

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน\*

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีหนังสือ ที่ พม ๐๒๐๒/๔๓๙๗ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้เสนอเรื่องการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๓ คณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๖ (ฝ่ายสังคม) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วมีข้อสังเกตว่า หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ อาจทำให้เกิดข้อครหาในกระบวนการสรรหาได้ เพื่อให้ปราศจากข้อขัดแย้ง และเพื่อป้องกันปัญหาในเรื่องข้อโต้แย้งใดๆ คณะกรรมการกฤษฎีกา จึงส่งเรื่องดังกล่าวให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง หาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาแล้วยืนยันว่าเหมาะสม ก็ให้เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา อีกครั้ง เพื่อจะได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ซึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความเห็น และ คณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีมติให้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใน ๓ ประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. การได้มาซึ่งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนฯ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ดังกล่าวมีความไม่เหมาะสม เพราะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนที่ดำรง

\* ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๔๖ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตำแหน่งอยู่ปัจจุบันมีส่วนร่วมในการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวคือ กรรมการที่ดำรงตำแหน่งปัจจุบันเป็นผู้มีหน้าที่ร่วมกับผู้แทนเครือข่าย องค์กรชุมชนแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการพัฒนางค์กรชุมชนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการ สรรหากรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน ๓ คน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสถาบัน พัฒนางค์กรชุมชนเห็นชอบ (ข้อ ๓ และข้อ ๖) คณะกรรมการสถาบันพัฒนางค์กรชุมชนมีอำนาจ หน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย (๑) กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน ๓ คน และผู้แทนองค์กรชุมชนที่ได้รับการคัดสรรจาก คณะอนุกรรมการประสานงานการพัฒนางค์กรชุมชนอีกจำนวน ๒ คน (๒) ผู้แทนจากกระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมการพัฒนชุมชน และการเคหะแห่งชาติ จำนวน ๕ คน และ (๓) ผู้ทรงคุณวุฒิอาวุโสซึ่งได้รับการคัดสรรจากคณะกรรมการสถาบันพัฒนางค์กรชุมชนจำนวน ๕ คน (ข้อ ๗) โดยคณะกรรมการสรรหามีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถาบันพัฒนา องค์กรชุมชน และดำเนินการสรรหาให้ได้ผู้ที่เหมาะสมเป็นจำนวน ๒ เท่า ของจำนวนผู้ที่ได้รับการ แต่งตั้ง เมื่อดำเนินการแล้วให้รายงานคณะกรรมการสถาบันพัฒนางค์กรชุมชนเพื่อทราบ (ข้อ ๘) นอกจากนี้ประธานกรรมการที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันยังเป็นผู้สรุปรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหา กรรมการส่วนราชการจำนวน ๔ คน กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนจำนวน ๓ คน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๖ คน พร้อมคำแนะนำว่าควรแต่งตั้งผู้ใดเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๒ คน (ข้อ ๑๐)

๒. ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนางค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ จะนำมาใช้บังคับแทนระเบียบตามมาตรา ๑๔ วรรคสาม แห่งพระราช กฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนางค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้หรือไม่

๓. คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามประกาศกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบัน พัฒนางค์กรชุมชนฯ ให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการสถาบันพัฒนางค์กรชุมชนได้ หรือไม่ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะดำเนินการอย่างไรต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสถาบันพัฒนางค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) แล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ประกาศกระทรวงพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนา องค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

เนื่องจากมิได้ออกเป็นระเบียบตามมาตรา ๑๕<sup>๑</sup> วรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เห็นว่าการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารจะออกในรูปแบบใด และมีขั้นตอนหรือวิธีการในการออกอย่างไรนั้น จะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาอันเป็นกฎหมายแม่บท ซึ่งจะมีการกำหนดรูปแบบและขั้นตอนหรือวิธีการในการออกแตกต่างกันตามความสำคัญและเนื้อหาของเรื่อง โดยอาจจะออกในรูปแบบพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณี เมื่อมาตรา ๕<sup>๒</sup> วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้การจัดตั้งองค์การมหาชนกระทำโดยการตราพระราชกฤษฎีกา และมาตรา ๗<sup>๓</sup> วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบกับมาตรา ๑๙<sup>๔</sup> วรรคหนึ่ง กำหนดให้ระบุเรื่องคณะกรรมการไว้ในพระราชกฤษฎีกา

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

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงด้านการพัฒนาชุมชนหรือด้านการบริหารองค์กร

(๒) กรรมการส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนสี่คน ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้แทนกรมการพัฒนาชุมชน และผู้แทนการเคหะแห่งชาติ

(๓) กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวนสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากตัวแทนขององค์กรชุมชน

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสองคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านการบริหารองค์กร ด้านการเงิน หรือด้านอื่นอันเป็นประโยชน์แก่กิจการของสถาบัน และเป็นบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่นของรัฐอย่างน้อยหนึ่งคน

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

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

<sup>๒</sup> มาตรา ๕ เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์กรมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

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

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) องค์ประกอบของคณะกรรมการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔</sup> มาตรา ๑๙ ให้มีคณะกรรมการของแต่ละองค์กรมหาชน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ โดยมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ฯลฯ

ฯลฯ

จัดตั้งองค์การมหาชนด้วย โดยมาตรา ๑๔<sup>๔</sup> วรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนา  
องค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดรูปแบบและขั้นตอนหรือวิธีการในการออก  
กฎหมายลำดับรองดังกล่าวไว้ว่า ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยการเสนอแนะของ  
คณะกรรมการ ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กร  
ชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนจึงต้องให้  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้ออก โดยคณะกรรมการ  
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนเป็นผู้ให้คำแนะนำ และให้ออกเป็นระเบียบ การที่กระทรวงการพัฒนา  
สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการ  
ผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน โดย  
ออกเป็นประกาศกระทรวง มิได้กระทำในรูปแบบของระเบียบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔ วรรคสาม  
แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนฯ จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้กระทำให้ออกตาม  
รูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่า  
ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ลงวันที่  
๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในกรณีนี้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความ  
มั่นคงของมนุษย์จะต้องดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔ วรรคสาม แห่งพระ  
ราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อไป ทั้งนี้ จะต้อง  
กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน และกรรมการ  
ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนให้มีความเหมาะสม โปร่งใส เป็นกลาง และ  
เป็นที่ยอมรับกันได้

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่า  
ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ลงวันที่  
๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นอีก

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๗

ศศิธร/อมรลักษณ์ ตรวาทาน

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