



การตัดสินใจในรูปคณะกรรมการภาครัฐ

วิษณุ เครืองาม^๑

บทคัดย่อ

ทุกวันนี้ ระบบการทำงานในรูปของคณะกรรมการเป็นที่นิยมแพร่หลายกว่าการตัดสินใจโดยบุคคลเพียงคนเดียว อย่างไรก็ตาม ระบบการทำงานในรูปของคณะกรรมการประกอบด้วยหลายส่วนซึ่งพึงระมัดระวัง เช่น องค์ประกอบของที่ประชุม องค์ประชุม การลงมติ การมีผลประโยชน์ทับซ้อนกัน และการปฏิบัติตามกฎกติกาของการประชุม ในหลายประเทศถึงกับมีกฎหมายพิเศษว่าด้วยการประชุมเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าหลักนิติธรรมหรือหลักธรรมาภิบาลได้นำมาใช้ในการประชุม ในประเทศไทย มีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำวินิจฉัยศาลปกครอง และคำตอบข้อหารือจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหลักเกี่ยวกับการทำงานในรูปของคณะกรรมการภาครัฐ

คำสำคัญ : การประชุม, ธรรมาภิบาล, องค์ประกอบ, องค์ประชุม

ข้อพิจารณาเบื้องต้น

การทำงานในรูปของคณะกรรมการ (committee system) เป็นที่นิยมมากในปัจจุบัน เพราะนอกจากจะสามารถระดมความคิดจากหลายคนเพื่อให้เกิดความละเอียดรอบคอบ ความถูกต้อง ความหลากหลายองค์ความรู้ ทำนอง “หลายหัวดีกว่าหัวเดียว” แล้ว ยังสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย แต่จุดอ่อนของการทำงานในรูปคณะกรรมการก็มีอยู่เช่นกัน เพราะเมื่อเป็นคณะกรรมการก็จะมีลักษณะเป็นองค์กร ต้องมีการประชุมซึ่งอาจเกิดปัญหาความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ปัญหาความล่าช้าในการใช้เวลาระดมความคิดว่าจะ “ตกลง” และตัดสินใจจนกลายเป็นมติ ปัญหาการไม่ครบองค์ประชุม ปัญหา “พวกมากลากไป” “เผด็จการโดยเสียงข้างมาก”

^๑ ภาควิชาการศึกษานโยบายสาธารณะและการเมือง



วารสารราชบัณฑิตยสถาน

ปีที่ ๓๘ ฉบับที่ ๒ เม.ย.-มิ.ย. ๒๕๕๖

วิชญ์ เครืองาม

๑๕

“มากหมอมากความ” หรือ “ชักใบให้เรือเสีย” จนอาจออกนอกวัตถุประสงค์ ปัญหาความไม่รับผิดชอบของผู้ควรต้องรับผิดชอบ เพราะจะปิดความรับผิดชอบว่าไม่ใช่การตัดสินใจของตนเอง แต่เป็นมติข้างมากของคณะกรรมการซึ่งผู้หนึ่งเองก็อาจไม่เห็นด้วยแต่ต้องจำใจผูกมัดที่จะปฏิบัติตามก็ไม่ได้ ในที่สุด การประชุมหรือมติคณะกรรมการนั้นอาจเสี่ยงต่อการเสียเปล่าเพราะเหตุทาง “เทคนิค” ทางกฎกติกาการยาทบางประการที่ซับซ้อนหรือเปิดช่องให้มีผู้โต้แย้งคัดค้านภายหลังได้ จนต้องย้อนกลับไปตั้งต้นทำใหม่ให้ถูกต้อง หรืออาจต้องเกิดการรับผิดชอบตามกฎหมายตามมาซึ่งล้วนเป็นเรื่องยุ่งยากทั้งสิ้น

คณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลที่ทำงานร่วมกัน ซึ่งอาจเรียกว่า คณะทำงาน คณะกรรมการ คณะกรรมาธิการ คณะมนตรี สภา สมัชชา ที่ประชุม หรืออื่นใดก็ได้ โดยวิธีปฏิบัติแต่เดิมจำเป็นต้องจัดในรูปของ “การเดินทางมาประชุมร่วมกัน ณ เวลาและสถานที่เดียวกัน” แต่ต่อมาเพื่อความสะดวกหรือด้วยเหตุจำเป็นบางประการ และด้วยความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ คณะกรรมการยุคใหม่อาจประชุมด้วยการแจ้งเวียนขอความเห็น การประชุมทางไกลด้วยโทรศัพท์ โทรภาพ อีเมล การใช้สัญญาณสื่อสารโทรคมนาคม ทั้งยังอาจแยกการทำงานเป็นคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน คณะกลั่นกรอง มติคณะกรรมการเองก็อาจเป็นการรับทราบเห็นชอบ อนุญาต อนุมัติ ตั้งข้อสังเกต

การทำงานในรูปของคณะกรรมการ จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่พัฒนามาเป็นลำดับ เพื่อควบคุมการทำงานให้ถูกต้อง เรียบร้อย เป็นธรรม ป้องกันการพิพาทโต้แย้งหรือคัดค้านว่า การประชุมหรือการมีมติไม่ถูกต้อง มีข้อพิพาทแต่เมื่อเป็นคณะกรรมการแล้วจะดำเนินการประการใดก็ได้ การพิจารณากฎเกณฑ์ความถูกต้องเหมาะสมเกี่ยวกับการทำงานในรูปของคณะกรรมการอาจมองได้หลายมิติ เช่น มิติทางธรรมาภิบาล มิติทางรัฐประศาสน์นโยบายและการปกครอง มิติทางกฎหมาย ในที่นี้จะขออธิบายถึงมิติทางกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องของความถูกต้อง การทำได้หรือไม่ได้ เพราะหากการทำงานในรูปคณะกรรมการขัดแย้งหรือไม่เป็นไปตามกฎหมายแล้ว อาจตกเป็นอันเสียเปล่าได้

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานในรูปของคณะกรรมการ

ในต่างประเทศ การทำงานในรูปของคณะกรรมการเป็นเรื่องสำคัญมากจนถึงกับมีหลักกฎหมายรองรับเพื่อป้องกันมิให้ “พวกมากลากไป” “ตามใจฉัน” หรือเกิด “เผด็จการโดยเสียงข้างมาก” ขณะเดียวกันก็พยายามสร้างกติกาเพื่อจัดระเบียบการทำงานของคณะกรรมการให้ถูกต้อง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผลของการประชุมคณะกรรมการหรือมติที่ประชุมเป็นไปอย่างเรียบร้อย เที่ยงธรรม น่าเชื่อถือ ในบางประเทศ เรียกหลักกฎหมายนี้ว่า “กฎหมายว่าด้วย



การประชุม” (law of meeting) บางเรื่องนำไปใช้กับการประชุมในภาคเอกชนได้ เช่น การประชุม คณะกรรมการและผู้ถือหุ้น หุ้นส่วนหรือสมาชิกในห้างหุ้นส่วน บริษัทจำกัด บริษัทมหาชน สมาคม สโมสร มูลนิธิ พรรคการเมือง สมาวิชาชีพ องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ แต่บางเรื่องเป็นกฎเกณฑ์ ของการประชุมในภาครัฐเท่านั้น ซึ่งต้องการความถูกต้องชอบธรรมและเข้มงวดมากกว่าเพราะเป็นการใช้อำนาจรัฐตามหลักกฎหมายมหาชนอันอาจมีผลกระทบต่อสาธารณชนได้

ในประเทศไทยนับแต่ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ได้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีผลใช้บังคับเมื่อพ้น ๑๘๐ วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา) กฎหมายฉบับนี้วางหลักเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองหลายเรื่อง รวมทั้งเรื่องเกี่ยวกับการทำงานในรูปของ คณะกรรมการในภาครัฐ ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการทางปกครองจึงต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบ องค์ประชุม คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามของกรรมการ การคัดค้านกรรมการ มาตรการให้ความเป็นธรรม แก่คู่กรณี วิธีพิจารณาของคณะกรรมการ รูปแบบและผลของการมีมติ การอุทธรณ์ การเพิกถอนคำสั่ง การขอให้พิจารณาใหม่ และการบังคับทางปกครองให้ครบถ้วน

นอกจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปแล้ว หากเป็นกรรมการ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายใดก็ต้องพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายนั้น ๆ ประกอบด้วย เช่น กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการเฉพาะกิจต่าง ๆ กฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมาย องค์การปกครองท้องถิ่น ตลอดจนอนุบัญญัติหรือข้อบังคับว่าด้วยการประชุมที่ออกตามมาอีกชั้นหนึ่ง เป็นต้น

ที่สำคัญคือ การทำงานในรูปของคณะกรรมการภาครัฐเป็นการปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงอาจมีผู้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลยกเลิกเพิกถอนคำสั่งที่เกิดจากมติคณะกรรมการได้ หลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองและศาลต่าง ๆ นำมาใช้อยู่เสมอ จึงเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในเรื่องของ การทำงานในรูปคณะกรรมการภาครัฐด้วยเช่นกัน ได้แก่

