

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การทำหน้าที่กรรมการของบุคคลคนเดียวที่ดำรงตำแหน่งทั้งกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารศาลปกครอง

สำนักงานศาลปกครองได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สป ๐๐๒๖/๓๓๕๖ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑/๒ ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการบริหารศาลปกครองคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า “ก.บ.ศป.” ประกอบด้วย

- (๑) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ
- (๒) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาและเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน เป็นกรรมการ
- (๓) กรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตุลาการศาลปกครองจำนวน แปดคน ดังนี้
- (ก) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนสี่คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด
- (ข) ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนสี่คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการ ในศาลปกครองชั้นต้น
- (๔) กรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ในระดับไม่ต่ำกว่าตำแหน่งที่ ก.ศป. กำหนดจำนวนสองคน ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการ ฝ่ายศาลปกครอง ตามวิธีการที่ ก.ศป. ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด

(๕) กรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนา องค์กร และด้านการบริหารจัดการ ที่ไม่เป็นหรือไม่เคยเป็นข้าราชการศาลปกครอง ด้านละหนึ่งคน ซึ่งได้รับเลือกจากประธานกรรมการและกรรมการตาม (๒) (๓) และ (๔)

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้รองเลขาธิการ สำนักงานศาลปกครองที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมอบหมายเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

สำนักงานศาลปกครองชี้แจงว่า ผู้ได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จำนวนสองคนประกอบด้วยนายอติโชค ผลดี และ นางอัมพวัน ยุวกาญจน์ แต่โดยที่นายอติโชคฯ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งได้รับคัดเลือก เป็นกรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งให้รักษาการในตำแหน่ง

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ตามคำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๖๐ เรื่อง ให้ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองรักษาการในตำแหน่ง ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๐ ซึ่งวรรคสองของ มาตรา ๔๑/๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันกำหนดให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็น กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการบริหารศาลปกครอง จึงทำให้นายอติโชคฯ รองเลขาธิการ สำนักงานศาลปกครอง มีสถานะในคณะกรรมการบริหารศาลปกครอง (ก.บ.ศป.) สองสถานะ กล่าวคือ เป็นกรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตาม มาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๔) และเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการบริหารศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคสองด้วย ดังนั้น สำนักงานศาลปกครองจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาในประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. กรณีที่นายอติโชคฯ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่ง เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง แจ้งความประสงค์ต่อที่ประชุมว่า ขอเลือกเข้าร่วมประชุมในฐานะ กรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เพียงตำแหน่งเดียว ซึ่งมีผลทำให้ตำแหน่งกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการบริหารศาลปกครองยังว่างอยู่จะสามารถ กระทำได้หรือไม่ อย่างไร

