คน

(ข) เลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (๒) จากผู้ซึ่งทำงานประจำในสถาบันอุดมศึกษาจำนวนสามคน และผู้ซึ่งมิได้ทำงานประจำในสถาบันอุดมศึกษาจำนวนสี่คน

ให้บุคคลซึ่งได้คะแนนเรียงลำดับรองลงไปจำนวนไม่เกินห้าคนแรกเป็นผู้ได้รับการบรรจุ ใบบัญชีรายชื่อสำรองของแต่ละประเภท

ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ และภูมิปัญญาเป็นที่ประจักษ์ อันจะยังประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก และต้องมี คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๖/๘ (๒) (๓) และ (๔)

มาตรา ๖/๑๐ ให้สำนักงานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกดำเนินการ ประกาศรายชื่อบุคคลซึ่งได้รับเลือกเป็นสมาชิกตามมาตรา ๖/๗ (๔) และมาตรา ๖/๘ (๓) และบัญชีรายชื่อ สำรองในราชกิจจานุเบกษา และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

มาตรา ๖/๑๑ ในกรณีที่มีการนำคดีไปสู่ศาลอันเกี่ยวกับการสรรหาสมาชิก การนำคดี ไปสู่ศาลนั้นไม่เป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกตามมาตรา ๖/๗ (๓) และมีให้นำบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาความคดีปกครองมาใช้บังคับ

มาตรา ๖/๑๒ ในกรณีที่มีเหตุใดๆ ทำให้การได้มาซึ่งสมาชิกมีจำนวนไม่ถึงเก้าสิบเก้าคน แต่มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคน ให้ถือว่าสมาชิกจำนวนนั้นประกอบเป็นสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ แต่ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกครบจำนวนเก้าสิบเก้าคนโดยเร็ว และให้สมาชิกซึ่งได้รับเลือก ในภายหลังนั้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของสมาชิกซึ่งได้รับเลือกไว้แล้ว*

๔. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๓/๑) ของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓

“(๓/๑) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ”

๕. ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔ ให้สมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันที่ประกาศรายชื่อ ตามมาตรา ๖/๑๐ และอาจได้รับเลือกอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ในกรณีที่สมาชิกพ้นจากตำแหน่งตามวาระและสมาชิกใหม่ยังไม่เข้าปฏิบัติหน้าที่ ให้ประธานสภาและรองประธานสภายังคงปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อไปตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการของสำนักงาน และให้สำนักงานโดยความเห็นชอบของประธานสภาปฏิบัติหน้าที่ แทนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพลางก่อนได้เท่าที่จำเป็น

มาตรา ๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ สมาชิกพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๗

(๔) ปรากฏในภายหลังว่าในวันที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๖/๘ หรือมาตรา ๖/๙ วรรคสาม แล้วแต่กรณี

(๕) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งเพราะเหตุมีความประพฤติในทางเสื่อมเสีย

(๖) ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในรอบหนึ่งปี โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภา

ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุตาม (๔) ให้ส่งคำตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นใดที่ได้รับมาเนื่องจากการเป็นสมาชิกคืนแก่สำนักงาน แต่ไม่กระทบกระเทือนต่อกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไป ในหน้าที่สมาชิก

เมื่อสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากกลุ่มใดพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ซึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อสำรองของกลุ่มนั้นตามมาตรา ๖/๗ (๔) หรือมาตรา ๖/๙ วรรคสอง แล้วแต่กรณี ซึ่งได้รับคะแนนในลำดับถัดไปเป็นสมาชิกแทนและให้สำนักงานแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

ให้สมาชิกซึ่งได้รับเลือกแทนตำแหน่งที่ว่าง อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของสมาชิกซึ่งได้รับเลือกไว้แล้ว

ในกรณีที่ไม่มีรายชื่อสำรองของกลุ่มใดเหลืออยู่ ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่เหลืออยู่

มาตรา ๑๐ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีใช้เป็นองค์กรเพื่อตรวจสอบประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๒) ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ก่อนพิจารณาประกาศใช้"

๖. **ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน**

"มาตรา ๑๔ ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีประธานสภาและรองประธานสภาตามที่จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามวรรคสอง

เมื่อมีการประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นครั้งแรก ให้สมาชิกเลือกสมาชิกด้วยกันเองเป็นประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาไม่เกินสองคนตามมติของสภาที่ปรึกษา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และให้เลขาธิการแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป”

๗. ให้ยกเลิกความใน (๑) ของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๓) คณะรัฐมนตรีขอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาให้คำปรึกษาในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”

๘. ให้ยกเลิกมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓

๙. ให้ยกเลิกมาตรา ๒๗/๑ และมาตรา ๒๗/๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗

๑๐. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๔ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๗/๑ มาตรา ๒๗/๒ มาตรา ๒๗/๓ มาตรา ๒๗/๔ มาตรา ๒๗/๕ มาตรา ๒๗/๖ มาตรา ๒๗/๗ และมาตรา ๒๗/๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓

“หมวด ๔

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มาตรา ๒๗ ให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) สืบค้น ศึกษา และวิเคราะห์เรื่องที่จะต้องเสนอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา

(๒) รับผิดชอบในงานธุรการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะกรรมการสรรหาสมาชิก

(๓) เป็นหน่วยงานทางวิชาการให้แก่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่กิจการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๔) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมอบหมาย

มาตรา ๒๗/๑ ให้มีเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคนหนึ่ง ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการสำนักงาน มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานขึ้นตรงต่อประธานสภา และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการสำนักงาน พนักงานราชการ และลูกจ้างสำนักงาน โดยจะให้มีรองเลขาธิการไม่เกินสองคนซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการสำนักงาน เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ในกิจการของสำนักงานที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการเป็นผู้แทนของสำนักงาน เพื่อการนี้เลขาธิการจะมอบอำนาจให้ข้าราชการสำนักงานปฏิบัติราชการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการข้าราชการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๗/๒ ให้ข้าราชการสำนักงานเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

มาตรา ๒๗/๓ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการข้าราชการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" เรียกโดยย่อว่า "ก.ส.ป." ประกอบด้วย

(๑) ประธานสภา เป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนแปดคน ได้แก่ รองประธานสภา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และอธิบดีกรมบัญชีกลาง

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนห้าคน ซึ่งกรรมการตาม (๑) และ (๒) เลือกจากบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกและมีได้เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมาย ด้านการคลัง หรือด้านการบริหารงานบุคคลอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๒๗/๔ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการประชุม ก.ส.ป. ให้เป็นไปตามที่ ก.ส.ป. กำหนด

มาตรา ๒๗/๕ ให้มีคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะอนุกรรมการสามัญประจำสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.ก.สามัญ" ประกอบด้วย เลขาธิการ เป็นประธานอนุกรรมการ รองเลขาธิการคนหนึ่งซึ่งเลขาธิการมอบหมาย เป็นรองประธานอนุกรรมการ

รองเลขาธิการ ผู้อำนวยการสำนัก และหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นสำนัก เป็นอนุกรรมการ และให้ อ.ก.ก. สามัญตั้งเลขานุการหนึ่งคน

ให้ อ.ก.ก. สามัญ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับ อ.ก.พ. กระทรวง

มาตรา ๒๗/๖ ให้ ก.ส.ป. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การคลัง การพัสดุ และการดำเนินงานอื่นของสำนักงาน โดยให้รวมถึงเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว

(๒) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน

(๓) การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการสำนักงาน พนักงานราชการ และลูกจ้างสำนักงาน

(๔) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งเครื่องแบบของข้าราชการสำนักงาน พนักงานราชการ และลูกจ้างสำนักงาน

(๕) การใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการทำนิติกรรมสัญญา

(๖) การจัดให้มีสวัสดิการและการสงเคราะห์อื่น เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว และเงินค่าตอบแทนพิเศษหรือเงินรางวัลอื่นของข้าราชการสำนักงาน พนักงานราชการ และลูกจ้างสำนักงาน

(๗) การรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการสำนักงาน

(๘) การกำหนดวิธีราชการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างสำนักงาน

ระเบียบและประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานสภาเป็นผู้ลงนาม และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๒๗/๗ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการสำนักงานโดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ให้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีและ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ส.ป. อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภา และอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงและอธิบดีเป็นอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการ

มาตรา ๒๗/๘ ให้สำนักงานโดยความเห็นชอบของ ก.ส.ป. เสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระของ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงาน ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี*

๑๑. การถ่ายโอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓

ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ไปเป็นของสำนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๑๒)

๑๒. การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ร่างมาตรา ๑๓)

*ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่สมาชิกพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ดำเนินการตามมาตรา ๘ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓

ในระหว่างดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มีให้นำมาตรา ๖/๘ มาตรา ๖/๙ วรรคสาม มาตรา ๗ (๑/๑) มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๙ (๔) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง

ในกรณีที่สมาชิกคนใดดำรงตำแหน่งมาแล้วหนึ่งวาระ อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ติดต่อกันได้อีกหนึ่งวาระ*

๑๓. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในวาระเริ่มแรกก่อนที่จะมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๗/๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้ ก.ส.ป. ประกอบด้วยกรรมการตามมาตรา ๒๗/๓ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ เพื่อทำหน้าที่เท่าที่จำเป็น (ร่างมาตรา ๑๔)



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

๑๔. การบังคับใช้ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีอยู่ก่อนพระราชบัญญัตินี้บังคับใช้

"บรรดาข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ออกตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกโดยข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้" (ร่างมาตรา ๑๕)

๑๕. ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

"ให้ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้"
(ร่างมาตรา ๑๖)



Legislative Institutional Repository of Thailand

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวรันทิ อัครวิศาลบุลย์ เกิดเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2533 สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2555 เข้าศึกษาต่อหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2556 และสำเร็จประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา เมื่อปีการศึกษา 2558

