

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การลงมติของคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
เกี่ยวกับกรรมการที่ถูกคัดค้าน

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๐๒/๒๖๔๓๐ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (คณะกรรมการสรรหา กทช.) ประสงค์จะหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยผ่านสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการฯ กรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ตั้งคณะกรรมการสรรหา กทช. จำนวน ๑๗ คน ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

ในระหว่างที่คณะกรรมการสรรหา กทช. พิจารณาดำเนินการสรรหาและคัดเลือก กทช. ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมฯ นั้น นายประมุข สุตะบุตร ผู้สมัครเข้ารับการสรรหาและคัดเลือกเป็น กทช. ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการสรรหา กทช. ร้องเรียนและคัดค้านการเป็นกรรมการสรรหา กทช. ของนายอนันต์ วรดิพิพงศ์ กรรมการสรรหา กทช. ชุดปัจจุบัน ตามมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจาก นายอนันต์ฯ เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสรรหา กทช. ชุดที่ผ่านมา และเป็นผู้ไปให้ถ้อยคำต่อศาลปกครอง คณะกรรมการสรรหา กทช. ได้พิจารณาคัดค้านของนายประมุขฯ และการชี้แจงข้อเท็จจริงของนายอนันต์ฯ ผู้ถูกคัดค้าน ตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่งและวรรคสี่ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว กำหนดให้มีการลงมติตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๕ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือว่า เมื่อมีเหตุคัดค้านการพิจารณาทางปกครองของกรรมการสรรหา กทช. ตามมาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๑๖ ในการลงมติตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕ วรรคสาม นั้น คະแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านจะหมายถึง (๑) คະแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้านทั้งคณะ หรือ (๒) คະแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านที่มาประชุมเท่านั้น

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแล้วได้เพิ่มเติมว่าขณะนี้คณะกรรมการสรรหา กทช. ได้ทำการคัดเลือก กทช. และเสนอไปยังวุฒิสภาต่อไปแล้ว โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ขอความร่วมมือจากกรรมการสรรหา กทช. ที่ไม่ถูกคัดค้านทุกคนให้มาประชุมและลงมติในเรื่องนี้เพื่อป้องกันปัญหาข้อกฎหมายที่อาจเกิดขึ้น และที่ประชุมคณะกรรมการสรรหา กทช. ได้มีมติ ๑๔ เสียง ต่อ ๒ เสียง ให้นายอนันต์ฯ กรรมการสรรหา กทช. ที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรียังมีความประสงค์ที่จะหาหรือประเด็นปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการลงมติของคณะกรรมการนั้น โดยทั่วไปจะกำหนดไว้เป็น ๒ ลักษณะ คือ (๑) การลงมติโดยพิจารณาจากจำนวนกรรมการทั้งคณะ และ (๒) การลงมติโดยพิจารณาจากจำนวนกรรมการที่มาประชุม สำหรับมาตรา ๑๕^๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดเพียง “สองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน” โดยไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าหมายความว่าถึงกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านทั้งคณะหรือกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านที่มาประชุม แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้การประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น เมื่อกรรมการผู้ถูกคัดค้านได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม และมาตรา ๑๕ วรรคสอง ที่กำหนดต่อไปว่า ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน เพื่อที่จะได้ไม่เกิดปัญหาเรื่ององค์ประชุมเนื่องจากกรรมการที่ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุมแล้ว การตีความว่ากรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านหมายความว่าถึงกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านทั้งคณะอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ กล่าวคือ หากมีกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านมาประชุมไม่ถึงสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านทั้งคณะแล้ว แม้จะครบองค์

^๑ มาตรา ๑๕ เมื่อมีกรณีมาตรา ๑๓ หรือคู่กรณีคัดค้านว่ากรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีลักษณะดังกล่าว ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ในการประชุมดังกล่าวกรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม

ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้านในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน

ถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

การยื่นคำคัดค้านและการพิจารณาคำคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ประชุมตามมาตรา ๗๙^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดให้การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุมก็ตาม ก็จะไม่สามารถมีมติเกี่ยวกับการที่จะให้กรรมการที่ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ การตีความในลักษณะนี้จึงไม่สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๕ วรรคสอง ที่ต้องการให้ดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านต่อไปได้แม้กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ดังนั้น ตามหลักการตีความกฎหมาย จึงควรที่จะตีความไปในทางที่ทำให้สามารถมีผลใช้บังคับได้ นอกจากนี้ หากพิจารณามาตรา ๗๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกำหนดกรณีมีการเลื่อนประชุมในเรื่องใดเพราะไม่ครบองค์ประชุม หากได้มีการนัดประชุมในเรื่องนั้นอีกภายในสิบสี่วันนับแต่วันนัดประชุมที่เลื่อนมา และการประชุมครั้งหลังมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุมแล้ว จะเห็นได้ว่าในกรณีที่กฎหมายประสงค์ให้พิจารณาจากจำนวนกรรมการทั้งหมดก็จะกำหนดไว้ชัดเจน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่าการลงมติด้วยคะแนนเสียงสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านตามมาตรา ๑๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หมายความว่า สองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านที่มาประชุม

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๗

^๒ มาตรา ๗๙ ภายใต้อำนาจมาตรา ๑๕ วรรคสอง การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎหรือคำสั่งที่จัดให้มีคณะกรรมการชุดนั้นจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีมีกรรมการครบที่จะเป็นองค์ประชุมได้ แต่การพิจารณาเรื่องใดถ้าต้องเลื่อนมาเพราะไม่ครบองค์ประชุม ถ้าเป็นการประชุมของคณะกรรมการซึ่งมิใช่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หากได้มีการนัดประชุมเรื่องนั้นอีกภายในสิบสี่วันนับแต่วันนัดประชุมที่เลื่อนมา และการประชุมครั้งหลังนี้มีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม แต่ทั้งนี้ต้องระบุมติความประสงค์ให้เกิดผลตามบทบัญญัตินี้ไว้ในหนังสือนัดประชุมด้วย