

บทบัญญัติว่าด้วย “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” ในรัฐธรรมนูญ

พรรณราย ชันธกิจ*

บทนำ

“สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” เป็นนวัตกรรมใหม่ของสังคมไทยที่อุบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 89 ที่มีสภาเศรษฐกิจและสังคมสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้นแบบ¹ โดยการนำหลักการในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงมาใช้ร่วมกับหลักการในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยในด้านนิติบัญญัติ ก็ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในด้านตุลาการหรือกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ก็ให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูง เพื่อนำไปสู่การพิจารณาถอดถอนและนำไปสู่การดำเนินคดีของฝ่ายตุลาการ และในด้านการบริหาร โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ก็ให้ประชาชนโดยสภาที่ปรึกษา มีหน้าที่ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก่อนพิจารณาประกาศใช้

ต่อมาพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษา โดยมาตรา 5 ได้บัญญัติให้สภาที่ปรึกษา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 99 คน ที่ได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ และกลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 6 ได้กำหนดเกี่ยวกับการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีกระบวนการและขั้นตอนการได้มาที่ยุ่งยากและซับซ้อนมากที่สุด

สภาที่ปรึกษา ถือเป็นกลไกหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มุ่งเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกๆ มิติแห่งกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐที่ยังไม่เคยปรากฏในสังคมการเมืองไทยใหม่ โดยการมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเป็นวิธีการมีส่วนร่วมรูปแบบใหม่ ซึ่งผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการมีองค์ประกอบและที่มาที่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ชีวิต ฐานอาชีพ ความชำนาญเฉพาะด้าน และความเชี่ยวชาญพิเศษ ทำให้เกิดความหลากหลายในหมู่สมาชิกขององค์กร

* เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

¹ ดูรายงานการเดินทางไปปฏิบัติภารกิจด้านวิเทศสัมพันธ์และศึกษาดูงาน ณ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ระหว่างวันที่ 11 - 20 พฤษภาคม 2549 ใน <http://www2.nesac.go.th/France/>

ระยะเวลาที่ดำเนินการเกือบ 6 - 7 ปี ที่ผ่านมานั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับในวงงานสภาที่ปรึกษา ได้ทุ่มเทกำลังกายและกำลังใจ เพื่อสร้างสรรค์องค์กรใหม่ให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ สภาที่ปรึกษา ได้จัดทำคำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ตามบทบาทและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดอย่างต่อเนื่อง การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษา จึงค่อย ๆ ปรากฏต่อสาธารณชนจนเป็นที่รู้จักของประชาชน และในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญฯ และเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ ที่ไม่ละเลยปัญหาอื่นที่จะกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนด้วย สภาที่ปรึกษา จึงพยายามที่จะร่วมกันแสวงหาแนวทางในการแก้ไข “ปัญหาวิกฤตทางการเมือง” โดยสันติวิธี และได้จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง “ข้อเสนอทางออกของวิกฤตทางการเมืองปัจจุบัน” เพื่อให้ปัญหาคลี่คลายลงอย่างต่อเนื่อง สภาที่ปรึกษา จึงถือเป็นองค์กรภาคประชาชนที่มีผลงานอย่างต่อเนื่อง และเป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญฯ 2540 ที่ไม่ปรากฏว่าการดำเนินการของสภาที่ปรึกษา มีการแทรกแซงจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือมีผลประโยชน์จากกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด

ต่อมาได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่สภาที่ปรึกษา ไม่ได้สิ้นสุดไปตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากสภาที่ปรึกษา มีพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา ซึ่งมีใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญรองรับอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญฯ 2540 จะสิ้นสุดลง แต่พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา ไม่ได้สิ้นสุดตามไปด้วย สภาที่ปรึกษา จึงยังคงทำหน้าที่ต่อไป

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาที่ปรึกษา เป็นองค์กรที่มีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 มาตรา 26 กำหนดให้สภาที่ปรึกษาฯ เป็นองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญกร่างเสร็จแล้ว²

ทั้งนี้ ในการกร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว นั้น สภาที่ปรึกษา เองก็เป็นองค์กรหนึ่งที่ควรจะมาพิจารณาว่าจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากมีบทบัญญัติว่าด้วยสภาที่ปรึกษา ในรัฐธรรมนูญ ควรจะมีเนื้อหาสาระอย่างไร และควรจะมีการเพิ่มหน้าที่ให้กับสภาที่ปรึกษา หรือไม่ เหล่านี้จะมีผลต่อการดำเนินการของสภาที่ปรึกษา แต่แนวคิดที่จะบัญญัติว่าด้วยสภาที่ปรึกษา ในรัฐธรรมนูญให้มีเนื้อหาสาระอย่างไร นั้น ควรที่จะศึกษาเจตนารมณ์ในการบัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษา การดำเนินการของสภาที่ปรึกษา ปัญหาในการดำเนินการตามกฎหมาย ข้อเสนอในการบัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในรัฐธรรมนูญ และข้อพิจารณาเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในร่างรัฐธรรมนูญ

ศึกษาเจตนารมณ์ในการบัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในรัฐธรรมนูญฯ 2540

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

ก่อนที่จะพิจารณาว่าควรจะมีบัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษา หรือไม่ และหากควรจะมีบัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษา ในรัฐธรรมนูญ ควรจะมีบัญญัติอย่างไร นั้น ควรที่จะทำการศึกษาที่มาในการบัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษา ในรัฐธรรมนูญ 2540 ประกอบการพิจารณาด้วย

1 ความคิดเห็นในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สรุปได้ดังนี้³

(1) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากจะเป็นการบัญญัติแนวทางกว้างๆ ไม่มีผลบังคับอะไรมากนัก และมีความซ้ำซ้อนกับรายละเอียดที่อยู่ในนโยบายของรัฐบาลที่ประกาศหรือที่แถลงโดยรัฐบาลนั้นที่ครอบคลุมทั้งหมดทุกประเด็น

(2) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการศึกษาทำความเข้าใจรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับ ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกว่า มีหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และที่สำคัญ คือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ถือเป็นอุดมการณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นอุดมการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีเป้าหมายร่วมกันอย่างไร และแนวทางนำไปสู่เป้าหมายร่วมกันนั้นจะดำเนินการอย่างไร

2 ความคิดเห็นในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสภาที่ปรึกษา สรุปได้ดังนี้⁴

(1) สภาที่ปรึกษา เป็นกลไกใหม่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ เป็นกระบอกที่สะท้อนความคิดเห็นจากภาคประชาชนต่อการกำหนดแผน และการนำเสนอปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อรัฐบาล ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ (หมวด 5) หรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือ เพื่อให้หมวด 5 มีสภาพการบังคับใช้ โดยให้มีการติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีความเห็นว่า ไม่ควรให้มีสภาที่ปรึกษา เนื่องจากจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อน กับบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอาจจะทำให้เกิดปัญหาสร้างความสับสนต่อการบริหารประเทศของรัฐบาลได้

(2) หน้าที่ในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา ไม่ควรรวมเรื่องการเมืองไปด้วย เนื่องจากจะทำให้สภาที่ปรึกษา เข้ามามีหน้าที่กว้างและเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้ จึงมีความเห็นให้สภาที่ปรึกษา ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในเรื่องที่เป็นปัญหาเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น ทั้งนี้ การให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา จะไม่มีผลทางกฎหมายที่จะบังคับให้รัฐบาลดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (www.kpi.ac.th : 2547) และพรรณราย ชันธิกิจ. บทบาทและหน้าที่ขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2548. หน้า 141 – 142.

⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (www.kpi.ac.th : 2547) และพรรณราย ชันธิกิจ. บทบาทและหน้าที่ขององค์กรสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2548. หน้า 155 – 156.

(3) กรณีการให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายกำหนดก่อนการประกาศใช้นั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ตามทฤษฎีความจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs Theory) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาแผนดังกล่าวดำเนินการโดยกลุ่มテクノแครต (Technocrat) ทำให้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยรวม แต่อย่างไรก็ตาม ความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ต้องไม่มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาแต่อย่างใด แต่ความเห็นนั้นอาจจะมีผลหรือมีน้ำหนักในการการเมืองหรือจูงใจ ให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภานำไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดได้

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁵

1 บทบาทหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทบาทหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 89 กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาฯ

“มาตรา 89 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้

องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบาทหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543

(1) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามมาตรา 10 (1)

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547

(1.1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีสั่งเรื่องที่จะกระทบถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนรวม สมควรได้รับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายในเรื่องนั้น ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาให้คำปรึกษาเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 12 และ 14 – 15

(1.2) กรณีที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอาจพิจารณาศึกษาเรื่องที่เห็นว่าสมควรกำหนดเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อจัดทำรายงานเป็นข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีได้ ตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง

(2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดก่อนพิจารณาประกาศใช้ ตามมาตรา 10 (2)

(3) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาจพิจารณาศึกษาเพื่อจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อเผยแพร่เป็นการทั่วไปก็ได้ ตามมาตรา 13 วรรคสอง

สืบเนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว สภาที่ปรึกษาฯ จึงให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยได้ทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานการพัฒนาระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยใน 4 ด้านคือ

(1) เป็นองค์กรที่จะสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนจากทุกกลุ่มอาชีพของประเทศซึ่งจะทำให้รัฐและองค์กรของรัฐได้รับทราบปัญหาต่าง ๆ อย่างแท้จริง เพื่อจะนำไปแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง

(2) เป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะและให้ความเห็นในการกำหนดนโยบายและแผนของรัฐบาล

(3) เป็นการเชื่อมโยงความร่วมมือของประชาชนในการพัฒนาระดับต่าง ๆ อย่างเป็นทางการตามกฎหมายอย่างเป็นทางการถาวร และเป็นระบบมากที่สุด และสามารถตรวจสอบทางอ้อมการใช้อำนาจของรัฐได้ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

(4) เป็นกลไกที่จะช่วยลดความขัดแย้งในสังคมได้ด้วยสันติวิธี ซึ่งสภาที่ปรึกษาฯ จะมีความเป็นกลางที่ปลอดจากอิทธิพลของการเมืองและการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

2 องค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ มาตรา 5 และบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้สภาที่ปรึกษาฯ ประกอบด้วยสมาชิก 99 คน ซึ่งเป็นตัวแทนจากกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ 50 คน และกลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ 49 คน ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ โดยกระบวนการสรรหาและการได้มาซึ่งสมาชิกฯ ต้องคำนึงถึงการกระจายบุคคลตามภาค อาชีพ เพศ ขนาดของกิจการ และสมาชิกฯ ในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒินั้น ต้องเป็นบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีภูมิปัญญาอย่างแท้จริง

3 การได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา มาตรา 6 กำหนดให้การสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา จำนวน 21 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธาน และเลขาธิการสภาที่ปรึกษา เป็นเลขานุการโดยตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาสมาชิก การตรวจสอบคุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิก และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อช่วยดำเนินการจำนวน 6 คณะตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกระบวนการสรรหาสมาชิก ได้ดำเนินการเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(2) คณะอนุกรรมการฯ จำนวน 6 คณะ ๆ ละ 12 คน ซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นผู้ดำเนินการหรือมีความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการดำเนินงาน โดยเป็นผู้แทนจากภาคราชการ สถาบันการศึกษา สถาบันภาคการผลิต สหภาพแรงงาน องค์กรภาคเอกชนและสื่อมวลชน กลุ่มละ 2 คน มีหน้าที่เสนอชื่อองค์กรผู้มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภาที่ปรึกษา และการคัดเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่า 3 เท่าของจำนวนสมาชิก ที่พึงมีได้ตามที่กำหนดสำหรับกลุ่มนั้น ๆ ตลอดจนดำเนินงานตามกระบวนการสรรหาสมาชิกให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(3) ให้บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้คัดเลือกไว้เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 เท่าของจำนวนสมาชิกสภาที่ปรึกษา ที่พึงมีได้ตามที่กำหนดสำหรับกลุ่มนั้น ๆ มาประชุมและทำการคัดเลือกกันเองให้ได้สมาชิก ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

จากนั้นให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้ประกาศรายชื่อสมาชิก ในราชกิจจานุเบกษา⁶

4 การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษา มีองค์ประกอบที่มีความหลากหลายทั้งในด้านอาชีพ กิจกรรม ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ชีวิต และมีขอบเขตบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจและสังคม เป็นเรื่องที่ยากมาก การดำเนินการของสภาที่ปรึกษา จึงมีกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการที่ค่อนข้างจะยุ่งยากและมีความซับซ้อน ซึ่งจะต้องสร้างดุลยภาพหรือหาข้อยุติท่ามกลางความหลากหลายให้ได้

สภาที่ปรึกษา ชุดแรก ดำเนินการโดยมีการประชุมสภาที่ปรึกษา เป็นประจำเดือนละ 2 ครั้ง โดยที่พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา มาตรา 21 กำหนดให้การประชุมสภาที่ปรึกษา ต้องจัดให้มีขึ้นอย่าง

⁶ ศึกษาเพิ่มเติมจากรายงานการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่สอง ในสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานประจำปี 2548 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน) 2549.

น้อยปีละ 2 ครั้ง นอกจากนั้น ยังได้แต่งตั้งคณะทำงานตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา มาตรา 11 โดยมีคณะทำงานประจำ 13 คณะ และคณะทำงานเฉพาะกิจอีกประมาณ 68 คณะ โดยที่คณะทำงานประจำและคณะทำงานเฉพาะกิจมีการประชุมเดือนละไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง

การดำเนินการงานของสภาที่ปรึกษา ชุดที่สอง มีการประชุมสภาที่ปรึกษา เป็นประจำ เดือนละ 2 ครั้ง มีการแต่งตั้งคณะทำงานประจำ จำนวน 12 คณะ เพื่อให้ดำเนินการให้มีการประมวลเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 และแผนอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะทำงาน โดยให้มีการประสานความร่วมมือกับคณะทำงานและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ดำเนินการให้มีการสำรวจข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาและการรับฟังความเห็น ตลอดจนข้อร้องเรียนของประชาชน หรือเครือข่ายภาคประชาชน แล้วนำมาจัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนของเรื่องที่จะนำมาพิจารณาโดยคำนึงถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมของสภาที่ปรึกษา เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ประมวลข้อเท็จจริงและความเห็นของประชาชนหรือเครือข่ายภาคประชาชน ตลอดจนข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้ววิเคราะห์ สังเคราะห์ และให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะอย่างสร้างสรรค์ เพื่อนำเสนอต่อสภาที่ปรึกษา ต่อไป และจัดทำรายงานสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องและผลการดำเนินงานของคณะทำงานประจำปี เพื่อนำไปประกอบการจัดทำรายงานสถานการณ์ ผลการดำเนินงาน และยุทธศาสตร์ของสภาที่ปรึกษา โดยรวมต่อไป นอกจากนั้น ยังมีการแต่งตั้งคณะทำงานสนับสนุนอีก 4 คณะ รวมทั้งมีการแต่งตั้งคณะทำงานเกี่ยวเนื่องและคณะทำงานเฉพาะกิจมากกว่า 20 คณะ เพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์กรณีปัญหาสำคัญ ๆ ซึ่งมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับคณะทำงานหลายคณะ หรือเพื่อความจำเป็นเร่งด่วนต่าง ๆ โดยคณะทำงานเกี่ยวเนื่องและคณะทำงานเฉพาะกิจ โดยทุกคณะทำงานจะมีการประชุมเป็นประจำเดือนละ 2 ครั้ง และมีแนวทางการดำเนินงานเช่นเดียวกับคณะทำงานประจำ⁷

การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษา ชุดที่สอง จึงค่อนข้างจะใกล้เคียงกับของสภาที่ปรึกษา ชุดแรก แต่สภาที่ปรึกษา ชุดที่สอง จะเน้นการจัดกิจกรรมทางวิชาการเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและปัญหาของบ้านเมือง เนื่องจากเป็นช่วงที่บ้านเมืองค่อนข้างสับสน นอกจากนั้น ยังให้ความสำคัญกับการส่งเสริมเครือข่ายและประสานงานร่วมกับเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสาธารณะและช่วยลดความขัดแย้งร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่กว้างขวางยิ่งขึ้น มีผลงานหรือกิจกรรมเพื่อสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและปัญหาของบ้านเมือง และจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เป็นที่ประจักษ์ต่อสังคมไทย

ทั้งนี้ สภาที่ปรึกษา มิใช่มุ่งสร้างสถาบันเพื่อการศึกษาวิจัย เช่นเดียวกับ TDRI สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

⁷ สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรสะท้อนปัญหา ... จากประชาสู่รัฐ**. กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2549.

ซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษา ก็มีได้ประกอบด้วยนักวิชาการจากสาขาวิชาต่าง ๆ แต่มาจากการหลากหลายของทุกภาคส่วน การศึกษาวิจัยของสภาที่ปรึกษา จะมีแนวทางการต่อยอดจากการศึกษาวิจัยพื้นฐานของหน่วยงานต่าง ๆ หรือการศึกษาวิจัยเชิงนโยบายหรือการศึกษาวิจัยแบบมีส่วนร่วมโดยมุ่งรวบรวมประสบการณ์ของผู้ประกอบวิชาชีพสาขาต่าง ๆ มาประกอบกับการศึกษาวิจัย เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สอดคล้องกับการปฏิบัติที่มีประสิทธิผล สภาที่ปรึกษา จึงได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานในลักษณะที่เป็น “องค์กรแห่งภูมิปัญญา” หรือเป็น “คลังสมองของประเทศ” โดยยึดหลักวิชาการอย่างเป็นระบบและยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางและทั่วถึง เพื่อการสะท้อนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและต่อเนื่อง พร้อมกับส่งเสริมและเผยแพร่คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้สามารถใช้เป็นเอกสารหรือข้อมูลทั้งทางวิชาการและทางปฏิบัติสำหรับคณะรัฐมนตรี รัฐสภา รวมถึงตลอดถึงภาคเอกชน และประชาชน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนต่อไป

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการของสภาที่ปรึกษา

เนื่องจากสภาที่ปรึกษา เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากแนวคิดตามหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และมีเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและตรวจสอบการทำงานของรัฐ ให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ด้วยเหตุผลดังกล่าว การดำเนินการของสภาที่ปรึกษา จึงให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะนั้นเอง จะมีผลต่อนัก และการได้รับการยอมรับจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้น เมื่อสภาที่ปรึกษา มีความเห็นที่จะให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี หรือเมื่อรัฐบาลขอคำปรึกษากรณีใด ๆ จากสภาที่ปรึกษา สภาที่ปรึกษา ก็จะให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนแล้ว จึงจัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยนำเทคนิคการมีส่วนร่วมวิธีการใดวิธีการหนึ่ง หรือนำหลายวิธีการมาประยุกต์ใช้ร่วมกัน ได้แก่ การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion – FGD) การประชุม การร่วมรับฟังความเห็น และการประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชาพิจารณ์ (Public hearing) ประชาปรึกษา (Public consultation) สานเสวนา (Dialogue) โทรศัพท์สายด่วน สืออิเล็กทรอนิกส์ หรือ Web Site และการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยการรับฟังประชุมหรือการแถลงข่าว

การดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา มาตรา 17 ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาที่ปรึกษา ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะ หรือให้ความเห็นเพื่อเสนอต่อสภาที่ปรึกษา และเปิดเผยเหตุผลให้สาธารณชนทราบด้วย

ต่อมาเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา และให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามขั้นตอนที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ ซึ่งได้กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับสำนักเลขาธิการ

คณะกรรมการดำเนินการตั้งแต่เริ่มแรกรับเรื่องจากสภาที่ปรึกษาฯ จนถึงขั้นตอนสุดท้าย คือ ขั้นตอนการเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบ ดังนี้

(1) ให้สภาที่ปรึกษาฯ ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะหรือให้ความเห็นมาที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการ

(2) เมื่อได้รับเรื่องจากสภาที่ปรึกษาฯ ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะ หรือให้ความเห็นมาเพื่อดำเนินการแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะกรรมการตรวจสอบเนื้อหาของเรื่องว่า เป็นคำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะ หรือความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับเรื่องใดและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใด และนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบให้พิจารณามอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3) เมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะกรรมการดำเนินการ ดังนี้

(3.1) กรณีมีหน่วยงานเดียวเป็นเจ้าของเรื่อง ให้สำนักเลขาธิการคณะกรรมการแจ้งคำสั่งนายกรัฐมนตรีให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องให้จัดทำความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการ (ฉบับสมบูรณ์) และสรุปย่อตามรูปแบบที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการกำหนดด้วย (เพื่อเตรียมไว้เผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์) และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแจ้งความเห็นตามปกติ แล้วส่งมาที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนการนำเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการต่อไป

(3.2) กรณีมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ให้สำนักเลขาธิการคณะกรรมการแจ้งคำสั่งนายกรัฐมนตรีให้หน่วยงานหลักไปจัดประชุมร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการ (ฉบับสมบูรณ์) และสรุปย่อตามรูปแบบที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการกำหนดด้วย (เพื่อเตรียมไว้เผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์) แล้วส่งมาที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนการนำเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการต่อไป

(4) เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามข้อ (3.1) และ (3.2) แจ้งความเห็นและผลการดำเนินการมาแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะกรรมการ (สำนัก / กอง เข้าของเรื่อง) ดำเนินการดังนี้

(4.1) จัดทำบันทึกเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะกรรมการ (คณะที่เกี่ยวข้อง) หรือเสนอคณะกรรมการเพื่อรับทราบการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะ หรือความเห็นของสภาที่เกี่ยวข้อง และรับทราบความเห็น ผลการพิจารณาและผลการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ

(4.2) ยืนยันมติคณะกรรมการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

(4.3) จัดทำความเห็น และผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของหน่วยงานตามที่คณะกรรมการมีมติตามรูปแบบที่กำหนดแล้วเสนอต่อประธานสภาที่ปรึกษาฯ และแสดงความคิดเห็น
ช
อ
บ
ค
ณ
ในนามคณะกรรมการ โดยให้เลขาธิการคณะกรรมการลงนามถึงเลขาธิการสภาที่ปรึกษาฯ

(4.4) เปิดเผยแพร่ผลให้สาธารณชนทราบ

(5) สำหรับขั้นตอนการเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สำนัก / กอง เจ้าของเรื่อง) ในนามคณะรัฐมนตรี จัดทำความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของหน่วยงานตามรูปแบบที่กำหนด แล้วประกาศเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวทางเว็บไซต์ (web site) ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (www.cabinet.thaigov.go.th) ตามรูปแบบที่กำหนดและเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (www.thaigov.go.th) โดยวิธีการเชื่อมโยงเว็บไซต์และหากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้หน่วยงานรับไปดำเนินการ ให้หน่วยงานเผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์ของหน่วยงานด้วย (รูปแบบการเผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์)⁸

ผลประโยชน์หรือค่าใช้จ่ายของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ด้วยเจตนารมณ์ในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษา เพื่อให้ผู้ที่ประสบความสำเร็จในแวดวงของตนแล้ว อาสามาทำงานด้วยจิตใจสาธารณะเป็นสำคัญ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา มาตรา 24 จึงกำหนดให้สมาชิกสภาที่ปรึกษา ได้รับเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาโดยได้รับเบี้ยประชุมแบบเหมาจ่ายรายเดือน⁹ และมีได้มีข้อห้ามในการประกอบอาชีพอื่น จึงมิใช่ถือว่า เป็นการปฏิบัติงานเต็มเวลา ซึ่งตามหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ ค่าตอบแทนในรูปของเบี้ยประชุมเป็นการใช้จ่ายเงินในงบดำเนินการ หมวดค่าตอบแทนซึ่งหมายถึง เงินที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้ที่ปฏิบัติงานให้ทางราชการรูปแบบหนึ่ง สมาชิกสภาที่ปรึกษา จึงเสมือนกับคณะบุคคลที่เข้ามาช่วยงานราชการที่มาจากภาคประชาชน

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ... หน่วยงานสนับสนุน

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา มาตรา 27 กำหนดให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเป็นหน่วยงานสนับสนุนการทำงานของสภาที่ปรึกษา มีหน้าที่ (1) สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์เรื่องที่จะต้องเสนอให้สภาที่ปรึกษา พิจารณา (2) รับผิดชอบงานธุรการของสภาที่ปรึกษา (3) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษา เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (4) เป็นหน่วยงานทางวิชาการให้แก่สภาที่ปรึกษา (5) ดำเนินการต่าง ๆ ในการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษา และ (6) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่สภาที่ปรึกษา มอบหมาย ทั้งนี้ ให้เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานสภาที่ปรึกษา ภายใต้การกำกับดูแลของประธานสภาที่ปรึกษา

ต่อมาพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 มาตรา 27/2 กำหนดให้สำนักงานสภาที่ปรึกษา เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงตาม

⁸ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2546

⁹ พระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2545

กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โดยให้มีฐานะเป็นกรมอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีเลขาธิการสภาที่ปรึกษา เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และมาตรา 27/1 กำหนดให้ประธานสภาที่มีอำนาจกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และวางระเบียบการปฏิบัติงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษา ในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติงานให้กับสภาที่ปรึกษา ตามที่กฎหมายกำหนด และให้ประธานสภาที่ปรึกษา มีอำนาจสั่งให้สำนักงานสภาที่ปรึกษา ชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน ปฏิบัติงานหรือยับยั้งการกระทำของสำนักงานสภาที่ปรึกษา ในส่วนที่ขัดแย้งกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษา ได้

5 ผลการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผลการดำเนินงานของ สภาที่ปรึกษา ชุดแรก ได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 10 (1) จำนวน 108 เรื่อง ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ตามมาตรา 10 (2) จำนวน 1 เรื่อง และคณะรัฐมนตรีขอคำปรึกษา ตามมาตรา 12 จำนวน 1 เรื่อง รวมทั้งสิ้น 110 เรื่อง¹⁰

สำหรับสภาที่ปรึกษา ชุดปัจจุบัน เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 รวมทั้งสิ้น 25 เรื่อง¹¹

ปัญหาบางประการอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

สภาที่ปรึกษา เป็นองค์กรใหม่ เป็นที่มีบทบาทหน้าที่ องค์ประกอบ ที่มา และการดำเนินการ ไม่เหมือนองค์กรใด ๆ การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษา จึงย่อมประสบปัญหาบ้าง โดยเฉพาะปัญหาอันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสภาที่ปรึกษา ตามที่กฎหมายกำหนด

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 89 ได้บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ (หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษา มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนพิจารณาประกาศใช้ เป็นการกำหนดขอบเขตการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่กว้างมาก เนื่องจากสามารถตีความปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมที่สภาที่ปรึกษา ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะครอบคลุมถึงปัญหาต่างๆ ของประเทศได้ทั้งหมด และสามารถเชื่อมโยงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ให้มีผลกระทบที่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมได้ โดยที่พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ

¹⁰ ศึกษาเพิ่มเติมจากหนังสือ ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ 1 (พ.ศ. 2544 - 2548). กรุงเทพฯ : ม.ป.พ., 2548.

¹¹ http://www2.nesac.go.th/nesac/th/opinion/opinion_list.php?myMenu=2

และสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ก็ได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษา ให้ชัดเจนมากขึ้น การบัญญัติบทบาทและหน้าที่แบบกว้างๆ แต่ไม่ชัดเจนดังกล่าวนั้น ทำให้การพิจารณาว่า จะให้ความเห็น และข้อเสนอแนะหรือการแสดงบทบาทใดๆ ต่อกรณีใดหรือไม่ อย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของสภาที่ปรึกษา อาทิ กรณีที่สภาที่ปรึกษา ได้ใช้ดุลพินิจตีความให้ครอบคลุมไปถึงการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งได้จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไปหลายฉบับแล้ว

สำหรับการให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนอื่นตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ยังไม่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับแผนอื่นที่จะให้สภาที่ปรึกษา พิจารณาให้ความเห็นก่อนการพิจารณาประกาศใช้ ทำให้เกิดความสับสนว่า การให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนอื่นนั้น สภาที่ปรึกษา สามารถดำเนินการได้หรือไม่ ในเมื่อยังไม่มีการกฎหมายกำหนด

นอกจากนั้น บทบาทและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษา ตามที่กฎหมายบัญญัติ ยังขาดความชัดเจน เนื่องจากการบัญญัติว่า **“เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้”** ทำให้หลายคนมีแนวคิดว่า

สภาที่ปรึกษา เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการดำเนินการของรัฐให้เป็นไปตามหมวด 5 ด้วยแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่รัฐบาลแต่ละชุดพึงยึดเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นกรอบทิศทางการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ที่รัฐบาลพึงกระทำให้ครบถ้วนทุกประการ ดังนั้น การติดตามและตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ หรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จึงเป็นบทบาทและภาระหน้าที่ของสภาที่ปรึกษา ด้วย แต่รัฐธรรมนูญ 2540 มิได้บัญญัติให้ชัดเจนว่า สภาที่ปรึกษา จะดำเนินการอย่างไรที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรืออาจจะหมายความว่า การจัดตั้งสภาที่ปรึกษา เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ก่อนพิจารณาประกาศใช้นั้น ถือเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว

(2) ปัญหาการดำเนินการเกี่ยวกับความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

การดำเนินการเกี่ยวกับความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา นั้น ซึ่งได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางการดำเนินการเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สำนัก / กอง เจ้าของเรื่อง) ในนามคณะรัฐมนตรี จัดทำความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของหน่วยงานตามรูปแบบที่กำหนด แล้วประกาศเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวทางเว็บไซต์ (web site) ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามรูปแบบที่

กำหนดและเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการเชื่อมโยงเว็บไซต์ (web site) และหากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้หน่วยงานรับไปดำเนินการ ให้หน่วยงานเผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์

หน่วยงานด้วยนั้น เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่า อาจมีข้อจำกัดทางด้านเทคนิคหรือด้านอิเล็กทรอนิกส์ และการจัดลำดับความสำคัญของข้อมูลอื่นที่จะต้องเผยแพร่ในทางเว็บไซต์ (web site) ด้วย จึงทำให้ไม่สามารถเก็บความเห็นและข้อเสนอแนะที่เผยแพร่ทางเว็บไซต์ (web site) ไว้ได้ตลอด

นอกจากนั้น การเผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์ (web site) ดังกล่าวนั้น มีข้อจำกัดในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลที่ประชาชนบางกลุ่ม อาจจะไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ รวมทั้งการพัฒนาสาธารณูปโภคเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล (web site) ยังไม่ทั่วถึงทั่วประเทศ จึงเห็นควรที่จะแก้ไขให้การเปิดเผยความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ มีประสิทธิภาพและมีความหลากหลาย เพื่อเป็นหลักฐานทางราชการที่ได้รับการยอมรับมากกว่า และสามารถสืบค้นได้โดยทั่วไป

(3) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตลอดระยะเวลาการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาฯ ได้มีความเข้าใจไม่ตรงกันเกี่ยวกับสถานะของสภาที่ปรึกษาฯ ว่า มีสถานะเป็นองค์กรอิสระหรือไม่ บางฝ่ายก็เห็นว่า สภาที่ปรึกษาฯ เป็น “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่บางฝ่ายก็เห็นว่าเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ความเข้าใจไม่ตรงกันนั้นยังคงเป็นปัญหาที่ไม่มีข้อยุติ

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาความเข้าใจว่า การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ มีความซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และปัญหาโครงสร้างองค์กรสภาที่ปรึกษาฯ สืบเนื่องจากสภาที่ปรึกษาฯ มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานสนับสนุน ภายใต้การกำกับของประธานสภาที่ปรึกษาฯ ทำให้มีการตั้งข้อสังเกตว่า จะทำให้การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาฯ ไม่เป็นอิสระ และขาดความคล่องตัว

ข้อเสนอในการบัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในรัฐธรรมนูญ

ในพิชญานายกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบทบัญญัติว่าด้วยสภาที่ปรึกษาฯ รัฐธรรมนูญ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้¹²

¹² เอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง “แนวคิดและประเด็นสำคัญเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (กุมภาพันธ์ 2550)

(1) ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยสภาที่ปรึกษา ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการดำเนินการของสภาที่ปรึกษา มีกฎหมายรองรับอีกชั้นหนึ่งแล้ว และ หากมีการล้มล้างรัฐธรรมนูญก็จะมีผลกระทบถึงการดำรงอยู่ของสภาที่ปรึกษา

(2) ควรเพิ่มหน้าที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นทางการเมือง

(3) ควรยังคงสถานภาพและบทบาทของสภาที่ปรึกษา ไว้ในรัฐธรรมนูญในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เช่นเดิม และมีหน้าที่ตามที่ได้เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ 2540 มาตรา 89 หรือ

(4) ยังมีบทบัญญัติว่าด้วยสภาที่ปรึกษา ไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยคงหน้าที่เดิมในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งแผนพัฒนาฯ ต่อคณะรัฐมนตรีไว้ และเพิ่มหน้าที่ดังนี้

“ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาวตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาจเสนอความคิดเห็นต่อสภาทั้งสองในเรื่องดังกล่าวได้”

(5) ควรบัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษา พร้อมหน้าที่ไว้ในหมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับองค์กรอิสระอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯลฯ โดยอาจเพิ่มหน้าที่ตามข้อ (4)

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในร่างรัฐธรรมนูญ

จากการติดตามการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษา คณะกรรมการฯ ได้กำหนดให้สภาที่ปรึกษา อยู่ในหมวด 11 ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการเลือกตั้ง) และองค์กรอื่นต่างรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)¹³

บทบัญญัติว่าด้วยสภาที่ปรึกษา อยู่ในหมวด 11 ส่วนที่ 2 มาตรา 270 ความว่า

“มาตรา 270 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งให้ความเห็นในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้

องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

¹³ เอกสารประกอบการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2550

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยสภาที่ปรึกษา ได้ย้ายหมวดมาอยู่หมวดว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้อยู่ในส่วนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และไม่มีถ้อยคำ “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” รวมทั้งได้มีการเพิ่มหน้าที่ของสภาที่ปรึกษา ในการให้ความเห็นในการตรากฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมด้วยนั้น มีข้อพิจารณาดังนี้

(1) “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” กับ “องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ” มีความหมายอย่างไร มีความแตกต่างกันหรือไม่ และมีนัยสำคัญอย่างไร หรือไม่

(2) การเพิ่มหน้าที่ให้สภาที่ปรึกษา มีหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมนั้น คำว่า “กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม” นั้น กว้างมาก นอกจากนั้น กฎหมายทุกฉบับมีผลต่อเศรษฐกิจและสังคมด้วย ดังนั้น ควรที่จะมีการกำหนดขอบเขตหน้าที่และการดำเนินการในการให้ความเห็นในการตรากฎหมายให้ชัดเจนในกฎหมายที่จะบัญญัติภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ แนวคิดในการเพิ่มหน้าที่ในการให้ความเห็นในการตรากฎหมายนั้น สอดคล้องกับหน้าที่ของสภาเศรษฐกิจและสังคม สาธารณรัฐฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ. 1958) ที่กำหนดให้สภาเศรษฐกิจและสังคม มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายได้ดังนี้ “ในกรณีที่รัฐบาลร้องขอ สภาเศรษฐกิจและสังคม ต้องให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างบัญญัติ ร่างรัฐกำหนด หรือร่างรัฐกฤษฎีกา รวมทั้งร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาที่ได้เสนอต่อสภาเศรษฐกิจและสังคม และสมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคมคนหนึ่งคนใดอาจได้รับการมอบหมายจากสภาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อไปชี้แจงต่อที่ประชุมของสภาใดสภาหนึ่งต่อความเห็นของสภาเศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อร่างรัฐบัญญัติหรือร่างกฎหมายที่ได้เสนอต่อสภาเศรษฐกิจและสังคม”¹⁴

บทสรุป

“สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” เป็นองค์กรใหม่ที่มีลักษณะพิเศษทั้งในด้านบทบาทหน้าที่ องค์กรประกอบ ที่มา และการดำเนินการ แตกต่างจากองค์กรอื่น ๆ โดยที่สภาที่ปรึกษา เป็นกลไกหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มุ่งเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกๆ กระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ ในรูปแบบของการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีที่ไม่มีบทบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา

สภาที่ปรึกษา ได้ปฏิบัติภารกิจตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยจัดทำคำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่อง การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษา ปรากฏต่อสาธารณชนจนเป็นที่รู้จักของประชาชน และที่สำคัญยิ่ง สภาที่ปรึกษา เป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญฯ 2540 ที่ไม่

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ.1958) มาตรา 69 ในรายงานการเดินทางปฏิบัติการกิจด้านวิเทศสัมพันธ์ คณะสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศเบลเยียม ระหว่างวันที่ 11 – 20 พฤษภาคม 2549 (<http://www2.nesac.go.th/France/>, 2550)

ปรากฏว่าการดำเนินการของสภาที่ปรึกษา มีการแทรกแซงจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือมีผลประโยชน์จากกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด

ดังนั้น ในการยกย่องรัฐธรรมนูญ จึงควรพิจารณาถึงการดำเนินการของสภาที่ปรึกษา ที่ผ่านมามีได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมหรือไม่ สมควรที่จะนำมาพิจารณาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากมีบทบัญญัติว่าด้วยสภาที่ปรึกษา ในรัฐธรรมนูญ ควรจะมีเนื้อหาสาระอย่างไร และควรจะมีการเพิ่มหน้าที่ให้กับสภาที่ปรึกษา หรือไม่ เหล่านี้ล้วนแต่จะมีผลต่อการดำเนินการของสภาที่ปรึกษา

ทั้งนี้ ต้องทำความเข้าใจว่า สภาที่ปรึกษา เป็นองค์กรใหม่และมีลักษณะพิเศษที่ยากแก่การเข้าใจในสังคมไทย แต่สภาที่ปรึกษา ก็ได้ปฏิบัติภารกิจสำคัญ ๆ จนเป็นที่ยอมรับในสังคมไทยค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตการณ์บ้านเมือง สภาที่ปรึกษา ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สะท้อนปัญหาของประชาชน และมีฐานที่มาจากภาคประชาชน ก็ได้พยายามที่มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาบ้านเมือง

สภาที่ปรึกษา จึงเป็นกลไกการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล และเป็นองค์กรสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากประชาชนสู่คณะรัฐมนตรี ในการดำเนินการของสภาที่ปรึกษา ได้เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมจำนวนมาก นำไปสู่การให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีที่มีฐานที่มาจากประชาชน ทำให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น และรัฐบาลมีข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจกำหนดนโยบายหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

บทบัญญัติว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงควรที่จะยังคงดำรงอยู่ในรัฐธรรมนูญ แต่ควรจะมีเนื้อหาสาระเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการ และแก้ไขปัญหาคำถามเข้าใจเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาไม่ตรงกัน รวมถึงอาจจะเพิ่มบทบาทหน้าที่ของสภาที่ปรึกษา ให้ครอบคลุมถึงการให้ความเห็นในการตรากฎหมายด้วย ก็จะทำให้การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษา สามารถกระทำได้อย่างรอบด้าน ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนใหญ่จะมีส่วนเกี่ยวข้องตามกฎหมายด้วย แต่ทั้งนี้ การเพิ่มบทบาทหน้าที่ของสภาที่ปรึกษา ก็ต้องมีกฎหมายกำหนดแนวทางการดำเนินการและกำหนดขอบเขตของกฎหมายที่อยู่ในหน้าที่การให้ความเห็นของสภาที่ปรึกษา ให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้มีปัญหาในการดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

สำหรับสถานะของสภาที่ปรึกษา ในกรณีที่กำหนดให้สภาที่ปรึกษา เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญนั้น ต้องมีความชัดเจนว่า สภาที่ปรึกษา มีความแตกต่างจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างไรด้วย มิฉะนั้น อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการทำความเข้าใจที่นำไปสู่ข้อสงสัยในวงวิชาการ และมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการต่อไป