

ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการพิจารณา
เกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

จัดทำโดย

คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ
การนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๒

คำนำ

คู่มือการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายฉบับนี้ สำนักงานจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สืบเนื่องจากมาตรา ๗๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้บัญญัติให้รัฐพึงใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดหลักเกณฑ์บางประการในกรณีที่เป็นต้องมียระบบคณะกรรมการอย่างไรก็ดี มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังไม่ได้กำหนดถึง “หลักเกณฑ์ความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายของประเทศ และมีภารกิจในการศึกษาและรวบรวมข้อมูล รวมทั้งจัดทำได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายต่างประเทศ และงานวิจัยกฎหมายหรือวิชาอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการพัฒนา จึงได้มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๙๖/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในกฎหมาย มีหน้าที่ศึกษาและวิเคราะห์หลักในทางวิชาการเกี่ยวกับการนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในกฎหมาย เพื่อพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์รองรับกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย รวมทั้งจัดทำคู่มือประกอบการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ตลอดจนหลักสูตรการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้

คู่มือฉบับนี้มีรายละเอียดทางวิชาการเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายตามกฎหมายไทย และการศึกษาการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายของต่างประเทศ ตลอดจนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย โดยคณะทำงานฯ ได้ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อเสนอแนวทางการใช้ระบบคณะกรรมการและหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็น (checklist) การใช้ระบบคณะกรรมการตามกฎหมาย เพื่อนำไปใช้ประโยชน์เป็นข้อมูลในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและนำข้อคิดเห็นต่าง ๆ นำมาปรับปรุงให้คู่มือฉบับนี้มีความครบถ้วนต่อไป

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.....	ก
บทที่ ๑ บททั่วไปเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย	๑
๑.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ	๑
๑.๒ ความหมายและวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ	๒
๑.๒.๑ ความหมายของคณะกรรมการ.....	๒
๑.๒.๒ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการ	๒
๑.๓ ประเภทของคณะกรรมการ	๓
๑.๓.๑ หลักการจัดองค์กรและการบริหาร	๓
๑.๓.๒ หลักกฎหมายปกครอง	๔
๑.๔ ข้อดีของระบบคณะกรรมการ.....	๕
๑.๔.๑ การคานอำนาจ.....	๕
๑.๔.๒ การระดมความรู้ความสามารถ.....	๕
๑.๔.๓ การถ่ายทอดข่าวสาร.....	๕
๑.๔.๔ ความเป็นเอกภาพ.....	๕
๑.๔.๕ การมีตัวแทนจากผู้มีส่วนได้เสีย.....	๕
๑.๕ ข้อเสียของระบบคณะกรรมการ	๕
๑.๕.๑ เสียเวลาและค่าใช้จ่ายสูง	๕
๑.๕.๒ การส่งผู้แทนมาประชุมแต่ไม่สามารถตัดสินใจแทนได้	๕
๑.๕.๓ การตัดสินใจที่อ่อนแอ	๕
๑.๕.๔ การแบ่งเป็นกลุ่มย่อยและแข่งขันกันเอง.....	๖
๑.๕.๕ การอภิปรายยาวนานและไม่สามารถตกลงกันได้.....	๖
๑.๕.๖ ไม่รู้สีว่าต้องรับผิดชอบ.....	๖
๑.๕.๗ ไม่มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ	๖
๑.๕.๘ การแต่งตั้งไม่ได้พิจารณาที่ความสามารถ	๖
๑.๕.๙ ข้อเสนอทางทฤษฎีมากเกินไป.....	๖

๑.๖ องค์ประกอบของคณะกรรมการ.....	๖
๑.๖.๑ ประธานกรรมการ.....	๖
๑.๖.๒ กรรมการโดยตำแหน่ง.....	๗
๑.๖.๓ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ	๗
๑.๖.๔ เลขานุการ	๗
๑.๗ ปัญหาที่เกิดจากการใช้ระบบคณะกรรมการ.....	๗
๑.๗.๑ ความซ้ำซ้อนของกรรมการที่เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ.....	๗
๑.๗.๒ การกำหนดให้คณะกรรมการทำงานที่เป็นงานบริหาร	๘
๑.๗.๓ ระบบคณะกรรมการมีขั้นตอนการทำงานมากและมีค่าใช้จ่ายสูง	๙
๑.๗.๔ พฤติกรรมเฉพาะของสังคมไทย (ความเกรงใจ).....	๙
๑.๗.๕ ประสิทธิภาพของฝ่ายเลขานุการ.....	๙
๑.๘ การใช้ระบบคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.....	๑๐
๑.๘.๑ ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	๑๐
๑.๘.๒ การกำหนดแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการ (มติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐)	๑๑
บทที่ ๒ กรณีศึกษาการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายของต่างประเทศ.....	๑๓
๒.๑ สหรัฐอเมริกา.....	๑๓
๒.๒ ฝรั่งเศส.....	๑๖
๒.๓ ออสเตรเลีย.....	๒๒
๒.๔ สิงคโปร์.....	๓๕
๒.๕ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน	๓๘
บทที่ ๓ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย	๔๐
๓.๑ ข้อเสนอแนะจากผลการรับฟังความคิดเห็นในการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ระบบ คณะกรรมการในกฎหมาย จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันพุธ ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๐ ณ โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ	๔๐
ส่วนที่ ๑ การบรรยาย เรื่อง “หลักเกณฑ์การกำหนดคณะกรรมการในกฎหมายใหม่และกลไกการ ปรับปรุงกฎหมายในปัจจุบันให้มีเท่าที่จำเป็นตามที่กำหนดในมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดยศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธาน กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) และประธานกรรมการที่ปรึกษาเพื่อกำกับการปฏิรูปกฎหมาย...๔๐	

ส่วนที่ ๒ การบรรยาย เรื่อง “ตัวอย่างประเด็นปัญหาการพิจารณาคดีของศาลปกครองเกี่ยวกับ คณะกรรมการ” โดย ดร. บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด	๔๒
ส่วนที่ ๓ การบรรยาย เรื่อง “ปัญหาของระบบคณะกรรมการตามกฎหมาย” ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ กรรมการกฤษฎีกาและประธานกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง	๔๕
ส่วนที่ ๔ การอภิปราย เรื่อง “แนวคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย”	๔๗
ส่วนที่ ๕ ความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมการสัมมนา	๔๙
๓.๒ ข้อเสนอแนะหลักเกณฑ์การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย	๕๕
บทที่ ๔ หลักเกณฑ์การตรวจสอบ (checklist) การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย	๖๑
๔.๑ หลักเกณฑ์การกำหนดให้มีคณะกรรมการในกฎหมาย	๖๑
๔.๒ หลักเกณฑ์การพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการ	๖๒
๔.๓ หลักเกณฑ์การทบทวนผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการ	๖๒

ภาคผนวก

- (๑) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอ
ร่างตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- (๒) คณะกรรมการตามกฎหมายในปัจจุบัน

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โดยที่มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น ต่อมา มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น รวมทั้งมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้มีการปฏิรูปกฎหมาย โดยให้มีกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีระบบคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การทำงานมีความคล่องตัว มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น จึงเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการ ดังต่อไปนี้

๑. กรณีกำหนดให้มีระบบคณะกรรมการในกฎหมายขึ้นใหม่

โดยหลักทั่วไปของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หน่วยงานของรัฐจะต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายโดยไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่นำระบบคณะกรรมการมาใช้ให้ระบุให้ชัดเจนด้วยว่ามติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

๑.๑ การพิจารณาว่า ภารกิจนั้นมีเหตุผลและความจำเป็นต้องใช้ระบบคณะกรรมการหรือไม่

(ก) กรณีภารกิจไม่จำเป็น ได้แก่

- ภารกิจที่มีลักษณะเป็นการบริหาร เช่น การอนุมัติ การอนุญาต เนื่องจากระบบการอนุมัติ การอนุญาตต่าง ๆ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบ หากมอบให้คณะกรรมการเป็นผู้อนุมัติ อนุญาต อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการได้

- ภารกิจที่มีลักษณะเป็นงานประจำ หรืองานซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถตัดสินใจดำเนินการได้เองภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์ โดยมีผู้รับผิดชอบตามลำดับขั้นของการบริหาร และไม่ใช่วางเรื่องจำเป็นที่ต้องอาศัยการปรึกษาหารือจากคณะกรรมการ

(ข) ภารกิจที่จำเป็น ได้แก่

- โดยที่คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่องแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีแนวทางว่า การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบคณะกรรมการ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น ได้วางหลักการไว้ดังต่อไปนี้

๑) กรณีต้องวางกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือกิจกรรมที่ต้องการความเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เช่น ตลาดทุน เช่น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือ ตลาดเงิน เช่น คณะกรรมการนโยบายทางการเงิน หรือการสื่อสารโทรคมนาคมและการขนส่ง เช่น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

๒) กรณีต้องวินิจฉัยชี้ขาด เช่น คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งคณะกรรมการประเภทนี้ต้องมีความเป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญ และต้องพิจารณาโดยยึดหลักความยุติธรรม เช่น การรับฟังความทุกฝ่าย

๓) กรณีให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๔) กรณีพิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ต้องมาจากตัวแทนนายจ้าง ตัวแทนลูกจ้าง และผู้แทนภาครัฐ

สำหรับในกรณีที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นภารกิจที่มีความจำเป็นต้องใช้ระบบคณะกรรมการจะต้องมีการนำหลักการหรือประเด็นสำคัญเกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบคณะกรรมการไปเป็นข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๑๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมทั้งจะต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ด้วย

๑.๒ หน้าที่ในการดำเนินการของคณะกรรมการ ประกอบด้วย

(ก) หน้าที่ในการวางกฎเกณฑ์ตามวัตถุประสงค์เฉพาะของกฎหมาย

เนื่องจากไม่เพียงแต่การวางกฎเกณฑ์ในเรื่องการกำกับควบคุมทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการวางกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมกำกับในเรื่องต่าง ๆ อันเป็นวัตถุประสงค์เฉพาะของกฎหมายนั้นด้วย เช่น ทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง การบริหารราชการแผ่นดิน การกำกับการประกอบวิชาชีพ เนื่องจากการกำหนดเพียงการควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว อาจไม่เพียงพอต่อภารกิจที่เพิ่มขึ้นจากการมีกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

(ข) หน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททั้งทางแพ่ง อาญา และข้อพิพาททางปกครอง ก่อนที่จะนำข้อพิพาทเหล่านั้นเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรตุลาการ^๑ เพื่อลดการนำคดีขึ้นสู่ศาลและช่วยให้คู่กรณีได้รับการเยียวยาในเบื้องต้น เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(ค) หน้าที่ในการพิจารณาโดยอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของ คณะกรรมการ

เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว ในบางกรณีไม่อาจอาศัยดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตัดสินใจได้แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่การมีระบบคณะกรรมการจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้มีอำนาจตามกฎหมายเป็นไปอย่างรอบคอบยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้ดุลพินิจพิจารณาและการวินิจฉัยชี้ขาด หรือสั่งการ เช่น การพิจารณาอนุญาตการก่อสร้างในโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(ง) หน้าที่ในการตัดสินใจตามกฎหมาย สมควรให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณา ในกรณีที่ผลของการตัดสินใจจะส่งผลกระทบต่ออย่างกว้าง

หลักเกณฑ์นี้จะพิจารณาถึงผลกระทบจากการตัดสินใจในการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย โดยพิจารณาจากผลของการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมากกว่ารูปแบบของการใช้อำนาจ เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกโดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งหรือการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย แม้จะมีผลกระทบต่อผู้รับคำสั่งอย่างมาก แต่ไม่กระทบถึงประโยชน์ของส่วนรวม กรณีเช่นนี้ ก็ไม่จำเป็นต้องมีระบบคณะกรรมการ ซึ่งจะสอดคล้องกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องของการอุทธรณ์คำสั่งที่ให้อุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่ง แต่หากเป็นกรณีการพิจารณาอนุญาตให้ทำสัญญาสัมปทานซึ่งมีผลกระทบต่อประโยชน์ของส่วนร่วมและทรัพยากรธรรมชาติ การพิจารณาอนุญาตดังกล่าวย่อมทำให้เกิดสัญญาทางปกครองที่มีผลต่อประโยชน์สาธารณะ เช่นนี้สมควรที่จะต้องมีคณะกรรมการขึ้นเพื่อมาถ่วงถ่วงการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ เพื่อให้เกิดความรอบคอบยิ่งขึ้น

(จ) คณะกรรมการที่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ ได้แก่ คณะกรรมการกำหนดนโยบาย คณะกรรมการกำหนดกฎเกณฑ์ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และคณะกรรมการถ่วงถ่วงความเห็นต่อผู้มีอำนาจในกฎหมาย เท่านั้น

นอกจากคณะกรรมการตามกรณีข้างต้นแล้วก็ไม่สมควรจัดตั้งขึ้นเพิ่มเติมอีก เพราะอาจทำให้กระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการตามกฎหมายเกิดความล่าช้า หรือถ้าเป็นเรื่องที่ผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายนั้น ๆ สามารถดำเนินการได้เอง เช่น การบริหารกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการบริหารกองทุน แต่สามารถให้ผู้จัดการกองทุนซึ่งมีชื่อเรียกว่าอย่างไรก็ตาม สามารถตัดสินใจใช้อำนาจบริหารงานของกองทุนไปได้โดยลำพัง

^๑ การพิจารณาพิพากษาขององค์กรตุลาการย่อมทำในรูปแบบของคณะกรรมการที่เรียกว่า “องค์กรคณะ” อยู่แล้ว โดยเป็นการใช้อำนาจตุลาการ จึงไม่จัดรวมอยู่ระบบคณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งใช้อำนาจในทางปกครอง

ดังนั้น ก่อนที่จะมีการตั้งระบบคณะกรรมการขึ้นในกฎหมายฉบับได้นั้น สมควรพิจารณาให้ครบหลักเกณฑ์ทั้งห้าประการเสียก่อน โดยหากขาดไปข้อหนึ่งข้อใดย่อมไม่สามารถจัดตั้งระบบคณะกรรมการในร่างกฎหมายดังกล่าวได้

๑.๓ พิจารณาความคุ้มค่าการมีระบบคณะกรรมการ

การพิจารณาถึงความคุ้มค่าของการมีระบบคณะกรรมการ มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) ความคุ้มค่าด้านงบประมาณ

เนื่องจากระบบคณะกรรมการจะต้องมีภาระค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก เช่น ค่าเบี้ยประชุม ค่ารับรอง และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งเมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์เฉพาะของกฎหมายที่ยกร่างว่าได้สัดส่วนกันหรือไม่ เพราะหากไม่ได้สัดส่วนแล้ว และเป็นภาระด้านงบประมาณเกินความจำเป็นก็ไม่สมควรมีระบบคณะกรรมการในร่างกฎหมายฉบับนั้น เพราะจะเป็นภาระด้านงบประมาณที่เกิดขึ้น

(ข) ความคุ้มค่าด้านการดำเนินงาน

หากการมีระบบคณะกรรมการเป็นการเพิ่มและก่อให้เกิดความล่าช้าของขั้นตอนและกระบวนการซับซ้อนเกินความจำเป็น ก็ย่อมไม่สมควรที่จะจัดตั้งระบบคณะกรรมการในร่างกฎหมายเช่นกัน ซึ่งการพิจารณาความคุ้มค่าในการดำเนินงานสมควรพิจารณาให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับด้วย

ในกรณีที่มีการยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ควรพิจารณาด้วยทุกครั้งว่า ร่างกฎหมายฉบับนั้นควรมีระบบคณะกรรมการในร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นโดยละเอียด และหากพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ร่างกฎหมายนั้นไม่มีเหตุผลความจำเป็น หรือขาดหลักเกณฑ์ข้อหนึ่งข้อใดแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้มีระบบคณะกรรมการในร่างกฎหมายฉบับนั้นก็ได้

๒. ขั้นตอนทบทวนหลังกฎหมายใช้บังคับแล้ว

สืบเนื่องจากมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้มีกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล จึงสมควรมีการทบทวนระบบคณะกรรมการที่ใช้อยู่ในกฎหมายในปัจจุบันโดยพิจารณาว่ายังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายอยู่หรือไม่ หากไม่มีความจำเป็นแล้ว จะสามารถดำเนินการเช่นไรเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการมีคณะกรรมการเท่าที่จำเป็นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อันทำให้การทำงานมีความคล่องตัวมากขึ้น มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น จึงควรมีแนวทางในการทบทวนระบบคณะกรรมการในกฎหมายที่ใช้อยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังนี้

๒.๑ เหตุผลและความจำเป็นในการให้คงระบบคณะกรรมการไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ให้นำหลักเกณฑ์การกำหนดให้มีคณะกรรมการในกฎหมายตาม ๑. มาประกอบการพิจารณาด้วย

๒.๒ การลดจำนวน ยกเลิก หรือยุบรวมคณะกรรมการที่มีอยู่เดิม หากพบว่า คณะกรรมการชุดใดมีจำนวนกรรมการมากเกินไปจนจำเป็น ไม่มีการประชุมในรอบปีงบประมาณ หรือไม่มีความจำเป็นต้องมีคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการหลายชุดที่มีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน ก็สมควรลดจำนวนกรรมการ ยกเลิกหรือยุบรวมคณะกรรมการ

๒.๓ ผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ กฎหมายจัดทำรายงานแสดงผลและความจำเป็นที่จะต้องมี ยกเลิก หรือปรับปรุงระบบคณะกรรมการ ตามกฎหมายนั้น โดยให้เสนอผลการพิจารณาดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

๒.๔ ตรวจสอบคณะกรรมการตามกฎหมายใดที่ไม่มีการประชุม

สมควรจะมีการตรวจสอบว่ามีคณะกรรมการชุดใดที่ไม่เคยมีการประชุม หรือมีการประชุมแต่น้อยครั้งมากจนแทบไม่มีนับแต่มีการกำหนดในกฎหมายนั้นหรือไม่ เพราะกรณี ดังกล่าวถือเป็นบทสันนิษฐานได้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวนั้นไม่มีความจำเป็นต้องมีระบบคณะกรรมการ ก็สามารถดำเนินการได้เอง และจะนำไปสู่การเสนอยุบเลิกระบบคณะกรรมการในกฎหมายนั้นต่อไป

๒.๕ การลดจำนวนคณะกรรมการที่มีอยู่เดิม

สมควรตรวจสอบจำนวนคณะกรรมการในกฎหมายว่ามีจำนวนมากเกินความ จำเป็นหรือมีคณะกรรมการโดยตำแหน่งที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในกฎหมายฉบับนั้นหรือไม่ หากมี กรณีดังกล่าว สมควรดำเนินการเสนอยุบเลิกคณะกรรมการโดยตำแหน่งที่ไม่เกี่ยวข้องในกฎหมายนั้นต่อไป

๒.๖ การยุบรวมคณะกรรมการหลายชุดที่มีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันเป็น คณะกรรมการชุดใหม่เพียงชุดเดียว

ในกรณีที่เห็นว่า เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกัน หรือมีอำนาจหรือความสัมพันธ์ ในการดำเนินการ ก็สมควรมีการเสนอทบทวนโดยตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดใหม่หนึ่งชุด เพื่อยุบเลิก คณะกรรมการที่มีอยู่เดิมให้นำมารวมกัน และให้ถือว่าการต่ออายุคณะกรรมการที่อยู่ครบระยะเวลาการ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้วเป็นการตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ด้วย

ตัวอย่างกรณีต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญ ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับคณะกรรมการภายในฝ่ายบริหาร โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ ในร่างรัฐบัญญัติ งบประมาณประจำปี (Projet de loi de finances) ต้องมีภาคผนวก (annexe) แสดงรายชื่อ คณะกรรมการต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานให้แก่นายกรัฐมนตรีรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ และธนาคารแห่งชาติ ฝรั่งเศส โดยระบุกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการชุดนั้น ๆ และตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๙ ในบัญชีดังกล่าว จะต้องระบุจำนวนกรรมการในคณะกรรมการแต่ละชุด ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะกรรมการ และจำนวนประชุมย้อนหลังไปสามปี รวมทั้งระบุรายชื่อคณะกรรมการที่ถูกยุบเลิกไปในปีงบประมาณที่ ผ่านมาด้วย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาทบทวนความจำเป็นและความเหมาะสม ของคณะกรรมการแต่ละชุดตามนโยบายในการจำกัดจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง

๒.๗ กำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ พิจารณาทบทวนเหตุผล และความจำเป็นที่จะต้องมีระบบคณะกรรมการไว้ในกฎหมายที่ตนเองรักษาการ โดยพิจารณาว่า คณะกรรมการที่มีอยู่ยังคงมีความจำเป็นต้องมีหรือไม่ หรือควรปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการมีความคล่องตัว และหากเห็นว่ามีมีความจำเป็นต้องมี

คณะกรรมการก็สมควรพิจารณาถึงองค์ประกอบ และหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องด้วย

๒.๘ เมื่อผู้รักษาการตามกฎหมายพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นแล้วให้เสนอผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องจัดทำรายงานแสดงผลและความจำเป็น จำนวนองค์ประกอบที่จะต้องมี ยกเลิก หรือวาระการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการนั้นต่อไป

๒.๙ ควรมีการกำหนดกฎหมายกลางเกี่ยวกับคณะกรรมการ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์กำหนดมาตรฐานคณะกรรมการแต่ละประเภทในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคณะกรรมการต่อไป

๓. การประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเป็นส่วนหนึ่งของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้แน่ใจว่าคณะกรรมการมีความรู้ความสามารถที่จะสามารถทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ จึงสมควรให้มีการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ โดยการประเมินตัวเองและการประเมินโดยองค์กรภายนอกภายในระยะเวลาที่กำหนด ในประเด็นดังต่อไปนี้

๓.๑ การตรวจสอบด้านงบประมาณ

สมควรมีการสรุปผลค่าใช้จ่ายและภาระงบประมาณของคณะกรรมการแต่ละคณะ ในแต่ละปี ตลอดจนประเมินผลความคุ้มค่ากับปริมาณผลงานที่มีการดำเนินการจนแล้วเสร็จด้วย

๓.๒ ผลการปฏิบัติงานของประธานกรรมการ

สมควรมีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการว่า ได้มีการทำหน้าที่ประธานอย่างเหมาะสมหรือไม่ เช่น การเปิดโอกาสให้กรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ มีการกำกับการประชุมและจัดระเบียบวาระอย่างคุ้มค่าและเหมาะสมหรือไม่

๓.๓ ผลการปฏิบัติงานของกรรมการ

สมควรมีการตรวจสอบการเข้าร่วมประชุมของกรรมการแต่ละท่านว่า ได้มาประชุมกี่ครั้ง มีการลาประชุมบ่อยครั้งหรือไม่ ตลอดจนตรวจสอบผลการแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมว่า กรรมการได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

๓.๔ การประเมินความเสี่ยงในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ

สมควรประเมินความเสี่ยงในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการว่า ได้มีการฟ้องร้องคดีหรือเกิดข้อพิพาทใดหรือไม่

๓.๕ จัดทำรายงานประจำปีของคณะกรรมการ

สมควรมีการจัดทำรายงานประจำปีของคณะกรรมการ โดยระบุรายละเอียดของการประชุม จำนวนครั้งที่ประชุม ผลการดำเนินการที่สำคัญ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาทบทวนว่าสมควรยุบเลิกคณะกรรมการชุดดังกล่าวต่อไปหรือไม่

๓.๖ ความรับผิดชอบของกรรมการ

สมควรตรวจสอบความรับผิดชอบของกรรมการว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์และเพื่อประโยชน์ขององค์กรหรือไม่ โดยจะต้องเป็นกระทำด้วยความสุจริตและใช้อำนาจตามวัตถุประสงค์ บริหารจัดการตามหลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักสุจริต ทั้งนี้ หลักการขัดกันของผลประโยชน์ที่สำคัญจะเป็นไปตามมาตรฐานทางจริยธรรม (Commissioner's Instruction No. 7 – Code of Ethics) และหลักการเกี่ยวกับการรับของขวัญจะเป็นไปตาม Gifts, benefits and hospitality – A guide to good practice

๔. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการ

๔.๑ สมควรจัดทำทะเบียนคณะกรรมการทั้งหมด เพื่อประโยชน์ในการคัดเลือกตรวจสอบคุณสมบัติของกรรมการ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และการจ่ายเบี้ยประชุมของกรรมการ เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนและเป็นหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเพื่อเป็นคณะกรรมการ

๔.๒ การคัดเลือกคณะกรรมการต้องมาจากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่หลากหลาย หรือเฉพาะด้าน เช่น การร่างสัญญา การตลาด เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ การแพทย์ และกฎหมาย ตลอดจนจะต้องคำนึงถึงความเกี่ยวข้องของกรรมการด้วย เช่น ควรตั้งตัวแทนจากชุมชนที่เกี่ยวข้องกับเนื้องานและภารกิจของคณะกรรมการ และไม่มีส่วนได้เสียมาเป็นคณะกรรมการ

๔.๓ การคัดเลือกประธานคณะกรรมการ นอกจากในเรื่องคุณสมบัติและวัยวุฒิแล้วยังต้องคำนึงถึงภาวะผู้นำในการประชุมและการพัฒนา กระตุ้น และสนับสนุนให้กรรมการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย อีกทั้งยังต้องเป็นตัวอย่างด้านความประพฤติที่ดีให้แก่กรรมการ และมีความสามารถในการจัดระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้การประชุมบรรลุวัตถุประสงค์และไม่เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ

๔.๔ กำหนดหลักเกณฑ์หน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ซึ่งโดยทั่วไปฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการจะเป็นพนักงานขององค์กรของรัฐ ที่มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ เช่น จัดเตรียมวาระการประชุม จัดทำรายงานการประชุม แจกเวียนเอกสาร ติดตามผลการประชุม ประสานงานระหว่างผู้บริหารกับคณะกรรมการ อำนวยความสะดวกให้กับกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ ประสานงานด้านการพัฒนาให้กับคณะกรรมการ จัดเตรียมข้อมูลให้กับคณะกรรมการ และให้คำแนะนำคณะกรรมการเกี่ยวกับแผนการดำเนินงานและความเสี่ยงต่าง ๆ

บทที่ ๑

บททั่วไปเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

๑.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ

หากย้อนไปศึกษาในอดีตที่ผ่านมาจะพบว่าการจัดองค์กรทางปกครองของประเทศไทย จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม และอยู่ในการควบคุมดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีและ คณะรัฐมนตรี โดยมีกมอบให้เป็นความรับผิดชอบของบุคคลคนเดียว (Individual responsibility) เช่น รัชกาลที่ ๕ มอบอำนาจให้เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ถือพระแสงดาบอาญาสิทธิ์ (ดาบตราพระอาทิตย์และตรา พระจันทร์ (ตราสุริยะมณฑลและจันทร์มณฑล)) มีอำนาจตัดสินและสำเร็จโทษคนได้โดยไม่ต้องนำความ กราบบังคมทูล ผู้รับผิดชอบคนเดียวดังกล่าวจึงมีอำนาจในการตัดสินใจและรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ นั้นในลักษณะของการเป็น “เจ้าภาพ” ซึ่งมีข้อดีคือ ทำให้เกิดความสะดวกในการเร่งรัด ติดตาม ตลอดจน ประเมินผลสัมฤทธิ์ของงาน และช่วยให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายใน การบริหารงานด้วย

อย่างไรก็ตาม การจัดองค์กรทางปกครองโดยมอบให้เป็นความรับผิดชอบของ บุคคลคนเดียวเป็นการเสี่ยงต่อการใช้ดุลพินิจโดยไม่รอบคอบ และเสี่ยงต่อการใช้หน้าที่และอำนาจ เพื่อประโยชน์ส่วนตน เนื่องจากไม่มีการคานอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ประกอบกับงานบางอย่างจำเป็นต้อง ได้รับข้อมูลหรือความรู้หลายด้าน ต้องการให้เกิดการประสานงาน หรือความเป็นเอกภาพของหน่วยงาน หลายหน่วยงาน รวมทั้งไม่มีตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย จึงเริ่มมีการใช้การบริหารงานโดยระบบ คณะกรรมการขึ้น ในสมัยรัชกาลที่ ๕ เริ่มมีกรรมการกรมการเมือง ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเจ้าเมือง และ พัฒนาเป็นกิจจะลักษณะ เรียกว่า “คอมมิตตี” ให้มีคอมมิตตีจัดการเรื่องต่าง ๆ เพื่อระดมสรรพความรู้เข้า ด้วยกัน ในสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้ใช้คำว่า “กรรมสัมปาทิก” แปลว่า ผู้รับผิดชอบร่วมกัน เช่น สภาอุณาโลม แดง เนติบัณฑิตยสภา จะมีคณะกรรมการสัมปาทิกทำหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ และต่อมาจึงเปลี่ยนมาใช้คำว่า “คณะกรรมการ”

การมอบความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายการดำเนินการหรือการตัดสินใจ ในเรื่องสำคัญ ๆ ให้แก่ “คณะกรรมการ” ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่ม (Collective body) แทนที่จะมอบให้ เป็นหน้าที่ของบุคคลคนเดียว และลดระดับความรับผิดชอบของบุคคลผู้ได้รับมอบหมายเหลือเพียง การดำเนินการตามมติของคณะกรรมการเท่านั้น โดยรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะกรรมการค่อนข้างจะเป็นที่นิยมในประเทศกลุ่มแองโกลแซกซอนเพื่อป้องกันการผูกขาด อำนาจไว้ในมือของบุคคลเดียว ในปัจจุบันประเทศไทยนำระบบคณะกรรมการมาใช้อย่างแพร่หลาย ซึ่ง จากการตรวจสอบข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๑ พบว่ามีคณะกรรมการประมาณ ๘๔๑ ชุด อยู่ใน กฎหมายประมาณ ๓๘๖ ฉบับ โดยมีการเรียกชื่อที่แตกต่างกันไป เป็นต้นว่า กรรมการชุดใด

มีองค์ประกอบเป็นจำนวนมากเกิน ๔๐ คนขึ้นไป จะเปลี่ยนไปใช้คำว่า “สภา” เช่น ในการร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ต้องการให้บุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้ร่างจึงเสนอให้มีคณะกรรมการเป็นผู้ร่าง โดยเรียกว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลแบบรัฐบาลผสม ระบบคณะกรรมการจึงถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาหลาย ๆ เรื่องรวมทั้งการร่างกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่มีการเริ่มใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายเป็นต้นมา ในการร่างกฎหมายหลายฉบับได้กำหนดให้มีการใช้ระบบคณะกรรมการในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น จนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในมาตรา ๗๗ ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้คณะกรรมการว่าจะต้องใช้ในกรณีที่ “จำเป็น” เท่านั้น ทำให้ต้องมีการพิจารณาในส่วนของรูปแบบและสาระของระบบคณะกรรมการในการร่างกฎหมาย

๑.๒ ความหมายและวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ

๑.๒.๑ ความหมายของคณะกรรมการ

คณะกรรมการ คือ กลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ดำเนินการด้านบริหาร หรือกระทำการบางอย่างโดยมีเป้าหมายร่วมกัน มีความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่ง มีความเป็นอิสระในการแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกรรมการด้วยกัน รวมทั้งต่างมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายเดียวกัน โดยสมาชิกในคณะกรรมการมักจะถูกกำหนดให้การทำงานในรูปคณะกรรมการเป็นพิเศษจากการทำงานตามปกติ ซึ่งในทางการบริหารนั้นเรารู้ว่า คณะกรรมการเป็นการกระทำของกลุ่ม และถือว่าคณะกรรมการเป็นกลุ่มก่อให้เกิดการรวมพลัง (synergy) ผลรวมของงานที่เกิดขึ้นจากการทำงานเป็นกลุ่มย่อมมีมากกว่าผลรวมของงานที่เกิดจากต่างคนต่างทำ ในทางทฤษฎี คณะกรรมการเป็นกลุ่มบุคคลที่เกิดจากการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ มีหน้าที่และอำนาจหรือภาระที่ได้รับมอบหมายอย่างชัดเจน อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการถาวร (standing committee) หรือ คณะกรรมการเฉพาะกิจ (temporary committee) ก็ได้^๒

คณะกรรมการอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น Board, Commission, Task Force หรือ Team Work

๑.๒.๒ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการ

การกำหนดให้มีคณะกรรมการ อาจเป็นไปด้วยความมุ่งหมายหลายประการ เช่น

- ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการบริหารจัดการ
- ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการตัดสินใจ
- ให้คณะกรรมการทำหน้าที่แต่เฉพาะศึกษารายละเอียดโดยไม่มีอำนาจที่จะ

ตัดสินใจ

- ให้คณะกรรมการให้คำแนะนำแก่ผู้จัดการหรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้จัดการหรือผู้บังคับบัญชาจะตัดสินใจตามที่เสนอหรือไม่ก็ได้

^๒ สำนักหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ, กันยายน ๒๕๕๔, หน้า ๒ - ๑๐

- ให้คณะกรรมการรับข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีอำนาจที่จะให้คำแนะนำหรือตัดสินใจ
ในทางธุรกิจหรือการปฏิบัติราชการ

๑.๓ ประเภทของคณะกรรมการ แบ่งเป็น ๒ นัย ดังนี้

๑.๓.๑ หลักการจัดองค์กรและการบริหาร อาจแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภท^๓ คือ

(๑) คณะกรรมการนโยบาย

คณะกรรมการนโยบายเป็นคณะกรรมการที่อยู่ในระดับสูงที่สุดในองค์กร เนื่องจากเป็นผู้วางนโยบายหลักให้แก่องค์กรนั้น ๆ รับผิดชอบต่อปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าว ฉะนั้น คุณสมบัติของกรรมการจึงต้องอยู่ในระดับสูง เช่น เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถกว้างขวางในการกำหนดนโยบายในเรื่องนั้น ๆ และเกี่ยวข้องกับหรือนำนโยบายที่กำหนดไว้ดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งมักกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ หรือ ผู้ที่มีประสบการณ์อื่นใดเป็นพิเศษ เป็นกรรมการ มิใช่บุคคลในระดับผู้แทนหน่วยงานเท่านั้น สำหรับ คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายนั้นอาจแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติ และคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายในระดับองค์กรฝ่ายปกครอง

คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติตามที่ปรากฏในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการมักมิใช่เป็นองค์กรตัดสินใจในเรื่องนโยบายโดยตรง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณากำหนดนโยบายที่เหมาะสมเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจ ทั้งนี้ เนื่องจากหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐนั้นเป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรี

(๒) คณะกรรมการที่ปรึกษา

คณะกรรมการที่ปรึกษามีระดับความสำคัญในองค์กรในระดับสูง อีกประการหนึ่ง คือ เป็นผู้ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ หรือความเห็นใด ๆ ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจในองค์กร ฉะนั้น คุณสมบัติที่สำคัญก็จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดี เช่น นอกจากจะมีกรรมการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้วก็มักจะต้องมี “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” อีกจำนวนหนึ่งเพื่อร่วมให้ความรู้ในเรื่องนั้น ๆ

คณะกรรมการที่ปรึกษาในทางปกครองมี ๒ ระดับ คือ

ประเภทที่หนึ่ง เป็นทั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาและผู้ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองด้วย คือ ในเรื่องสำคัญ ๆ ผู้ปฏิบัติราชการจะต้องขอความเห็นชอบหรือจะต้องปรึกษากับคณะกรรมการด้วย คณะกรรมการประเภทนี้มีจำนวนมากกระจายไปในหน่วยงานของรัฐด้านต่าง ๆ

ประเภทที่สอง เป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาเท่านั้น ผู้ปฏิบัติราชการจะปรึกษาหรือไม่ก็แล้วแต่ดุลพินิจ

^๓ สิริพันธ์ พลรบ, “คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , ๒๕๓๒), หน้า ๖๗ - ๖๘

(๓) คณะกรรมการบริหาร

นอกจากคณะกรรมการทั้ง ๒ ประเภทที่กล่าวมาข้างต้นที่จัดอยู่ในระดับสำคัญในหน่วยงานแล้ว ยังมีคณะกรรมการอีกประเภทหนึ่งได้แก่ คณะกรรมการบริหาร ซึ่งจัดว่าเป็นองค์กรในระดับสำคัญของหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจดำเนินการ คุณสมบัติของกรรมการจึงมีความสำคัญ เพราะมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายในองค์กรโดยตรง คณะกรรมการประเภทนี้พบน้อยมากในด้านการปกครอง แต่มักจะใช้ในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเงินประเภทกองทุนต่าง ๆ องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพอิสระ และสภาการศึกษาระดับอุดมศึกษา เนื่องจากองค์กรจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้บริหารงานให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น

(๔) คณะกรรมการปฏิบัติ

คณะกรรมการประเภทนี้เป็นองค์กรในระดับล่างที่จะเป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ โดยหลักแล้ว คุณสมบัติของกรรมการจึงอาจไม่ต้องอยู่ในระดับสูง ดังเช่นคณะกรรมการนโยบายหรือคณะกรรมการที่ปรึกษา แต่หากคณะกรรมการเหล่านี้ทำหน้าที่ปะปนกับหน้าที่ในสามลักษณะข้างต้น คุณสมบัติของคณะกรรมการก็ต้องเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงเป็นพิเศษตามลักษณะหน้าที่ดังกล่าวด้วย

๑.๓.๒ หลักกฎหมายปกครอง

เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว ในคณะกรรมการแต่ละประเภท กฎหมายอาจกำหนดให้มีภาระหน้าที่หลายอย่างก็ได้ เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษา มิได้หมายความว่าจะมีภาระหน้าที่เฉพาะการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแต่เพียงอย่างเดียว แต่คณะกรรมการที่ปรึกษาอาจมีภาระหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และมีภาระหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะพร้อมกันด้วย ดังนั้น หากพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองแล้ว อาจแบ่งประเภทของ “คณะกรรมการ” ได้ ๒ ประเภท คือ

(๑) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป ซึ่งอาจคำนึงได้ตามหลักการจัดองค์กรและการบริหารโดยทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานในทางปกครอง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับลักษณะว่าเป็นคณะกรรมการระดับใดขององค์กร

(๒) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองนั้นเป็นหน้าที่ที่มีลักษณะพิเศษกว่าการดำเนินงานทางปกครองโดยทั่วไป เนื่องจากต้องเป็นผู้ที่ประสานประโยชน์โดยส่วนรวมของรัฐและประโยชน์โดยส่วนตัวของเอกชน คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองอาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

๑) คณะกรรมการประเภท Tribunal ซึ่งได้แก่คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะเรื่อง โดยมีกระบวนการพิจารณาโดยแน่นอน คุณสมบัติที่สำคัญของกรรมการในคณะกรรมการประเภทนี้ คือ จะต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) ตามสาระของข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองแต่งตั้งกรรมการได้ตามความเหมาะสม ส่วนใหญ่มักเรียกชื่อเป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายต่าง ๆ

๒) คณะกรรมการประเภทที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองโดยทั่วไป ได้แก่ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

๑.๔ ข้อดีของระบบคณะกรรมการ

๑.๔.๑ การคานอำนาจ เป็นการคานอำนาจในกรณี que เห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่มีประโยชน์ได้เสียสูง หรือจะมีผลกระทบต่อประชาชนซึ่งไม่ควรให้ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องนั้นแต่เพียงผู้เดียว แต่ต้องการให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากหลาย ๆ ฝ่าย เนื่องจากการตัดสินใจของคน ๆ เดียวมีแนวโน้มของการใช้อำนาจที่เป็นเผด็จการ

๑.๔.๒ การระดมความรู้ความสามารถ เป็นการระดมความรู้ความสามารถในกรณี que เห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความสามารถอย่างหลากหลาย มีลักษณะสหวิทยาการ (Inter - disciplinary) ซึ่งไม่สามารถจะหาได้จากบุคคลคนเดียว ทำให้ได้ทางเลือกในการตัดสินใจมากกว่า เพราะมีความหลากหลายของข้อมูล โดยเฉพาะคณะกรรมการที่มาจากหลากหลายอาชีพและความเชี่ยวชาญหลายสาขา และให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective responsibility)

๑.๔.๓ การถ่ายทอดข่าวสาร เป็นการถ่ายทอดข่าวสาร เพื่อทุกฝ่ายที่มีกิจกรรมร่วมกันสามารถที่จะเรียนรู้ในขณะเดียวกันได้ ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นวิธีการหนึ่งของการสื่อสารในองค์กรก็ได้

๑.๔.๔ ความเป็นเอกภาพ เป็นการประสานงานเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและก่อให้เกิดความรวดเร็วในการทำงานในกรณี que เห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายจำเป็นต้องสร้างกลไกในการประสานงานเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและรวดเร็วในการทำงาน

๑.๔.๕ การมีตัวแทนจากผู้มีส่วนได้เสีย ในกรณีต้องการให้ตัวแทนจากผู้มีส่วนได้เสียอยู่ในการพิจารณาปัญหา ทำให้การตัดสินใจจากกลุ่มมีความเป็นกลางมากขึ้นโดยผ่านทางตัวแทน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการเชื่อตามและยอมรับคำตัดสินที่มีขึ้นนั้น ทั้งนี้ การบริหารองค์กรสมัยใหม่ยอมรับกันว่าเป็นการสร้างบรรยากาศการทำงานเพื่อให้เกิดผลงานสูงสุด ซึ่งจะต้องได้รับความร่วมมือจากกลุ่มที่เกี่ยวข้อง

๑.๕ ข้อเสียของระบบคณะกรรมการ

๑.๕.๑ เสียเวลาและค่าใช้จ่ายสูง เนื่องจากการประชุมของคณะกรรมการจะต้องมีการเดินทางมาประชุม มีการอภิปรายที่ยาวนาน เพราะถ้าสามารถตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วก็ไม่ต้องประชุม และบางครั้งต้องประชุมหลายครั้งกว่าจะได้ข้อยุติ ซึ่งใช้เวลายาวนานกว่าการตัดสินใจของบุคคลเพียงคนเดียว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณี que คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการที่มีตำแหน่งระดับสูง ซึ่งกรรมการแต่ละคนต่างมีภารกิจมาก การนัดประชุมก็จะต้องมีความยากลำบาก ไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหา

๑.๕.๒ การส่งผู้แทนมาประชุมแต่ไม่สามารถตัดสินใจแทนได้ ในกรณี que คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่มีตำแหน่งระดับสูง ซึ่งก็จะเป็นบุคคลที่มีภารกิจมากหรือได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในหลายคณะ อันจะส่งผลให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถมาร่วมประชุมได้ ซึ่งก็จะแก้ปัญหาโดยการส่งผู้แทนมาประชุมแทนและบ่อยครั้งที่พบว่าผู้แทนที่มาประชุมแทนไม่สามารถตัดสินใจแทนได้

๑.๕.๓ การตัดสินใจที่อ่อนแอ ในบางกรณีอาจเป็นการตัดสินใจที่อ่อนแอ เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการจะมาจากบุคคลที่มีความหลากหลายฝ่ายที่มีความเป็นอิสระและมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้น ในการตัดสินใจจึงมีความเป็นไปได้สูงที่จะมีความเกรงใจกัน และทำให้เกิดการตัดสินใจอย่างประนีประนอมกันที่จุดต่ำสุดที่มีส่วนร่วมกันได้ (least common denominator) ซึ่งเป็น

จุดที่ไม่เข้มแข็งเพียงพอเท่ากับการตัดสินใจของบุคคลคนเดียว จนทำให้เกิดการละเลยในการเสนอข้อเท็จจริงหรือเสนอแง่มุมอื่นในการตัดสินใจ

๑.๕.๔ การแบ่งเป็นกลุ่มย่อยและแข่งขันกันเอง ในบางกรณีอาจมีกรรมการบางคนที่เป็นผู้ที่มีอำนาจเหนือหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในฐานะที่เป็นการตัดสินใจขององค์กรกลุ่ม ก็ส่งผลให้คณะกรรมการที่มีฐานะเท่าเทียมกันเปลี่ยนแปลงไป จนกลายเป็นมีผู้นำและผู้ตามซึ่งผลของการประชุมก็จะไม่เป็นไปในทางที่ควรจะเป็น หรือในกรณีที่คณะกรรมการมีการแตกแยกเป็นกลุ่ม ๆ ก็จะทำให้เกิดการต่อสู้ระหว่างกลุ่มทำให้เกิดสถานการณ์แบบการเมืองซึ่งอาจทำให้เกิดการตัดสินใจหรือมีข้อเสนอแนะที่ไม่เข้มแข็งยิ่งกว่าการประนีประนอมกันที่จุดต่ำสุดที่มีส่วนร่วมกันได้เสียอีก

๑.๕.๕ การอภิปรายยาวนานและไม่สามารถตกลงกันได้ ในกรณีเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ในหลายด้าน มีลักษณะสหวิทยาการ ที่ต้องมีการพิจารณาอย่างทั่วถึง จะมีการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องของขอบเขตและส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง ในที่สุดจะเกิดความยุ่งยากจนไม่สามารถจะตกลงกันได้ และมักเลื่อนการพิจารณาออกไปโดยไม่มีการปฏิบัติสิ่งใดเลย

๑.๕.๖ ไม่รู้สึกว่าจะต้องรับผิดชอบ การทำงานในระบบคณะกรรมการ เป็นการการทำงานที่ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากหลายฝ่าย ส่งผลให้บุคคลดังกล่าวยากที่จะรู้สึกว่าจะต้องมีความรับผิดชอบเช่นเดียวกับกรณีที่ตนได้รับมอบอำนาจนั้นมาด้วยตนเองโดยตรง การกระจายความรับผิดชอบเป็นข้อเสียที่สำคัญของระบบคณะกรรมการ จะไม่มีผู้ใดรู้สึกว่าเป็นการกระทำร่วมของกลุ่ม ความรับผิดชอบในผลงานจึงไม่ชัดเจนเหมือนการตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียว

๑.๕.๗ ไม่มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ โดยที่ในปัจจุบันยังพบว่ายังไม่มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถตรวจสอบประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการว่ามีความสำเร็จตามที่มุ่งหมายไว้มากน้อยเพียงไร และมีความคุ้มค่าหรือไม่ รวมทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับ การตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียวจะมีข้อแตกต่างกันอย่างไรหรือไม่

๑.๕.๘ การแต่งตั้งไม่ได้พิจารณาที่ความสามารถ การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่จะพบว่าเป็นการแต่งตั้งกรรมการโดยตำแหน่ง แม้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการโดยตัวบุคคลอยู่บ้างแต่ก็เป็นสัดส่วนที่น้อย ซึ่งอาจถือได้ว่าการแต่งตั้งบุคคลในคณะกรรมการส่วนใหญ่ไม่ได้พิจารณาที่ความสามารถ แต่มักเป็นการแต่งตั้งโดยดูจากลักษณะงานในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเสียมากกว่า

๑.๕.๙ ข้อเสนอทางทฤษฎีมากเกินไป บางกรณีพบว่ากรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิมีแนวคิดและข้อเสนอทางทฤษฎีมากเกินไป ซึ่งทำให้ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริง

๑.๖ องค์ประกอบของคณะกรรมการ

องค์ประกอบของคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยส่วนต่าง ๆ ๔ ส่วน ดังต่อไปนี้

๑.๖.๑ ประธานกรรมการ ผู้ที่อาจกำหนดให้เป็นประธานกรรมการได้มี ๓ ประเภท

(๑) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี (หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย) หรือรัฐมนตรีเป็นประธาน

(๒) ข้าราชการประจำ ได้แก่ ปลัดกระทรวงเป็นประธาน (หากกฎหมายบางระดับเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีที่เหมาะสมที่จะเป็นประธานกรรมการก็กำหนดได้ เช่น พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการการขุดดินและถมดิน" ประกอบด้วยอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นประธานกรรมการ)

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้แก่บุคคลซึ่งนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เช่น มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้มีคณะกรรมการนโยบายกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยผู้เป็นประธานกรรมการได้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์สูงด้านการวิจัยซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

๑.๖.๒ กรรมการโดยตำแหน่ง การที่กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากส่วนราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการประสานนโยบายของทางราชการเข้ากับการทำงานหรือการตัดสินใจของคณะกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งจึงทำหน้าที่เป็นผู้สื่อสารนโยบายของทางราชการด้วย

๑.๖.๓ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (หรือในบางพระราชบัญญัติจะกำหนดให้มีกรรมการที่เป็นผู้แทนมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกเป็นกรรมการด้วย)

๑.๖.๔ เลขานุการ โดยปกติแล้วเลขานุการมักจะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย แต่ก็ไม่เสมอไป บางพระราชบัญญัติอาจกำหนดให้เป็นเพียงเลขานุการโดยไม่เป็นกรรมการด้วยก็มี

อย่างไรก็ตาม ไม่จำเป็นว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการจะต้องประกอบด้วย ๔ ส่วนข้างต้นเสมอไป

๑.๗ ปัญหาที่เกิดจากการใช้ระบบคณะกรรมการ

ความไม่ไว้วางใจในการบริหารราชการโดยบุคคลคนเดียวดังกล่าวนอกจากจะทำให้มีการตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายจำนวนมากแล้ว ยังมีผลต่อการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายด้วย โดยแทนที่จะกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือพิจารณาเรื่องที่มีความสำคัญหรือที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างมากดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่กลับพบว่ากฎหมายหลายฉบับได้ขยายหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการไปถึงการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็น “งานประจำ” เช่น การอนุมัติ อนุญาตในเรื่องต่าง ๆ ด้วย ทั้งที่งานประจำนี้สามารถดำเนินการได้โดยบุคคลเพียงคนเดียวภายใต้หลักเกณฑ์ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้คณะกรรมการตามกฎหมายไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์ของการตั้งคณะกรรมการ และก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริการประชาชนด้วยซึ่งความไม่มีประสิทธิภาพและความล่าช้าดังกล่าวนี้เนื่องจากสาเหตุ ๕ ประการ คือ

๑.๗.๑ ความซ้ำซ้อนของกรรมการที่เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ

การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นต้องคำนึงถึงความรู้ ประสบการณ์ ความรับผิดชอบ และความสามารถในการตัดสินใจที่เหมาะสม กฎหมายจึงกำหนดให้ข้าราชการประจำผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม การมีคณะกรรมการจำนวนมากทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการโดยตำแหน่งซ้ำซ้อนมาก จากการ

ตรวจสอบกฎหมายที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการ ปรากฏว่าตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นกรรมการเป็นจำนวนหลายฉบับมาก เช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เป็นต้น

