



กองหลักนิติบัญญัติ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คลั่งก่อกวนที่ใช้ระบบคณะกรรมการ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนที่ ๑ แนวความคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ

ในอดีตที่ผ่านมาจะพบว่าการจัดองค์กรทางปกครองของประเทศไทยจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และอยู่ในการควบคุมดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี โดยมักมอบให้เป็นความรับผิดชอบของบุคคลคนเดียว (Individual responsibility) ผู้รับผิดชอบคนเดียวดังกล่าวจึงมีอำนาจในการตัดสินใจและรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจนั้นในลักษณะของการเป็น “เจ้าภาพ” ซึ่งมีข้อดีคือ ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการเร่งรัด ติดตาม ตลอดจนประเมินผลสัมฤทธิ์ของงาน และช่วยให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานด้วย อย่างไรก็ตาม การจัดองค์กรทางปกครองโดยมอบให้เป็นความรับผิดชอบของบุคคลคนเดียวเป็นการเสี่ยงต่อการใช้ดุลพินิจโดยไม่รอบคอบ และเสี่ยงต่อการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน เนื่องจากไม่มีการคานอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ประกอบกับงานบางอย่างจำเป็นต้องได้รับข้อมูลหรือความรู้หลายด้านหรือต้องการให้เกิดการประสานงาน หรือความเป็นเอกภาพของหน่วยงานหลายหน่วยงาน รวมทั้งไม่มีตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย จึงเริ่มมีการใช้การบริหารงานโดยระบบคณะกรรมการขึ้น โดยมอบความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายการดำเนินการหรือการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ให้แก่ “คณะกรรมการ” ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่ม (Collective body) แทนที่จะมอบให้เป็นหน้าที่ของบุคคลคนเดียว และลดระดับความรับผิดชอบของบุคคลผู้ได้รับมอบหมายเหลือเพียงการดำเนินการตามมติของคณะกรรมการเท่านั้น โดยรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะกรรมการค่อนข้างจะเป็นที่นิยมในประเทศกลุ่มแองโกลแซกซอนเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจไว้ในมือของบุคคลเดียว^๑

^๑ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, คณะกรรมการ : การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๒ เมษายน ๒๕๒๖, หน้า ๖๓.



ในส่วนที่หนึ่งนี้จึงเป็นการสรุปเกี่ยวกับความมุ่งประสงค์ของการใช้ระบบคณะกรรมการตามที่มีการใช้ในระบบกฎหมายต่าง ๆ โดยนำข้อคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ ที่เคยศึกษาปัญหาของคณะกรรมการไว้แล้วซึ่งระบบคณะกรรมการนั้นก็ทั้งข้อดีและข้อเสียเพื่อให้เห็นสภาพปัญหาและในที่สุดก็ต้องมีการกำหนดเป็นหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ และกำหนดเป็นหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางในการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายต่อไป

๑. ความหมายและวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ

๑.๑ ความหมายของคณะกรรมการ

คณะกรรมการ คือ กลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ดำเนินการด้านบริหารหรือกระทำการบางอย่างโดยมีเป้าหมายร่วมกัน มีความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่ง มีความเป็นอิสระในการแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกรรมการด้วยกัน รวมทั้งต่างมีอิทธิพลซึ่งกันและกันเพื่อไปสู่เป้าหมายเดียวกัน โดยสมาชิกในคณะกรรมการมักจะถูกกำหนดให้การทำงานในรูปคณะกรรมการเป็นพิเศษจากการทำงานตามปกติ ซึ่งในทางการบริหารนั้นเราถือว่าคณะกรรมการเป็นการกระทำของกลุ่มและถือว่าคณะกรรมการเป็นกลุ่มก่อให้เกิดการรวมพลัง (synergy) ผลรวมของงานที่เกิดขึ้นจากการทำงานเป็นกลุ่มย่อมมีมากกว่าผลรวมของงานที่เกิดจากต่างคนต่างทำ คณะกรรมการเป็นกลุ่มที่เกิดจากการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ มีอำนาจหน้าที่หรือภาระที่ได้รับมอบหมายอย่างชัดเจน อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการถาวร (standing committee) หรือคณะกรรมการเฉพาะกิจ (temporary committee) ก็ได้^๑

คณะกรรมการอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น Board, Commission, Task Force หรือ Team Work

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการ

การกำหนดให้มีคณะกรรมการนั้น อาจเป็นไปด้วยความมุ่งหมายหลายประการ เช่น

- ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการบริหารจัดการ
- ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการตัดสินใจ
- ให้คณะกรรมการทำหน้าที่แต่เฉพาะศึกษารายละเอียดโดยไม่มีอำนาจที่จะตัดสินใจ
- ให้คณะกรรมการให้คำแนะนำแก่ผู้จัดการหรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้จัดการหรือผู้บังคับบัญชาจะตัดสินใจตามที่เสนอหรือไม่ก็ได้
- ให้คณะกรรมการรับข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีอำนาจที่จะให้คำแนะนำหรือตัดสินใจในทางธุรกิจหรือการปฏิบัติราชการ

^๑สำนักหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ, กันยายน ๒๕๕๔ หน้า ๒ - ๑๐.



๒. ประเภทของคณะกรรมการ

๒.๑ การแบ่งประเภทของคณะกรรมการโดยพิจารณาตามหลักการจัดองค์กรและการบริหาร อาจแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภท^๓ คือ

๒.๑.๑ คณะกรรมการนโยบาย

คณะกรรมการนโยบายเป็นคณะกรรมการที่อยู่ในระดับสูงที่สุดในองค์กร เนื่องจากเป็นผู้วางนโยบายหลักให้แก่องค์กรนั้น ๆ รับผิดชอบต่อปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าว ฉะนั้น คุณสมบัติของกรรมการจึงต้องอยู่ในระดับสูง เช่น เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถกว้างขวางในการกำหนดนโยบายในเรื่องนั้น ๆ และเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายที่กำหนดไว้ดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งมักกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ หรือผู้ที่มีประสบการณ์อื่นใดเป็นพิเศษ เป็นกรรมการ มิใช่บุคคลในระดับผู้แทนหน่วยงานเท่านั้น สำหรับคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายนั้นอาจแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติและคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายในระดับองค์กรฝ่ายปกครอง

คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติตามที่ปรากฏในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมักมิใช่เป็นองค์กรตัดสินใจในเรื่องนโยบายโดยตรง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณา กำหนดนโยบายที่เหมาะสมเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจ ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของรัฐนั้นเป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรี

๒.๑.๒ คณะกรรมการที่ปรึกษา

คณะกรรมการที่ปรึกษามีระดับความสำคัญในองค์กรในระดับสูงอีกประการหนึ่ง คือเป็นผู้ที่ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ หรือความเห็นใด ๆ ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจในองค์กร ฉะนั้น คุณสมบัติที่สำคัญก็ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดี เช่น นอกจากจะมีกรรมการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้วก็มักจะต้องมี “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” อีกจำนวนหนึ่งเพื่อร่วมให้ความรู้ในเรื่องนั้น

คณะกรรมการที่ปรึกษาในทางปกครองมี ๒ ระดับ คือ

ประเภทที่หนึ่ง เป็นทั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาและผู้ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองด้วย คือ ในเรื่องสำคัญ ๆ ผู้ปฏิบัติการจะต้องขอความเห็นชอบหรือจะต้องปรึกษากับคณะกรรมการด้วย คณะกรรมการประเภทนี้มีจำนวนมากกระจายไปในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ

ประเภทที่สอง เป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาเท่านั้น ผู้ปฏิบัติการจะปรึกษาหรือไม่ก็ได้แล้วแต่ดุลพินิจ

๒.๑.๓ คณะกรรมการบริหาร

นอกจากคณะกรรมการทั้ง ๒ ประเภทที่กล่าวมาข้างต้นที่จัดอยู่ในระดับสำคัญในหน่วยงานแล้ว ยังมีคณะกรรมการอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ คณะกรรมการบริหารซึ่งจัดเป็นองค์กร

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



ในระดับสำคัญของหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจดำเนินการ คุณสมบัติของกรรมการจึงมีความสำคัญ เพราะมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายในองค์กรโดยตรง คณะกรรมการประเภทนี้พบน้อยมาก ในด้านการปกครอง แต่มักจะใช้ในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเงินประเภทกองทุนต่าง ๆ องค์กรควบคุม การประกอบวิชาชีพอิสระ และสภาการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เนื่องจากองค์กรจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้บริหารงานให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น

๒.๑.๔ คณะกรรมการปฏิบัติ

คณะกรรมการประเภทนี้เป็นองค์กรในระดับล่างที่จะเป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ โดยหลักแล้ว คุณสมบัติของกรรมการจึงอาจไม่ต้องอยู่ในระดับสูง ดังเช่นคณะกรรมการนโยบายหรือ คณะกรรมการที่ปรึกษา แต่ถ้าหากคณะกรรมการเหล่านี้ทำหน้าที่ปะปนกับหน้าที่ในสามลักษณะข้างต้น คุณสมบัติของคณะกรรมการก็ต้องเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงเป็นพิเศษตามลักษณะหน้าที่ดังกล่าวด้วย

๒.๒ การแบ่งประเภทของคณะกรรมการโดยพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครอง

เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว ในคณะกรรมการแต่ละประเภท กฎหมายอาจกำหนดให้มี ภาระหน้าที่หลายอย่างก็ได้ เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษา มิได้หมายความว่า จะมีภาระหน้าที่เฉพาะ การให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแต่เพียงอย่างเดียว แต่คณะกรรมการที่ปรึกษาอาจมีภาระหน้าที่ ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และมีภาระหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะพร้อมกันด้วย ดังนั้น หากพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองแล้ว อาจแบ่งประเภทของ “คณะกรรมการ” ออกได้ ๒ ประเภท คือ

๒.๒.๑ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป ซึ่งอาจคำนึงได้ตามหลักการ จัดองค์กรและการบริหารโดยทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินงานในทางปกครอง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับลักษณะว่าเป็นคณะกรรมการระดับใดขององค์กร

๒.๒.๒ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งหน้าที่ในการวินิจฉัย ชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองนั้นเป็นหน้าที่ที่มีลักษณะพิเศษว่าการดำเนินงานทางปกครองโดยทั่วไป เนื่องจากต้องเป็นผู้ที่ประสานประโยชน์โดยส่วนรวมของรัฐและประโยชน์โดยส่วนตัวของเอกชน คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองอาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

(๑) คณะกรรมการประเภท Tribunal ซึ่งได้แก่คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการ วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะเรื่อง โดยมีกระบวนการพิจารณาโดยแน่นอน คุณสมบัติที่สำคัญของ กรรมการในคณะกรรมการประเภทนี้ คือ จะต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) ตามสาระของข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองแต่งตั้งกรรมการ ได้ตามความเหมาะสม ส่วนใหญ่มักเรียกชื่อเป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายต่าง ๆ

(๒) คณะกรรมการประเภทที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทาง ปกครองโดยทั่วไป ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณา สำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย



๓. องค์ประกอบของคณะกรรมการ

๓.๑ ประธานกรรมการ ผู้ที่อาจกำหนดให้เป็นประธานกรรมการได้มี ๓ ประเภท คือ

๓.๑.๑ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี (หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย) หรือรัฐมนตรีเป็นประธาน

๓.๑.๒ ข้าราชการประจำ ได้แก่ ปลัดกระทรวงเป็นประธาน (หรือถ้ากฎหมายบางระดับ เห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีเหมาะสมที่จะเป็นประธานกรรมการก็กำหนดได้ เช่น พระราชบัญญัติ การขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการ การขุดดินและถมดิน” ประกอบด้วยอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นประธานกรรมการ)

๓.๑.๓ ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้แก่บุคคลซึ่งนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เช่น มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้มีคณะกรรมการนโยบายกองทุน สนับสนุนการวิจัย โดยผู้เป็นประธานกรรมการได้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์สูง ด้านการวิจัยซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

๓.๒ กรรมการโดยตำแหน่ง การที่กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจาก ส่วนราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการประสานนโยบายของทางราชการเข้ากับการทำงานหรือ การตัดสินใจของคณะกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งจึงทำหน้าที่เป็นผู้สื่อสารนโยบายของทางราชการด้วย

๓.๓ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (หรือในบางพระราชบัญญัติจะกำหนดให้มีกรรมการที่เป็นผู้แทน มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกเป็นกรรมการด้วย)

๓.๔ เลขานุการ โดยปกติทั่วไปแล้วกฎหมายจะกำหนดให้เลขานุการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ด้วย แต่บางพระราชบัญญัติก็อาจกำหนดให้ทำหน้าที่เป็นเพียงเลขานุการโดยไม่เป็นกรรมการด้วยก็มี

อย่างไรก็ตาม ไม่แน่ว่าพอว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการจะต้องกำหนดให้มี ๔ ส่วน ข้างต้นเสมอไป เช่น

พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒ (แก้ไขโดย พ.ร.บ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕)

มาตรา ๒๐ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรประกอบด้วย ประธาน กรรมการ และกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งมีจำนวนรวมกันเจ็ดคน โดยให้แต่งตั้งจากบุคคล ในคณะกรรมการจำนวนสามคนซึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้แทนเกษตรกรจำนวนสองคน และผู้ทรง คุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญมีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทางสาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาการบริหาร การเงินหรือการธนาคาร และสาขาเกษตรศาสตร์สาขาละหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการและรองประธาน กรรมการ

ให้นำมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการ บริหารด้วยโดยอนุโลม



๔. ข้อดีของระบบคณะกรรมการ

๔.๑ เป็นการคานอำนาจในกรณีที่เห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่มีประโยชน์ได้เสียสูงหรือจะมีผลกระทบต่อประชาชนซึ่งไม่ควรให้ผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องนั้นแต่เพียงผู้เดียว แต่ต้องการให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากหลาย ๆ ฝ่าย เนื่องจากการตัดสินใจของคน ๆ เดียวมีแนวโน้มของการใช้อำนาจที่เป็นเผด็จการ

๔.๒ เป็นการระดมความรู้ความสามารถในกรณีที่เห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้หลากหลาย มีลักษณะสหวิทยาการ (Inter-disciplinary) ซึ่งไม่สามารถจะหาได้จากบุคคลคนเดียว ทำให้ได้ทางเลือกในการตัดสินใจมากกว่า เพราะมีความหลากหลายของข้อมูล โดยเฉพาะคณะกรรมการที่มาจากหลายอาชีพและความเชี่ยวชาญหลายสาขา และให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective responsibility)

๔.๓ เป็นการถ่ายทอดข่าวสาร เพื่อทุกฝ่ายที่มีกิจกรรมร่วมกันสามารถที่จะเรียนรู้ในขณะเดียวกันได้ ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นวิธีการหนึ่งของการสื่อสารในองค์กรก็ได้

๔.๔ เป็นการประสานงานเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและก่อให้เกิดความรวดเร็วในการทำงาน ในกรณีที่เห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายจำเป็นต้องสร้างกลไกในการประสานงานเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและรวดเร็วในการทำงาน

๔.๕ ต้องการให้ตัวแทนจากผู้มีส่วนได้เสียอยู่ในการพิจารณาปัญหา ทำให้การตัดสินใจจากกลุ่มมีความเป็นกลางมากขึ้นโดยผ่านทางตัวแทน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการเชื่อตามและยอมรับคำตัดสินที่มีขึ้นนั้น ทั้งนี้ การบริหารองค์กรสมัยใหม่ยอมรับกันว่าเป็นการสร้างบรรยากาศการทำงานเพื่อให้เกิดผลงานสูงสุด ซึ่งจะต้องได้รับความร่วมมือจากกลุ่มที่เกี่ยวข้อง

๕. ข้อเสียของระบบคณะกรรมการ

๕.๑ เสียเวลาและค่าใช้จ่ายสูง เนื่องจากการประชุมของคณะกรรมการจะต้องมีการเดินทางมาประชุม มีการอภิปรายที่ยาวนาน เพราะถ้าสามารถตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วก็คงไม่ต้องประชุม และบางครั้งต้องประชุมหลายครั้งกว่าจะได้ข้อยุติ ซึ่งใช้เวลายาวนานกว่าการตัดสินใจของบุคคลเพียงคนเดียว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการที่มีตำแหน่งระดับสูง ซึ่งกรรมการแต่ละคนต่างมีภารกิจมาก การนัดประชุมก็จะต้องมีความยากลำบากไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหา

๕.๒ ในกรณีที่คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่มีตำแหน่งระดับสูง ซึ่งก็จะเป็นบุคคลที่มีภารกิจมากหรือได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในหลายคณะ อันจะส่งผลให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถมาร่วมประชุมได้ ซึ่งก็จะแก้ปัญหามาโดยการส่งผู้แทนมาประชุมแทนและบ่อยครั้งที่พบว่าผู้แทนมาประชุมแทนไม่สามารถตัดสินใจแทนได้

๕.๓ ในกรณีอาจเป็นการตัดสินใจที่อ่อนแอ เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการจะมาจากบุคคลที่มีความหลากหลายฝ่ายที่มีความเป็นอิสระและมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้น ในการตัดสินใจจึงมีความเป็นไปได้สูงที่จะมีความเกรงใจกัน และทำให้เกิดการตัดสินใจอย่างประนีประนอมกันที่จุดต่ำสุดที่มีส่วนร่วมกันได้ (least common denominator) ซึ่งเป็นจุดที่ไม่เข้มแข็งเพียงพอเท่ากับ



การตัดสินใจของบุคคลคนเดียว จนทำให้เกิดการละเลยในการเสนอข้อเท็จจริงหรือเสนอแง่มุมอื่นในการตัดสินใจ

๕.๔ ในบางกรณีอาจมีกรรมการบางคนที่เป็นผู้มีอำนาจเหนือหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในฐานะที่เป็นการตัดสินใจขององค์กรกลุ่ม ก็จะส่งผลให้คณะกรรมการที่มีฐานะเท่าเทียมกันเปลี่ยนแปลงไปจนกลายเป็นมีผู้นำและผู้ตามซึ่งผลของการประชุมก็จะไม่เป็นไปในทางที่ควรจะเป็น หรือในกรณีที่คณะกรรมการมีการแตกแยกเป็นกลุ่ม ๆ ก็จะทำให้เกิดการต่อสู้ระหว่างกลุ่มทำให้เกิดสถานการณ์แบบการเมืองซึ่งอาจทำให้เกิดการตัดสินใจหรือมีข้อเสนอแนะที่ไม่เข้มแข็งยิ่งกว่าการประนีประนอมกันที่จุดต่ำสุดที่มีส่วนร่วมกันได้เสียอีก

๕.๕ ในกรณีเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ในหลายด้าน มีลักษณะสหวิทยาการที่ต้องมีการพิจารณาอย่างทั่วถึง จะมีการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องของขอบเขตและส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางในที่สุดจะเกิดความยุ่งยากจนไม่สามารถจะตกลงกันได้ และมักเลื่อนการพิจารณาออกไปโดยไม่มีปฏิบัติสิ่งใดเลย

๕.๖ การทำงานในระบบคณะกรรมการ เป็นการทำงานที่ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากหลายฝ่ายส่งผลให้บุคคลดังกล่าวยากที่จะรู้สึกว่าจะต้องมีความรับผิดชอบเช่นเดียวกับกรณีที่ได้รับมอบอำนาจนั้นมาด้วยตนเองโดยตรง การกระจายความรับผิดชอบเป็นข้อเสียที่สำคัญของระบบคณะกรรมการ จะไม่มีผู้ใดรู้สึกว่าเป็นการกระทำร่วมของกลุ่ม ความรับผิดชอบในผลงานจึงไม่ชัดเจนเหมือนการตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียว

๕.๗ โดยที่ในปัจจุบันยังพบว่ายังไม่มียุทธศาสตร์การประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถตรวจสอบประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการว่ามีความสำเร็จตามที่มุ่งหมายไว้มากน้อยเพียงไร และมีความคุ้มค่าหรือไม่ รวมทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับมติตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียวจะมีข้อแตกต่างกันอย่างไรหรือไม่

๕.๘ การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่จะพบว่าเป็นการแต่งตั้งกรรมการโดยตำแหน่ง แม้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการโดยตัวบุคคลอยู่บ้างแต่ก็เป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าซึ่งอาจถือได้ว่าการแต่งตั้งบุคคลในคณะกรรมการส่วนใหญ่ไม่ได้ดูความสามารถ แต่มักเป็นการแต่งตั้งโดยดูจากลักษณะงานในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเสียมากกว่า

๕.๙ บางกรณีพบว่ากรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิมีแนวคิดและข้อเสนอทางทฤษฎีมากเกินไปซึ่งทำให้ไม่นำมาปฏิบัติได้จริง

๖. ปัญหาของระบบคณะกรรมการตามกฎหมาย

โดยที่ประเทศไทยนำระบบคณะกรรมการตามกฎหมายมาใช้เป็นเวลานานแล้ว จากการตรวจสอบกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันพบว่าคณะกรรมการตามกฎหมายจำนวน ๓๔๕ คณะกรรมการตามกฎหมาย ๒๑๕ ฉบับ โดยมีข้อสังเกตว่าในช่วงหลังปี พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้นมา ความไม่ไว้วางใจในการบริหารราชการโดยบุคคลคนเดียวได้เพิ่มสูงขึ้นอันเป็นผลมาจากเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ และปี พ.ศ. ๒๕๑๙ จึงมีการนำระบบคณะกรรมการเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ



แผ่นดินมากขึ้นโดยในช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้นมาถึงปัจจุบันมีคณะกรรมการตามกฎหมายเพิ่มขึ้นถึง ๒๕๐ คณะ รวมเป็น ๓๔๕ คณะ^๔

ความไม่ไว้วางใจในการบริหารราชการโดยบุคคลคนเดียวดังกล่าวนอกจากจะทำให้มีการตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายจำนวนมากแล้ว ยังมีผลต่อการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายด้วย โดยแทนที่จะกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือพิจารณาเรื่องที่มีความสำคัญหรือที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างมาดั่งกล่าวมาแล้วข้างต้น กฎหมายหลายฉบับได้ขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไปถึงการปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็น “งานประจำ” เช่น การอนุมัติ อนุญาต ในเรื่องต่าง ๆ ด้วยทั้งที่งานประจำนี้สามารถดำเนินการได้โดยบุคคลเพียงคนเดียวภายใต้หลักเกณฑ์ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้คณะกรรมการตามกฎหมายไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของการตั้งคณะกรรมการ ทั้งยังก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริการประชาชนด้วย ซึ่งความไม่มีประสิทธิภาพและความล่าช้าดังกล่าวนี้เนื่องจากสาเหตุ ๕ ประการ คือ

๖.๑ ความซ้ำซ้อนของกรรมการที่เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ

การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นต้องคำนึงถึงความรู้ ประสบการณ์ ความรับผิดชอบ และความสามารถในการตัดสินใจที่เหมาะสม กฎหมายจึงกำหนดให้ข้าราชการประจำผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งในคณะกรรมการนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม การมีคณะกรรมการจำนวนมากทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการโดยตำแหน่งซ้ำซ้อนมากจากการตรวจสอบกฎหมายที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการ^๕ ปรากฏว่าตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นกรรมการเป็นจำนวนหลายฉบับมาก เช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เป็นต้น

เมื่อผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามกฎหมายเป็นจำนวนหลายฉบับมาก จะทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ กรรมการโดยตำแหน่งก็จะไม่เข้าร่วมประชุม โดยอาจส่งหรือไม่ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมแทน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ทำให้วัตถุประสงค์ในการตั้งกรรมการโดยตำแหน่งไม่บรรลุผล เพราะแม้กรรมการโดยตำแหน่งจะสามารถมอบหมายให้ผู้ได้บังคับบัญชาไปร่วมประชุมแทนตน^๖ ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาเรื่ององค์ประชุมของคณะกรรมการได้แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านความต่อเนื่องของการประชุมหากมีการเปลี่ยนตัวผู้แทนบ่อยมากและผู้ไปร่วมประชุมแทนก็มักไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่มีผลผูกพันหน่วยงาน หลายกรณีมีการมอบหมายจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับล่าง ซึ่งนอกจากจะขาดความรู้ความชำนาญอย่างลึกซึ้งแล้วยังไม่สามารถตัดสินใจแทนหน่วยงานได้ การประชุมเรื่องต่าง ๆ

^๔คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ, รายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะ เรื่อง การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมาย, กันยายน ๒๕๔๖.

^๕ไม่รวมถึงกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ กฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ และกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่นอกขอบเขตการศึกษาของรายงานนี้.

^๖ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔.



จึงมักไม่สามารถเสร็จสิ้นได้ในการประชุมเพียงครั้งเดียวซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการตั้ง คณะกรรมการ นอกจากนี้ หน่วยงานที่มีผู้แทนอยู่ในคณะกรรมการมักเลี้ยงที่จะปฏิบัติตามมติของ คณะกรรมการ หากมตินั้นไม่ตรงความต้องการหรือแนวปฏิบัติที่หน่วยงานนั้นถือปฏิบัติมาแต่เดิม มติของคณะกรรมการส่วนใหญ่จึงไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง และทำให้การใช้ระบบคณะกรรมการ เพื่อสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยงานไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

๖.๒ การกำหนดให้คณะกรรมการทำงานที่เป็นงานบริหาร

จากความไม่ไว้วางใจในการใช้ดุลพินิจของบุคคลคนเดียว เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีประโยชน์ ได้เสียสูง หรือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างมากซึ่งไม่ควรให้ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ ในเรื่องนั้นแต่เพียงผู้เดียว หรือเป็นเรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องระดมความคิดเห็นจากหลายฝ่ายและให้เกิด ความรับผิดชอบร่วมกัน หรือเป็นเรื่องที่มีลักษณะสหวิทยาการและจำเป็นต้องอาศัยความรู้หลากหลาย ซึ่งไม่สามารถจะทำได้จากบุคคลเดียว หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย ซึ่งจำเป็นต้องสร้างกลไกในการประสานงานเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและรวดเร็วในการทำงาน ดังนั้น ระบบคณะกรรมการจึงเหมาะสมกับงานที่ต้องการ “การปรึกษาหารือ” ซึ่งได้แก่ การกำหนด นโยบายหรือแนวทางในการดำเนินงาน การกำกับดูแลหรือติดตามการดำเนินงาน และการให้คำปรึกษา แนะนำเพราะจะทำให้การตัดสินใจมีความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น

การกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหาร เช่น การอนุมัติ การอนุญาต จึงไม่ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในการบริหารราชการ เพราะทำให้การ อนุมัติอนุญาตต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเหล่านี้ล่าช้า เนื่องจากการทำงานในรูปแบบ คณะกรรมการมีขั้นตอนในการดำเนินงานมาก ในขณะที่การอนุมัติ การอนุญาต มีลักษณะเป็น “งานประจำ” หรืองานซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถตัดสินใจดำเนินการได้เองภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์ โดยมีผู้รับผิดชอบตามลำดับขั้นของการบริหาร ไม่ใช่เรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องอาศัยการปรึกษาหารือ เช่น

- คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติ การขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการให้ความเห็นชอบการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตประกอบการ ขนส่งประจำทางเกี่ยวกับจำนวนรถที่ต้องใช้ในการประกอบการ ลักษณะ ชนิด ขนาด สี และเครื่องหมาย ของผู้ประกอบการ หรือสถานที่หยุดรถเพื่อขนถ่ายผู้โดยสาร

- คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ ในการออกใบอนุญาตให้แสดงเครื่องหมายผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรมกับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีประกาศกำหนดมาตรฐานแล้ว หน้าที่ตามมาตรา ๒๐ ในการออกใบอนุญาตให้ทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ต้องเป็นไปตาม มาตรฐานแล้ว หรือหน้าที่ตามมาตรา ๒๘ ในการรับแจ้งการเลิกประกอบกิจการของผู้รับใบอนุญาต

- คณะกรรมการช่างรังวัดเอกชนตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการออกใบอนุญาตเป็นช่างรังวัดเอกชนและใบอนุญาตจัดตั้งสำนักงานช่างรังวัดเอกชน

- คณะกรรมการพิจารณาการประกอบกิจการโรงมหรสพ ตามมาตรา ๓๙ เบญจ



แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการออกใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต ต่ออายุใบอนุญาต โอนใบอนุญาต และออกใบแทนใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการโรงแรมหรศพ

- คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ในการอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ หรือหน้าที่ตามมาตรา ๑๔ ในการอนุญาตให้ย้ายโรงรับจำนำ
- หน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจทดสอบหรือพิสูจน์สินค้า

๖.๓ ระบบคณะกรรมการมีขั้นตอนการทำงานมากและมีค่าใช้จ่ายสูง

การทำงานในระบบคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มก่อให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจ เนื่องจากมีขั้นตอนการดำเนินการมาก เพราะฝ่ายเลขานุการฯ ต้องเตรียมการประชุมและนัดประชุม และโดยที่องค์ประกอบของคณะกรรมการซ้ำซ้อนกันมากทำให้นัดประชุมได้ยากมากขึ้น นอกจากนี้ การเปลี่ยนตัวผู้แทนบ่อยครั้งทำให้ผู้แทนที่มาใหม่ต้องศึกษาเรื่องใหม่ทั้งหมด บ่อยครั้งที่คณะกรรมการไม่สามารถหาข้อยุติที่เหมาะสมได้ในการประชุมเพียงครั้งเดียว ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการประชุมทั้งในรูปของเบี้ยประชุม ค่าใช้จ่ายในการประชุม และค่าจัดทำเอกสารการประชุม

๖.๔ พฤติกรรมเฉพาะของสังคมไทย (ความเกรงใจ)

การประชุมส่วนใหญ่กรรมการมักจะไม่ค่อยแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นผลมาจาก “ความเกรงใจ”^๗ ซึ่งเป็นพฤติกรรมสังคม (Social behavior) เฉพาะของคนไทยที่ผู้มีอาวุโสหน่อยไม่กล้าแสดงความไม่เห็นด้วยกับผู้ที่มีอาวุโสสูงกว่า และจากการที่กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งไม่มีความรู้ ความชำนาญอย่างแท้จริง การประชุมจึงขาดการมีส่วนร่วม (Participation) และการระดมความคิดเห็น (Brainstorm) ผลการประชุมจึงมักเป็นไปตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของประธานกรรมการหรือเลขานุการ

๖.๕ ประสิทธิภาพของฝ่ายเลขานุการ

การทำงานในระบบคณะกรรมการต้องอาศัยข้อมูลและข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการเป็นหลักในการพิจารณา หากฝ่ายเลขานุการศึกษาเรื่องที่ประชุมเป็นอย่างดี เตรียมข้อมูลประกอบการพิจารณาครบถ้วน การประชุมย่อมสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและรวดเร็ว แต่หากฝ่ายเลขานุการไม่มีความรู้หรือไม่เอาใจใส่เรื่องที่ประชุมรวมทั้งเรื่องอื่นที่อาจเกี่ยวข้อง หรือไม่เตรียมเรื่อง ก็จะทำให้การทำงานของคณะกรรมการล่าช้า ทั้งยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้กรรมการเกิดความเบื่อหน่ายและไม่เข้าร่วมประชุม

๗. ข้อเสนอแนะเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ^๘

๗.๑ จะต้องเป็นงานซึ่งยังไม่มีผู้ได้รับผิดชอบโดยตรง และจำเป็นที่จะต้องกำหนดตัวผู้รับผิดชอบ ในขณะที่เดียวกันขนาดของงานไม่ใหญ่พอที่จะมีหน่วยงานประจำรองรับเป็นงานที่มีมาเป็นครั้งคราว ไม่ใช่งานประจำซึ่งอยู่ในหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งอยู่แล้ว

^๗ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย, โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๙, หน้า ๑๗๓.

^๘ศ.ดร. กระมล ทองธรรมชาติ, รายงานการวิจัย เรื่อง การทำงานในระบบคณะกรรมการ, ธันวาคม ๒๕๒๕, หน้า ๖๘ - ๗๐.



๗.๒ เป็นงานที่มีปัญหาหนัก และปัญหานั้นจะต้องมีการแก้ไขหรือปฏิรูปโดยเร่งด่วน มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ผู้เกี่ยวข้องต้องการให้แก้ไข และรัฐบาลเห็นชอบด้วย

๗.๓ ประเภทของคณะกรรมการ ควรเป็นรูปแบบของคณะกรรมการเฉพาะกิจมีหน้าที่ศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาและเสนอแนะเฉพาะเรื่อง

๗.๔ กำหนดระยะเวลา ควรกำหนดระยะเวลาให้แน่นอนตามความจำเป็นของภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ เพื่อเร่งให้คณะกรรมการปฏิบัติงานให้เสร็จในระยะเวลาที่กำหนด การกำหนดระยะเวลาอาจเป็นโอกาสที่จะมีการปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงกรรมการได้ เมื่อเห็นว่ากรรมการผู้ใดไม่สามารถอุทิศเวลาในการปฏิบัติภารกิจในระยะเวลาที่กำหนดได้

๗.๕ ประธานของคณะกรรมการควรแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการยอมรับของคณะกรรมการ ตลอดจนเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากผู้บริหาร โดยไม่จำเป็นจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในงานที่ได้รับมอบหมายก็ได้ เพราะกลไกสำคัญส่วนหนึ่งอยู่ที่ฝ่ายเลขานุการ และอีกส่วนหนึ่งมาจากความชำนาญ หรือประสบการณ์ของผู้เป็นกรรมการ ที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในที่ประชุม อย่งไรก็ดี ประธานจะต้องมีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้นำการประชุมที่ดีได้

๗.๖ ควรมีหน่วยงานกลางที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการทำงานของคณะกรรมการ และติดตาม ประเมินผลการทำงานของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามนัยดังกล่าว คณะกรรมการซึ่งลักษณะงานเกี่ยวข้องกันหลายกระทรวง ควรขึ้นกับหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี หากเป็นเรื่องภายในกระทรวงควรขึ้นกับหน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวง

๗.๗ หน่วยงานกลางดังกล่าวควรมีหน้าที่ให้ความเห็นหรือกลั่นกรองเบื้องต้นแก่ผู้ที่มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการในเรื่องของความซ้ำซ้อนในภารกิจของคณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นใหม่ หรือในกรณีภารกิจของคณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นใหม่มีหน่วยงานประจำรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว

๗.๘ หน่วยงานกลางควรมีบทบาทในการกำหนดแบบรายงานและระบบการรายงาน สาระของการประชุมแต่ละครั้ง เพื่อใช้ในกรณีที่ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ และส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการประสานต่อมติของที่ประชุมในรูปของการนำมติของที่ประชุมมาแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งตัวจริงทราบ เพื่อให้หน่วยงานนั้น ๆ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๗.๙ ขนาดของคณะกรรมการ ควรอยู่ระหว่าง ๕ – ๑๑ คน

๗.๑๐ เพื่อส่งเสริมขวัญและแรงจูงใจ ค่าตอบแทน การทำงานของคณะกรรมการในลักษณะดังกล่าว ควรอยู่ในรูปของค่า Commission ประมาณ ๖๐๐ – ๘๐๐ บาท ต่อคนต่อเดือน ตามกำหนดเวลาที่ให้แล้วเสร็จ ของภารกิจที่ได้รับมอบหมาย



ส่วนที่ ๒ การใช้ระบบคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑. ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ

สืบเนื่องมาจากปัญหาของระบบคณะกรรมการตามที่กล่าวมาข้างต้นทำให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติหลักการในส่วนของการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายไว้ในมาตรา ๗๗^๔ และในหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศในมาตรา ๒๕๘^๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติหลักการสำคัญในการใช้ระบบคณะกรรมการไว้ทั้งก่อนตรากฎหมายและการดำเนินการกับกฎหมายที่ใช้บังคับไปก่อนรัฐธรรมนูญใช้บังคับ ดังนี้

๑.๑ หลักเกณฑ์การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

โดยในหลักการของมาตรา ๗๗ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และในวรรคสาม ได้กำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่น่าจำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง และให้มีกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

^๔มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่น่าจำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง.

^๕มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

๑) ๑

๑) ๑

ค. ด้านกฎหมาย

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

(๒) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

(๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย

(๔) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

๑) ๑

๑) ๑



สำหรับหลักการของมาตรา ๗๗ ได้กำหนดมาตรการสำคัญไว้สี่ประการ ได้แก่^{๑๑}

ประการแรก มาตรการทั่วไป เป็นการบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น มีการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชนและดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย

ประการที่สอง มาตรการก่อนการตรากฎหมาย เป็นการกำหนดกลไกก่อนการตรากฎหมาย โดยรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

ประการที่สาม มาตรการภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

ประการที่สี่ มาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย โดยกำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่สำคัญ พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

๑.๒ การกำหนดให้มีกลไกการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในมาตรา ๒๕๘ ได้บัญญัติให้มีกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงพอที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๒. การกำหนดแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการ

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

๒.๑ การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบคณะกรรมการ ให้กระทำได้เพียงพอที่จำเป็น กรณีจำเป็น เช่นว่านั้น เช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่

- (๑) วางกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
- (๒) วินิจฉัยชี้ขาด

^{๑๑}กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มิถุนายน ๒๕๖๐.



(ก) ให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย

(ข) พิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒.๒ ในกรณีที่ต้องมีระบบคณะกรรมการ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น

(๒) คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ต้องไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่อาจจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น หรืออาจเป็นคู่กรณีในเรื่องนั้น และต้องมีการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ

(๓) ไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เว้นแต่เป็นคณะกรรมการที่กำหนดนโยบายระดับชาติ

(๔) กรรมการโดยตำแหน่งพึงมีตามความจำเป็น และการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นกรรมการสมควรพิจารณากำหนดเท่าที่จำเป็น เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว และในกรณีที่มีกรรมการโดยตำแหน่ง เมื่อคณะกรรมการนั้นมีมติในเรื่องใดมติดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่กรรมการโดยตำแหน่งผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย เว้นแต่กรรมการผู้นั้นได้แสดงความไม่เห็นด้วยโดยวิธีการลงคะแนนคัดค้านหรือบันทึกข้อไม่เห็นด้วยในรายงานการประชุมแล้ว

(๕) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญในเรื่องซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอย่างแท้จริง และห้ามแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ ในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้นด้วย

๓. การกำหนดกฎหมายกลางเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการ

ที่ผ่านมา มีแนวคิดที่จะกำหนดให้มีกฎหมายกลางเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินการทางปกครอง โดยมีการกำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองไว้เป็นหลักเกณฑ์กลาง ได้แก่ การแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุม การลงมติ และการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ แต่หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใช้ได้เฉพาะคณะกรรมการบางประเภท และที่ผ่านมา มีการเขียนกฎหมายเฉพาะให้นำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายกลางนี้ไปใช้ แต่ในบางเรื่องก็ไม่อาจใช้กฎหมายกลางนี้ได้ จะต้องเขียนเพิ่มเติมในกฎหมายนั้น เช่น คุณสมบัติของคณะกรรมการกฎหมายบางฉบับต้องการกำหนดคุณสมบัติที่เข้มงวด



ในการที่จะให้บุคคลใดมาดำรงตำแหน่ง ดังนั้น ในอนาคตอาจมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับคณะกรรมการไว้เพื่อให้มีหลักเกณฑ์สำหรับการกำหนดระบบคณะกรรมการด้วย

ส่วนที่ ๓ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการ

เนื่องจากมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้วางหลักการสำคัญไว้ในส่วนที่รัฐจะใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายให้พึงใช้เฉพาะกรณีที่เป็น และมาตรา ๒๕๘ ซึ่งได้กำหนดหลักการในส่วนที่จะต้องดำเนินการปฏิรูประบประเทศในด้านกฎหมายจะต้องมีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยมีการใช้ระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว ดังนั้น ในการร่างกฎหมายฉบับใหม่ก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญด้วยและในขณะเดียวกันก็ต้องมีการพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับไปก่อนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย โดยในส่วนของดำเนินการให้เกิดผลนั้น มีข้อเสนอเพื่อการพิจารณาในเบื้องต้น ดังต่อไปนี้

๑. หลักเกณฑ์ในการพิจารณาระบบคณะกรรมการ

๑.๑ หลักเกณฑ์ที่จะกำหนดในเบื้องต้นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ นั้น เห็นควรดำเนินการตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ในกรณีที่เป็นการร่างกฎหมายใหม่เพื่อให้มีระบบคณะกรรมการ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่

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

(๒) การวินิจฉัยชี้ขาด เช่น คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยคณะกรรมการประเภทนี้ต้องมีความเป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญ และมีการพิจารณาโดยยึดหลักความยุติธรรม เช่น การฟังความทุกฝ่าย

(๓) ให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๔) พิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกันโดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จะมีที่มาจากตัวแทนลูกจ้าง ตัวแทนนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง และผู้แทนภาครัฐ เป็นต้น

๑.๒ ในกรณีที่จะต้องมีการใช้ระบบคณะกรรมการ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้



(๑) การกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น

(๒) คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดต้องไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่อาจจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น หรืออาจเป็นคู่กรณีในเรื่องนั้น และต้องมีการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ

(๓) ไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เว้นแต่เป็นคณะกรรมการที่กำหนดนโยบายระดับชาติ

(๔) กรรมการโดยตำแหน่งพึงมีตามความจำเป็น และการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นกรรมการ สมควรพิจารณากำหนดเท่าที่จำเป็น เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว และในกรณีที่มีกรรมการโดยตำแหน่ง เมื่อคณะกรรมการนั้นมีมติในเรื่องใด มติดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่กรรมการโดยตำแหน่งผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย เว้นแต่กรรมการผู้นั้นได้แสดงความไม่เห็นด้วยโดยวิธีการลงคะแนนคัดค้านหรือบันทึกข้อไม่เห็นด้วยในรายงานการประชุมแล้ว

(๕) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญในเรื่องซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอย่างแท้จริง และห้ามแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ ในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้นด้วย

๑.๒ การใช้ระบบคณะกรรมการควรจะต้องพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และประเภทของกรรมการไม่ว่าจะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งอำนาจหน้าที่อย่างรอบด้านและมีความเหมาะสมกับการนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในกฎหมาย และผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนที่สมควรจะได้รับ เช่น คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ในลักษณะนี้ต้องมีองค์ประกอบจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญและเป็นกลาง ต้องไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้แทนหน่วยงานที่อาจจะต้องอยู่ใต้กฎเกณฑ์นั้นหรืออาจเป็นคู่กรณีในเรื่องนั้น เพื่อให้มีความเป็นกลางและอิสระอย่างแท้จริง และพึงยึดหลักการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ และต้องพิจารณาเรื่องโดยยึดหลักความยุติธรรม เช่น การฟังความทุกฝ่าย การได้แย้งคัดค้านกรรมการ กรรมการทุกคนต้องออกเสียงในการชี้ขาดจะดออกเสียงมิได้

๒. การกำหนดกลไกการปรับปรุงระบบคณะกรรมการตามกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญ

๒.๑ กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ มีการพิจารณาทบทวนเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีระบบคณะกรรมการไว้ในกฎหมายที่ตนเองรักษาการนั้นต่อไป หรือสมควรให้มีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกระบบคณะกรรมการเพื่อให้มีความคล่องตัวหรือการปรับปรุง แก้ไข



หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการมีความคล่องตัวหากเห็นว่ามีควมจำเป็น ต้องมีคณะกรรมการจะต้องมีขนาดและองค์ประกอบอย่างไรบ้าง โดยต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและมติคณะรัฐมนตรีด้วย

๒.๒ ต้องมีการเสนอผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา หากรัฐมนตรีผู้รักษาการ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกระบบคณะกรรมการตามกฎหมาย หรือถ้าเห็นว่ายังมีความจำเป็น ต้องมีระบบคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นต่อไป ก็จะต้องมีการแสดงเหตุผลต่อคณะรัฐมนตรี ถึงความจำเป็นที่ต้องมีระบบคณะกรรมการตามกฎหมายนั้นต่อไปและเหตุผลที่ไม่มีการบังคับใช้ หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้นพร้อมทั้งกำหนดเวลาที่ชัดเจนที่จะบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น

๒.๓ อำนาจหน้าที่ในการบริหาร เช่น การอนุมัติ การอนุญาต มีลักษณะเป็นงานซึ่งเจ้าหน้าที่ สามารถตัดสินใจดำเนินการได้เองภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์โดยมีผู้รับผิดชอบเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ตามลำดับชั้นของการบริหาร ไม่ใช่เรื่องสำคัญที่จำเป็นต้องอาศัยการปรึกษาหารือโดยใช้ระบบ คณะกรรมการ เว้นแต่กรณีสำคัญ เช่น การสัมปทาน อาจใช้วิธีผู้ดำรงตำแหน่งโดยผ่านความเห็นชอบ ของคณะกรรมการ

๒.๔ การกำหนดกฎหมายกลางเกี่ยวกับคณะกรรมการเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับการ พิจารณาระบบคณะกรรมการแต่ละประเภทในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นข้อพิจารณา ในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคณะกรรมการ ๖

