

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง  
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



นางสาวชนาวรรณ โชคดีมีบุญ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

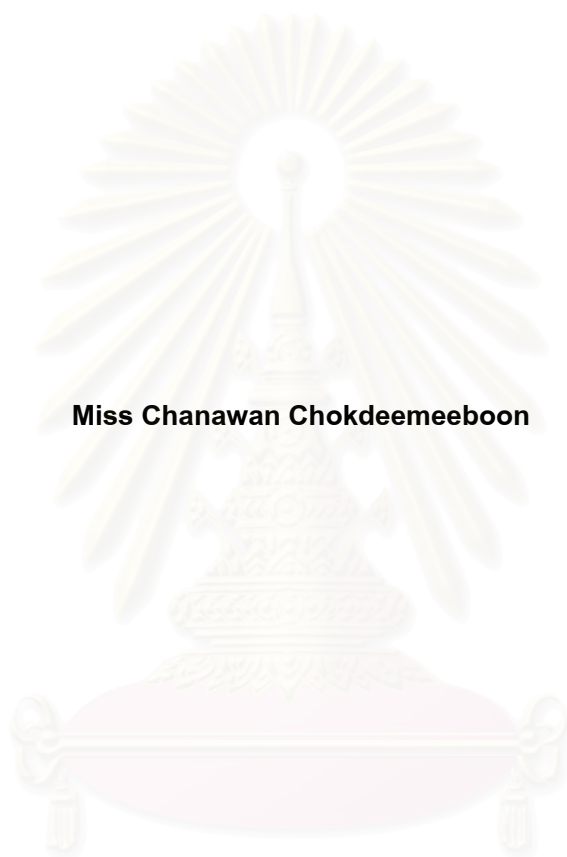
สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**QUASI-JUDICIAL COUNCIL ACCORDING TO SECTION 11 (1) OF  
ACT ON ESTABLISHMENT OF ADMINISTRATIVE COURTS  
AND ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE B.E 2542**



**Miss Chanawan Chokdeemeeboon**

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws  
Faculty of Law  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2006  
Copyright of Chulalongkorn University**

หัวข้อวิทยานิพนธ์

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่ง  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา  
คดีปกครอง พ.ศ. 2542

โดย

นางสาวชนาวรรณ ไชคคีมีบุญ

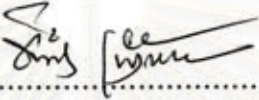
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

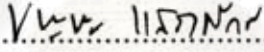
อาจารย์ที่ปรึกษา


ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต


  
..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิตินันท์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(อาจารย์ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ )

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาวงศ์)

  
..... กรรมการ  
(อาจารย์ กาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์)

นางสาวชนาวรรณ โชคดีมีบุญ : คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (QUASI-JUDICIAL COUNCIL ACCORDING TO SECTION 11 (1) OF ACT ON ESTABLISHMENT OF ADMINISTRATIVE COURTS AND ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE B.E 2542) อ. ที่ปรึกษา : ศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์, 186 หน้า.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ใน มาตรา 11 (1) ให้คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะต้องเป็นผู้ประกาศกำหนดว่าการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดบ้างที่จะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดซึ่งในปัจจุบันนี้ยังไม่ปรากฏว่ามีการประกาศตามมาตรา 11 (1) แต่อย่างใด ประกอบกับการพิจารณาว่าคณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ยังคงเป็นปัญหาที่ยังไม่เป็นที่ยุติ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาแนวคิดในการจัดตั้ง ลักษณะของการใช้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยนำมาใช้ศึกษาวิเคราะห์ร่วมกับบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อกำหนดเป็นหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาว่าคณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททุกคณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) ทั้งหมดน่าจะเป็นการไม่เหมาะสม ดังนั้นผู้เขียนจึงเสนอหลักเกณฑ์ที่ควรใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดควรเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ควรกำหนดไว้ในประกาศตามมาตรา 11 (1) ที่สามารถนำมาฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเบื้องต้นแก่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาเพื่อออกประกาศดังกล่าวต่อไป

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิสิต.....ชนาวรรณ โชคดีมีบุญ  
ปีการศึกษา.....2549..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....ศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

# # 4686220634 : MAJOR LAWS

KEY WORD: ADMINISTRATIVE / ADMINISTRATIVE COURT / QUASI-JUDICIAL / QUASHJUDICIAL COUNCIL

CHANAWAN CHOKDEEMEEBOON : QUASI-JUDICIAL COUNCIL ACCORDING TO SECTION 11 (1) OF ACT ON ESTABLISHMENT OF ADMINISTRATIVE COURTS AND ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE B.E 2542 : THESIS ADVISOR: PROF. DR. NANTAWAT BORAMANAND, 186 pp.

Act on establishment of Administrative Courts and Administrative court procedure B.E. 2542 provided in section 11 (1) that case involving a dispute in relation to the decision of the quasi – judicial council within the jurisdiction of the Supreme Administrative Court where as the General Assembly of judges of the Supreme Administrative Court shall prescribe whether an appeal made against a order or decision of the quasi – judicial council should be under competence to try and adjudicate of the Supreme Administrative court. This issue still not prescribe at present and the consideration about which council is quasi – judicial council still be the controversial issue.

The purpose of this thesis is to study the concepts for settlement and the use of power of the quasi – judicial council by analyzing and applying with the provision of law to set the general principles in considering which council is the quasi – judicial council. However, to determine that all quasi – judicial councils are quasi – judicial council according to section 11 (1) may not appropriate. Thus, the author reccommended the principles that could be the guidance for considering whether quasi – judicial councils are the quasi – judicial council that should be prescribed , which the filing of case shall be made and submitting to the Supreme Administrative Court. In addition , to this thesis is aim to be the educational document for the General Assembly of judges of the Supreme Administrative Court to considering for declaring the quasi – judicial council according to section 11 (1) in the future.

Field of study .....Law.s..... Student's signature..... Chanawan C.  
Academic year ....2006..... Advisor's signature..... Nantawat B. J.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเมตตาอย่างยิ่งจากศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ ที่ได้ให้ความเมตตาแก่ผู้เขียน และให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่งรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อาจารย์กาญจนารัตน์ สีวิโรจน์ ที่คอยให้กำลังใจ สนับสนุน ให้คำแนะนำแก่ผู้เขียน ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ และ รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ. ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านประสาท พงษ์สุวรรณ ท่านสะเทือน ชูสกุล และท่านมานิตย์ วงศ์เสรี ที่กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำ และเอื้อเฟื้อข้อมูลในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณเริงชัย นาคแก้ว คุณวุฒยา สุวรรณจิตร ที่คอยเป็นกำลังใจ และกำลังแรงในการช่วยเหลือผู้เขียนตลอดมา ถ้าขาดบุคคลเหล่านี้แล้ววิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงไม่สำเร็จลุล่วงได้ คุณวีรียา สุขมนัส ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน คุณทรงวุฒิ จารขจรกุล คุณจิตติลักษณ์ เกรียงเกริกไกร คุณศรัณยา วิบูลย์ศิริพงษ์ และพี่ ๆ เพื่อน ๆ น้อง ๆ ในกลุ่มงานคั่นคว่าและเปรียบเทียบคำพิพากษา สำนักอธิบดีศาลปกครองกลาง สำนักงานศาลปกครองที่คอยช่วยเหลือเรื่องงานในระหว่างที่ผู้เขียนจัดทำวิทยานิพนธ์ คุณศิริกานต์ เพียรอรียานนท์ คุณอาณัติ สุขประทีพ ที่ช่วยแบ่งเบาภาระในการตรวจพิสูจน์อักษร นอกจากนี้ขอขอบคุณ เพื่อน ๆ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตลอดจน พี่ ๆ เพื่อน ๆ สำนักงานศาลปกครองทุกคน

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าทางวิชาการเป็นประโยชน์แก่ผู้ศึกษา ผู้เขียนขอขอบคุณความดีให้แก่บิดา มารดา ที่เป็นผู้สนับสนุน เป็นแรงผลักดัน และจุดประกายการเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต และตลอดจนผู้มีพระคุณต่อผู้เขียนทุกท่าน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใดแล้ว ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
บทที่ 1 บทนำ	
1.1    ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2    สมมติฐานของวิทยานิพนธ์.....	2
1.3    วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	2
1.4    ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	3
1.5    วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย.....	3
1.6    ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	3
บทที่ 2 ความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	4
2.1    แนวคิดและความเป็นมาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	4
2.1.1    หลักว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองและ นิติกรรมทางตุลาการขององค์กรฝ่ายปกครอง.....	5
2.1.1.1    หลักว่าด้วยนิติกรรมทางปกครอง.....	5
2.1.1.2    หลักว่าด้วยนิติกรรมทางตุลาการขององค์กรฝ่ายปกครอง....	8
2.1.2    หลักทั่วไปในการจัดองค์กรในรูปแบบของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	13
2.1.2.1    คณะกรรมการในฝ่ายปกครอง.....	16
(1)    คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครอง.....	16
(2)    คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	18
2.1.2.2    การจัดองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ในประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา.....	19
(1)    ประเทศฝรั่งเศส.....	19
(2)    ประเทศอังกฤษ.....	20
(3)    ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	21

2.1.2.3	การจัดองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ในประเทศไทย.....	22
	(1) คณะกรรมการข้าราชการ.....	24
	(2) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของ ผู้ประกอบวิชาชีพ.....	27
	(3) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติ เฉพาะเรื่องอื่น ๆ.....	29
2.2	คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522...	32
2.2.1	ความเป็นมาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522.....	32
2.2.2	พัฒนาการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522.....	36
2.2.2.1	ระยะที่หนึ่ง ช่วงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 – พ.ศ. 2529.....	37
2.2.2.2	ระยะที่สอง ช่วงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 – พ.ศ. 2532.....	38
2.2.2.3	ระยะที่สาม ช่วงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 – พ.ศ. 2544.....	39
2.2.3	สภาพปัญหาจากแนวคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องที่เกี่ยวกับ คณะกรรมการตามกฎหมายตามมาตรา 7 (2) (ค).....	42
บทที่ 3	หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน.....	46
3.1	แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.....	47
3.2	แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542...	50
3.2.1	บทนิยามคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.	50

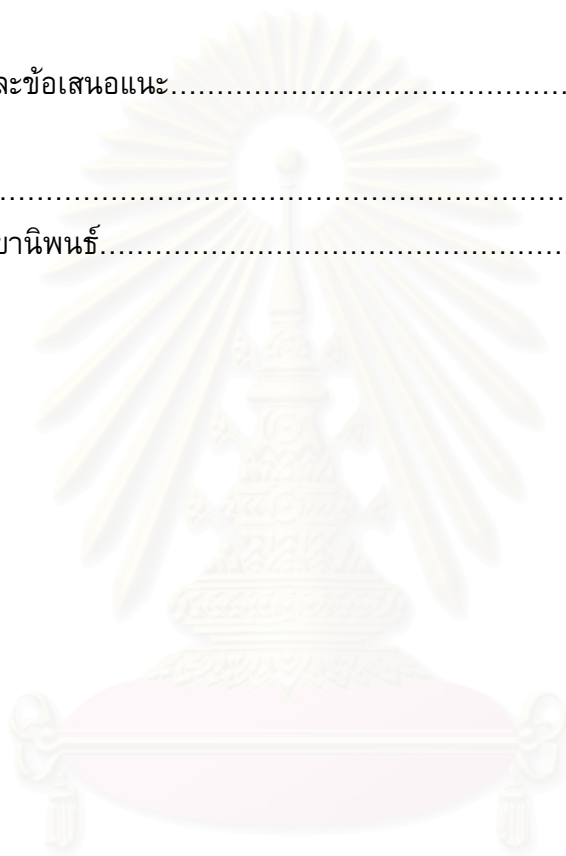


3.2.2	เจตนาภรณ์ในการบัญญัติบทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด.....	53
3.2.2.1	บทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”.....	53
3.2.2.2	บทนิยามคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท”.....	57
3.2.2.3	เขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด.....	60
3.3	หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการใดเป็น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	64
3.3.1	เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย.....	65
3.3.2	เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย.....	66
3.3.3	เป็นคณะกรรมการที่มีการจัดองค์กรและ วิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยข้อพิพาท.....	75
3.4	สถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	76
บทที่ 4	ความสัมพันธ์ระหว่างศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	80
4.1	การดำเนินการของศาลปกครองในกรณีที่มีข้อพิพาท อันเกี่ยวเนื่องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	81
4.1.1	การนำข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง.....	82
4.1.2	กรณีศึกษา : คดีที่มีการฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	83
4.1.2.1	คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการข้าราชการ.....	83
4.1.2.2	คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ของผู้ประกอบวิชาชีพ.....	91
4.1.2.3	คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติ เฉพาะเรื่องอื่น ๆ.....	95

4.2	ผลกระทบที่เกิดจากความล่าช้าในการออกประกาศ ในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.....	103
4.2.1	ความล่าช้าในการพิจารณาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเนื่องจาก ยังไม่มี การออกประกาศตามความในมาตรา 11 (1) ของ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด.....	105
4.2.2	เรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองในคดีปกครองที่เกี่ยวกับ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	107
	(1) เขตอำนาจของศาลปกครองในการรับคดีพิพาทที่เกี่ยวกับ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	108
	(2) อำนาจในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	111
บทที่ 5	แนวทางในการดำเนินการสำหรับศาลปกครองสูงสุดที่จะกำหนด ให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด.....	115
5.1	หลักเกณฑ์ที่ควรใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาว่า คณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542.....	117
5.1.1	เกณฑ์ทางด้านองค์กร.....	117
	(1) ต้องเป็นการจัดองค์กรในรูปของคณะบุคคล.....	117
	(2) ต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย.....	118
	(3) องค์ประกอบของกรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท...	118
5.1.2	เกณฑ์ทางด้านการใช้อำนาจของคณะกรรมการ.....	119
5.1.3	เกณฑ์ทางด้านวิธีพิจารณา.....	119
	(1) ใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวน.....	120
	(2) หลักการฟังความสองฝ่าย.....	120

	(3) หลักความเป็นกลางและการคัดค้านกรรมการ.....	120
	(4) หลักการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย.....	121
	(5) หลักการลงลายมือชื่อของกรรมการในคำวินิจฉัย.....	121
	(6) หลักความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการ (res judicata).....	121
5.2	คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง.....	122
5.3	ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.....	125
5.3.1	คณะกรรมการข้าราชการ.....	126
5.3.2	คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ของผู้ประกอบวิชาชีพ.....	133
5.3.3	คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติ เฉพาะเรื่องอื่น ๆ.....	141
5.4	คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ศาลปกครองสูงสุดควรกำหนด ไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.....	149
5.4.1	คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และสมควรกำหนดไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด.....	154
5.4.1.1	คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.....	154
5.4.1.2	คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	157
5.4.1.3	คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547.....	160

5.4.2 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ยังไม่สมควรกำหนดไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด.....	164
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	166
รายการอ้างอิง.....	182
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	186



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบโครงสร้างการบริหารงานของรัฐในปัจจุบันได้มีการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งคณะกรรมการแต่ละประเภทจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คณะกรรมการบางประเภทจะมีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอความเห็น หรือให้คำแนะนำ ในทางนโยบายต่าง ๆ ต่อฝ่ายบริหาร คณะกรรมการบางประเภทก็มีอำนาจหน้าที่ในเชิงบริหาร เช่น คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และคณะกรรมการอีกเป็นจำนวนมากก็มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางปกครองต่าง ๆ เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้รวมเรียกว่า “คณะกรรมการทางปกครอง”

แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีคณะกรรมการบางประเภทที่อยู่ในฝ่ายปกครองที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้จะมีลักษณะโครงสร้างองค์กร องค์กรประกอบ และวิธีพิจารณาที่แน่นอนชัดเจน ซึ่งจะมีลักษณะคล้ายศาล คณะกรรมการเช่นว่านี้ เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท”

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อทำให้ง่ายในการเข้าถึงกระบวนการรับข้อพิพาทโดยรวดเร็ว ทำให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ประหยัด อันเป็นการช่วยลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลได้อีกช่องทางหนึ่ง

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันสามารถแยกออกเป็นกลุ่มได้ 3 ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ดังนั้น เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกิดขึ้น ข้อพิพาทดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองในการที่เข้าไปตรวจสอบควบคุมการกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเหล่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะมาสู่ศาลปกครองก็ตาม สิ่งที่ต้องคำนึงถึงอีกประการหนึ่งคือ ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวจะเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 (1) กำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดให้มีเขตอำนาจครอบคลุมถึงคดีปกครองที่เกี่ยวกับ

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามประกาศของที่ประชุมใหญ่ในตุลาการศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด ซึ่งเมื่อประกาศนี้ออกใช้บังคับจะมีผลทำให้ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามรายชื่อที่ปรากฏอยู่ในประกาศส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดที่มีจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด แต่อย่างไรก็ตามในขณะนี้ยังไม่มีประกาศดังกล่าวออกมาจึงทำให้ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททุกเรื่องยังอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ต้องการให้คณะกรรมการที่เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อที่จะช่วยกลั่นกรองข้อพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองต่อไปโดยทำหน้าที่เสมือนเป็นศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาวิเคราะห์เพื่อค้นหาหลักเกณฑ์ที่จะใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตราดังกล่าวคณะใดควรถูกกำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

## 1.2 สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ใน มาตรา 11 (1) ให้คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะต้องเป็นผู้ประกาศกำหนดว่าการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดบ้างที่จะอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด แต่อย่างไรก็ดี แม้ในปัจจุบันศาลปกครองได้เปิดทำการมาแล้ว 6 ปี แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีประกาศในเรื่องนี้ออกมาแต่อย่างใด ประกอบกับระบบการจัดโครงสร้างของการบริหารงานภาครัฐนั้นมีคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นจำนวนมากมาย และมีอำนาจหน้าที่หลากหลาย จึงสมควรที่จะศึกษาเพื่อค้นหาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมเพื่อเสนอแนะว่าการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดควรอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (1)

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดในการจัดตั้ง ลักษณะของการใช้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทการจัดโครงสร้างขององค์กร องค์กรประกอบของคณะกรรมการ ตลอดจนวิธีพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว

2. เพื่อศึกษาถึงเกณฑ์การแบ่งแยกเขตอำนาจของศาลปกครองระหว่างศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นในคดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ที่ควรใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคณะใดบ้างที่ควรจะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

เนื่องจากการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการในปัจจุบันนี้มีอยู่มากมาย ซึ่งคณะกรรมการบางชุดมีอำนาจหน้าที่เพียงแต่กำหนดนโยบาย บางคณะอาจทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาเฉพาะกรณีของคณะกรรมการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท โดยเน้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเท่านั้น

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

เป็นการศึกษาโดยวิจัยเอกสาร (documentary research) ซึ่งรวบรวมจากเอกสารอันประกอบด้วยบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ บทความทางกฎหมาย ตลอดจนรายงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมรายละเอียดต่าง ๆ ประกอบกันเพื่อให้สามารถเข้าใจได้ในปัญหาที่เกิดขึ้นและสามารถวิเคราะห์หาคำตอบได้ต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนเรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองชั้นต้นกับศาลปกครองสูงสุดในเรื่องของคดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

2. เพื่อใช้ประกอบเป็นแนวทางในการพิจารณาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดบ้างที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดควรจะประกาศกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเหล่านี้ให้ฟ้องตรงมายังศาลปกครองสูงสุดได้ตาม มาตรา 11(1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

## บทที่ 2

### ความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

เมื่อกล่าวถึงอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หากพิจารณาในแง่ของหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) อย่างเด็ดขาด ก็อาจจะเข้าใจได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการ ซึ่งมักจะได้แก่ศาล เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการแล้ว การใช้อำนาจของทั้งสามฝ่ายมีทั้งใช้อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ โดยในฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารเองก็มีการใช้อำนาจตุลาการด้วย ซึ่งอยู่ในรูปคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้จะมีลักษณะโครงสร้างองค์กร องค์กรประกอบ และวิธีพิจารณาความที่แน่นอนชัดเจน ซึ่งมีคล้ายลักษณะศาล คณะกรรมการเช่นนี้ เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว องค์กรในรูปของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นในฝ่ายปกครองนั้น ไม่ได้มีเพียงแต่คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเท่านั้น คณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นในฝ่ายปกครองยังคงมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในด้านอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย กล่าวคือ คณะกรรมการบางประเภทจะมีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอความเห็น หรือให้คำแนะนำในทางนโยบายต่าง ๆ ต่อฝ่ายบริหาร คณะกรรมการบางประเภทก็มีอำนาจหน้าที่ในเชิงบริหาร เช่น คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และคณะกรรมการอีกเป็นจำนวนมากก็มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางปกครองต่าง ๆ เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง เป็นต้นซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้รวมเรียกว่า “คณะกรรมการทางปกครอง” ดังนั้น ในการศึกษาถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงต้องเข้าใจความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในเบื้องต้นก่อนว่ามีลักษณะแตกต่างจากคณะกรรมการอื่นอย่างไร โดยการศึกษาจากแนวความคิดและความเป็นมาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และเพื่อให้เข้าใจถึงแนวความคิดและความเป็นมาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของไทย จึงได้ศึกษาถึงพัฒนาการความเป็นมาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

#### 2.1 แนวคิดและความเป็นมาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

การศึกษาถึงแนวคิดและความเป็นมาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) นิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionnel) และการจัดองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพื่อช่วยในการแยกแยะคณะกรรมการในฝ่ายปกครองคณะใดเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือเป็นเพียงแต่คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง โดยศึกษาแนวความคิดของต่างประเทศและของประเทศไทย



### 2.1.1 หลักว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองและนิติกรรมทางตุลาการขององค์กรฝ่ายปกครอง

องค์กรฝ่ายบริหารที่เป็นองค์กรทางปกครองนั้น การกระทำขององค์กรทางปกครองจะประกอบด้วย นิติกรรม (act juridique) ซึ่งเป็นการกระทำที่มุ่งให้เกิดผลทางกฎหมาย และอาจแบ่งได้เป็น นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว ซึ่งได้แก่ นิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) กฎ (act) และการกระทำทางกายภาพ (act matériel) และนิติกรรมหลายฝ่าย ได้แก่ สัญญาทางปกครอง (contrat administratif) นอกจากนี้ ยังมีการกระทำที่เป็นนิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionnel) อีกด้วย แต่เนื่องจากการกระทำทางปกครองประกอบด้วย การกระทำหลายประเภท และการศึกษาถึงการกระทำทั้งหมดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอศึกษาเฉพาะแต่การกระทำทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งได้แก่ นิติกรรมทางปกครอง และนิติกรรมทางตุลาการของฝ่ายปกครอง

#### 2.1.1.1 หลักว่าด้วยนิติกรรมทางปกครอง<sup>1</sup>

“นิติกรรมทางปกครอง” เป็นส่วนหนึ่งของ “นิติกรรมของฝ่ายปกครอง” กล่าวคือ ในการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองอาจจะเลือกใช้วิธีทางกฎหมายโดยอาศัย “เอกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชน” บังคับเอากับเอกชนโดยที่ไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน หรืออาจเลือกใช้วิธีทางกฎหมายเอกชน เช่น การทำสัญญากับเอกชนตามกฎหมายเอกชน ก็ได้ ดังนั้น “นิติกรรมของฝ่ายปกครอง” จึงไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” เสมอไป

“นิติกรรมทางปกครอง” นั้น มีหลักเกณฑ์และพื้นฐานที่พัฒนาขึ้นมาจาก “นิติกรรมในทางกฎหมายแพ่ง” แต่ “นิติกรรมทางปกครอง” นั้น ได้มีวิวัฒนาการแตกต่างไปจากนิติกรรมทางแพ่ง เพราะสถาบันฝ่ายปกครองได้อาศัยหลักตรรกวิทยาและหลักการอธิบายเหตุผลตามปรัชญากฎหมายมหาชนมาสร้างเกณฑ์นิติกรรมทางปกครอง โดยมีความมุ่งหมายในการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย<sup>2</sup>

คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” นั้น เป็นคำที่แปลมาจากคำว่า “acte administratif” ซึ่งนักนิติศาสตร์ของไทยบางท่าน เช่น ศาสตราจารย์ ประยูร กาญจนดุล แปลว่า “การกระทำในทางปกครอง” แต่ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบูรณ์ มีความเห็นว่า การแปลคำดังกล่าวเป็นภาษาไทยเช่นนั้นก่อให้เกิดความไขว้เขวเกี่ยวกับทฤษฎีนิติกรรมทางปกครองในวงการศึกษากฎหมายของไทย โดยท่านเห็นว่าควรแปลคำดังกล่าวว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ในลักษณะเดียวกับการแปลคำว่า “juristic act” ในกฎหมายแพ่งว่า “นิติกรรม” ไม่ใช่แปลว่า “การกระทำ”

<sup>1</sup> สรุปลงความจาก ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2542), หน้า 274-285.

<sup>2</sup> ข้อสังเกตของเลขาราชการคณะกรรมการกฤษฎีกา, “คำวินิจฉัยทางปกครอง”, วารสารกฎหมายปกครอง 3, 2: 531.

จนมาในระยะหลังนี้ นักนิติศาสตร์หลายท่านจึงได้แปลคำดังกล่าวว่า “นิติกรรมทางปกครอง” กันมากขึ้น<sup>3</sup>

## นิติกรรมทางปกครองนั้น อาจมีความหมายได้หลายนัย ดังนี้

### (1) ความหมายอย่างกว้าง

“นิติกรรมทางปกครอง” หมายถึง การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นนิติกรรมทั้งหมด โดยนัยนี้ “นิติกรรมทางปกครอง” จึงหมายความรวมถึงนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว และนิติกรรมทางปกครองสองฝ่าย

นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว หมายถึง นิติกรรมที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองสามารถแสดงเจตนากำหนดหน้าที่ให้เอกชนได้ฝ่ายเดียว โดยเอกชนไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวส่วนใหญ่จึงอยู่ในลักษณะเป็นการสั่งการหรือคำสั่งให้เอกชนกระทำหรือละเว้นการกระทำบางอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการกำหนดหน้าที่ให้กับบุคคลนั่นเอง นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีสิทธิที่จะใช้กำลังทางกายภาพบังคับให้เป็นไปตามนิติกรรมฝ่ายเดียวของตนได้ โดยไม่ต้องไปขออำนาจศาล แต่ทั้งนี้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งหรือเป็นกรณีฉุกเฉินอย่างยิ่งเท่านั้น

นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวนั้นปรากฏใน 2 ลักษณะ ซึ่งลักษณะแรก ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีลักษณะทั่วไปอันเป็นนามธรรม หรือที่เรียกว่า “คำสั่งทั่วไป” มีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติของบุคคลที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปและเป็นนามธรรม ไม่ได้กำหนดเฉพาะเจาะจงตัวบุคคล คำสั่งทั่วไปนี้ความจริงคือกฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้องค์กรฝ่ายบริหารเป็นผู้ออกนั่นเอง ส่วนในลักษณะที่สอง ได้แก่ ลักษณะเฉพาะที่เป็นรูปธรรมซึ่งเป็นข้อกำหนดสำหรับบุคคลอย่างเฉพาะเจาะจง สามารถทราบได้ว่าเป็นใครและเป็นข้อกำหนดเฉพาะที่เป็นข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องที่เป็นรูปธรรม

### (2) ความหมายอย่างกลาง

นิติกรรมทางปกครอง หมายถึง การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว ตามนัยนี้ นิติกรรมทางปกครองจึงไม่รวมถึงสัญญาทางปกครอง แต่หมายความรวมถึงกฎหมายลำดับรองด้วย เพราะมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเช่นกัน

<sup>3</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวคิดของฝรั่งเศส”, วารสารกฎหมายปกครอง 9, 1 (เมษายน 2533): 163.

### (3) ความหมายอย่างแคบ

นิติกรรมทางปกครอง หมายถึง การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวลักษณะเฉพาะเท่านั้น โดยนัยนี้ นิติกรรมทางปกครองจึงไม่รวมถึงสัญญาทางปกครอง แต่หมายความรวมถึงกฎหมายลำดับรองด้วย เพราะมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเช่นกัน

**เกณฑ์ในการพิจารณานิติกรรมทางปกครองของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสนั้น จะพิจารณาจาก**

#### (1) การใช้องค์กรผู้ก่อให้เกิดนิติกรรมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

การใช้องค์กรผู้ก่อให้เกิดนิติกรรมเป็นเกณฑ์ คือ พิจารณาจากลักษณะขององค์กรผู้ก่อให้เกิดนิติกรรมนั้น หากองค์กรใดเป็นองค์กรทางปกครอง นิติกรรมต่าง ๆ ที่กระทำโดยองค์กรนั้น จะต้องเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” แต่ถ้าองค์กรนั้น เป็นองค์กรทางนิติบัญญัติ แล้ว นิติกรรมขององค์กรนั้น ย่อมจะเป็น “นิติกรรมทางนิติบัญญัติ” และถ้าเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” ก็ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลที่จะตรวจสอบได้ว่านิติกรรมนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนได้ แต่ศาลไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบเพิกถอน “นิติกรรมทางนิติบัญญัติ” ได้

#### (2) การใช้เนื้อหาของสาระของนิติกรรมนั้นเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

หากมองในแง่ของเนื้อหาของสาระของนิติกรรมแล้ว ก็อาจแยกนิติกรรมออกได้เป็น 2 ประเภท คือ นิติกรรมที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป และนิติกรรมที่มีผลเป็นการเฉพาะราย ซึ่งวิธีการแบ่งแยกเช่นนี้อาจนำไปใช้ในการแบ่งแยกระหว่าง “นิติกรรมทางนิติบัญญัติ” ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป กับนิติกรรมทางปกครองซึ่งมีผลบังคับใช้เป็นการเฉพาะรายแต่ไม่อาจแบ่งแยกระหว่าง “นิติกรรมทางปกครอง” กับ “นิติกรรมทางตุลาการ” ได้ เพราะต่างก็มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะรายด้วยกัน ดังนั้น จึงต้องใช้เกณฑ์อื่นมาช่วยเสริมด้วย

นิติกรรมทางปกครองในประเทศฝรั่งเศสเมื่อพิจารณาในแง่ของการเกิดนิติกรรมแล้ว อาจแยกได้เป็น “นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว” กับ “นิติกรรมทางปกครองสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย”

นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว คือ นิติกรรมทางปกครองที่เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาของบุคคลเพียงฝ่ายเดียว โดยอาจจะเป็นบุคคลเดียวหรือหลายคน เช่น มติของที่ประชุมหรือของสภา ก็ได้ ส่วนนิติกรรมทางปกครองสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย คือ นิติกรรมทางปกครองที่เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาของบุคคลสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายอันได้แก่สัญญา

### 2.1.1.2 หลักว่าด้วยนิติกรรมทางตุลาการขององค์กรฝ่ายปกครอง<sup>4</sup>

“นิติกรรมขององค์กรฝ่ายปกครอง” นอกจากจะมี “นิติกรรมทางปกครอง” และ “สัญญาทางปกครอง” แล้ว นิติกรรมของฝ่ายปกครองยังประกอบด้วย “นิติกรรมทางตุลาการ” (acte juridictionnel) อีกด้วย

กรณีที่จะถือได้ว่าเป็นนิติกรรมขององค์กรฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจตุลาการนั้น นักกฎหมายฝรั่งเศสได้วางแนวทฤษฎีไว้หลายแนวทาง โดยอาจจำแนกได้ดังนี้

#### (1) การใช้รูปแบบหรือองค์กรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา (critères formels et organiques)

การใช้รูปแบบหรือองค์กรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณานั้น จะต้องพิจารณาจากองค์กรที่เป็นผู้ก่อให้เกิดนิติกรรมนั้น (critère organique) ซึ่งนักวิชาการบางท่านเห็นว่าต้องพิจารณาจากวิธีปฏิบัติงาน หรือวิธีพิจารณาความที่นำไปสู่นิติกรรมนั้น (critère procédural) ส่วนบางท่านเห็นว่าต้องพิจารณาจากผลของนิติกรรมนั้น ว่าเป็นที่สุดหรือไม่ และบางท่านก็เห็นว่าต้องอาศัยเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นประกอบกัน

##### (1.1) การใช้องค์กรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

แนวความคิดนี้ถูกเสนอโดย กาเร่ เดอ มาลแบร์ (Caré de Malberg) ซึ่งเห็นว่าการพิจารณาว่านิติกรรมใดเป็น “คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง” หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่านิติกรรมนั้นเกิดมาจากองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง (jurisdiction) ใช่หรือไม่ เกิดจากองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการ (tribunal) ซึ่งมีหลักประกันในด้านความเป็นอิสระและความเป็นกลางหรือไม่

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดนี้ ก็ถูกนักวิชาการบางท่าน เช่น วาลีน (Waline) วิจัยเห็นว่าไม่น่าจะถูกต้อง โดยเห็นว่า ในปัจจุบันมีการจัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายปกครอง (commission administratives) ต่าง ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก จนไม่อาจทราบได้ว่าคณะกรรมการใดมีฐานะเป็นอะไรกันแน่ ดังนั้น การใช้องค์กรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจึงไม่ได้แก้ปัญหา นอกจากนี้ ยังมีสถาบันอีกเป็นจำนวนมากที่มีความเป็นอิสระเต็มที่ แต่คำวินิจฉัยของสถาบันเหล่านั้น มิได้มีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งเลย เช่น คณะกรรมการออกธงคำตอบสำหรับข้อสอบ (jury d'examens) และยังมีองค์กรที่ถึงแม้จะมีลักษณะเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งก็จริง แต่มิได้หมายความว่านิติกรรมขององค์กรเหล่านั้นทุกอย่างจะต้องเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งทั้งหมด เช่น การที่สภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายได้ให้คำปรึกษาทางกฎหมายและได้ช่วยตรวจหรือร่างกฎหมายให้แก่รัฐบาล เป็นต้น

<sup>4</sup> สรุปลงความจาก ชาญชัย แสงศักดิ์, “เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522”, วารสารกฎหมายปกครอง 7, 2 (สิงหาคม 2521): 658-669.

## (1.2) การใช้วิธีปฏิบัติงานหรือวิธีพิจารณาความเป็นเกณฑ์ ในการพิจารณา

นอกจากการใช้เกณฑ์ทางด้านองค์กรมาพิจารณาแล้ว การเดอ มาลแบร์ (Caré de Malberg) ยังได้มีความเห็นเพิ่มเติมว่า สิ่งที่ทำให้องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง (la jurisdiction) แตกต่างจากฝ่ายปกครอง (l'administration) นั้น มิได้ขึ้นอยู่กับคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งว่าฝ่ายใดถูกหรือผิด แต่ขึ้นอยู่กับวิธีการที่จะนำมาสู่การชี้ขาดเช่นนั้น เช่น มีการเปิดโอกาสให้แก่คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้ชี้แจงข้ออ้าง ข้อเถียงของตน ตลอดจนแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้าง ข้อเถียงของตน และต้องมีการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยเป็นต้น ซึ่งแนวความคิดนี้ ก็ได้รับการโต้แย้งจากนักวิชาการบางท่าน เช่น ลองปูเอ (Lampué) ว่าการใช้วิธีพิจารณาเป็นเกณฑ์นั้น ยังไม่ใช่เกณฑ์ในการพิจารณาที่เด็ดขาดนักโดยที่เดียว จะเห็นได้จากกรณีของ “สภาที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด” (Conseils de préfecture) ซึ่งนโปเลียน โบนาปาร์ต ได้จัดตั้งขึ้นในสมัยเดียวกันกับสภาแห่งรัฐ โดยกำหนดให้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองบางประเภทได้เอง เช่น ข้อพิพาททางปกครองที่ไม่มีข้อยุ่งยากมากนัก ดังนั้น สภาที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมีฐานะเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง (jurisdiction) มาตั้งแต่แรกแล้ว ซึ่งในระยะแรกนั้นยังไม่ได้มีการกำหนดวิธีพิจารณาความอย่างศาลเลย หากแต่ค่อย ๆ สร้างวิธีพิจารณาความของตนขึ้นมาทีละเล็กละน้อยในภายหลังต่างหาก

## (1.3) การใช้ผลของนิติกรรมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

นักวิชาการบางท่าน เช่น ซาปิโย (Japiot) และแซ็ซ (Jéze) มีความเห็นว่า ลักษณะเฉพาะของ “คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง” ที่นิติกรรมอื่นไม่มี คือ “res judicata” ซึ่งหมายความว่าเมื่อพ้นกำหนดเวลาสำหรับอุทธรณ์ฎีกา หรือเมื่ออุทธรณ์ฎีกาแล้ว องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งในชั้นที่สุดวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งอย่างไรแล้ว กฎหมายกำหนดว่าให้ถือว่า “คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง” นั้น เป็นที่สุด คู่ความเดียวกันจะรื้อฟื้นขึ้นมาฟ้องร้องในประเด็นที่ได้วินิจฉัยไปแล้วโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้แล้ว

แต่แนวคิดนี้ก็ได้รับการวิจารณ์ว่า เป็นการวางเกณฑ์ในการพิจารณาที่ผิดวิธี กล่าวคือ จุดมุ่งหมายสำคัญของการค้นหาว่านิติกรรมขององค์กรใดว่าเป็น “คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง” หรือไม่ ก็เพื่อที่จะได้ทราบว่านิติกรรมนั้น กฎหมายให้ถือว่าเป็นที่สุดหรือไม่ ดังนั้น การใช้ผลของนิติกรรมนั้นมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจึงเป็นการพิจารณาที่กลับหัวกลับหาง

## (2) การใช้เนื้อหาสาระของนิติกรรมนั้นเป็นเกณฑ์ในการ พิจารณา (critères matériels)

แนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนโดย โอริยู (Hariou) และเฮโบร (Hébraud) โดยเห็นว่าลักษณะเฉพาะของ “acte juridictionnel” นั้น มิได้อยู่ที่รูปแบบหรือ

ลักษณะภายนอกของนิติกรรมนั้น แต่อยู่ที่เนื้อหาสาระของนิติกรรมนั้น โดยเห็นว่า “acte juridictionnel” ก็คือ นิติกรรมที่มีจุดมุ่งหมายที่จะชี้ขาด “ข้อโต้แย้ง” (contestation) เป็นหลัก

แต่คำว่า “ข้อโต้แย้ง” นั้น อาจมีความหมายได้หลายอย่าง ในความหมายสามัญ “ข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาท” นั้น ย่อมหมายถึงการที่คู่ความทั้งสองฝ่ายเผชิญหน้ากันในศาล โดยแต่ละฝ่ายต่างก็ชี้แจงข้ออ้างข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งหากถือเอา “ข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาท” ตามความหมายนี้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่านิติกรรมใดเป็นหรือไม่เป็น “คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง” แล้ว จะทำให้มีความหมายแคบเกินไป จะไม่คลุมถึงกรณีต่าง ๆ อีกหลายกรณี เช่น คำพิพากษาของศาลยุติธรรมในคดีที่จำเลยขาดนัดยื่นคำให้การซึ่งศาลพิจารณาคดีไปฝ่ายเดียว หรือคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีที่โจทก์ขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours pour excès de pouvoir) อันเป็นคดีปกครองประเภทที่สำคัญที่สุดของฝรั่งเศส ซึ่งในคดีประเภทนี้โจทก์ก็กล่าวหาว่านิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยมิได้ฟ้องเจ้าหน้าที่หรือองค์กรฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องเป็นจำเลยโดยตรง

นักวิชาการหลายคน เช่น วิซิโอ (Vizioz) และ บอนนาร์ (Bonnard) จึงเห็นว่าน่าจะได้ถือเอา “ข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาท” ในความหมายกว้างเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เนื่องจากกรณีที่สิทธิประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดถูกระทบกระเทือนหรือถูกละเมิดเพราะเหตุที่บุคคลอีกบุคคลหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเพิกเฉยหรือไม่ยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของบุคคลนั้น เป็นเหตุให้การใช้สิทธิของบุคคลนั้น ต้องหยุดชะงักลง เนื่องจากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความมีอยู่หรือขอบข่ายของสิทธินั้น ก็ถือได้แล้วว่ามีข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องมีการโต้แย้งหรือพิพาทกันอย่างแท้จริงระหว่างคู่ปฏิปักษ์

### (3) การใช้เกณฑ์ในการพิจารณาหลาย ๆ อย่างประกอบกัน

นักวิชาการบางท่าน เช่น โซลัสและแปร์รอต (Solus et Perrot) เห็นว่าถึงแม้ว่าการใช้เนื้อหาสาระของนิติกรรมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่านิติกรรมนั้น มีจุดมุ่งหมายที่จะชี้ขาดข้อโต้แย้งโดยอาศัยกฎหมายเป็นหลักหรือไม่ จะเป็นการพิจารณาที่ค่อนข้างแน่นอนมากที่สุดก็ตาม แต่ก็ไม่แน่นอนเสมอไป จึงเห็นว่าน่าจะใช้เกณฑ์ในการพิจารณาหลาย ๆ อย่าง ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นประกอบกัน กล่าวคือ ควรจะพิจารณาดูว่านิติกรรมที่เป็นปัญหานั้น เป็นนิติกรรมขององค์กรที่มีลักษณะต่าง ๆ ขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง (jurisdiction) ที่ชี้ขาดข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทโดยอาศัยกฎหมายเป็นหลัก ทั้งนี้ ตามวิธีพิจารณาความที่ให้ความคุ้มครองประโยชน์ของคู่ความ และคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้น เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว กฎหมายให้ถือว่าเป็นที่สุดโดยคู่ความไม่อาจรื้อฟื้นขึ้นมาฟ้องร้องกันใหม่ได้อีก (res judicata) ใช่หรือไม่

นอกจากแนวทฤษฎีของนักวิชาการแล้วเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องนิติกรรมทางตุลาการในประเทศฝรั่งเศส ยังนำแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองมาพิจารณาด้วย โดยในการวินิจฉัยว่านิติกรรมขององค์กรใดเป็น “acte juridictionnel” หรือไม่นั้น ในเบื้องต้น สภาแห่งรัฐจะพยายามเสาะหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นขึ้น ว่ามีจุดมุ่งหมายที่จะให้นิติกรรมขององค์กรนั้นเป็น “คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง” หรือไม่ แต่ในกรณีที่ไม้อาจเสาะหาเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นได้ สภาแห่งรัฐก็จำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์ในการวินิจฉัยขึ้นมาเอง โดยสภาแห่งรัฐได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของนักวิชาการเป็นอย่างมาก ดังนั้น แนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในเรื่องนี้จึงเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละสมัยตามแนวความเห็นของนักวิชาการ

แต่เดิมสภาแห่งรัฐได้เคยใช้ทั้งเกณฑ์ในทางรูปแบบองค์กร (critères formels et organiques) และเกณฑ์เรื่องเนื้อหาสาระของนิติกรรม (critères matériels) แล้วแต่กรณี โดยมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญต่อเกณฑ์ทางด้านรูปแบบและองค์กรมากกว่า เช่น ในคดี Leroux ค.ศ. 1929 สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่า เนื่องจากแผนกพิจารณาข้อพิพาททางปกครองของสำนักงานประกันภัยชั้นสูงแห่งจังหวัดโมแซล (Chambre du contentieux administrative de l'office supérieur de la Mosell) วินิจฉัยข้อพิพาทโดยอาศัยวิธีพิจารณาความอย่างศาล ดังนั้น องค์กรดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อโต้แย้งทางปกครอง ในคดี Moineua ค.ศ. 1945 สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าแผนกวินัยของคณะกรรมการบริหารของแพทยสภาระดับชาติของฝรั่งเศส (Chambre de discipline du Conseil supérieur de l'Ordre nation des Médecins) ทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งทางปกครอง เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ของสภาแห่งรัฐระดับ conseiller d'Etat เป็นประธาน และมีวิธีพิจารณาความที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณแพทย์ได้รับแจ้งข้อกล่าวหาและชี้แจงข้อกล่าวหาได้ตามสมควร

ในบางคดี เช่น คดี Bugnet ค.ศ. 1943 ที่สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าแผนกวินัยของสถาบันผู้ชำระบัญชีซึ่งได้รับการอนุมัติจากศาลอุทธรณ์กรุงปารีสให้เป็นผู้เชี่ยวชาญศาล (la Chambre de discipline de la compagnie des commissaires aux comptes agréés par la Cour d'appel de Paris) มีฐานะเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อโต้แย้ง และคดี Union commerciale de Bordeaux Bassens ค.ศ. 1951 สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับอุบัติเหตุอันเกิดจากการทำงานแห่งชาติ (la Commission nationale des accidents du travail) เป็นองค์กรวินิจฉัยข้อโต้แย้ง ซึ่งในคดีดังกล่าวข้างต้นนี้สภาแห่งรัฐใช้เกณฑ์ในการพิจารณาด้านเนื้อหาสาระของนิติกรรมนั้น โดยดูว่ามีจุดมุ่งหมายที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งหรือไม่ และองค์กรนั้น มีอำนาจเด็ดขาดที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งได้เองหรือไม่ และตั้งแต่คดี de Bayo ค.ศ. 1953 เป็นต้นมา สภาแห่งรัฐได้หันมาเน้นหนักในเรื่องเนื้อหาสาระของนิติกรรมขององค์กรที่เป็นปัญหามากยิ่งขึ้น โดย de Bayo ค.ศ. 1953 สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่ามติหรือคำวินิจฉัย (décision) ของสภาสัตวแพทย์ (l'Ordre des vétérinaires) เกี่ยวกับรับหรือไม่รับขึ้นทะเบียนผู้ซึ่งขอจดทะเบียนเป็นสัตวแพทย์นั้น

ไม่ว่าจะมีรูปแบบอย่างไรก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาสาระของเรื่องแล้ว มติหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่มีลักษณะของคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง

ในปัจจุบัน ถือได้ว่าสภาแห่งรัฐใช้เกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องเนื้อหาสาระของนิติกรรมขององค์กรนั้นเป็นเกณฑ์หลัก และใช้เกณฑ์ในการพิจารณาด้านรูปแบบและองค์กรเป็นรอง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า นิติกรรมทางปกครองและนิติกรรมทางตุลาการนั้น มีข้อแตกต่างกันคือ<sup>5</sup>

1. นิติกรรมทางตุลาการนั้น จะต้องกระทำขึ้นภายใต้แบบและวิธีพิจารณาความในการจัดทำคำพิพากษา ซึ่งจะถูกกำหนดโดยกฎหมายเฉพาะหรือหลักกฎหมายทั่วไป เช่น การพิจารณาจะต้องมีการฟังความสองฝ่าย คำพิพากษานั้นต้องกระทำโดยลับ ต้องมีการให้เหตุผลประกอบคำพิพากษา เป็นต้น แต่นิติกรรมทางปกครองนั้น มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างออกไป เช่น โดยหลักแล้วไม่จำเป็นต้องมีการให้เหตุผลประกอบนิติกรรมทางปกครอง ยกเว้นจะมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง

2. นิติกรรมทางปกครองมีจุดมุ่งหมายที่จะตอบสนองความต้องการของสาธารณชนในชีวิตประจำวันจึงจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นมากโดยสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เพื่อให้รับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา แต่นิติกรรมทางตุลาการนั้น ต้องการความแน่นอน เมื่อมีการวินิจฉัยคดีจนถึงที่สุดแล้วก็ต้องเป็นที่ยุติตามนั้น ด้วยเหตุนี้นิติกรรมทางปกครองจึงต้องมีลักษณะที่เด็ดขาดถึงที่สุด (La force de la chose jugée) หรือ ที่เรียกว่า res judicata ซึ่งอำนาจนี้เองที่เป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกนิติกรรมทั้งสองประเภทได้อย่างแท้จริง<sup>6</sup>

3. การโต้แย้งนิติกรรมทางตุลาการนั้นจะกระทำโดยอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลสูง ในขณะที่การโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองจะกระทำโดยการฟ้องร้องต่อศาลชั้นต้น

**โดยสรุป** การแยกนิติกรรมทางปกครอง และนิติกรรมทางตุลาการของฝ่ายปกครองออกจากกันนั้น เป็นเรื่องที่สำคัญ เนื่องจากในการดำเนินการของฝ่ายปกครองไม่ได้มีเพียงแต่การใช้อำนาจทางปกครองเพียงด้านเดียว แต่ยังมี การใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทรวมอยู่ด้วย ดังนั้น เพื่อจะทำให้ทราบว่าองค์กรในฝ่ายปกครองนั้น ใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองหรือใช้อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาท จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อใช้ในการพิจารณา ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดคือ การพิจารณาถึงเนื้อหาสาระของนิติกรรมนั้นเองมากกว่าการพิจารณาถึงรูปแบบและองค์กร และใน

<sup>5</sup> Georges VEDEL et Pierre DELVOLE, Droit Administratif, P.U.F., 1984 pp. 588-589 อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, “นิติกรรมทางปกครอง”, วารสารกฎหมายปกครอง 9, 2533: 144.

<sup>6</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 29.



เรื่องของการโต้แย้งนิติกรรมทั้งสองประเภทนี้ก็ใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในประเทศฝรั่งเศสถ้าเป็นการโต้แย้งนิติกรรมทางตุลาการจะต้องอุทธรณ์คำวินิจฉัยเฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้นต่อสภาแห่งรัฐ แต่ถ้าเป็นนิติกรรมทางปกครองแล้วต้องฟ้องโต้แย้งกันในศาลชั้นต้น

### 2.1.2 หลักทั่วไปในการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

การจัดองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการเป็นที่นิยมใช้กันมาก ซึ่งสามารถพบเห็นได้เป็นการทั่วไป ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งคำว่า “คณะกรรมการ” นั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ เช่น

- คณะกรรมการ คือ กลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ดำเนินการทางด้านบริหารบางอย่าง คณะกรรมการจะนั่งทำงานเฉพาะแต่ในรูปของกลุ่ม (group) และต้องการความเป็นอิสระในการแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกรรมการด้วยกัน<sup>7</sup>
- คณะกรรมการ คือ กลุ่มของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการบางอย่างที่มีลักษณะที่เป็นการกระทำของกลุ่ม (group action)<sup>8</sup>
- คณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือ องค์กรที่คณะบุคคลนั้นสังกัดอยู่ เพื่อทำหน้าที่ด้วยการพิจารณาปรึกษาหารือเฉพาะเรื่องที่คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมาย แล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะต่อองค์กรนั้น<sup>9</sup>

ส่วนในเรื่องของลักษณะสำคัญของคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>10</sup>

1. คณะกรรมการจะต้องมีการแต่งตั้ง ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการแต่งตั้งนั้นจะเป็นการแต่งตั้งโดยตรง หรือจะจัดให้มีการคัดเลือกก่อนก็ได้
2. การแต่งตั้งคณะกรรมการต้องมีการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อให้ทราบแน่ชัดว่าคณะกรรมการชุดนั้นมีขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบอะไรอย่างไรบ้าง
3. ในการแต่งตั้งคณะกรรมการนั้น นอกจากจะต้องระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแล้ว บางคณะกรรมการยังอาจจะมีการกำหนดช่วงระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเอาไว้ด้วย เช่น มีเงื่อนไขเวลากำหนดไว้ในกฎหมายว่าให้

<sup>7</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “คณะกรรมการ : การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ”, วารสารกฎหมายปกครอง 2 (เมษายน 2526): 63.

<sup>8</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “องค์กรแบบคณะกรรมการ”, วารสารกฎหมายปกครอง 2 (เมษายน 2526): 51.

<sup>9</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “ระบบคณะกรรมการกับการบริหาร”, นิตยสารการท่าเรือแห่งประเทศไทย 34, 351 (เมษายน 2530): 2.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน: 3.

กรรมการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และหรือคณะกรรมการที่เป็นไปในลักษณะของกรรมการเฉพาะกิจ (Adhoc Committee) เมื่อคณะกรรมการนั้นดำเนินงานเสร็จเรียบร้อยก็ถือว่าคณะกรรมการนั้น ุ สิ้นสภาพไป

4. การแต่งตั้งคณะกรรมการควรคำนึงถึงประโยชน์อย่างแท้จริงของ คณะกรรมการ กล่าวคือ การแต่งตั้งควรพิจารณาแต่งตั้งเฉพาะบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ หรือมีประสบการณ์ที่ตรงตามความต้องการของการตั้งคณะกรรมการนั้น

5. โดยสภาพของคณะกรรมการนั้น งานสำคัญหรือลักษณะของการทำงาน ของคณะกรรมการก็คือการประชุม ดังนั้น คณะกรรมการต้องมีการประชุมด้วย ในการประชุมต้องมีการพูด การอภิปรายซึ่งเป็นสาระสำคัญ และถ้าคณะกรรมการไม่ใคร่อยากอภิปราย แล้ว ก็จะเป็นอุปสรรคอย่างมากในการทำงานของคณะกรรมการ และไม่เพียงเท่านั้น การประชุมของคณะกรรมการยังจำเป็นต้องมีข้อบังคับในการประชุม เพื่อควบคุมการประชุมให้เกิด ความเรียบร้อยไม่ว่าจะเป็นเรื่ององค์ประชุม การออกเสียง การวินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้น จึงถือได้ว่าการ ทำงานของคณะกรรมการจะต้องอาศัยระเบียบ ข้อกฎหมาย เพื่อความถูกต้องและสมบูรณ์ ในการทำงานของคณะกรรมการด้วย

6. ต้องมีประธานเพื่อดำเนินการประชุมให้สัมฤทธิ์ผลและมีประสิทธิภาพ ประธานกรรมการนี้อาจแต่งตั้งพร้อม ๆ กับการแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยระบุว่าผู้ใดเป็น ประธานกรรมการ ผู้ใดเป็นรองประธานกรรมการ ผู้ใดเป็นเลขานุการ และผู้ใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

เมื่อพิจารณาจากความหมายและลักษณะสำคัญของคณะกรรมการแล้วจะพบว่า คณะกรรมการต้องมีลักษณะของการรวมกลุ่มเป็นคณะบุคคล ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยบุคคล ตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย มีประธานคณะกรรมการเป็นผู้คอยดูแล และควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการ การจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการนั้น มี ลักษณะเด่นอยู่ตรงที่การตัดสินใจจะทำร่วมกันเป็นกลุ่ม ซึ่งทำให้ได้ข้อยุติที่ดีกว่าและเป็นที่ยอมรับมากกว่าการตัดสินใจโดยบุคคลเพียงคนเดียว เพราะการตัดสินใจของคณะกรรมการเกิด จากการร่วมกันวิเคราะห์โดยบุคคลหลายคน ทำให้สามารถป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ของคน ๆ เดียวได้ แต่อย่างไรก็ตาม การจัดองค์กรในรูปแบบนี้ก็มิทั้งข้อดีและข้อเสียเช่นกัน ซึ่ง ข้อดีของการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการ ได้แก่

1. เป็นเครื่องมือที่จะเป็นหลักประกันในความยุติธรรม เพราะ คณะกรรมการประกอบไปด้วยคณะบุคคล ในการพิจารณาวินิจฉัยก่อนการตัดสินใจย่อมต้องชี้ เหตุผลในการอภิปรายและวิเคราะห์กันอย่างเต็มที่

2. เป็นเครื่องมือในการประสานงาน เนื่องจากกรรมการในคณะกรรมการ นั้น ต่างมีที่มาที่แตกต่างกัน เมื่อต้องมาทำงานร่วมกันจึงต้องมีความร่วมมือกันในการทำงาน ซึ่ง ระบบคณะกรรมการนี้จะทำให้กรรมการทุกคนที่เกี่ยวข้องเห็นภาพทั้งหมดของงานว่าเป็น

อย่างไร และยังให้ทุกคนสามารถเสนอแนะข้อแนะนำและความเห็นต่าง ๆ ในการพัฒนาแผนงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องมีการลงมติในปัญหาที่สำคัญ

3. ป้องกันการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจโดยบุคคลเพียงคนเดียว เพราะถ้าอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวแล้ว อาจมีการใช้อำนาจโดยมิชอบได้

4. เป็นสื่อกลางสำหรับสร้างความสัมพันธ์ที่ดีสำหรับบุคคลสองฝ่ายที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน และเพื่อนำไปสู่การประนีประนอมในปัญหาต่าง ๆ กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้ามาร่วมเป็นกรรมการได้ เช่น คณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง

5. เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาชั้นสูง หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่คณะกรรมการนั้นทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา ให้ความเห็นก่อนที่หน่วยงานต่าง ๆ จะมีคำวินิจฉัยออกไป ซึ่งจะช่วยให้ข้อวินิจฉัยสั่งการนั้นเต็มไปด้วยเหตุผลและหลักการที่ถูกต้องเนื่องจากการกลั่นกรองโดยคณะกรรมการมาก่อนแล้วในขั้นต้น

6. ทำให้คำวินิจฉัยหรือมติเกิดการยอมรับในวงกว้าง เนื่องจากเป็นคำวินิจฉัยหรือมติที่เกิดจากการประชุมร่วมกัน

แต่อย่างไรก็ตาม การจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการมีข้อเสียอยู่เช่นกัน กล่าวคือ

1. ก่อให้เกิดความล่าช้าและเสียค่าใช้จ่ายในการบริหาร ในกรณีที่มีการถกเถียงปัญหากันอย่างยืดเยื้อ เพราะต่างคนก็ต่างความคิดเห็น และอาจต้องมีการจัดประชุมกันหลายครั้งเพื่อหาข้อยุติ

2. เป็นต้นเหตุแห่งความขัดแย้งในทางความคิด และอาจก่อให้เกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างตัวบุคคลได้ เพราะต่างฝ่ายต่างถือเอาประโยชน์และความคิดของตนเป็นใหญ่

3. เป็นการปิดความรับผิดชอบของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง กล่าวคือ ถ้าผู้ที่มีอำนาจสั่งการโดยตรงแล้วไม่ประสงค์จะให้ผลของคำสั่งหรือการปฏิบัติของตนปรากฏออกมาแล้ว ก็อาจหลบเลี่ยงโดยวิธีส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอันเป็นวิธีการหนึ่งของการปิดความรับผิดชอบได้

4. คณะกรรมการมีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน ความรับผิดชอบจึงกระจายไปภายในกลุ่ม ทำให้เป็นการยากที่จะกำหนดว่าใครต้องรับผิดชอบในเรื่องใด และจะต้องรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เพราะการตัดสินใจเพื่อหาข้อยุติจะต้องเป็นไปตามเสียงข้างมากของที่ประชุม

5. ในบางเรื่องอาจเป็นการตัดสินใจปัญหาไปในลักษณะที่พยายามประนีประนอมกันมากกว่าการใช้เหตุผล ซึ่งมักเกิดขึ้นเมื่อกรรมการขาดความตั้งใจจริงที่จะโต้แย้งด้วยเหตุผล ในบางครั้งอาจเกิดจากการที่กรรมการบางฝ่ายไม่สนใจเรื่องราวของฝ่ายอื่น

### 2.1.2.1 คณะกรรมการในฝ่ายปกครอง

แม้ว่าระบบคณะกรรมการจะมีข้อเสียตามที่กล่าวมาข้างต้นอยู่บ้าง แต่ก็มี การนำระบบนี้ไปใช้กันอย่างแพร่หลายในฝ่ายปกครอง เนื่องจากในปัจจุบันกิจการของรัฐมีความซับซ้อนขึ้นมาก บางเรื่องต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญของบุคลากรในการให้ คำปรึกษาแนะนำ หรือเป็นเรื่องที่ต้องการความละเอียดรอบคอบในการตัดสินใจเพื่อวินิจฉัยสั่ง การ ดังนั้น การจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการจึงเป็นทางเลือกที่ตอบสนองความต้องการ ได้เป็นอย่างดี ซึ่งคณะกรรมการที่พบในฝ่ายปกครองเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของกรกระทำแล้ว สามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการทางปกครอง และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อ พิพาท

#### (1) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครอง

คณะกรรมการประเภทนี้ แบ่งออกได้เป็น คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการปฏิบัติการ

##### (1.1) คณะกรรมการนโยบาย

คณะกรรมการนโยบายเป็นคณะกรรมการที่อยู่สูงที่สุดใน องค์กร โดยจะเป็นผู้วางนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป คณะกรรมการนโยบายโดยมากจะประกอบไปด้วย รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือ เลขาธิการสำนักงานต่าง ๆ เป็นต้น เนื่องจากคณะกรรมการประเภทนี้ มีหน้าที่เป็นผู้กำหนด นโยบายต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ จึงต้องอาศัยตัวบุคคลที่มีความสามารถ ความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการบริหารงานมาแล้ว\*

##### (1.2) คณะกรรมการที่ปรึกษา

คณะกรรมการที่ปรึกษาเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ เสนอความเห็น หรือให้คำแนะนำในด้านนโยบายต่าง ๆ ต่อผู้มีอำนาจในองค์กร โดยอำนาจ การตัดสินใจยังอยู่ที่ฝ่ายบริหาร เนื่องจากงานทางด้านการให้คำปรึกษาแนะนำ เป็นงานที่มี ความสำคัญอย่างหนึ่ง จึงต้องอาศัยคณะกรรมการที่มีความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญ

---

\* คณะกรรมการประเภทนี้ เช่น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มี อำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายการจัดสรรที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบาย และแผนการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายแผนพัฒนามาตรฐานและหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบก ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 มีอำนาจหน้าที่ใน การวางนโยบายการขนส่งทางบก และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการดำเนินการสถานีขนส่ง เป็นต้น

ในเรื่องนั้นเป็นอย่างดี ดังนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการที่ปรึกษา นอกจากจะมีกรรมการที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังประกอบไปด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวนหนึ่งด้วยเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญในการให้ความรู้ในเรื่องนั้น ๆ \*

คณะกรรมการที่ปรึกษาในทางกฎหมายปกครองมี 2 ระดับ กล่าวคือ ประเภทแรกจะเป็นทั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา และเป็นทั้งผู้ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองด้วย กล่าวคือ การดำเนินงานในเรื่องสำคัญ ๆ ผู้ปฏิบัติการต้องขอความเห็นชอบหรือจะต้องปรึกษากับคณะกรรมการด้วย ซึ่งในกฎหมายมักจะบัญญัติโดยใช้คำว่า “โดยความเห็นชอบ” หรือ “โดยคำแนะนำ” เช่น มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะกรรมการที่ปรึกษาอีกประเภทหนึ่งจะทำหน้าที่เป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเท่านั้น ผู้ปฏิบัติการจะปรึกษาหรือไม่ก็ได้แล้วแต่ดุลพินิจ เช่น คณะกรรมการพันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518<sup>11</sup>

### (1.3) คณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหารเป็นคณะกรรมการทั่วไปที่ทำหน้าที่ในเชิงบริหารมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ในองค์กร ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรนั้นโดยตรง \*\*

\* คณะกรรมการประเภทนี้ เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502 มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายภายในประเทศและต่างประเทศ และในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่น ๆ คณะกรรมการปฎิบัติ ตามพระราชบัญญัติปฎิบัติ พ.ศ. 2518 มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นแก่ อธิบดีหรือรัฐมนตรี ในเรื่องการอนุญาตผลิตปุ๋ยเคมี กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการผลิตปุ๋ยเคมี ฯลฯ เป็นต้น

<sup>11</sup> สิริพันธ์ พลรบ, คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532) หน้า 69.

\*\* คณะกรรมการประเภทนี้โดยมากจะพบในกลุ่มของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการแพทยสภา ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 21 (1) กำหนดให้คณะกรรมการแพทยสภามีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการแพทยสภาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 คณะกรรมการสภาวิศวกร ตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 มาตรา 33 (1) กำหนดให้คณะกรรมการสภาวิศวกรมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และข้อบังคับของสภาวิศวกร คณะกรรมการสหภาพนายความ ตามพระราชบัญญัติสหภาพนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 27 (1) กำหนดให้

#### (1.4) คณะกรรมการปฏิบัติการ

คณะกรรมการปฏิบัติการเป็นคณะกรรมการในระดับล่างสุดที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการทางปกครองต่าง ๆ เช่น การออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปของคณะกรรมการ การกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการประเภทนี้จึงมีความสำคัญน้อยกว่าคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการบริหาร เนื่องจากคณะกรรมการทั้งสองประเภทข้างต้นนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และหรือบริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น แต่ในส่วนของคณะกรรมการปฏิบัติการนั้น การทำงานของคณะกรรมการปฏิบัติการเป็นการดำเนินการภายใต้ นโยบาย คำสั่ง ระเบียบ ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการนโยบาย และคณะกรรมการบริหารอีกต่อหนึ่ง\*

#### (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

นอกจากคณะกรรมการทางปกครองที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในฝ่ายปกครองยังประกอบไปด้วยคณะกรรมการอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของของการกระทำของคณะกรรมการแล้วพบว่ามีลักษณะเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือที่เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท”

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ได้แก่ คณะกรรมการที่มีการจัดโครงสร้าง องค์กรประกอบ และวิธีดำเนินการที่แตกต่างไปจากคณะกรรมการทางปกครองทั่วไป กล่าวคือ คณะกรรมการในลักษณะนี้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายในฝ่ายบริหาร มีกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการในการที่จะวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้น นอกเหนือจากอำนาจในการบริหารจัดการ หรืออำนาจในการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้เป็นลักษณะของการใช้อำนาจทางตุลาการของฝ่ายบริหาร ซึ่งคณะกรรมการใดจะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น การศึกษาแนวคิดและความเป็นมาของคณะกรรมการดังกล่าว จำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดและความเป็นมาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในระบบกฎหมายต่างประเทศเสียก่อน เนื่องจากระบบกฎหมายไทยนั้น ได้รับอิทธิพลทางกฎหมายมาจากระบบกฎหมายต่างประเทศเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอิทธิพลจากระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่มีต่อกฎหมายปกครองในประเทศไทย ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงแบ่งการศึกษาออกเป็น ความเป็นมาและพัฒนาการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใน

---

คณะกรรมการสภาพนายความมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสภาพนายความให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย เป็นต้น

\* คณะกรรมการประเภทนี้ เช่น คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งมีอำนาจกำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่ง และจำนวนรถสำหรับการขนส่งประจำทาง เป็นต้น

ต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา และในประเทศไทย

### 2.1.2.2 การจัดองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

ก่อนที่จะศึกษาถึงการจัดองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศไทยนั้น เราจำเป็นต้องทราบถึงความเป็นมาและการจัดองค์กรในลักษณะนี้ในต่างประเทศเสียก่อน เนื่องจากในระบบกฎหมายไทยได้มีการรับเอาอิทธิพลทางความคิดมาจากระบบกฎหมายของต่างประเทศ ซึ่งในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงการจัดองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา ตามลำดับ

#### (1) ประเทศฝรั่งเศส

ภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้ง “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d'Etat) ขึ้นในปี ค.ศ. 1799 โดยนโปเลียน โบนาปาร์ต โดยให้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ ร่างกฎหมายให้หัวหน้าของฝ่ายบริหาร และเป็นที่ยปรึกษาของฝ่ายบริหาร และในฐานะเป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารนี้เองที่สภาแห่งรัฐได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาข้อพิพาททางปกครองแต่ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้เอง จะต้องเสนอแนะคำวินิจฉัยต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารให้พิจารณาสั่งการตามสมควร<sup>12</sup> ซึ่งหัวหน้าของฝ่ายบริหารจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจเองว่าควรจะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามที่สภาแห่งรัฐเสนอแนะหรือไม่ ซึ่งระบบนี้เรียกว่า la justice retenue และในทางปฏิบัติหัวหน้าฝ่ายบริหารมักจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่สภาแห่งรัฐเสนอแนะเสมอ เพราะสภาแห่งรัฐเป็นสถาบันฝ่ายปกครองที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครอง และสภาแห่งรัฐได้นำระบบวิธีพิจารณาความแบบศาลมาใช้ในการพิจารณาข้อพิพาททางปกครองและได้พัฒนาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จนกระทั่งได้มีการตรารัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 24 พฤษภาคม 1872 ขึ้น โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มอบหมายให้สภาแห่งรัฐมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้ด้วยตนเอง หรือที่เรียกว่า la justice déléguée สภาแห่งรัฐจึงมีฐานะเป็นศาลปกครองโดยสมบูรณ์ตั้งแต่นั้นมา<sup>13</sup>

จากเหตุที่ฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐให้ทำหน้าที่ศาลปกครองนี้เอง ทำให้ประเทศฝรั่งเศสมีระบบศาลในระบบศาลคู่ คือมีสภาแห่งรัฐ ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองแยกออกจากการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งเป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรม ซึ่งนอกจากจะมีสภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นศาลปกครองพิจารณาข้อพิพาททางปกครองแล้ว ก็ยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษเฉพาะเรื่องทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขึ้นอีกด้วย โดยจัดตั้ง

<sup>12</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, “เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522”: 641.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน: 643.

คณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทชั้นในลักษณะที่เป็นศาลปกครองผู้ชำนาญการ (Jurisdictions administratives spécialisées) ส่วนเหตุผลในการจัดตั้งศาลปกครองผู้ชำนาญการ เฉพาะด้านขึ้นนั้น ก็เพื่อที่ต้องการจะให้มีการพิจารณาด้วยความถูกต้อง (le souci d'une bonne administration de la justice)<sup>14</sup> ศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านของประเทศฝรั่งเศส เช่น ศาลการบัญชี (La Cour des Comptes) ศาลวินัยงบประมาณและการคลัง (La Cour de discipline budgétaire et financière) คณะกรรมการตุลาการ (Le Conseil supérieur de la Magistrature) ในกรณีที่วินิจฉัยเรื่องวินัยของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม คณะกรรมการพิจารณาเรื่องวินัยของสมาชิกวิชาชีพต่าง ๆ เช่น แพทยสภา สภากฎหมาย และสภาเภสัชกร เป็นต้น<sup>15</sup>

## (2) ประเทศอังกฤษ

แนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศ อังกฤษนั้น เริ่มต้นตั้งแต่ครั้งสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 2 ทรงจัดตั้งสถาบันปกครองกลางที่เรียกว่า "สภาองคมนตรีกษัตริย์ (Curia Regis)" ขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่คอยช่วยเหลือกษัตริย์ในการออกกฎหมายและวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>16</sup> แนวความคิดการจัดองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการก็เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการประกันการว่างงานของลูกจ้างตามกฎหมาย The National Insurance Act 1911 โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการในรูปแบบ Tribunals ขึ้น โดยเรียกว่า National Insurance Tribunals และ National Insurance Commission ขึ้น<sup>17</sup> ต่อมา Tribunals เหล่านี้ได้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้เกิดปัญหาในด้านการดำเนินงาน เนื่องจากมีวิธีพิจารณาที่สับสน และไม่เป็นเอกภาพ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว ในปี 1955 จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้น เพื่อศึกษาหนทางแก้ปัญหาดังกล่าว โดยมี Sir Oliver Franks เป็นประธาน และในปี 1957 ได้มีรายงานเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหา (Franks Committee Report) เสนอว่า ควรกำหนดวิธีพิจารณาของ Tribunals โดยยึดหลักเกณฑ์พื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่ หลักความเปิดเผย (openness) หลักความเป็นธรรม (fairness) และหลักปราศจากความลำเอียง (impartiality) จนในที่สุดได้มีการวางหลักเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการ

<sup>14</sup> Calette MEME, "Juridictions administratives spécialisées", Repertoire de contentieux administratif, Dalloz (1989), p.2 อ้างใน คมสัน โพธิ์คง, "อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท", (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 82.

<sup>15</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, "เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522": 667.

<sup>16</sup> ถาวร เกียรติทับทิว, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพ : ชวนพิมพ์, 2532), หน้า 69.

<sup>17</sup> ธิดา จรรยาพิภย์สกุล, "องค์กรประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 10.



เหล่านี้ไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวน ค.ศ. 1958 (The Tribunals and Inquiries Act 1958) ต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวน ค.ศ. 1972 (The Tribunals and Inquiries Act 1972) และในท้ายที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวน ค.ศ. 1992 (The Tribunals and Inquiries Act 1992) ซึ่งเป็นการรวบรวมกฎหมายทั้งสองฉบับเข้าด้วยกันอันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน<sup>18</sup>

### (3) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือที่เรียกว่า “administrative agency” นั้น ในระยะเริ่มแรกเกิดจากความจำเป็นที่จะต้องออกกฎ ข้อบังคับเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน เริ่มจากในระดับมลรัฐ เช่น มีการจัดตั้งองค์กรควบคุมอัตราค่าโดยสารรถไฟและการผูกขาดอื่น ๆ เป็นต้น ส่วนระดับสหรัฐนั้น ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการค้าสหรัฐ (Federal Trade Commission) ขึ้น ในปี 1914 เพื่อบังคับตามบทบัญญัติของกฎหมายป้องกันการผูกขาดและควบคุมการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม<sup>19</sup> และมีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นอีกหลายองค์กร โดยมองเห็นความจำเป็นที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งรัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมธุรกิจต่าง ๆ เพื่อนำประเทศไปสู่ความเป็นรัฐสวัสดิการ และต้องการความเป็นผู้เชี่ยวชาญอย่างอาชีพ (expert professionalism) โดยถือว่าการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศจำเป็นต้องมีการควบคุมโดยองค์กรฝ่ายปกครองที่มีความรู้ของผู้เชี่ยวชาญที่มีอำนาจแบบผสม และมีการบริหารงานแบบใช้ดุลพินิจที่เทียบได้กับผู้ประกอบธุรกิจตลอดจนระเบียบแบบแผนและขั้นตอนที่เป็นทางการต่าง ๆ จำเป็นต้องลดน้อยลง<sup>20</sup> การกำหนดให้มีองค์กรในลักษณะเช่นนี้ก็ทำให้เกิดปัญหาในด้านการดำเนินงานขององค์กรอย่างในประเทศอังกฤษ ดังนั้น ในปี 1941 จึงได้มีการศึกษาวิจัยการดำเนินงานขององค์กรคณะกรรมการเหล่านี้ โดยคณะกรรมการที่เรียกว่า Attorney General's Committee on Administrative Procedure ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัยของคณะกรรมการคณะนี้ จึงได้มีการประกาศใช้ The Administrative Procedure Act ขึ้น ในปี 1946 เพื่อกำหนดขั้นตอนและกระบวนการพื้นฐานขององค์กรฝ่ายปกครองที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน<sup>21</sup>

<sup>18</sup> สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, (กรุงเทพ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2546), หน้า 71.

<sup>19</sup> วิชัย วิวิตเสวี, “การควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองและการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในสหรัฐอเมริกา”, เอกสารสัมมนารัฐสภา, 2530: 3.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน: 5.

<sup>21</sup> สมศักดิ์ อินทร์พันธุ์, “วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 30.

### 2.1.2.3 การจัดองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ความเป็นมาและพัฒนาการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่ค่อยเด่นชัดนักเมื่อเทียบกับในระบบกฎหมายต่างประเทศ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท มีเหตุผลเนื่องมาจาก<sup>22</sup>

1. เพื่อความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการการระงับข้อพิพาท โดยรวดเร็ว สะดวก และประหยัด ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาได้ง่าย และทำให้กระบวนการพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โดยมีวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ไม่ยุ่งยาก

2. เพื่อแยกการพิจารณาข้อพิพาททางปกครองออกจากการควบคุมตรวจสอบภายในตามสายการบังคับบัญชา ทำให้ประชาชนยอมรับผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้เป็นองค์กรที่สามารถพิจารณาข้อพิพาทได้โดยอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครอง

3. เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากกรรมการที่ประกอบเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายสาขาอาชีพ ซึ่งในข้อพิพาทบางเรื่องนั้น ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้พิจารณาเพื่อให้เกิดความยุติธรรม เช่น คณะกรรมการควบคุมอาคาร ต้องประกอบด้วยกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้องด้วย ได้แก่ ผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมและผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม<sup>23</sup> เป็นต้น

4. เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ต้องมีผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง เพื่อการวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิประโยชน์ หรือ คณะกรรมการวิชาชีพที่ต้องมีผู้แทนผู้ประกอบการวิชาชีพในสาขานั้น ๆ เพื่อมีส่วนพิจารณาทางด้านจริยธรรมของวิชาชีพของตน เป็นต้น

แนวคิดเรื่องคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในระบบกฎหมายไทยเริ่มเด่นชัดขึ้นมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยในมาตรา 7 (2) (ค) อันเป็นบทกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว เรื่องความหมายของ “คณะกรรมการที่

<sup>22</sup> สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 143.

<sup>23</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น” นั้น ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เอง ยังตีความหมายต่างกัน ซึ่งรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวจะได้กล่าวไว้ในหัวข้อถัดไป

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศไทยนั้น แต่เดิมแบ่งออกได้ เป็น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองที่มีเขตอำนาจโดยทั่วไป และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีเขตอำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะเรื่องตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีขึ้นเพื่อวินิจฉัยข้อพิพาทที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของกรรมการ เช่น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ\* คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ ในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองที่มีเขตอำนาจในเรื่องทั่วไป ซึ่งคือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522<sup>24</sup> นั้น ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับ 4) พ.ศ. 2542 โดยให้คณะกรรมการกฤษฎีกาคงเหลือแต่อำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐเท่านั้น<sup>25</sup> และให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ ลูกจ้างและเงินงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และกอง

\* เช่น คณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 คณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นต้น

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 7 คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(ก) วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

(ข) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 27

(ค) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับ 4) พ.ศ. 2542

มาตรา 7 คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี

(2) รับผิดชอบให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี

(3) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

วิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปเป็นของสำนักงานศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้ข้าราชการที่โอนไปเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง<sup>26</sup> เนื่องจากได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นแทนที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีเขตอำนาจเฉพาะเรื่องตามกฎหมายแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

### (1) คณะกรรมการข้าราชการ

คณะกรรมการข้าราชการมีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลภายในระบบข้าราชการประเภทนั้น ๆ ซึ่งทำให้คณะกรรมการข้าราชการเหล่านี้มีความชำนาญในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล สามารถควบคุมดูแลข้าราชการประเภทเดียวกันให้อยู่ในระเบียบวินัยได้ดีกว่าหน่วยงานอื่น คณะกรรมการข้าราชการ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อกล่าวหาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ ได้แก่

#### (1.1) อำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

ในการบริหารงานบุคคลของบุคลากรภาครัฐนั้น จะมีคณะกรรมการข้าราชการทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการต่าง ๆ เช่น ข้าราชการพลเรือนจะมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นองค์กรในการบริหารงานบุคคล ข้าราชการอัยการ ก็จะมีคณะกรรมการข้าราชการอัยการเป็นผู้ดูแล ข้าราชการรัฐสภา ก็จะมีคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาเป็นผู้ควบคุม ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จะมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรในการบริหารงานบุคคล ส่วนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับ 4) พ.ศ. 2542

มาตรา 11 ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เฉพาะที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาไปเป็นของสำนักงานศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ให้ข้าราชการที่โอนไปตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครองและในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับข้าราชการที่โอนไปตามวรรคหนึ่ง

และบุคลากรทางการศึกษา เป็นองค์กรในการบริหารงานบุคคล ข้าราชการตำรวจจะมีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นผู้ดูแลในเรื่องการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการเป็นไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย กฎหมายจึงกำหนดอำนาจให้คณะกรรมการข้าราชการเหล่านี้สามารถออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับของตนเองขึ้นใช้บังคับ<sup>27</sup> ซึ่งในการออกกฎ ข้อบังคับ และระเบียบต่าง ๆ นั้น โดยมากจะเป็นการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องทั่ว ๆ ไป เช่น หลักเกณฑ์ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ หลักเกณฑ์ในการโอนข้าราชการ การกำหนดตำแหน่ง การรักษาวินัย ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นต้น

#### (1.2) อำนาจในการควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

นอกจากอำนาจในการออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับของคณะกรรมการข้าราชการแล้ว กฎหมายยังบัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ ตามที่กฎหมายได้กำหนดขึ้นอีกด้วย ซึ่งในการดำเนินงานภายในของข้าราชการแต่ละประเภทนั้น คณะกรรมการข้าราชการจะเป็นทั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจในการวางนโยบาย คณะกรรมการที่เป็นที่ปรึกษาให้แก่องค์กรต่าง ๆ รวมถึงอำนาจในการบริหารงานภายในองค์กรด้วย ซึ่งอำนาจหน้าที่เหล่านี้จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการอัยการไว้ เช่น พิจารณาคุณสมบัติและทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเข้ารับราชการ (มาตรา 25 และมาตรา 35) ให้ความเห็นชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือน (มาตรา 28) ให้ความเห็นชอบในการโอนข้าราชการ (มาตรา 29 และมาตรา 30) กำหนดหลักสูตรและวิธีการสอบคัดเลือก (มาตรา 34) เป็นต้น

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 8 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการนี้ไว้ ได้แก่

1. อำนาจในการเสนอแนะให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและการจัดระบบข้าราชการพลเรือน ในเรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน เรื่อง

<sup>27</sup> มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

ที่เกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และการพัฒนาส่วนราชการและวิธีปฏิบัติราชการฝ่ายพลเรือน

2. เป็นผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในราชการพลเรือน

3. กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำ และชี้แจงเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 14 กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจหน้าที่ ได้แก่

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องนโยบายการบริหารงาน

2. ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้รับค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม

3. กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการพิจารณาตำแหน่งวิชาการ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

4. กำหนดกรอบอัตรากำลังในการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละสถาบัน

5. กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

(1.3) อำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ  
ในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการที่ถูกลงโทษนั้น ในการพิจารณาจะมีวิธีพิจารณากำหนดขั้นตอนในการดำเนินการสำหรับเรื่องดังกล่าวกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ นั้น กฎหมายจะกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการของตนเองภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งลงโทษ เมื่อคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ ได้พิจารณาอุทธรณ์แล้ว หากผู้ถูกสั่งลงโทษไม่พอใจในผลวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่เดิมนั้น ถือว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการเหล่านี้เป็นที่สุด ไม่สามารถฟ้องร้องต่อไปยังศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณาได้ เพราะศาลถือหลักว่าการตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยและการดำเนินการพิจารณาทางด้านวินัยของ

ข้าราชการนั้นเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการข้าราชการได้มีคำสั่งไปตามอำนาจหน้าที่โดยชอบอย่างไรแล้ว ศาลก็ไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปวินิจฉัยชี้ขาดอีก<sup>28</sup> ซึ่งต่อมาได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 1745/2540 (ประชุมใหญ่) กลับแนวคำพิพากษาฎีกาเดิมโดยให้รับคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการไว้พิจารณาได้<sup>29</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิให้ผู้ถูกคำสั่งลงโทษที่ไม่พอใจในผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของคณะกรรมการข้าราชการสามารถใช้สิทธินำเรื่องดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ ซึ่งข้าราชการที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ เช่น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา<sup>30</sup>

## (2) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบ

### วิชาชีพ

วัตถุประสงค์ของรัฐในการจัดให้มีองค์กรควบคุมวิชาชีพ หรือสภาวิชาชีพก็เพื่อให้เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการเป็นตัวแทนวิชาชีพที่จะเป็นผู้คอยดูแลควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพ อันได้แก่ มาตรการที่มีผลบังคับทั่วไป เช่น การวางข้อบังคับทางวิชาชีพ และมาตรการที่มีผลเป็นการเฉพาะราย เช่น การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หรือการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ<sup>31</sup> และยังมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีประพฤติผิดจรรยาบรรณ และการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาต หรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนี้ สามารถแยกออกได้เป็น 3 ประการ ได้แก่

### (2.1) อำนาจในการวางข้อบังคับทั่วไปในการประกอบวิชาชีพ

เหตุผลในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้น ก็เพื่อให้องค์กรดังกล่าวเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพ และเป็นองค์กรที่คอยควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพให้ประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของวิชาชีพ ดังนั้น เพื่อให้การควบคุมดูแลดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรวิชาชีพเหล่านั้นขึ้น จึงมักจะมีบทบัญญัติมอบอำนาจในการออกกฎ

<sup>28</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1155/2526

<sup>29</sup> สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 224.

<sup>30</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

ข้อ 23 แห่งกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547

มาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

<sup>31</sup> อุดม รัฐอมฤต, “สภาวิชาชีพ”, วารสารนิติศาสตร์, 19, 2 (มิถุนายน 2532): 113.