เมื่อบุคคลใดได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามกฎหมายเป็นจำนวนหลายฉบับมากจะทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ กรรมการโดยตำแหน่งก็จะไม่เข้าร่วมประชุมโดยอาจส่งหรือไม่ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมแทน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ทำให้วัตถุประสงค์ในการตั้งกรรมการโดยตำแหน่งไม่บรรลุผล เพราะแม้กรรมการโดยตำแหน่งจะสามารถมอบหมายให้ผู้ได้บังคับบัญชาไปร่วมประชุมแทนตน^๔ ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาเรื่ององค์ประชุมของคณะกรรมการได้ แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านความต่อเนื่องของการประชุมหากมีการเปลี่ยนตัวผู้แทนบ่อยมากและผู้ไปร่วมประชุมแทนก็มักไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่มีผลผูกพันหน่วยงาน หลายกรณีมีการมอบหมายจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับล่าง ซึ่งนอกจากจะขาดความรู้ความชำนาญอย่างลึกซึ้งแล้วยังไม่สามารถตัดสินใจแทนหน่วยงานได้ การประชุมเรื่องต่าง ๆ จึงมักไม่สามารถเสร็จสิ้นได้ในการประชุมเพียงครั้งเดียวซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการตั้งคณะกรรมการ นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีผู้แทนอยู่ในคณะกรรมการมักเล็งที่จะปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ หากมตินั้นไม่ตรงความต้องการหรือแนวปฏิบัติที่หน่วยงานนั้นถือปฏิบัติมาแต่เดิม มติของคณะกรรมการส่วนใหญ่จึงไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง และทำให้การใช้ระบบคณะกรรมการเพื่อสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยงานไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

๑.๗.๒ การกำหนดให้คณะกรรมการทำงานที่เป็นงานบริหาร

จากความไม่ไว้วางใจในการใช้ดุลพินิจของบุคคลคนเดียว เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีประโยชน์ได้เสียสูง หรือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างมากซึ่งไม่ควรให้ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องนั้นแต่เพียงผู้เดียว หรือเป็นเรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องระดมความคิดเห็นจากหลายฝ่ายและให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน หรือเป็นเรื่องที่มีลักษณะสหวิทยาการและจำเป็นต้องอาศัยความรู้หลากหลายซึ่งไม่สามารถจะหาได้จากบุคคลคนเดียว หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายซึ่งจำเป็นต้องสร้างกลไกในการประสานงานเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและรวดเร็วในการทำงาน ดังนั้น ระบบคณะกรรมการจึงเหมาะสมกับงานที่ต้องการ “การปรึกษาหารือ” ได้แก่ การกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการดำเนินงาน การกำกับดูแลหรือติดตามการดำเนินงาน และการให้คำปรึกษาแนะนำเพราะจะทำให้การตัดสินใจมีความละเอียดรอบคอบมากขึ้น

การกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหาร เช่น การอนุมัติ การอนุญาตจึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในการบริหารราชการ เพราะทำให้การอนุมัติหรืออนุญาตต่าง ๆ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการเหล่านี้ล่าช้า เนื่องจากการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการมีขั้นตอนในการดำเนินงานมาก ในขณะที่การอนุมัติ การอนุญาต มีลักษณะเป็น “งานประจำ” หรืองานซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถตัดสินใจดำเนินการได้เองภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์โดยมีผู้รับผิดชอบตามลำดับขั้นตอนของการบริหาร ไม่ใช่เรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องอาศัยการปรึกษาหารือ เช่น

- คณะกรรมการช่างรังวัดเอกชน ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติช่างรังวัด

^๔ ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

เอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการออกใบอนุญาตเป็นช่างรังวัดเอกชนและใบอนุญาตจัดตั้งสำนักงานช่างรังวัดเอกชน

- คณะกรรมการพิจารณาการประกอบกิจการโรงมหรสพตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการออกใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต ต่ออายุใบอนุญาต โอนใบอนุญาต และออกใบแทนใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการโรงมหรสพ

- คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ในการอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ หรือหน้าที่ตามมาตรา ๑๔ ในการอนุญาตให้ย้ายโรงรับจำนำ

- คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า

๑.๗.๓ ระบบคณะกรรมการมีขั้นตอนการทำงานมากและมีค่าใช้จ่ายสูง

การทำงานในระบบคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มก่อให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจเนื่องจากมีขั้นตอนการดำเนินการมาก เพราะฝ่ายเลขานุการต้องเตรียมการประชุมและนัดประชุม และโดยที่องค์ประกอบของคณะกรรมการซ้ำซ้อนกันมากทำให้นัดประชุมได้ยากมากขึ้น นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงตัวผู้แทนบ่อยครั้งทำให้ผู้แทนที่มาใหม่ต้องศึกษาเรื่องใหม่ทั้งหมด บ่อยครั้งที่คณะกรรมการไม่สามารถหาข้อยุติที่เหมาะสมได้ในการประชุมเพียงครั้งเดียว ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการประชุมทั้งในรูปของเบี้ยประชุม ค่าใช้จ่ายในการประชุม และค่าจัดทำเอกสารการประชุม

๑.๗.๔ พฤติกรรมเฉพาะของสังคมไทย (ความเกรงใจ)

การประชุมส่วนใหญ่กรรมการมักจะไม่ค่อยแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นผลมาจาก “ความเกรงใจ”^๕ ซึ่งเป็นพฤติกรรมสังคม (Social behavior) เฉพาะของคนไทยที่ผู้มีอาวุโสหน่อยไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยกับผู้ที่มีอาวุโสสูงกว่า และจากการที่กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งไม่มีความรู้ความชำนาญอย่างแท้จริง การประชุมจึงขาดการมีส่วนร่วม (Participation) และการระดมความคิดเห็น ผลการประชุมจึงมักเป็นไปตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของประธานกรรมการหรือเลขานุการ

๑.๗.๕ ประสิทธิภาพของฝ่ายเลขานุการ

การทำงานในระบบคณะกรรมการต้องอาศัยข้อมูลและข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการเป็นหลักในการพิจารณา หากฝ่ายเลขานุการศึกษาเรื่องที่ประชุมเป็นอย่างดี เตรียมข้อมูลประกอบการพิจารณาครบถ้วน การประชุมย่อมสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและรวดเร็ว แต่หากฝ่ายเลขานุการไม่มีความรู้หรือไม่เอาใจใส่เรื่องที่ประชุมรวมทั้งเรื่องอื่นที่อาจเกี่ยวข้อง หรือไม่เตรียมเรื่อง ก็จะทำให้การทำงานของคณะกรรมการล่าช้า ทั้งยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้กรรมการเกิดความเบื่อหน่ายและไม่เข้าร่วมประชุม

^๕ ประทาน คงฤทธิศึกษาการ, การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย, โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๙,

๑.๘ การใช้ระบบคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๖๐

๑.๘.๑ ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

สืบเนื่องจากปัญหาของระบบคณะกรรมการตามที่กล่าวมาข้างต้นทำให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติหลักการในส่วนของการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายไว้ในมาตรา ๗๗^๖ และในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ในมาตรา ๒๕๘^๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติหลักการสำคัญในการใช้ระบบคณะกรรมการไว้ทั้งก่อนตรากฎหมายและการดำเนินการกับกฎหมายที่ใช้บังคับไปก่อนรัฐธรรมนูญใช้บังคับ ดังนี้

^๖ มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีจำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

^๗ มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ค. ด้านกฎหมาย

(๑) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากลโดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๒) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

(๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย

(๔) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑) หลักเกณฑ์การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

โดยหลักการของมาตรา ๗๗ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และในวรรคสาม ได้กำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนและพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง และให้มีกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

(๒) การกำหนดให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในมาตรา ๒๕๘ ซึ่งเป็นเรื่องการปฏิรูปกฎหมาย ได้บัญญัติให้มีกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีระบบคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การทำงานมีความคล่องตัว มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น

๑.๘.๒ การกำหนดแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการ (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐)

การดำเนินการเพื่อรองรับบทบัญญัติตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบคณะกรรมการ สรุปได้ดังนี้

(๑) การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบคณะกรรมการ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น กรณีจำเป็นเช่นว่านั้น เช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่

- ๑) วางกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
- ๒) วินิจฉัยชี้ขาด
- ๓) ให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย
- ๔) พิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๒) ในกรณีที่เป็นต้องมีระบบคณะกรรมการ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- ๑) การกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น

๒) คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ต้องไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่อาจจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น หรืออาจเป็นคู่กรณีในเรื่องนั้น และต้องมีการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ

๓) ไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เว้นแต่เป็น คณะกรรมการที่กำหนดนโยบายระดับชาติ

๔) กรรมการโดยตำแหน่งพึงมีตามความจำเป็น และการกำหนดให้ ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นกรรมการสมควรพิจารณากำหนดเท่าที่จำเป็น เช่น ผู้อำนวยการ สำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว และในกรณีที่มีกรรมการโดยตำแหน่ง เมื่อคณะกรรมการนั้นมีมติในเรื่องใดมติดังกล่าว ย่อมผูกพันองค์กรที่กรรมการโดยตำแหน่งผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย เว้นแต่กรรมการผู้นั้นได้แสดงความไม่เห็นด้วย โดยวิธีการลงคะแนนคัดค้าน หรือบันทึกข้อไม่เห็นด้วยในรายงานการประชุมแล้ว

๕) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับ ความเชี่ยวชาญในเรื่องซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอย่างแท้จริง และห้ามแต่งตั้งบุคคล ซึ่งมีลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ ในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิต้องสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้นด้วย

บทที่ ๒

กรณีศึกษาการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายของต่างประเทศ

๒.๑ สหรัฐอเมริกา

คณะกรรมการที่ปรึกษามีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่เริ่มตั้งสาธารณรัฐ เช่น กรณีในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน ได้ขอคำแนะนำจากคณะกรรมการในระหว่างกบฏวิสกีใน พ.ศ. ๒๓๓๗ (the whiskey rebellion)

การมีส่วนร่วมขององค์กรกลุ่มเหล่านี้ได้สร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ขอบเขตของการดำเนินงานของคณะกรรมการต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ก็มีความต้องการที่จะมีการควบคุมการใช้คณะกรรมการที่ปรึกษา ความพยายามในการกำกับคณะกรรมการที่ปรึกษารวมถึงกรณีแนวทางของกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘

จนกระทั่งคณะอนุกรรมการ (house committee on government operations subcommittee) ได้เริ่มสำรวจเกี่ยวกับคณะกรรมการที่ปรึกษาโดยรัฐบาลกลางในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ – ๒๕๑๓ และได้มีการเปิดการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการควบคุมคณะกรรมการที่ปรึกษา จากการสำรวจดังกล่าวพบว่า มีข้อเสนอแนะที่สมควรจะนำมาเป็นเกณฑ์การควบคุมคณะกรรมการที่ปรึกษา จนกระทั่งสภาครองเกรสได้ผ่านกฎหมายในสมัยประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ได้ออกกฎหมาย “Federal Advisory Committee Act” (FACA) ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ FACA ได้สร้างหลักเกณฑ์กระบวนการในการแต่งตั้ง การดำเนินงาน การดูแล และการสิ้นสุดของคณะกรรมการที่ปรึกษารัฐบาลกลาง

ตาม Section 2 ของ FACA ระบุวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่า สภาครองเกรสพบว่า มีคณะกรรมการที่คล้ายคลึงกันซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานในสาขาบริหารของรัฐบาลกลางและเป็นวิธีที่มีประโยชน์และเป็นประโยชน์ในการให้คำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญที่หลากหลายต่อรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม สภาครองเกรสพบว่าคณะกรรมการที่ปรึกษาที่มีอยู่จำนวนมากไม่ได้รับการตรวจสอบอย่างเพียงพอ ควรจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเฉพาะเมื่อมีความมุ่งมั่นและจำเป็นต้องมีจำนวนน้อยที่สุด คณะกรรมการที่ปรึกษาควรถูกยกเลิกเมื่อไม่ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ควรมีมาตรฐานและวิธีการที่สม่ำเสมอเพื่อบังคับใช้ในการจัดตั้งการดำเนินงานการบริหารและระยะเวลาของคณะกรรมการที่ปรึกษา นอกจากนี้ สภาครองเกรสและประชาชนควรได้รับการแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับจำนวนวัตถุประสงค์การเป็นสมาชิกกิจกรรมและค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการที่ปรึกษา และการทำงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาควรเป็นที่ปรึกษาเท่านั้นและทุกเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาควรได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง^๕

^๕Section 2 FACA

FACA มีสาระสำคัญเพื่อทำให้มั่นใจได้ว่าข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่ปรึกษาเป็นคำแนะนำที่เป็นภาวะวิสัยและสามารถเข้าถึงได้ต่อสาธารณะ กฎหมายได้สร้างกระบวนการเกี่ยวกับการก่อตั้ง การดำเนินการ การกำกับดูแล และการยุติองค์กรที่ปรึกษา และได้กำหนดให้มีเลขาธิการการบริหารจัดการคณะกรรมการ (Committee Management Secretariat) ขึ้นเพื่อดำเนินการตรวจสอบให้มีการดำเนินการตาม FACA สรุปลักษณะสำคัญของกฎหมายได้ดังนี้

(๑) คณะกรรมการที่อยู่ภายใต้กฎหมาย

ตาม Section 3 บทนิยามคำว่าคณะกรรมการที่ปรึกษา (advisory committee) หมายความว่า คณะกรรมการหรือคณะทำงานใด ๆ ทั้งที่เรียกว่า committee, board, commission, council, conference, panel, task force หรือเรียกด้วยชื่ออื่น ๆ แต่มีลักษณะใกล้เคียงกัน หรือคณะอนุกรรมการ ซึ่ง (๑) ก่อตั้งโดยกฎหมายหรือแผนการปฏิรูปองค์กร หรือ (๒) ก่อตั้งโดยประธานาธิบดี หรือ (๓) ก่อตั้งโดยองค์กรใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการได้รับคำแนะนำ ข้อเสนอแนะสำหรับประธานาธิบดี เจ้าหน้าที่ รัฐบาลกลาง ยกเว้นกรณีเป็นคณะกรรมการที่ก่อตั้งโดย the National Academy of Sciences or the National Academy of Public Administration

(๒) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารของสภาครองเกรส

ตาม Section 5 ในการปฏิบัติภารกิจทบทวนกฎหมาย คณะกรรมการบริหารของวุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทน (House of Representatives) ต้องทบทวนบทบาทของคณะกรรมการที่ปรึกษาภายในขอบเขตอำนาจเพื่อตัดสินใจว่าคณะกรรมการนั้นจำเป็นที่จะต้องยุบเลิกหรือรวมกับคณะกรรมการที่ปรึกษาอื่น คณะกรรมการบริหารแต่ละคณะต้องดำเนินการอย่างเหมาะสมเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายนี้บรรลุวัตถุประสงค์

ในการพิจารณาร่างกฎหมายหรืออนุมัติให้มีการก่อตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการบริหารแต่ละคณะของทั้งสองสภาจะต้องตัดสินใจและรายงานการตัดสินใจเช่นว่านั้นต่อสภา ว่าภารกิจของคณะกรรมการที่ปรึกษาดังกล่าวสามารถดำเนินการได้โดยองค์กรหรือคณะกรรมการชุดอื่นที่มีอยู่แล้วหรือไม่ กฎหมายจะต้องมีระบุ

๑) วัตถุประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาให้ชัดเจน

๒) ต้องให้กรรมการของคณะกรรมการที่ปรึกษามีความสมดุลเท่าเทียมกันในแง่ของมุมมองที่แสดงและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติโดยคณะกรรมการที่ปรึกษา

๓) บทบัญญัติที่เหมาะสมที่จะทำให้แน่ใจว่าคำแนะนำและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่ปรึกษาจะต้องไม่ได้รับอิทธิพลอย่างไม่เหมาะสมจากการแต่งตั้งของผู้มีอำนาจหรือมีผลประโยชน์ขัดกัน คณะกรรมการที่ปรึกษาจะต้องมีความเป็นอิสระ

๔) บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอื่นอย่างเหมาะสม กำหนดวันที่จะต้องรายงาน (ถ้ามี) ระยะเวลาที่จะต้องให้คำปรึกษา การตีพิมพ์รายงานและเอกสารอื่น

๕) บทบัญญัติที่จะทำให้แน่ใจว่าคณะกรรมการที่ปรึกษามีบุคลากรที่เพียงพอ (ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรของหน่วยงานหรือมีการจ้างเพื่อปฏิบัติงาน) ตลอดจนจะต้องมีแหล่งรายได้

(๓) ความรับผิดชอบของประธานาธิบดี

ตาม section 6 ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการที่ปรึกษาของประธานาธิบดีได้เสนอรายงานต่อประธานาธิบดีแล้ว ประธานาธิบดีหรือผู้แทนจะต้องรายงานสภากรองเกรสว่า ข้อเสนอดังกล่าวสำหรับการดำเนินการหรือเหตุผลของการไม่ปฏิบัติตามที่เกี่ยวกับคำแนะนำที่มีอยู่ในรายงานสาธารณะ

ภายใน ๓๑ ธันวาคม ของแต่ละปี ประธานาธิบดีจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอสภากรองเกรสเกี่ยวกับกิจกรรม สถานะ การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ปรึกษา ระหว่างปีงบประมาณ รายงานดังกล่าวจะต้องระบุรายชื่อคณะกรรมการที่ปรึกษา วันที่แต่งตั้ง วันที่สิ้นสุดภารกิจงาน ไม่ว่าจะเป็คณะกรรมการเฉพาะกิจก็ตาม วันที่มีการประชุม ตำแหน่งงานปัจจุบันของกรรมการ เป็นต้น

(๔) ความรับผิดชอบของผู้ดูแลระบบกลางทั่วไป (Administrator of General Services) และเลขาธิการการบริหารจัดการคณะกรรมการ (Committee Management Secretariat)

ผู้ดูแลระบบต้องจัดตั้งและดูแลรักษาภายในสำนักบริหารงานทั่วไปสำนักเลขาธิการคณะกรรมการบริหารซึ่งจะรับผิดชอบในทุกเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการที่ปรึกษา ผู้ดูแลระบบจะต้องจัดให้มีการทบทวนกิจกรรมและความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้ทันทีหลังจากวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๕

๑) คณะกรรมการที่มีอยู่ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่

๒) ความสอดคล้องกันระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับต่าง ๆ และการปรับปรุงความรับผิดชอบให้สอดคล้องกัน

๓) กรณีสมควรรวมคณะกรรมการที่ปรึกษาบางคณะเข้าด้วยกัน

๔) กรณีสมควรยุบเลิกคณะกรรมการบางคณะ

ผู้ดูแลระบบอาจขอข้อมูลตามที่เห็นว่าจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นครั้งคราว เมื่อเสร็จสิ้นการทบทวนของผู้ดูแลระบบ จะให้คำแนะนำแก่ประธาน และหัวหน้าหน่วยงาน หรือสภากรองเกรสเกี่ยวกับการดำเนินการที่ควรดำเนินการ หลังจากนั้นผู้ดูแลระบบจะต้องดำเนินการตรวจสอบแบบเดียวกันทุกปี หัวหน้าหน่วยงานต้องร่วมมือกับผู้ดูแลระบบในการตรวจสอบที่จำเป็น

ผู้ดูแลระบบจะกำหนดแนวทางการบริหารจัดการและการควบคุมการจัดการที่เหมาะสมกับคณะกรรมการที่ปรึกษาและในขอบเขตที่เป็นไปได้ ให้คำแนะนำความช่วยเหลือและคำแนะนำแก่คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของตน

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นต้นมา ได้มีกฎหมายและคำสั่งอีกหลายครั้งทีออกมากำกับเกี่ยวกับคณะกรรมการที่ปรึกษาตาม FACA ดังต่อไปนี้

(๑) Government in the Sunshine Act พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลกลางต่อสาธารณะ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดรายการสถานการณ์ที่ประธานาธิบดีและหน่วยงานของรัฐสามารถปิดข้อมูลการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาต่อสาธารณะชนได้ในกรณีมีข้อมูลเกี่ยวกับการป้องกันรัฐ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายในของรัฐ เรื่องที่ได้รับ

ความคุ้มครองตามกฎหมาย เรื่องเกี่ยวกับความลับทางการค้า กรณีที่กล่าวหาบุคคลว่ากระทำความผิดทางอาญา กรณีที่การเปิดเผยข้อมูลจะฝ่าฝืนหลักความเป็นส่วนตัว กรณีที่เปิดเผยแล้วจะกระทบกระเทือนต่อกระบวนการพิจารณา กรณีข้อมูลที่ใช้สำหรับหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน กรณีที่จะนำไปสู่สถานการณ์อันตรายหรือกระทบกับความมั่นคงของสถาบันการเงิน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมในกระบวนการตามกฎหมาย

(๒) Executive Order 12024, Transfer of Certain Advisory Committee Functions. (พ.ศ. ๒๕๒๐) ได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารผู้ดูแลระบบบริการทั่วไปทุกหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจโดยประธานาธิบดีแห่งคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งสหพันธรัฐ

(๓) Executive Order 12838, Termination and Limitation of Federal Advisory Committees. (พ.ศ. ๒๕๓๖) ได้ลดจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษาที่มีอำนาจตัดสินใจลงไปถึงหนึ่งในสาม และได้กำหนดให้ต้องมีเหตุผลที่เหมาะสมสำหรับการเพิ่มจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษาที่สามารถมีอำนาจตัดสินใจ ดังนี้

๑) หน่วยงานของรัฐจะต้องยุติการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามตาม FACA ที่ได้รับงบประมาณของหน่วยงานภายในปีงบประมาณ ๑๙๙๓

๒) ภายในเก้าสิบวัน หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องรายงานไปยัง Director of the Office of Management and Budget เกี่ยวกับคณะกรรมการที่ปรึกษา เกี่ยวกับ รายละเอียดความเหมาะสมที่คณะกรรมการ (ที่ไม่ใช่คณะกรรมการตามกฎหมาย) จำเป็นต้องมีอยู่หรือเหตุผลที่ควรยุติ และเหตุผลความเหมาะสมของคณะกรรมการตามกฎหมายที่จำเป็นต้องมีอยู่หรือเหตุผลที่ควรยุติไปยังสภาครองเกรส

(๔) OMB Circular No. A-135 (พ.ศ. ๒๕๓๗) หนังสือเวียนได้กำหนดแนวทางและคู่มือเกี่ยวกับคณะกรรมการที่ปรึกษา และกำหนดให้ต้องมีหน่วยงานบริหารและหน่วยงานของรัฐสำหรับทบทวนการใช้คณะกรรมการที่ปรึกษา

๒.๒ ฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส มีการจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการเพื่อดำเนินการเรื่องต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ทั้งคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร จนเกิดสถานะ “คณะกรรมการเฟ้อ” หรือการมีคณะกรรมการมากเกินไปจนความจำเป็น ในช่วงหลัง รัฐบาลจึงมีนโยบายให้ตั้งคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น โดยมีการศึกษาถึงข้อดีและข้อด้อยขององค์กรในรูปคณะกรรมการ รวมทั้งมีมาตรการทางกฎหมายในการจำกัดจำนวนคณะกรรมการภายในฝ่ายบริหารมิให้มีมากเกินไปจนความจำเป็น

๑. ข้อดีและข้อด้อยของการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ

องค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการเป็นรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะ “หมู่คณะ” (collégialité) ซึ่งมีข้อดีตรงที่ทำให้เกิดการตัดสินใจร่วมกัน (délibération) โดยสมาชิกแต่ละคนมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายก่อนที่จะหาข้อยุติที่ดีที่สุด ทั้งยังทำให้การตัดสินใจมีความพอเหมาะพอประมาณ (modération) เพราะได้ผ่านกระบวนการควบคุมซึ่งกันและกันเอง

สมาชิกในองค์กร^๙ ดังนี้ ผลการพิจารณาขององค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการจึงมีความชอบธรรมและน่าเชื่อถือมากกว่าการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่องค์กรเดียว

สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส (Conseil d'État) ในฐานะองค์กรที่ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายได้มีข้อเสนอแนะว่า การทำงานในรูปแบบคณะกรรมการมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับองค์กรของรัฐบางประเภท เช่น “องค์กรอิสระทางปกครอง” (autorités administratives indépendantes) ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการต่าง ๆ เนื่องจากมีข้อดีสามประการ ดังนี้^{๑๐}

ประการแรก **ความเป็นสหวิชา** (pluridisciplinarité) เพราะบรรดากรรมการที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมการที่มีมาจากหลากหลายสาขาอาชีพ ทำให้มี “ความหลากหลายในด้านหน้าที่การงาน ประสบการณ์ และความรู้ความสามารถ” ภายในองค์กรเดียวกัน ซึ่งเป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานขององค์กร

ประการที่สอง **ความเป็นอิสระ** (indépendance) การที่คณะกรรมการเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกหลายคนที่ร่วมกันพิจารณาเป็นหมู่คณะนั้น มีผลเป็นการ “ละลาย” ตัวตนของสมาชิกแต่ละคนให้หลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวในองค์กรคณะกรรมการ ทำให้คณะกรรมการไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ใดโดยง่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารขององค์กรนั่นเอง ผู้ประกอบวิชาชีพหรือผู้ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้คณะกรรมการทำงานได้อย่างเป็นอิสระ

ประการที่สาม **ความเป็นกลาง** (impartialité) การพิจารณาเป็นหมู่คณะบังคับให้กรรมการแต่ละคนต้องยับยั้งชั่งใจ ไม่ออกนอกกลุ่มนอกทาง แต่ต้องร่วมมือทำงานกับกรรมการคนอื่น ๆ ทั้งยังช่วยป้องกัน “แรงกดดัน” จากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะผู้มีอำนาจ ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร การทำงานเป็นหมู่คณะจึงมีส่วนช่วยให้องค์กรมีความเป็นกลาง

ข้อพิจารณาข้างต้นนี้ นอกจากจะใช้กับองค์กรอิสระทางปกครองแล้ว ยังเป็นเหตุผลที่นำไปใช้กับองค์กรของรัฐประเภทอื่นได้ด้วยว่าสมควรใช้การทำงานในรูปแบบคณะกรรมการหรือไม่

ในอีกด้านหนึ่ง การทำงานในรูปแบบคณะกรรมการก็มี “ข้อจำกัด” เป็นต้นว่า ทำให้สมาชิกแต่ละคนขาดความรับผิดชอบ หรือบางกรณีการพิจารณาเป็นหมู่คณะซึ่งเป็นเป้าหมายขององค์กรในรูปคณะกรรมการอาจจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หากกรรมการคนใดคนหนึ่งสามารถ “ครอบงำ” กรรมการคนอื่น ๆ ในคณะกรรมการ นอกจากนี้ ในส่วนของ **คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา** สภาแห่งรัฐยังได้ชี้ให้เห็นถึง “ข้อด้อย” อีกสองประการ ซึ่งเป็นความจริงสำหรับ

*จัดโดย นายศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์ ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง

^๙ HOURQUEBIE (F.) “la collégialité : valeur ou principe ?” in MENURET (J.-J.) et REIPLINGER (C.), La collégialité, valeurs et significations en droit public, (Bruxelles : Bruylant, 2012), pp. 16-19.

^{๑๐} Conseil d'État, Rapport public 2001 “Les autorités administratives indépendantes”, (paris : La Documentation française, 2001), p. 275.

คณะกรรมการอื่น ๆ ด้วย^{๑๑} ประการหนึ่ง การปรึกษาหารือคณะกรรมการนั้นสร้างภาระ เพราะใน การดำเนินงานของคณะกรรมการ ต้องระดมบุคลากรจำนวนมาก สิ้นเปลืองงบประมาณ ทั้งยังทำให้ กระบวนการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองมีความล่าช้า อีกประการหนึ่ง ขั้นตอนการปรึกษาหารือ คณะกรรมการก่อนออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น **สร้างความไม่แน่นอน** เพราะอาจเกิดความ บกพร่องในขั้นตอนการหารือ เช่น ไม่มีการหารือ หรือการหารือไม่ได้เป็นไปโดยถูกต้องสมบูรณ์ หรือ เกิดความผิดพลาดในการพิจารณาของคณะกรรมการ^{๑๒} ซึ่งความบกพร่องเหล่านี้ เป็น “ความเสี่ยง” ที่จะ ทำให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่สร้างขึ้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้

ข้อจำกัดของการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการนี้เป็นที่มาของนโยบายในการ ลดจำนวนคณะกรรมการ โดยเฉพาะบรรดา “คณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง” ที่มีอยู่เป็น จำนวนมากและส่วนใหญ่ไม่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์

๒. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง

การลดจำนวนคณะกรรมการมีฐานคิดมาจากนโยบายในการลดความซับซ้อน ของระบบราชการ (politique de simplification administrative) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูป ระบบการทำงานภาครัฐของฝรั่งเศส รัฐบาลฝรั่งเศสเริ่มดำเนินการลดจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษา ทางปกครองในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ โดยการดำเนินการดังกล่าวมีกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ เมื่อมีการตรา **รัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๒๐๐๖-๖๗๒ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๖ ว่าด้วย การจัดตั้ง องค์ประกอบ และการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง**^{๑๓} ที่มุ่งหมาย “จัด ระเบียบ” คณะกรรมการประเภทดังกล่าว โดยกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานให้เป็นระบบมี ประสิทธิภาพ รวมทั้งควบคุมจำนวนคณะกรรมการประเภทนี้มีให้มากเกินไปจนเกิดความจำเป็น

รัฐกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวใช้บังคับแก่ “**คณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง**” (commission administrative à caractère consultatif) ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ให้ คำปรึกษาหรือความเห็น (avis) ต่อร่างกฎหมายหรือร่างคำสั่ง (projets de texte ou de décision) แม้ว่าอาจจะมีอำนาจหน้าที่ประการอื่นด้วยก็ตาม โดยบทบัญญัติของรัฐกฤษฎีกาฉบับนี้ใช้บังคับแก่ คณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้แก่รัฐ (กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ) และองค์การมหาชนทางปกครองของรัฐ แต่ไม่ใช้บังคับแก่คณะกรรมการที่ ปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์กรอิสระทางปกครอง รวมทั้งคณะกรรมการอื่น ๆ อีกบางคณะ หรือบางประเภท เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครองที่ประกอบด้วยกรรมการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น (มาตรา ๑)

^{๑๑} Condeil d'État, *Rapport public 2011 “Consulter autrement participer effectivement”*, (Paris : La Documentation française, 2011), p. 35.

^{๑๒} เป็นที่ทราบกันดีว่าการดำเนินงานขององค์กรกลุ่มในรูปแบบคณะกรรมการมีหลักเกณฑ์ที่ยู่งยากกว่า เจ้าหน้าที่องค์กรเดี่ยวและอาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการ การนัดประชุม องค์ประชุมการพิจารณาและลงมติของที่ประชุม ฯลฯ

^{๑๓} Décret n°2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement De commissions administratives à caractère consultatif.

รัฐกฤษฎีกาฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะควบคุมจำนวนคณะกรรมการภายในฝ่ายบริหารมิให้มีมากเกินไปจนจำเป็น จึงมีบทบัญญัติที่กำหนดกลไกในการจำกัดจำนวนคณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นใหม่และลดจำนวนคณะกรรมการที่มีอยู่เดิม

● **การจำกัดจำนวนคณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นใหม่**

มาตรา ๒ แห่งรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการตั้งคณะกรรมการ โดยก่อนที่จะตั้งคณะกรรมการขึ้น ต้องตรวจสอบให้ได้ข้อสรุปว่าภารกิจที่จะมอบหมายให้คณะกรรมการรับผิดชอบเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น และภารกิจนั้นไม่อาจรับผิดชอบโดยคณะกรรมการชุดอื่นที่มีอยู่แล้ว นอกจากนี้ คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นจะ **อยู่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เกินห้าปี** นับแต่วันที่จัดตั้งขึ้น เว้นแต่จะมีการตรารัฐกฤษฎีกาเพื่อต่ออายุของคณะกรรมการชุดนั้น อย่างไรก็ตาม หลักการจำกัดระยะเวลาดำรงอยู่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครองนี้ไม่ใช้บังคับแก่คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งบรรดาคณะกรรมการที่นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแล้ว ยังมีอำนาจออกคำสั่ง ให้ความเห็นที่มีผลผูกพัน หรือมีข้อเสนอแนะในลักษณะขั้นตอนบังคับต่อเจ้าหน้าที่อื่นด้วย

● **การลดจำนวนคณะกรรมการที่มีอยู่เดิม**

สำหรับคณะกรรมการที่มีอยู่แล้ว ก่อนวันที่รัฐกฤษฎีกาฉบับที่ ๒๐๐๖-๖๗๒ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๖ ประกาศใช้ มาตรา ๑๗ แห่งรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวยังกำหนดให้บทบัญญัติของกฎที่จัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นอันยกเลิกเมื่อครบกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐกฤษฎีกาฉบับนี้ โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าว บรรดาคณะกรรมการที่มีอยู่เดิมจึงเป็นอันยุบเลิกภายในสามปี อย่างไรก็ตาม โดยที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการหลายชุด ดังนั้น ก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสามปี จึงมีการตรารัฐกฤษฎีกาจำนวน ๑๖ ฉบับ (ลงประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาวันที่ ๗ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๙) กำหนดให้ “ยึดอายุ” ของบรรดาคณะกรรมการที่อยู่ในข่ายต้องถูกยุบเลิกรวมทั้งสิ้น ๓๓๓ ชุดออกไปอีกเป็นเวลาห้าปี

นอกจากการลดจำนวนคณะกรรมการโดยรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๒๐๐๖-๖๗๒ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๖ แล้ว ได้มีการตรารัฐกฤษฎีกาอีกหลายฉบับเพื่อยุบเลิกคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครองจำนวนมาก เช่น รัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๒๐๑๓-๔๒๐ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๓^{๑๔} ที่ยุบเลิกคณะกรรมการจำนวน ๖๔ ชุด และรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๒๐๑๔-๑๓๒ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๑๔^{๑๕} ที่ยุบเลิกคณะกรรมการจำนวน ๓๓ ชุด ซึ่งคณะกรรมการส่วนใหญ่ถูกยุบเลิกไปเนื่องจากได้ปฏิบัติภารกิจเสร็จสิ้นแล้วหรือไม่มีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบอีกต่อไป นอกจากนี้ ในบางกรณี

^{๑๔} Décret n°2013- 420 du 23 mai 2013 portant suppression de commissions administrative à Caractère consultative et modifiant le décret n°2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la creation, à la Composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultative.

^{๑๕} Décret n°2014- 132 du 17 février 2014 portant suppression de commissions administratives à Caractère consultative.

ยังมีการยุบรวมคณะกรรมการหลายชุดที่มีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันเป็นคณะกรรมการชุดใหม่เพียงชุดเดียว เช่น รัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๒๐๑๓-๓๓๓ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๓^{๑๖}

ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๘ จนถึงปัจจุบัน ได้มีการยกเลิกหรือยุบรวมคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครองชุดต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ทำให้จำนวนคณะกรรมการดังกล่าวลดลงเรื่อย ๆ จากเดิมที่เคยมีอยู่ถึง ๗๙๙ ชุดในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ก็เหลือเพียง ๓๘๙ ชุดในปี ค.ศ. ๒๐๑๘

ทั้งนี้ ในคู่มือแบบร่างกฎหมาย (Guide de légistique)^{๑๗} ที่ร่วมกันจัดทำขึ้นโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสภาแห่งรัฐ ได้มีการอธิบายหลักในการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง โดยส่วนราชการที่จะเสนอร่างกฎหมายที่กำหนดให้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครองจะต้องตอบคำถามสองข้อในเบื้องต้นให้ได้ก่อน

- **คำถามแรก** มีเหตุผลความจำเป็นที่การปรึกษาหารือและประสานงานในเรื่องนั้นจะต้องกระทำในรูปแบบขององค์กรที่ดำรงอยู่อย่างถาวรหรือไม่ ?

ทั้งนี้ การตั้งคณะกรรมการขึ้นตามกฎหมายอาจมีเหตุผลความจำเป็นในกรณีที่ประสงค์การหารือความเห็นของคณะกรรมการมีผลในทางกฎหมาย กล่าวคือ ต้องการให้ขั้นตอนการหารือความเห็นเป็นหลักประกันในกระบวนการพิจารณาและเป็นเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตามที่แทนที่จะตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายขึ้น ส่วนราชการอาจจัดให้มีการประชุมระหว่างหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งความเห็นจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาออกหรือคำสั่งทางปกครอง หรืออาจตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้แทนของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายตั้งคณะกรรมการ

- **คำถามที่สอง** มีองค์กรใดที่มีอยู่แล้วที่สามารถใช้เป็นเวทีในการปรึกษาหารือและประสานงานในเรื่องนั้นได้หรือไม่ หากมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ องค์กรประกอบ หรือวิธีการดำเนินงานขององค์กรนั้นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ?

ทั้งนี้ ส่วนราชการอาจตรวจสอบรายชื่อคณะกรรมการภายในฝ่ายบริหารที่มีอยู่แล้วทั้งหมดได้ในภาคผนวกท้ายร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี

หากได้คำตอบว่าจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเพื่อตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครองขึ้นใหม่ ในการตั้งคณะกรรมการก็จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกาฉบับที่

^{๑๖}Décret n°2013-333 du 22 avril 2013 portant creation du Commissariat general á la stratégie et á La prospective. (รัฐกฤษฎีกาดังกล่าวได้ยุบรวมคณะกรรมการ ๓ ชุด ได้แก่ (๑) คณะกรรมการจ้างงานรายได้ และความเป็นปีกแผ่นของสังคม (๒) ศูนย์ศึกษาวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์ และ (๓) คณะกรรมการศึกษาวิเคราะห์ทางสังคมเป็น “คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยยุทธศาสตร์และแผน”)

^{๑๗} Secrétariat général du gouvernement – Conseil d’ ÉGuide de légistique, 3e édition mise á Jour, 2017 , pp. 549 et s. (<http://www.guide-legistique.fr/guide.pdf>)

๒๐๐๖-๖๗๒ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๖ ข้างต้น^{๑๘} รวมทั้งแนวทางตามหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องของรัฐบาล โดยหนังสือเวียนฉบับที่สำคัญ ได้แก่

● หนังสือเวียนลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๒ ว่าด้วยการลดจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษา^{๑๙} ได้กำหนดหลักการดังต่อไปนี้

- หากจะตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา ต้องตั้งขึ้นในระดับกระทรวง มิใช่ในระดับกรม

- การปรึกษาหารือความเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องกระทำผ่านองค์กรในรูปคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเป็นถาวรเสมอไป แต่อาจกระทำโดย “การปรึกษาหารือแบบเปิดกว้าง” (“consultations ouvertes”) ที่มีฐานทางกฎหมายรองรับ หรือใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อรับฟังความคิดเห็นอย่างไม่เป็นทางการหรือเป็นครั้งคราวไป

- การดำเนินงานของคณะกรรมการต้องมีขั้นตอนน้อยที่สุดและเรียบง่ายที่สุด และใช้ระบบการทำงานทางไกลให้เต็มที่ เช่น ประชุมทางไกล หรือติดต่อสื่อสารกันทางอินเทอร์เน็ต

● หนังสือเวียน ฉบับที่ ๕๙๗๕/SG ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๗ เรื่อง การพัฒนากระบวนการปรึกษาหารือให้ทันสมัยและการลดจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง^{๒๐} ได้กำหนดว่า ในการตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้น หนึ่งชุด จะต้องยุบเลิกคณะกรรมการที่มีอยู่แล้วก่อน หนึ่งชุด โดยถือว่าการต่ออายุคณะกรรมการที่อยู่ครบระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้วเป็นการตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ด้วย นอกจากนี้ หากคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครองชุดใด ไม่มีการประชุมเลย ในช่วงเวลาสองปีที่ผ่านมา ให้ยุบเลิกคณะกรรมการชุดนั้น

ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ นายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือเวียน ฉบับที่ ๖๐๓๘/SG ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ค.ศ. ๒๐๑๘ เรื่อง การพัฒนากระบวนการปรึกษาหารือให้ทันสมัยและการลดจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครองต่อไป^{๒๑} กำหนดหลักเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการให้ เข้มงวด ขึ้นกว่าที่กำหนดไว้ในหนังสือเวียน ฉบับที่ ๕๙๗๕/SG ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๗ โดยกำหนด ในการตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้น หนึ่งชุด จะต้องยุบเลิกคณะกรรมการที่มีอยู่แล้วก่อน สองชุด โดยหลักดังกล่าวใช้กับกรณีของ คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วย โดยกรณีรัฐธรรมนูญฉบับใดมิได้กำหนดให้ยกเลิกหรือยุบรวมคณะกรรมการที่มีอยู่เดิม ให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเสนอให้มีการยกเลิกคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายของฝ่ายบริหารแทน

^{๑๘} ปัจจุบันบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและหน่วยงานทางปกครอง (code des relations entre le public et l'administration)

^{๑๙} Irculaire du 30 novembre 2012 relative à la reduction du nombre de commissions consultatives.

^{๒๐} Circulaire n°5975/SG du 24 octobre 2017 relative à la modrnisation des procédures de consultation préalable et reduction du nombre des commissions consultatives

^{๒๑} Circulaire n°6038/SG du 12 septembre 2018 relative à la poursuite de la modrnisation des procédures de consultation préalable et reduction du nombre des commissions consultatives

รัฐบาลฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับคณะกรรมการภายในฝ่ายบริหาร โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ ในร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี (Projet de loi de finances) ต้องมีภาคผนวก (annexe) แสดงรายชื่อคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานให้แก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี กระทรวงต่าง ๆ และธนาคารแห่งชาติฝรั่งเศส โดยระบุกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการชุดนั้น ๆ และตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๙ ในบัญชีดังกล่าวจะต้องระบุจำนวนกรรมการในคณะกรรมการแต่ละชุดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะกรรมการ และจำนวนประชุมย้อนหลังไปสามปี รวมทั้งระบุรายชื่อคณะกรรมการที่ถูกยุบเลิกไปในปีงบประมาณที่ผ่านมาด้วย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวย่อมเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาทบทวนความจำเป็นและความเหมาะสมของคณะกรรมการแต่ละชุดตามนโยบายในการจำกัดจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง

๒.๓ ออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียมีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหารงานภาครัฐ โดยมีการตรวจสอบทั้งในขั้นตอนก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการ และการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงาน

(๑) การตรวจสอบขั้นตอนก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการ

ในระดับสหพันธรัฐ National Commission of Audit ได้จัดทำรายงาน Towards Responsible Government ซึ่งมีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดระเบียบและลดจำนวนหน่วยงานและคณะกรรมการในภาครัฐ โดยเสนอให้นำหน่วยงานอิสระเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงเท่าที่สามารถจะกระทำได้ โดยให้กระทรวงรับผิดชอบงานในด้านนโยบาย และให้หน่วยงานอิสระ (agencies) รับผิดชอบงานในด้านการให้บริการ (service deliveries)^{๒๒} และเสนอให้กระทรวงต่าง ๆ ทบทวนหน่วยงานและคณะกรรมการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน เพื่อลดจำนวนหน่วยงานและคณะกรรมการ โดยควรยุบเลิกหน่วยงานหรือคณะกรรมการหากไม่มีความจำเป็น หากภาคเอกชนหรือหน่วยงานไม่แสวงหากำไรสามารถให้บริการได้ดีกว่า หรือหากเป็นหน่วยงานที่มีอยู่เพื่อแต่งตั้งบุคลากรของหน่วยงานอื่นเท่านั้น^{๒๓}

ในระดับมลรัฐ พบเอกสารเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการของมลรัฐจำนวน ๒ มลรัฐด้วยกัน ได้แก่ มลรัฐ New South Wales และมลรัฐ South Australia ในส่วนของมลรัฐ New South Wales เป็นเอกสารชื่อ NSW Government Boards and Committees Guidelines จัดทำโดย Department of Premier and Cabinet มีการกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการตั้งคณะกรรมการใหม่โดยสังเขปว่า การกำหนดให้มีคณะกรรมการในโครงสร้างการบริหารของหน่วยงานจะเป็นประโยชน์

^{๒๒} National Committee of Audit, *Towards Responsible Government: The Report of the National Commission of Audit - Phase One*, <http://www.ncoa.gov.au/report/phase-one/part-b/9-rationalising-streamlining-government-bodies.html>.

^{๒๓} National Committee of Audit, *Towards Responsible Government: The Report of the National Commission of Audit - Phase One*, <http://www.ncoa.gov.au/report/phase-one/part-b/9-3-boards-committees-councils.html>.

ในกรณีที่หน่วยงานนั้นมีอำนาจมาก มีความเสี่ยงทางการดำเนินการและทางการเงินสูง หรือจำเป็นต้องมีอิสระจากองค์กรหรือบุคคลในตำแหน่งอื่น^{๒๔}

สำหรับมลรัฐ South Australia ได้มีการจัดทำเอกสารหนังสือเวียน (circular) เรื่อง Establishment and governance requirements for government boards and committees เพื่อเป็นแนวทางในการทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการแพร่หลายของคณะกรรมการในการบริหารราชการของรัฐบาลมลรัฐ South Australia และเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการอนุมัติการจัดตั้งคณะกรรมการ แนวทางการกำหนดโครงสร้างของหน่วยงานรัฐ และกำหนดให้มีการทบทวนความจำเป็นของคณะกรรมการที่มีอยู่อย่างสม่ำเสมอ

จากเอกสารของมลรัฐ South Australia คณะกรรมการเป็นกลไกการรับฟังความคิดเห็นและข้อมูลจากชุมชนเพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลที่เป็นที่นิยมมาเป็นเวลานาน ไม่ว่าจะ เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งตามกฎหมายหรือคณะกรรมการให้คำแนะนำที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีวิธีการรับฟังความคิดเห็นวิธีอื่นและกลไกคณะกรรมการก็มีปัญหาในเรื่องความไม่แน่นอนของ ความรับผิดชอบซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการรัฐ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ผู้ว่าราชการรัฐจึงได้มีนโยบายปฏิรูปคณะกรรมการในรัฐบาลเพื่อยุบเลิกคณะกรรมการที่ไม่จำเป็นและปฏิรูปคณะกรรมการที่คงอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มความรับผิดชอบ (accountability) ของคณะกรรมการ ซึ่งส่วนหนึ่งคือการออกหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการใหม่ด้วย

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการใหม่ของรัฐบาลมลรัฐ South Australia^{๒๕}
ก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการไม่ว่าจะจัดตั้งตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม มีหลักเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาก่อน ดังนี้

(๑) การมีส่วนร่วมจากชุมชน (community engagement) เป็นวิธีการรับฟังความเห็นเพื่อให้ข้อมูลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลที่เหมาะสมกว่าการใช้คณะกรรมการหรือไม่ แม้ที่ผ่านมา การตั้งคณะกรรมการแนะนำหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาจะสามารถให้ข้อมูลเพื่อช่วยรัฐบาลในการตัดสินใจ แต่ปัจจุบันก็มีวิธีการอื่นในการให้ชุมชนมีส่วนร่วม เช่น โซเชียลมีเดีย การจัดประชุมในชุมชน การทำเวิร์คช็อป หรือการทำเซอร์เวย์ ซึ่งวิธีการเหล่านี้ช่วยให้สามารถเข้าถึงผู้มีส่วนได้เสียและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้ทั่วถึงกว่า ช่วยให้รัฐบาลสามารถเข้าถึงมุมมองและทางแก้ปัญหาที่หลากหลายกว่าที่คณะกรรมการจะสามารถให้ได้

^{๒๔} New South Wales Government Premier and Cabinet, *NSW Government Boards and Committee Guidelines*, https://www.boards.dpc.nsw.gov.au/publications-folder/NSW_Government_Boards_and_Committee_Guidelines_-_Updated_September_2015.pdf, p6.

^{๒๕} Government of South Australia's Department of Premier and Cabinet, *Establishment and governance requirements for government boards and committees*, Department of Premier and Cabinet Circular, <http://www.dpc.sa.gov.au/documents/rendition/B17572>, p3-11.

(๒) กระทรวงสามารถทำหน้าที่นั้น ๆ เองได้ดีกว่าการจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มหรือไม่ การให้กระทรวงทำหน้าที่เองมีข้อดีหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องของความรับผิดชอบ (accountability) และความยืดหยุ่นในการทำงาน รัฐมนตรีมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดของตนต่อรัฐสภา ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการแบ่งส่วนราชการ ออกเป็นระดับต่าง ๆ ก็คือโครงสร้างที่รัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาควบคุมโดยตรง โดยหัวหน้าส่วนราชการมีความรับผิดชอบตรงต่อรัฐมนตรีตามลำดับไป นอกจากนี้ โครงสร้างของส่วนราชการยังมีความยืดหยุ่นมากกว่าหน่วยงานที่จัดตั้งตามกฎหมาย เนื่องจากสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขขอบเขตของภาระหน้าที่ให้เหมาะสมกับความต้องการได้ง่ายกว่าตามดุลพินิจของฝ่ายบริหาร

(๓) การชั่งน้ำหนักว่าควรให้กระทรวงทำหน้าที่เองหรือควรตั้งคณะกรรมการโดยใช้ Threshold Test ซึ่งมีเกณฑ์ ดังนี้

- จำเป็นต้องมีการทำหน้าที่นั้นหรือไม่
- หากจำเป็น รัฐควรเป็นผู้ทำหน้าที่นั้นหรือไม่
- หากรัฐควรทำ มีเหตุผลใดที่กระทรวงหรือหน่วยงานที่มีอยู่แล้วไม่ควรหรือไม่สามารถทำหน้าที่นั้นได้ ตัวอย่างสาเหตุที่ควรพิจารณาตั้งหน่วยงานใหม่มีเช่น หน้าที่นั้นเป็นหน้าที่ที่กำกับดูแลและการตัดสินใจของหน่วยงานผูกพันรัฐบาล หน้าที่นั้นควรมีระยะห่างจากรัฐมนตรี หน้าที่นั้นเป็นหน้าที่เชิงพาณิชย์และจำเป็นต้องมีโครงสร้างบริษัท หน้าที่นั้นต้องได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนว่า คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ ข้อเท็จจริง หรือสถิติต่าง ๆ ของหน่วยงานนั้นต้องเป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมือง

(๔) หากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เหมาะสมกว่าการให้กระทรวงทำหน้าที่เอง รูปแบบของหน่วยงานใดเหมาะสมต่อการทำหน้าที่นั้น โดยรูปแบบของหน่วยงาน คือ statutory authorities^{๒๖} รัฐวิสาหกิจ (public corporations) และหน่วยงานให้คำแนะนำ (advisory bodies)

(๕) เมื่อเลือกรูปแบบหน่วยงานแล้ว โครงสร้างหน่วยงานนั้นจำเป็นต้องมีคณะกรรมการหรือไม่ เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นจำเป็นต้องเป็นไปโดยอิสระหรือไม่ (คณะกรรมการสามารถคุ้มครองและสนับสนุนความเป็นอิสระของหน่วยงานได้) รัฐมนตรีหรือกระทรวงที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นจำเป็นต้องได้รับรายงานโดยตรงจากฝ่ายบริหารของหน่วยงานหรือไม่ หรือจำเป็นต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะหรือการตัดสินใจของผู้เชี่ยวชาญ และมุมมองหรือประสบการณ์ที่หลากหลาย ซึ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนไม่สามารถจัดให้ได้หรือไม่

^{๒๖} หน่วยงานอิสระของรัฐมีสภาพนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ สามารถแบ่งประเภทตามอำนาจหน้าที่ออกเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการที่ไม่ใช่บริการเชิงพาณิชย์ (non-commercial service delivery) หน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการเชิงพาณิชย์ (commercial service delivery) และหน่วยงานกำกับดูแล (regulatory)

ตัวอย่าง check list หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการของมลรัฐ South Australia^{๒๗}

การตั้งคณะกรรมการ แบบฟอร์มนี้จะต้องแนบไปกับการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา	
ชื่อที่เสนอขององค์กรใหม่	
รายละเอียดบทบาทโดยสรุป	
รัฐมนตรี	
หน่วยงาน (ถ้ามี)	

เกณฑ์การทดสอบ	คำถาม ที่ ๑	ภารกิจนี้จำเป็นต้องมีผู้รับผิดชอบ หรือไม่	กรุณาทำเครื่องหมาย ✓	
			ใช่	ไม่
	ระบุคำอธิบาย			
	คำถาม ที่ ๒	ควรให้หน่วยงานรัฐเป็น ผู้รับผิดชอบหรือไม่	ใช่	ไม่
	ระบุคำอธิบาย			
กรอบโครงสร้าง	ระบุคำอธิบายตัวเลือกของกรอบโครงสร้าง			
การทดสอบของ คณะกรรมการ	ระบุคำอธิบายว่าเหตุใดจึงต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการ			

(๒) การตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ

คณะกรรมการภาคีภาครัฐ (Public Sector Commission: PSU) ซึ่งมีภาระกิจเกี่ยวกับการสร้างมาตรฐานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาครัฐเพื่อให้การบริหารจัดการภาครัฐเป็นไปอย่างมี

^{๒๗}Government of South Australia's Department of Premier and Cabinet, *Establishment and governance requirements for government boards and committees*, p15.

ประสิทธิภาพและเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคประชาคมของประเทศออสเตรเลียทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ได้จัดทำแนวทางสำคัญของคณะกรรมการไว้ สรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

(๑) รูปแบบของคณะกรรมการ

รูปแบบของคณะกรรมการมีได้หลายรูปแบบทั้งในแง่ของขนาด ขอบอำนาจ และวัตถุประสงค์ โดยการทำงานในรูปของคณะกรรมการอาจมีได้ในกรณีดังนี้

- ก. กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ และกำกับดูแลเรื่องเชิงพาณิชย์ที่ซับซ้อน และเรื่องทางกฎหมาย ตลอดจนความรับผิดชอบเชิงนโยบาย
- ข. ดำเนินการเป็นสภาที่ปรึกษาเพื่อเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลและชุมชน
- ค. ตัดสินใจในเรื่องทางกฎหมายและตรวจสอบการทำงานภาครัฐ
- ง. แจกจ่ายนโยบายของรัฐบาลโดยการให้คำปรึกษาที่เป็นอิสระ

ในประเทศออสเตรเลียมีคณะกรรมการภาครัฐมากกว่า ๓๐๐ คณะ ซึ่งสามารถตรวจสอบรายละเอียดได้จากเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (the Department of the Premier and Cabinet) ที่ www.dpc.wa.gov.au

อนึ่ง คณะกรรมการอาจแบ่งประเภทได้ดังต่อไปนี้ (ทั้งนี้ คณะกรรมการบางคณะอาจมีลักษณะของคณะกรรมการหลายประเภทก็ได้)

(๑.๑) คณะกรรมการการค้า (Trading Boards)

คณะกรรมการประเภทนี้จะดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมเชิงพาณิชย์ในองค์กรที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ เช่น การประปา (Water Corporation) การไฟฟ้าและเครือข่าย (Electricity Networks Corporation)

(๑.๒) คณะกรรมการรัฐบาล (Government Boards)

คณะกรรมการประเภทนี้จะดำเนินการในหน่วยงานภาครัฐ เช่น คณะกรรมการประกันภัย (Insurance Commission of Western Australia) หน่วยงานประเภทนี้จะจัดตั้งโดยกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประเภทนี้ก็มักจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายด้วย

(๑.๓) คณะกรรมการเชิงนโยบายหรือคณะกรรมการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Policy, review or specialist boards)

คณะกรรมการประเภทนี้จะมีบทบาทเชิงนโยบายหรือด้านการประสานงาน เช่น คณะกรรมการการบริหารจัดการภาคอุตสาหกรรม (Industry Management Committee) คณะกรรมการบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐ (State Emergency Management Committee)

(๑.๔) คณะกรรมการด้านกฎระเบียบ การจดทะเบียน การอุทธรณ์ และกึ่งตุลาการ (Regulatory, registration, appeal or quasi-judicial boards)

คณะกรรมการประเภทนี้จะรับผิดชอบเกี่ยวกับการตัดสินที่เป็นอิสระ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสาธารณะ และจะตัดสินในเรื่องที่สำคัญเกี่ยวกับกฎระเบียบ หรือมีบทบาทด้านการจดทะเบียน เช่น คณะกรรมการมาตรฐานรัฐบาลท้องถิ่น (the Local Government Standards Panel)

(๑.๕) คณะกรรมการด้านการดูแล (Stewardship boards)

คณะกรรมการประเภทนี้มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลสินทรัพย์และทรัพย์สิน เช่น Aboriginal Land Trust, Public Education Endowment trust

(๑.๖) คณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory or consultative boards)

คณะกรรมการประเภทนี้จะให้ความเห็นที่เป็นอิสระแก่รัฐบาลเกี่ยวกับยุทธศาสตร์หรือเรื่องที่มีความสำคัญมาก คณะกรรมการประเภทนี้อาจมีสถานะทางกฎหมายหรือไม่ก็ได้จัดตั้งตามกฎหมายก็ได้ เช่น คณะกรรมการชื่อทางภูมิศาสตร์ (the Geographic Names Committee)

(๒) บทบาทและความสัมพันธ์

ธรรมาภิบาลของคณะกรรมการอาจเป็นเรื่องที่ซับซ้อน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลคณะกรรมการ ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ฝ่ายเลขานุการ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการแต่งตั้งผู้บริหาร

(๒.๑) ความรับผิดชอบของรัฐมนตรี

รัฐมนตรีมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการบริหารหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงคณะกรรมการ ทั้งในเรื่องของกระบวนการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการ และกระบวนการแต่งตั้งกรรมการทั้งโดยรัฐมนตรีหรือโดยการแนะนำของรัฐมนตรี ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับคณะกรรมการจะขึ้นอยู่กับลักษณะของคณะกรรมการและกฎหมายการจัดตั้งคณะกรรมการนั้น ๆ รัฐมนตรีอาจมีอำนาจโดยเฉพาะเจาะจงในการกำกับดูแล

เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงเป็นที่แนะนำว่าควรมีคำแถลงทางการเกี่ยวกับความคาดหวังในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการจากรัฐมนตรี (formal statement of expectation) คำแถลงนี้ไม่ได้เป็นกรณีที่ถูกบังคับว่าจะต้องมี แต่เป็นข้อเสนอที่จะทำให้เกิดความชัดเจนในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีและคณะกรรมการ

โดยทั่วไปแล้วคำแถลงของความคาดหวังของรัฐมนตรีจะประกอบด้วย การดำเนินงาน วัตถุประสงค์ ความคุ้มค่า และนโยบายของรัฐบาล ที่คณะกรรมการจะต้องปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม คำแถลง ดังกล่าวยังต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการภายใต้กฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นด้วย

นอกจากนี้ คณะกรรมการอาจจัดทำคำแถลงเจตนา (statement of intent) เกี่ยวกับความเข้าใจหรือพันธะสัญญาต่อความคาดหวังของรัฐมนตรีได้ คำแถลงเจตนาไม่ควรระบุว่าคณะกรรมการรับรองว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้างในรายละเอียด

อนึ่ง รัฐมนตรีและคณะกรรมการควรต้องทบทวนคำแถลงของตนอย่างสม่ำเสมอ

(๒.๒) ประธานกรรมการ

ประธานกรรมการมีหน้าที่ที่จะต้องเป็นผู้นำของคณะกรรมการ และทำให้คณะกรรมการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์และควบคุมดูแลการดำเนินงาน บทบาทของประธานกรรมการอาจประกอบด้วย

- ก. เป็นผู้นำและพัฒนากรรมการให้มีประสิทธิภาพ
- ข. สร้างทักษะที่จำเป็น ความรู้ และประสบการณ์ให้แก่กรรมการ
- ค. จัดทำระเบียบของคณะกรรมการ
- ง. สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย วัตถุประสงค์การดำเนินงาน และกรอบธรรมาภิบาลแก่กรรมการ
- จ. เป็นประธานในที่ประชุมโดยกระตุ้นให้กรรมการแสดงความคิดเห็นมากกว่าที่จะชี้หน้าที่ประชุม ตลอดจนมุ่งหามติความตกลงร่วมกันของที่ประชุม
- ฉ. เป็นตัวอย่างด้านความประพฤติที่ดีให้แก่กรรมการ
- ช. จัดระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้การประชุมบรรลุวัตถุประสงค์และไม่สิ้นเปลือง
- ซ. กระตุ้นกรรมการที่มีผลการดำเนินงานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน
- ฌ. บริหารจัดการความเสี่ยงและรายงานข้อกังวลไปยังรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ
- ฎ. ทำงานร่วมกับผู้บริหารและจัดทำรายงานประจำปี

(๒.๓) กรรมการ

กรรมการจะต้องเข้าใจวัตถุประสงค์และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ กรรมการจะต้องเรียนรู้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและพันธะกรณีตามกฎหมาย และจะต้องดำเนินการภายในขอบอำนาจของตน นอกจากนี้ กรรมการจะต้องเข้าใจยุทธศาสตร์และบทบาทของคณะกรรมการ โดยจะต้องคำนึงถึงบทบาทที่แตกต่างกันระหว่างคณะกรรมการกับผู้บริหารที่จะต้องรับผิดชอบต่องานประจำวันขององค์กร ทั้งนี้ อาจนำเอาบทบัญญัติในกฎหมายบริษัท (the Statutory Corporations (Liability of Directors) Act 1996) ในส่วนของความรับผิดชอบของคณะกรรมการมาเทียบเคียงกับหน้าที่ของคณะกรรมการ รวมถึงเรื่องผลประโยชน์ขัดกันและความรับผิดทางกฎหมาย

กรรมการมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้ประธานกรรมการทราบในกรณีที่เกิดประเด็นผลประโยชน์ขัดกัน เมื่อมีเหตุส่วนตัวที่เกิดขึ้นและอาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาหน้าที่ของคณะกรรมการ เช่น เกิดการล้มละลาย หรือได้รับโทษทางอาญา

(๒.๔) ทักษะ ความรู้ และประสบการณ์ ของกรรมการ

คณะกรรมการจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่มีทักษะ ความรู้ และประสบการณ์ที่แตกต่างกัน ธรรมาภิบาลของคณะกรรมการประการหนึ่งคือต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีทักษะ ความรู้ และประสบการณ์ที่หลากหลาย ที่จะทำให้คณะกรรมการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ นอกจากนี้ คณะกรรมการบางคนจะต้องมี

ทักษะ ความรู้ และประสบการณ์ที่เฉพาะเจาะจงเป็นพิเศษ ที่เกี่ยวข้องกับบทบาท เช่น การร่างสัญญา การตลาด เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และกฎหมาย นอกจากนี้ทักษะที่เฉพาะด้านแล้ว กรรมการจะต้องมีคุณสมบัติพื้นฐานดังต่อไปนี้

- ก. ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของหน่วยงานของรัฐ
- ข. ความซื่อสัตย์และจริยธรรม
- ค. ความสามารถในการคิดเชิงยุทธศาสตร์
- ง. การตัดสินใจที่เหมาะสม
- จ. ข้อผูกมัดในการปฏิบัติหน้าที่ (เช่น การเข้าประชุมอย่างสม่ำเสมอ)
- ฉ. ทักษะด้านการสื่อสาร
- ช. ความสามารถในการทำงานเป็นทีม
- ซ. ความหลากหลายในทักษะของกรรมการ (เช่น ความหลากหลายทางเพศ เชื้อชาติ วัฒนธรรม)

(๒.๕) ผู้บริหาร

ผู้บริหารจะเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างองค์กรกับคณะกรรมการ ผู้บริหารจะดูแลงานประจำวันขององค์กร ทั้งนี้ การปฏิบัติงานของผู้บริหารจะเป็นไปตาม Public Sector Management Act 1994

(๒.๖) ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ

โดยทั่วไปฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการจะเป็นพนักงานขององค์กรของรัฐมีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ โดยทั่วไปฝ่ายเลขานุการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ก. สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ เช่น จัดเตรียมวาระการประชุม จัดทำรายงานการประชุม แจกเวียนเอกสาร ติดตามผลการประชุม ประสานงานระหว่างผู้บริหารกับคณะกรรมการ
- ข. อำนวยความสะดวกให้กับกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งใหม่
- ค. ประสานงานด้านการพัฒนาให้กับคณะกรรมการ
- ง. จัดเตรียมข้อมูลให้กับคณะกรรมการ
- จ. ให้คำแนะนำคณะกรรมการเกี่ยวกับแผนการดำเนินงานและความเสี่ยงต่าง ๆ

(๓) ความรับผิดชอบของกรรมการ

กรรมการมีหน้าที่ (fiduciary duty) ที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างสุดความสามารถเพื่อประโยชน์ขององค์กร โดยต้องกระทำด้วยความสุจริตและใช้อำนาจตามวัตถุประสงค์ บริหารจัดการตามหลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักสุจริต ทั้งนี้ หลักการขัดกันของผลประโยชน์ที่สำคัญจะเป็นไปตามมาตรฐานทางจริยธรรม (Commissioner's Instruction No. 7 –

Code of Ethics) และหลักการเกี่ยวกับการรับของขวัญจะเป็นไปตาม Gifts, benefits and hospitality – A guide to good practice

อนึ่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่สำคัญ
ได้แก่

- ก. กฎหมายการตรวจสอบ Auditor General Act 2006
- ข. กฎหมายการประพฤติมิชอบ อาชกรรรม และทุจริต Corruption, Crime and Misconduct Act 2003
- ค. กฎหมายการโอกาสที่เป็นธรรม Equal Opportunity Act 1984
- ง. กฎหมายการค้าที่เป็นธรรม Fair Trading Act 1987
- จ. กฎหมายการบริหารทางการเงิน Financial management Act 2006
- ฉ. กฎหมายเสรีภาพทางข้อมูล Freedom of Information Act 1992
- ช. กฎหมายความปลอดภัยและชีวอนามัย Occupational Safety and Health Act 1984
- ซ. กฎหมายคณะกรรมการรัฐสภา Parliamentary Commissioner Act 1971
- ฌ. กฎหมายการเปิดเผยประโยชน์สาธารณะ Public Interest Disclosure Act 2003
- ฎ. กฎหมายการบริหารหน่วยงานภาครัฐ Public Sector Management Act 1994
- ฏ. กฎหมายบันทึกของรัฐ State Records Act 2000
- ฐ. กฎหมายคณะกรรมการ State Supply Commission Act 1991
- ฑ. กฎหมายองค์กร Statutory Corporations (Liability of Directors) Act 1996

(๔) ธรรมภิบาล

หน่วยงานของรัฐจะมีความรับผิดชอบสองระดับ ระดับแรก คือ ระดับความรับผิดชอบของบุคคลในการตัดสินใจ และระดับที่สองคือระดับกรอบความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งรวมถึงกฎหมาย นโยบาย คำสั่งและระเบียบ ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมักเกิดจากการตัดสินใจที่ไม่เหมาะสมหรือการขาดความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ คณะกรรมาจึงต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมและพันธกรณี รวมถึงจะต้องมีการตรวจสอบการทำงาน

ในกฎหมายการประพฤติมิชอบ อาชกรรรม และทุจริต 2003 (the Corruption, Crime and Misconduct Act 2003: CCM Act) จะกำหนดให้คณะกรรมการต้องแจ้งให้คณะกรรมการอาชกรรรมและทุจริตในข้อกังวลพื้นฐาน ในกรณีที่คณะกรรมการไม่มีพนักงาน (เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษา) ประธานกรรมการมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งกรณีข้อกังวลพื้นฐาน ใน CCM Act จะ

กำหนดกรณีการประพุดิมิชอบไว้สองระดับ ได้แก่ การประพุดิมิชอบที่ร้ายแรง (เช่น การทุจริตและการหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่) และการประพุดิมิชอบเล็กน้อย (เช่น มีพฤติกรรมที่ไม่สุจริต)

อนึ่ง กรอบธรรมาภิบาลที่สำคัญเจ็ดประการ ได้แก่

- ก. มีความเข้าใจที่ชัดเจนในบทบาทและความรับผิดชอบ
- ข. โครงสร้างของคณะกรรมการมีความหลากหลาย
- ค. คณะกรรมการมีทิศทางชัดเจนเชิงยุทธศาสตร์
- ง. มีการบริหารจัดการความเสี่ยง
- จ. มีระบบควบคุมความซื่อสัตย์และมีการสนับสนุนความรับผิดชอบ
- ฉ. สร้างวัฒนธรรมในความรับผิดชอบและการตัดสินใจที่มีจริยธรรม
- ช. คณะกรรมการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ หลักธรรมาภิบาลยังครอบคลุมถึงเรื่องการจัดเก็บเอกสารกฎระเบียบของคณะกรรมการ และการมอบอำนาจ

(๕) การบริหารความเสี่ยง

ความเสี่ยงสำคัญที่มักเกิดขึ้นได้แก่

- ก. โครงสร้างที่ซับซ้อน
- ข. ความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์
- ค. การขาดทักษะ
- ง. ผลประโยชน์ขัดกัน

(๖) การบริหารการเงิน

คณะกรรมการมีหน้าที่ที่จะต้องเข้าใจข้อมูลทางการเงินที่อยู่ในบัญชีการเงิน คณะกรรมการมีบทบาทที่จะต้องตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูลบัญชี

(๗) การประเมินประสิทธิภาพ

การประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเป็นส่วนหนึ่งในหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้แน่ใจว่าคณะกรรมการมีความรู้ความสามารถที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ

อนึ่ง อาจมีการจัดทำ checklist ของคณะกรรมการ ดังนี้

1. The roles and responsibilities of the board are clear and understood

บทบาทและความรับผิดชอบของคณะกรรมการชัดเจนและเข้าใจได้

Does the board have a documented board charter which clearly sets out the roles and responsibilities of the board, CEO and individual members?

1. The roles and responsibilities of the board are clear and understood

บทบาทและความรับผิดชอบของคณะกรรมการชัดเจนและเข้าใจได้

คณะกรรมการมีข้อบังคับเป็นเอกสารที่ระบุบทบาทและความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ผู้บริหารสูงสุด และกรรมการ หรือไม่

Has the minister issued a statement of expectation to the board and has the board responded with a statement of intent?

รัฐมนตรีได้ทำคำแถลงความคาดหวังสำหรับคณะกรรมการหรือยัง และคณะกรรมการได้ตอบสนองคำแถลงดังกล่าวแล้วหรือไม่

Is there a formal induction process in place for new board members?

มีกระบวนการปฐมนิเทศอย่างเป็นทางการสำหรับกรรมการใหม่หรือไม่

Are delegations of authority from the board to the CEO or chief employee formally documented?

มีการมอบอำนาจจากคณะกรรมการให้แก่ผู้บริหารสูงสุดหรือพนักงานระดับสูงหรือไม่?

2. The board structure and composition ensures relevant expertise and diversity

โครงสร้างคณะกรรมการและองค์ประกอบทำให้มั่นใจได้ถึงความหลากหลายและความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง

Is the board aware of the process or requirements for board appointments, including the role of the minister?

Does the board use a 'skills matrix' to ensure members have the necessary skills, experience and knowledge to enable the board to fulfil its purpose?

Is there sufficient diversity on the board?

Has the board developed a succession plan to identify the skills needed by the board?

Are board members able to commit the time required to effectively undertake their role?

3. The board has a strategic focus

Does the board understand the strategic environment it operates within, including the key risks?

Is the board clear on its role and scope of engagement in strategy?

Has the board set aside time in its yearly calendar for focused strategy development?

Is strategy alignment considered as a key factor in all board decision making?

2. The board structure and composition ensures relevant expertise and diversity

โครงสร้างคณะกรรมการและองค์ประกอบทำให้มั่นใจได้ถึงความหลากหลายและความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง

- Does the CEO or chief employee regularly report to the board on the progress of implementing the strategic plan?

4. Relevant risks are identified and managed

- Is there an effective procedure in place for the board to identify, assess and manage risk?
- Does the board devote time in its agenda to consider risk?
- Does the board ensure that management has designed and implemented systems to give effect to policies and procedures endorsed by the board, and to periodically report to the board as to what extent those risks are being effectively managed?
- Does the board conduct a comprehensive risk governance review on a regular basis?

5. Control systems have integrity and support accountability

- Has the board established an audit committee?
- Does the board have an effective procedure in place for ensuring compliance with legal, financial and record keeping requirements?
- Is the board provided with sufficient information to assess the financial and non-financial position and performance of the public sector body?
- Are there rigorous processes in place to effectively oversight the organisation's resources?
- Is there a clear performance reporting link to the objectives set out in the strategic and business plans, and where relevant, to the performance agreement with the CEO?
- Do reports to the board include appropriate information to facilitate meaningful review?
- Do all existing board committees have clear terms of reference?
- Is there a process by which the chair of each board committee reports back to the full board regarding the activities of each committee?

6. A culture of responsible and ethical decision making is promoted

<input type="checkbox"/>	Is there a current and comprehensive code of conduct for board members and a master copy signed by each member?
<input type="checkbox"/>	Are members familiar with the code of conduct and is adherence reviewed regularly?
<input type="checkbox"/>	Are members familiar with the Gifts, Benefits and Hospitality policy and register?
<input type="checkbox"/>	Are mechanisms in place for engaging and communicating with stakeholders and appropriately considering their positions in decision making?
<input type="checkbox"/>	Is strategy alignment considered as a factor in every board decision?
<input type="checkbox"/>	Is the board clear on its role in setting the strategic direction?
<input type="checkbox"/>	Does management regularly report progress to the board on resource planning and management for the public sector body?

7. The board operates effectively

<input type="checkbox"/>	Are meeting agendas sufficiently focused?
<input type="checkbox"/>	Does the board have an annual planning calendar to enable it to structure the meeting agenda over the course of the year to ensure that all required corporate governance activities are completed?
<input type="checkbox"/>	Do board meetings involve a frank and open discussion, advanced circulation of board meeting agendas and papers, a record of decisions made and a record of the actions or progress against those reported to the board?
<input type="checkbox"/>	Is a summary of declared conflicts of interest included in the board minutes and in the central register?
<input type="checkbox"/>	Is respect, collegiality and confidentiality maintained throughout and between all board meetings?
<input type="checkbox"/>	Does the board evaluate and review the performance of its board members and the board itself at least yearly?

๒.๔ สิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์มีการนำรูปแบบขององค์กรกลุ่มมาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ จากการตรวจสอบปรากฏว่า ปัจจุบันประเทศสิงคโปร์มีคณะกรรมการหรือองค์กรกลุ่มตามกฎหมายจำนวน ๖๔ ชุด^{๒๘} โดยมีชื่อเรียกต่าง ๆ ได้แก่ Board, Authority, Agency, Council, Commission, Association, Institute, หรือ Corporation โดยกฎหมายจะกำหนดองค์ประกอบขององค์กรกลุ่มเพียงคร่าว ๆ ว่าให้ประกอบด้วยประธานและจำนวนสมาชิก โดยผู้แต่งตั้งสมาชิกหรือกรรมการนั้นจะเป็นรัฐมนตรี มีกฎหมายเพียงไม่กี่ฉบับที่จะกำหนดวิธีการคัดเลือกเช่นให้เป็นผู้แทนจากภาคใดบ้าง สำหรับลักษณะหรือประเภทกิจกรรมขององค์กรกลุ่มนั้นก็ยังมีทั้งในรูปแบบเป็นผู้กำหนดนโยบาย ผู้ให้คำแนะนำ และผู้ปฏิบัติงาน

อนึ่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ประเทศสิงคโปร์ได้ประกาศใช้กฎหมาย Public Sector (Governance) Act กฎหมายฉบับนี้จะเสริมสร้างการกำกับดูแลของคณะกรรมการตามกฎหมายเพื่อให้บริการที่ดีขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนสิงคโปร์ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้เป็นมาตรฐาน มีการปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานและนโยบาย เช่น กรณีการจัดการทรัพยากรบุคคล (HR) การเงิน การจัดการสารสนเทศและการสื่อสาร และนโยบายข้อมูล ที่นำมาใช้ในการปฏิบัติตามกฎหมายของคณะกรรมการ ตลอดจนการจัดทำกรอบการแบ่งปันข้อมูลร่วมกัน กฎหมายฉบับนี้จะครอบคลุมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมาย โดยอาจแบ่งออกได้เป็นสามกลุ่ม ได้แก่ (๑) คณะกรรมการตามกฎหมายทั่วไปที่ทำหน้าที่สาธารณะ เช่น Housing Development Board, Public Utilities Board (๒) คณะกรรมการวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกำกับตนเองของสมาชิก เช่น Board of Architects, Singapore Medical Council และ (๓) องค์กรที่มีหน้าที่หลักในการเป็นตัวแทนของชุมชนโดยเฉพาะ เช่น Majlis Ugama Islam Singapura^{๒๙}

กฎหมาย Public Sector (Governance) Act จะจัดให้มีการกำกับดูแลที่ชัดเจนและสอดคล้องกันสำหรับคณะกรรมการตามกฎหมายในเรื่อง (๑) มาตรฐานความต้องการด้านการกำกับดูแลที่สำคัญของคณะกรรมการตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีอำนาจของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบคณะกรรมการตามกฎหมายเพื่อให้แนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน เรื่องเกี่ยวกับบทบาทการแต่งตั้งการถอดถอน การส่งเสริมและระเบียบวินัยของผู้บริหารระดับสูง การเปิดเผยความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของคณะกรรมการบริหาร และข้อกำหนดด้านการเงินเกี่ยวกับการจัดทำและการประเมินงบประมาณ การจัดทำบัญชีและการสอบบัญชี (๒) ข้อกำหนดความต้องการของผู้ดูแลคณะกรรมการตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายสำคัญ ๆ ด้านทรัพยากรบุคคลฝ่ายการเงินการบริหารสำนักงานและสารสนเทศ (๓) กำหนดกรอบการแบ่งปันข้อมูลอย่างเป็นทางการ การแบ่งปันข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนด

คณะกรรมการตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์มีดังต่อไปนี้

(๑) ACCOUNTING AND CORPORATE REGULATORY AUTHORITY (ACRA)

^{๒๘}รัฐบาลสิงคโปร์, สืบค้นจากเว็บไซต์ <https://www.gov.sg/sqdi/statutory-boards> เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๑

^{๒๙}Public Service Division Prime Minister's Office of Singapore, MEDIA FACTSHEET ON THE PUBLIC SECTOR (GOVERNANCE) BILL.

- (၂) AGENCY FOR SCIENCE, TECHNOLOGY AND RESEARCH (A*STAR)
- (၈) AGRI-FOOD & VETERINARY AUTHORITY OF SINGAPORE (AVA)
- (၉) BOARD OF ARCHITECTS (BOA)
- (၁၀) BUILDING AND CONSTRUCTION AUTHORITY (BCA)
- (၁၁) CASINO REGULATORY AUTHORITY OF SINGAPORE (CRA)
- (၁၂) CENTRAL PROVIDENT FUND BOARD (CPF Board)
- (၁၃) CIVIL AVIATION AUTHORITY OF SINGAPORE (CAAS)
- (၁၄) CIVIL SERVICE COLLEGE (CSC)
- (၁၅) COMPETITION AND CONSUMER COMMISSION OF SINGAPORE (CCCS)
- (၁၆) COUNCIL FOR ESTATE AGENCIES (CEA)
- (၁၇) DEFENCE SCIENCE AND TECHNOLOGY AGENCY (DSTA)
- (၁၈) ECONOMIC DEVELOPMENT BOARD (EDB)
- (၁၉) ENERGY MARKET AUTHORITY (EMA)
- (၂၀) ENTERPRISE SINGAPORE (ESG)
- (၂၁) GOVERNMENT TECHNOLOGY AGENCY (GOVTECH)
- (၂၂) HEALTH PROMOTION BOARD (HPB)
- (၂၃) HEALTH SCIENCES AUTHORITY (HSA)
- (၂၄) HOTELS LICENSING BOARD (HLB)
- (၂၅) HOUSING & DEVELOPMENT BOARD (HDB)
- (၂၆) INFO-COMMUNICATIONS MEDIA DEVELOPMENT AUTHORITY (IMDA)
- (၂၇) INLAND REVENUE AUTHORITY OF SINGAPORE (IRAS)
- (၂၈) INSTITUTE OF TECHNICAL EDUCATION (ITE)
- (၂၉) INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE OF SINGAPORE (IPOS)
- (၃၀) ISEAS-YUSOF ISHAK INSTITUTE (ISEAS)
- (၃၁) JTC CORPORATION (JTC)
- (၃၂) LAND SURVEYORS BOARD (LSB)
- (၃၃) LAND TRANSPORT AUTHORITY (LTA)
- (၃၄) MAJLIS UGAMA ISLAM, SINGAPURA (MUIS)
- (၃၅) MARITIME AND PORT AUTHORITY OF SINGAPORE (MPA)
- (၃၆) MONETARY AUTHORITY OF SINGAPORE (MAS)
- (၃၇) NANYANG POLYTECHNIC (NYP)
- (၃၈) NATIONAL ARTS COUNCIL (NAC)
- (၃၉) NATIONAL COUNCIL OF SOCIAL SERVICE (NCSS)
- (၄၀) NATIONAL ENVIRONMENT AGENCY (NEA)
- (၄၁) NATIONAL HERITAGE BOARD (NHB)

- (၈၈) NATIONAL LIBRARY BOARD (NLB)
- (၈၉) NATIONAL PARKS BOARD (NPARKS)
- (၉၀) Ngee Ann Polytechnic (NP)
- (၉၁) PEOPLE'S ASSOCIATION (PA)
- (၉၂) PROFESSIONAL ENGINEERS BOARD, SINGAPORE (PEB)
- (၉၃) PUB, Singapore's National Water Agency (PUB)
- (၉၄) PUBLIC TRANSPORT COUNCIL (PTC)
- (၉၅) REPUBLIC POLYTECHNIC (RP)
- (၉၆) SCIENCE CENTRE BOARD (SCB)
- (၉၇) SENTOSA DEVELOPMENT CORPORATION (SDC)
- (၉၈) SINGAPORE ACCOUNTANCY COMMISSION (SAC)
- (၉၉) SINGAPORE CORPORATION OF REHABILITATIVE ENTERPRISES (SCORE)
- (၁၀၀) SINGAPORE DENTAL COUNCIL (SDC)
- (၁၀၁) SINGAPORE EXAMINATIONS AND ASSESSMENT BOARD (SEAB)
- (၁၀၂) SINGAPORE LABOUR FOUNDATION (SLF)
- (၁၀၃) SINGAPORE LAND AUTHORITY (SLA)
- (၁၀၄) SINGAPORE MEDICAL COUNCIL (SMC)
- (၁၀၅) SINGAPORE NURSING BOARD (SNB)
- (၁၀၆) SINGAPORE PHARMACY COUNCIL (SPC)
- (၁၀၇) SINGAPORE POLYTECHNIC (SP)
- (၁၀၈) SINGAPORE TOURISM BOARD (STB)
- (၁၀၉) SKILLSFUTURE SINGAPORE (SSG)
- (၁၁၀) SPORT SINGAPORE (SportSG)
- (၁၁၁) TCM PRACTITIONERS BOARD (TCMPB)
- (၁၁၂) TEMASEK POLYTECHNIC (TP)
- (၁၁၃) TOTE BOARD (TOTE BOARD)
- (၁၁၄) URBAN REDEVELOPMENT AUTHORITY (URA)
- (၁၁၅) WORKFORCE SINGAPORE (WSG)

๒.๕ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ คณะทำงานด้านกิจการภายในของสภานิติบัญญัติฮ่องกง (Legislative Council Panel on Home Affairs) ได้พิจารณาทบทวนเกี่ยวกับการทำงานของหน่วยงานที่ปรึกษาและหน่วยงานตามกฎหมาย (Advisory and Statutory Bodies) ซึ่งคณะกรรมการตามกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานประเภทนี้ด้วย โดยการทบทวนดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานกิจการภายใน (Home Affairs Bureau) มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุง จัดระเบียบโครงสร้างของหน่วยงานที่ปรึกษาและหน่วยงานตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในรายงาน Interim Report No. 2 – Classification of Advisory and Statutory Bodies^{๓๐} ได้มีการแบ่งประเภทหน่วยงานที่ปรึกษาและหน่วยงานตามกฎหมายตาม ๒ ลักษณะ กล่าวคือ การแบ่งประเภทตามสถานะของหน่วยงาน และการแบ่งประเภทตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน

สำหรับการแบ่งประเภทตามสถานะของหน่วยงาน สามารถแบ่งออกเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งตามกฎหมาย (statutory bodies) และหน่วยงานที่ไม่ได้จัดตั้งตามกฎหมาย (non-statutory bodies)

โดยหน่วยงานที่จัดตั้งตามกฎหมายสามารถเป็นได้ทั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหาร ในขณะที่หน่วยงานที่ไม่ได้จัดตั้งตามกฎหมายมักเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำ

ส่วนการแบ่งประเภทตามอำนาจหน้าที่ รายงานของคณะทำงานได้แบ่งหน่วยงานออกเป็น ๗ ประเภทด้วยกัน คือ

- ๑) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำ (advisory boards and committees)
- ๒) หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่กระทรวง (non-departmental public bodies)
- ๓) คณะกรรมการและหน่วยงานกำกับดูแล (regulatory boards and bodies)
- ๔) คณะกรรมการอุทธรณ์ (appeal boards)
- ๕) คณะกรรมการให้คำแนะนำและคณะกรรมการบริหารของทรัสต์ กองทุน และโครงการเงินอุดหนุน (advisory and management boards of trusts, funds, and funding schemes)
- ๖) รัฐวิสาหกิจ (public corporations)
- ๗) คณะกรรมการอื่น ๆ (miscellaneous boards and committees)

โดยคณะกรรมการและหน่วยงานกำกับดูแล (regulatory boards and bodies) สามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประเภทด้วยกัน คือ คณะกรรมการจดทะเบียน (registration board) คณะกรรมการอนุญาต (licensing board) คณะกรรมการควบคุมดูแล (supervisory board) และหน่วยงานกำกับดูแล (regulatory body)

^{๓๐} Legislative Council Panel on Home Affairs, *Review of Advisory and Statutory Bodies: Interim Report No. 2 – Classification of Advisory and Statutory Bodies*, <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/english/panels/ha/papers/ha0213cb2-1263-03e.pdf>.

นอกจากนี้ ในรายงานวิจัยของสำนักเลขาธิการของ Legislative Council เกี่ยวกับระบบคณะกรรมการให้คำแนะนำ (advisory committees) ในต่างประเทศ^{๓๑} มีการแบ่งประเภทของคณะกรรมการ (boards and committees) ออกเป็นคณะกรรมการให้คำแนะนำ (advisory committees) คณะกรรมการที่มีอำนาจตุลาการ (adjudicative boards/tribunals) คณะกรรมการบริหาร (governing boards) และคณะกรรมการกำกับดูแล (regulatory boards)

อนึ่ง ในส่วนของรายละเอียดการทบทวนของคณะกรรมการ มีเรื่องที่น่าสนใจเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการ ๒ ประการ คือ การกำหนดเป็นหลักทั่วไปให้กรรมการที่ไม่ใช่ข้าราชการในหน่วยงานที่ปรึกษาและหน่วยงานตามกฎหมายดำรงตำแหน่งในหน่วยงานดังกล่าวได้ไม่เกิน ๖ ปี (the six-year rule)^{๓๒} และให้กรรมการแต่ละคนดำรงตำแหน่งในหน่วยงานได้ไม่เกิน ๖ หน่วยงาน (the six-board rule)^{๓๓}

^{๓๑} Vicky Lee and Augusta Ho, *System of Advisory Committees in Some Overseas Places*, <http://www.legco.gov.hk/yr02-03/english/sec/library/0203rp03e.pdf>.

^{๓๒} Legislative Council Panel on Home Affairs, *Review of Advisory and Statutory Bodes: Interim Report No. 6 – The 6-year Rule*, <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/english/panels/ha/papers/ha0416cb2-1991-1e.pdf>.

^{๓๓} Legislative Council Panel on Home Affairs, *Review of Advisory and Statutory Bodes: Interim Report No. 7 – The 6-board Rule*, <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/english/panels/ha/papers/ha0416cb2-1991-1e.pdf>.

บทที่ ๓

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

๓.๑ ข้อเสนอแนะจากผลการรับฟังความคิดเห็นในการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันพุธ ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๐ ณ โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ

ผลการรับฟังความคิดเห็นจากวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิและเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและความเห็นของผู้เข้าร่วมการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย เมื่อวันพุธ ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๐ ณ โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ มีดังต่อไปนี้

ส่วนที่ ๑ การบรรยาย เรื่อง “หลักเกณฑ์การกำหนดคณะกรรมการในกฎหมายใหม่ และกลไกการปรับปรุงกฎหมายในปัจจุบันให้มีเท่าที่จำเป็นตามที่กำหนดในมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดยศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) และประธานกรรมการที่ปรึกษาเพื่อกำกับการปฏิรูปกฎหมาย

ข้อดีของการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

๑. เป็นการนำความรู้และประสบการณ์มาแลกเปลี่ยนกัน การกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น แต่ประโยชน์ข้อนี้ก็จะเกิดขึ้นได้ เมื่อการประชุมคณะกรรมการนั้นมีการแลกเปลี่ยนความรู้กันอย่างแท้จริง

๒. เป็นการสื่อสารทำความเข้าใจร่วมกัน

๓. เป็นการประสานนโยบายการทำงานร่วมกัน เนื่องจากในบางเรื่องมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการประสานงานระหว่างกัน

๔. เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย เช่น การมีคณะกรรมการไตรภาคี คณะกรรมการพหุภาคี

๕. เป็นการบริหารงานแบบประชาธิปไตย

๖. ทำให้เกิดความถ่วงดุลกัน ไม่ใช่เป็นลักษณะบุคคลคนเดียวตัดสินใจ มีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ต้องมีองค์คณะอย่างน้อย ๓ คน

๗. เป็นการฝึกคน/ผู้บริหาร ในการตัดสินใจและวิเคราะห์เรื่องต่าง ๆ

ข้อเสียของการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

๑. มีความล่าช้า คณะกรรมการบางคณะไม่สามารถเรียกประชุมได้ เนื่องจากองค์ประกอบเป็นผู้บริหารระดับสูง เช่น นายกรัฐมนตรี หรือกำหนดให้ต้องมีการรับรองรายงานการประชุมเสียก่อนที่จะปฏิบัติตามมติที่ประชุมนั้น

๒. มีค่าใช้จ่ายสูง เพราะต้องใช้เบี้ยประชุมจำนวนมาก

๓. การตั้งคณะกรรมการบางคณะซ้ำเกินไป ทำให้ฝ่ายบริหารใช้เรื่องนี้เป็นการถ่วงเวลา
ตัดสินใจ

๔. คณะกรรมการมีความคิดเห็นแตกต่างกัน ทำให้เกิดการประนีประนอมกัน จึงไม่เกิด
นวัตกรรมของการประชุม และทำให้การตัดสินใจไม่มีคุณภาพเพราะใช้ระบบประนีประนอมให้พอไปได้

๕. ระบบคณะกรรมการไม่มีธรรมาภิบาลเพราะหาคนรับผิดชอบยาก เมื่อเกิดความ
ผิดพลาดไม่มีผู้รับผิดชอบที่แท้จริง

๖. ระบบคณะกรรมการเพื่อให้ทุกคนแสดงความเห็น แต่จะมีกรรมการบางท่านครอบงำ
ที่ประชุม ซึ่งบางครั้งประธานกรรมการเป็นผู้ครอบงำที่ประชุมเสียเอง

๗. คณะกรรมการตั้งแล้วเลิกลาย แต่ก็มีข้อดีที่ทำให้งานต่อเนื่อง หรือการไม่แต่งตั้ง
คณะกรรมการคนเดิมก็ทำให้ผิดใจกัน

๘. มีปัญหาเกี่ยวกับการรักษาความลับ

การที่มาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มี
ระบบคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น เนื่องจากระบบคณะกรรมการมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนั้น การ
กำหนดระบบคณะกรรมการในกฎหมายจึงต้องกำหนดให้มีคุณประโยชน์คุ้มค่ามากที่สุด

ข้อพิจารณาในการกำหนดให้มีระบบคณะกรรมการ

๑. คณะกรรมการที่มีความจำเป็นต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย ได้แก่

๑) คณะกรรมการที่มีหน้าที่วางกฎเกณฑ์ที่เป็นกลางและกำกับดูแลให้หน่วยงาน
ภายใต้กฎเกณฑ์นั้นดำเนินการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ (regulatory agency) เนื่องจากคณะกรรมการ
ดังกล่าวเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจกำกับดูแลกิจการทั้งหลายจึงให้บุคคลเพียงคนเดียวตัดสินใจไม่ได้

๒) คณะกรรมการที่ใช้อำนาจตุลาการ (quasi judicial) คณะกรรมการประเภทนี้มี
อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องต่าง ๆ จึงต้องมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างกัน การใช้อำนาจ
จึงจะเป็นไปได้อย่างเป็นธรรม

ดังนั้น คณะกรรมการสองประเภทนี้จึงจำเป็นต้องมีลักษณะที่เป็นองค์คณะเท่านั้น

๒. คณะกรรมการบริหารราชการ (administrative function) คณะกรรมการประเภทนี้
มีทั้งที่ “จำเป็น” และ “ไม่จำเป็น”

ตัวอย่างของคณะกรรมการบริหารราชการที่ “จำเป็น”

๑) คณะกรรมการที่ต้องมีตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการไตรภาคี
คณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
คณะกรรมการประเภทนี้จำเป็นต้องมีขึ้นเนื่องจากเป็นคณะกรรมการที่ต้องการการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

๒) คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ในเชิงนโยบาย และนโยบายนั้นจำเป็นต้องได้รับความ
เห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการนโยบายข้าว

๓) คณะกรรมการที่ต้องการการระดมความรู้และความคิดเห็นจากผู้ที่มีความรู้
ความเชี่ยวชาญหรือเป็นเรื่องทางเทคนิค เช่น คณะกรรมการพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ

ตัวอย่างของคณะกรรมการบริหารราชการที่ “ไม่จำเป็น”

๑) คณะกรรมการซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นงานประจำ

๒) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการอนุมัติอนุญาต

เนื่องจากการปฏิบัติงานดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นงานประจำ จึงไม่ควรดำเนินการในรูปคณะกรรมการ แต่ควรให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องควรมีลักษณะเป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบายหรือคณะกรรมการอุทธรณ์จะเหมาะสมกว่า

๓. การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายนั้นต้องแยกระหว่างคณะกรรมการที่มีอำนาจในการออกกฎ/กำกับดูแล (regulator) และคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติ (operator)

๔. ประธานกรรมการตามกฎหมายไม่ควรกำหนดให้เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมีภารกิจมาก อาจทำให้การนัดประชุมเป็นไปได้ยากและล่าช้า

๕. การกำหนดกรรมการโดยตำแหน่ง มีปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดมอบอำนาจต่อไปจนถึงระดับเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ

๖. การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการนั้นมีหลายรูปแบบ ไม่ควรกำหนดกระบวนการสรรหากรรมการให้มีความซับซ้อนมากเกินไป

๗. ควรหลีกเลี่ยงการสรรหากรรมการแบบ “เกาหลังกันใต้” เช่น การสรรหากรรมการโดยกำหนดให้มีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ซึ่งเมื่อสรรหากรรมการดังกล่าวเข้ามาจึงได้แต่คนหน้าเดิม

ส่วนที่ ๒ การบรรยาย เรื่อง “ตัวอย่างประเด็นปัญหาการพิจารณาคดีของศาลปกครองเกี่ยวกับคณะกรรมการ” โดย ดร. บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

๑. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับคณะกรรมการ

ระบบคณะกรรมการถูกใช้เป็นกลไกอย่างหนึ่งในกฎหมาย ทั้งในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรอง โดยระบบคณะกรรมการจะใช้ทั้งในเรื่องเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก การวางแผนนโยบาย การบริหารงานบุคคล ซึ่งประเภทของคณะกรรมการอาจแบ่งได้ดังนี้

(๑) แยกตามฐานที่มาของคณะกรรมการ ได้แก่ ๑) คณะกรรมการที่มีฐานที่มาจากกฎหมาย และ ๒) คณะกรรมการที่มีฐานที่มาจากอำนาจทั่วไปของฝ่ายบริหาร ซึ่งการแบ่งประเภทคณะกรรมการตามฐานที่มานั้นมีประโยชน์ต่อวิธีพิจารณาคดีในศาล เนื่องจากคณะบุคคลหรือคณะกรรมการที่จะถูกฟ้องร้องในศาลได้จะต้องเป็นคณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย

(๒) แยกตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้แก่ ๑) คณะกรรมการที่เป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงทั้งในส่วนของการออกกฎและการออกคำสั่ง ๒) คณะกรรมการที่เป็นผู้ออกกฎหรือควบคุมกฎ (regulatory commission) ๓) คณะกรรมการควบคุมตรวจสอบการทำงาน ๔) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท/คณะกรรมการกึ่งตุลาการ/คณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยทางปกครอง ๕) คณะกรรมการที่เป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ และ ๖) คณะกรรมการที่เป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุนการทำงาน ซึ่งการแบ่งประเภทคณะกรรมการแยกตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นมีประโยชน์ในการทำให้การดำเนินงานได้ตรงตามเป้าหมายและมีประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบ

ข้อดีของการใช้ระบบคณะกรรมการ

๑. การใช้ระบบคณะกรรมการเหมาะสำหรับการพิจารณาเรื่องที่ละเอียดซับซ้อน เป็นเรื่องทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและรอบคอบ
๒. เป็นการคุ้มครองหลักประกันสิทธิของผู้ที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากจะต้องมีการอภิปรายถกเถียงจนกว่าจะได้ข้อยุติ เป็นการให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
๓. ในกรณีที่มีกลุ่มผลประโยชน์จำนวนมาก การแบ่งปันผลประโยชน์ควรต้องร่วมกันพิจารณา
๔. บางกรณีเป็นเรื่องที่โดยสภาพต้องใช้การบริหารในรูปของคณะกรรมการ เช่น การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสียของการใช้ระบบคณะกรรมการ

๑. มีความไม่คุ้มค่าใช้จ่าย และล่าช้า
๒. ไม่ตอบสนองต่อการใช้บังคับกฎหมายที่รวดเร็ว
๓. เมื่อมีสถานการณ์เร่งด่วน ไม่สมควรพิจารณาโดยใช้ระบบคณะกรรมการ

๒. ข้อพิจารณาในประเด็นข้อกฎหมายที่สำคัญ

(๑) เมื่อคณะกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจดำเนินการ กฎเกณฑ์ว่าด้วยการใช้อำนาจดำเนินการมีเพียงใด กฎเกณฑ์ของคณะกรรมการก็ต้องเป็นไปตามนั้น เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาทางปกครอง ได้แก่ หลักความเป็นกลาง หลักการให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน หลักการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยไม่ผูกพันกับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี หลักการเหล่านี้ย่อมต้องนำมาใช้กับองค์กรคณะกรรมการด้วย

(๒) การใช้ระบบคณะกรรมการย่อมมีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของการใช้อำนาจมากกว่าการใช้อำนาจโดยบุคคลคนเดียว เช่น หลักความเป็นกลาง หากพิจารณาโดยบุคคลคนเดียวก็มีประเด็นพิจารณาความเป็นกลางของบุคคลนั้นเท่านั้น แต่การพิจารณาโดยใช้ระบบคณะกรรมการ ย่อมต้องพิจารณาความเป็นกลางของกรรมการทุกคน นอกจากนั้น ยังมีประเด็นว่าหากกรรมการถูกคัดค้านเรื่องความเป็นกลางหลายคน/ทั้งหมด การประชุมจะดำเนินต่อไปได้หรือไม่ อย่างไร

(๓) การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงองค์กร รูปแบบกระบวนการทำงาน โดยไม่มีการกำหนดเนื้อหา/ความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินงานรูปแบบคณะกรรมการ เช่น การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการห้ามเป็นคู่กรณีเอง ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ หากคณะกรรมการเป็นคู่กรณีเอง ผลทางกฎหมายจะเป็นอย่างไร

อย่างไรก็ดี มีตัวอย่างบทบัญญัติแห่งกฎหมายบางเรื่องที่กำหนดผลทางกฎหมายไว้ เช่น มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้การออกคำสั่งทางปกครองต้องแสดงเหตุผล ซึ่งมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติผลทางกฎหมายในเรื่องนี้ไว้ว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

๓. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

โดยทั่วไปคดีเกี่ยวกับคณะกรรมการที่เข้าสู่อำนาจพิจารณาของศาลปกครองจะเป็นประเด็นในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) องค์กรและฐานที่มาของคณะกรรมการ
- (๒) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
- (๓) รูปแบบหรือกระบวนการในการทำงานของคณะกรรมการ
- (๔) ความสมบูรณ์ของการดำเนินการของคณะกรรมการ

สำหรับปัญหาในเรื่ององค์กรและฐานที่มาของคณะกรรมการ ศาลปกครองมีหลักในการพิจารณา คือ เมื่อกฎหมายกำหนดองค์ประกอบไว้เช่นใด คณะกรรมการต้องมีองค์ประกอบครบถ้วน เช่นนั้น ดังนั้น เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น ศาลปกครองจะพิจารณาว่าคณะกรรมการนั้นมีฐานที่มา/องค์ประกอบครบถ้วนหรือไม่ หากองค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ถูกต้องแล้ว การแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งข้อโต้แย้งเกี่ยวกับองค์กรและฐานที่มาของคณะกรรมการที่เป็นคดีในศาลปกครอง เช่น

- คดีที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อยสามคน แต่ไม่เกินห้าคน และหากมีการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสองคน ย่อมถือว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ถูกต้อง (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๒/๒๕๕๙)

- คดีเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กฎหมายกำหนดให้ต้องมีกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ คน แต่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการ ๒ คน ส่วนคนหนึ่งเป็นเลขานุการ โดยไม่ได้ใช้ถ้อยคำว่า กรรมการและเลขานุการ กรณีนี้จึงถือว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ครบถ้วนถูกต้อง (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๖๔/๒๕๕๘)

- คดีเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการสอบสวน ซึ่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ว่าสามารถแต่งตั้งกรรมการจากหน่วยงานอื่นได้ แต่หน่วยงานต้นสังกัดต้องยินยอมด้วย เมื่อการแต่งตั้งกรรมการดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการ บุคคลดังกล่าวย่อมถือไม่ได้ว่าได้รับการแต่งตั้งโดยชอบ จึงไม่เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕๐/๒๕๕๕)

- คดีเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งต้องได้รับการแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งไม่ใช่ผู้มีอำนาจเป็นผู้แต่งตั้ง กพค. จังหวัด การแต่งตั้งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๒/๒๕๕๐)

- คดีเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการที่มีมูลค่าสูง สมควรแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในระดับที่มีความรับผิดชอบสูงเป็นกรรมการเพื่อให้เหมาะสมกับมูลค่าโครงการด้วย เมื่อมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในระดับที่ไม่เหมาะสมจึงถือว่าเป็นความบกพร่องของหน่วยงาน ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ที่เป็นกรรมการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายย่อมต้องนำความบกพร่องของหน่วยงานมาหักส่วนแห่งความรับผิดชอบด้วย ตามมาตรา ๘ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

- คดีเกี่ยวกับองค์กรและฐานที่มาของคณะกรรมการไม่ถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๗/๒๕๕๘)

ปัญหาในเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ศาลปกครองมีหลักในการพิจารณา คือ เมื่อกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้เช่นใด คณะกรรมการย่อมมีอำนาจหน้าที่เช่นนั้น ซึ่งข้อโต้แย้งเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่เป็นคดีในศาลปกครอง เช่น คดีที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายออกระเบียบให้โรงงานส่งเงินให้คณะกรรมการโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ไว้ กรณีเช่นนี้ย่อมถือว่ารระเบียบดังกล่าวออกโดยไม่ชอบ

ปัญหาในเรื่องรูปแบบและกระบวนการทำงานของคณะกรรมการ ได้แก่ ๑) องค์ประชุมของคณะกรรมการ ซึ่งศาลปกครองมีหลักในการพิจารณา คือ กฎหมายกำหนดองค์ประชุมไว้อย่างใดก็เป็นไปตามนั้น หากกฎหมายไม่ได้กำหนดบทบัญญัติเรื่ององค์ประชุมไว้ องค์ประชุมย่อมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และ ๒) หลักว่าด้วยความเป็นกลางของกรรมการ ซึ่งศาลปกครองจะพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่น คณะกรรมการเป็นคู่กรณีเองกระทบต่อความเป็นกลางหรือไม่ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๐๑/๒๕๕๘) บุคคลคนเดียวทำหน้าที่กรรมการหลายตำแหน่ง สามารถกระทำหรือไม่ เช่น บุคคลหนึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริง และต่อมาได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบวินัยและกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ด้วยในคดีเดียวกัน ซึ่งศาลปกครองได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้ว่า ถ้าเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดห้ามไว้ชัดเจนว่า ไม่ให้บุคคลเดียวทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกันหลายตำแหน่ง เมื่อมีการแต่งตั้งเป็นกรรมการหลายตำแหน่งเช่นนี้ย่อมถือได้ว่ากระทบต่อความเป็นกลางแล้ว เว้นแต่ในบางกรณี เช่น หน่วยงานที่มีข้อจำกัดเรื่องจำนวนบุคลากร จึงจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่หลายตำแหน่ง

ส่วนที่ ๓ การบรรยาย เรื่อง “ปัญหาของระบบคณะกรรมการตามกฎหมาย”
ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ กรรมการกฤษฎีกาและประธานกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ปัญหาของระบบคณะกรรมการตามกฎหมายที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ได้แก่

๑. การคัดเลือกหรือสรรหากรรมการ

การคัดเลือกหรือสรรหากรรมการควรเขียนให้ง่าย ไม่ควรกำหนดกระบวนการสรรหาให้ซับซ้อนเกินไป เช่น ให้องค์กรผู้รักษาการเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ การกำหนดกระบวนการสรรหาที่ซับซ้อน จะทำให้เกิดปัญหาว่า กระบวนการคัดเลือกหรือสรรหากรรมการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งจะส่งผลไปถึงการทำงานของคณะกรรมการทั้งคณะ

๒. การเรียกประชุม

การเรียกประชุมต้องเรียกให้ถูกต้อง การเรียกประชุมผิดคนย่อมถือว่าเป็นการเรียกประชุมโดยไม่ชอบเช่นกัน และหากการเรียกประชุมไม่ชอบจะมีผลต่อมติที่ประชุม อย่างไรก็ดี ผลการประชุมจะเสียไปหรือไม่นั้นต้องพิจารณาหลายปัจจัยว่า ความบกพร่องที่เกิดขึ้นมีนัยสำคัญเพียงพอที่จะทำให้การประชุมเสียไปหรือไม่

๓. การมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้าประชุมแทน (กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ)

กรรมการโดยตำแหน่งย่อมสามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่นเข้าประชุมแทนได้เสมอ แต่ต้องพิจารณาว่ากฎหมายกำหนดให้มี “หรือผู้แทน” หรือไม่ ถ้าไม่มีการกำหนดไว้ การแต่งตั้งผู้แทนย่อมต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ ต้องมอบอำนาจในตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นลำดับ แต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนด “หรือผู้แทน” ไว้ ผู้มีอำนาจย่อมสามารถแต่งตั้งบุคคลตำแหน่งใดไปแทนก็ได้

ในกรณีที่ระบุเฉพาะตำแหน่ง หรือชื่อและตำแหน่ง หากพ้นจากตำแหน่ง ย่อมพ้นจากตำแหน่งกรรมการด้วย

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแต่งตั้งโดยระบุชื่อผู้ทรงคุณวุฒิไม่สามารถมอบหมายให้คนอื่นมาประชุมแทนได้ เพราะเป็นการแต่งตั้งกรรมการนั้นเป็นการเฉพาะราย

๔. การมอบอำนาจของคณะกรรมการให้ผู้อื่นหรือคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการ หรือปฏิบัติงานแทนคณะกรรมการ

(๑) ถ้ากฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ให้มอบอำนาจ คณะกรรมการจะมอบอำนาจของคณะกรรมการให้ผู้อื่นหรือคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานแทนไม่ได้ คณะอนุกรรมการทำหน้าที่ได้แค่เพียงสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการเท่านั้น โดยเฉพาะการมอบอำนาจที่มีลักษณะบางอย่าง เช่น คณะกรรมการที่มีอำนาจกึ่งตุลาการไม่สามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นได้

(๒) ถ้ามีกฎหมายบัญญัติให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองได้ ก็เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว เช่น คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ.) คณะอนุกรรมการจึงมีอำนาจหน้าที่เต็มในการพิจารณาแทนคณะกรรมการ

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้มีการจัดกลุ่มภารกิจ โดยให้รองปลัดกระทรวงเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมีอำนาจเหมือนปลัดกระทรวง ทำให้เกิดปัญหาว่า ในคณะกรรมการที่กฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงหรือรองปลัดกระทรวงที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจจะเป็นประธานคณะกรรมการได้หรือไม่

๕. การทำคำวินิจฉัยยุติของคณะกรรมการ

การทำคำวินิจฉัยยุติของคณะกรรมการต้องพิจารณาประเภทของคณะกรรมการด้วย ในกรณีกรรมการประเภทบริหาร เมื่อประธานกรรมการลงนามแล้ว ย่อมต้องถือว่าผูกพันกรรมการทั้งหมด แต่กรณีกรรมการประเภทตุลาการ (เป็นองค์คณะ) หรือทำหน้าที่เหมือนฝ่ายตุลาการ เช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง คือ ทำหน้าที่วินิจฉัยที่สิ้นสุด (quasi judicial) ต้องมีมติเป็นคำวินิจฉัย และกรรมการต้องลงนามทุกคนจะปฏิเสธไม่ลงมติไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ การทำคำวินิจฉัยยุติของคณะกรรมการโดยใช้มติเวียนยอมไม่สามารถกระทำได้ เพราะมติคณะกรรมการเป็นการแสดงเจตนาร่วมกันหลังจากได้ที่มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความเห็นกันแล้ว

๖. ความเป็นกลางของคณะกรรมการ

กฎหมายกำหนดให้มีการคัดค้านกรรมการแต่ละรายได้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือ หากมีการคัดค้านคณะกรรมการทั้งคณะ การพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป เนื่องจากไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้

๗. การทำรายงานการประชุมและการรับรองรายงานการประชุม

การทำรายงานการประชุมมีความหลากหลาย มีทั้งรายงานการประชุมแบบสั้นและแบบยาว บางคนให้ระบุชื่อกรรมการและความเห็นของกรรมการแต่ละคน บางคนอาจทำรายงานการประชุมแบบรวม คือ ระบุวาระและความเห็นโดยรวม ในลักษณะบันทึกการประชุมสั้นเท่านั้น เนื่องจากบางเรื่องอาจมีการฟ้องร้องคณะกรรมการในภายหลังได้

๘. ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

คณะกรรมการที่มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองอาจถูกตรวจสอบการกระทำโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง รวมถึงองค์กรตุลาการในความชอบด้วยกฎหมายในการทำคำสั่งทางปกครอง นอกจากนั้น คณะกรรมการบางคนยังต้องมีความรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญาด้วย

๙. ผลทางกฎหมายของการกระทำของคณะกรรมการที่ไม่ชอบ

(๑) ในกรณีที่มีการกระทำของคณะกรรมการเป็นการออกกฎ และความบกพร่องที่เกิดขึ้นเป็นสาระสำคัญ กฎนั้นย่อมต้องเสียไป อย่างไรก็ตาม การเสียไปนั้นจะไม่ใช่โดยอัตโนมัติ แต่จะต้องมีการเพิกถอนกฎนั้นเสียก่อน

(๒) ในกรณีที่มีการกระทำของคณะกรรมการเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง และความบกพร่องที่เกิดขึ้นเป็นสาระสำคัญ คำสั่งทางปกครองนั้นยังมีผลใช้บังคับไม่เสียไปจนกว่าจะมีการเพิกถอน เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจเหนือขึ้นไปเพิกถอน

(๓) ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองบางเรื่องต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ปัญหาว่าหากกระบวนการให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการเป็นไปโดยมิชอบจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร กฎหมายไม่มีการกำหนดไว้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ผู้บรรยายเห็นว่า หากพิจารณาเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๑ (๔) กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง การนั้นก็สมบูรณ์ ดังนั้น การให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการที่เป็นไปโดยมิชอบย่อมสามารถทบทวนได้เสมอ

ส่วนที่ ๔ การอภิปราย เรื่อง “แนวคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

๑. ความเห็นของนายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

อภิปรายว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้นำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาบัญญัติไว้ โดยในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติ

ให้รัฐพึงใช้ระบบคณะกรรมการในกรณีที่เป็น สืบเนื่องจากในการเสนอกฎหมายของหน่วยงานมักจะมี การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาใหม่โดยไม่ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการตั้งคณะกรรมการอันก่อให้เกิด ผลเสียหายประการ กรณีจำเป็นต้องใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อ วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ กำหนดหลักเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับกรณีที่ต้องมีระบบ คณะกรรมการในกฎหมาย ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ นั้น ไม่จำกัดว่าจะใช้เฉพาะคณะกรรมการที่ตั้งตามกฎหมายเท่านั้น แต่ คณะกรรมการที่ตั้งตามระเบียบ เช่น คณะกรรมการที่ตั้งตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็ควรต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ด้วย ทั้งนี้ การพิจารณาความจำเป็นของการใช้ระบบคณะกรรมการ ไม่ได้พิจารณา เฉพาะเหตุผลของการจัดตั้งคณะกรรมการเท่านั้น แต่ยังต้องคำนึงด้วยว่า การใช้ระบบคณะกรรมการ จะต้องสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการด้วย

๒. ความเห็นของนายกิตติศักดิ์ จุลสารवल ผู้อำนวยการกองหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อภิปรายว่า ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติที่นำระบบคณะกรรมการมาใช้จำนวน ๑๖๒ ฉบับ โดยประเด็นที่น่าสนใจคือ กฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดให้ตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายจำนวน ๒,๒๕๒ คณะ นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีจำนวน ๒๓๙ คณะ จึงอาจ กล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายอย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ดี การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายมีปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการ เช่น พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ โดยต้องไม่มีลักษณะ ต้องห้ามตามมาตรา ๑๗ ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถสรรหาบุคคลเป็นประธานกรรมการและกรรมการได้ จึง ต้องมีการแก้ไขปัญหาโดยพระราชบัญญัติความลับทางการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยแก้ไขเพิ่มเติม องค์ประกอบของคณะกรรมการและยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามประธานกรรมการและกรรมการ ต้องไม่ดำรงตำแหน่งใด หรือมีส่วนได้เสียอย่างหนึ่งอย่างใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนิน ธุรกิจ ปัญหาการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นจำนวนมาก และกรรมการโดยตำแหน่งเป็น ผู้บริหารระดับสูง จึงทำให้การนัดประชุมเป็นไปได้ยากและการดำเนินงานของคณะกรรมการไม่สามารถ เป็นไปได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตาม พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้คณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ๒๘ ตำแหน่ง ร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทาง ทะเล พ.ศ. กำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ๓๐ ตำแหน่ง เป็นต้น

๓. ความเห็นของนายศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อภิปรายว่า บทบัญญัติในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่ใช่เป็นเรื่องของกฎเกณฑ์ (norms) ตามรูปแบบนิติศาสตร์ดั้งเดิม แต่เป็นกรณีที่น่า เรื่องการบริหารจัดการภาครัฐ (public management) มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า

บทบัญญัติในมาตรา ๗๗ ที่บัญญัติให้รัฐพึงใช้ระบบคณะกรรมการเท่าที่จำเป็นจะก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ จากการตรวจสอบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของต่างประเทศไม่ปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญของประเทศใดกำหนดให้ต้องมีการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายเท่าที่จำเป็นดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ระบบคณะกรรมการมีข้อเสียคือ ทำให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมาย เนื่องจากการใช้ระบบคณะกรรมการมีความเสี่ยงที่จะถูกโต้แย้งได้ในหลายขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบ องค์ประชุม คุณสมบัติ รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ตลอดจนกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งความบกพร่องในการดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ อาจส่งผลให้การออกกฎหมายหรือคำสั่งของคณะกรรมการไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาเสียก่อนว่า การใช้ระบบคณะกรรมการในเรื่องนั้นจำเป็นหรือไม่ หรือในเรื่องนั้นสามารถใช้รูปแบบการปรึกษาหารือร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐและเอกชนแทนการใช้ระบบคณะกรรมการได้

ตัวอย่างของกฎหมายที่กำหนดให้ใช้ระบบคณะกรรมการโดยไม่จำเป็น เช่น คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครม.ในวัยรุ่น ตามพระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครม.ในวัยรุ่น พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการมีจำนวน ๑๗ คน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ หรือคณะกรรมการที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติราชการตามมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เช่น คณะกรรมการส้วมสาธารณะไทย ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๙๘/๒๕๕๖ ที่มีองค์ประกอบของคณะกรรมการจำนวนมากถึง ๕๔ คน

กรณีจำเป็นที่ต้องใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายนั้นควรจะใช้ในกรณีที่ต้องมีหลักประกันการกระหนาบสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เช่น กรณีที่จะต้องมีการใช้ดุลพินิจลงโทษบุคคลที่รุนแรง ย่อมต้องพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการ เพื่อให้มีหลักประกันว่าการใช้ดุลพินิจลงโทษบุคคลมีความเป็นกลางและไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอิทธิพลของบุคคลใด

ส่วนที่ ๕ ความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมการสัมมนา

ผู้เข้าร่วมการสัมมนาจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้ให้ความคิดเห็นและข้อสังเกตรวม ๓ ประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. มาตรา ๗๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้รัฐพึงใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่มีเจตจำนง นั้น กรณีใดบ้างที่จำเป็นให้ใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็น โดยสามารถสรุปได้เป็น ๗ กลุ่ม ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ ๑ กรณีที่จำเป็นให้ใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย ได้แก่ กรณีที่ต้องการระดมความคิดเห็นจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงาน หรือกรณีที่เป็นเรื่องทางเทคนิคเฉพาะด้าน

กลุ่มที่ ๒ กรณีที่จำเป็นให้ใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย ได้แก่ กรณีที่มีการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ หรือการใช้อำนาจในการวินิจฉัย รวมทั้งการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่าง ๆ

กลุ่มที่ ๓ กรณีที่จำเป็นให้ใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย ได้แก่ กรณีที่เป็นการกำหนดนโยบาย เรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก

กลุ่มที่ ๔ กรณีที่จำเป็นให้ใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย ได้แก่ กรณีที่เป็นการกำกับดูแลการประกอบกิจการด้านต่าง ๆ

กลุ่มที่ ๕ กรณีที่จำเป็นให้ใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย ได้แก่ กรณีที่ต้องการหาข้อยุติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกัน

กลุ่มที่ ๖ กรณีที่จำเป็นให้ใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย ได้แก่ กรณีที่ต้องมีการวางกฎเกณฑ์ควบคุมใช้บังคับเป็นการทั่วไป

กลุ่มที่ ๗ กรณีที่จำเป็นหรือไม่จำเป็นให้ใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย ไม่มีเกณฑ์พิจารณาอย่างแท้จริง

๒. หากมีกรณีจำเป็นต้องใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ อย่างไร

๒.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการ เช่น ประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็น โดยสามารถสรุปได้เป็น ๕ กลุ่มดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ ๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการควรกำหนดเท่าที่จำเป็น การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการจำนวนมากทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในบริหารจัดการ การดำเนินงานล่าช้า และสิ้นเปลืองงบประมาณ

กลุ่มที่ ๒ องค์ประกอบของคณะกรรมการไม่สามารถกำหนดแน่นอนชัดเจนได้ แต่ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และข้อพิจารณาอื่นประกอบกัน

กลุ่มที่ ๓ ประธานกรรมการไม่ควรกำหนดให้เป็นนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีควรเป็นประธานกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสำคัญระดับชาติเท่านั้น นอกจากนี้ ประธานกรรมการควรให้กรรมการเลือกกันเอง ซึ่งต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ อาวุโส หรือประสบการณ์เพียงพอในการทำหน้าที่ประธานกรรมการ

กลุ่มที่ ๔ หน่วยงานของรัฐไม่ควรกำหนดให้เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ให้ความเห็นแก่รัฐบาลหรือหน่วยงานอื่น ๆ อยู่แล้ว อีกทั้งยังมีปัญหาในกรณีกรรมการโดยตำแหน่งไม่เข้าร่วมประชุม แต่มอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งไม่มีอำนาจตัดสินใจ เข้าร่วมประชุมแทน

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ต้องมีกรรมการโดยตำแหน่ง ควรเป็นตำแหน่งที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง นอกจากนั้น ควรกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ด้วยว่าผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง สามารถเป็นกรรมการได้กี่คณะ เพื่อไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการซ้ำซ้อนกันหลายคณะ

กลุ่มที่ ๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรมีลักษณะเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ อย่างแท้จริง และไม่ควรกำหนดวิธีการได้มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้มีขั้นตอนที่ยุงยากหรือสลับซับซ้อน เพราะทำให้การแต่งตั้งหรือสรรหาเป็นไปได้ยาก

๒.๒ จำนวนกรรมการ

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็น โดยส่วนใหญ่เห็นว่าจำนวนกรรมการควรกำหนดตามความเหมาะสมเท่าที่จำเป็น ซึ่งมีความเห็นเกี่ยวกับจำนวนกรรมการแตกต่างกันออกไป เช่น กรรมการควรมีจำนวน ๖-๘ คน หรือจำนวน ๑๑-๑๕ คน หรือจำนวนไม่เกิน ๑๐ คน หรือไม่เกิน ๒๐ คน นอกจากนี้ ควรกำหนดจำนวนเป็นเลขคี่

๒.๓ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็น โดยสามารถสรุปได้เป็น ๔ กลุ่มดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ ๑ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องพิจารณาประกอบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และไม่ควรกำหนดคุณสมบัติสูงจนไม่สามารถหาผู้ที่จะเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ เช่น คณะกรรมการที่ไม่ได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินหรือผลประโยชน์ใด ๆ ก็ไม่ควรกำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่า ไม่เป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

กลุ่มที่ ๒ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีความเป็นกลาง และไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา

กลุ่มที่ ๓ คุณสมบัติอื่น ๆ ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีไม่เกิน ๖๐ ปี คุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรกำหนดให้เหมือนกับคุณสมบัติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี ต้องสามารถอุทิศเวลาให้แก่หน่วยงานได้อย่างเต็มที่ ควรกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอย่างเข้มงวดเพื่อให้ได้ผู้ที่มีคุณวุฒิ ความรู้ ความสามารถ และมีความประพฤติดีงามเป็นที่ยอมรับของสังคมอย่างแท้จริง

กลุ่มที่ ๔ ควรจัดให้มีกฎหมายกลางที่กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในลักษณะเดียวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๒.๔ อื่น ๆ

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็น โดยสามารถสรุปได้เป็น ๔ กลุ่มดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ ๑ ควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ รวมทั้งความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

กลุ่มที่ ๒ ควรกำหนดให้มีเช็คลิสความจำเป็นของการมีคณะกรรมการในกฎหมาย

กลุ่มที่ ๓ ไม่ควรกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อบังคับให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาเรื่องนั่นเอง

กลุ่มที่ ๔ กรรมการโดยตำแหน่งซึ่งมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นมาประชุมแทน ควรกำหนดให้ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจต้องมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดี

๓. มาตรา ๒๕๘ (ค) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น นั้น คณะกรรมการตามกฎหมายในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ สมควรมีการทบทวนความจำเป็นในการมีคณะกรรมการหรือไม่ และหากจำเป็นต้องมีคณะกรรมการต่อไป ควรมีการปรับปรุงประเด็นใดบ้างอย่างไร

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็น โดยสามารถสรุปได้เป็น ๒ กลุ่ม ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ ๑ สมควรมีการทบทวนความจำเป็นในการมีคณะกรรมการตามกฎหมายในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งหมด โดยกำหนดกรอบในการทบทวนความจำเป็นที่ชัดเจน เช่น ต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่ามีอำนาจหน้าที่สำคัญอย่างไรบ้าง หากไม่มีคณะกรรมการแล้วจะมีทางเลือกในการดำเนินการตามกฎหมายแทนคณะกรรมการอย่างไร

กลุ่มที่ ๒ สมควรมีการทบทวนความจำเป็นในการมีคณะกรรมการตามกฎหมายในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ สมควรมีคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อช่วยดำเนินการพิจารณาเรื่องในแต่ละจังหวัดก่อนส่งเข้ามาที่ส่วนกลาง เพราะเป็นผู้ใกล้ชิดต่อชาวประมงแต่ละจังหวัด

(๒) คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ และคณะกรรมการควบคุมการเรียไรตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช ๒๕๔๗ สมควรทบทวนว่ายังมีความจำเป็นต้องใช้ระบบคณะกรรมการหรือไม่ โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้ยกเลิกระบบคณะกรรมการในการพิจารณาอนุมัติอนุญาต และเปลี่ยนให้เป็นการพิจารณาอนุมัติอนุญาตตามขั้นตอนของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็เพียงพอ เพื่อลดขั้นตอนอันก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าอันเกิดจากระบบคณะกรรมการ

(๓) การดำเนินการภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้ใช้ระบบคณะกรรมการ แต่มีบางกรณีเท่านั้นที่มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามความจำเป็นและภายในเวลาที่กำหนด การดำเนินการดังกล่าวจึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ (ค) (๑) แล้ว

(๔) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับผิดชอบคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการทบทวน โดยอาจต้องปรับปรุงอายุผู้ดำรงตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง และเพิ่มจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(๕) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาการสหกรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ แต่สมควรปรับปรุงอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นคณะกรรมการชุดอื่นในการพิจารณา เนื่องจาก

องค์ประกอบของคณะกรรมการนี้มีหัวหน้าส่วนราชการหลายหน่วย และผู้แทนจากภาคสภรณซึ่งเป็นผู้ถูกกำกับดูแลจากนายทะเบียนสภรณทำให้อาจขาดความคล่องตัว และสภรณอาจเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการอุทธรณ์

(๖) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ ควรยกเลิกคณะกรรมการแร่และคณะกรรมการแร่จังหวัด โดยให้ผู้มีอำนาจอนุญาตประทานบัตรเป็นผู้ใช้อำนาจแต่เพียงผู้เดียวเพื่อความรวดเร็วในการอนุมัติอนุญาต และสิ่งต่าง ๆ เพราะเป็นการพิจารณาภายในฝ่ายบริหาร

(๗) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังโดยคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งยังคงมีความจำเป็นต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการตามกฎหมาย เนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งไม่อาจตัดสินโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ ทั้งนี้ เพื่อความรอบคอบ และเป็นธรรม ปราศจากอคติ ตลอดจนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการความรับผิดชอบที่จำต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการ จึงต้องคงการดำเนินการโดยคณะกรรมการต่อไป

(๘) คณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ควรมีการปรับปรุงจำนวนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากเดิมไม่เกิน ๔ คน เป็น ๘ คน และควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้มีอำนาจในการยกเว้นค่าผ่านทางพิเศษด้วย รวมทั้งกำหนดให้มีรองประธานกรรมการ และกำหนดหลักเกณฑ์ให้สามารถเลือกรองประธานกรรมการขึ้นปฏิบัติหน้าที่แทนในกรณีที่ประธานกรรมการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

(๙) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการเพื่อกำหนดนโยบายด้านน้ำ มีคณะกรรมการลุ่มน้ำครอบคลุมทั่วประเทศทำหน้าที่ในการวางแผนจัดการน้ำระดับลุ่มน้ำ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ และหากจะต้องมีการทบทวน ควรทบทวนในเรื่องของสัดส่วนของคณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐและผู้แทนภาคเอกชนในสัดส่วนใกล้เคียงกันเพื่อให้การกำหนดนโยบายแผนงานสะท้อนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของภาครัฐควรมีมากกว่าภาคเอกชน เพื่อให้รัฐสามารถบริหารจัดการโดยไม่ถูกกลุ่ม NGO ครอบงำ

(๑๐) คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลและสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องมีคณะกรรมการเพื่อระดมความเห็นในทางวิชาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๑๑) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีคณะกรรมการ ๒ คณะ คือ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และคณะกรรมการนโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย ซึ่งคณะกรรมการแต่ละชุดมีความกะทัดรัดอยู่แล้ว โดยที่คณะกรรมการทั้งสองคณะมีกรรมการโดยตำแหน่งชุดเดียวกัน แต่ต้องนัดประชุมต่างครั้งกัน ทั้งที่สามารถนัดประชุมต่อเนื่องไปได้ นอกจากนั้น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นรองประธานกรรมการทั้งที่ไม่มีอำนาจจำเป็น ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจสามารถ

เป็นรองประธานกรรมการได้ ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอาจมีส่วนได้เสีย เพราะมาจากบริษัทเอกชนเป็นส่วนใหญ่

(๑๒) สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีคณะกรรมการสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ แล้ว

(๑๓) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภารกิจ คือ การตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย ซึ่งมีความจำเป็นต้องปฏิบัติงานในรูปแบบของคณะกรรมการ เนื่องจากจำเป็นต้องใช้ความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในหลาย ๆ ด้าน การตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชนทั้งประเทศจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบและรอบด้าน ไม่สามารถที่จะตรากฎหมายหรือออกกฎเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยบุคคลเพียงคนเดียว โดยมีได้ผ่านการพิจารณาจากบุคคลที่มีประสบการณ์หลายด้านหรือหลายหน่วยงาน รวมทั้งการให้ความเห็นทางกฎหมายจำเป็นต้องมีการแสดงความคิดเห็น มีการถกเถียงทางวิชาการเพื่อให้ได้ข้อยุติ จึงไม่สามารถดำเนินการโดยบุคคลเพียงคนเดียวได้ จึงควรคงระบบคณะกรรมการไว้ต่อไป

อย่างไรก็ดี สมควรทบทวนองค์ประกอบ จำนวนกรรมการ และจำนวนคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากกรรมการบางคนยึดติดกับตัวบุคคลเดิม หรือตำแหน่งข้าราชการมากเกินไปทำให้ไม่มีเวลามาเข้าร่วมประชุม รวมทั้งปรับปรุงวิธีการคัดเลือกกรรมการให้มีมาตรฐานสามารถคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ (ซึ่งปัจจุบันไม่มีการวัดอย่างจริงจัง ต่างจากกรรมการของภาครัฐวิสาหกิจ) และคุณสมบัติของกรรมการกฤษฎีกาไม่มีช่องทางที่จะให้นักวิชาการสาขาอื่นเข้ามาเป็นกรรมการ กรรมการที่มาจากสาขาอื่นมักจะมาจากการเป็นอดีตข้าราชการ

(๑๔) สมควรให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป เนื่องจากการพิจารณาต้องอาศัยความรู้ความชำนาญและดุลพินิจของคณะกรรมการ โดยอาจต้องเพิ่มจำนวนวันหรือเวลาในการประชุมให้มีระยะเวลามากกว่า ๑ วัน เพราะการประชุมแต่ละครั้งมีวาระพิจารณาจำนวนมาก และเพื่อให้การพิจารณาเกิดความรอบคอบ ควรยกเลิกระบบการรับรองรายงานการประชุม เนื่องจากเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ และควรแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพิ่มขึ้นเพื่อช่วยคณะกรรมการทำงานให้ได้เร็วและมากขึ้น แต่ลดเบี้ยประชุมให้มีจำนวนน้อยลง หรือบางคณะอนุกรรมการไม่จำเป็นต้องมีเบี้ยประชุม

(๑๕) คณะกรรมการในกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงอุตสาหกรรมมีความจำเป็น แต่ส่วนที่ต้องแก้ไขคือ องค์ประกอบคณะกรรมการ วิธีการคัดเลือก วิธีการประชุม ให้มีประสิทธิภาพ ลดความยุ่งยากและความผิดพลาด ควรกำหนดว่า หากเกิดความผิดพลาดในเรื่องรูปแบบเนื้อหา และความบกพร่องในเรื่องความเป็นกลางที่ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของกรรมการเสียงส่วนน้อยไม่ทำให้ผลการพิจารณาเสียไป หากคณะกรรมการได้เข้ามาประชุมใหม่ และยืนยันในภายหลัง

(๑๖) สมควรยกเลิกคณะกรรมการในเรื่องที่ไม่จำเป็น เช่น คณะกรรมการกำหนดราคา

(๑๗) คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน และคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทรัพย์สินไม่ควรถูกยกเลิก เนื่องจากเป็นคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการออกกฎหรือทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด

๔. ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะอื่น

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็น โดยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

(๑) ควรมีการตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอย่างจริงจังจะทำให้การทำงานของคณะกรรมการมีเท่าที่จำเป็นและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) ควรกำหนดเช็คลิสต์ความจำเป็นในการตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานตรวจสอบก่อนที่จะนำเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(๓) ควรลดขั้นตอนต่าง ๆ ในการประชุมคณะกรรมการให้ลดน้อยลง เช่น การเชิญประชุม การรับรองรายงานการประชุมไม่จำเป็นต้องมี เอกสารการประชุมควรใช้ให้น้อยและให้ดูเอกสารต่าง ๆ จากจอแสดงผลของคอมพิวเตอร์ เบียดประชุมควรให้น้อย ๆ อาหารว่างในการประชุมควรให้มีราคาไม่สูงมาก

(๔) สมควรออกกฎหมายกลางเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ และกำหนดหลักเกณฑ์ว่า กรณีจำเป็นต้องใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายมีกรณีใดบ้าง โดยมีองค์กรกลางเป็นผู้พิจารณาว่า คณะกรรมการดังกล่าวจำเป็นหรือไม่ และกำหนดข้อปฏิบัติทั่วไปของคณะกรรมการ

(๕) ควรจัดทำทะเบียนคณะกรรมการทั้งหมดเพื่อประโยชน์ในการจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการทุกคณะให้สอดคล้องกัน และควรจัดทำทะเบียนกรรมการเพื่อให้ง่ายต่อการตรวจสอบคุณสมบัติของกรรมการ

๓.๒ ข้อเสนอแนะหลักเกณฑ์การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

การวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายนั้น จะต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบคณะกรรมการ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น กรณีจำเป็นเช่นว่านั้น การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่

(๑) วางกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

(๒) วินิจฉัยชี้ขาด

(๓) ให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย

(๔) พิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบคณะกรรมการต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น

(๒) คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดต้องไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่อาจจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น หรืออาจเป็นคู่กรณีในเรื่องนั้น และต้องมีการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ

(๓) ไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เว้นแต่เป็นคณะกรรมการที่กำหนดนโยบายระดับชาติ

(๔) กรรมการโดยตำแหน่งพึงมีตามความจำเป็น และการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นกรรมการสมควรพิจารณากำหนดเท่าที่จำเป็น เช่น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขธิการ ก.พ. เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว และในกรณีที่มีกรรมการโดยตำแหน่ง เมื่อคณะกรรมการนั้นมีมติในเรื่องใด มติดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่กรรมการโดยตำแหน่งผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย เว้นแต่กรรมการผู้นั้น ได้แสดงความไม่เห็นด้วย โดยวิธีการลงคะแนนคัดค้าน หรือบันทึกข้อไม่เห็นด้วยในรายงานการประชุมแล้ว

(๕) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอย่างแท้จริง และห้ามแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ ในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้นด้วย

และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำร่างกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เพิ่มเติม) ที่กำหนดให้มีการระบุไว้ให้ชัดเจนในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับ**เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องใช้ระบบคณะกรรมการ**

อย่างไรก็ดี มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ก็เป็นการกำหนดเพียงหลักการของการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย ซึ่งยังไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการ คณะทำงานจึงได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันและเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนผลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วตามบทที่ ๑ - บทที่ ๔ และเห็นควรเสนอหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินผลของคณะกรรมการ ปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

คณะทำงานได้ตรวจสอบกฎหมายในที่ใช้บังคับในปัจจุบัน (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒) ปรากฏว่ามีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดที่กำหนดให้มีคณะกรรมการในกฎหมายจำนวน ๓๘๕ ฉบับ มีคณะกรรมการในกฎหมายจำนวน ๘๖๕ คณะ โดยแบ่งประเภทของคณะกรรมการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในกฎหมายได้ ดังต่อไปนี้

- (๑) คณะกรรมการนโยบาย จำนวน ๒๒๑ คณะ
- (๒) คณะกรรมการที่ปรึกษา จำนวน ๓๕๒ คณะ
- (๓) คณะกรรมการบริหาร จำนวน ๔๒๙ คณะ
- (๔) คณะกรรมการปฏิบัติ จำนวน ๔๒๙ คณะ
- (๕) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท/พิจารณาอุทธรณ์ จำนวน ๑๒๐ คณะ

(๖) คณะกรรมการอื่น ๆ จำนวน ๗๐ คณะ

ทั้งนี้ คณะกรรมการคณะหนึ่งอาจมีหน้าที่และอำนาจได้หลายประเภท

สำหรับหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ นั้น คณะทำงานเห็นควรให้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการตั้งคณะกรรมการ โดยก่อนที่จะตั้งคณะกรรมการขึ้น ต้องตรวจสอบให้ได้ข้อสรุปว่า ภารกิจที่จะมอบหมายให้คณะกรรมการรับผิดชอบเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น และภารกิจนั้นไม่อาจรับผิดชอบโดยคณะกรรมการชุดอื่นที่มีอยู่แล้ว ดังเช่นในฝรั่งเศสและออสเตรเลีย ระยะเวลาของการมีคณะกรรมการไว้ด้วย เช่น ไม่เกินห้าปี

ก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการไม่ว่าจะจัดตั้งตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ควรมีหลักเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาก่อน ดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมจากชุมชน (community engagement) เป็นวิธีการรับฟังความเห็น เพื่อให้ข้อมูลต่อการตัดสินใจของรัฐที่เหมาะสมกว่าการใช้คณะกรรมการหรือไม่ แม้ที่ผ่านมา การตั้งคณะกรรมการแนะนำหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาจะสามารถให้ข้อมูลเพื่อช่วยรัฐบาลในการตัดสินใจ แต่ปัจจุบันก็มีวิธีการอื่นในการให้ชุมชนมีส่วนร่วม เช่น โซเชียลมีเดีย การจัดประชุมในชุมชน การทำเวิร์คช็อป หรือการสำรวจ ซึ่งวิธีการเหล่านี้ช่วยให้สามารถเข้าถึงผู้มีส่วนได้เสียและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้ทั่วถึงกว่า ช่วยให้รัฐบาลสามารถเข้าถึงมุมมองและทางแก้ปัญหาที่หลากหลายกว่าที่คณะกรรมการจะสามารถให้ได้

๒. มีหน่วยงานอื่นสามารถทำหน้าที่นั้น ๆ เองได้ดีกว่าการจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มหรือไม่ การให้กระทรวงทำหน้าที่เองมีข้อดีหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องของความรับผิดชอบและความยืดหยุ่นในการทำงาน รัฐมนตรีมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดของตนต่อรัฐสภา ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการแบ่งส่วนราชการออกเป็นระดับต่าง ๆ ก็คือโครงสร้างที่รัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาควบคุมโดยตรง โดยหัวหน้าส่วนราชการมีความรับผิดชอบตรงต่อรัฐมนตรีตามลำดับไป นอกจากนี้ โครงสร้างของส่วนราชการยังมีความยืดหยุ่นมากกว่าหน่วยงานที่จัดตั้งตามกฎหมาย เนื่องจากสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขขอบเขตของภาระหน้าที่ให้เหมาะสมกับความต้องการได้ง่ายกว่าตามดุลพินิจของฝ่ายบริหาร

๓. การชั่งน้ำหนักว่าควรให้กระทรวงทำหน้าที่เองหรือควรตั้งคณะกรรมการโดยใช้หลักเกณฑ์ ดังนี้

- จำเป็นต้องมีการทำหน้าที่นั้นหรือไม่
- หากจำเป็น รัฐควรเป็นผู้ทำหน้าที่นั้นหรือไม่
- หากรัฐควรทำ มีเหตุผลใดที่กระทรวงหรือหน่วยงานที่มีอยู่แล้วไม่ควรหรือไม่

สามารถทำหน้าที่นั้นได้ ตัวอย่างสาเหตุที่ควรพิจารณาตั้งหน่วยงานใหม่มีเช่น หน้าที่นั้นเป็นหน้าที่กำกับดูแลและการตัดสินใจของหน่วยงานผูกพันรัฐบาล หน้าที่นั้นควรมีระยะห่างจากรัฐมนตรี หน้าที่นั้นเป็นหน้าที่เชิงพาณิชย์และจำเป็นต้องมีโครงสร้างบริษัท หน้าที่นั้นต้องได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนว่า คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ ข้อเท็จจริง หรือสถิติต่าง ๆ ของหน่วยงานนั้นต้องเป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมือง

ทั้งนี้ เมื่อมีการเลือกรูปแบบหน่วยงานแล้ว โครงสร้างหน่วยงานนั้นจำเป็นต้องมีคณะกรรมการหรือไม่ เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นจำเป็นต้องเป็นไปโดยอิสระหรือไม่ คณะกรรมการสามารถคุ้มครองและสนับสนุนความเป็นอิสระของหน่วยงานได้ หรือไม่ รัฐมนตรีหรือกระทรวงที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นจำเป็นต้องได้รับรายงานโดยตรงจากฝ่ายบริหารของหน่วยงานหรือไม่ หรือจำเป็นต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะหรือการตัดสินใจของผู้เชี่ยวชาญ และมุมมองหรือประสบการณ์ที่หลากหลาย ซึ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนไม่สามารถจัดให้ได้หรือไม่

ในเบื้องต้น คณะทำงานเห็นควรให้มีการตอบคำถามในแบบฟอร์มเกี่ยวกับความจำเป็นในการมีคณะกรรมการก่อนการเสนอจัดตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้

การตั้งคณะกรรมการ	
แบบฟอร์มนี้จะต้องแนบไปกับการเสนอกฎหมายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา	
ชื่อที่เสนอขององค์กรใหม่	
รายละเอียดบทบาทโดยสรุป	
รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ	
หน่วยงาน (ถ้ามี)	

เกณฑ์การทดสอบ	๑. การกิจนี้จำเป็นต้องมีผู้รับผิดชอบหรือไม่	กรุณาทำเครื่องหมาย ✓	
		ใช่	ไม่
	ระบุคำอธิบาย		
	๒. ควรให้หน่วยงานรัฐเป็นผู้รับผิดชอบหรือไม่	ใช่	ไม่
	ระบุคำอธิบาย		
	๓. มีองค์กรใดที่มีอยู่แล้วที่สามารถใช้เป็นเวทีในการปรึกษาหารือและประสานงานในเรื่องนั้นได้หรือไม่ หากมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ องค์กรประกอบ หรือวิธีการดำเนินงานขององค์กรนั้นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น	ใช่	ไม่
	ระบุคำอธิบาย		
	๔. มีเหตุผลความจำเป็นที่การปรึกษาหารือและประสานงานในเรื่องนั้นจะต้องกระทำในรูปแบบขององค์กรที่ดำรงอยู่อย่างถาวรหรือไม่	ใช่	ไม่
	ระบุคำอธิบาย		

กรอบโครงสร้าง	ระบุคำอธิบายตัวเลือกของกรอบโครงสร้าง
เกณฑ์ความจำเป็นของการใช้ระบบคณะกรรมการ	ระบุคำอธิบายว่าเหตุใดจึงต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการ

อนึ่ง คณะทำงานได้ศึกษาจากหลักเกณฑ์ตามกฎหมายปัจจุบันประกอบกับผลการรับฟังความคิดเห็นในการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันพุธ ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๐ ณ โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ แล้ว เห็นควรเสนอรายละเอียดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรีดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการที่วางกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

กรณีที่เป็นกรกำหนดนโยบายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก กรณีที่เป็นกรกำกับดูแลการประกอบกิจการด้านต่าง ๆ โดยคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ในเชิงนโยบายและนโยบายนั้นจำเป็นต้องได้รับความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรณีที่ต้องมีการวางกฎเกณฑ์ควบคุมใช้บังคับเป็นการทั่วไป เช่น คณะกรรมการนโยบายข้าว

๒. คณะกรรมการที่วินิจฉัยชี้ขาด

กรณีที่มีการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ หรือการใช้อำนาจในการวินิจฉัย รวมทั้งการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่าง ๆ

๓. คณะกรรมการที่ให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย

กรณีที่ต้องการระดมความคิดเห็นจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงาน หรือกรณีที่เป็นเรื่องทางเทคนิคเฉพาะด้าน คณะกรรมการที่ต้องการการระดมความรู้และความคิดเห็นจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือเป็นเรื่องทางเทคนิค เช่น คณะกรรมการพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ

๔. พิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

กรณีที่คณะกรรมการที่ต้องมีตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการไตรภาคี คณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย คณะกรรมการประมงน้ำจืดจำเป็นต้องมีขึ้นเนื่องจากเป็นคณะกรรมการที่ต้องการการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

อย่างไรก็ดี คณะทำงานมีประเด็นเห็นควรพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการประเภทนี้เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการเสนอความเห็น โดยอำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อลด

ความซับซ้อนของระบบราชการแล้ว เห็นควรให้จำกัดการตั้งคณะกรรมการประเภทที่ปรึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการที่ปรึกษาที่ประกอบด้วยกรรมการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการรับฟังความคิดเห็นนั้น อาจให้วิธีการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีอื่น เช่น การจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง การประสานขอข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ จากการศึกษาข้อมูลในต่างประเทศ ปรากฏว่า มีการจำกัดการตั้งคณะกรรมการที่มีภารกิจประเภท “ที่ปรึกษา” ดังเช่นในสหรัฐอเมริกาที่มีการออกกฎหมาย “Federal Advisory Committee Act” (FACA) ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์กระบวนการในการแต่งตั้ง การดำเนินงาน การดูแล และการสิ้นสุดของคณะกรรมการที่ปรึกษารัฐบาลกลาง และการออก Executive Order 12838, Termination and Limitation of Federal Advisory Committees (พ.ศ. ๒๕๓๖) ที่เป็นการลดจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษาที่มีอำนาจตัดสินใจลงไปถึงหนึ่งในสาม และได้กำหนดให้ต้องมีเหตุผลที่เหมาะสมสำหรับการเพิ่มจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษาที่สามารถมีอำนาจตัดสินใจ ตลอดจนการออกหนังสือเวียน OMB Circular No. A-135 (พ.ศ. ๒๕๓๗) ซึ่งกำหนดแนวทางและคู่มือเกี่ยวกับคณะกรรมการที่ปรึกษา และกำหนดให้ต้องมีหน่วยงานบริหารและหน่วยงานของรัฐสำหรับทบทวนการใช้คณะกรรมการที่ปรึกษา และในฝรั่งเศสที่มโนบายให้ตั้งคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น โดยมีมาตรการทางกฎหมายในการจำกัดจำนวนคณะกรรมการภายในฝ่ายบริหารมิให้มีมากเกินไป ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง โดยมีการตรารัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๒๐๐๖-๖๗๒ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๖ ว่าด้วยการจัดตั้ง องค์ประกอบ และการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง ที่มุ่งหมาย “จัดระเบียบ” คณะกรรมการประเภทดังกล่าว โดยกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานให้เป็นระบบมีประสิทธิภาพ รวมทั้งควบคุมจำนวนคณะกรรมการประเภทนี้มิให้มีมากเกินไป

บทที่ ๔

หลักเกณฑ์การตรวจสอบ (checklist) การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

๔.๑ หลักเกณฑ์การกำหนดให้มีคณะกรรมการในกฎหมาย

โดยหลักทั่วไปจะต้องไม่ใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย แต่หากภารกิจนั้นมีความจำเป็นต้องใช้ระบบคณะกรรมการควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง และต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ภารกิจนั้นจำเป็นต้องใช้ระบบคณะกรรมการหรือไม่

(ก) ภารกิจที่ไม่จำเป็นต้องใช้ระบบคณะกรรมการ เช่น งานบริหารงานประจำ หรือมีคณะกรรมการอื่นทำหน้าที่นั้นหรือหน้าที่ที่คล้ายกันหรือทำนองเดียวกันอยู่แล้ว

(ข) ในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยระบบบริหาร ก็อาจไม่จำเป็นต้องใช้ระบบคณะกรรมการ

(ค) มีลักษณะเป็นภารกิจที่จำเป็นต้องใช้ระบบคณะกรรมการ ดังต่อไปนี้ หรือไม่

๑) เป็นคณะกรรมการเพื่อกำหนดนโยบาย

- เป็นการกำหนดนโยบายระดับชาติหรือจำเป็นต้องมีการบูรณาการระหว่างหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- จัดทำแผนนโยบายระดับชาติ เช่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ

๒) เป็นคณะกรรมการเพื่อกำกับ

- เป็นการกำกับควบคุมองค์กร เช่น สภามหาวิทยาลัย

๓) เป็นคณะกรรมการเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์

- เป็นการวางกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือกิจกรรมที่ต้องการความเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เช่น คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

๔) เป็นคณะกรรมการเพื่อการอื่นที่จำเป็น ดังต่อไปนี้

- เป็นการพิจารณาหรือให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย

- เป็นการพิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกันโดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

- เป็นกรณีที่ไม่อาจให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจตามกฎหมายตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียวเนื่องจากผลจากการตัดสินใจจะส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญหรือจะเกิดความไม่เป็นกลาง เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด คณะกรรมการอาหาร คณะกรรมการยา

ทั้งนี้ หากนำระบบคณะกรรมการมาใช้ให้กำหนดด้วยวามติของ คณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย

(๒) ภารกิจนั้นมีความคุ้มค่าที่ต้องใช้ระบบคณะกรรมการ

- เป็นการพิจารณาความคุ้มค่าด้านงบประมาณและการปฏิบัติงาน เช่น ค่าตอบแทน หรือค่าเบี้ยประชุม

๔.๒ หลักเกณฑ์การพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการ

กรณีที่ต้องมีระบบคณะกรรมการ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น

(๒) คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ต้องไม่ มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่อาจจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น หรืออาจ เป็นคู่กรณีในเรื่องนั้น และต้องมีการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ

(๓) ไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เว้นแต่เป็นคณะกรรมการที่ กำหนดนโยบายระดับชาติ

(๔) กรรมการโดยตำแหน่งพึงมีตามความจำเป็น และการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่ง บางตำแหน่งเป็นกรรมการสมควรพิจารณากำหนดเท่าที่จำเป็น เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เนื่องจากตำแหน่ง ดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว และ ในกรณีที่มีกรรมการโดยตำแหน่ง เมื่อคณะกรรมการนั้นมีมติในเรื่องใดมติดังกล่าวย่อมผูกพันองค์การที่ กรรมการโดยตำแหน่งผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย เว้นแต่กรรมการผู้นั้นได้แสดงความไม่เห็นด้วย โดยวิธีการลงคะแนนคัดค้าน หรือบันทึกข้อไม่เห็นด้วยในรายงานการประชุมแล้ว

(๕) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญในเรื่องซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอย่างแท้จริง และห้ามแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีลักษณะการขัดกัน แห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ ในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องสอดคล้องกับ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้นด้วย

๔.๓ หลักเกณฑ์การทบทวนผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการ

(๑) เหตุผลและความจำเป็นในการให้ระบบคณะกรรมการไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ ให้นำหลักเกณฑ์การกำหนดให้มีคณะกรรมการในกฎหมายตาม ๑. มาประกอบการพิจารณาด้วย

(๒) การลดจำนวน ยกเลิก หรือยุบรวมคณะกรรมการที่มีอยู่เดิม หากพบว่า คณะกรรมการชุดใดมีจำนวนกรรมการมากเกินไป ไม่มีการประชุมในรอบปีงบประมาณ หรือไม่มีความ จำเป็นต้องมีคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการหลายชุดที่มีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน ก็สมควรลดจำนวน กรรมการ ยกเลิกหรือยุบรวมคณะกรรมการ

(๓) ผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบกฎหมายจัดทำรายงานแสดงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมี ยกเลิก หรือปรับปรุงระบบคณะกรรมการตามกฎหมายนั้น โดยให้เสนอผลการพิจารณาดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา