

หลักทั่วไปในการดำเนินงานของคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ*

คณะกรรมการเป็นรูปแบบ “องค์กรกลุ่ม” ที่พบได้ทั่วไปในภาครัฐ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติจำนวนมากกำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานเรื่องต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยระเบียบหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย องค์กรคณะกรรมการเป็นรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะหมู่คณะ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่หลากหลายระหว่างบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญแตกต่างกันและตรวจสอบควบคุมซึ่งกันและกัน ซึ่งทำให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรอบคอบและพอเหมาะพอประมาณ ผลการพิจารณาขององค์กรในรูปแบบคณะกรรมการจึงมีความชอบธรรมและน่าเชื่อถือมากกว่าการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่องค์กรเดี่ยว ปัจจุบันแม้ว่าจะมีหลักให้ใช้ระบบคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น^๑ เพราะมองว่าเป็นรูปแบบการทำงานที่สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย ทั้งยังมีหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติที่ซับซ้อน เป็นความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งขึ้นได้ แต่องค์กรกลุ่มในรูปแบบคณะกรรมการก็ยังคงเป็นที่นิยมและใช้กันอย่างแพร่หลาย

ในทางกฎหมายปกครอง คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นอาจมีอำนาจหน้าที่ที่หลากหลาย เช่น กำหนดนโยบาย ออกกฎระเบียบ หรือมีส่วนร่วมในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะโดยการเสนอแนะหรือให้ความเห็นประกอบการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ให้ความเห็นชอบต่อการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่อื่น หรือเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองเอง คณะกรรมการที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองนี้ เราเรียกว่า “**คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง**”^๒ การดำเนินงานของคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งคณะกรรมการชุดนั้น ๆ หรือหากกฎหมายใดมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ ย่อมอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็น “กฎหมายทั่วไป” เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง^๓ ทั้งนี้ กฎหมายจำนวนมากได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่คณะกรรมการชุดต่าง ๆ โดยอนุโลม ไม่ว่าจะคณะกรรมการชุดนั้น ๆ จะมีอำนาจพิจารณาทางปกครองหรือไม่ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง เช่น หลักเกณฑ์การนัดประชุมคณะกรรมการ ยังชอบที่จะนำไปใช้บังคับโดยเทียบเคียงกับคณะกรรมการที่มีได้ดำเนินการพิจารณาทางปกครองด้วย เนื่องจากการพิจารณาขององค์กรกลุ่มในรูปแบบคณะกรรมการในลักษณะเดียวกัน^๔

* ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

^๒เป็นถ้อยคำตามหมวด ๕ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

^๓มาตรา ๗๕ ถึงมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

^๔ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ ๖๓๖/๒๕๔๙

ในบทความนี้ จะไม่ขอก้าวถึงหลักเกณฑ์การดำเนินงานของคณะกรรมการตามที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจมีรายละเอียดแตกต่างกันไป แต่จะพิจารณาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็น “กฎหมายทั่วไป” รวมทั้ง “หลัก” ที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว แต่ปรากฏอยู่ในแนวคำวินิจฉัยขององค์กรทางกฎหมาย หลักทั้งสองส่วนนี้อาจเรียกได้ว่าเป็น “หลักทั่วไป” ที่เป็น “แก่นสาระ” ในการดำเนินงานของคณะกรรมการ หลักที่สำคัญในการดำเนินงานของคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีอยู่ ๖ ประการด้วยกัน ได้แก่ (๑) คณะกรรมการต้องมีองค์ประกอบครบถ้วนจึงจะดำเนินงานได้ (๒) การพิจารณาต้องกระทำโดยที่ประชุมของคณะกรรมการ (๓) การนัดประชุมคณะกรรมการต้องกระทำโดยถูกต้อง (๔) ในการประชุมต้องมีกรรมการมาครบเป็นองค์ประชุม (๕) การประชุมและการพิจารณาลงมติต้องเป็นไปโดยถูกต้อง และ (๖) กรรมการที่ทำการพิจารณาทางปกครองต้องมีความเป็นกลาง

๑. คณะกรรมการต้องมีองค์ประกอบครบถ้วนจึงจะดำเนินงานได้

คณะกรรมการเป็น “องค์กรกลุ่ม” ที่ประกอบด้วยกรรมการซึ่งมาจากผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้ง และผู้แทนกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยกฎหมายแต่ละฉบับอาจกำหนด “องค์ประกอบ” (composition) ของคณะกรรมการไว้แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับเนื้อหาสาระของเรื่องนั้น ๆ ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ก็ด้วยประสงค์ที่จะให้มีการปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างบุคคลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบและมีความรู้ความเชี่ยวชาญแตกต่างกัน หรือมีบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องด้วย อันจะทำให้การพิจารณาตัดสินใจของคณะกรรมการเป็นไปอย่างรอบคอบ รอบด้าน และชอบธรรมมากที่สุด ดังนั้น จึงมีหลักว่าคณะกรรมการต้องมีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน จึงจะปฏิบัติหน้าที่ได้ และเมื่อคณะกรรมการมีองค์ประกอบครบถ้วนแล้ว จึงจะพิจารณาต่อไปว่า คณะกรรมการครบ “องค์ประชุม” และพร้อมที่จะดำเนินการประชุมหรือไม่^๕ ทั้งนี้ ภายหลังจากจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นแล้ว คณะกรรมการก็ต้องมีองค์ประกอบครบถ้วนอยู่ตลอดไปด้วย หากกรรมการส่วนหนึ่งส่วนใดพ้นจากตำแหน่ง ก็ต้องดำเนินการให้มีกรรมการใหม่มาแทนให้ครบถ้วน เว้นแต่กฎหมายจะมีบทบัญญัติรับรององค์ประกอบของคณะกรรมการไว้เป็นพิเศษ เช่น กำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่จนกว่าจะมีกรรมการใหม่มาแทนผู้พ้นจากตำแหน่ง หลักที่ว่า คณะกรรมการต้องมีองค์ประกอบครบถ้วนนี้ มิได้บัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมาย แต่เป็น “หลักทั่วไป” ที่องค์กรทางกฎหมายได้เน้นย้ำแก่หน่วยงานของรัฐมาโดยตลอด

๑.๑ ลักษณะขององค์ประกอบที่ไม่ครบถ้วน

ปัญหาว่าคณะกรรมการชุดหนึ่งมีองค์ประกอบครบถ้วนหรือไม่ อาจพิจารณาว่ามีกรรมการครบถ้วนตามกลุ่มและจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งโดยทั่วไปกฎหมายมักกำหนดให้คณะกรรมการชุดหนึ่ง ๆ ประกอบด้วย *ประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้แทนหน่วยงาน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนกลุ่มบุคคลต่าง ๆ* ดังนั้น หากขาดกรรมการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไปหรือมีกรรมการไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดบังคับไว้ คณะกรรมการย่อมไม่ครบองค์ประกอบ และไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการตามกฎหมายได้

^๕ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๔๒๖/๒๕๓๑

(๑) ขาดประธานกรรมการหรือรองประธานกรรมการ เช่น บุคคลที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการลาออกและยังไม่มีการแต่งตั้งประธานกรรมการคนใหม่แทน^๖ รองประธานกรรมการลาออกจากตำแหน่งและยังไม่มีการแต่งตั้งรองประธานกรรมการขึ้นใหม่^๗ หรือไม่มีประธานกรรมการเนื่องจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นประธานกรรมการได้พ้นจากตำแหน่งนั้น และยังไม่มีผู้เข้าดำรงตำแหน่งนั้นแทน เช่น กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดกำหนดให้ประธานกรรมการ ป.ป.ป. เป็นประธานคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน แต่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ ป.ป.ป. ได้พ้นจากตำแหน่งตามวาระและยังไม่มีการแต่งตั้งประธานกรรมการ ป.ป.ป. คนใหม่^๘ หรือกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน แต่บุคคลที่เป็นผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย จึงต้องพ้นจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการหมู่บ้านด้วย^๙

(๒) ขาดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น ยังไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ^{๑๐} แต่งตั้งบุคคลที่เสียชีวิตแล้วเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ^{๑๑} หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระและยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการใหม่^{๑๒} เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการใหม่เข้ารับหน้าที่^{๑๓} หรือกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระเนื่องจากขาดคุณสมบัติ หากกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการแทน คณะกรรมการย่อมไม่ขาดองค์ประกอบในส่วนของการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ^{๑๔} ส่วนกรณีที่กฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้ปรับปรุงองค์ประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หากบทเฉพาะกาลได้รองรับให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดเดิมปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดใหม่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดเดิมน่าจะอยู่ในตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ คณะกรรมการจึงไม่ขาดองค์ประกอบในส่วนของการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ^{๑๕}

^๖ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เรื่องเสร็จที่ ๘๔๙/๒๕๕๒ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๕/๒๕๖๒

^๗ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๕/๒๕๖๒

^๘ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๗๙๗/๒๕๔๐

^๙ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๑๐๙/๒๕๕๓

^{๑๐}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๔๒๖/๒๕๓๑, ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เรื่องเสร็จที่ ๒๕๑/๒๕๓๖ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๗๔๔/๒๕๔๕

^{๑๑}ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๘๙๘/๒๕๕๔

^{๑๒}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) เรื่องเสร็จที่ ๔๑๖/๒๕๕๑ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๔/๒๕๕๘

^{๑๓}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) เรื่องเสร็จที่ ๒๒๗/๒๕๕๒ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) เรื่องเสร็จที่ ๔๑๔/๒๕๕๙

^{๑๔}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๗๑๕/๒๕๕๗

^{๑๕}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) เรื่องเสร็จที่ ๒๒๗/๒๕๕๒

(๓) ขาดกรรมการผู้แทนหน่วยงาน เช่น บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนหน่วยงานได้เกษียณอายุราชการ และยังไม่มีการแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นผู้แทนใหม่^{๑๖} ส่วนกรณีบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนหน่วยงานได้ลาออกจากการเป็นกรรมการ และมีการแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นผู้แทนหน่วยงานมาร่วมประชุมในคณะกรรมการ ย่อมถือว่ามีผู้แทนหน่วยงานในคณะกรรมการแล้ว แม้จะยังไม่มีการแจ้งการแต่งตั้งผู้แทนใหม่ให้หน่วยงานราชการของคณะกรรมการทราบในวันที่มีการประชุมคณะกรรมการ^{๑๗} อย่างไรก็ดี บางกรณีมีความเห็นว่า กรรมการผู้แทนหน่วยงานมีลักษณะเป็น “กรรมการโดยตำแหน่ง” โดยกฎหมายกำหนดที่มาจากผู้แทนของส่วนราชการ ซึ่งโดยปกติหัวหน้าส่วนราชการย่อมอยู่ในฐานะเป็นผู้แทนของส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรืออาจแต่งตั้งผู้ใดเป็นผู้แทนส่วนราชการก็ได้ การเป็นกรรมการโดยตำแหน่งจึงมีอยู่เป็นประจำตลอดเวลา แม้จะไม่มีผู้ครองตำแหน่งดังกล่าวอยู่ ดังนั้น แม้ผู้แทนส่วนราชการคนเดิมจะเกษียณอายุราชการ และยังไม่มีการแต่งตั้งผู้แทนคนใหม่ คณะกรรมการก็มีได้ขาดองค์ประกอบในส่วนของการกรรมการผู้แทนหน่วยงานนั้นไป^{๑๘}

(๔) กรรมการโดยตำแหน่ง กรณีที่คณะกรรมการมีกรรมการโดยตำแหน่งเป็นองค์ประกอบอยู่ด้วย เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ฯลฯ ตามปกติแล้วย่อมมีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้รักษาการในตำแหน่งนั้น ๆ อยู่ตลอดเวลา โดยหลักจึงไม่น่าจะมีกรณีที่ขาดกรรมการโดยตำแหน่งเกิดขึ้นได้^{๑๙} อย่างไรก็ดี ในบางกรณี กฎหมายอาจกำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่ง ยกเว้นอำนาจหน้าที่ในฐานะกรรมการ ในกรณีเช่นนี้ ผู้รักษาการย่อมไม่อาจปฏิบัติหน้าที่กรรมการได้ และคณะกรรมการย่อมขาดองค์ประกอบในส่วนของการกรรมการโดยตำแหน่งนั้นไป เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกการจัดการน้ำเสียเป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์การจัดการน้ำเสีย แต่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยความสะดวกได้ลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งแม้จะมีการตั้งผู้รักษาการแทนแล้ว แต่เมื่อกฎหมายบัญญัติมิให้ผู้รักษาการแทนมีอำนาจในฐานะเป็นกรรมการด้วยคณะกรรมการฯ จึงขาดองค์ประกอบในส่วนของผู้อำนวยความสะดวกฯ และไม่อาจดำเนินการใด ๆ ได้^{๒๐} หรือกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการการกีฬาแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการในคณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทย แต่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการกีฬาแห่งประเทศไทยได้พ้นวาระการดำรงตำแหน่ง แม้จะมีการแต่งตั้งบุคคลที่เป็นรองผู้ว่าการการกีฬาแห่งประเทศไทยเป็นผู้รักษาการแทน แต่เมื่อกฎหมายบัญญัติมิให้ผู้รักษาการแทนมีอำนาจในฐานะเป็นกรรมการ จึงไม่อาจรับรองผู้ว่าการการกีฬาแห่งประเทศไทยเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ได้^{๒๑} มีข้อสังเกตว่า ที่ผ่านมามีปัญหาทำนองนี้มักเกิดขึ้นอยู่เนื่อง ๆ กับคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหลายแห่งกำหนดให้ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจเป็นกรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจโดยตำแหน่ง และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ทำการแทน ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน ผู้รักษาการแทน หรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่ตำแหน่งผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจนั้นว่างลง

^{๑๖} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๘๕/๒๕๕๕

^{๑๗} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๖๙/๒๕๕๘

^{๑๘} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๔๙๕/๒๕๖๒

^{๑๙} เช่น ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๗๑๕/๒๕๕๗ : กรณีผู้รักษาการแทนผู้อำนวยความสะดวกการมหาชนแห่งหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่กรรมการในคณะกรรมการด้วย

^{๒๐} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๘๗๗/๒๕๕๗

^{๒๑} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๙) เรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๖๒

หรือในกรณีที่ผู้บริหารนั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยจำกัดอำนาจหน้าที่ของบุคคลที่ทำหน้าที่แทนผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้นมิให้อำนาจหน้าที่ในฐานะกรรมการ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อองค์ประกอบและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเมื่อไม่นานมานี้ จึงมีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ทำการแทน ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน ผู้รักษาการแทน หรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๖๒^{๒๒} แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวนเก้าฉบับให้ผู้ทำหน้าที่แทนผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้นมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารในฐานะกรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

สำหรับกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งกำหนดให้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการชุดใด อาจมีปัญหาคณะกรรมการชุดนั้นจะขาดองค์ประกอบในส่วนของการกรรมการโดยตำแหน่งนั้นไปหรือไม่ ในปัญหานี้ เคยมีการให้ความเห็นว่าการกรรมการโดยตำแหน่งเป็นการกำหนดที่มาจากการดำรงตำแหน่ง ดังนั้น แม้ว่าจะมีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่หรือไม่ก็ตาม แต่ตำแหน่งก็ยังคงมีอยู่ จึงไม่มีผลให้ขาดองค์ประกอบในส่วนของการกรรมการโดยตำแหน่งไป เช่น กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดว่า ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย^{๒๓} หรือกรณีคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงานที่มี “ที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงแรงงาน” เป็นกรรมการอยู่ด้วย แม้ว่าบุคคลที่ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมายได้เกษียณอายุราชการไปและไม่มีการแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าดำรงตำแหน่งแทน แต่ตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงแรงงานยังมีอยู่ การเป็นกรรมการจึงเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และไม่ขาดกรรมการในส่วนนี้^{๒๔} หรือกรณีคณะกรรมการบริหารสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่มี “ประธานสภาพนักงาน” เป็นกรรมการโดยตำแหน่งอยู่ด้วย แม้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ยังไม่ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาพนักงานซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารสถาบัน ก็ไม่ทำให้คณะกรรมการบริหารสถาบันฯ ขาดองค์ประกอบแต่อย่างใด^{๒๕} ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า กรณีของกรรมการโดยตำแหน่ง หากปรากฏว่าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ต้องถือว่าไม่มีกรรมการโดยตำแหน่งในตำแหน่งนั้น และคณะกรรมการขาดองค์ประกอบในส่วนของการกรรมการโดยตำแหน่งนั้นไป การถือว่าเมื่อมีตำแหน่งอยู่ แม้จะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง ก็ไม่ขาดองค์ประกอบในส่วนของการกรรมการโดยตำแหน่ง คงเป็นเรื่องที่ไม่สมเหตุสมผล เพราะย่อมไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการที่ต้องการให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นได้เข้าร่วมพิจารณาในคณะกรรมการด้วย

