

คำชี้แจง

ด้วยแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ ๑ มีกลไกการออกกฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีและเท่าที่จำเป็น รวมทั้งมีกลไกในการทบทวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดเกณฑ์การพิจารณาในเรื่องระบบคณะกรรมการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายหรือทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ตามมาตรา ๒๕๘ ค. (๑) และหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น

เพื่อให้การจัดทำหลักเกณฑ์ในเรื่องระบบคณะกรรมการ เป็นไปตามเป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย สำนักงานฯ จึงเห็นสมควรให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และจะได้นำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นไปจัดทำหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมต่อไป

ทั้งนี้ ท่านสามารถร่วมแสดงความคิดเห็นได้ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองหลักนิติบัญญัติ

โทร. ๐ ๒๖๑๙ ๙๖๐๗ ต่อ ๓๙๐๖ หรือ ๓๙๑๒

(นางสาวราณีฯ, นางอารีย์รัฐฯ)

โทรสาร ๐ ๒๖๑๙ ๙๖๑๐

สรุปร่างหลักเกณฑ์การกำหนดคณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่ทำหน้าที่ร่วมกัน

ร่างหลักเกณฑ์การกำหนดคณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่ทำหน้าที่ร่วมกันแบ่งเนื้อหาออกเป็น ๒ ส่วน คือ ๑. หลักเกณฑ์การกำหนดให้มีคณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่ทำหน้าที่ร่วมกัน และ ๒. หลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะบุคคลฯ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์การกำหนดให้มีคณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่ทำหน้าที่ร่วมกัน แบ่งเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑.๑ กรณีที่อาจใช้คณะกรรมการหรือคณะบุคคลฯ ได้แก่

๑.๑.๑ เพื่อกำหนดนโยบายในการจัดทำแผน นโยบาย หรือยุทธศาสตร์ระดับชาติ เช่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

๑.๑.๒ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องการความเป็นอิสระและเป็นกลาง เช่น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ คณะกรรมการกำกับตลาดทุน คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย หรือกิจกรรมที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัดปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๑.๑.๓ สภามหาวิทยาลัย

๑.๑.๔ เป็นการพิจารณาหรือให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย

๑.๑.๕ เป็นการพิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกันโดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

๑.๑.๖ เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (quasi - judicial) เช่น คณะกรรมการวินัยอัยการ หรือเป็นการวินัยข้าราชการ เช่น กรณีที่ไม่อาจให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจตามกฎหมายตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียวเนื่องจากผลจากการตัดสินใจจะส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญหรือจะเกิดความไม่เป็นกลาง เช่น คณะกรรมการอาหาร คณะกรรมการยา คณะกรรมการนโยบายให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

๑.๑.๗ เพื่อการดำเนินการนอกเหนือจากกรณีดังกล่าวข้างต้น และหน่วยงานเห็นว่ามิได้ผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการหรือคณะบุคคลฯ จะทำให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งกว่าการบริหารราชการแผ่นดินทั่วไป หรือจำเป็นต้องมีนโยบายเพื่อการบูรณาการระหว่างหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

๑.๑.๘ กำหนดให้ใช้ระบบคณะกรรมการหรือคณะบุคคลฯ เพียงเท่าที่จำเป็นในลักษณะเป็นการชั่วคราวแทนการแต่งตั้งแบบถาวร โดยอาจกำหนดให้คณะกรรมการหรือคณะบุคคลฯ สิ้นสุดลงเมื่อได้ปฏิบัติงานหรือดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้วเสร็จหรือภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

๑.๒ กรณีที่ไม่ต้องใช้คณะกรรมการหรือคณะบุคคลฯ ได้แก่

- ๑.๒.๑ เป็นงานบริหารหรืองานประจำ เช่น การออกใบอนุญาต
- ๑.๒.๒ มีคณะกรรมการอื่นทำหน้าที่คล้ายกันหรือในลักษณะทำนองเดียวกันอยู่แล้ว
- ๑.๒.๓ สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการทางบริหาร เช่น คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
- ๑.๒.๔ เป็นการตั้งคณะกรรมการในระดับภูมิภาคต่ำกว่าระดับจังหวัด เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็น

หมายเหตุ : กรณีที่ไม่ต้องใช้ระบบคณะกรรมการหรือคณะบุคคลฯ นั้น สมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการอื่นในการดำเนินการ เช่น การรับฟังความคิดเห็นอย่างเปิดเผย เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และผู้ปฏิบัติงานมีความมั่นใจในการตัดสินใจ ตลอดจนป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการเลิกใช้ระบบคณะกรรมการหรือคณะบุคคลฯ เช่น กรณีที่เคยเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนการตัดสินใจ หากยกเลิกการใช้ระบบคณะกรรมการ อาจมีประเด็นว่าการพิจารณาโดยไม่ใช้ระบบคณะกรรมการเป็นการดำเนินการโดยปราศจากความโปร่งใส

อนึ่ง ในกรณีที่พิจารณาตามหลักเกณฑ์ใน ๑. แล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่ต้องใช้ระบบคณะกรรมการหรือคณะบุคคลฯ ตาม ๑.๑ จะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะบุคคลฯ ตามหลักเกณฑ์ใน ๒. ต่อไป

๒. หลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะบุคคลฯ ประกอบด้วย ๔ กรณี ดังนี้

๒.๑ หลักเกณฑ์การแต่งตั้งประธาน

ไม่ควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการหรือคณะบุคคลฯ โดยอาจกำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการหรือคณะบุคคลฯ แต่ในกรณีที่การประชุมครั้งใดต้องการให้มีการวางนโยบายที่สำคัญสามารถให้นายกรัฐมนตรีเข้าเป็นประธานกรรมการหรือคณะบุคคลฯ ได้เป็นครั้งคราว โดยไม่ควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการหรือคณะบุคคลฯ โดยถาวร

๒.๒ หลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ

๒.๒.๑ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในด้านที่มีเชี่ยวชาญในเรื่องซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการหรือคณะบุคคลฯ อย่างแท้จริง ทั้งนี้ โดยไม่ผูกโยงกับตำแหน่งของบุคคล

๒.๒.๒ ห้ามแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์

๒.๒.๓ ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมอย่างหลากหลาย

๒.๒.๔ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามต้องคำนึงถึงปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้น เช่น การไม่มีบุคคลที่มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด

๒.๒.๕ ในกรณีมีความจำเป็นให้การได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องใช้วิธีการสรรหา ไม่ควรกำหนดวิธีการสรรหาไว้ในพระราชบัญญัติ แต่ควรนำมากำหนดไว้ในอนุบัญญัติ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย

๒.๓ หลักเกณฑ์การแต่งตั้งกรรมการโดยตำแหน่งหรือกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสีย

๒.๓.๑ กำหนดกรรมการหรือบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียเพียงเท่าที่จำเป็นและเกี่ยวข้องโดยตรง และต้องไม่มีจำนวนมากเกินไป

๒.๓.๒ กรรมการหรือบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียซึ่งมาจากภาครัฐสามารถมอบอำนาจในการเข้าร่วมประชุมได้เฉพาะการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับรองหัวหน้าหน่วยงานเท่านั้น

๒.๓.๓ กรณีมีตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากควรใช้วิธีการเชิญเข้าร่วมประชุมเฉพาะในครั้งที่มีวาระการประชุมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นโดยตรงเป็นครั้งคราว และให้ได้รับเบี้ยประชุมในครั้งนั้น

๒.๓.๔ ไม่ควรกำหนดให้มีกรรมการหรือบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียสำหรับตำแหน่งที่มีภารกิจมากอยู่แล้ว หรือเป็นหน่วยงานกลาง ดังต่อไปนี้

- ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เว้นแต่ เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับด้านงบประมาณโดยตรง เช่น การใช้จ่ายงบประมาณโดยเร่งด่วน

- เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับด้านการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยตรง

- เลขาธิการ ก.พ. เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐโดยตรง

- เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒.๓.๕ เมื่อคณะกรรมการหรือคณะบุคคลฯ นั้น มีมติในเรื่องใดมติดังกล่าว ย่อมผูกพันหน่วยงานที่กรรมการโดยตำแหน่งผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย เว้นแต่กรรมการหรือบุคคลนั้นได้แสดงความไม่เห็นด้วยโดยวิธีการลงคะแนนคัดค้าน หรือบันทึกความเห็นที่ไม่เห็นด้วยไว้ในรายงานการประชุม

๒.๔ ข้อปฏิบัติในการแต่งตั้งกรรมการ

๒.๔.๑ การกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะบุคคลฯ ต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น

๒.๔.๒ คณะกรรมการหรือคณะบุคคลฯ ซึ่งทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์หรือวินัยจรรยาบรรณต้องไม่มีบุคคล ดังต่อไปนี้

- ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่เป็นคณะกรรมการหรือคณะบุคคลฯ ที่มีหน้าที่เฉพาะในการกำหนดนโยบายเท่านั้นแต่ถ้ามีหน้าที่ในทางปฏิบัติไม่ควรแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นกรรมการหรือคณะบุคคลฯ

- ผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่อาจจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น หรืออาจเป็นคู่กรณีในเรื่องนั้น

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ตาม ๒.๔.๒ ต้องมีการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