๑. หลักความชอบด้วยกฎหมาย (principle of legality) ซึ่งหมายความว่า การทำงาน ในรูปของคณะกรรมการต้องเป็นไปตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด ไม่ข้ามหรือลัดขั้นตอน วิธีการ เงื่อนไข เงื่อนไขเวลา ไม่ล่าเอียงหรืออคติหรือเลือกปฏิบัติ ไม่ทุจริต ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องพิสูจน์ ตนเอง และต้องมีหลักประกันความเป็นธรรมตามสมควร



๒. หลักแห่งอำนาจ (principle of authority) ซึ่งหมายความว่า ผู้พิจารณาหรือคณะกรรมการต้องมีอำนาจ ต้องไม่กระทำเกินขอบอำนาจ และต้องกระทำไปตามขั้นตอนแห่งการใช้อำนาจ

๓. หลักความสมเหตุสมผล (principle of reasonableness) ซึ่งหมายความว่า ผู้พิจารณาหรือคณะกรรมการต้องใช้ดุลพินิจไปในทางที่เหมาะสม สมเหตุสมผล ประกติแล้ว ศาลจะไม่แทรกแซงหรือก้าวก่ายการใช้ดุลพินิจ แต่ถ้าศาลพบว่ากระบวนการใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้อง ผู้พิจารณาขาดคุณสมบัติ ไม่มีอำนาจหน้าที่ มีการทุจริตหรือปราศจากความเที่ยงธรรม และดุลพินิจนั้นไม่สมเหตุสมผล ศาลอาจสั่งเพิกถอนได้

๔. หลักแห่งความสุจริต (principle of good faith) ซึ่งหมายความว่า ศาลจะพิจารณาด้วยว่าผู้พิจารณาหรือคณะกรรมการมีความสุจริตหรือไม่ เพียงใด ในกรณีของศาลปกครอง ความสุจริตหรือไม่สุจริตอาจไม่มีผลมากนัก เพราะผลของคำวินิจฉัยของศาลคือการยกเลิกคำสั่งที่ไม่ชอบนั้น แต่ในกรณีฟ้องให้กรรมการรับผิดทางแพ่งหรือทางอาญา ความสุจริตของคณะกรรมการหรือกรรมการแต่ละคนถือเป็นประเด็นสำคัญในการวินิจฉัยความรับผิด

มติทางกฎหมาย ๑๐ ประการเกี่ยวกับการทำงานในรูปของคณะกรรมการภาครัฐ

ในที่นี้จะขอยกปัญหา ๑๐ ประการที่พบเห็นเสมอในการทำงานในรูปของคณะกรรมการภาครัฐ และเคยเป็นปัญหาฟ้องร้องหรือมีคำวินิจฉัยตอบข้อหารือแล้วมาอธิบายโดยสังเขปดังนี้

๑. การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุม

หลักทั่วไปที่จะคุ้มครองการทำงานในรูปของคณะกรรมการคือ การปฏิบัติตามกฎหมาย แต่แม้จะมีกฎหมายแม่บทไว้แล้ว บ่อยครั้งที่กฎหมายมิได้วางหลักเกี่ยวกับการประชุมไว้ หากให้เป็นไปตามอนุบัญญัติอันได้แก่ ระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมอันเป็นเรื่องของรายละเอียดที่จะกำหนดต่อไปโดยไม่ขัดต่อกฎหมายแม่บท

การปฏิบัติในเรื่องนี้ที่อาจเป็นปัญหาจึงมีหลายรูปแบบได้แก่

(๑) การไม่กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมประหนึ่งว่าจะปล่อยให้ “ว่าง ๆ” “ลอย ๆ” ไว้ ข้อดีคือ อาจทำให้เกิดความคล่องตัว ยืดหยุ่นในการปฏิบัติ แต่ข้อเสียคือ อาจเลื่อนลอยจนหาหลักยึดไม่ได้ และอาจเปลี่ยนไปเปลี่ยนมา มีหลายมาตรฐาน กลายเป็นเรื่องตามอำเภอใจ เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เป็นไปได้สูงที่ศาลโดยเฉพาะศาลปกครองจะใช้เกณฑ์มาตรฐานกลางว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายและหลักข้างต้น เช่น หลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ตามที่ศาลเห็นสมควรมาปรับใช้ซึ่งอาจไม่ตรงต่อความมุ่งหมายของคณะกรรมการและที่ประชุม



(๒) การกำหนดให้มีระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุม โดยกำหนดทุกอย่างไว้ตายตัวชัดเจน ข้อดีคือ ทำให้เกิดความชัดเจน ปรากฏขั้นตอนต่าง ๆ ว่าใคร ทำอะไร ที่ไหน อย่างไร โดยวิธีใด การลงมติจะต้องทำอย่างไร นับคะแนนเสียงอย่างไร ระเบียบหรือข้อบังคับเช่นนี้จึงมักยืดยาว แต่สะดวกต่อการปฏิบัติเพราะปัญหาแทบทั้งหมดจะถูกครอบคลุมไว้แล้ว แต่ข้อเสียคือ เมื่อตราเป็นกฎเกณฑ์ชัดเจนแล้วก็ต้องปฏิบัติตามนั้น การยกเว้นหรือเบี่ยงเบนอาจทำได้ยากหรือเป็นการทำโดยปราศจากอำนาจซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายอีกแบบหนึ่ง

(๓) การกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมไว้หลวม ๆ ข้อดีคือ มีระเบียบหรือข้อบังคับ ขณะเดียวกันก็ยืดหยุ่น ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบังคับใช้และการตีความ แต่ปัญหาอาจเกิดได้ถ้ามีความยืดหยุ่นมากเกินไป เช่น เขียนไว้เพียงสั้น ๆ จนแทบไม่มีกฎเกณฑ์กติกาหรือกรอบใด ๆ ในที่สุด ก็จะได้แย้งคัดค้านหรือตีความแตกต่างกันอยู่นั่นเอง

(๔) การกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุม แต่กำหนดไว้แบบ “ทางสายกลาง” คือ แม้จะชัดเจนแต่มีข้อยกเว้นกำกับไว้ด้วย เช่น “เว้นแต่คณะกรรมการหรือที่ประชุมจะมีมติให้ปฏิบัติเป็นประการอื่น” อันจะทำให้มีโอกาสใช้ดุลพินิจกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ให้ตรงกับรูปเรื่องและความจำเป็นในขณะนั้น ๆ ได้

กรณีศึกษา ก. ข้อบังคับการประชุมมีว่า ให้สรรหาผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีคนใหม่ภายใน ๑๘๐ วันก่อนที่คณบดีคนเดิมจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง แต่ถ้าเป็นการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้สรรหาคณบดีคนใหม่ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง ในกรณีที่คณบดีคนหนึ่งได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีแทนตำแหน่งที่จะว่างลงในอีก ๖ เดือนข้างหน้า ปัญหาว่ามีวาระถือเป็นที่ตำแหน่งคณบดีคนนั้นว่างลงเพราะ “ครบวาระ” หรือ “ก่อนครบวาระ” เพราะในแห่งหนึ่งถือว่า ทุกคนสามารถทราบล่วงหน้าชัดเจนแล้วว่าตำแหน่งคณบดีจะว่างลงเมื่อใด ดังนั้น แทนที่จะรอนคณบดีคนนั้นลาออกเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นอธิการบดี อันถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และจะทำให้ต้องใช้เวลาสรรหาคณบดีคนใหม่ต่อนั้นไปภายใน ๙๐ วัน ซึ่งอาจเกิดปัญหาความไม่เรียบร้อยขึ้นในการรักษาการและการทำงานภายในคณะนั้น ดังนี้ มหาวิทยาลัยจะสรรหาคณบดีคนนั้นไปพลางตั้งแต่บัดนี้โดยที่ตำแหน่งคณบดียังไม่ว่างลง แล้วค่อยเสนอแต่งตั้งให้มีผลต่อเนื่องใกล้เคียงกับการแต่งตั้งคณบดีคนเดิมเป็นอธิการบดี เพื่อจะได้ไม่เกิดช่องว่างยาวนานเกินไปหรือไม่

คำตอบคือไม่ได้เพราะไม่เป็นไปตามข้อบังคับ กรณีนี้เป็นเรื่องตำแหน่งว่างลง “ก่อนครบวาระ” จึงต้องเริ่มการสรรหาภายใน ๙๐ วัน นับจากวันที่ตำแหน่งว่างเพราะอาจเกี่ยวกับการจะมีผู้มีความสมบัติ



วารสารราชบัณฑิตยสถาน

ปีที่ ๓๘ ฉบับที่ ๒ เม.ย.-มิ.ย. ๒๕๕๖

วิชญ์ เครื่องาม

๙๙

ครบถ้วนเพิ่มขึ้นได้ การสรรหาเร็วอาจทำให้บางคนที่มีคุณสมบัติในช่วงเวลานั้นต้องเสียเปรียบ แต่ถ้ากรณีนี้ข้อบังคับไม่กำหนดเวลาไว้ตายตัวหรือเปิดช่องว่างว่า “เว้นแต่สภามหาวิทยาลัยจะมีมติให้ดำเนินการสรรหาภายในเวลาอื่นตามความจำเป็น” ก็จะคล่องตัวขึ้น เช่น อาจสรรหาคนบดเค้นนั้นไปพลางก่อนที่คนบดเค้นจะลาออกเพื่อไปดำรงตำแหน่งอธิการบดีก็ได้

ข. ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีโดยไม่มีบทบัญญัติตั้งในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอื่น ๆ อีกหลายแห่งว่าให้มีการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาให้เป็นไปตามข้อบังคับ ที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยแห่งนั้นจึงพิจารณาแล้วมีมติให้เสนอชื่อ ท. เป็นอธิการบดีทันที โดยไม่มีการสรรหาแต่อย่างใด แต่ความปรากฏว่าก่อนหน้านั้นสภามหาวิทยาลัยได้เคยออกข้อบังคับไว้ก่อนแล้วว่า เมื่อคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอรายชื่อให้สภามหาวิทยาลัยคัดเลือกหรือเห็นชอบ เพียงแต่ไม่ได้กำหนดว่าคณะกรรมการสรรหาเป็นใคร มาจากไหน มีองค์ประกอบอย่างไร และจำเป็นต้องตั้งเสมอไปหรือไม่ ทั้งในกรณีนี้สภามหาวิทยาลัยก็มีเคยมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาตามข้อบังคับดังกล่าวไว้ก่อนแต่อย่างใด ปัญหาที่ว่าการที่สภามหาวิทยาลัยมีมติให้เสนอชื่อ ท. เป็นอธิการบดีโดยไม่มีการสรรหาเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า แม้สภามหาวิทยาลัยอาจไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสรรหาและไม่จำเป็นต้องนำกระบวนการสรรหามาใช้เพราะกฎหมายมิได้บังคับไว้ว่าต้องทำเช่นนั้น แต่เมื่อสภามหาวิทยาลัยวางข้อบังคับเกี่ยวกับการสรรหาไว้แล้วเท่ากับเป็นการยอมรับในกระบวนการสรรหา หากสภาฯ ไม่ประสงค์จะสรรหาก็ต้องมีมติยกเว้นให้ปรากฏหรือของใช้ข้อบังคับดังกล่าวเสียก่อน มิฉะนั้นแล้วจะต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ว่า “ฝ่ายปกครองย่อมถูกผูกมัดโดยมติหรือข้อบังคับของตน” การเสนอชื่อ ท. เป็นอธิการบดีโดยไม่มีการกระบวนการสรรหาก่อนจึงเป็นเรื่องไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ค. ตามกฎหมาย สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งรองอธิการบดีตามที่อธิการบดีเสนอ ข้อเท็จจริงได้ความว่าอธิการบดีเสนอให้แต่งตั้งนายดำเป็นรองอธิการบดี แต่สภาฯ มีมติให้แต่งตั้งนายแดงหรือกรรมการสภาฯ ผู้อื่นเป็นผู้เสนอแต่งตั้งรองอธิการบดีเสียเองและสภาฯ ก็มีมติเห็นชอบตามนั้นโดยไม่ปรากฏว่าเป็นการเสนอแทนอธิการบดี การมีมติเห็นชอบการแต่งตั้งรองอธิการบดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ง. การนัดประชุม การส่งเอกสารแก่ที่ประชุมควรปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุม การไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกติกาดังกล่าวอาจถูกโต้แย้งคัดค้านได้ เช่น ส่งหนังสือเชิญประชุมล่วงหน้าโดยไม่ให้นานพอตามที่กำหนด เว้นแต่ประธานจะได้แจ้งนัดในที่ประชุมคราวก่อนแล้วหรือที่ประชุมยินยอมให้ทำเช่นนั้นได้



อนึ่ง กรณีที่เคยเกิดขึ้นและอาจมีผู้โต้แย้งได้คือได้มีการนัดเวลาประชุมไว้แล้ว เช่น เวลา ๑๑.๐๐ น. แต่เมื่อมีผู้มาประชุมพอเป็นองค์ประชุมตั้งแต่ ๐๙.๓๐ น. ประธานจึงให้เริ่มประชุมได้เลย และมีการลงมติในเรื่องสำคัญไปพลาง เป็นเหตุให้ผู้มาประชุมตรงตามกำหนดนัดพลาดโอกาสพิจารณาและลงมติ ดังนั้นอาจเป็นเหตุคัดค้านได้ว่าการประชุมในเรื่องนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จ. การที่ประธานในที่ประชุมบรรจุเรื่องใดเป็นวาระหรือวาระเร่งด่วน หรือสลับระเบียบวาระ อาจทำได้โดยอาศัยอำนาจของประธาน แต่ประธานควรแจ้งให้ที่ประชุมทราบล่วงหน้าตั้งแต่เริ่มการประชุม เพื่อที่ประชุมจะได้เตรียมตัวได้ถูกต้อง มิฉะนั้นอาจทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบ การเป็นคุณหรือเป็นโทษ และความไม่เป็นธรรมได้ อันอาจนำไปสู่การถูกคัดค้านในภายหลัง รวมทั้งกรรมการหรือสมาชิกในที่ประชุมซึ่งไม่ทราบว่าจะมีการพิจารณาเรื่องนั้น ๆ อาจพลาดโอกาสมีส่วนร่วมพิจารณาด้วย ข้อนี้ต่างกับกรณีของที่ประชุมบางประเภท เช่น คณะรัฐมนตรีซึ่งมีกฎหมายระบุว่าถึงอย่างไรรัฐมนตรีทุกคนก็ต้องมีความรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกัน ไม่ว่าจะมาประชุมหรือไม่ และไม่ว่าจะอยู่ในที่ประชุมหรือไม่และลงมติประการใดก็ตามดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญ

๒. อำนาจที่ประชุม

คณะกรรมการหรือที่ประชุมจะมีอำนาจประการใดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับกำหนด ในกรณีเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานรองลงไปอีกชั้นหนึ่ง แล้วมีมติมอบหมายให้ทำการอย่างใด คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานก็จะมีอำนาจเท่าที่มอบหมายเท่านั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

กรณีศึกษา ก. คณะกรรมการมีอำนาจเสนอแนะเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมีมติ ดังนั้น มติคณะกรรมการในเรื่องดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด

ข. กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อกลั่นกรองหรือพิจารณาเรื่องที่คณะกรรมการมอบหมายแล้วเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ดังนั้น คณะกรรมการจะมีมติมอบหมายให้คณะอนุกรรมการทำหน้าที่พิจารณาเรื่องนี้ “แทน” คณะกรรมการแล้วยุติตามนั้นโดยที่กฎหมายมิได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจไว้ไม่ได้

ค. การกำหนดค่าธรรมเนียมตามกฎหมายรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่ง กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบอำนาจให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้พิจารณาเองไม่ได้ เพราะเป็นอำนาจเฉพาะตัวและมีความสำคัญเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ ความสะดวกสบาย และภาระของประชาชนผู้บริโภคหรือใช้บริการ



๓. โครงสร้างหรือองค์ประกอบของคณะกรรมการหรือที่ประชุม

คณะกรรมการหรือที่ประชุมมีโครงสร้างหรือองค์ประกอบ (composition) อย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายหรือกติกาที่ก่อตั้งคณะกรรมการหรือที่ประชุมนั้น ๆ คำว่า องค์ประกอบ ต่างกับ องค์ประชุม (quorum) เพราะในขณะที่องค์ประชุมเป็นเรื่องของจำนวนคน เช่น อย่างน้อยสามคน กึ่งหนึ่ง หนึ่งในสาม สามในสี่ แต่องค์ประกอบเป็นเรื่องของส่วนต่าง ๆ ที่มาประกอบเข้าด้วยกันเป็นคณะ เมื่อขาดไปส่วนใดส่วนหนึ่งย่อมไม่ถือเป็นคณะกรรมการหรือที่ประชุม การดำเนินการและลงมติใด ๆ ต่อจากนั้นย่อมไม่ถูกต้อง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

กฎหมายหลายฉบับกำหนดให้คณะกรรมการมีองค์ประกอบต่างกัน เช่น ประกอบด้วย (๑) กรรมการโดยตำแหน่ง (๒) กรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้ง (๓) กรรมการซึ่งมาจากการแต่งตั้ง กรณีนี้ถือว่า คณะกรรมการมีองค์ประกอบ ๓ ส่วน หากขาดไปส่วนหนึ่งย่อมไม่เป็นการประชุม องค์ประกอบแรก เมื่อเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง จึงถือว่า ย่อมมีอยู่ตลอดเวลาไม่ว่าจะมี ผู้ครองตำแหน่งนั้นหรือไม่ก็ตาม เช่น อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิการบดี เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ไม่อยู่หรือว่างลง เช่น ตาย ลาออก เกษียณอายุราชการ ตำแหน่งนั้น ก็ยังมีอยู่ และผู้ดำรงตำแหน่งรองอาจารย์การหรือปฏิบัติราชการแทนได้ จึงไม่อาจว่างลง ส่วนองค์ประกอบที่ ๒ และ ๓ เป็นเรื่องเฉพาะตัว ไม่อาจมอบผู้ใดมาแทนได้ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ไม่มีตัวตนหรือว่างลง เช่น ตาย ลาออกทั้งหมด ย่อมเป็นกรณีที่ขาดองค์ประกอบ เพื่อความรอบคอบ กฎหมายสมัยใหม่จึงมีระบุว่า ในกรณีที่กรรมการในส่วนขององค์ประกอบใดว่างลง หากยังมี กรรมการอื่นพอเป็นองค์ประชุมได้ก็ให้ถือว่ายังสามารถจัดประชุมได้

อนึ่ง การมีคณะกรรมการครบองค์ประกอบแล้ว แต่กรรมการในส่วนขององค์ประกอบนั้น ไม่มาประชุมหรือเดินออก (walk out) จนไม่มีองค์ประกอบนั้นเหลืออยู่ในที่ประชุมก็ยังถือว่า มีกรรมการครบองค์ประกอบแล้ว เพียงแต่ไม่มาประชุม ไม่เหมือนกับกรณีครบวาระลงพร้อมกัน หรือลาออกทั้งองค์ประกอบ

นอกจากนั้นในกรณีที่กฎหมายกำหนดจำนวนในแต่ละองค์ประกอบไว้ตายตัว เช่น ๔ คน ก็ต้องมีจำนวนครบตามนั้นตลอดเวลา เว้นแต่จะใช้คำที่ยืดหยุ่น เช่น “ไม่เกิน ๔ คน” หรือมี ข้อยกเว้นว่าหากกรรมการน้อยลงในภายหลังก็ยังใช้ได้

๔. องค์ประชุม

องค์ประชุม หมายถึง จำนวนผู้เข้าประชุมขั้นต่ำที่ทำให้สามารถดำเนินการประชุมต่อไปได้ ประกติแล้วกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประชุมจะกำหนดไว้ที่กึ่งหนึ่ง แต่บางครั้งอาจมากกว่าหรือน้อยกว่านี้



ก็ได้ เหตุผลของการมีองค์ประชุมก็เพื่อเป็นหลักประกันว่ามีผู้เข้าร่วมประชุมมากพอที่จะออกความเห็นที่หลากหลาย เป็นเสียงข้างมาก และผู้เข้าร่วมประชุมสามารถร่วมรับผิดชอบได้ ถ้าไม่มีองค์ประชุมแล้วการทำงานในรูปของคณะกรรมการจะเป็นอันไร้ประโยชน์ เพราะอาจจัดประชุมแบบรวบรัด ขอบเกินไป และรีบเร่งเกินไป

องค์ประชุมต้องมีอยู่ตลอดเวลาที่มีการประชุม แต่ในบางครั้ง เช่น ระหว่างการอภิปราย ผู้เข้าประชุมอาจเดินเข้าออกเพื่อทำธุระส่วนตัวได้เป็นธรรมดา เว้นแต่ในการลงมติหรือเมื่อมีผู้ขอให้รับรองการประชุมหรือตรวจสอบองค์ประชุม ต้องปรากฏว่ามีองค์ประชุมครบถ้วน

กรณีศึกษา ก. เมื่อองค์ประชุมครบถ้วนแล้ว หากมีการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องของผู้ใดจนเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องออกจากที่ประชุมชั่วคราวและมีมติในเวลาต่อมา แม้จะทำให้ไม่ครบองค์ประชุมแต่เห็นได้ว่า เป็นกรณีที่ครบองค์ประชุมแล้วตั้งแต่แรก และมีเหตุตามกฎหมายที่ทำให้ผู้นั้นไม่อาจอยู่ในที่ประชุม ไม่ใช่ไม่มาประชุมหรือเลิกการเข้าร่วมประชุม จึงไม่ทำให้องค์ประชุมที่ครบแล้วต้องขาดไป มิฉะนั้นจะเกิดการกลั่นแกล้งเสนอชื่อผู้เกี่ยวข้องหลาย ๆ คนในเวลาเดียวกันเพื่อกำจัดให้ออกไปจากการประชุมจนไม่อาจประชุมได้ ส่วนการจะต้องได้มติขึ้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดเป็นอีกเรื่องหนึ่ง เช่น กรรมการมี ๑๕ คน มีผู้มาประชุม ๘ คน ครบองค์ประชุม แต่ต้องออกจากที่ประชุมเพราะมีส่วนได้เสีย ๒ คน จึงเหลือ ๖ คน ถ้ากฎหมายหรือระเบียบกำหนดว่า มตินั้นต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมด (๘ เสียง) แม้กรรมการ ๖ คนที่มีอยู่จะครบองค์ประชุมและลงมติเอกฉันท์แต่ก็ไม่ถึง ๘ เสียงตามที่กฎหมายกำหนด

ข. ถ้ามาประชุมจนครบองค์ประชุมแล้ว ต่อมา มีผู้กลับไปก่อนหรือประทุ้งด้วยการเดินออกจากที่ประชุมเพื่อแสดงความไม่พอใจบางประการ บางครั้งอาจอยู่หน้าห้องประชุมนั่นเอง แต่ถ้าจำนวนผู้อยู่ในที่ประชุมน้อยกว่าองค์ประชุม ก็ถือว่าไม่ครบองค์ประชุมด้วยเช่นกัน

ค. การประชุมที่ไม่ครบองค์ประชุมแล้วให้กรรมการที่ไม่มาประชุมลงชื่อภายหลังประหนึ่งว่าเข้าร่วมประชุม และรับคำตอบแทนการประชุมด้วยเพื่อให้ดูสมเหตุสมผล ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบในกรณีเช่นนี้ ควรเปลี่ยนการประชุมครั้งนั้นเป็นการหารือภายในโดยไม่จ่ายคำตอบแทน แต่ในกรณีที่เมื่อเริ่มเปิดประชุมยังไม่ครบองค์ประชุม ประธานอาจดำเนินการไปพลางก่อนในเรื่องที่ไม่ต้องมีการลงมติแล้วค่อยเปิดประชุมอีกครั้งเมื่อครบองค์ประชุมแล้วก็ได้

๕. การใช้ถ้อยคำในการประชุมให้ตรงตามกฎหมาย

เมื่อใดที่การประชุมเป็นไปตามกฎหมาย การดำเนินการประชุมและการลงมติใด ๆ พึงใช้ถ้อยคำให้ตรงกับที่กฎหมายกำหนด มิฉะนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งได้ว่า ได้ดำเนินการถูกต้อง



วารสารราชบัณฑิตยสถาน

ปีที่ ๓๘ ฉบับที่ ๒ เม.ย.-มิ.ย. ๒๕๕๖

วิชา วรรณคดี

๑๐๓

ครบถ้วนหรือไม่ กฎหมายบางฉบับอาจใช้ถ้อยคำหนักแน่นรุนแรง ที่ประชุมจึงอาจเกรงใจหรือต้องการรักษาน้ำใจกัน บางครั้งจะเห็นว่า ถ้อยคำในกฎหมายกว้างไปหรือแคบไป ไม่ตรงกับความประสงค์ จึงสร้างคำใหม่ขึ้นแทน ทั้งที่ภาษาไทยก็มีคำที่ต่างกันแต่มีความหมายใกล้เคียงกันหรือตรงกัน แต่ละมุนละม่อมหรือหนักแน่นกว่าอยู่หลายคำ อย่างไรก็ตาม แม้ตามหลักภาษาหรือประเพณีปฏิบัติจะไม่ต่างกัน แต่การเปลี่ยนไปใช้ถ้อยคำอื่นที่ไม่ตรงกับคำในกฎหมาย เสี่ยงต่อการกลายเป็นความผิดพลาดขึ้นได้ บางครั้งความคลาดเคลื่อนเกิดจากฝ่ายเลขานุการผู้จัดบันทึกถ้อยคำการประชุมที่ไปใช้คำอื่นเสียเองด้วยความเข้าใจว่ามีความหมายเดียวกัน จึงก่อให้เกิดปัญหาขึ้น

กรณีศึกษา ก. การมีมติรับรู้ตามที่มีการเสนอรายงานเข้ามาโดยไม่ต้องการความเห็นชอบใด ๆ เพิ่มเติม อาจใช้คำว่า “ทราบ” “รับทราบ” ซึ่งไม่ควรใช้คำอื่น เช่น เห็นชอบ เห็นด้วย อนุญาต อนุมัติ เพราะจะทำให้เกิดความรับผิดชอบตามมาได้

ข. การมีมติให้ดำเนินการได้ตามที่เสนอ เช่น ให้แต่งตั้ง ให้ถอดถอน ให้งบประมาณ ให้ดำเนินโครงการได้ ควรใช้คำว่า อนุญาต อนุมัติ หรือเห็นชอบ ถ้าเป็นการบริหารงานบุคคล อาจใช้คำว่า อนุมัติ หรือเห็นชอบตามที่เสนอ ถ้าข้อเสนอไม่ได้ระบุวันมีผลใช้บังคับ มติควรระบุด้วยว่า จะให้มียกย่องหลังหรือไม่ จนถึงเมื่อใด หรือตั้งแต่วันมีมติ วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง หรือวันใดวันหนึ่งที่ระบุไว้ชัดเจน เช่น วันที่ ๑ ตุลาคม หากเป็นการเห็นชอบในสาระหลักของข้อเสนอ แต่ยังไม่แน่ใจในรายละเอียดซึ่งอาจมีได้แนบมาด้วยเพราะจะต้องไปจัดทำอีกครั้ง ควรใช้คำว่า “เห็นชอบในหลักการ ส่วนรายละเอียดให้...” ในกรณี อนุญาต อนุมัติ หรือเห็นชอบ แต่มีข้อที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติใช้ความระมัดระวังตรวจสอบเรื่องใดอีกครั้ง ควรใช้คำว่า “เห็นชอบ โดยมีข้อสังเกตว่า...” หรือ “อนุมัติ แต่ให้คำนึงถึง...ประกอบด้วย” ถ้าต้องการทราบความคืบหน้าควรมีเงื่อนไขว่า “เมื่อดำเนินการแล้ว ให้รายงานมาให้ทราบทุก...เดือน” หรือ “ให้รายงานความคืบหน้า ปัญหา และอุปสรรคมาให้ทราบเป็นระยะ ๆ”

ค. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยหลายแห่งใช้คำว่า ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจ “ถอดถอน” ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง จึงไม่ควรใช้คำว่า “ปลด” “ให้พ้นจากตำแหน่ง” “ให้ยกเลิกการแต่งตั้ง” หรือถ้อยคำอื่น

ง. มติบางเรื่อง อาจใช้ถ้อยคำแคบหรือกว้างเกินกว่าที่ต้องการ จึงควรเลือกใช้ถ้อยคำให้ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ เคยมีการตีความว่า มติที่ให้ข้าราชการหยุดงานเป็นกรณีพิเศษได้โดยไม่ถือเป็นวันลา ไม่รวมถึงพนักงานรัฐวิสาหกิจ มติที่กล่าวถึงโบนัสไม่รวมถึงเงินรางวัล มติที่ให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม ให้ความร่วมมือ ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น มติที่กล่าวถึงรัฐวิสาหกิจ



ไม่รวมถึงองค์การมหาชน ถ้าต้องการให้รวมและไม่ต้องการใช้ถ้อยคำยืดยาว อาจใช้คำว่า “ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ” “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ก็จะครอบคลุมทั้งหมด

๖. รายงานการประชุม

บันทึกข้อความที่จดแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการประชุมเรียกว่า “รายงานการประชุม” หรือ “บันทึกการประชุม” ซึ่งจัดทำแบบใดก็ได้ สุดแต่ประเพณีที่เคยปฏิบัติมา หรือสุดแต่ที่ประชุมกำหนด โดยทั่วไปอาจทำได้ดังนี้

(๑) จดบันทึกโดยละเอียดแบบคำต่อคำ (verbatim) ซึ่งทำโดยการถอดจากแถบบันทึกเสียง มักใช้กับการประชุมสำคัญระดับนานาชาติหรือระดับชาติซึ่งต้องการความชัดเจนทุกถ้อยคำเพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ เช่น การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาร่างกฎหมาย

(๒) จดบันทึกแบบย่อแต่พอให้เข้าใจ ซึ่งทำโดยการสรุปหรือย่อประเด็นที่กรรมการแต่ละคนอภิปราย และอาจจะระบุหรือไม่ระบุชื่อผู้อภิปรายก็ได้

(๓) จดบันทึกแบบสรุปเอาแต่มติ ซึ่งทำโดยไม่บันทึกการอภิปรายของแต่ละคน หากแต่สรุปรวมย่อตัวว่าการอภิปรายว่าอย่างไร โดยมากใช้คำว่า “ที่ประชุมมอบหมายโดยสรุปว่า...” แล้วจึงจดบันทึกมติว่ามีวาทะอย่างไร

(๔) ไม่จดบันทึกใด ๆ วิธีนี้มักใช้กับการประชุมบางประเภทที่มีธรรมเนียมว่าไม่ต้องทำรายงานการประชุม แต่ในยุคปัจจุบันซึ่งต้องการความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การไม่จดบันทึกการประชุมนั้นไม่ว่ารูปแบบใดไม่สู้ถูกต้องนัก เว้นแต่เป็นการประชุมลับซึ่งอาจจะเรื่องบางระเบียบวาระที่ลับ หรือแยกทำเป็นรายงานการประชุมลับต่างหาก แต่อย่างน้อยควรบันทึกชื่อผู้เข้าร่วมประชุม วันเวลาประชุมและสิ้นสุดการประชุม ในบางกรณี การบันทึกว่าการประชุมผู้ใดมาถึงที่ประชุมเวลาใด และออกนอกประชุมเวลาใด ก็มีความสำคัญ เพราะเกี่ยวกับการหาผู้ร่วมรับผิดชอบในการพิจารณาและลงมติในระเบียบวาระนั้น ๆ ว่ามีผู้มีส่วนได้เสียอยู่ร่วมการประชุมหรือไม่ และผู้ใดเป็น “ตัวการ” หรือ “ผู้สมรู้ร่วมคิด” บ้าง

กรณีศึกษา ก. รายงานการประชุมของทางราชการอาจเป็นเอกสารที่ผู้มีส่วนได้เสีย เช่น ผู้ถูกดำเนินการทางวินัย โจทก์ จำเลย หรือศาลต้องการนำมาใช้ในทางคดีโดยใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือกฎหมายอื่นได้ การจดบันทึกการประชุมนั้นจึงควรทำให้ถูกต้อง สุกภาพ และระมัดระวัง ถ้าไม่ใช้การจดบันทึกแบบถอดจากแถบบันทึกเสียง ควรขีดเลาะภาษาให้เรียบร้อย สละสลวย และชี้ประเด็นให้ผู้อภิปรายทราบในเวลารับรองรายงานการประชุมว่าข้อความใดอาจหมิ่นเหม่ต่อการถูกกล่าวหาว่าเป็นการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ หมิ่นประมาท ดูหมิ่น



วารสารราชบัณฑิตยสถาน
ปีที่ ๓๘ ฉบับที่ ๒ เม.ย.-มิ.ย. ๒๕๕๖

วิชญ์ เครื่องาม

๑๐๕

อาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เปิดเผยความลับของทางราชการ หรือเสียหายอย่างไร ควรทบทวนถ้อยคำหรือไม่

ข. ประทิมติจะมีผลเมื่อมีการรับรองรายงานการประชุมแล้ว แต่เรื่องใดที่จำเป็นต้องปฏิบัติทันที เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การลงโทษ ก็ควรขอมติให้มีผลได้ทันที เว้นแต่มีธรรมเนียมปฏิบัติอยู่ก่อนแล้วว่าไม่ต้องรอรับรองรายงานการประชุม เช่น ผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

๗. การประชุมโดยไม่มาประชุม

การทำงานในรูปของคณะกรรมการ ต่างกับการทำงานโดยคนคนเดียวที่ว่า “ต้องระดมความคิด” “ต้องอาศัยความเห็นร่วมกัน (ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นความเห็นชอบร่วมกัน)” การประชุมคณะกรรมการจึงเป็นเรื่องสำคัญ ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการบางคณะไม่เคยเรียกประชุม แต่ประธานจะเป็นผู้ตัดสินใจหรือสั่งการไปเลยในนามของคณะกรรมการ บางคนให้กรรมการและเลขานุการเป็นผู้ตัดสินใจแทนคณะกรรมการ ซึ่งหากมีผู้คัดค้านแล้วย่อมเป็นการไม่ถูกต้องทั้งสิ้น เว้นแต่จะมีมติมอบอำนาจและเป็นเรื่องฉุกเฉินเร่งด่วน

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารยุคใหม่ซึ่งต้องการความรวดเร็ว ความประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย การระดมกรรมการมาประชุมให้ครบทุกคนและบ่อยครั้งอาจทำได้ยาก โดยเฉพาะหากกรรมการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีภารกิจมาก จึงอาจอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยจัดระเบียบและอำนวยความสะดวกในการประชุมให้มีประสิทธิภาพใกล้เคียงกับการจัดประชุมก็ได้ เช่น การเวียนขอมติที่ประชุมแทนการจัดประชุม การใช้สื่อทางไกลเข้ามาช่วยแก้กฏการประชุมแทนการเดินทางมาประชุมร่วมกัน แต่มีปัญหาว่า การประชุมโดยไม่ต้องมาประชุมเช่นนั้น สามารถทำได้โดยถูกต้องหรือไม่ เพียงใด

กรณีศึกษา ก. หากคณะกรรมการไม่จัดประชุมแต่ฝ่ายเลขานุการส่งเรื่องเวียนขอให้กรรมการพิจารณาแล้วลงมติและตอบกลับทางไปรษณีย์หรือโทรสาร หรือถ้าไม่ตอบกลับในเวลาที่กำหนดถือว่าให้ความเห็นชอบหรือไม่คัดค้าน ดังนี้จะได้หรือไม่ คำตอบคือ ได้ และเรื่องนี้ก็ปฏิบัติกันทั่วไปอยู่แล้ว แต่ในทางหลักธรรมาภิบาลถือว่า ยังขาดการมีส่วนร่วม เพราะไม่อาจแลกเปลี่ยนความเห็นและโต้ตอบกันได้ กลายเป็นการสื่อสารทางเดียว (one way communication) โดยยึดข้อมูลที่เสนอจากฝ่ายเลขานุการเพียงแหล่งเดียว จึงไม่ควรใช้วิธีนี้บ่อยครั้ง และต้องไม่ใช้ในการพิจารณาเรื่องสำคัญที่ปรกติแล้วอาจต้องสอบถามหรือขอข้อมูลเพิ่มเติม ไม่ใช่ในเรื่องที่กฎหมายหรือข้อบังคับกำหนดว่าต้องมีมติอย่างน้อยเท่าใดจากจำนวนใดหรือต้องลงคะแนนลับ ข้อสำคัญคือ ควรขอมติที่ประชุมล่วงหน้าว่า หากมีเรื่องทำนองนี้เกิดขึ้นก็ให้เวียนขอมติคณะกรรมการได้ เพื่อให้มีผลเป็นการด่วนและเป็นการให้สิทธิแก่บุคคล ซึ่งหากเรียกประชุมจะล่าช้า



จนผู้นั้นเสียประโยชน์ เช่น การอนุมัติปริญญาแก่ผู้สำเร็จการศึกษาที่รายชื่อยังตกค้าง แต่เมื่อมีการจัดประชุมคราวต่อไปควรนำเรื่องนี้มาสรุปแจ้งที่ประชุมทราบอีกครั้ง

ข. ปัจจุบันมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการประชุมมากขึ้น โดยเฉพาะในการประชุมของภาคเอกชน เช่น การประชุมทางไกล (teleconference) การใช้โทรศัพท์ ทวิตเตอร์ บางครั้งต่างสามารถเห็นภาพและได้ยินเสียงผู้เข้าประชุมได้แม้อยู่ห่างไกลโดยระยะทาง เสมือนหนึ่งเข้าร่วมประชุมพร้อมเพรียงกัน การประชุมในลักษณะนี้ทำได้หรือไม่ การนับองค์ประชุมทำอย่างไร การลงมติทำอย่างไร การเบิกจ่ายเบี้ยประชุมทำได้หรือไม่ เรื่องนี้คณะกรรมการการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยแล้วว่า แม้การประชุมในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับการบริหารภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แต่จำเป็นต้องคำนึงถึงกฎระเบียบซึ่งยังมีได้ปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกัน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมมักใช้คำมาแต่เดิมว่า “ต้องมีกรรมการมาประชุม” “ที่ประชุม” “ผู้มีส่วนได้เสียต้องออกจากที่ประชุม หรือไม่อยู่ในที่ประชุม” ซึ่งล้วนแต่แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ว่า ต้องเป็นการเดินทางมาอยู่ในที่ประชุมร่วมกันทั้งสิ้น นอกจากนี้ การประชุมโดยการมาประชุมยังช่วยให้เกิดการ “เสวนา” การรับรู้บรรยากาศในที่ประชุม การสนทนาแลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างกันซึ่งอาจเป็นการภายใน การเรียกดูเอกสารเพิ่มเติม การมีหลักประกันว่า ไม่มีบุคคลอื่นเข้ารับฟังหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ การรักษาความลับ การประชุมทางไกลจึงทำได้เฉพาะเมื่อที่ประชุมมีมติให้ดำเนินการได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย (หรือมีการออกกระเปียบยอมให้ประชุมทางไกลได้ซึ่งในปัจจุบันมีระเบียบของหลายหน่วยงานให้อำนาจคณะกรรมการจัดประชุมทางไกลได้อยู่แล้ว) เมื่อไม่สามารถจัดประชุมทางไกลได้ เช่น กฎหมายไม่อนุญาตหรือไม่มีข้อบังคับอนุญาตไว้ ผู้ที่ไม่อยู่ในที่ประชุมย่อมไม่นับเป็นองค์ประชุมจะร่วมลงมติจากทางไกลไม่ได้ และไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม แต่หากมีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับอนุญาตให้ทำได้ ย่อมนับเป็นองค์ประชุม ลงมติได้ และมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมตามปกติเช่นเดียวกับการเดินทางมาประชุม

๘. การลงมติในเรื่องที่จำเป็นต้องลงมติ

การประชุมไม่จำเป็นต้องยุติลงด้วยการลงมติ (voting) เสมอไป เพราะอาจผ่านระเบียบวาระนั้นไปโดยไม่มีผู้ทักท้วงก็เป็นได้ การประชุมที่ยุติลงด้วยการลงมติเสียอีกที่อาจก่อให้เกิดการเผชิญหน้าหรือความแตกแยกยาวนานเพราะเมื่อลงมติแล้วก็ต้องมีฝ่ายแพ้ ฝ่ายชนะ ฝ่ายข้างมาก ฝ่ายข้างน้อย บางครั้งทำให้เข้าหน้ากันไม่ติดไปนาน นักบริหารหรือประธานในที่ประชุมที่ควบคุมการประชุมได้ดีจึงควรหลีกเลี่ยงการลงมติแล้วหันไปใช้วิธีหว่านล้อมขอให้เห็นชอบร่วมกันซึ่งเรียกว่าฉันทามติ (consensus) ซึ่งไม่ได้หมายความว่า มติเป็นเอกฉันท์ แต่เป็นการคล้อยตามกันไปโดยไม่ติดใจคัดค้าน อย่างมากก็อาจเป็นการตั้งข้อสังเกตหรือข้อควรคำนึงถึงไว้ประกอบการพิจารณาในเวลาปฏิบัติ



วารสารราชบัณฑิตยสถาน

ปีที่ ๓๘ ฉบับที่ ๒ เม.ย.-มิ.ย. ๒๕๕๖

วิชา เศรษฐกิจ

๑๐๗

ในที่ประชุมสำคัญ เช่น ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแทบจะไม่มีการลงมติ เพราะประธานจะปล่อยให้ทุกคนอภิปรายซึ่งมีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอ แล้วประธานเป็นผู้สรุปมติว่าเป็นอย่างไร บางครั้งก็จะถามว่า มีผู้ใดคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยหรือไม่ ถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็หมายความว่ามติเห็นชอบแล้ว เคยมีบ้างที่รัฐมนตรีบางคนขอให้มีการลงมติ แต่ประธานที่มีภาวะผู้นำและมีปฏิภาณดี จะหาทางออกโดยขอให้ลงมติรอบแรกเสียก่อนว่า จะลงมติในเนื้อหาสาระของเรื่องที่พิจารณาหรือไม่ ถ้าผลการลงมติในรอบแรกมีว่า ไม่ต้องลงมติในเนื้อหาสาระก็จะไม่มีการลงมติ ซึ่งส่วนใหญ่จะยุติลงด้วยมติที่ว่าไม่ต้องลงมติในเนื้อหา ในที่สุด จึงไม่มีการลงมติในเรื่องนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม บางครั้งการลงมติดีอาจเป็นสิ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะเมื่อปรากฏว่า

(๑) กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ กำหนดให้ต้องลงมติโดยใช้ถ้อยคำชัดเจนในเชิงบังคับ เช่น “การลงมติเลือกผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องกระทำโดยการลงคะแนนลับ และต้องได้คะแนนเสียงเห็นชอบเกินกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัยทั้งหมด”

(๒) เมื่อประธานพยายามให้ได้ฉันทามติ แต่กรรมการหรือสมาชิกในที่ประชุมบางคนคัดค้านและยืนยันให้ลงมติให้จงได้ ในกรณีเช่นนี้ประธานจะสรุปว่า ฝ่ายนั้นเป็นฝ่ายข้างน้อย แม้เห็นได้ชัดว่าถึงจะลงมติ ฝ่ายข้างมากก็ชนะอยู่ดี จึงมิให้มีการลงมติหาได้ไม่

กรณีศึกษา ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเสนอให้มีการปรับปรุงคณะกรรมการในฝ่ายบริหาร (กฎหมายใช้คำว่าถอดถอน) โดยแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ สมาชิกในที่ประชุมมีทั้งฝ่ายที่เห็นชอบและฝ่ายไม่เห็นชอบกับข้อเสนอ จึงนับว่าเป็นความเห็นที่แตกต่างกัน จากการอภิปรายในที่ประชุม เห็นได้ว่าฝ่ายที่ไม่เห็นชอบมีจำนวนน้อยกว่า แต่ก็ยืนยันให้มีการลงมติหรือมิฉะนั้นก็ให้ชะลอการพิจารณาออกไป ประธานในที่ประชุมพยายามรักษาบรรยากาศของการประชุมมิให้เกิดความขัดแย้งและเผชิญหน้ากัน จึงขอมิให้มีการลงมติโดยการลงมติให้เป็นฉันทามติ และสรุปว่าในที่ประชุมเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการในฝ่ายบริหารชุดใหม่ตามที่ผู้บริหารเสนอ สมาชิกบางคนในที่ประชุมคัดค้านอีกว่ายังมีได้มีการลงมติ และต่อมาก็มีผู้คัดค้านว่าไม่ขอรับรองรายงานการประชุมจนนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้ยกเลิกคำสั่งที่ออกตามมติหรือรายงานการประชุมในเรื่องนั้น

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า

“เห็นได้ว่า การแต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดีนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ต้องกระทำในรูปของการลงมติ...การที่ผู้ถูกฟ้องคดี...ได้เสนอคำแนะนำต่อสภามหาวิทยาลัย...และแต่งตั้งรองอธิการบดีใหม่...โดยไม่ปรากฏว่าที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยซึ่งมีกรรมการที่มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งได้เห็นชอบโดยชัดแจ้งให้มีการลงมติถอดถอนผู้ฟ้องคดี



ทั้งสองออกจากตำแหน่งรองอธิการบดีตามกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีซึ่งเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดี...อ้างว่าถือเป็นวาระพิจารณาเพื่อทักท้วงหากกรรมการรายใดไม่เห็นด้วยก็ใช้สิทธิทักท้วงหรือคัดค้านได้ เมื่อกรรมการส่วนใหญ่ไม่ได้คัดค้านผู้ถูกฟ้องคดี...ซึ่งเป็นประธานในที่ประชุมจึงได้สรุปว่าสภามหาวิทยาลัยมีมติเห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดี...เสนอ จึงไม่อาจรับฟังได้” (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ ๑๕๘๔/๒๕๕๕)

อย่างไรก็ตาม คดีนี้ยังไม่ถึงที่สุด เพราะมีการอุทธรณ์ต่อไปยังศาลปกครองสูงสุด

๙. การมีส่วนได้เสียของกรรมการ

สังคมไทยเป็นสังคมที่แคบ ผู้คนมีโอกาสรู้จักหรือเกี่ยวข้องกันในทางใดทางหนึ่งได้ง่าย เมื่อมาเป็นกรรมการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงอาจเกิดกรณีการมีส่วนได้เสียได้ไม่ว่าโดยรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ซึ่งอาจเป็นเหตุให้คู่กรณีคัดค้านหรือมีการหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อแสดงให้เห็นความไม่สุจริต โปร่งใส และธรรมาภิบาลในการพิจารณาของคณะกรรมการ กฎหมายจึงกำหนดว่า “เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้”

คำว่า “คู่กรณี” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายความว่าผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

คำว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมายขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบทางใดทางหนึ่งต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย อุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน ตลอดจนการไม่ดำเนินการเช่นนั้น อันเป็นเหตุให้บุคคลได้รับผลกระทบหรือการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมความแล้ว คำสั่งทางปกครองเป็นการออกคำสั่งที่มีผลต่อบุคคลเป็นการเฉพาะเจาะจง ในขณะที่การกระทำทางปกครองในลักษณะที่เป็นการออกกฎเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อบุคคลทั่วไป การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดทำให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎเรียกว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ส่วนได้เสียของกรรมการในการมีคำสั่งทางปกครอง เช่น อนุญาต อนุมัติ สั่งการ วินิจฉัย อุทธรณ์ รับรอง รับจดทะเบียน แต่งตั้ง ถอดถอน อาจเกิดจากเหตุดังต่อไปนี้



วารสารราชบัณฑิตยสถาน

ปีที่ ๓๘ ฉบับที่ ๒ เม.ย.-มิ.ย. ๒๕๕๖

วิชญ์ เครื่องาม

๑๐๙

(๑) ความเกี่ยวพันอันเนื่องจากสภาพเฉพาะตัวของกรรมการ เช่น เป็นคู่กรณีเองที่ยื่นคำขอเช่าที่ดินจากทางราชการซึ่งคณะกรรมการจะต้องพิจารณาโดยที่ตนมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยการพิจารณาผลการสอบสวนการกระทำความผิดของกรรมการ หรือกรรมการเป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี กรรมการเป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทน หรือตัวแทนของคู่กรณี กรรมการเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี คำว่า นายจ้าง ในที่นี้หมายถึงความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้าง แต่ไม่รวมถึงความสัมพันธ์ที่เกิดจากเหตุทางกฎหมาย เช่น การเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชาตามกฎหมาย

(๒) ความเกี่ยวพันอันเนื่องจากความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ได้แก่ การเป็นญาติของคู่กรณีคือเป็นบุพการี (พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย) หรือผู้สืบสันดาน (ลูก หลาน เหลน) ไม่ว่าในชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

สองกรณีข้างต้นนี้รวมทั้งกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเป็นไปตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(๓) เหตุอื่นใดนอกจากข้างต้นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

เหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงเช่นว่านี้อาจได้แก่ การเคยเป็นผู้พิจารณาเรื่องนั้นมาก่อน การเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการเตรียมการเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง การมีผลประโยชน์ทับซ้อนจนเห็นได้ชัดว่าเข้าข่ายใกล้เคียงกับการเป็นคู่กรณี การเคยฟ้องร้องหรือมีข้อขัดแย้งกับคู่กรณีมาก่อนอย่างรุนแรงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน การเป็นผู้รู้ข้อมูลนอกสำนวนและอาจนำมาเล่าในที่ประชุมจนทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง

เมื่อมีกรณีเช่นว่านี้เกิดขึ้นหรือมีผู้คัดค้าน เจ้าหน้าที่หรือกรรมการต้องหยุดการทำหน้าที่นั้นแล้วแจ้งผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบเพื่อประชุมคณะกรรมการพิจารณาประเด็นนี้ กรรมการผู้นั้นอาจอยู่เพื่อชี้แจงและตอบข้อซักถามได้แล้วต้องออกจากที่ประชุมถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด การกระทำใด ๆ ของกรรมการที่ได้กระทำไปก่อนหยุดการพิจารณา ย่อมไม่เสียไป แต่คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาจะเห็นสมควรดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดเสียใหม่ก็ได้

อย่างไรก็ตาม ถ้ากรรมการถอนตัวไม่ร่วมพิจารณาเสียเองแต่แรก ปัญหาความยุ่งยากในวิธีดำเนินการก็จะไม่เกิดขึ้น แต่ก็ต้องระวังการหนีความรับผิดชอบ โดยขอถอนตัวทั้งที่ไม่มีเหตุสมควร



เพื่อจะไม่ต้องรับผิดชอบในมติของเรื่อง ซึ่งถ้ากรรมการหลายคนคิดและอ้างเหตุผลอย่างเดียวกันก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายได้เช่นกัน

กรณีศึกษา ที่ประชุมคณะกรรมการมีมติแต่งตั้งกรรมการบางคนให้เป็นคณะกรรมการย่อยหรือคณะอนุกรรมการทำหน้าที่สรรหาหรือกลั่นกรองรายชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งระดับผู้บังคับการยศพลตำรวจตรีขึ้นไปแล้วเสนอคณะกรรมการชุดใหญ่พิจารณา ถือว่าเป็นกรณี “เหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรง” โดยเฉพาะสำหรับกรรมการที่ไปทำหน้าที่คณะกรรมการย่อยโดยมิได้มีกฎหมายกำหนดว่าเป็นการไปทำหน้าที่โดยตำแหน่ง จึงไม่อาจร่วมทำหน้าที่ในคณะกรรมการชุดใหญ่ได้อีก เว้นแต่คณะกรรมการมีมติให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ (คำวินิจฉัยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

๑๐. คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และสถานภาพของกรรมการ

“คุณสมบัติ” หมายถึง สิ่งซึ่งต้องมีเป็นปกติตลอดเวลา เช่น การมีสัญชาติไทย การมีอายุขั้นต่ำ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง

“ลักษณะต้องห้าม” หมายถึง สิ่งซึ่งห้ามมี ห้ามเป็น หรือห้ามทำ ถ้าไปฝ่าฝืนเข้าถือว่าต้องห้าม เช่น การเป็นโรคบางชนิด การต้องคำพิพากษาให้จำคุก การตกเป็นคนล้มละลาย

การเป็นกรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย สิ่งเหล่านี้ถ้าตรวจสอบได้แต่แรกก็พอจะยับยั้งไม่มีการแต่งตั้งเสียแต่ต้น แต่บ่อยครั้งที่การขาดคุณสมบัติหรือการมีลักษณะต้องห้ามปรากฏขึ้นภายหลังไม่ว่าเป็นเพราะเหตุทางข้อเท็จจริง เช่น ศาลพิพากษาให้จำคุกหรือเป็นเพราะเหตุทางข้อกฎหมาย เช่น เพิ่งมีการตีความว่าถ้อยคำในคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมีความหมายอย่างไร และเมื่อนำมาปรับใช้กับกรรมการจะทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการ นอกจากนั้นอาจมีเหตุอื่นอันมิใช่คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม แต่กระทบต่อสถานภาพของกรรมการได้ เช่น กระบวนการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือครบวาระแล้วแต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อมาโดยสำคัญผิด

ปกติแล้วเมื่อมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น การลงมติของกรรมการเช่นว่านั้นย่อมเสียไป บางครั้งอาจกระทบต่อความสมบูรณ์ของมติคณะกรรมการทั้งหมดด้วยเพราะกระทบต่อองค์ประชุม และการปล่อยให้ผู้ไม่มีส่วนได้เสียมาร่วมประชุม ออกความเห็นชักจูงหวานล่อ และลงมติ แต่ในขณะนี้ มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติยกเว้นไว้ว่า “ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใด ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่”



วารสารราชบัณฑิตยสถาน

ปีที่ ๓๘ ฉบับที่ ๒ เม.ย.-มิ.ย. ๒๕๕๖

วิชญ์ เครื่องาม

๑๑๑

กรณีศึกษา ก. นายดำเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดหนึ่งและดำรงตำแหน่งอื่นอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งเป็นความเข้าใจทั่วไปว่าตำแหน่งอื่นนั้นมีใช้ตำแหน่งทางการเมือง แต่ต่อมามีคำวินิจฉัยว่าตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามของการเป็นกรรมการ แม้นายดำจะต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการ แต่กิจการทั้งปวงที่นายดำเคยกระทำมาก่อนหน้านั้นโดยสุจริตรวมถึงการเข้าประชุมลงมติ และการรับค่าตอบแทนย่อมไม่ถูกกระทบกระเทือนใด ๆ

ข. นายแดงเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดหนึ่งมีวาระ ๓ ปี เมื่อครบวาระแล้วยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปโดยสุจริต ไม่ว่าเพราะเข้าใจว่าสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่หรือเพราะเข้าใจว่ายังไม่ครบวาระก็ตาม การกระทำใด ๆ ของนายแดงก่อนหน้านั้นโดยสุจริตย่อมไม่ถูกกระทบกระเทือน

ค. กฎหมายระบุว่ากรรมการจะเป็นอนุกรรมการใด ๆ ขององค์การนั้นไม่ได้ คณะกรรมการมีนโยบายให้ตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบ คณะอนุกรรมการบริหารความเสี่ยง คณะอนุกรรมการกฎหมาย คณะอนุกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนและสรรหาบุคลากรโดยตั้งกรรมการคนหนึ่งไปเป็นประธานคณะอนุกรรมการแต่ละชุดเพื่อความสะดวกในเวลารายงานต่อที่ประชุมคณะกรรมการชุดใหญ่ แม้กรรมการที่ไปทำหน้าที่ประธานคณะอนุกรรมการจะต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการ แต่ไม่กระทบกระเทือนต่อกิจการที่ได้ทำไปก่อนหน้านี้โดยสุจริต

ง. ในการพิจารณาประเด็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจกรรมการบางคนมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับมติแปรรูปนั้น กรณีนี้มีเรื่องของมาตรา ๑๙ เท่านั้น แต่กระทบต่อส่วนได้เสียอันเป็นสาระสำคัญและมีสภาพร้ายแรงตามมาตรา ๑๖ ดังนั้นแม้สุจริตก็ไม่อาจเป็นข้อยกเว้นได้ ถือว่ามติของกรรมการผู้นั้นไม่สมบูรณ์ และเมื่อไม่อาจจำแนกได้ว่ามติของใครมีว่าอย่างไรจึงกระทบต่อการลงมติของที่ประชุมทั้งหมด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด)

สรุป

การทำงานในรูปของคณะกรรมการเป็นวิธีทำงานที่มีโอกาสระดมความคิดเห็นดี ๆ ที่หลากหลายและละเอียดรอบคอบมากกว่าการทำงานโดยคนคนเดียว ปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จขึ้นอยู่กับ

๑. การได้กรรมการที่มีความรู้ความสามารถ อุทิศตน กล้าแสดงออก ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ รู้จักการทำงานเป็นคณะ และเข้าประชุมโดยสม่ำเสมอ



๒. ความสามารถของประธานในการนำการประชุมไปสู่จุดหมายปลายทางจนเกิดความเรียบร้อยราบรื่น ให้เกียรติผู้เข้าประชุม เปิดโอกาสและกระตุ้นให้ผู้เข้าประชุมแสดงความคิดเห็น รวมทั้งพยายามรักษาสบรรยากาศในที่ประชุมไม่ให้เคร่งเครียดหรือครึ้นเคร่งเกินไป ทั้งนี้ให้แตกแยกวิวาทฉวณหรือเกิดการกระทบกระทั่งที่รุนแรง สามารถดำรงเป้าหมายไว้ได้จนกระทั่งได้ความเห็นสุดท้ายที่อาจเป็นเอกฉันท์ ฉันทมติ หรือฝ่ายข้างมากจนนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง

๓. ฝ่ายเลขานุการหรือธุรการในการประชุมซึ่งทำหน้าที่ออกหนังสือเชิญ ส่งเอกสารที่จำเป็นให้ข้อมูลครบถ้วนเพียงพอ อำนวยความสะดวกแก่ผู้เข้าประชุม และสามารถจดบันทึกมติได้ถูกต้องชัดเจน

ในการทำงานของคณะกรรมการ หลักธรรมาภิบาลที่ว่าทุกฝ่ายต้องโปร่งใส มีส่วนร่วมรับผิดชอบ และให้ความร่วมมือกัน ตลอดจนหลักภาวะผู้นำในการนำการประชุมไปสู่เป้าหมายให้บรรลุผลสำเร็จจึงเป็นเรื่องสำคัญ แต่โดยที่บ่อยครั้งการทำงานในลักษณะนี้อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นได้โดยเฉพาะในการทำงานของภาครัฐ เช่น มีการออกความเห็นแตกต่างกันในที่ประชุม มีฝ่ายข้างมากข้างน้อย มีผู้ได้และเสียประโยชน์ ทั้งวัฒนธรรมองค์กรของคณะกรรมการแต่ละชุดอาจแตกต่างกัน เช่น ถือความเป็นกันเองเป็นหลัก การไม่ติดยึดในรูปแบบและพิธีการต่าง ๆ การบริหารโดยถือเป้าหมายเป็นหลัก (management by objective) ในที่นี้คือมุ่งให้ได้มติเป็นหลักโดยไม่พิถีพิถันกับวิธีการมากนัก การพยายามขจัดความขัดแย้งด้วยการรวบรัด เช่น ประธานมักสรุปว่า “เอาน่า...ผมรับผิดชอบเอง” “เอางี้ก็แล้วกันนะ” ในที่สุด เมื่อมีผู้คัดค้านไม่เห็นด้วย ไม่ว่าจะเป็กรรมการด้วยกันเองหรือผู้ได้รับผลกระทบ และบางครั้งแม้ไม่มีผู้ยกประเด็นเหล่านี้ขึ้นแต่กลายเป็นประเด็นในคตคิความเรื่องอื่นว่าการทำงานในรูปแบบนี้มีข้อบกพร่องทางกฎหมายหรือการลงมติไม่ชอบในด้านกระบวนการหรือเนื้อหา การทำงานที่เรียบร้อยมาตลอดนั้นอาจตกเป็นอันเสียเปล่าได้ มติทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานในรูปของคณะกรรมการภาครัฐจึงเป็นเรื่องที่พึงให้ความสำคัญ เพราะกฎเกณฑ์กติกาหลายอย่างยังคงเป็นแบบเก่า ตามไม่ทันความเปลี่ยนแปลงของสังคม ในขณะที่การทำงานในรูปแบบนี้พัฒนาไปจากเดิมมากแล้ว เช่น มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการประชุมมากขึ้น และมีความจำเป็นที่ต้องการรักษาสบรรยากาศในที่ประชุม ความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการประชุมให้ผ่านไปโดยรวดเร็ว บางครั้งปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นที่ทราบกันอยู่แล้ว แต่เพราะ “ความเกรงใจ” เช่น ไม่กล้าหักท้วงเรื่องคุณสมบัติหรือส่วนได้เสียของกรรมการ หรือการมองว่า “มติทางกฎหมาย” เป็นเรื่องจุกจิก หยุ่มหยม ไร้สาระ กวนน้ำให้ขุ่น ชักใบให้เรือเสีย จึงพากันมองข้ามไป แต่เมื่อวันหนึ่งมีการร้องเรียน ปัญหาเหล่านั้นอาจจะย้อนกลับมาพิพาทกันเป็นคตคิความได้ ถ้าเป็นสถานเบา ก็ลงท้ายด้วยการยกเลิกมติที่เป็นผลจากการประชุมอันไม่ถูกต้องนั้น แต่ถ้าเป็นสถานหนักก็อาจนำไปสู่ความรับผิดชอบทางแพ่งหรือทางอาญา



วารสารราชบัณฑิตยสถาน
ปีที่ ๓๘ ฉบับที่ ๒ เม.ย.-มิ.ย. ๒๕๕๖

วิชา เศรษฐกิจ

๑๑๓

บรรณานุกรม

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ ๑๕๘๔/๒๕๕๕
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙, พระราชบัญญัติ

Abstract **Decision Making by the Public Committee** **Wissanu Kreangam**

*Associate Fellow of the Academy of Moral and Political Sciences,
The Royal Institute, Thailand*

Today, the committee system, instead of individual decision, is very popular. Committee system, however, consists of several elements such as composition of the meeting, quorum, voting, conflict of interests and compliance with rules and regulations that one should be aware of. In many countries, the special law of meeting is introduced in order to protect the public interest and to ensure that the rule of law or the principle of good governance is applied. In Thailand, there are the Act on Administrative Performance, B.E. 2539, several decisions of the administrative court, and the opinions of the Juridical Council that govern working and decision making of the public committee.

keywords: meeting, good governance, composition, quorum