^{๒๒}ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอน ๕๐ ก วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๒ หน้า ๒๙

^{๒๓}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๑๕/๒๕๕๖

^{๒๔}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗๙/๒๕๕๕

^{๒๕}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๙๒๕/๒๕๖๒ : แต่ในความเห็นเรื่องนี้ คณะกรรมการฯ ได้ให้ข้อสังเกตไว้ด้วยว่า สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ต้องเร่งดำเนินการให้มีการได้มาซึ่งประธานสภาพนักงานโดยเร็ว เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหมายให้ประธานสภาพนักงานซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันซึ่งไม่ใช่คณาจารย์ประจำของสถาบันได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและกลั่นกรองข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของสถาบันด้วย

ในกรณีที่มีการยุบเลิกตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดใด โดยเหตุผลของเรื่องแล้ว ย่อมต้องถือว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนั้นไม่รวมถึงกรรมการโดยตำแหน่งในตำแหน่งที่ถูกยุบเลิกนั้นอีกต่อไป เช่น กรณีคณะกรรมการควบคุมยางที่ประกอบด้วยกรรมการฝ่ายต่าง ๆ โดยในส่วนของกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งมีอยู่รวม ๑๔ ราย มีผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ผู้อำนวยการองค์การสวนยาง และผู้อำนวยการสถาบันวิจัยยาง ร่วมเป็นกรรมการโดยตำแหน่งอยู่ด้วย แต่ต่อมาได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการยางแห่งประเทศไทยยกเลิกกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม รวมทั้งกำหนดให้ยุบเลิกอัตรากำลังพนักงานและลูกจ้างของกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง องค์การสวนยาง และสถาบันวิจัยยาง ที่ไปเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของการยางแห่งประเทศไทย ทำให้ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ผู้อำนวยการองค์การสวนยาง และผู้อำนวยการสถาบันวิจัยยาง ถูกยุบเลิกไป กรณีจึงต้องนำผลทางกฎหมายจากการใช้บังคับกฎหมายใหม่ซึ่งได้ยุบเลิกตำแหน่งทั้งสามตำแหน่งมาพิจารณาประกอบด้วย องค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมยางซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงเป็นคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบตามกฎหมาย และสามารถจัดประชุมเพื่อปฏิบัติราชการต่อไปได้^{๒๖}

ในหลายกรณีคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับกรรมการโดยตำแหน่งในแนวทางที่ช่วยให้คณะกรรมการสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เช่น กรณีที่ยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานต้นสังกัดของกรรมการโดยตำแหน่ง ทำให้ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนั้น เคยมีการตีความว่าจำนวนกรรมการที่กฎหมายกำหนดไม่รวมถึงกรรมการโดยตำแหน่งนั้นด้วย เช่น กรณีคณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติที่มี “ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร” เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง แต่ปรากฏว่ายังไม่มี การจัดตั้งสำนักงานดังกล่าวในกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ก็ต้องถือว่าจำนวนกรรมการตามกฎหมายไม่รวมถึงผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร^{๒๗} หรือกรณีที่มีการยุบเลิกหน่วยงานต้นสังกัดของกรรมการโดยตำแหน่ง ก็ถือว่าหน่วยงานอื่นที่รับโอนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ถูกยุบเลิกไปนั้นเป็นหน่วยงานที่จะมีผู้แทนเข้ามาเป็นกรรมการแทน เช่น กรณีคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนซึ่งเดิมมีผู้แทนกรมการbinพลเรือนร่วมเป็นกรรมการโดยตำแหน่งอยู่ด้วย แต่ต่อมาได้มีการยุบเลิกกรมการbinพลเรือนและโอนบรรดากิจการและอำนาจหน้าที่ไปเป็นของส่วนราชการอื่น ๓ หน่วยงาน โดยกรมท่าอากาศยานได้รับโอนอำนาจหน้าที่ของกรมการbinพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับท่าอากาศยานอันเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญ กรมท่าอากาศยานจึงเป็นส่วนราชการที่จะมีผู้แทนเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนแทนที่ผู้แทนของกรมการbinพลเรือนเดิมได้โดยปริยาย คณะกรรมการฯ จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายต่อไปได้ โดยกรมท่าอากาศยานสมควรยืนยันการแต่งตั้งบุคคลที่เดิมได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนกรมการbinพลเรือน และต่อมาได้โอนมาสังกัดกรมท่าอากาศยานว่าเป็นผู้แทนกรมท่าอากาศยานในคณะกรรมการฯ^{๒๘}

^{๒๖} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสรีจที่ ๑๔๐๑/๒๕๖๐

^{๒๗} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) เรื่องเสรีจที่ ๔๑๔/๒๕๕๙

^{๒๘} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เรื่องเสรีจที่ ๕๙๐/๒๕๕๙ : แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นด้วยว่าสถาบันการบินพลเรือนสมควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือนฯ เพื่อให้คณะกรรมการสถาบันการบินพลเรือนมีองค์ประกอบที่ครบถ้วนและสอดคล้องกับการแบ่งส่วนราชการใหม่ต่อไปด้วย

(๕) ขาดกรรมการที่มาจากกรรมาการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของ คณะกรรมการ ย่อมถือว่าคณะกรรมการมีองค์ประกอบไม่ครบถ้วน^{๒๙}

(๖) กรณีกรรมการอื่น กรณีที่กฎหมายกำหนดให้มี “กรรมการอื่น” ใน คณะกรรมการ หากกฎหมายบัญญัติให้มีกรรมการอื่นไม่เกินจำนวนที่กำหนด เช่น ให้มีกรรมการอื่น อีกไม่เกินเจ็ดคน และปรากฏว่ามีกรรมการอื่นเหลืออยู่เพียงคนเดียว ย่อมถือว่ามีการกรรมการอื่นตามที่ กฎหมายกำหนดแล้ว^{๓๐} แต่ถ้ากฎหมายบัญญัติให้มี “กรรมการอื่น” ไม่เกินจำนวนที่กำหนด โดยบังคับ ด้วยว่าต้องแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรใดจำนวนกี่คน หากขาดผู้แทนองค์กรใดองค์หนึ่งไป ย่อมถือว่า คณะกรรมการไม่ครบองค์ประกอบ เช่น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารสหพันธ์ไทย มีกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบเอ็ดคน โดยในจำนวนนี้ต้องแต่งตั้งจากผู้แทนของสภาอุตสาหกรรมแห่ง ประเทศไทยหนึ่งคน สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยหนึ่งคน และสมาคมธนาคารไทยหนึ่งคน หาก ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยลาออกและยังไม่มีกรรมการคนใหม่มาแทน คณะกรรมการฯ ย่อมมีองค์ประกอบไม่ครบถ้วน^{๓๑} ส่วนกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มี “กรรมการอื่น” โดยกำหนดจำนวน ไว้แน่นอนว่าต้องมีกี่คน ถ้ากรรมการบางคนลาออก ทำให้กรรมการมีจำนวนไม่ครบตามที่กฎหมาย กำหนด คณะกรรมการย่อมไม่ครบองค์ประกอบ เช่น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการบินพลเรือน ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน กรรมการโดยตำแหน่งสามคน และกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งเจ็ดคน หากปรากฏว่า มีกรรมการอื่นบางคนลาออกและยังไม่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการใหม่แทน คณะกรรมการฯ ย่อมไม่ครบองค์ประกอบและไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการอื่น ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด^{๓๒}

(๗) การพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการในลักษณะกลุ่มต่าง ๆ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการกลุ่มต่าง ๆ โดยกำหนดจำนวน กรรมการในแต่ละกลุ่มไว้ หากกรรมการในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งว่างลงทั้งหมด ย่อมถือว่าคณะกรรมการ ขาดองค์ประกอบ เช่น กรณีที่กฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทรายได้กำหนดองค์ประกอบของ คณะกรรมการต่าง ๆ ไว้ โดยแบ่งตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ออกเป็นสามกลุ่ม คือ ตัวแทนฝ่ายราชการ ตัวแทนโรงงาน และตัวแทนชาวไร้อ้อย ดังนั้น หากผู้แทนโรงงานลาออกจากการเป็นกรรมการใน คณะกรรมการต่าง ๆ ทั้งหมด ต้องถือว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการนั้น ๆ ไม่ครบถ้วน^{๓๓} แต่ถ้า ขาดกรรมการในแต่ละกลุ่มไปบ้าง แต่ยังมีกรรมการในแต่ละกลุ่มเหลืออยู่ มีได้ว่างลงทั้งหมด ถือว่า คณะกรรมการมีองค์ประกอบครบถ้วน ตัวอย่างเช่น

- กฎหมายกำหนดองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏออกเป็นห้ากลุ่ม คือ (๑) นายกสภามหาวิทยาลัย (๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์ และข้าราชการ และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย (๓) กรรมการซึ่งเลือกจากผู้ดำรง ตำแหน่งบริหารจำนวนสี่คน (๔) กรรมการซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำจำนวนสี่คน และ (๕) กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบเอ็ดคน นั้น การที่จะถือว่าองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยไม่ครบถ้วน

^{๒๙}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) เรื่องเสรีจที่ ๗๙๙/๒๕๕๐

^{๓๐}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสรีจที่ ๘๗๗/๒๕๔๗

^{๓๑}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เรื่องเสรีจที่ ๘๔๙/๒๕๕๒

^{๓๒}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เรื่องเสรีจที่ ๖๖๘/๒๕๕๕

^{๓๓}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เรื่องเสรีจที่ ๑๖๐/๒๕๔๒

จะต้องเป็นกรณีที่กรรมการในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด กรรมการที่เหลืออยู่จึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เป็นสภามหาวิทยาลัยได้^{๓๔} ดังนั้น กรณีที่กรรมการซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหารและกรรมการซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำได้ว่างลงจำนวนหนึ่ง แต่ยังคงมีกรรมการในกลุ่มนั้น ๆ เหลืออยู่ มิได้ขาดจำนวนไปเสียทั้งหมด ต้องถือว่ายังคงมีองค์ประกอบของกรรมการในกลุ่มนั้น ๆ อยู่ สภามหาวิทยาลัยจึงมีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด^{๓๕}

- กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ประกอบด้วยบุคคลสี่กลุ่ม ได้แก่ (๑) ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนกรมพระธรรมนูญ (๒) คณบดีคณะนิติศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชนซึ่งเลือกกันเอง ๒ คน (๓) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษระดับ ๘ ขึ้นไปที่ได้รับเลือกจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษด้วยกัน ๓ คน และ (๔) ข้าราชการกระทรวงยุติธรรมระดับ ๙ ขึ้นไปที่ปลัดกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้ง ๓ คน โดยที่กฎหมายไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดว่า หากกรรมการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งว่างลงก่อนครบวาระให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ดังนั้น หากขาดบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไปทั้งหมด กพศ. ย่อมไม่ครบองค์ประกอบและไม่มีคุณสมบัติที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้^{๓๖}

- กฎหมายกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา กสช. ให้มีที่มาจากผู้แทนสี่ฝ่ายด้วยกัน คือ (๑) ฝ่ายราชการ จำนวน ๕ คน (๒) ฝ่ายคณาจารย์ประจำ จำนวน ๔ คน (๓) ฝ่ายสมาคมวิชาชีพ จำนวน ๔ คน และ (๔) ฝ่ายองค์กรเอกชน จำนวน ๔ คน เมื่อผู้แทนจากฝ่ายราชการและฝ่ายสมาคมวิชาชีพยังคงอยู่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เพียงแต่ผู้แทนจากฝ่ายคณาจารย์ประจำได้ลาออกจำนวน ๓ คน เหลือผู้แทนจำนวน ๑ คน ผู้แทนจากฝ่ายองค์กรเอกชนได้ลาออกจำนวน ๓ คน เหลือผู้แทนจำนวน ๑ คน ดังนั้น จึงยังคงมีกรรมการสรรหา กสช. ในแต่ละองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา กสช. อยู่ ซึ่งเมื่อรวมจำนวนกรรมการสรรหา กสช. ทั้งหมดแล้วเหลือ ๑๑ คน จากกรรมการสรรหาทั้งหมด ๑๗ คน กรรมการสรรหา กสช. จึงยังมีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด^{๓๗}

จะเห็นได้ว่าแนวทางดังกล่าวข้างต้นเป็นการให้ความสำคัญกับ “กลุ่ม” โดยถือว่าหากกรรมการกลุ่มใดยังมีผู้แทนเหลืออยู่เพื่อเป็นตัวแทนกลุ่มเข้าร่วมพิจารณาในคณะกรรมการ แม้จะไม่ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ก็ถือว่า “องค์ประกอบของคณะกรรมการยังครบถ้วนตามกลุ่มที่กฎหมายกำหนด” และปฏิบัติหน้าที่ได้ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ประกอบด้วยกรรมการสี่กลุ่ม ได้แก่ (๑) ประธานกรรมการ (๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ ก.พ. และเลขาธิการคุรุสภา (๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนห้าคน และ (๔) ผู้แทนข้าราชการครูจำนวนเจ็ดคน แม้ปรากฏว่า ผู้แทนข้าราชการครูหนึ่งคนจะเกษียณอายุราชการและพ้นจากการเป็นข้าราชการครู ทำให้พ้นจากการเป็นกรรมการใน ก.ค. ตามไปด้วย และยังไม่มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อให้ได้ผู้แทนข้าราชการครูแทนตำแหน่งที่ว่างลง แต่เมื่อองค์ประกอบของคณะกรรมการยังครบถ้วนตามกลุ่มที่กฎหมายกำหนดโดยมิได้มีกรรมการใน

^{๓๔} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสรีจที่ ๒๘๔/๒๕๕๓

^{๓๕} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสรีจที่ ๑๓๑๕/๒๕๕๖

^{๓๖} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสรีจที่ ๓๗๓/๒๕๕๓

^{๓๗} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ ๔๘๒/๒๕๕๖

กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด ย่อมทำให้คณะกรรมการข้าราชการครูที่เหลืออยู่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการต่อไปได้^{๓๘}

อย่างไรก็ดี หากกฎหมายกำหนดเฉพาะเจาะจงไว้เป็นพิเศษว่ากรรมการในกลุ่มหนึ่งต้องแต่งตั้งจากผู้แทนหน่วยงานใด หรือกลุ่มบุคคลใด หรือแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านใดบ้าง เป็นจำนวนเท่าใด ย่อมต้องมีการแต่งตั้งกรรมการในกลุ่มนั้นให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด จึงจะถือว่าคณะกรรมการครบองค์ประกอบ เช่น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการซึ่งคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรแต่งตั้งจำนวนรวมกัน ๗ คน โดยแต่งตั้งจากบุคคลในคณะกรรมการกองทุนฯ จำนวน ๓ คน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้แทนเกษตรกรจำนวน ๒ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาบริหารการเงินหรือการธนาคาร และสาขาเกษตรศาสตร์ สาขาละ ๑ คน และเลขาธิการคณะกรรมการกองทุนฯ เป็นกรรมการและเลขานุการ หากปรากฏว่า ผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการกองทุนฯ ดำรงตำแหน่งครบวาระแล้ว ย่อมขาดคุณสมบัติที่จะเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ด้วย เมื่อไม่มีผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ย่อมไม่ครบองค์ประกอบ^{๓๙}

อนึ่ง บางกรณีคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ให้ความเห็นในแนวทางที่ผ่อนปรนต่อหลักในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการอย่างมาก เช่น กรณีคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ประกอบด้วยกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งรวมถึง “(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ โดยในจำนวนนี้อย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการเงินหรือการบัญชี และด้านกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน” คณะกรรมการกฤษฎีกาก็นิยามว่า “บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ [...] มิใช่บทบัญญัติที่เป็นองค์ประกอบหลักของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา” ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในวาระเริ่มแรกของการมีคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๔ (๓) ครบทุกด้านแล้ว แม้ว่าต่อมากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิบางคนได้ลาออกไป และยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างก็ตาม แต่ก็ยังคงมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอยู่ในตำแหน่งต่อไปอีก กรณีจึงไม่มีผลทำให้ขาดองค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เนื่องจากมาตรา ๑๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาฯ บัญญัติให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินห้าคน เมื่อปรากฏว่ายังคงมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลืออยู่ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีองค์ประกอบครบทุกฝ่ายแล้ว^{๔๐} แนวทางข้างต้นนี้ชี้ให้เห็นว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาวิเคราะห์ความครบถ้วนขององค์ประกอบในลักษณะของ “กลุ่ม” ของกรรมการ และให้ความสำคัญกับความครบถ้วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละด้านเฉพาะในวาระเริ่มแรกของการมีคณะกรรมการเท่านั้น

^{๓๘}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสรีจที่ ๕๔๗/๒๕๔๗

^{๓๙}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสรีจที่ ๑๗๗/๒๕๕๐

^{๔๐}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสรีจที่ ๗๙๔/๒๕๖๒

เมื่อได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการชุดใดครบถ้วนตามกลุ่มและจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และยังมีกรรมการอยู่ครบองค์ประกอบตลอดเวลา คณะกรรมการชุดนั้นย่อมมีอำนาจพิจารณาทางปกครองได้ และแม้จะปรากฏในภายหลังว่า มีกรรมการคนใดได้รับแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามที่จะเป็นกรรมการ อันเป็นเหตุให้กรรมการคนนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่กรรมการคนนั้นได้กระทำไปในฐานะกรรมการ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่รับรองการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีเหตุบกพร่องในการดำรงตำแหน่งให้มีผลใช้ได้ เช่น กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ขาดคุณสมบัติเนื่องจากเกษียณอายุราชการและต้องพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมาย การดำเนินการที่ได้ทำไปในอำนาจหน้าที่ย่อมไม่ถูกกระทบกระเทือน^๑ กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ได้รับเลือกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ย่อมไม่เสียเปล่าและมีผลใช้ได้^๒ ประธานกรรมการมาตรฐานวิชาชีพที่ได้รับแต่งตั้งโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การประชุม มติ และการดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพที่บุคคลดังกล่าวทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมย่อมไม่เสียไป^๓ หรือกรรมการในคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรได้รับแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การใดที่คณะกรรมการฯ ได้กระทำไปในขอบอำนาจหน้าที่ย่อมไม่เสียไปเช่นกัน^๔

๑.๒ ผลของความบกพร่องในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการ

กรณีที่คณะกรรมการขาดกรรมการในส่วนใดส่วนหนึ่งไป ทำให้คณะกรรมการไม่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กรรมการที่เหลืออยู่นั้นย่อมไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการตามกฎหมายได้ หากกรรมการที่เหลืออยู่ได้จัดประชุม ย่อมไม่อาจถือเป็นการประชุมคณะกรรมการ การประชุมที่มีขึ้น รวมทั้งการใดที่ได้ปฏิบัติหรือดำเนินการตามมติของที่ประชุมย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย^๕ กรรมการที่มาประชุมย่อมไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม และอาจต้องมีการเรียกคืนเบี้ยประชุม^๖ นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังเคยวินิจฉัยว่า คณะกรรมการที่มีองค์ประกอบไม่ครบถ้วนย่อมไม่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้^๗ และหากคณะกรรมการที่ไม่ครบองค์ประกอบได้ออกระเบียบขึ้นใช้บังคับ ย่อมเป็นการออกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย^๘

อย่างไรก็ดี ในบางกรณี คณะกรรมการที่ไม่ครบองค์ประกอบอาจมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ในบางเรื่องได้ เช่น คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ไม่ครบองค์ประกอบเนื่องจากผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งได้พ้นจากตำแหน่ง และยังไม่มีการแต่งตั้งผู้ว่าการคนใหม่ กรรมการที่เหลืออยู่ย่อมไม่ครบองค์ประกอบ

^๑ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๒๘๔/๒๕๕๓

^๒ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๔๖๖/๒๕๔๙, เรื่องเสร็จที่ ๗๘๒/๒๕๕๑ และเรื่องเสร็จที่ ๘๗๘/๒๕๕๑

^๓ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๒๘๕/๒๕๕๓

^๔ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๗๒๓/๒๕๕๕

^๕ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๘๙๘/๒๕๕๔

^๖ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เรื่องเสร็จที่ ๕๓๔/๒๕๕๓

^๗คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๗๑/๒๕๔๙

^๘คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๖๔/๒๕๕๓

ที่จะปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปได้ แต่มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่บางประการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะได้ เช่น แต่งตั้งผู้ว่าการหรือแต่งตั้งพนักงานเป็นผู้ทำการแทนผู้ว่าการหรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้ว่าการ ในกรณีที่ผู้ว่าการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือเมื่อตำแหน่งผู้ว่าการว่างลง^{๔๙} ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว เพราะช่วยให้การดำเนินงานของทางราชการมีความต่อเนื่อง หากตีความว่าคณะกรรมการที่ไม่ครบองค์ประกอบเนื่องจากขาดผู้ว่าการไม่อาจแต่งตั้งผู้ว่าการได้ ก็เท่ากับคณะกรรมการไม่มีโอกาสที่จะกลับมามีองค์ประกอบครบถ้วนได้เลย

อนึ่ง ในบางกรณีอาจมีการแต่งตั้งกรรมการเกินองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนด ในกรณีเช่นนี้ หากมีกรรมการอื่นอยู่ครบถ้วนตามองค์ประกอบแล้ว ย่อมถือว่าการแต่งตั้งกรรมการที่เกินไปนั้นไม่กระทบต่อสาระสำคัญขององค์ประกอบของคณะกรรมการ การกระทำและมติของคณะกรรมการที่ได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ย่อมมีผลบังคับ ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้บทบัญญัติ มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มารับรองการกระทำและมติของคณะกรรมการแต่อย่างใด^{๕๐}

๒. การพิจารณาต่อกระทำโดยที่ประชุมคณะกรรมการ

โดยที่คณะกรรมการเป็น “องค์กรกลุ่ม” ที่มุ่งหมายให้บุคคลที่ประกอบกันเป็น คณะกรรมการได้ร่วมกันพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งก่อนตัดสินใจมีมติในเรื่องนั้น ดังนั้น การพิจารณา จึงต้องกระทำเป็นหมู่คณะโดยที่ประชุมของคณะกรรมการ ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง การเสนอแนะหรือให้ความเห็นประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง หรือการให้ความเห็นชอบต่อการ ออกคำสั่งทางปกครอง การที่กรรมการบางคนจะปรึกษาหารือกันนอกที่ประชุมคณะกรรมการและ ตัดสินใจในนามของคณะกรรมการจึงไม่อาจกระทำได้ และแม้ว่าประธานกรรมการจะเป็นที่หนึ่งใน บรรดากรรมการด้วยกัน (*primus inter pares*) แต่ประธานกรรมการก็ไม่อาจถือตนเป็นใหญ่ และ ตัดสินใจแทนคณะกรรมการได้ ดังที่สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสเคยวินิจฉัยว่าประธานกรรมการไม่อาจพิจารณา ให้ความเห็นแทนคณะกรรมการได้^{๕๑} เช่นเดียวกับคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เคยให้ความเห็นว่าประธาน กรรมการไม่มีอำนาจในการดำเนินการเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้โดยลำพัง^{๕๒}

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการ บางโอกาสอาจเป็นไปได้ยากที่กรรมการจะ เดินทางมาประชุมร่วมกันได้ หรืออาจมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องหามติของคณะกรรมการ หน่วยงาน จุรการของคณะกรรมการจึงอาจคิดแก้ไขปัญหาโดยการหามติของคณะกรรมการด้วยวิธีการอื่น เช่น จัดการประชุมทางไกลผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือใช้วิธีการเวียนหนังสือขอมติจากกรรมการแต่ละคน โดยไม่ต้องมีการจัดประชุมคณะกรรมการ กรณีจึงมีปัญหว่าการดำเนินการเช่นนี้สามารถกระทำได้ โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

^{๔๙}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๑๖๓-๑๖๔/๒๕๕๕

^{๕๐}ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๙๒๔/๒๕๕๗ (โดยนัย) โปรดดู รายงานการประชุมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ครั้งที่ ๒ (๑๕/๒๕๕๗) ๘/๒๕๕๗ วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๗

^{๕๑}คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 3 décembre 2003, Fédération nationale des associations d'usagers des transports, R. p.468 ; C.E., 2 juillet 2007, Association AC !, R. p.293.

^{๕๒}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๑๗๗/๒๕๕๐ และเรื่องเสร็จที่ ๑๒๔๔/๒๕๕๘

สำหรับการประชุมทางไกล (teleconference) ซึ่งได้แก่ การประชุมโดยวิธีการติดต่อสื่อสารด้วยเทคโนโลยีที่ถ่ายทอดภาพและเสียงได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมสามารถปรึกษาหารือกันได้ แม้จะมีได้อยู่ในสถานที่เดียวกัน นั้น แต่เดิมจะกระทำได้อีกเมื่อกฎหมายเฉพาะกำหนดให้กระทำได้นั้น หากกฎหมายในเรื่องใดมีบัญญัติให้คณะกรรมการสามารถจัดประชุมด้วยวิธีการดังกล่าวได้ คณะกรรมการย่อมไม่อาจจัดประชุมโดยวิธีการเช่นนี้ได้ เว้นแต่จะมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนั้นเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมโดยวิธีการดังกล่าวเสียก่อน^{๕๓} ซึ่งโดยทั่วไปไม่มีกฎหมายเฉพาะในเรื่องใดที่กำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ “การประชุมทางไกล” จึงไม่อาจกระทำได้อย่างไรก็ดี ปัจจุบันมี “กฎหมายทั่วไป” ที่เปิดช่องให้จัดการประชุมในรูปแบบดังกล่าวได้ โดยให้มีผลเช่นเดียวกับการประชุมตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่อง คือ **ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๔/๒๕๕๗ เรื่อง การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๗**^{๕๔} ที่กำหนดให้ประธานในที่ประชุมอาจจัดการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ ยกเว้นการประชุมในบางเรื่อง เช่น เรื่องที่กำหนดขึ้นความลับตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ การประชุมเพื่อดำเนินการตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือการประชุมอื่นที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยการประชุมที่กระทำผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์มีเงื่อนไขประการสำคัญ คือ **ต้องมีผู้ร่วมประชุมอย่างน้อยหนึ่งในสามขององค์ประชุมอยู่ในที่ประชุมแห่งเดียวกัน และผู้ร่วมประชุมทั้งหมดต้องอยู่ในราชอาณาจักรขณะที่มีการประชุม** นอกจากนี้ การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยตามที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกำหนด ซึ่งได้มีการออก **ประกาศกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เรื่อง มาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗**^{๕๕} ที่กำหนดมาตรฐานดังกล่าว ทั้งนี้ โดยที่ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวมีขอบเขตใช้บังคับกับการประชุมคณะกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน กรณีจึงใช้กับการประชุมคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองด้วย^{๕๖}

ส่วนการ**ใช้มติเวียน** (circular resolution) โดยฝ่ายเลขานุการฯ เวียนหนังสือขอมติจากกรรมการแต่ละคนว่ามีความเห็นและจะลงมติในเรื่องต่าง ๆ อย่างไร ก่อนที่จะรวบรวมนำมาประมวลเป็นมติของคณะกรรมการนั้น โดยหลักแล้วการใช้มติเวียนย่อมขัดต่อการดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการที่มีวัตถุประสงค์ให้มีการถกแถลง อภิปราย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ได้แย้ง โน้มน้าวกันระหว่างกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ก่อนที่จะพิจารณาลงมติ การเวียนขอมติจากกรรมการแต่ละคนจึงไม่ชอบ เพราะ**ไม่มีกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างกรรมการ** นอกจากนี้ การใช้มติเวียนยัง

^{๕๓}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๑๑๓๓/๒๕๕๕

^{๕๔}ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๑๒๔ ง วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ หน้า ๑๑

^{๕๕}ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๒๔๖ ง วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ หน้า ๑๒

^{๕๖}สมควรตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ว่า เดิมสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ได้ยกร่างพระราชบัญญัติการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประชุมในรูปแบบดังกล่าว เพื่อให้สามารถจัดการประชุมได้สะดวก ประหยัดต้นทุนและระยะเวลาในการจัดประชุมและการเดินทางไปร่วมประชุม แต่ต่อมารัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบในการจัดทำกฎหมายในเรื่องนี้โดยไม่ตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่ใช้วิธีการออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติแทน จึงมีการนำสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ได้จัดทำไว้กำหนดในประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๔/๒๕๕๗ ข้างต้น

ขัดกับแนวคิดทางทฤษฎีที่มองว่า การตัดสินใจขององค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการเป็นการตัดสินใจขององค์กรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (entité unique) ที่แสดง “เจตจำนงร่วมกันเป็นหนึ่งเดียว” (volonté unique) มิใช่การนำจุดยืนของกรรมการแต่ละคนมาบวกรวมกัน^{๕๗} ดังนั้น มติเวียนจึงไม่อาจถือเป็นมติของคณะกรรมการได้ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐเคยวินิจฉัยว่าการใช้มติเวียนเป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นการสอบถามความคิดเห็นของกรรมการแต่ละคนแล้วนำมาสรุปว่าเป็นมติของคณะกรรมการ^{๕๘} การแจกวาระที่จะพิจารณาให้กรรมการในที่ประชุม แล้วให้กรรมการแต่ละคนให้ความเห็นในภายหลังภายในวันที่กำหนด โดยไม่มีการอภิปรายและลงมติร่วมกัน^{๕๙} หรือการส่งหนังสือแจกวาระเพื่อพิจารณาไปให้กรรมการแต่ละคนลงความเห็น โดยระบุว่าหากไม่คัดค้านหรือทักท้วงภายในเวลาที่กำหนด ถือว่าเห็นชอบกับเรื่องที่เสนอ^{๖๐} ในระบบกฎหมายไทย ศาลปกครองสูงสุดก็เคยมีท่าทีไม่เห็นด้วยกับการใช้มติเวียน โดยวินิจฉัยว่า เมื่อพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้กำหนดให้การเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตต้องอาศัยมติของที่ประชุมคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี (ก.บช.) แต่ปรากฏว่า คณะอนุกรรมการมรรยาทผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่ ก.บช. แต่งตั้งขึ้น มิได้ประชุมเพื่ออภิปรายและมีมติเกี่ยวกับระดับการลงโทษที่เหมาะสมรายผู้ฟ้องคดีว่าควรเป็นการพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตมากกว่าการลงโทษภาคทัณฑ์ตามที่คณะทำงานไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมรรยาทของผู้สอบบัญชีรับอนุญาตเสนอหรือไม่ แต่กลับมีหนังสือเวียนขอมติให้เพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชีฯ กระบวนการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งเป็นสาระสำคัญ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้มติของ ก.บช. ที่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของคณะอนุกรรมการฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย^{๖๑}

ในทัศนะของนักกฎหมายมหาชนส่วนหนึ่ง มติเวียนมิใช่วิธีการที่ถึงกับต้องห้ามเสียเลยทีเดียว แต่อาจใช้ได้เฉพาะในบางเรื่องและภายใต้เงื่อนไขบางประการ โดยบางท่านมีความเห็นว่าการลงมติในลักษณะที่เป็นหนังสือเวียนถามสมาชิกขององค์กรกลุ่มนั้น โดยหลักแล้วไม่อาจกระทำได้เลย แต่เห็นได้ชัดว่าเป็นเรื่องที่ไม่มีความจำเป็นต้องอภิปรายหรือเป็นเรื่องที่สมาชิกทราบที่อยู่แล้ว และไม่จำเป็นต้องมาประชุมพร้อมกัน การเวียนถามมติด้อยกว่าทำได้ แต่ถือว่าเป็นข้อยกเว้น^{๖๒} หรือบางท่านก็เห็นว่า การเวียนขอมติจากกรรมการสามารถกระทำได้และเป็นเรื่องปฏิบัติกันทั่วไปอยู่แล้ว แต่ต้องไม่ใช่ในการพิจารณาเรื่องสำคัญที่โดยปกติต้องสอบถามหรือขอข้อมูลเพิ่มเติม และต้องไม่ใช่ใน

^{๕๗}DEGUERGUE (M.), “La collégialité en droit administratif”, in MENEURET (J.-J.) et REIPLINGER (C.), *La collégialité, valeurs et significations en droit public*, (Bruxelles : Bruylant, 2012), p. 111.

^{๕๘}คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 7 avril 1995, Zuber, R. p.157 ; C.E., 4 novembre 2002, M. Alogninouwa, A.J.D.A. 2003, p.806.

^{๕๙}คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 17 mai 1999, Société Smithkline Beecham Laboratoires pharmaceutiques, R. table p. 599.

^{๖๐}คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ C.E., 30 juillet 2003, Syndicat national CFTC du personnel des caisses d'épargne, A.J.D.A. 2003, p. 1941, note O. Dord.

^{๖๑}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๒๔/๒๕๔๘

^{๖๒}วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและกฎหมายมหาชน พิมพ์ครั้งที่ ๒*, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗) หน้า ๑๑๓

เรื่องที่เกี่ยวข้องหรือข้อบังคับกำหนดว่าต้องมีอย่างน้อยเท่าใดจากจำนวนเท่าใดหรือต้องลงคะแนนลับ นอกจากนี้ ต้องมีการขอมติล่วงหน้าจากคณะกรรมการก่อนว่า ขอให้เวียนขอมติคณะกรรมการได้ หากมีเรื่องที่ต้องการให้มีผลเป็นการด่วนและเป็นการให้สิทธิแก่บุคคล และเมื่อมีการจัดประชุมคราวต่อไป ต้องนำเรื่องมาแจ้งให้ที่ประชุมทราบด้วย^{๖๓}

อนึ่ง ในการดำเนินงานของคณะกรรมการบางชุด กฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอาจยอมรับให้ใช้วิธีการเวียนหนังสือขอมติจากกรรมการแทนการประชุมคณะกรรมการได้ในบางกรณีและภายใต้เงื่อนไขบางประการ เช่น กรณีคณะกรรมการอัยการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดในมาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้คณะกรรมการอัยการมีอำนาจออกระเบียบว่าด้วยการประชุมและลงมติ ซึ่งได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยการประชุมและลงมติ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยข้อ ๑๐ วรรคสอง กำหนดว่า *คณะกรรมการอัยการอาจลงมติโดยใช้มติเวียนก็ได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องด่วน เรื่องจำเป็น หรือมีเหตุสมควรประการอื่น* และวรรคสามกำหนดว่า *มติเวียนให้มีผลใช้ได้ต่อเมื่อคณะกรรมการอัยการเห็นชอบเป็นเอกฉันท์เท่านั้นและให้รายงานที่ประชุมคณะกรรมการอัยการทราบในวันประชุมครั้งต่อไป* หรือกรณีคณะกรรมการสถาบันการbinพลเรือน พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการbinพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็กำหนดในมาตรา ๑๖ (๓) ให้คณะกรรมการสถาบันการbinพลเรือนมีอำนาจหน้าที่ออกระเบียบหรือข้อบังคับการประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ ซึ่งได้มีการออกข้อบังคับสถาบันการbinพลเรือนว่าด้วยการประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการสถาบันการbinพลเรือนและคณะอนุกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยข้อ ๑๐ กำหนดว่า *กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและจะต้องให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยแต่ไม่สามารถจัดการประชุมได้ ให้เลขานุการคณะกรรมการเสนอผู้ใดเป็นหนังสือขอมติโดยวิธีเวียนแต่การเสนอผู้ใดเพื่อขอมติโดยวิธีเวียนนั้น จะกระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานกรรมการก่อนทุกเรื่อง* ในกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ เมื่อกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้มติเวียนไว้เป็นพิเศษแล้ว จึงเป็นไปตามที่กำหนดนั้น ไม่อยู่ภายใต้หลักทั่วไปที่ห้ามใช้มติเวียน

๓. การนัดประชุมคณะกรรมการต้องกระทำโดยถูกต้อง

กฎหมายในบางเรื่องอาจบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการนัดประชุมคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะ แต่หากมิได้บัญญัติไว้ หลักเกณฑ์และวิธีการนัดประชุมคณะกรรมการย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป

สำหรับผู้มีอำนาจเรียกประชุมคณะกรรมการ โดยที่มาตรา ๘๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้ประธานกรรมการนัดประชุมเป็นอย่างอื่นได้ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน จึงแสดงให้เห็นว่าอำนาจเรียกประชุมเป็นของประธานกรรมการ ดังนั้นหากบุคคลอื่นเป็นผู้เรียกประชุม การประชุมย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ประธานกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นผู้มีอำนาจเรียกประชุมคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูฯ ก็ย่อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาว่าปัญหาความเดือดร้อนและความยากจนของเกษตรกรเป็นกรณีฉุกเฉินอันจะถือเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเรียกประชุมหรือไม่ มิใช่อำนาจของเลขาธิการหรือผู้รักษาการแทนเลขาธิการ

^{๖๓}วิชญู เครื่องงาม, “การตัดสินใจในรูปคณะกรรมการภาครัฐ”, วารสารราชบัณฑิตยสถาน ปีที่ ๓๘ ฉบับที่ ๒ เมษายน - มิถุนายน ๒๕๕๖, หน้า ๑๐๕ - ๑๐๖

สำนักงานกองทุนฟื้นฟู การที่ผู้รักษาการแทนเลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟู ได้จัดการประชุม คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟู จึงเป็นการจัดประชุมโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ผลหรือมติของการประชุมดังกล่าวจึงไม่มีผลใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมาย^{๖๔} หรือกรณีประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษา ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการเรียกประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ขอให้เลื่อนการประชุม จากวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ แต่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในฐานะเลขาธิการ กลับจัดให้มีการประชุมขึ้นในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ ย่อมเป็นการจัดการประชุม โดยผู้ไม่มีอำนาจในการเรียกประชุมตามกฎหมาย การประชุมจึงไม่ชอบ ผลหรือมติของที่ประชุมย่อม ไม่มีผลใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมาย^{๖๕}

ในส่วนของหลักเกณฑ์การนัดประชุม มาตรา ๘๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติว่า “การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการ ทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่กรรมการนั้นจะได้ทราบการบอกนัดในที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าวนี้จะทำหนังสือแจ้งนัดเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมก็ได้” โดยมาตรา ๘๐ วรรคสาม ได้กำหนดข้อยกเว้นต่อหลักเกณฑ์การนัดประชุมข้างต้นไว้ว่า “บทบัญญัติในวรรคสองมิให้นำมาใช้ บังคับในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งประธานกรรมการอาจนัดประชุมเป็นอย่างอื่น” บทบัญญัติ มาตรา ๘๐ วรรคสามนี้ใช้ถ้อยคำเคลือบคลุม เพราะอาจทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการยกเว้นหลักเกณฑ์การนัด ประชุมตามวรรคสองทั้งหมด ซึ่งรวมถึงการแจ้งนัดประชุมกรรมการทุกคนด้วย อย่างไรก็ตาม วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีโอกาสให้ความเห็นอธิบายขอบเขตของข้อยกเว้นดังกล่าวให้เป็นที่ ชัดเจนแล้วว่า เพียงแต่มุ่งหมายให้ประธานกรรมการสามารถนัดประชุมโดยใช้วิธีการอื่นที่สะดวกรวดเร็วกว่า การทำเป็นหนังสือ และอาจแจ้งนัดประชุมล่วงหน้าน้อยกว่าสามวันก็ได้ แต่มิได้หมายความว่า ประธานกรรมการมีอำนาจดุลพินิจที่จะไม่แจ้งนัดกรรมการครบทุกคน โดยนัดประชุมกรรมการเพียง บางคน เพราะจะเท่ากับเปิดโอกาสให้สามารถตัดอำนาจในการพิจารณาของกรรมการที่ไม่ได้รับแจ้ง นัดประชุม ซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของการพิจารณาในรูปคณะกรรมการที่เป็นองค์กรกลุ่ม โดยประธาน กรรมการจะไม่นัดประชุมกรรมการคนหนึ่งคนใดได้เฉพาะกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยทำให้ไม่สามารถแจ้งนัด ประชุมกรรมการคนนั้นได้ หากประธานกรรมการมิได้แจ้งนัดประชุมกรรมการคนใดคนหนึ่งโดยไม่มี เหตุสุดวิสัยที่จะไม่แจ้งนัดประชุม ย่อมเป็นการนัดประชุมที่ไม่ถูกต้อง ทำให้การประชุมมีเหตุบกพร่อง ในขั้นตอนการนัดประชุม^{๖๖} ส่วนเหตุบกพร่องดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของ การประชุมและมติของที่ประชุมด้วยหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าเป็นเหตุบกพร่องในสาระสำคัญถึงขั้นที่ ทำให้การประชุมไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป เช่น การไม่แจ้ง นัดประชุมกรรมการผู้หนึ่งผู้ใดเกิดจากเจตนาที่จะกีดกันกรรมการผู้นั้นมิให้เข้าร่วมประชุมหรือไม่ และ กรรมการที่ไม่ได้รับแจ้งการนัดประชุมมีความเห็นสอดคล้องกับมติของที่ประชุมคราวนั้นหรือไม่^{๖๗}

^{๖๔}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๔๕๖-๔๕๘/๒๕๔๘

^{๖๕}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๕๓/๒๕๕๘

^{๖๖}มีข้อสังเกตในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบว่า นอกจากกรณีเหตุสุดวิสัยแล้ว สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสยังยอมรับให้ไม่ต้องนัด ประชุมกรรมการคนใดคนหนึ่งก็ได้ หากพิจารณาถึงพฤติกรรมการคนนั้นในการประชุมคราวที่ผ่านมาแล้ว มีเหตุ อันควรเชื่อได้ว่าการเข้าร่วมประชุมของกรรมการคนดังกล่าวจะกระทบต่อการดำเนินงานตามปกติของคณะกรรมการ (คำพิพากษาศาลแห่งรัฐ C.E., sect., 19 décembre 1980, Société Au Printemps, R. p. 481)

^{๖๗}ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๖๓๖/๒๕๔๙

สำหรับเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่จะเป็นข้อยกเว้นให้ประธานกรรมการนัดประชุมเป็นอย่างอื่น โดยไม่ต้องทำเป็นหนังสือและอาจแจ้งกรรมการทราบล่วงหน้าน้อยกว่าสามวันก็ได้^{๖๘} ในทางปฏิบัติต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป โดยกรณีที่เคยมีการวินิจฉัยว่าเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วน เช่น กรณีมีการกล่าวหาข้าราชการครูว่าจัดซื้อพัสดุครุภัณฑ์โดยมิชอบ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจและการติดตามของประชาชน ประธาน อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการยอมใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าเป็นการเร่งด่วนที่ต้องนัดประชุม อีกทั้งที่ประชุม อ.ก.พ. ก็ได้ تذากท้วงให้เลื่อนการประชุมออกไป ดังนั้น การที่ประธานกรรมการได้นัดประชุมล่วงหน้าน้อยกว่าสามวัน จึงไม่อาจถือเป็นการนัดประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๖๙} กรณีมีการกล่าวหาพนักงานอัยการว่าเรียกรับเงินจากบุคคลที่เป็นจำเลยในคดีอาญา ประธานคณะกรรมการข้าราชการอัยการ (ก.อ.) ยอมใช้ดุลพินิจเห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนสมควรที่ ก.อ. จะพิจารณาโดยเร็วโดยจัดเรื่องเป็นวาระจรได้^{๗๐} กรณีที่มีการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งขณะนั้นยังไม่มีกรรมการดำรงตำแหน่งระดับสูงหลายตำแหน่ง ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ประเทศอยู่ในภาวะฉุกเฉิน ถือว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจโดยเร็ว ประธานคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการตำรวจจึงมีอำนาจที่จะนัดประชุมคณะกรรมการคัดเลือกฯ โดยแจ้งให้กรรมการทราบน้อยกว่าสามวันได้ ซึ่งกรรมการคัดเลือกที่เป็นข้าราชการตำรวจชั้นผู้ใหญ่ต้องอยู่ประจำ ณ ที่ทำการปกติเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้ทันทีที่มีเหตุฉุกเฉินอยู่แล้ว จึงถือว่าการนัดประชุมคณะกรรมการคัดเลือกฯ เป็นไปโดยชอบแล้ว^{๗๑} หรือกรณีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีบันทึกสั่งการให้ดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้เสร็จสิ้นและมีคำสั่งแต่งตั้งพร้อมกันทุกหน่วยโดยมีผลใช้บังคับพร้อมกันภายในวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ทั้งกำกับด้วยวาจาให้ทุกหน่วยถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ดังนั้น กรณีการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งระดับสารวัตรถึงรองผู้บังคับการ การที่ประธานคณะกรรมการจัดทำบัญชีข้อมูลผู้เหมาะสมเลื่อนตำแหน่งฯ และคณะกรรมการคัดเลือกฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เพื่อนัดประชุมคณะกรรมการทั้งสองชุดในวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ จึงเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่สามารถนัดประชุมล่วงหน้าน้อยกว่าสามวันได้^{๗๒} ส่วนกรณีที่ไม่ถือเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่จะนัดประชุมเป็นอย่างอื่น เช่น กรณีการประชุมคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาเมื่อหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายฯ ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาและดำเนินการไว้ชัดเจนและเป็นระยะเวลาพอสมควรที่จะดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ แต่เกิดความล่าช้าในการดำเนินการของหน่วยงานเอง ย่อมไม่อาจอ้างเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนเพื่อแจ้งนัดประชุมกรรมการล่วงหน้าน้อยกว่าสามวันได้^{๗๓}

กรณีที่การนัดประชุมคณะกรรมการไม่เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๘๐ วรรคสอง และไม่เข้าข้อยกเว้นที่จะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นตามมาตรา ๘๐ วรรคสาม การนัดประชุมย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของผลการประชุม หากเป็น**ความบกพร่องในสาระสำคัญ** แต่ในบางกรณีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การนัดประชุมอาจจะไม่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของผลการประชุมก็ได้ ถ้ามิใช่ความบกพร่องในสาระสำคัญ เช่น กรณีที่มี

^{๖๘} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๓๒-๘๓๗/๒๕๕๖

^{๖๙} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๖๕/๒๕๕๙

^{๗๐} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๗๗/๒๕๕๗

^{๗๑} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๒๓/๒๕๖๐

^{๗๒} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๓๐/๒๕๖๑

การแจ้งนัดประชุมกรรมการล่วงหน้าน้อยกว่าสามวัน แต่ไม่ปรากฏว่ามีกรรมการคนใดไม่ได้รับหนังสือ
นัดประชุมหรือทักท้วงการที่ไม่ได้แจ้งนัดประชุมให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวันและขอให้เลื่อน
การประชุมออกไป แม้การนัดประชุมจะไม่ใช่ไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่ก็ไม่ใช่เพียงพอ
ที่จะทำให้ถือได้ว่ามติในการประชุมเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็น
สาระสำคัญแต่อย่างใด^{๗๓} กรณีการประชุมคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น
ที่ไม่ได้นัดประชุมโดยทำเป็นหนังสือและแจ้งกรรมการทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน แต่เมื่อมีการ
แจ้งวัน เวลา สถานที่ในการประชุมให้กรรมการทราบล่วงหน้าก่อนมีการประชุม อีกทั้งกรรมการได้เข้า
ร่วมประชุมครบองค์ประชุม และกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมก็มีได้ทักท้วงหรือโต้แย้งการนัดประชุม
ย่อมถือว่าไม่มีสภาพร้ายแรงถึงขนาดทำให้มติของที่ประชุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๗๔} หรือกรณีการนัด
ประชุมคณะกรรมการที่พิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษา แม้จะมีการแจ้งนัดประชุมล่วงหน้าน้อยกว่า
สามวันโดยมิใช่กรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน แต่เมื่อในการประชุมมีกรรมการมาครบเป็นองค์ประชุม
ก็ถือว่ามีใช้เหตุร้ายแรงที่จะทำให้คำสั่งย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาต้องเสียไปแต่อย่างใด^{๗๕}
ซึ่งมีข้อสังเกตว่า หลักในการพิจารณาถึงผลกระทบของความบกพร่องในการนัดประชุมต่อความสมบูรณ์
ของการประชุมตามแนวทางข้างต้นนี้ สอดคล้องกับหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของ
ต่างประเทศ^{๗๖}

๔. ในการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาครบเป็นองค์ประชุม

“องค์ประชุม” หมายถึง จำนวนสมาชิกขั้นต่ำที่กำหนดให้เข้าร่วมประชุมเพื่อที่
องค์กรกลุ่มจะพิจารณาการงานหรือลงมติ^{๗๗} การกำหนดองค์ประชุมมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกัน
ว่าการพิจารณาและลงมติขององค์กรกลุ่มได้กระทำโดยสมาชิกจำนวนมากพอที่จะสะท้อนถึงเจตจำนง
ขององค์กรกลุ่มนั้น องค์ประชุมของคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองในเรื่องต่าง ๆ ย่อม
เป็นไปตามที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายในเรื่องใดมิได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ
การนับองค์ประชุมย่อมต้องพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครองฯ ที่กำหนดให้กรรมการต้องมาประชุมอย่างน้อยก็หนึ่ง จึงจะเป็นองค์ประชุม เช่น กรณี
การประชุมของผู้ซึ่งมีอำนาจพิจารณาเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิของมหาวิทยาลัย
ราชภัฏแห่งหนึ่ง ซึ่งผู้ซึ่งมีอำนาจพิจารณา ได้แก่ นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย
บางส่วนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อพระราชบัญญัติ
มหาวิทยาลัยราชภัฏฯ มิได้บัญญัติองค์ประชุมในกรณีดังกล่าวไว้เป็นพิเศษ จึงชอบที่จะนำหลักเกณฑ์

^{๗๓} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗๘๖/๒๕๕๘

^{๗๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อบ.๗๑/๒๕๖๑

^{๗๕} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๓๐/๒๕๖๑

^{๗๖} เช่น ประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของกรีซ ที่บัญญัติในมาตรา ๑๔ วรรคสี่ ว่า การประชุมคณะกรรมการ
ที่กรรมการคนหนึ่งคนใดมิได้เข้าร่วมประชุมเนื่องจากมิได้รับแจ้งนัดประชุม ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากกรรมการ
ที่ไม่ได้รับแจ้งนัดประชุมนั้นได้มาร่วมประชุมและมิได้โต้แย้งคัดค้านการจัดประชุม ถือว่าการจัดประชุมเป็นไปโดยชอบ
ด้วยกฎหมายแล้ว แม้ว่าจะมีความบกพร่องในการแจ้งนัดประชุมก็ตาม

^{๗๗} Black's Law Dictionary Part II – 7th Edition p.1263

“quorum, n. The minimum number of members (usu. A majority) who must be present for a
body to transact business or take a vote. ...”

เกี่ยวกับองค์ประชุมตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ^{๗๘} กรณีการประชุมคณะกรรมการคัดเลือกพนักงานเทศบาลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น เมื่อไม่ปรากฏว่ามีกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งใด กำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ^{๗๙} หรือกรณีการประชุมคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการนโยบายตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนด องค์ประชุมของคณะกรรมการสรรหาไว้โดยเฉพาะ จึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่นกัน^{๘๐}

ในการนับองค์ประชุมนั้น อาจมีประเด็นต้องพิจารณาด้วยว่าบุคคลที่มาประชุม สามารถเข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการและนับเป็นองค์ประชุมได้หรือไม่ ปัญหานี้อาจเกิดขึ้นได้ ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการได้มอบหมายให้บุคคลอื่นมาปฏิบัติหน้าที่กรรมการแทนตน บุคคล ที่ได้รับมอบหมายให้มาประชุมแทนจะเข้าร่วมประชุมและนับเป็นองค์ประชุมได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับ สถานะของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการว่าเป็นกรรมการประเภทใด หรือได้รับการแต่งตั้งในลักษณะใด

กรณีกรรมการโดยตำแหน่ง หากกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้บัญญัติเป็นอย่างอื่น ผู้รักษาการในตำแหน่งย่อมมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ซึ่งรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ^{๘๑} ส่วนกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะมอบอำนาจให้บุคคลอื่นมาประชุม แทน หากกฎหมายในเรื่องใดได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ กรณีย่อมเป็นไปตามนั้น เช่น กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการ ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมไม่สามารถแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอื่น นอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการได้^{๘๒} หากมอบอำนาจให้บุคคลอื่น เช่น ปลัดจังหวัด เป็นประธานกรรมการแทน ย่อมเป็นการมอบอำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้ได้รับ มอบอำนาจย่อมไม่อาจทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมได้^{๘๓} ส่วนกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนด เรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นและมีได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจ ผู้ดำรงตำแหน่งอาจมอบอำนาจ ให้บุคคลอื่นปฏิบัติราชการแทนในฐานะกรรมการได้ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน^{๘๔} โดยอาจต้องระบุให้ชัดเจนว่าเป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการในฐานะกรรมการ มิใช่การมอบ

^{๗๘}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๑๐๖๓/๒๕๕๕

^{๗๙}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๒๒/๒๕๖๐

^{๘๐}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๑๘/๒๕๖๑

^{๘๑}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) เรื่องเสร็จที่ ๕๕๘/๒๕๕๔

^{๘๒}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๖๗๔/๒๕๕๕

^{๘๓}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๘๕๐/๒๕๕๐

^{๘๔}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๗/๒๕๓๓, ความเห็นคณะกรรมการ กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๓๕, ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง กฎหมาย คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๐/๒๕๓๙, ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๓๗๗/๒๕๔๔, ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เรื่องเสร็จที่ ๔๕๘/๒๕๔๙ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๓๙๐/๒๕๕๗

อำนาจให้ปฏิบัติราชการโดยทั่วไป^{๕๕} ส่วนกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีใช้ตำแหน่งในระบบราชการ เช่น นายกสมภาคต่าง ๆ หากกฎหมายมิได้บัญญัติให้กรรมการโดยตำแหน่งสามารถมอบหมายผู้แทนเพื่อเข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการได้ กฎหมายย่อมประสงค์อาศัยฐานะของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เป็นสำคัญ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจึงไม่สามารถมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองลงมาปฏิบัติหน้าที่ที่กรรมการแทนได้^{๕๖}

ปัจจุบันมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจไว้ยืดหยุ่นมากกว่าเดิม โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ อย่างไรก็ตาม ผู้มอบอำนาจจะต้องคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจด้วย ตามที่กำหนดในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกรมมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการชอบที่จะนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณามอบอำนาจให้บุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการแทน ตัวอย่างเช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง หากปลัดกระทรวงไม่สะดวกที่จะมาประชุม ก็สมควรมอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองลงไป เช่น รองปลัดกระทรวง มาประชุมแทน มิใช่มอบเจ้าหน้าที่ระดับอื่น เช่น ผู้อำนวยการกอง มาประชุม เพราะเป็นตำแหน่งที่มีระดับความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่แตกต่างกันอย่างมาก ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดกรรมการโดยตำแหน่งไว้

ในส่วนของกรรมการอื่น ๆ ที่ได้รับเลือกเป็นการเฉพาะตัว การมอบหมายให้บุคคลอื่นไปทำหน้าที่ที่กรรมการแทน ย่อมไม่อาจกระทำได้ เช่น กรรมการที่มาจากการเลือกกันเอง เมื่อเป็นการเลือกตัวบุคคลให้ทำหน้าที่ที่กรรมการ การเป็นกรรมการจึงเป็นการเฉพาะตัว ผู้ที่ได้รับเลือกจึงไม่อาจมอบหมายให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนตนได้^{๕๗} หรือกรณีกรรมการผู้แทนหน่วยงาน เมื่อการเป็นกรรมการต้องได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานตามที่ระบุไว้ อันเป็นการเฉพาะตัว จึงไม่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นทำหน้าที่แทนได้ เว้นแต่หน่วยงานจะแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่สำรองไว้ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนสำรองย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่กรรมการโดยฐานะของตนเอง มิใช่โดยการรับมอบอำนาจจากผู้แทนลำดับต้น^{๕๘} หลักดังกล่าวชอบที่จะใช้กับกรรมการผู้แทนขององค์กรอื่นที่ได้รับการแต่งตั้งโดยองค์กรนั้นด้วย เช่น ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้แทนคณะกรรมการกีฬามหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทยในคณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทยย่อมไม่อาจมอบหมายให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนได้^{๕๙} ในทำนองเดียวกัน กรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อการแต่งตั้งต้องพิจารณาถึงคุณวุฒิของบุคคลเป็นการเฉพาะตัว บุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งจึงไม่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นทำหน้าที่เป็นกรรมการแทนตนได้เช่นกัน^{๖๐} และแม้กรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยวิธีระบุตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งก็ไม่อาจมอบหมาย

^{๕๕}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๑๕๔๕/๒๕๕๕

^{๕๖}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เรื่องเสร็จที่ ๕๘๕/๒๕๔๓

^{๕๗}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕/๒๕๔๔ และเรื่องเสร็จที่ ๔๖๔/๒๕๔๖

^{๕๘}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๖๗๔/๒๕๔๕

^{๕๙}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๙) เรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๖๒

^{๖๐}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๖๗๔/๒๕๔๕

ให้ข้าราชการระดับรองลงไปซึ่งมิได้เป็นผู้รักษาการในตำแหน่งเข้าประชุมแทนได้ เพราะถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่จะใช้คุณวุฒิและความรู้ความสามารถในตำแหน่งนั้น^{๑๑}

ในบางกรณี รูปแบบของคำสั่งแต่งตั้งกรรมการอาจทำให้เกิดความยุ่งยากในการพิจารณาอยู่บ้าง เช่น กรณีที่เป็นการแต่งตั้งโดยระบุชื่อของบุคคลและตำแหน่งของผู้นั้นด้วย ในกรณีเช่นนี้ ย่อมต้องพิจารณาว่าเป็นการแต่งตั้งที่มีลักษณะเจาะจงตัวบุคคลเป็นการเฉพาะ เพราะผู้ที่จะเป็นกรรมการต้องเป็นผู้ที่มีทั้งชื่อและตำแหน่งตามที่ระบุไว้ ดังนั้น บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งในลักษณะนี้จึงไม่อาจให้บุคคลอื่นเข้าประชุมในฐานะกรรมการแทนตนได้ บางกรณีการพิจารณาอาจยุ่งยากไปกว่านั้นอีก เช่น การแต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการโดยระบุชื่อและวงเล็บตำแหน่งไว้ข้างท้าย หรือในทางกลับกัน การแต่งตั้งที่ระบุตำแหน่งและวงเล็บชื่อไว้ข้างท้าย ในกรณีระบุชื่อและวงเล็บตำแหน่งไว้ข้างท้ายชื่อผู้แต่งตั้งอาจมีเจตนาที่จะแต่งตั้งตัวบุคคลเป็นสำคัญ แต่ได้วงเล็บตำแหน่งซึ่งผู้นั้นดำรงอยู่ในขณะนั้น ให้ได้ทราบโดยชัดเจนขึ้น ส่วนการระบุตำแหน่งและวงเล็บชื่อไว้ข้างท้ายตำแหน่ง ผู้แต่งตั้งอาจมีเจตนาที่จะแต่งตั้งโดยคำนึงถึงตำแหน่งเป็นสำคัญ แต่เพื่อให้ได้ทราบโดยชัดเจนว่าผู้ดำรงตำแหน่งในขณะนั้นได้แก่ผู้ใด จึงได้วงเล็บชื่อของผู้นั้นไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม ทั้งสองกรณีก็อาจพิจารณาได้เช่นกันว่าผู้แต่งตั้งมีเจตนาที่จะแต่งตั้งบุคคลนั้นโดยคำนึงถึงชื่อและตำแหน่งที่บุคคลนั้นดำรงอยู่ทั้งสองประการ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ ก็จะมีลักษณะเป็นการเจาะจงตัวบุคคลเป็นการเฉพาะตัว ในทั้งสองกรณีนี้ จึงเป็นเรื่องที่สุดแล้วแต่เจตนาของผู้แต่งตั้งว่ามีความประสงค์เช่นไร^{๑๒} ทั้งนี้ ในกรณีที่พิเคราะห์ว่าเป็นการแต่งตั้งโดยเจาะจงตัวบุคคลเป็นการเฉพาะตัว ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการย่อมไม่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้าประชุมในฐานะกรรมการแทนตนได้ แต่ถ้าพิจารณาว่าเป็นการแต่งตั้งโดยคำนึงถึงตำแหน่งเป็นสำคัญ การมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้าประชุมในฐานะกรรมการแทนย่อมกระทำได้ เมื่อการแต่งตั้งในลักษณะดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่าผู้แต่งตั้งมีวัตถุประสงค์เช่นไร ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการจึงสมควรหลีกเลี่ยงไม่ใช้รูปแบบการแต่งตั้งในลักษณะข้างต้น

ในการนับองค์ประชุม อาจมีประเด็นต้องพิจารณาด้วยว่า **กรรมการที่มาประชุมต้องอยู่ในที่ประชุมตลอดการประชุมหรือไม่** ในประเด็นนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้ให้ความเห็นว่า *กรรมการจะต้องอยู่ในที่ประชุมเพื่อพิจารณาและลงมติจึงจะนับเป็นองค์ประชุม* เพราะการที่มาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่าการประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยกึ่งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุมนั้น ก็ด้วยมีเจตนารมณ์ให้กรรมการเข้าประชุมด้วยจำนวนมากพอเพื่อสามารถปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและลงมติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ *ในการประชุมจึงต้องมีกรรมการอยู่ครบองค์ประชุมในการพิจารณาและลงมติด้วย* ดังนั้น กรณีการประชุม อ.ก.พ. กรมราชทัณฑ์ซึ่งมีอนุกรรมการทั้งหมดสิบเอ็ดคน จึงต้องมีอนุกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหกคน จึงจะเป็นองค์ประชุม กรณีที่อนุกรรมการลงชื่อมาประชุมหกคน แต่อยู่ในที่ประชุมเพื่อพิจารณาและลงมติไม่ถึงกึ่งหนึ่งของอนุกรรมการทั้งหมดย่อมถือว่าไม่ครบองค์ประชุม การพิจารณาและลงมติของ อ.ก.พ. กรมราชทัณฑ์ในกรณีนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๑๓} ดังนี้ ในการประชุมคณะกรรมการ กรรมการจึงต้องอยู่ครบเป็นองค์ประชุม ไม่เฉพาะ

^{๑๑}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เรื่องเสรีจที่ ๓๔๖/๒๕๒๔

^{๑๒}หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๖๐๑/๑๔๔๖ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๒๒ เรื่อง ปัญหาการแต่งตั้งกรรมการ ถึงกรรมการแพทย์ (เรื่องเสรีจที่ ๓๖๗/๒๕๒๒)

^{๑๓}ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ ๑๗๕/๒๕๕๓

ในช่วงเริ่มการประชุมเท่านั้น แต่องค์ประชุมจะต้องครบตลอดเวลาการประชุม โดยเฉพาะในขั้นตอนการลงมติ ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการจึงต้องตรวจสอบว่าในขณะที่ที่ประชุมจะพิจารณาลงมตินั้น มีกรรมการอยู่ครบเป็นองค์ประชุมหรือไม่ ส่วนในระหว่างการประชุม หากกรรมการคนใดออกจากห้องประชุมในบางขณะเพื่อไปทำกิจธุระส่วนตัวก่อนที่จะกลับเข้ามาประชุมต่อ ย่อมถือว่าไม่กระทบต่อองค์ประชุมแต่อย่างใด

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบว่า ระบบกฎหมายเยอรมันมีหลักว่าการประชุมจะถูกต้องได้ต่อเมื่อมีกรรมการอยู่ครบองค์ประชุมตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม ฝ่ายตำรายังมีความเห็นไม่ลงรอยกันว่า “ตลอดเวลา” นั้นหมายความว่าอย่างไร โดยบางส่วนเห็นว่าการที่กรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมในช่วงสั้น ๆ ยังถือไม่ได้ว่าองค์ประชุมไม่ครบ แต่บางส่วนเห็นว่ากรรมการต้องอยู่ตลอดระยะเวลาการประชุมจริง ๆ^{๔๔} ส่วนในระบบกฎหมายฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐมีแนวคำวินิจฉัยว่าในการประชุมสภาเทศบาล แม้ว่าการนับองค์ประชุมจะพิจารณาในขณะที่เริ่มการประชุม แต่สมาชิกสภาจะต้องอยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีการพิจารณาวาระต่าง ๆ ด้วย จึงจะนับเป็นองค์ประชุม^{๔๕} แต่กรณีที่สมาชิกบางคนใจออกจากที่ประชุมภายหลังเริ่มพิจารณาวาระไปแล้วหรือออกจากที่ประชุมเมื่อมีการลงคะแนนเสียง อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการแสดงความประสงค์ที่จะ “งดออกเสียง” จึงไม่ถือว่ากระทบต่อองค์ประชุม^{๔๖} และกรณีคณะกรรมการทางปกครองอื่น ๆ หากกรรมการบางคนใจออกจากที่ประชุมเพื่อ “ขัดขวาง” การพิจารณาของคณะกรรมการ ก็ถือว่าไม่กระทบต่อองค์ประชุมเช่นกัน^{๔๗}

อนึ่ง ในบางกรณีอาจมีปัญหาในการนับประชุมคณะกรรมการ เพราะมีกรรมการมาประชุมไม่ครบเป็นองค์ประชุมจนต้องเลื่อนการประชุม เพื่อมิให้ปัญหาดังกล่าวก่อผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงกำหนดกลไกให้สามารถนับประชุมคณะกรรมการได้ง่ายขึ้นเป็นกรณีพิเศษด้วยวิธีการลดองค์ประชุม โดยมาตรา ๗๔ วรรคสาม บัญญัติว่า การพิจารณาเรื่องใดถ้าต้องเลื่อนมาเพราะไม่ครบองค์ประชุม หากได้มีการนัดประชุมเรื่องนั้นอีกภายในสิบสี่วันนับแต่วันนัดประชุมที่เลื่อนมา และการประชุมครั้งหลังนี้ มีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม (จากกรณีปกติที่ต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยก็หนึ่ง จึงจะเป็นองค์ประชุม) แต่ทั้งนี้ต้องระบุนามกรรมการที่ให้เกิดผลเช่นนี้ไว้ในหนังสือนัดประชุมด้วย ทั้งนี้ การลดองค์ประชุมจะกระทำได้ต่อเมื่อการเรียกประชุมครั้งแรกเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ถ้าการประชุมครั้งแรกมีการเรียกประชุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เรียกประชุมโดยผู้ที่ไม่ใช่อำนาจเรียกประชุม ในการประชุมครั้งหลังที่ต้องเลื่อนมาย่อมไม่อาจนับองค์ประชุมตามมาตรา ๗๔ วรรคสาม ที่ถือว่าหากมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดก็เป็นองค์ประชุมได้^{๔๘} นอกจากนี้ หลักที่ช่วยลดจำนวนกรรมการที่เป็นองค์ประชุมตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่อาจนำไปใช้กับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ เพราะการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการซึ่งจำเป็นต้องมีหลักประกันในกระบวนการพิจารณาสูงกว่าการพิจารณาขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั่วไป

^{๔๔} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๙) หน้า ๘๓

^{๔๕} คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐฝรั่งเศส C.E., 15 février 1929, Bessiat et Hugon ; C.E., 19 janvier 1993, Lefèvre.

^{๔๖} คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐฝรั่งเศส C.E., 4 novembre 1936, élection de Plestau.

^{๔๗} คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐฝรั่งเศส C.E., 14 octobre 2005, l'Association NODELOC, req. n°259992.

^{๔๘} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๑๕/๒๕๕๖

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองได้ประชุมพิจารณา และลงมติไปทั้งที่มีองค์ประชุมไม่ครบ ไม่ว่าจะป็นกรณีปกติหรือกรณีที่ลดจำนวนกรรมการที่เป็น องค์ประชุมแล้ว การประชุมและมติของที่ประชุมย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๙๙} ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ระบบกฎหมายของบางประเทศ เช่น สเปนและโปรตุเกส เครื่องครัดกับหลักเกณฑ์ในเรื่ององค์ประชุม ของคณะกรรมการมากถึงขนาดที่ถือว่าการลงมติของคณะกรรมการที่ไม่ครบองค์ประชุม เป็นคำสั่ง ทางปกครองที่ตกเป็นโมฆะหรือเสียเปล่าตั้งแต่ต้น^{๑๐๐}

๕. การประชุมและการลงมติของคณะกรรมการต้องเป็นไปโดยถูกต้อง

เมื่อกรรมการมาครบเป็นองค์ประชุมแล้ว คณะกรรมการย่อมเริ่มการประชุมได้ โดยประธานกรรมการเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการประชุม รวมทั้งมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ เพื่อรักษา ความเรียบร้อยในการประชุม ตามที่กำหนดในมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ และกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รองประธานกรรมการย่อมเป็นผู้ทำหน้าที่แทน หรือถ้าไม่มีรองประธานกรรมการหรือมีแต่ไม่สามารถ ปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการที่มาประชุมต้องเลือกกรรมการคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานแทน ตามที่กำหนด ในมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

พึงเข้าใจให้ชัดเจนว่า กรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถ ปฏิบัติหน้าที่ได้ นั้น หมายถึง กรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ แต่ผู้นั้นไม่มาประชุม เช่น ติดภารกิจอื่น หรือเจ็บป่วยจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่กรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งหรือ ลาออก และยังไม่มีการแต่งตั้งประธานกรรมการใหม่ ย่อมเป็นกรณีที่ไม่มีประธานกรรมการ มิใช่กรณีที่ ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อันจะให้รองประธานกรรมการ ทำหน้าที่แทนหรือให้กรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานแทนได้^{๑๐๑} นอกจากนี้ กรณีที่ ประธานกรรมการมอบหมายให้บุคคลอื่นมาเข้าประชุมแทน ย่อมมิใช่กรณีที่ประธานไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ที่ประชุมจึงไม่อาจเลือกกรรมการอื่นเป็นประธานในที่ประชุมได้เช่นกัน^{๑๐๒} หากมีการเลือกกรรมการอื่นเป็นประธานในที่ประชุมทั้งที่ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากประธานกรรมการ ได้เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนแล้ว การประชุมนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามโดยผลของมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ความบกพร่องดังกล่าว ย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงการดำเนินการใด ๆ ที่คณะกรรมการได้กระทำไปในฐานะหน้าที่ โดยเฉพาะ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก^{๑๐๓} ทั้งนี้ กรณีที่ประธานกรรมการมอบหมายให้บุคคลอื่นมาทำหน้าที่แทน

^{๙๙}เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๖๗/๒๕๔๙ ; ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๕๔๗/๒๕๕๐ และความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๗๕/๒๕๕๓

^{๑๐๐}สำหรับรายละเอียด โปรดดู ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์, “โมฆะกรรมของคำสั่งทางปกครอง : มุมมองเชิงกฎหมาย เปรียบเทียบและพัฒนาการล่าสุดในระบบกฎหมายไทย”, www.krisdika.go.th (มีนาคม ๒๕๕๘)

^{๑๐๑}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๗๙๗/๒๕๔๐ และความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๖๓/๒๕๕๕ (ความเห็นตามกฎหมายเฉพาะที่นำหลักการมาใช้กับ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้)

^{๑๐๒}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๓๙๐/๒๕๕๗ และเรื่องเสร็จที่ ๕๕๒/๒๕๖๐ (ความเห็น ตามกฎหมายเฉพาะที่นำหลักการมาใช้กับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้)

^{๑๐๓}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสร็จที่ ๓๙๐/๒๕๕๗

แต่การมอบอำนาจกระทำโดยไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่มีหนังสือมอบอำนาจหรือสั่งการมอบอำนาจ ย่อมถือว่าไม่มีการมอบอำนาจ แต่ถ้าบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจได้ทำหน้าที่ประธานในการประชุม โดยไม่ปรากฏว่ามีกรรมการคนใดคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยในการทำหน้าที่ดังกล่าว ก็อาจถือได้ว่าบุคคลนั้น ได้รับเลือกจากที่ประชุมหรือที่ประชุมได้รับรองให้ทำหน้าที่ประธานโดยปริยายแล้ว^{๑๐๔}

ในการประชุม คณะกรรมการอาจเชิญบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา ซึ่งโดยปกติหลังจากชี้แจงเสร็จแล้ว บุคคลดังกล่าวต้องออกจากที่ประชุมก่อนที่คณะกรรมการ จะทำการพิจารณาต่อไป กรณีของบุคคลที่คณะกรรมการเชิญมาชี้แจงนี้คงไม่เป็นปัญหา แต่หากเป็น **บุคคลอื่นที่มีได้มีฐานะเป็นกรรมการ แต่ได้เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการด้วย** เช่น บุคคลที่ได้รับ มอบหมายจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้มาประชุมแทน ซึ่งไม่สามารถกระทำได้ แต่ฝ่ายเลขานุการฯ ปลอบยให้เข้าร่วมการประชุม ในกรณีเช่นนี้ อาจมีปัญหว่า การเข้าร่วมประชุมของบุคคลภายนอกจะ ส่งผลกระทบต่อการประชุมและมติของที่ประชุมหรือไม่ อย่างไร ในปัญหานี้ ระบบกฎหมายฝรั่งเศส มองว่าการเข้าร่วมประชุมของบุคคลภายนอกขัดต่อ**หลักการพิจารณาโดยไม่เปิดเผยของคณะกรรมการ** (principe du secret de la procédure) จึงทำให้การประชุมของคณะกรรมการมี **“ความบกพร่อง ในวิธีพิจารณา”** (vice de procédure) ส่วนจะส่งผลให้การประชุมและมติของที่ประชุมไม่ชอบด้วย กฎหมายหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าเป็น **“ความบกพร่องในสาระสำคัญ”** (vice substantiel) หรือไม่ โดยพิเคราะห์ว่าการเข้าร่วมประชุมของบุคคลภายนอกนั้นมี **“อิทธิพล”** ต่อการพิจารณาของมติของ ที่ประชุมหรือไม่ เพียงใด ซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐได้ให้เกณฑ์พิจารณาไว้ ๓ ประการ ดังต่อไปนี้ (๑) **ลักษณะของเรื่องที่พิจารณา** เช่น เป็นเรื่องที่ต้องให้หลักประกันในกระบวนการพิจารณาแก่ บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือไม่ หากเป็นเรื่องที่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอย่างมาก (เช่น การพิจารณา คำขอออกใบอนุญาต หรือการพิจารณาลงโทษบุคคล) ลำพังการที่มีบุคคลภายนอกเข้าร่วมประชุม ก็เพียงพอแล้วที่จะทำให้การพิจารณาและมติของคณะกรรมการไม่ชอบด้วยกฎหมาย (๒) **ฐานะของ บุคคลภายนอกที่เข้าร่วมประชุม** เช่น เป็นบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องที่ พิจารณาหรือไม่ และ (๓) **บทบาทของบุคคลภายนอกในที่ประชุม** เช่น เพียงแต่เข้าสังเกตการณ์ใน ที่ประชุม หรือได้แสดงความคิดเห็นและอภิปรายในที่ประชุมด้วย และการอภิปรายนั้นมีลักษณะโน้มนำว กรรมการอื่นหรือไม่ อย่างไร โดยในการพิจารณาจะคำนึงถึงข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีเป็นสำคัญ^{๑๐๕}

ในการประชุมของคณะกรรมการ มีหลักอยู่ว่าจะ**ต้องมีการพิจารณาเรื่องอย่าง แท้จริง** โดยศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยสรุปได้ว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้การใช้อำนาจออก คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต้องกระทำโดยที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องและ ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการต้องร่วมกันแสดงความคิดเห็น ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องที่จะออกคำสั่งทางปกครอง และร่วมกัน ตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครอง ภายหลังจากที่ได้อภิปรายแสดงเหตุผลสนับสนุนและหักล้างซึ่งกัน และกันอย่างกว้างขวาง คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการจึงเป็นผลของการแสดงเจตนาร่วมกัน ของบรรดาบุคคลที่เป็นกรรมการที่ได้แสดงออกมาโดยทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างรอบด้าน

^{๑๐๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๙๖/๒๕๖๐

^{๑๐๕} CALOGEROPOULOS (A.), *Le contrôle de la légalité externe des actes administratifs unilatéraux*, (Paris : L.G.D.J., 1983), 320-322.

ดังนั้น กรณีคณะกรรมการอำนวยการอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภาได้มีมติไม่ตรวจสอบคำตอบของนักศึกษาใหม่ตามที่ร้องขออันเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงจากรายงานการประชุมคณะกรรมการฯ เล่าว่า ในการประชุมได้มีการร่วมกันอภิปราย แสดงความคิดเห็น และร่วมกันตัดสินใจทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย อันเป็นเรื่องที่ประชุมต้องพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ย่อมถือได้ว่าการประชุมของคณะกรรมการมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๗๙ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของมติที่ประชุม^{๑๐๖}

หลังจากที่ประชุมได้อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในเรื่องที่พิจารณาแล้ว ย่อมต้องมีการหาข้อยุติว่าได้ข้อสรุปประการใด จะเห็นชอบ อนุมัติ อนุญาต ออกคำสั่ง หรือดำเนินการประการอื่น ในเรื่องนั้นหรือไม่ อย่างไร ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว อาจไม่จำเป็นต้องมีการลงมติเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องที่พิจารณาก็ได้ หากกรรมการทั้งหมดเห็นพ้องต้องกัน หรือแม้กรณีที่มีความเห็นแตกต่างกัน แต่ถ้าพอที่จะผ่อนปรนเข้าหากันหรือโน้มน้าวให้เห็นคล้อยตามกันไปจนเกิด “ฉันทามติ” (consensus) ก็ไม่จำเป็นต้องออกเสียงลงคะแนนเพื่อเอาชนะคะคานกัน ดังที่มาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติว่า ถ้าในการพิจารณาเรื่องใดปรากฏว่าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ประธานอาจถามที่ประชุมว่ามีผู้เห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ หากไม่มีผู้เห็นเป็นอย่างอื่น ถือว่าที่ประชุมลงมติเห็นชอบในเรื่องนั้น การหาฉันทามติของที่ประชุมนี้ เป็นหลักทั่วไปที่ยอมรับนับถือกันในระบบกฎหมายของนานาประเทศ^{๑๐๗} และเป็นวิธีที่ช่วยให้กิจการงานของคณะกรรมการสำเร็จลุล่วงไปได้โดยไม่ต้องหักหาญน้ำใจกัน

ส่วนกรณีใดที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องมีการลงมติ หรือเป็นกรณีที่กรรมการมีความเห็นไม่ลงรอยกันและไม่อาจรวมขอมประนีประนอมกันได้ ย่อมต้องมีการลงมติ (voting) ของที่ประชุม ซึ่งโดยปกติกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ มักจะกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำที่มติต้องการไว้ หรือหากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดไว้ กรณีย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดว่า การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก โดยวรรคสองกำหนดว่า กรรมการคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีของบุคคลที่เป็นกรรมการหลายตำแหน่งในคณะกรรมการชุดเดียว จึงมีปัญหาว่า บุคคลดังกล่าวจะมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนอย่างไร สามารถออกเสียงลงคะแนนได้หลายเสียงตามจำนวนตำแหน่งที่เป็นอยู่หรือออกเสียงได้เพียงเสียงเดียว ในปัญหานี้ เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาต่างองค์คณะกันที่วินิจฉัยไปในแนวทางที่แตกต่างกัน

แนวทางที่หนึ่ง วินิจฉัยว่า กรณีคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยในส่วนของกรรมการโดยตำแหน่ง กำหนดให้นายกสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทยและนายกสมาคมสมาพันธ์การศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการด้วย เมื่อนาย ว. เป็นนายกสมาคมทั้งสองสมาคมและมีฐานะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งทั้งสองตำแหน่ง ในการนับคะแนนเสียงของที่ประชุมจึงต้องพิจารณาว่า

^{๑๐๖} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๑๕๓/๒๕๕๙

^{๑๐๗} สำหรับระบบกฎหมายฝรั่งเศส โปรดดู คำพิพากษาศาลแห่งรัฐ C.E., 22 janvier 1960, Fichot, R. p. 50.

นาย ว. ประสงค์เข้าร่วมประชุมในฐานะใด หากเข้าร่วมประชุมในฐานะนายกสมาคมใดสมาคมหนึ่ง ก็ต้องนับคะแนนเสียงเพียงเสียงหนึ่งในการลงคะแนน แต่ถ้าเข้าร่วมประชุมในฐานะนายกสมาคมทั้งสองสมาคม ก็ต้องนับเป็นจำนวนสองเสียงตามจำนวนตำแหน่งที่นาย ว. เข้าร่วมประชุม^{๑๐๘}

แนวทางที่สอง วินิจฉัยว่า กรณีที่นาย อ. เป็นกรรมการอยู่สองตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารศาลปกครอง คือ เป็นทั้งกรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และกรรมการโดยตำแหน่งในฐานะเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง แม้ว่า นาย อ. จะแสดงเจตนาเข้าร่วมประชุมในสองฐานะ แต่ก็มิมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้เพียงหนึ่งเสียงเท่านั้น เพราะตามหลักกฎหมายทั่วไปกำหนดให้สมาชิกคนหนึ่งหรือกรรมการคนหนึ่งหรือผู้พิพากษานายหนึ่งแล้วแต่กรณี มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน เว้นแต่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยไม่ได้พิจารณาจากการดำรงตำแหน่งว่าบุคคลคนนั้นดำรงตำแหน่งกี่ตำแหน่ง และเมื่อเป็นกรณีบุคคลเพียงคนเดียวและปฏิบัติหน้าที่กรรมการในการพิจารณาครั้งนั้นจริงเพียงคนเดียว ดังนั้น นาย อ. จึงมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมกรรมการเพียงตำแหน่งเดียว^{๑๐๙}

จะเห็นได้ว่า ความเห็นตามแนวทางที่หนึ่งนั้นให้ความสำคัญกับ “ตำแหน่ง” หรือ “ฐานะการเป็นกรรมการ” (โดยเฉพาะกรณีนี้ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในฐานะนายกสมาคมสองสมาคม) จึงยอมรับว่าบุคคลที่เป็นกรรมการอยู่สองตำแหน่งหรือเป็นกรรมการอยู่สองฐานะมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้สองเสียงหากประสงค์เช่นนั้น ขณะที่ความเห็นตามแนวทางที่สองเน้นพิจารณาตรง “ตัวบุคคล” เป็นสำคัญว่าเป็นบุคคลคนเดียวกัน ไม่ว่าจะ เป็นกรรมการอยู่ที่ตำแหน่ง ก็นับสิทธิออกเสียงได้เพียงหนึ่งเสียงเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า โดยเหตุผลของเรื่องแล้ว เมื่อการจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลหลายคนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายมาร่วมกันพิจารณาตัดสินใจเรื่องในอำนาจหน้าที่ ดังนั้น ในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจของบุคคลคนหนึ่งผ่านการออกเสียงลงมติในองค์กรคณะกรรมการ จึงควรมีสิทธิออกเสียงได้เพียงเสียงเดียว ไม่ว่าจะ มีฐานะเป็นกรรมการอยู่ที่ตำแหน่งก็ตาม เว้นเสียแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

อนึ่ง ควรตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ด้วยว่า การให้บุคคลคนหนึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการหลายตำแหน่งในคณะกรรมการชุดเดียวกันนั้นเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในกรณีสภาสถาบันในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนว่า แม้กฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะมีได้มีบทบัญญัติที่ห้ามบุคคลดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสภาสถาบันพร้อมกันสองตำแหน่ง แต่เพื่อประโยชน์ในการทำหน้าที่ของกรรมการสภาสถาบันแต่ละประเภทที่จะได้ปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่หลากหลาย บุคคลคนหนึ่งจึงไม่อาจทำหน้าที่เป็นกรรมการหลายตำแหน่งในคณะกรรมการชุดเดียวกันได้ ดังนั้น กรณีที่บุคคลใดเป็นกรรมการอยู่ตำแหน่งหนึ่งแล้ว หากได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการอีกตำแหน่งหนึ่ง ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เดิมเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่^{๑๑๐}

^{๑๐๘} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เรื่องเสรีจที่ ๕๘๕/๒๕๔๓

^{๑๐๙} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) เรื่องเสรีจที่ ๖๖๕/๒๕๖๒

^{๑๑๐} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เรื่องเสรีจที่ ๑๐๐/๒๕๖๓

ในการลงมติของที่ประชุม อาจมีกรรมการบางคนทิ้ง**ดอกเสียง** (abstention) ปัญหาว่าการงดออกเสียงจะมีผลต่อการหามติของที่ประชุมคณะกรรมการอย่างไร นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยวางหลักไว้สรุปได้ว่า โดยทั่วไป หลักการหามติของคณะกรรมการโดยการนับคะแนนเสียงแบ่งออกได้เป็น ๒ แบบ คือ (๑) เสียงข้างมากแบบธรรมดา (Simple Majority) หมายถึงคะแนนเสียงข้างมากของผู้ซึ่งประกอบเป็นองค์ประชุมและได้ออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในเรื่องนั้น *การงดออกเสียงลงคะแนนหรือไม่อยู่ในที่ประชุมไม่ว่าด้วยเหตุใดย่อมไม่ถือว่าเป็นการออกเสียง จึงไม่อาจนับคะแนนเหล่านั้นไปรวมกับการออกเสียงลงคะแนนของฝ่ายที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยได้* และ (๒) เสียงข้างมากแบบเด็ดขาด (Absolute Majority) หมายถึงคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนทั้งหมด ซึ่งอาจกำหนดให้เกินกึ่งหนึ่งหรือมากกว่านั้น เช่น สองในสามหรือสามในสี่ของสมาชิกหรือกรรมการทั้งหมดหรือเท่าที่มีอยู่ ในกรณีนี้การหามติของที่ประชุมจึงต้องให้ได้คะแนนเสียงตามที่กำหนดไว้ ไม่ว่าจะมิผู้ลงคะแนนเสียงเท่าใด มาประชุมเท่าใด หรืองดออกเสียงเท่าใด คะแนนเสียงที่จะถือเป็นมติได้ต้องได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น กรณีการประชุมคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลตามกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เมื่อพบบัญญัติที่เกี่ยวข้องของกฎหมายดังกล่าวกำหนดว่า การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก โดยมีได้กำหนดว่าต้องเป็นเสียงข้างมากของทั้งหมด จึงต้องหมายความว่า เป็นการกำหนดให้ถือเสียงข้างมากแบบธรรมดาที่จะต้องนับคะแนนเสียงแต่เฉพาะกรรมการซึ่งออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าวเท่านั้น ส่วนกรรมการที่งดออกเสียงและกรรมการที่ขาดประชุมย่อมไม่อาจนำมานับเป็นคะแนนเสียงได้^{๑๑๑}

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นนี้เป็นการวินิจฉัยวางหลักเกี่ยวกับผลของการงดออกเสียงไว้อย่างชัดเจน โดยที่ผ่านมายังมี**ข้อถกเถียงในทางวิชาการ**ว่า การงดออกเสียงจะมีผลประการใด จะนับกรรมการที่งดออกเสียงรวมอยู่ในฝ่ายที่เห็นชอบหรือฝ่ายที่ไม่เห็นชอบหรือไม่ต้องนับรวมอยู่ในฝ่ายใดเลย^{๑๑๒} ในทางปฏิบัติ ปัญหาเรื่องผลของการงดออกเสียงจะเกิดขึ้นในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มติของที่ประชุมต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากแบบธรรมดา เพราะกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มติต้องได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาด เช่น สองในสามของกรรมการทั้งหมดหรือเท่าที่มีอยู่ ย่อมต้องนับเฉพาะคะแนนเสียงที่เห็นชอบเท่านั้นว่ามีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ จึงไม่มีประเด็นเกี่ยวกับผลของการงดออกเสียง แต่กรณีที่กฎหมายใช้คะแนนเสียงข้างมากแบบธรรมดา เช่น กำหนดว่า *“ในการลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก”* ดังเช่นกรณีตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อาจมีประเด็นปัญหาต้องพิจารณาว่า การงดออกเสียงมีผลเช่นไร โดยเฉพาะกรณีที่ปรากฏว่ามีกรรมการที่ลงมติเห็นชอบมากกว่ากรรมการที่ลงมติไม่เห็นชอบ แต่หากนับกรรมการที่งดออกเสียงรวมเข้ากับกรรมการที่ลงมติไม่เห็นชอบแล้ว มีจำนวนมากกว่ากรรมการที่ลงมติเห็นชอบ ทั้งนี้ ฝ่ายตำราบางส่วนดูเหมือนจะสนับสนุนให้นับกรรมการที่งดออกเสียงรวมอยู่ในฝ่ายที่ไม่เห็นชอบ โดยมีเหตุผลว่าการงดออกเสียงเป็นการแสดงถึงความประสงค์จะรักษาไว้

^{๑๑๑}ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสรีจที่ ๑๑๗๘/๒๕๕๘

^{๑๑๒}วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครอง”, ใน พนม เอี่ยมประยูร : บรรณาธิการ, **รวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙**, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๑) หน้า ๕๙-๖๐

ซึ่งสภาพการณ์เดิม (*status quo*) เช่นเดียวกับกรรมการที่ไม่เห็นชอบ^{๑๑๓} ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในบางประเทศ เช่น อิตาลี โดยสภาแห่งรัฐอิตาลีได้อธิบายว่า กรรมการที่งดออกเสียง “ไม่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นพวกที่วางเฉย แต่ต้องถือว่าเป็นฝ่ายที่พิจารณาญาติที่เสนอแล้ว ไม่เห็นชอบด้วยกับญัตตินั้น เพราะหากเห็นชอบด้วย ก็ย่อมต้องลงคะแนนเสียงเห็นชอบไปแล้ว”^{๑๑๔} อย่างไรก็ตาม ฝ่ายตำราอีกส่วนหนึ่งเห็นว่า สมาชิกที่งดออกเสียงต้องถือว่าเป็นสมาชิกผู้นั้นไม่ได้ตัดสินใจไปในทางหนึ่งทางใด จึงต้องไม่นับว่าเป็นเสียงข้างมากหรือเสียงข้างน้อยในการลงมติ เช่น กรรมการ ๓ คนลงมติไปทางหนึ่ง กรรมการ ๒ คนลงมติไปอีกทางหนึ่ง ส่วนกรรมการอีก ๒ คนงดออกเสียง การลงคะแนนเสียงของกรรมการ ๓ คน ถือเป็นเสียงข้างมากแล้ว และถือเป็นมติขององค์กร อย่างไรก็ตาม กรณีที่การงดออกเสียงจะทำให้เกิดผลอันประหลาดอย่างยิ่ง ต้องถือว่ามตินั้นเป็นมติที่ไม่มีผลทางกฎหมาย เช่น ในการประชุมที่มีกรรมการมาประชุม ๙ คน ซึ่งครบองค์ประชุม แต่ในการออกเสียงลงมติมีสมาชิกเพียงคนเดียวออกเสียง ขณะที่อีก ๘ คนงดออกเสียง ย่อมต้องถือว่ามตินั้นไม่มีผลทางกฎหมาย^{๑๑๕}

บางกรณีในการลงมติของที่ประชุมอาจมีคะแนนเสียงเท่ากันและไม่ได้ข้อยุติในเรื่องที่พิจารณา มาตรา ๘๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงกำหนดให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็น “เสียงชี้ขาด” (*casting vote*) ปัญหาว่าประธานกรรมการมีหน้าที่ต้องออกเสียงชี้ขาด หรือมีดุลพินิจที่จะออกเสียงชี้ขาดหรืองดออกเสียงชี้ขาดก็ได้ตามที่เห็นสมควร นั้น ในปัญหานี้ สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสได้มีแนวคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานมาช้านานแล้วว่า เมื่อกฎหมายกำหนดให้ประธานกรรมการมีเสียงชี้ขาด ประธานกรรมการย่อมมีหน้าที่ต้องออกเสียงชี้ขาด จะงดออกเสียงชี้ขาดหาได้ไม่ เพราะจะขัดต่อวัตถุประสงค์ของเสียงชี้ขาดที่มีไว้เพื่อหาข้อยุติในการลงมติของคณะกรรมการ^{๑๑๖} สำหรับระบบกฎหมายไทย คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยึดถือหลักเดียวกันว่าประธานกรรมการมีหน้าที่ต้องออกเสียงชี้ขาดตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น กรณีที่กฎหมายในเรื่องใดบัญญัติให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาดถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน แต่ประธานในที่ประชุมมิได้ออกเสียงชี้ขาดในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากัน กลับเสนอให้เลื่อนการพิจารณาเป็นการประชุมครั้งต่อไป ย่อมเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมาย^{๑๑๗} ทั้งนี้ พึงเข้าใจให้ชัดเจนว่า นอกจากเสียงชี้ขาดแล้ว ประธานกรรมการย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนตามปกติในฐานะกรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการด้วย ซึ่งหากปรากฏว่าผลของการลงมติมีคะแนนเสียงเท่ากัน ประธานกรรมการย่อมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

^{๑๑๓} เรื่องเดียวกัน

^{๑๑๔} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐอิตาลี CdS, 21 juin 1985, n°242 อ้างใน BOCKSANG HOLA (G.), *L'inexistence juridique des actes administratifs – Essai de théorie juridique comparée : France, Chili, Espagne, Italie*, (Paris : Mare & Martin, 2013), p. 375.

^{๑๑๕} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้วใน (๖๒), หน้า ๑๑๕

^{๑๑๖} คำพิพากษาสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส C.E., 4 novembre 1949, Joly, R. p. 455.

^{๑๑๗} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) เรื่องเสรีจที่ ๓๐๑/๒๕๖๑ (ความเห็นตามกฎหมายเฉพาะซึ่งนำหลักการมาใช้กับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้)

กรณีที่มีมติในเรื่องใดไม่มีคะแนนเสียงตามที่กฎหมายกำหนด มติที่มีขึ้นในเรื่องนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากองค์กรฝ่ายปกครองอาศัยมตินั้นไปออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองที่ทำขึ้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย^{๑๘}

คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองในบางเรื่องอาจมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ในกรณีเช่นนี้ เมื่อคณะกรรมการได้มีมติอย่างใดแล้ว ย่อมต้องทำเป็นคำวินิจฉัยซึ่งมีลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยเรื่องนั้น ตามที่กำหนดในมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้อธิบายถึงเหตุผลของการให้กรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทลงชื่อในคำวินิจฉัยและข้อแตกต่างระหว่างการลงชื่อในคำวินิจฉัยกับการลงชื่อในเอกสารเข้าร่วมการประชุม สรุปได้ว่า การให้กรรมการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยมีวัตถุประสงค์ให้กรรมการที่วินิจฉัยเรื่องต้องรับผิดชอบต่อคำวินิจฉัยที่ตนได้ลงลายมือชื่อ เพราะจะปรากฏชื่อของกรรมการในคำวินิจฉัยที่จะเปิดเผยต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อไป กรรมการจึงต้องพิจารณาเรื่องอย่างละเอียดรอบคอบ ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งของคู่กรณีและของผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะทำให้คำวินิจฉัยได้มาตรฐานและเป็นธรรม ทั้งยังเป็นกระบวนการตรวจสอบครั้งสุดท้ายว่า คำวินิจฉัยนั้นเป็นไปตามที่กรรมการได้ร่วมพิจารณาหรือไม่ ส่วนการลงลายมือชื่อในเอกสารเข้าร่วมประชุมมีวัตถุประสงค์แตกต่างออกไป เพราะจัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในเรื่องขององค์ประชุมและการจ่ายเบี้ยประชุม คำพาหนะเดินทาง หรือค่าตอบแทนอื่น ดังนั้น การที่คณะกรรมการมีมติให้ใช้ลายมือชื่อของกรรมการทุกคนที่ได้ลงชื่อไว้ในเอกสารการเข้าร่วมประชุมเป็นการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยเพื่อความสะดวกรวดเร็ว จึงขัดต่อหลักการการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัย^{๑๙} ทั้งนี้ คำวินิจฉัยที่ไม่มีลายมือชื่อของกรรมการย่อมเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่สมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม การที่คณะกรรมการจะดำเนินการให้มีการลงลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยเรื่องในคำวินิจฉัยเพื่อให้สมบูรณ์ตามกฎหมายกำหนดต่อไปได้^{๒๐}

เมื่อคณะกรรมการได้ประชุมพิจารณาเรื่องและมีมติเสร็จสิ้นแล้ว ย่อมต้องมีการจัดทำรายงานการประชุมตามที่กำหนดในมาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งแม้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายจะมีได้กำหนดรายละเอียดของรายงานการประชุมไว้ว่าต้องมีเนื้อหาสาระอย่างไร แต่โดยเหตุผลของเรื่องแล้ว อย่างน้อยที่สุด รายงานการประชุมจะต้องระบุชื่อและตำแหน่งของบุคคลที่เข้าร่วมประชุม เรื่องที่พิจารณาในที่ประชุม และมติของที่ประชุม โดยกรณีที่กรรมการคนใดมีความเห็นแย้ง ก็ต้องบันทึกความเห็นแย้งพร้อมเหตุผลไว้ในรายงานการประชุมด้วย หรือถ้ากรรมการฝ่ายข้างน้อยเสนอความเห็นแย้งเป็นหนังสือ ก็ต้องบันทึกความเห็นแย้งนั้นไว้ด้วย ตามที่กำหนดในมาตรา ๘๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ รายงานการประชุมที่ดี บันทึกความเห็นแย้งก็ดี ย่อมเป็นเอกสารที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ทั้งในแง่การแสดงความคิดเห็นในประเด็นทางวิชาการของกรรมการที่มีความเห็นแย้งและการใช้เป็นพยานหลักฐานในกรณีที่มีการลงมติของคณะกรรมการมีปัญหาข้อโต้แย้งหรือทำให้เกิดข้อพิพาทที่นำไปสู่การฟ้องร้องคดีในชั้นศาล

^{๑๘} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๗๐/๒๕๕๑

^{๑๙} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๙๑๓/๒๕๕๘

^{๒๐} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๙๑๓/๒๕๕๘ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เรื่องเสร็จที่ ๒๐๘๖/๒๕๕๘

(๖) กรรมการที่ทำการพิจารณาทางปกครองต้องมีความเป็นกลาง

ความเป็นกลางเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หลักดังกล่าวเรียกร้องให้บุคคลที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาและปราศจากอคติหรือความลำเอียงต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาทางปกครอง หลักความเป็นกลางผูกพันองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งหลายทั้งปวง ไม่ว่าจะองค์กรเดี่ยวหรือองค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้นำหลักความเป็นกลางซึ่งมีฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร โดยกำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองหากมีเหตุที่อาจทำให้ขาดความเป็นกลาง เหตุดังกล่าวมีทั้งเหตุตามที่กำหนดในมาตรา ๑๓ ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีในทางใดทางหนึ่งอันอาจทำให้พิจารณาเอนเอียงไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่คู่กรณี และเหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ เช่น เจ้าหน้าที่มีประโยชน์ได้เสียกับคู่กรณี มีเหตุโกรธเคืองกับคู่กรณี หรือเคยพิจารณาเรื่องเดียวกันมาก่อนจนอาจมีความเห็นโน้มเอียงไปในทางที่ปกป้องความเห็นเดิมของตน^{๑๒๑}

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดวิธีปฏิบัติสำหรับกรณีที่มีการพิจารณาในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีเหตุอันอาจทำให้ขาดความเป็นกลางไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกรณีของเจ้าหน้าที่องค์กรเดี่ยว สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่องค์กรเดี่ยว มีวิธีปฏิบัติตามมาตรา ๑๔ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เป็นผู้พิจารณาและสั่งการว่าจะให้เจ้าหน้าที่นั้นทำการพิจารณาทางปกครองต่อไปหรือให้เจ้าหน้าที่อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน ส่วนกรณีกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง มีวิธีปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องมีการประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่าจะให้กรรมการที่มีเหตุอันอาจทำให้ขาดความเป็นกลางพิจารณาเรื่องต่อไปหรือไม่

สำหรับกรณีที่กรรมการผู้ใดมีเหตุต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ หากกรรมการผู้นั้นเห็นเอง ก็ต้องแจ้งให้ประธานกรรมการทราบ หรือหากคู่กรณีเห็นว่ากรรมการผู้ใดมีเหตุดังกล่าว ก็สามารถยื่นคำคัดค้านต่อประธานกรรมการได้ โดยในทั้งสองกรณี เมื่อประธานกรรมการทราบเรื่องแล้ว ก็ต้องเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและมีมติว่ากรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาต่อไปได้หรือไม่ (มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง) ส่วนกรณีที่กรรมการผู้ใดเห็นว่าตนมีเหตุอื่นที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ ไม่ว่าจะกรรมการผู้นั้นจะเห็นเอง หรือคู่กรณีคัดค้านและกรรมการผู้นั้นเห็นด้วยกับคำคัดค้าน กรรมการผู้นั้นต้องหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งประธานกรรมการทราบ (มาตรา ๑๖ วรรคสอง (๑)) แต่หากกรรมการผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คู่กรณีคัดค้าน กรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาต่อไปก็ได้ แต่ต้องแจ้งประธานกรรมการทราบ (มาตรา ๑๖ วรรคสอง (๒)) และทั้งสองกรณี เมื่อประธานกรรมการ

^{๑๒๑}สำหรับบทวิเคราะห์ในประเด็นว่ากรณีอย่างใดที่จะถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องซ้ำขาดความเป็นกลาง โปรดดู ศุภวัฒน์ สิงห์สุวษ์, “ปัญหาความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนร่วมพิจารณาทางปกครองในหลายขั้นตอน”, www.krisdika.go.th (กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐)

ทราบเรื่องแล้ว ต้องเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและมีมติโดยไม่ชักช้าว่ากรรมการผู้นั้น จะทำการพิจารณาต่อไปได้หรือไม่ (มาตรา ๑๖ วรรคสอง (๓))

ในการประชุมของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่าจะให้กรรมการผู้มีเหตุที่อาจ ทำให้ไม่เป็นกลางทำการพิจารณาต่อไปหรือไม่ นั้น คณะกรรมการจะต้องให้กรรมการผู้ถูกคัดค้าน ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามก่อน แล้วออกจากที่ประชุมไป (มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง) โดยใน ระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วย กรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน (มาตรา ๑๕ วรรคสอง) หากที่ประชุมคณะกรรมการมีมติให้กรรมการ ผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน กรรมการผู้ถูกคัดค้านย่อมปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ โดยการลงมติดังกล่าวจะต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด (มาตรา ๑๕ วรรคสาม) ทั้งนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นอธิบายเกี่ยวกับจำนวนคะแนนเสียงในการลงมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปว่า คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า “สองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน” นั้น หมายถึง สองในสามของ กรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านที่มาประชุม เพราะหากตีความว่า หมายถึง กรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านทั้งหมด อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ กล่าวคือ หากมีกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านมาประชุมไม่ถึงสอง ในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านทั้งหมดแล้ว แม้จะครบองค์ประชุมตามมาตรา ๗๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดให้การประชุมของคณะกรรมการต้องมี กรรมการมาประชุมอย่างน้อยก็หนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุมก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถมีมติเกี่ยวกับการ ให้กรรมการที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้^{๑๒๒}

ในกรณีที่ปรากฏว่าคณะกรรมการไม่ได้ประชุมเพื่อลงมติเกี่ยวกับกรรมการที่มี ส่วนได้เสียตามที่กฎหมายกำหนด แต่กลับปล่อยให้กรรมการผู้นั้นเข้าร่วมประชุม มติในการประชุม ที่กรรมการผู้นั้นเข้าร่วมประชุมย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีที่คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมประจำจังหวัดได้พิจารณากรณีพิพาทการบอกเลิกการเช่าที่ดินเพื่อทำนาระหว่าง นาย ป. ผู้ให้เช่า และนาย ช. ผู้เช่า โดยนาย ส. บุตรของนาย ป. ผู้ให้เช่า เป็นกรรมการอยู่ด้วย จึงเป็นผู้มีส่วน ได้เสียในเรื่องที่พิจารณาตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ ไม่ปรากฏว่าประธานกรรมการฯ ได้เรียกประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ของนาย ส. และไม่ปรากฏว่า ที่ประชุมได้มีมติให้นาย ส. ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่นาย ส. ได้เข้าร่วมประชุม คณะกรรมการฯ และที่ประชุมมีมติว่าการบอกเลิกการเช่าที่ดินของ นาย ป. ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว จึงเป็นการพิจารณาโดยกรรมการที่มีส่วนได้เสียร่วมด้วย แม้มติดังกล่าวจะเป็นเอกฉันท์ แต่การที่นาย ส. เข้าร่วมประชุมด้วย ก็อาจทำให้กรรมการอื่นเกรงใจไม่กล้าอภิปรายแสดงความคิดเห็น เกิดความลำเอียง และกระบวนการพิจารณาบิดเบือนได้ มติคณะกรรมการฯ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๑๒๓} ในทำนองเดียวกัน กรณีที่สภามหาวิทยาลัยราชภัฏแห่งหนึ่งมีมติแต่งตั้ง นาย จ. เป็นคณบดีคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม โดยในการประชุมสภามหาวิทยาลัยฯ เพื่อพิจารณาเลือกบุคคลที่สมควรแต่งตั้งเป็นคณบดี คู่สมรสของ นาย จ. ผู้ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้เข้าร่วมประชุมและลงมติด้วย โดย

^{๑๒๒} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ ๒๕๘/๒๕๔๗

^{๑๒๓} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๒๙/๒๕๔๗

ที่ประชุมได้อภิปรายและให้ความเห็นในประเด็นการเข้าร่วมพิจารณาของคู่สมรสของนาย จ. แต่ไม่ได้ลงมติแต่อย่างใด เพียงแต่ประธานสภามหาวิทยาลัยฯ ได้สรุปความเห็นจากที่ประชุมให้คู่สมรสของนาย จ. เข้าประชุมและลงมติได้ ซึ่งผลการลงคะแนนเสียงของสภามหาวิทยาลัยฯ ปรากฏว่า นาย จ. ได้ ๙ คะแนน ขณะที่นาย ว. ผู้ได้คะแนนอันดับสองได้ ๘ คะแนน คะแนนเสียงของคู่สมรสของนาย จ. จึงมีผลต่อมติสภามหาวิทยาลัยฯ กรณีจึงถือว่ามีได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพราะข้อสรุปของประธานสภามหาวิทยาลัยฯ ไม่มีผลให้การเข้าประชุมและลงมติที่เป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ความเป็นกลางเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายได้ มติสภามหาวิทยาลัยฯ ที่แต่งตั้งนาย จ. เป็นคณบดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๑๒๔}

ทั้งนี้ แม้ว่าคู่กรณีจะมีได้คัดค้านกรรมการที่มีส่วนได้เสีย ประธานกรรมการก็ต้องเรียกประชุมเพื่อพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หากมิได้ดำเนินการ การพิจารณาของคณะกรรมการย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีการประชุมคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมฯ ซึ่งพิจารณาข้อร้องเรียนของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคแล้วมีมติว่าคดีมีมูล โดยคณะอนุกรรมการฯ ประกอบด้วยอนุกรรมการสามคน ซึ่งรวมถึงนายแพทย์ ช. และในการประชุมคณะกรรมการแพทยสภาในครั้งที่พิจารณาว่าคดีมีมูลและพิจารณาลงโทษผู้ถูกร้องเรียน ปรากฏว่านายแพทย์ ช. เข้าร่วมประชุมด้วยเมื่อมูลนิธิของการสั่งลงโทษผู้ถูกร้องเรียนเกิดจากการร้องเรียนของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ซึ่งมีนายแพทย์ ช. ดำรงตำแหน่งกรรมการมูลนิธิฯ อันถือเป็น “คู่กรณีโดยตรง” ตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อีกทั้งนายแพทย์ ช. เคยแสดงความเห็นต่อสาธารณชนในลักษณะพาดพิงและเป็นปรปักษ์ต่อผู้ถูกร้องเรียนมาก่อน แม้ว่านายแพทย์ ช. จะมีได้ออกความเห็นและมีได้ร่วมลงคะแนนเสียงในการประชุมพิจารณาโทษ และคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะมีได้คัดค้านเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ประธานกรรมการก็ต้องเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อคณะอนุกรรมการฯ และแพทยสภามีได้ดำเนินการตามที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนด การพิจารณาทางปกครองของคณะอนุกรรมการฯ และแพทยสภาที่มีนายแพทย์ ช. เข้าร่วมประชุมด้วย จึงถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง การออกคำสั่งโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสภาพร้ายแรงจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกเพิกถอนได้^{๑๒๕}

ในบางกรณี คู่กรณีอาจคัดค้านกรรมการทุกคนหรือคัดค้านกรรมการหลายคนจนกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านมีจำนวนเหลืออยู่ไม่พอที่จะเป็นองค์ประชุม ในกรณีเช่นว่านี้ ย่อมมีปัญหาว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป ในปัญหานี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยให้ความเห็นไว้ว่า คณะกรรมการย่อมไม่อาจประชุมเพื่อพิจารณาและมีมติเกี่ยวกับกรรมการผู้ถูกคัดค้านได้ตามมาตรา ๑๕ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ มาปรับใช้โดยอนุโลม โดยคณะกรรมการต้องแจ้งให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคำคัดค้านและมีคำสั่งต่อไป หากผู้แต่งตั้งคณะกรรมการเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลเพียงพอ ก็ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ แต่หากเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลไม่เพียงพอ ก็ต้องสั่งยกคำคัดค้าน เช่น กรณีข้าราชการที่เข้ารับการประเมินผลงานเพื่อแต่งตั้งให้ดำรง

^{๑๒๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.บ.๘๖/๒๕๖๑

^{๑๒๕} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๖๗-๒๖๙/๒๕๕๓

ตำแหน่งที่สูงขึ้นคัดค้านคณะกรรมการประเมินผลงานทั้งคณะ^{๑๒๖} หรือกรณีผู้สมัครเข้ารับการสรรหา เป็นอธิการบดีคัดค้านการทำหน้าที่ของกรรมการสรรหาหลายคนโดยอาศัยเหตุเดียวกัน และมีผลทำให้ กรรมการสรรหาที่ไม่ถูกคัดค้านมีจำนวนเหลืออยู่ไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์ประชุม^{๑๒๗}

ทั้งนี้ ในบางกรณีแม้กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง อาจจะมีเหตุที่ทำให้ไม่เป็นกลาง แต่ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ มิฉะนั้น จะเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่ อื่นที่สามารถปฏิบัติหน้าที่แทนกรรมการผู้นั้นได้ กรรมการผู้นั้นก็สามารถดำเนินการพิจารณาต่อไป จนเสร็จสิ้นได้ตามที่มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติยกเว้นไว้ อย่างไรก็ดี คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นเน้นย้ำว่า การใช้บทบัญญัติ มาตรานี้ จะต้องเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงพิสูจน์ได้ชัดเจนว่าเข้าช้อยกเว้นที่กำหนดไว้ และไม่มีผลต่อ ความเที่ยงธรรมในการพิจารณาทางปกครองในกรณีนั้นด้วย^{๑๒๘} อันแสดงให้เห็นว่า การใช้ช้อยกเว้น ดังกล่าวจะต้องกระทำโดยเคร่งครัด ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ที่ผ่านมาในกรณีที่มีการฟ้องคดีพิพาทต่อศาล ปกครองและหน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าการให้กรรมการซึ่งมีส่วนได้เสียปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนั้น เข้าช้อยกเว้นตามมาตรา ๑๘ ศาลปกครองสูงสุดก็มักจะวินิจฉัยว่าฟังไม่ขึ้น เพราะตามข้อเท็จจริง แห่งกรณี มีเจ้าหน้าที่อื่นที่สามารถทำหน้าที่แทนกรรมการซึ่งมีส่วนได้เสียนั้นได้ และมีใช้กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนถึงขนาดที่ปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคล โดยไม่มีทางแก้ไขได้^{๑๒๙} อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีที่เข้าช้อยกเว้นตามมาตรา ๑๘ และกรรมการใน คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีเหตุที่ทำให้อาจขาดความเป็นกลางสามารถทำการ พิจารณาต่อไปจนแล้วเสร็จได้ เช่น กรณีที่บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาคณบดี คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ให้เป็นผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งคณบดีฯ ได้ฟ้องสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และกรรมการสภามหาวิทยาลัยฯ ต่อศาลปกครองและยื่นคำร้องต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ตรวจสอบการทำหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยฯ บางราย เมื่อการ พิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งคณบดีเป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘ และไม่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติ หน้าที่แทนได้ และผู้กำกับดูแลสภามหาวิทยาลัยฯ ก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่แทนได้ สภามหาวิทยาลัยฯ จึงยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งคณบดีฯ ตาม รายงานผลการสรรหาต่อไป ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ^{๑๓๐}

^{๑๒๖} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๗๒๗/๒๕๕๔

^{๑๒๗} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๐๙๗/๒๕๖๐

^{๑๒๘} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๖๓๑/๒๕๕๐

^{๑๒๙} สำหรับตัวอย่าง โปรดดู คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๕๕-๒๔๖/๒๕๕๒, อ.๑๒๑/๒๕๕๔, อ.๖๐๐/๒๕๕๔, อ.๑๒๐๙/๒๕๕๕ และ พ.๓๔/๒๕๖๐

^{๑๓๐} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๕๖๓

ส่งท้าย

การดำเนินงานขององค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการมีหลักและวิธีปฏิบัติที่ยุ่งยากกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครององค์กรเดียวเป็นอันมาก บรรดาเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการต่าง ๆ จึงสมควรมีความรู้ความเข้าใจในหลักที่สำคัญในการดำเนินงานของคณะกรรมการ และใส่ใจใช้ความระมัดระวังปฏิบัติให้ถูกต้อง ปัจจุบันหลักทั่วไปส่วนใหญ่ได้รับการบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็น “กฎหมายทั่วไป” อย่างไรก็ตาม หลักอีกส่วนหนึ่งยังไม่มี การบัญญัติเป็นตัวบทกฎหมาย แต่เป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยขององค์กรทางกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะไม่ทราบแนวคำวินิจฉัยหรือมีปัญหาตีความขอบเขตของหลักการตามคำวินิจฉัย หรือบางกรณีก็มีคำวินิจฉัยอยู่หลายแนวทางในประเด็นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้เสนอความเห็นว่าการนำหลักการตามแนวคำวินิจฉัยที่ยึดถือเป็นบรรทัดฐานได้มาบัญญัติเป็นตัวบทกฎหมายให้ชัดเจนและเป็นที่ยุติ อันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และการตรวจสอบขององค์กรตุลาการ^{๑๓๑} ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เคยมีข้อสังเกตในทำนองเดียวกันในประเด็นการออกเสียงลงคะแนนของบุคคลที่เป็นกรรมการหลายตำแหน่งในคณะกรรมการชุดเดียว โดยเสนอให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ^{๑๓๒} ในโอกาสต่อไปที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บทบัญญัติเกี่ยวกับหลักในการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งต้องมีการพัฒนาให้สมบูรณ์

^{๑๓๑} กมลชัย รัตนสกวาวงศ์, การบรรยายพิเศษ เรื่อง “ปัญหาของระบบคณะกรรมการตามกฎหมาย”, การสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ณ โรงแรม เดอะเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพฯ วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๐

ชมคลิปวิดีโอการบรรยายได้ที่ <https://www.facebook.com/thailawreform/videos/1563549810376675/>

^{๑๓๒} ข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) ในเรื่องเสร็จที่ ๖๖๕/๒๕๖๒