๒. หากนายอติโชคฯ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่ง เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง สามารถเข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการบริหารศาลปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เพียงตำแหน่งเดียวได้ นายอติโชคฯ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการ ในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง จะสามารถมอบให้รองเลขาธิการฯ หรือบุคคลอื่นปฏิบัติ หน้าที่กรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการบริหารศาลปกครองตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคสอง แทนได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานศาลปกครอง โดยมีผู้แทนสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า นายอติโชคฯ ผลดี เป็นผู้รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ตามคำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุด อยู่ก่อนที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๔) ทั้งการได้รับเลือกดังกล่าว เกิดจากการที่มีการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเลือกซึ่งมีชื่อนายอติโชคฯ และบุคคลอื่น ที่มีคุณสมบัติอีกหลายคนเพื่อให้ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเลือก และผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง แถลงว่า สำนักงานศาลปกครองประสงค์จะหารือเพิ่มเติมในประเด็นว่า หากนายอติโชคฯ รองเลขาธิการ สำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ไม่ได้มอบอำนาจให้ รองเลขาธิการฯ หรือบุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่กรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการบริหารศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคสอง แทน นายอติโชคฯ จะมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมคณะกรรมการ บริหารศาลปกครองสองคะแนนเสียงได้หรือไม่ และหากนายอติโชคฯ สามารถออกเสียงลงคะแนน ในที่ประชุมคณะกรรมการบริหารศาลปกครองได้สองคะแนนเสียงแล้ว นายอติโชคฯ จะมีสิทธิได้รับ เบี้ยประชุมในฐานะกรรมการทั้งสองตำแหน่งหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้การดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดต้องกระทำในรูปแบบของคณะกรรมการ ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้การตัดสินใจมีการปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างบุคคลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบกับบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับกิจการที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ อันจะทำให้การพิจารณาและตัดสินใจของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความรอบคอบ คณะกรรมการจึงต้องมีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด จึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการได้ ในกรณีคณะกรรมการบริหารศาลปกครองซึ่งมีหน้าที่และอำนาจกำกับดูแลการบริหารราชการศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองที่ไม่อยู่ในอำนาจของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองหรือคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง โดยมาตรา ๔๑/๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้มีองค์ประกอบ ๓ ส่วน คือ ๑. กรรมการโดยตำแหน่งตาม (๑) (๒) และวรรคสอง ได้แก่ ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นกรรมการ และเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นกรรมการและเลขานุการ ๒. กรรมการตาม (๓) และ (๔) ซึ่งเป็นผู้แทนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นประเภทละสี่คน รวมทั้งผู้แทนข้าราชการฝ่ายศาลปกครองสองคน โดยผู้แทนประเภทนี้ได้รับเลือกมาจากตุลาการในแต่ละชั้นศาลหรือข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง แล้วแต่กรณี และ ๓. กรรมการตาม (๕) ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการงบประมาณหนึ่งคน ด้านการพัฒนองค์กรหนึ่งคน และด้านการบริหารจัดการหนึ่งคน ซึ่งประธานกรรมการและกรรมการตาม (๒) (๓) และ (๔) ร่วมกันเลือก ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายต้องการให้คณะกรรมการที่มีองค์ประกอบเช่นนี้ ร่วมกันพิจารณาปรึกษาหารือเพื่อตัดสินใจในเรื่องการบริหารศาลปกครองหรือสำนักงานศาลปกครองให้เกิดความรอบคอบ

^๑มาตรา ๔๑/๒ ให้มีคณะกรรมการบริหารศาลปกครองคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า “ก.บ.ศป.”

ประกอบด้วย

- (๑) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ
- (๒) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

เป็นกรรมการ

- (๓) กรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตุลาการศาลปกครองจำนวนแปดคน ดังนี้
 - (ก) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนสี่คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
 - (ข) ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนสี่คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น
- (๔) กรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองในระดับ

ไม่ต่ำกว่าตำแหน่งที่ ก.ศป. กำหนดจำนวนสองคน ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ตามวิธีการที่ ก.ศป. ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

(๕) กรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิด้านการงบประมาณ ด้านการพัฒนองค์กร และด้านการบริหารจัดการ ที่ไม่เป็นหรือไม่เคยเป็นข้าราชการศาลปกครองด้านละหนึ่งคน ซึ่งได้รับเลือกจากประธานกรรมการและกรรมการตาม (๒) (๓) และ (๔)

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองที่เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองมอบหมายเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ด้วยเหตุนี้ โดยหลักของการตัดสินใจในรูปแบบของคณะกรรมการนั้น บุคคลคนหนึ่งจึงไม่ควรทำหน้าที่เป็นกรรมการหลายตำแหน่งในคณะกรรมการชุดเดียวกัน เพราะจะทำให้มีผลกระทบต่อสัดส่วนจำนวนกรรมการที่ตัดสินใจในแต่ละองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เว้นแต่มีความจำเป็นบางประการอันมิได้เกิดจากการกระทำโดยเจตนาที่จะให้องค์ประกอบของคณะกรรมการผิดไปจากที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับประเด็นข้อหาหรือของสำนักงานศาลปกครองนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่นายอติโชคฯ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง แจ้งความประสงค์ต่อที่ประชุมว่า ขอเลือกเข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เพียงตำแหน่งเดียว ซึ่งมีผลทำให้ตำแหน่งกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการบริหารศาลปกครองยังว่างอยู่จะสามารถกระทำหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า มาตรา ๔๑/๒ กำหนดการเป็นกรรมการบริหารศาลปกครองซึ่งแยกเป็นสองกรณี คือ กรณีเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง โดยบุคคลใดที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวย่อมเป็นกรรมการโดยตำแหน่งจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากการโดยตำแหน่งไม่สามารถลาออกได้ เพราะตำแหน่งซึ่งกำหนดไว้ย่อมมีโดยถาวร และกรณีเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกโดยพิจารณาจากความรู้ ความสามารถ และคุณสมบัติของบุคคล โดยผู้ได้รับเลือกจะยังคงเป็นกรรมการต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระหรือพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๔๑/๗^๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๒๘๒/๒๕๔๘^๓

^๒มาตรา ๔๑/๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๓) (๔) และ (๕) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออกโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานศาลปกครองสูงสุด

(๓) พ้นจากตำแหน่งตุลาการศาลปกครองตามมาตรา ๒๑ ในกรณีที่เป็นการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๓)

(๔) ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ในกรณีที่เป็นการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๓) (ข)

(๕) ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่เป็นการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๓) (๔) และ (๕)

(๖) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๑/๔ ในกรณีที่เป็นการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๕)

ในกรณีที่มิมีปัญหาเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.บ.ศป. เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศในขณะเดียวกันส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๖๐ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายอติโชคฯ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ได้รับมอบหมายให้รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองตามคำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๖๐ เรื่อง ให้ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองรักษาการในตำแหน่ง ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๐ จึงทำให้นายอติโชคฯ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ซึ่งเป็นไปตามนัยข้อ ๑๑^๔ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทน การรักษาราชการแทน และการรักษาการในตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และมีผลให้นายอติโชคฯ มีอำนาจหน้าที่ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการบริหารศาลปกครองโดยเป็นกรรมการและเลขานุการตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคสอง จนกว่าจะพ้นจากการรักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ต่อมา เมื่อนายอติโชคฯ ได้รับเลือกเป็นกรรมการตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๔) โดยมีได้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง ตามประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง รายชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ มีผลให้นายอติโชคฯ เป็นกรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิอีกตำแหน่งหนึ่ง จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า นายอติโชคฯ สามารถเป็นกรรมการทั้งสองตำแหน่งในขณะเดียวกันได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แล้ว ปรากฏว่ามาตรา ๔๑/๓^๕ ห้ามกรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๓) (๔) และ (๕) มิให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๒) หรือ (๓) และกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง (๓) (๔) หรือ (๕) ในเวลาเดียวกัน แต่ไม่ได้ห้ามบุคคลดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการพร้อมกันสองตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารศาลปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น นายอติโชคฯ จึงสามารถเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารศาลปกครองโดยเป็นทั้งกรรมการและเลขานุการ และเป็นกรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวในขณะเดียวกันได้

สำหรับประเด็นที่นายอติโชคฯ แจ้งความประสงค์ต่อที่ประชุมว่าขอเลือกเข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๔) เพียงตำแหน่งเดียว ซึ่งมีผลทำให้ตำแหน่งกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการบริหารศาลปกครองยังว่างอยู่จะสามารถกระทำได้อหรือไม่ นั้น เห็นว่า นายอติโชคฯ

^๔ข้อ ๑๑ ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้รักษาการในตำแหน่งตามระเบียบนี้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทนหรือตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใด ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้รักษาการในตำแหน่งใดมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ

ในกรณีที่มิกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทน ผู้รักษาการในตำแหน่งหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในระหว่างที่รักษาราชการแทน รักษาการในตำแหน่ง หรือปฏิบัติราชการแทน แล้วแต่กรณี

^๕มาตรา ๔๑/๓ กรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๓) (๔) และ (๕) จะดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๒) หรือ (๓) หรือกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง (๓) (๔) หรือ (๕) ในเวลาเดียวกันมิได้

อยู่ในตำแหน่งกรรมการได้ทั้งสองตำแหน่ง หากนายอติโชคฯ ประสงค์จะเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวเพียงตำแหน่งเดียวย่อมกระทำได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักทั่วไปดังกล่าวข้างต้น แต่การดำเนินการของคณะกรรมการบริหารศาลปกครองจะต้องมีผู้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ ดังนั้น เมื่อนายอติโชคฯ ยังคงรักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งเป็นเลขานุการของคณะกรรมการตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคสอง จึงถือว่าตำแหน่งดังกล่าวยังไม่ว่างลง นายอติโชคฯ จึงต้องทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการบริหารศาลปกครองด้วย แม้จะขอเข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิเพียงตำแหน่งเดียวก็ตาม

ประเด็นที่สอง หากนายอติโชคฯ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง สามารถเข้าร่วมประชุมในฐานะกรรมการบริหารศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เพียงตำแหน่งเดียวได้ นายอติโชคฯ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง จะสามารถมอบให้รองเลขาธิการฯ หรือบุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่กรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการบริหารศาลปกครองตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคสอง แทนได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า มาตรา ๔๑/๒ วรรคสอง กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง ซึ่งการเป็นกรรมการและเลขานุการดังกล่าวไม่ใช่คุณสมบัติเฉพาะตัว และไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น และมีได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ดังนั้น นายอติโชคฯ รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง จึงอาจมอบอำนาจให้รองเลขาธิการฯ หรือบุคคลอื่นตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓ (๑)^๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทน การรักษาราชการแทน และการรักษาการในตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ปฏิบัติหน้าที่กรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการบริหารศาลปกครองตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคสอง แทนได้

ประเด็นที่สาม หากนายอติโชคฯ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ไม่ได้มอบอำนาจให้รองเลขาธิการฯ หรือบุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่กรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการบริหารศาลปกครองตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคสอง แทน นายอติโชคฯ จะมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมคณะกรรมการบริหารศาลปกครองได้สองคะแนนเสียงหรือไม่ เห็นว่า ตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร

^๖ข้อ ๓ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งนั้น หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจเป็นหนังสือให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

(๑) เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองอาจมอบอำนาจให้รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าสำนักงานศาลต่าง ๆ หรือผู้อำนวยการกอง

และฝ่ายตุลาการดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^๗ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^๘ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง^๙ ซึ่งกำหนดให้สมาชิกคนหนึ่งหรือกรรมการคนหนึ่งหรือผู้พิพากษายกหนึ่ง แล้วแต่กรณี มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน เว้นแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยไม่ได้พิจารณาจาก

มาตรา ๑๒๐ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะกำหนดองค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๘๒ การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

เรื่องใดถ้าไม่มีผู้คัดค้าน ให้ประธานถามที่ประชุมว่ามีผู้เห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ เมื่อไม่มีผู้เห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าที่ประชุมลงมติเห็นชอบในเรื่องนั้น

มาตรา ๑๔๐ การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ให้ดำเนินตามข้อบังคับต่อไป

(๑) ศาลจะต้องประกอบครบถ้วนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยเขตอำนาจศาล และอำนาจผู้พิพากษา

(๒) ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๑๓ ถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งจะต้องทำโดยผู้พิพากษหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก ในศาลชั้นต้นและศาลชั้นอุทธรณ์ ถ้าผู้พิพากษาคณะใดมีความเห็นแย้งก็ให้ผู้พิพากษาคณะนั้นเขียนใจความแห่งความเห็นแย้งและเหตุผลของตนกลัดไว้ในสำนวน

ในศาลชั้นอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ถ้าประธานของศาลชั้นอุทธรณ์หรือประธานศาลฎีกา แล้วแต่กรณี เห็นสมควร จะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดในคดีเรื่องใดโดยที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมแผนกคดีก็ได้ หรือถ้ามีกฎหมายกำหนดให้วินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีเรื่องใดโดยที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมแผนกคดีก็ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมแผนกคดี แล้วแต่กรณี

ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๑๓ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมแผนกคดีของศาลชั้นอุทธรณ์หรือศาลฎีกานั้น ให้ประกอบด้วยผู้พิพากษาทุกคนซึ่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ แต่ต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้พิพากษาในศาลชั้นนั้นหรือในแผนกคดีที่มีการประชุมและให้ประธานของศาลชั้นอุทธรณ์หรือประธานศาลฎีกา ประธานแผนกคดีของศาลชั้นอุทธรณ์หรือศาลฎีกา แล้วแต่กรณี หรือผู้ทำการแทน เป็นประธาน

คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมแผนกคดีให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก และถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานแห่งที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในคดีซึ่งที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมแผนกคดีได้วินิจฉัยปัญหาแล้ว คำพิพากษาหรือคำสั่งต้องเป็นไปตามคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมแผนกคดี และต้องระบุไว้ด้วยว่าปัญหาข้อใดได้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมแผนกคดี ผู้พิพากษาที่เข้าประชุมแม้มิใช่เป็นผู้นั่งพิจารณาก็ให้อ่านคำพิพากษาหรือทำคำสั่งในคดีนั้นได้ และเฉพาะในศาลชั้นอุทธรณ์ให้ทำความเห็นแย้งพร้อมเหตุผลได้ด้วย

ในกรณีที่ปัญหาใดในคดีเรื่องใด ได้มีคำวินิจฉัยโดยที่ประชุมแผนกคดีแล้ว หากประธานของศาลชั้นอุทธรณ์หรือประธานศาลฎีกา แล้วแต่กรณี เห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวโดยที่ประชุมใหญ่อีกก็ได้

(๓) การอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งให้อ่านข้อความทั้งหมดในศาลโดยเปิดเผย ตามเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายนี้ ต่อหน้าคู่ความทั้งสองฝ่าย หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลจดลงไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือในรายงานซึ่งการอ่านนั้น และให้คู่ความที่มาศาลลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

ถ้าคู่ความไม่มาศาล ศาลจะงดการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลจดแจ้งไว้ในรายงาน และให้ถือว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้อ่านตามกฎหมายแล้ว

เมื่อศาลที่พิพากษาคดี หรือที่ได้รับคำสั่งจากศาลสูงให้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งตามบทบัญญัติในมาตรานี้วันใด ให้ถือว่าวันนั้นเป็นวันที่พิพากษาหรือมีคำสั่งคดีนั้น

การดำรงตำแหน่งว่าบุคคลคนนั้นดำรงตำแหน่งที่ตำแหน่ง ประกอบกับข้อ ๑๓^{๑๐} แห่งข้อบังคับ ก.บ.ศป. ว่าด้วยการประชุมและการลงมติของ ก.บ.ศป. พ.ศ. ๒๕๖๑ ก็กำหนดให้ กรรมการคนหนึ่ง ให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนเช่นกัน ดังนั้น แม้นายอติโชคฯ ไม่ได้มอบอำนาจให้รองเลขาธิการฯ หรือบุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่กรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการบริหารศาลปกครองตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคสอง แทน และแสดงเจตนาจะเข้าร่วมประชุมในสองฐานะก็ตาม แต่นายอติโชคฯ ก็มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้เพียงหนึ่งเสียงเท่านั้น

ประเด็นที่สี่ หากนายอติโชคฯ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ไม่ได้มอบอำนาจให้รองเลขาธิการฯ หรือบุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่กรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการบริหารศาลปกครองตามมาตรา ๔๑/๒ วรรคสอง แทน และสามารถออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมคณะกรรมการบริหารศาลปกครองได้สองคะแนนเสียงแล้ว นายอติโชคฯ จะมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมในฐานะกรรมการสองตำแหน่งได้หรือไม่ เห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการที่ตำแหน่งก็ตาม เมื่อเป็นบุคคลเพียงคนเดียวและปฏิบัติหน้าที่กรรมการในการพิจารณาครั้งนั้นจริงเพียงคนเดียว ดังนั้น นายอติโชคฯ จึงมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมกรรมการแต่เพียงตำแหน่งเดียว

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ปัญหาดังกล่าวสมควรต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ให้มีความชัดเจนต่อไป

(นางสาวจรรุวรรณ เสงตรกุล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๒

^{๑๐}ข้อ ๑๓ เว้นแต่ข้อบังคับนี้หรือมีหลักเกณฑ์เฉพาะเรื่องกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด