

ที่ นร ๐๕๐๓/๔๔๒๙

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยสภาผู้นำชุมชนแห่งชาติ พ.ศ.

เรียน รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)

สิ่งที่ส่งมาด้วย ตามบัญชีแนบท้าย

ด้วยประธานกรรมการศึกษาและร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยสภาผู้นำชุมชนแห่งชาติ พ.ศ. ได้เสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยสภาผู้นำชุมชนแห่งชาติ พ.ศ. มาเพื่อดำเนินการ ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

ในคราวประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๗ (ฝ่ายกฎหมาย) เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๘ ได้พิจารณาแล้ว มีประเด็นอภิปรายและมติ ดังนี้
ประเด็นอภิปราย

๑. ประธานกรรมการศึกษาและยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เสนอขอแก้ไขบทเฉพาะกาล ร่างข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง จากเดิม “...แต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักประสานงานการเมือง...” แก้ไขเป็น “...แต่งตั้งข้าราชการผู้มีความเหมาะสม...”

๒. ที่ประชุมมีความเห็นว่า โดยหลักการของการจัดตั้งสภาผู้นำชุมชนแห่งชาติ ตามร่างระเบียบในเรื่องนี้เป็นหลักการที่ดี สมควรสนับสนุนอย่างยิ่งและจะเป็นการเติมช่องว่างของสังคมระดับพื้นฐานที่ด้อยโอกาสและยังขาดการติดต่อประสานงานกับทางรัฐบาลอยู่ ในฐานะที่เป็น “ปราชญ์ชาวบ้าน” หรือ “ผู้นำท้องถิ่น” ที่ไม่มีส่วนได้เสียทางการเมือง เนื่องจากเป็นองค์กรในระดับรากหญ้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการสนับสนุนข้อมูลให้แก่รัฐบาล เพื่อกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศได้ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งยังช่วยสนับสนุนในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการกำหนดนโยบายเกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและต้องการร่วมผลักดันให้นโยบายดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ แต่ทั้งนี้ยังมีบางประเด็นที่ต้องระมัดระวังอย่าให้โครงสร้างมีลักษณะเป็นราชการเกินไปและอย่าให้ซ้ำซ้อนกับองค์กรที่มีอยู่แล้วและควรกำหนดให้ชัดเจนยิ่งขึ้น คณะกรรมการฯ จึงมีข้อสังเกต ดังนี้

๒.๑ อำนาจหน้าที่ของสภาผู้นำชุมชนแห่งชาติมีความใกล้เคียงกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ถูกจัดตั้งโดยกฎหมาย เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า องค์กรที่ถูกตั้งขึ้นโดยกฎหมายจะมีศักดิ์และสิทธิมากกว่าสภาผู้นำชุมชนแห่งชาติที่ถูกตั้งขึ้นโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเสียอีก และหากไม่แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนอาจก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้

๒.๒ การอ้างมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ในบทอาศัยอำนาจของร่างระเบียบฉบับนี้ยังไม่ถูกต้อง เนื่องจากตามมาตรา ๑๑ (๘) เป็นการวางระเบียบราชการ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ส่วนราชการปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงไม่สามารถใช้อำนาจนี้สั่งการบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการได้ ดังนั้น เพื่อให้ถูกต้องและสอดคล้องกับเนื้อหาของร่างระเบียบจึงควรอ้างมาตรา ๑๑ (๖) ซึ่งบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งได้ ซึ่งจะตรงกับความเป็นจริงและเหมาะสมกว่า

๒.๓ การอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๖ ในคำปวารณเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมของประชาชน อาจยังไม่ชัดเจนและเหมาะสมเพียงพอ จึงสมควรอ้างหลักการของ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เพิ่มเติมด้วย เพราะการมีสภาผู้นำชุมชนทำนองนี้ก็คือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั่นเอง

๒.๔ ควรหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “สภา” เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกับองค์กรตามกฎหมายโดยอาจใช้คำอื่น ๆ เช่น “คณะกรรมการ” หรือ “สมัชชา” ทั้งนี้ หากใช้คำว่า “สมัชชา” ก็ควรดูองค์ประกอบขององค์กรย่อยที่มารวมเป็นสมัชชาให้สอดคล้องกันด้วย

๒.๕ คุณสมบัติของคณะกรรมการผู้นำชุมชนระดับจังหวัดไม่ควรให้ข้าราชการประจำเป็นกรรมการ และอาจห้ามรวมถึงกำนันและผู้ใหญ่บ้านด้วยก็ได้ เพราะอาจมีอิทธิพลทางความคิด ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจของชุมชน อีกประการหนึ่งบุคคลเหล่านี้มีโอกาสแสดงออกทางอื่นอยู่แล้ว

๒.๖ ควรกำหนดนิยามคำว่า “จังหวัด” ในร่างระเบียบนี้ให้หมายความรวมถึง กรุงเทพมหานครด้วย

๒.๗ กรรมการในคณะกรรมการผู้นำชุมชนระดับจังหวัดและกรรมการใน

คณะกรรมการผู้นำชุมชนระดับตำบล ไม่ควรเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมในขณะเดียวกันได้ เพราะอาจสร้างอิทธิพลทางความคิดได้เช่นเดียวกัน

๒.๘ การกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้นำชุมชนแห่งชาติ คราวละ ๓ ปี ตามร่างข้อ ๗ เป็นระยะเวลาที่นานเกินไป เพื่อความเหมาะสมควรกำหนดวาระเพียง ๒ ปี

๒.๙ อำนาจหน้าที่ของสภาผู้นำชุมชนแห่งชาติในการเสนอนโยบายและ ข้อเสนอแนะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี ตามร่างข้อ ๑๐ ควรกำหนด นิยามให้ชัดเจนว่าหมายความว่าความถึงประเด็นใดบ้าง เพราะเกรงว่าต่อไปสภานี้จะหันไปทำหน้าที่ตรวจสอบ สอบสวน หรือเรียกเจ้าหน้าที่มาให้ถ้อยคำดังกรณีของคณะกรรมการการ

๒.๑๐ ตามร่างข้อ ๑๒ ซึ่งกำหนดให้กรณีที่สภาได้ดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่แล้ว และเห็นว่ากรณีใดไม่เป็นไปตามนโยบายของประเทศ สภาก็มีหนังสือแจ้งให้ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการแก้ไขก็ได้ นั้น เห็นว่าโดยหลักการขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ คำเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายต่อนายกรัฐมนตรี จึงไม่ควรเป็นผู้ปฏิบัติด้วยตนเอง การดำเนินการใด ๆ ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรอื่นจะเหมาะสมกว่า

๒.๑๑ จำนวนกรรมการในคณะกรรมการผู้นำชุมชนระดับจังหวัด และ คณะกรรมการผู้นำชุมชนระดับตำบล ตามร่างระเบียบนี้ไม่ได้กำหนดจำนวนที่ชัดเจนไว้ แต่ขึ้นอยู่กับ การที่สภาผู้นำชุมชนกำหนดในอนาคต จึงอาจมีจำนวนของแต่ละคณะกรรมการแตกต่างกัน จึงควรกำหนดจำนวนกรรมการให้ชัดเจนเสียแต่แรกเพื่อมิให้แต่ละจังหวัดลักลั่นกัน

๒.๑๒ การจัดตั้งสภาผู้นำชุมชนแห่งชาติ คณะกรรมการผู้นำชุมชนระดับ จังหวัด และคณะกรรมการผู้นำชุมชนระดับตำบล ตามร่างระเบียบนี้มีลักษณะเป็นเอกเทศ จึงน่า เกรงว่าอาจเกิดผู้นำชุมชนถึง ๓ กลุ่มแยกต่างหากจากกัน จึงควรกำหนดกลไกความสัมพันธ์ของ องค์กรทั้ง ๓ กลุ่มให้มีความเชื่อมโยงกัน เช่น อาจให้ความสำคัญต่อผู้นำท้องถิ่นในการเป็นตัวแทน ในคณะกรรมการระดับตำบลไปสู่ระดับจังหวัด และสภาผู้นำชุมชนแห่งชาติโดยตำแหน่งต่อไป นอกจากนี้ ควรมีความเชื่อมโยงกับภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์ด้วยในฐานะที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง

๒.๑๓ ควรคำนึงถึงวิธีแก้ปัญหาและผลกระทบที่ตามมาในกรณีคณะกรรมการ ผู้นำชุมชนระดับตำบลที่ต้องประสานและร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่น และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของตำบล โดยอาจ

/ไม่ได้ ...

ไม่ได้รับความร่วมมือจากองค์กรเหล่านั้น เนื่องจากเห็นว่า เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม

๒.๑๔ ในบทเฉพาะกาล ควรกำหนดระยะเวลาในการทำงานของสภาผู้นำชุมชน ชุบทเฉพาะกาลให้สั้นลง เช่น ๖๐ วัน หรือ ๖ เดือน แทนที่จะเป็นสองปีเพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว

มติคณะกรรมการกลั่นกรองฯ

เห็นควรให้ความเห็นชอบในหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยสภาผู้นำชุมชนแห่งชาติ พ.ศ. และให้ประธานกรรมการศึกษาและยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์) รับไปดำเนินการแก้ไขโดยด่วน โดยอาจรับไปหารือรองนายกรัฐมนตรี (นายวิชณุ เครืองาม) เพื่อดำเนินการแก้ไขร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยสภาผู้นำชุมชนแห่งชาติ พ.ศ. ตามประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการฯ โดยรับความเห็นและข้อสังเกตของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาด้วย แล้วให้ดำเนินการต่อไปโดยด่วนได้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ มีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๗ (ฝ่ายกฎหมาย) โดยให้ประธานกรรมการศึกษาและยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยสภาผู้นำชุมชนแห่งชาติ พ.ศ. (นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์) รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วยว่า การกำหนดจำนวนผู้ที่จะเป็นคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่สภาผู้นำชุมชนแห่งชาติ ให้มีจำนวน ๕๐ คน ตามร่างมาตรา ๒๖ อันเป็นบทเฉพาะกาล นั้น สมควรปรับปรุงเป็นไม่เกิน ๕๐ คน เนื่องจากหากมีผู้เหมาะสมไม่ครบจำนวนก็ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งจนครบจำนวนได้

จึงเรียนยืนยันมา ทั้งนี้ ได้แจ้งให้ประธานกรรมการศึกษา (นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์) ฯ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุรชัย ปูประเสริฐ)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- 8 ก.พ. 2548

สำนักนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๘-๙ (B700/C/๘)

๑. 164

รอง ผอ.	
ผอ.	 7/.....
ผช.ผอ.	
หน.ฝ.	
หน.ง.	
จนท.	 7/.....
ลพท.พิมพ์งาน	