ระเบียบ หรือข้อบังคับให้แก่สภาวิชาชีพ เพื่อที่จะกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ

อำนาจในการวางข้อบังคับทั่วไปของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ประกอบวิชาชีพ เป็นอำนาจในการวางกฎเกณฑ์และระเบียบในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งในการออกข้อบังคับหรือการวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ขององค์กรวิชาชีพนี้ ถือได้ว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองทั่วไป เพราะการออกข้อบังคับทั่วไปนั้น เป็นการสร้างกฎเกณฑ์ที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายในการบังคับใช้กับบุคคลที่จะเข้ามาประกอบวิชาชีพ ตลอดจนรวมถึงผู้ประกอบวิชาชีพอยู่แล้วด้วย

การวางข้อบังคับทั่วไป เช่น หลักเกณฑ์ในการขึ้นทะเบียนสมาชิกของสภาวิชาชีพ และการออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประกอบวิชาชีพ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพ การกำหนดค่าขึ้นทะเบียนสมาชิก หลักเกณฑ์ในการเลือกและการเลือกตั้งกรรมการ หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งที่ปรึกษา หลักเกณฑ์ในการรับรองวุฒิบัตรแสดงความรู้ ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ ตลอดจนการวางข้อบังคับที่เกี่ยวกับการควบคุมจริยธรรม จรรยาบรรณ หรือมรรยาทแห่งวิชาชีพ เป็นต้น

## (2.2) อำนาจในการควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

อำนาจในการควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพนี้ เป็นอำนาจในการพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาต ต่ออายุใบอนุญาต พักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประกอบวิชาชีพ โดยผู้ที่พิจารณาดำเนินการดังกล่าว ได้แก่ สภาวิชาชีพของวิชาชีพนั้น ๆ ซึ่งสภาวิชาชีพจะทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ที่ยื่นคำขอเข้ามาประกอบวิชาชีพ ซึ่งในการใช้อำนาจประการนี้ของคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพถือได้ว่าเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว โดยคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพจะเป็นผู้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ยื่นคำร้องว่ามีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และยังรวมถึงการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพอีกด้วย การใช้อำนาจประการนี้ของคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพมิได้กระทำไปโดยอิสระภายใต้ดุลพินิจของคณะกรรมการ แต่จะมีกระบวนการหรือวิธีพิจารณาความเป็นตัวควบคุมการใช้อำนาจเพื่อให้เป็นไปโดยเหมาะสมภายใต้วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

อำนาจประการนี้จะพบได้ในกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพทุกฉบับ ซึ่งกฎหมายที่กำหนดอำนาจประการนี้ไว้ เช่น พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ



พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. 2547<sup>32</sup> เป็นต้น

**(2.3) อำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางจริยธรรม จรรยาบรรณ หรือมรรยาทแห่งวิชาชีพ**

อำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางจริยธรรม จรรยาบรรณ หรือมรรยาทแห่งวิชาชีพแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพนั้น เป็นอำนาจลงโทษของสภาวิชาชีพในการที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งจะมีขั้นตอนการดำเนินการในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาคดีของศาล กล่าวคือ ขั้นตอนก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพนั้น จะต้องมีการสอบสวนก่อนว่าผู้ประกอบการวิชาชีพที่ถูกร้องเรียนได้ประพฤติผิดจริยธรรม จรรยาบรรณ หรือมรรยาทแห่งวิชาชีพหรือไม่ โดยในการพิจารณางฎหมายจะกำหนดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาไว้หลายประการ เช่น สิทธิที่จะได้รับการแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา หรือข้อกล่าวโทษ สิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อร้องเรียนหรือข้อกล่าวหา ตลอดจนสิทธิในการอ้างพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาหรือข้อร้องเรียน เป็นต้น

**(3) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ**

เจตนารมณ์ของกฎหมายในการจัดตั้งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องขึ้นก็เพื่อให้คณะกรรมการเหล่านั้นเป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติเฉพาะได้กำหนดไว้ คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะบางคณะจะมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทในเบื้องต้น เช่น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง เป็นต้น และบางคณะนั้นกฎหมายก็กำหนดให้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ โดยมีอำนาจในการรับอุทธรณ์คำวินิจฉัย หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการตามพระราชบัญญัติ เช่น คณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการ

<sup>32</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537

มาตรา 8 พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545

มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. 2547

เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในส่วนของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นนั้น มิได้มีอำนาจหน้าที่เพียงแต่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดประการอื่นอีกด้วย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประเภทนี้สามารถแยกออกได้เป็น 3 ประการ ได้แก่

### (3.1) อำนาจในการออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

อำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ นั้น ก็เป็นอำนาจเช่นเดียวกับอำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของคณะกรรมการข้าราชการ และคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ กล่าวคือ ในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องเฉพาะเรื่องนั้น จำเป็นต้องอาศัยกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ในการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงาน ซึ่งในพระราชบัญญัติทุกฉบับจะต้องมีการมอบอำนาจหน้าที่ประการนี้ไว้ให้แก่องค์กรผู้ที่จะปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ เสมอ

ส่วนในพระราชบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ประการนี้ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องไว้ เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของคนต่างด้าวซึ่งขอเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เงื่อนไขเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติและเงื่อนไขอื่น กำหนดหลักเกณฑ์การขอมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว<sup>33</sup> พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตร พ.ศ. 2524 กำหนดให้คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดมีอำนาจในการวางระเบียบการกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงสำหรับเป็นแนวปฏิบัติของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตำบล<sup>34</sup> พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจในการประกาศกำหนดส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายของธุรกิจใดที่ถือว่าผู้ประกอบการที่อยู่ในเกณฑ์ดังกล่าวเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ออกประกาศกำหนดส่วนแบ่งตลาด ยอดเงินขาย จำนวนทุน จำนวนหุ้นหรือจำนวนสินทรัพย์ ออกประกาศกำหนดแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตกระทำการรวมธุรกิจ หรือร่วมกันลดหรือจำกัดการแข่งขัน<sup>35</sup> เป็นต้น

### (3.2) อำนาจในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ

<sup>33</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

<sup>34</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

<sup>35</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

อำนาจในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการเครื่องหมายการค้ามีอำนาจในการให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงหรือประกาศตามพระราชบัญญัติ<sup>36</sup> อำนาจในการให้คำแนะนำในการออกกฎกระทรวง และให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการขุดดินและถมดิน<sup>37</sup> อำนาจในการให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ของคณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์<sup>38</sup> อำนาจในการพิจารณาข้อเสนอของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าของคณะกรรมการมาตรฐานสินค้า<sup>39</sup> อำนาจในการกำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดินของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง<sup>40</sup> เป็นต้น

### (3.3) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท

อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องนั้น เป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการเหล่านั้น โดยให้มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องราวตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งกำหนดไว้ ดังนั้น การใช้อำนาจประการนี้ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องจึงถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจในฐานะที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

**กล่าวโดยสรุป** การที่จะถือว่าคณะกรรมการเหล่านี้ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ได้นั้น จะต้องพิจารณาจากลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเหล่านี้ประกอบด้วย ซึ่งเมื่อใดที่คณะกรรมการดังกล่าวใช้อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาท ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการข้าราชการ หรือการพิจารณาเพื่อลงโทษทางจริยธรรมของคณะกรรมการวิชาชีพ หรือจะเป็นการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ การกระทำดังกล่าวจะถือได้ว่าเป็นการกระทำทางตุลาการของคณะกรรมการเหล่านั้น แต่ตราบใดที่คณะกรรมการเหล่านั้นกระทำการอื่น ๆ เช่น ออกกฎ ระเบียบ วางข้อบังคับ หรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติการกระทำเช่นนี้ถือได้ว่าคณะกรรมการเหล่านั้นกระทำลงในฐานะเป็น “คณะกรรมการทางปกครอง” มิใช่ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท”

<sup>36</sup> มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534

<sup>37</sup> มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

<sup>38</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

<sup>39</sup> มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503

<sup>40</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

## 2.2 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 โดยในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่สำคัญไว้ 3 ประการ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย อำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง<sup>41</sup> แต่อำนาจในประการสุดท้ายนี้เองที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ได้กำหนดหลักการให้ตรากฎหมายขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง เพื่อกำหนดว่าคดีประเภทใดบ้างเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิพากษาของคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้งต้องกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองสำหรับคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นมาด้วย ซึ่งรัฐบาลในสมัยนั้นได้พยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2478 แต่ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ค้างพิจารณาอยู่ในสภา ทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ทำหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายเท่านั้น

### 2.2.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะที่เป็น “นิติกรรมทางตุลาการ” (acte juridictionnel) ในขณะนั้นยังไม่มีหลักการที่แน่ชัดนัก เนื่องจากยังไม่มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 แต่อย่างใด จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาเสียใหม่ โดยนำเอา “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 มารวมไว้กับ

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476

มาตรา 5 คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่

(1) จัดทำร่างกฎหมายหรือกฎข้อบังคับตามคำสั่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี

(2) ปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล

(3) พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่ได้มีกฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา ส่งผลให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบด้วย “คณะกรรมการร่างกฎหมาย” และ “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์”

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 7 (2) (ก) – (ค) ซึ่งโดยหลักแล้วจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน และวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งได้มีการกำหนดเอาไว้ในมาตรา 7 (2) (ค) แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นอำนาจที่มีเงื่อนไขกำหนดเอาไว้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากระบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสียก่อน

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับนิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionnel) ซึ่งเป็นแนวคิดอันเป็นที่มาของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นั้น ยังไม่เป็นที่รู้จักแพร่หลายนักและมักเข้าใจผิดในหลักการพื้นฐานของบทบัญญัติดังกล่าวอยู่เสมอ จนกระทั่ง ศาสตราจารย์ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ กรรมการร่างกฎหมายอดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กล่าวถึงที่มาของบทบัญญัติดังกล่าวในการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ครั้งที่ 2/2530 วันที่ 15 มกราคม 2530 โดยได้กล่าวถึงที่มาว่า

“...ผมอยากเรียนถึงที่มาของมาตรา 7 (2) (ค) ในฐานะที่เป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมาว่ามีความเป็นมามีวัตถุประสงค์อย่างไร การที่กำหนดมาตรา 7 (2) (ค) ขึ้นนั้น ก็โดยในขณะนั้น (พ.ศ. 2521) ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ได้ปรารภว่า เมื่อจะทำเรื่องร้องทุกข์นี้ ท่านอยากจะให้พิจารณาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับเรื่องภาษีของกรมสรรพากร ท่านบอกว่าได้มีคำต่าหของคณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องภาษีนั้นล่าช้ามากและมักจะยืด ท่านเห็นว่าบางอย่างก็เป็นปัญหาข้อกฎหมาย ไม่น่าจะต้องส่งให้ศาล น่าจะหาองค์กรที่ความรู้ความความชำนาญในการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายมาทำหน้าที่แทน ถ้าจะใส่เรื่องดังกล่าวไว้ในเรื่องร้องทุกข์ได้ก็จะเป็นประโยชน์จะช่วยให้เร็วขึ้น นี่เป็นที่มาของมาตรา 7 (2) (ค) ก็คือหมายความว่า ตามประมวลรัษฎากร เมื่อเจ้าพนักงานประเมินภาษีแล้ว ถ้าไม่พอใจต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ก่อนแล้วจึงจะไปฟ้องศาล เพื่อไม่ให้ต้องฟ้องศาล ก็อยากจะให้มีองค์กรรับหน้าที่พิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเพื่อที่จะได้รวดเร็วขึ้นเพราะหากผู้ที่ร้องมาเชื่อถือในคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะช่วยประหยัดเวลา ค่าใช้จ่ายของเขา นี่เป็นที่มาของพระราชบัญญัตินี้ เมื่อผมได้รับข้อสั่งแต่งตั้งกล่าวก็นำมาพิจารณาดู ก็เห็นว่าอาจจะมีประโยชน์ แต่ทว่าไม่ได้นำมาใช้เฉพาะกับคณะกรรมการอุทธรณ์ของกรมสรรพากรอย่างเดียว จะมีอีกหลายคณะกรรมการโดยเฉพาะคณะกรรมการวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิการประกอบวิชาชีพ อย่างเช่น แพทย์ วิศวกร สถาปนิก ฯลฯ ที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตต่าง ๆ ซึ่งมาใช้ในข้อนี้

ได้เหมือนกัน แต่เมื่อได้มาในตอนท้ายไว้ว่าต้องมีพระราชกฤษฎีกากระบุให้มีการอุทธรณ์ จึงจะวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ อันนี้ก็สุดแล้วแต่นโยบายของรัฐบาล เพราะฉะนั้น ในข้อนี้ต้องพิจารณาว่าจะพิจารณาแต่เฉพาะว่า “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น” เท่านั้น ไม่ได้เสมอไป คณะกรรมการนั้นต้องมีหน้าที่วินิจฉัยได้และอุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้น เพราะใน (ค) ใช้คำว่า “พิจารณา” ใครเป็นผู้วินิจฉัยซึ่งก็คือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ วินิจฉัยอะไร วินิจฉัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ผมอยากจะทราบเรียนที่ประชุมว่ามีความมุ่งหมายเช่นนี้ ด้วยเหตุนี้ผมจึงเห็นว่าการที่จะไปเน้นเพียงว่าคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเท่านั้น ยังไม่เพียงพอ ต้องพิจารณาเรื่องที่กำลังกล่าวมานี้ประกอบด้วย...”

อย่างไรก็ตาม การกล่าวถึงที่มาดังกล่าวก็ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้การปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 7 (2) (ค) ดำเนินการไปโดยถูกต้อง ดังนั้น เมื่อพิจารณาหลักการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมนบุรณ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กล่าวถึงแนวความคิดที่อาจถือได้ว่าเป็นที่มาของบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในบันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ที่ประชุมใหญ่) ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 52/2525<sup>42</sup> ว่า

“...(ก) ในประการแรก การที่กฎหมายจะบัญญัติห้ามมิให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับเรื่องราวร้องทุกข์ประเภทใด หรือเรื่องใดนั้น กฎหมายไม่จำเป็นต้องบัญญัติ “รวมไว้ในมาตราเดียวกัน” การที่กฎหมายจะบัญญัติข้อห้ามรวมไว้ในมาตราเดียวกันหรือแยกมาตรากันขึ้นอยู่กับคำสั่งการลักษณะของการห้ามนั้นเอง

ในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับระบบการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร จะต้องคำนึงถึงลักษณะโครงสร้างทางบริหารซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่างคำวินิจฉัยของ “คณะกรรมการ” กับการสั่งการของฝ่ายบริหารที่กระทำโดยตัวบุคคล (คนเดียว)

“คณะกรรมการ” เป็นสถาบันทางกฎหมาย การวินิจฉัยของคณะกรรมการกระทำโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความชำนาญเกี่ยวกับงานที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่เป็นกรรมการโดยองค์คณะของบุคคล และกฎหมายเฉพาะเรื่องต่างก็ได้กำหนดคุณสมบัติของตัวบุคคลที่เป็นกรรมการ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความชำนาญเกี่ยวกับงานที่กฎหมายกำหนดให้เป็น “หน้าที่” ของคณะกรรมการเหล่านั้น นอกจากนั้น “คณะกรรมการตามกฎหมาย” บาง

<sup>42</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 52/2525 เรื่องร้องทุกข์ของนายแถมเวท เวทยะ

ประเภทก็มีวิธีพิจารณาของตนเองโดยเฉพาะ (เช่น คณะกรรมการต่าง ๆ เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยของข้าราชการแต่ละประเภท คณะกรรมการเกี่ยวกับสิทธิบัตร เป็นต้น)

ฉะนั้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ จึงได้บัญญัติระบบควบคุมโดยใช้วิธีที่แตกต่างกัน และเพื่อให้สังเกตความแตกต่างได้ กฎหมายจึงใช้ถ้อยคำแตกต่างกัน โดยในกรณีร้องเรียนคำวินิจฉัยของ “คณะกรรมการ” จะถือเป็นเรื่อง “อุทธรณ์” ซึ่งแตกต่างกับ “เรื่องร้องทุกข์” อื่น ๆ

(ข) ประการที่สอง จะต้องคำนึงถึงว่า “คณะกรรมการตามกฎหมาย” ของรัฐนั้น อาจมีได้หลายประเภท เช่น คณะกรรมการที่มีหน้าที่ทางเทคนิค (เกี่ยวกับสาธารณสุขการแพทย์ ฯลฯ) หรือคณะกรรมการประเภทที่มีหน้าที่กึ่งนโยบาย (เช่น คณะกรรมการควบคุมการค้ากำไรเกินควร ฯลฯ) หรือคณะกรรมการประเภทที่มีหน้าที่โดยตรง (หรือโดยอ้อม) การที่รัฐจะนำ “คณะกรรมการตามกฎหมาย” ประเภทใดประเภทหนึ่งมาอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในปัญหาข้อกฎหมาย (ตามมาตรา 7 (2) (ค)) รัฐมีความจำเป็นจะต้องมีการวิเคราะห์คัดเลือกและพิจารณาถึงปัญหาที่มีอยู่ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ๆ เสียก่อน และหากเห็นสมควรที่จะให้มีการตรวจสอบในปัญหาข้อกฎหมายอีกชั้นหนึ่งโดยคณะกรรมการในระดับสูง จึงจะตราพระราชกฤษฎีกาขึ้น โดยระบุเป็นประเภทของคณะกรรมการหรือระบุคณะกรรมการใดโดยเฉพาะเจาะจงเป็นเรื่อง ๆ ไปตามความเหมาะสม

ถ้าหากว่าพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ฯลฯ มีเจตนารมณ์จะให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาคำวินิจฉัยของ “คณะกรรมการตามกฎหมาย” ใด ๆ ก็ได้ตามแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควร พระราชบัญญัติฯ นี้ ก็คงไม่ต้องบัญญัติมาตรา 7 (2) (ค)

(ค) ประการที่สาม โดยที่ “คณะกรรมการตามกฎหมาย” ของรัฐมีเป็นจำนวนมากและมีหลากหลายประเภทข้างต้น ซึ่งแต่ละประเภทต่างก็มีความเชี่ยวชาญต่างกัน (ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าความเชี่ยวชาญทางเทคนิคเท่านั้น แต่หมายถึงความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายด้วย) คณะกรรมการตามกฎหมาย (ที่สร้างความเชี่ยวชาญในปัญหาข้อกฎหมายมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน) บางคณะกรรมการอาจมีความชำนาญมากกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” (ซึ่งเป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นใหม่) ก็ได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีความชำนาญในการวินิจฉัยทางวินัย และมีประสบการณ์สูง รู้ถึงผลดีผลเสียของคำวินิจฉัยในแต่ละกรณี ซึ่งจะส่งผลไปสู่ระบบบริหารเป็นส่วนรวมได้

ดังนั้น เพื่อป้องกันการก้าวร้าวในหน้าที่ของระบบ “คณะกรรมการตามกฎหมายเหล่านี้” เสียในตั้งแต่ขั้นต้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ จึงได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 7 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเรื่อง “อำนาจ” ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (และของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) โดยบัญญัติตัดเรื่อง “อุทธรณ์” ออกจาก

“เขตอำนาจ” ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ทั้งนี้เกินกว่าจะถึงเวลาอันควรโดยคำนึงถึงสภาพของเงื่อนไขต่าง ๆ)...”

ความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในบันทึกข้างต้นเป็นการกล่าวถึงความเป็นมาและหลักการเกี่ยวกับการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น ตามบทบัญญัติมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยยอมรับในหลักการเรื่อง “ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน” ของคณะกรรมการต่าง ๆ จึงได้มีการบัญญัติให้มีการพิจารณาการกระทำที่คณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ ได้กระทำขึ้นเป็นพิเศษ นอกเหนือจากเรื่องร้องทุกข์โดยทั่วไป แต่ในขณะนั้น ยังไม่มีการนำเสนอแนวความคิดเรื่อง “ทฤษฎีนิติกรรมทางตุลาการ” (act juridictionnel) แต่อย่างใด จนกระทั่งในเรื่องร้องทุกข์ที่ 47//2527<sup>43</sup> ซึ่งร้องทุกข์อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และศาสตราจารย์อมร จันทสมบุรณ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ข้อสังเกตในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า<sup>44</sup>

“... “คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง” ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ เป็นคณะกรรมการที่มีลักษณะตรงตามเจตนารมณ์ของมาตรา 7 (2) (ค) ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะการสั่งการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเรื่องนี้ได้กระทำในรูปแบบของ “คำวินิจฉัย” ซึ่งมีลักษณะเป็น “acte juridictionnel” ตามทฤษฎีกฎหมายปกครอง...”

บทบัญญัติมาตรา 7 (2) (ค) ได้ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการที่จะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์อันเกิดจากการกระทำของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ มาโดยตลอดนับแต่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มีผลบังคับใช้จนอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ถูกยกเลิกไป ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับ 4) พ.ศ. 2542

## 2.2.2 พัฒนาการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

แนวความคิดและที่มาของอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ตั้งแต่ได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จนกระทั่งได้มีการแก้ไขอำนาจหน้าที่โดยยกเลิก “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับ 4) พ.ศ. 2542 แล้วมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

<sup>43</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 47/2527 เรื่องร้องทุกข์ของนางสาวทองสุข เสือเอี่ยม และนางสาวจำปี เสือเอี่ยม

<sup>44</sup> หนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร. 0501/ร.825 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2527



ปกครอง พ.ศ. 2542 มีผู้แยกพัฒนาการของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ออก  
ได้เป็น 3 ช่วงระยะเวลา ดังนี้<sup>45</sup>

ระยะที่หนึ่ง ช่วงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตั้งแต่ปี พ.ศ.  
2524 - พ.ศ. 2529

ระยะที่สอง ช่วงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตั้งแต่ปี พ.ศ.  
2529 – พ.ศ. 2532

ระยะที่สาม ช่วงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตั้งแต่ปี พ.ศ.  
2532 – พ.ศ. 2544

### 2.2.2.1 ระยะที่หนึ่ง ช่วงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 - พ.ศ. 2529

เรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการตามกฎหมาย  
อื่นตามมาตรา 7 (2) (ค) นั้น ได้มีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เป็นครั้งแรกในปี 2524 ในเรื่องร้อง  
ทุกข์ของนายแถมเวท เวทยะเวทิน ซึ่งร้องทุกข์เกี่ยวกับมติของคณะกรรมการข้าราชการส่วน  
จังหวัด (ก.จ.) ซึ่งในระยะเวลาเริ่มต้นนี้มีเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการทั้งสิ้นจำนวน 16  
เรื่อง ในเรื่องแรกคือเรื่องร้องทุกข์ของนายแถมเวท เวทยะเวทิน<sup>46</sup>

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาและมี  
ความเห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ โดยพิจารณาประเด็นปัญหาเรื่องร้องทุกข์  
ดังกล่าว โดยเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 7 (2) (ค)  
กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 ซึ่งภายหลังจากที่ได้มีการพิจารณาในเรื่องเขตอำนาจ  
ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 7 (2) (ค) โดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่าง  
กฎหมายแล้ว เห็นว่าการร้องทุกข์การกระทำของคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.)  
ถือได้ว่าเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามมาตรา  
7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกา  
ระบุให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับพิจารณาได้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงไม่มี  
อำนาจพิจารณา

จากคำวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าว ทำให้เกิดการไม่รับเรื่องร้องทุกข์  
เกี่ยวกับคณะกรรมการต่าง ๆ ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกัน โดยบางเรื่องพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ใช้  
ในการพิจารณาทั้งในเรื่อง “องค์กร” และ “เนื้อหาสาระ” การกระทำของคณะกรรมการในบาง  
เรื่องมีลักษณะเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” (acte administratif) แต่ในบางเรื่องมีลักษณะเป็น  
“นิติกรรมทางตุลาการ” (acte juridictionnel) แต่อาจกล่าวได้ว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

<sup>45</sup> คมสัน โพธิ์คง, “อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ  
คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท) หน้า 215-238.

<sup>46</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการร้องทุกข์ที่ 52/2525

วินิจฉัยร้องทุกข์ในช่วงนี้มักจะพิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์เรื่องของ “องค์กร” มากกว่า “เนื้อหาสาระ” ของนิติกรรม ทำให้เมื่อมีเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์) ได้จัดทำข้อสังเกตประกอบการสั่งการของนายกรัฐมนตรีทุกเรื่อง

### 2.2.2.2 ระยะที่สอง ช่วงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2529 – พ.ศ. 2532

ระยะเวลานี้เริ่มจากคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 29/2529 ในเรื่องร้องทุกข์ของบริษัท จีเรวัต ใต้ยส์ตีฟฟ์ จำกัด ที่ร้องทุกข์มติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีมติไม่รับเรื่องนี้ โดยวินิจฉัยว่าการร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณากลับการอุทธรณ์ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น และโดยที่ขณะนั้นยังมิได้มีการออกกฎหมายให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้มีข้อสังเกตว่า การร้องทุกข์มติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นการร้องทุกข์ขั้นต้นต่อ “นิติกรรมทางปกครอง” มิใช่เป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับ “คำวินิจฉัย” ในระดับอุทธรณ์ตามความหมายของมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ในการสั่งการของนายกรัฐมนตรีได้มีการสั่งการให้นำปัญหาดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณา ปรากฏว่าที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาในปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า ถ้อยคำในมาตรา 7 (2) (ก) กับมาตรา 7 (2) (ค) ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้วว่าเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ 2 กรณี แตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา 7 (2) (ก) เป็นเรื่องการร้องทุกข์การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นรายบุคคล ส่วนมาตรา 7 (2) (ค) เป็นเรื่องการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่คณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้มีมติวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปอย่างใดแล้ว หากมีผู้ไม่พอใจและโต้แย้งมตินั้น ย่อมเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2) (ค) ทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ การที่คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันอย่างไร จึงมิใช่เรื่องที่จะต้องนำมาพิจารณาตามความหมายของมาตรา 7 (2) (ค) แต่อย่างใด และการที่เข้าใจว่าคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทหรือโต้แย้งสิทธิจะไม่อยู่ในความหมายของมาตรา 7 (2) (ค) นั้น เป็นความเข้าใจที่นอกเหนือจากถ้อยคำของกฎหมาย ฉะนั้น การร้องทุกข์คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นตามนัยมาตรา 7 (2) (ค) หลังจากนั้น นายกรัฐมนตรี

ได้สั่งการวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาตามความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ และทำให้กรณีการร้องทุกข์ของบริษัท จีเรक्टर ได้อยู่สตัฟฟ์ จำกัด ได้กลายเป็นบรรทัดฐานของการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ประเภทนี้ในภายหลังต่อมาอีกหลายเรื่อง

สำหรับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการร้องทุกข์ในช่วงระยะเวลานี้ได้มีการรับเรื่องร้องทุกข์บางเรื่องไว้พิจารณาคือเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับ “คณะกรรมการพัสดุ” โดยให้เหตุผลว่า “คณะกรรมการพัสดุ” ไม่ใช่คณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมาย เพราะกฎหมายต้องหมายถึง “พระราชบัญญัติ” เท่านั้น แต่คณะกรรมการพัสดุได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยระเบียบ จึงเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่ต้องห้ามรับไว้พิจารณา คำวินิจฉัยในลักษณะนี้ เช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 7/2531 และคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 28/2531

### 2.2.2.3 ระยะที่สาม ช่วงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2532 – 2544<sup>47</sup>

คำวินิจฉัยเรื่องแรกในช่วงระยะเวลานี้คือ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 74/2532 เรื่องร้องทุกข์ของบริษัทลาดหลุมแก้ว ขนส่ง จำกัด ซึ่งร้องทุกข์เกี่ยวกับมติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ซึ่งในเรื่องนี้ พนักงานผู้รับผิดชอบสามารถเสนอความเห็นได้ว่า คณะกรรมการขนส่งทางบกกลาง เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางบริหารโดยตรง มติของคณะกรรมการเป็นเพียงคำสั่งในทางบริหาร (นิติกรรมทางปกครอง) ขององค์กรฝ่ายปกครองมิใช่คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง ดังนั้น การร้องเรียนมติหรือคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางเกี่ยวกับกำหนดเส้นทางเดินรถประจำทาง จึงมีลักษณะเป็น “เรื่องร้องทุกข์” เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐไม่ใช่ “อุทธรณ์” คำวินิจฉัยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา 7 (2) (ค) จึงเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่รับไว้พิจารณาได้ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาในประเด็นปัญหาเบื้องต้นว่า เรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นเรื่องร้องทุกข์มติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 แต่ผู้ร้องทุกข์ไม่ได้ร้องทุกข์มติของคณะกรรมการดังกล่าว แต่เป็นการร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางบกกระทำการโดยไม่ชอบ ทำให้คณะกรรมการขนส่งทางบกอนุมัติเส้นทางขนส่งประจำหมวด 4 สาย 1024 วัฒนธรรม-อำเภอบางบัวทอง และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกี่ยวกับการปรับปรุงเส้นทางเดินรถของผู้ร้องทุกข์ จึงเป็นการร้องทุกข์กระบวนพิจารณากำหนดเส้นทางขนส่งและการพิจารณาอนุมัติให้มีการประกอบการขนส่งในเส้นทางดังกล่าวโดยไม่ชอบ จึงไม่เข้าข่ายลักษณะตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

<sup>47</sup> สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 243.

ต่อมาในคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของนายสนธิ บังเกิดฤทธิ์ และนาง บังอร ดับทุขรัฐ<sup>48</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาเกี่ยวกับกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ได้ ร้องทุกข์เกี่ยวกับกรรมการฝึกหัดครู และกระทรวงศึกษาธิการมีคำสั่งลงโทษโดยไม่เป็นธรรม ซึ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้มีความเห็นสอดคล้องกันว่า มติการรับทราบการลงโทษของคณะกรรมการข้าราชการครู เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็น องค์กรกลางในด้านการบริหารงานบุคคล มิใช่การวินิจฉัยข้อโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำวินิจฉัยแต่ อย่างไม่ใด และในเรื่องร้องทุกข์ของนายมณูญ จันทิหล้า นายบุญเส็ง แสงบุงค้อ และนายประสิทธิ์ มันทนา<sup>49</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานบุคคล ของคณะกรรมการข้าราชการครูว่ามิใช่การกระทำในทางชี้ขาดข้อพิพาทตามมาตรา 7 (2) (ค)

หลังจากที่ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการ ร่างกฎหมาย ในเรื่องร้องทุกข์ของบริษัทจีเรวัตร์ ไดรส์ตีฟฟ์ จำกัด<sup>50</sup> คำวินิจฉัยในช่วงนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ยึดถือเรื่องดังกล่าวเป็นแนวทางมาโดยตลอด โดยถือตาม ถ้อยคำที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และถือว่าคณะกรรมการ ใดที่มีการจัดตั้งขึ้นตามตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติแล้ว จะไม่รับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว ไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่าเป็นการร้องทุกข์มิติของคณะกรรมการตามกฎหมายซึ่งยังไม่มี พระราชกฤษฎีการะบุให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวทั้งสิ้น โดยไม่พิจารณาถึง เนื้อหาสาระของการใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวว่าได้อำนาจหน้าที่ในลักษณะใด แต่อย่างไรก็ดี ในช่วงระยะเวลานี้ได้ปรากฏว่า พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนซึ่งต้องทำหน้าที่ แดงลงความเห็นของตนก่อนที่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้ทำการพิจารณาวินิจฉัย ได้ เริ่มมีบทบาทในการนำเสนอเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นมากขึ้น ส่งผลถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในบางเรื่องที่มีการพิจารณาในหลักการ แบ่งแยกภาระหน้าที่ของคณะกรรมการบางประเภท ที่มีภาระหน้าที่ทั้งในทางปกครองหรือทาง บริหารออกจากภาระหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือนิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionnel) แต่คำวินิจฉัยในช่วงนี้ก็ยังคงมีความสับสนอยู่ เนื่องจากคำวินิจฉัยบางเรื่องยังไม่ได้แบ่งแยกภาระหน้าที่ ของคณะกรรมการ และมีการวินิจฉัยกลับไปมาตลอดเวลา ซึ่งบางครั้งคำวินิจฉัยที่แตกต่างกัน นั้นก็เกิดจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะเดียวกัน

ในการสั่งไม่รับเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ใน กรณีที่เกี่ยวกับคณะกรรมการที่จัดตั้งตามกฎหมายอื่นนั้น ปรากฏเหตุผลในการสั่งไม่รับเรื่องอยู่ ด้วยกัน 5 ประการ ได้แก่

<sup>48</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 14/2533

<sup>49</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 83/2534

<sup>50</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 25/2529

1. กรณีเป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งยังไม่มีพระราชกฤษฎีการะบุให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นได้ตาม มาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

2. กรณีเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีคำสั่ง เต็ดขาดแล้ว เข้าลักษณะเรื่องที่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20 (2) แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

3. กรณีเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้ร้องทุกข์ยังไม่ได้ดำเนินการตาม ขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ครบขั้นตอน เข้าลักษณะเป็นเรื่องที่ต้องห้ามมิให้รับไว้ พิจารณาตามมาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และถ้าได้ มีการดำเนินการให้ครบขั้นตอนแล้วก็จะเป็นเรื่องที่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณา เนื่องจากเป็น เรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว เข้าลักษณะเรื่องที่ต้องห้ามมิ ให้รับพิจารณาตามมาตรา 20 (2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

4. กรณีเป็นเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่ยังไม่มีพระราช กฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยไม่พิจารณาว่าเป็นองค์กรคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2) (ค) หรือไม่

5. กรณีเป็นเรื่องที่เป็นการใช้ดุลพินิจตามมาตรา 19 (2) (ง) หรือ (จ) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522<sup>51</sup> ซึ่งยังไม่มีกฎกระทรวงให้ พิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ โดยไม่พิจารณาว่าเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือไม่

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อน เสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) ความเดือดร้อนเสียหายตาม (1) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมาย กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ

(จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความใน (2) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใด กับหน่วยงานของรัฐใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง

### 2.2.3 สภาพปัญหาจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายตามมาตรา 7 (2) (ค)

สำหรับสภาพปัญหาจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายในช่วงเวลาทั้งสามระยะที่ผ่านมาได้มีผู้เสนอบทวิเคราะห์เอาไว้ในวิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิตว่า<sup>52</sup> ปัญหาประการที่สำคัญของเรื่องดังกล่าว คือ การยึดถือคำของบทบัญญัติมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ดังที่ปรากฏในเรื่องร้องทุกข์ของบริษัท จีเรวัต ไรส์ตีฟฟ์ จำกัด ซึ่งเป็นเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับมติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ 6) ซึ่งกรรมการฝ่ายข้างมากเห็นว่า “...มาตรา 7 (2) (ค) หรือบทบัญญัติอื่นใดของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มิได้มีข้อความที่จะแสดงให้เห็นว่ามุ่งหมายเฉพาะคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งแต่อย่างใด จึงย่อมมีความหมายเพียงว่าเป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับการมีคำวินิจฉัยในเรื่องใด...” และในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ที่ได้วินิจฉัยว่า “...การที่เข้าใจว่าคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทหรือโต้แย้งสิทธิ จะไม่อยู่ในความหมายของมาตรา 7 (2) (ค) นั้น เป็นความเข้าใจที่นอกเหนือถ้อยคำกฎหมาย...” การที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยในลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหา กล่าวคือ

กรณีแรก เนื่องจากถ้อยคำในมาตรา 7 (2) (ค) และบทบัญญัติอื่นไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะอ่านแล้วเข้าใจได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งประสงค์อย่างไร เช่น บทบัญญัติในมาตรา 7 (2) (ค) ที่จะให้หมายความถึงคณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอันมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือบทบัญญัติเกี่ยวกับ “หน่วยงานของรัฐ” ในมาตรา 4 ซึ่งถ้าพิจารณาโดยยึดถือถ้อยคำแล้ว จะหมายความถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐอื่นซึ่งต้องมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเท่านั้น จึงทำให้เกิดความเข้าใจผิดของกรรมการร่างกฎหมายบางท่านว่า คณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายทุกคณะเป็นคณะกรรมการที่เข้าตามลักษณะตามมาตรา 7 (2) (ค) และในบางกรณีก็ถือว่าไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามบทบัญญัติในมาตรา 4 ด้วย

กรณีที่สอง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ส่วนใหญ่มักจะพิจารณาโดยยึดถือถ้อยคำในมาตรา 7 (2) (ค) โดยไม่ได้พิจารณาการกระทำ หรือ “นิติกรรม” ว่าการกระทำของคณะกรรมการเป็นการกระทำในทางชี้ขาดข้อพิพาท หรือ “นิติกรรมทางตุลาการ” หรือไม่ นอกจากนี้ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการดังกล่าวด้วย

<sup>52</sup> คมสัน โพธิ์คง, “อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท”, หน้า 239-240.

จากปัญหาที่เกิดขึ้น ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้พยายามดำเนินการแก้ปัญหาโดย<sup>53</sup>

1. ได้จัดทำข้อสังเกตของเลขาธิการของคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อประกอบการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งโดยมากนายกรัฐมนตรีจะสั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยเลขาธิการได้มีข้อสังเกตในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1.1 การที่จะตราพระราชกฤษฎีกากระบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามกฎหมายต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องมีพัฒนาการการทำงานและปรับปรุงองค์กรของคณะกรรมการซึ่งขาดข้อพิพาทให้มีมาตรฐานและแนวทางการลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการ Tribunal เสียก่อน จึงค่อยตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นเพื่อให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่คลาดเคลื่อนไปจากเจตนารมณ์และก่อให้เกิดปัญหาในทางบริหารราชการ

1.2 การสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามกฎหมายของข้าราชการพลเรือนต่าง ๆ เป็นการสั่งการในฐานะที่เป็น “ประธาน” ของคณะกรรมการต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ ไม่ใช่สั่งการในฐานะเป็น “หัวหน้ารัฐบาล” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

1.3 องค์กรที่ทำหน้าที่ในทางบริหาร แต่ดำเนินการในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” จะไม่ใช่คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาท เช่น สภามหาวิทยาลัย เป็นต้น

1.4 แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ยังให้เหตุผลในการพิจารณาไม่เป็นไปในทางเดียวกัน บางเรื่องได้วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาเพราะเป็นเรื่องที่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น ซึ่งยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากระบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ บางเรื่องก็วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ต้องห้ามรับไว้พิจารณาตามมาตรา 20 (2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

อย่างไรก็ดี ข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้แก้ปัญหาในเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการไปตามข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เช่น ในกรณีของคำวินิจฉัยที่ 5/2538 เรื่องร้องทุกข์ของนายแถมเวท เวทยะเวทิน เป็นต้น

2. ดำเนินงานเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบ อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครองตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการ

<sup>53</sup> สรุปความจาก เรื่องเดียวกัน หน้า 244-251.

วินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้น<sup>54</sup> โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่ในการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์<sup>55</sup> โดยในส่วนของ การเตรียมการเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นั้น ควรเริ่มต้นด้วยการพัฒนาคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ ให้มีลักษณะเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองเสียก่อน และคณะกรรมการกลุ่มแรกที่เหมาะสมควรได้รับการพัฒนาให้มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด (Tribunal) ขึ้นก่อน คือ คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครอง อันได้แก่ งานของคณะกรรมการวิสามัญซึ่งทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ แต่การดำเนินการของคณะดังกล่าวยังไม่บรรลุผล เนื่องจากได้เกิดรัฐประหารขึ้น เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อย การดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงได้ล้มเลิกไป

3. การดำเนินการของรัฐบาลในการพัฒนาบุคลากรและกระบวนการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตลอดจนเตรียมปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้พร้อมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองในสมัยรัฐบาล ซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ตามที่ได้แถลงนโยบายต่อสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535<sup>56</sup> ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินขึ้น (คพร.) เพื่อให้ดำเนินการศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย โดย คพร. ได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานบุคลากรภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อพิจารณาศึกษาและเสนอแนะแนวทาง มาตรการ และแผนงานในการดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว แต่ก่อนที่ คพร. จะนำร่างกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีก็ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 ทำให้มาตรการและแผนงานต่าง ๆ ยังไม่ได้ดำเนินการรวมทั้งแผนงานในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้ ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง

<sup>54</sup> คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 55/2533 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2533

<sup>55</sup> คำสั่งคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 1/2533

<sup>56</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2538), หน้า 228-344.



ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 334 (3) ที่กำหนดให้ดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลทำให้มีการยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 ทำให้การดำเนินการในเรื่องคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 (2) (ค) จึงได้ยุติลง และได้มีการนำหลักการดังกล่าวไปบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดี ตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองแทน

เมื่อหลักการดังกล่าวถูกนำมาบัญญัติในมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วก็ตาม แต่อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ก็ยังเป็นการใช้อำนาจที่มีเงื่อนไขอยู่เช่นเดียวกับเงื่อนไขที่เคยมีอยู่ในมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ต่อเมื่อมีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดเสียก่อน ซึ่งในขณะนี้เองก็ยังไม่มีการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวออกมาแต่อย่างใด ทำให้แนวความคิดที่เกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยังคงไม่ชัดเจนอยู่เช่นเดิม



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### บทที่ 3

#### หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการใดเป็น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วในบทก่อนว่า นอกจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ที่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับกรณีของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้ โดยมีเจตนารมณ์ให้หมายความถึง “คณะกรรมการตามกฎหมายอื่น” ตามมาตรา 7 (2) (ค) นั้น เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้น ก็ได้นำหลักการเรื่อง “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยได้มีการกำหนดคำนิยามของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง ต่อมาเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้การพิจารณาคดีปกครองที่มีอยู่เดิมเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มาเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองแทน ทำให้การดำเนินการในเรื่องคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 (2) (ค) ได้ยุติลง

อย่างไรก็ตาม หลักการในเรื่องของ “คณะกรรมการตามกฎหมายอื่น” หรือ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาในมาตรา 7 (2) (ค) นี้ แนวคิดดังกล่าวได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่เกิดจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการต่าง ๆ และได้กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจตรวจสอบในส่วนที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองนี้ ยังได้กำหนดคำนิยามของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเอาไว้เช่นที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น ในบทนี้จึงแบ่งการศึกษาแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน อันได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อค้นหาหลักเกณฑ์ว่าคณะกรรมการในระบบกฎหมายนั้น มีคณะกรรมการใดบ้างเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยมีหลักเกณฑ์อย่างไร และจากบทนิยามของคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น มีความเหมือนและแตกต่างกันอย่างไรเมื่ออยู่ภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

### 3.1 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ตามที่ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองเพื่อให้สามารถดำเนินงานไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และเพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งเนื้อหาของสาระของกฎหมายดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ ว่าจะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการของตน ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย อันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิ (subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งสถานะของประชาชนมิใช่เป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่ไร้ซึ่งสิทธิ (object) อีกต่อไป หลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นมาตรฐานสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจอันจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองต่าง ๆ มีความเป็นภาวะวิสัยมากที่สุด<sup>1</sup> กฎหมายฉบับนี้จึงมีสภาพเป็นกฎหมายกลางที่จะเข้าไปแทนที่กฎหมายต่าง ๆ ทั้งหมดเพื่อให้มีขั้นตอนเดียวกัน เว้นแต่กฎหมายนั้นจะมีลักษณะเป็นเอกลักษณะเฉพาะตัว<sup>2</sup>

นอกจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับนี้จะเป็นกฎหมายกลางที่ใช้เพื่อกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์สำหรับการดำเนินงานของฝ่ายปกครองแล้ว ยังได้มีการนำแนวคิดและหลักการเรื่อง “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” มาบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้อีกด้วย โดยได้แยกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทออกจากคณะกรรมการทางปกครองอื่น ซึ่งเห็นได้จากบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ในหลายเรื่อง เช่น การกำหนดบทนิยามความหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท การกำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้แตกต่างจากคณะกรรมการทั่วไป เป็นต้น

คำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” นั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติความหมายเอาไว้ว่า

<sup>1</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : กองทุนสวัสดิการกองวิชาการ, 2542), หน้า 162.

<sup>2</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ : สื่อปัญญา, 2540), หน้า 167.

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย<sup>3</sup>

ซึ่งคณะกรรมการที่จะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้ต้องมีองค์ประกอบดังนี้

1. ต้องเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย
2. เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย
3. มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับชี้ขาดสิทธิหน้าที่

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากความหมายของนิยามศัพท์ในมาตรา 5 แล้ว ยังพบว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ถือเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย ทั้งนี้เนื่องจาก ในมาตรา 5 “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

ซึ่งจากคำนิยามข้างต้น แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่อาจเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคลธรรมดา หรือคณะนิติบุคคลก็ได้ อย่างไรก็ตาม นิติบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตนและชีวิตจิตใจเหมือนบุคคลธรรมดา ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายก็ตาม นิติบุคคลก็ไม่อาจใช้อำนาจดังกล่าวได้ด้วยตนเองต้องให้บุคคลธรรมดาคนหนึ่งหรือคณะหนึ่งซึ่งเป็น “ผู้แทน” หรือ “ผู้มีอำนาจทำการแทน” ของตนใช้อำนาจดังกล่าวแทนตนและในนามของตนอีกทอดหนึ่ง<sup>4</sup> ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็มีลักษณะเป็นคณะบุคคลตามบทนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” เพราะฉะนั้น จึงถือได้ว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” เป็น “เจ้าหน้าที่” ตามความหมายในพระราชบัญญัติฉบับนี้

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังได้บัญญัติถึงผลทางกฎหมายของการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ต่างหากจากคณะกรรมการทางปกครองทั่วไป ได้แก่

- การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะให้กรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระมิได้ เว้นแต่มีเหตุบกพร่องอย่างยิ่งต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง<sup>5</sup> ในขณะที่คณะกรรมการทางปกครองอื่นอาจพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ และผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสามารถแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทนได้<sup>6</sup>

<sup>3</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

<sup>4</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2541), หน้า 40.

<sup>5</sup> มาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

<sup>6</sup> มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

- ในกรณีขององค์ประชุมของคณะกรรมการนั้น ต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยก็หนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม แต่ถ้าการพิจารณาเรื่องใดต้องเลื่อนเพราะไม่ครบองค์ประชุม ถ้าเป็นคณะกรรมการทางปกครองอื่นแต่มีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมแล้ว แต่ถ้าเป็นองค์ประชุมของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยก็หนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม<sup>7</sup>

- คำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยเรื่องนั้น และถ้ากรรมการคนใดมีความเห็นแย้ง ให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้กับคำวินิจฉัยได้<sup>8</sup>

- คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้โต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าเป็นกรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้โต้แย้งคำวินิจฉัยต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>9</sup> กล่าวคือ การโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเป็นไปตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมายตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากระบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

**กล่าวโดยสรุป** คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ต้องมีลักษณะดังนี้ กล่าวคือ ต้องเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และมีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้ มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่อย่างหนึ่ง ดังนั้นการกระทำของคณะกรรมการจึงต้องอยู่ ภายใต้บังคับบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะได้บัญญัติผลทางกฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นเฉพาะต่างหากจากคณะกรรมการทางปกครองทั่วไปก็ตาม แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้เอง ก็ไม่ได้บัญญัติแยกความแตกต่างระหว่างคณะกรรมการทั้งสองประเภทนี้ไว้อย่างชัดเจน ทำให้ต้องมีการนำหลักเกณฑ์ในเรื่องของคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาในการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย ซึ่ง

<sup>7</sup> มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

<sup>8</sup> มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

<sup>9</sup> มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น จะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ 3.4 เรื่องสถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

### 3.2 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้น ก็ได้มีการบัญญัติรองรับหลักการเรื่องคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และผลทางกฎหมายไว้ โดยในมาตรา 3 ได้กำหนดบทนิยามเกี่ยวกับความเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และในมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ยังกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเสียก่อน ทั้งนี้ ต่อเมื่อได้มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดให้ฟ้องได้เสียก่อน นอกจากนี้ ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ยังได้มีการกำหนดบทนิยามความหมายของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” เอาไว้ต่างหากอีกด้วย

#### 3.2.1 บทนิยามคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตรา 3 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”<sup>10</sup> ไว้ ซึ่งตามบทนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึงบุคคลดังต่อไปนี้<sup>11</sup>

1. “ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง”<sup>12</sup> ซึ่งหมายถึง ข้าราชการของส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง พนักงาน

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการ

ออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

<sup>11</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), 2548 หน้า 131-133.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

2. “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย<sup>13</sup>

3. “คณะกรรมการหรือบุคคลอื่นซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล” คณะกรรมการประเภทนี้ เช่น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สภามหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นต้น

4. “บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ” เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด เอกชนซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อพิจารณาจากบทนิยามดังกล่าวข้างต้นจะพบว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนั้น การกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ได้กระทำลงไปจึงถือว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างหนึ่งที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9<sup>14</sup> โดยศาลสามารถตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือ

จากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการที่มีลักษณะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามบทนิยาม จะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย
2. เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย
3. เป็นคณะกรรมการที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยข้อพิพาท

ซึ่งจากคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้ว่า “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย”

กรณีจะเห็นได้ว่า บทนิยามดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดคุณลักษณะของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” เอาไว้ 2 ประการ คือ<sup>15</sup>

1. เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า ถ้าเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของรัฐมนตรี ฯลฯ ก็ไม่เข้าข่ายเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามพระราชบัญญัตินี้
2. เป็นคณะกรรมการที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า คณะกรรมการใดจะเข้าข่ายเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ได้ จะต้องมีความลักษณะประการนี้ด้วย ซึ่งมีข้อสังเกตว่าหากตีความโดยเคร่งครัดแล้ว จะมีผลทำให้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจำนวนหนึ่งที่ยังไม่มีการจัดองค์กรและหรือวิธีพิจารณาไว้สำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

- (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
  - (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด
  - (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
- เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง
- (1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
  - (2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
  - (3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น

<sup>15</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า 132.



โดยตรงหรือโดยเฉพาะ แต่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายก็อาจไม่เข้าข่ายเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ได้ นอกจากนี้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจำนวนมากมีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอนโยบายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดต่อรัฐบาล หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานทางปกครองบางประการ และมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายด้วยโดยมีการจัดองค์กรอย่างเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้านใดก็ตาม และอาจจะยังไม่มีวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายไว้เป็นพิเศษก็ได้ อันจะมีผลทำให้คณะกรรมการดังกล่าวไม่เข้าข่ายเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ได้ จึงควรตีความบทนิยามในทางผ่อนคลาย โดยไม่จำเป็นต้องไปตรวจสอบเสียก่อนว่าคณะกรรมการดังกล่าวมีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่

### 3.2.2 เจตนารมณ์ในการบัญญัติบทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ในการบัญญัติความหมายของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีความเป็นมาและเหตุผลที่จะทำให้เห็นถึงที่มาความแตกต่างของการกระทำหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่ามีอำนาจหน้าที่ที่ศาลปกครองสามารถแยกได้ว่าทำไมการกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวจึงควรมีระดับชั้นในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองที่แตกต่างกัน ดังนี้

#### 3.2.2.1 บทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นั้น ตามร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ได้นิยามความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ดังต่อไปนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และ

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1)”

### (1) การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

จากร่างที่รัฐบาลเสนอข้างต้น ได้มีการแก้ไขในชั้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร โดยมีการแก้ไขดังต่อไปนี้<sup>16</sup>

1. ใน (2) แก้ไขจากคำว่า “ประชาชน” เป็นคำว่า “บุคคล” โดยที่ประชุมเห็นว่า คำว่า “บุคคล” นั้น มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ประชาชน” คือ มีความหมายได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

2. ใน (2) กรณี “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ใน (2) โดยพิจารณาเห็นว่าควรใช้คำกลาง ๆ ตามร่างพระราชบัญญัติที่นายปรีชา สุวรรณทัต เสนอ คือ “คณะกรรมการใด ๆ ที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน” แต่ถ้าหากจะคงไว้ตามร่างเดิมควรมีคำนิยามที่ชัดเจนเพื่อความเข้าใจของผู้ใช้กฎหมายและประชาชนที่สนใจ

3. ที่ประชุมได้พิจารณานิยามคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใน (1) นั้น ควรจำกัดให้ชัดเจนหรือไม่ว่าเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน โดยที่ประชุมมีมติให้ควรกำหนดในลักษณะที่กว้างไม่ควรเจาะจงเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น

4. ที่ประชุมให้เพิ่ม (3) ว่าบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2) เพื่อให้มีความหมายที่กว้างและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจาก มาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>17</sup> ใช้คำว่า “บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง” ซึ่งเป็นความหมายที่กว้างดี ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐควรนิยามให้กว้างว่าหมายถึงใครบ้าง ส่วนจะเป็นคดีที่สามารถฟ้องได้หรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรให้แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ดังนี้

<sup>16</sup> สำนักงานศาลปกครอง, รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ...., เล่ม 1, (มีนาคม 2548), หน้า 338-339.

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 276 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า

- (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และ
- (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน บุคคลที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1)
- (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)”

ส่วนในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ไม่มีการแก้ไขร่างดังกล่าว

## (2) การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา

ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... วุฒิสภาได้มีการอภิปรายในเรื่องนี้โดยมีประเด็น ดังต่อไปนี้<sup>18</sup>

1. ในการบัญญัติคำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ควรจะบัญญัติให้สอดคล้องกับคำนิยาม “เจ้าหน้าที่” ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
2. คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ควรใช้ถ้อยคำเช่นเดียวกับถ้อยคำในมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญฯ คือ ให้หมายถึง บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ และได้มีความเห็นว่าหากใช้ถ้อยคำดังกล่าวจะทำให้ห้องค์กรอิสระต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ซึ่งมีหน่วยงานธุรการที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งในความเป็นจริงการแต่งตั้งโยกย้ายบุคคล หากมีปัญหาเกิดขึ้นต้องเป็นคดีปกครอง

นอกจากนี้ ยังมีความเห็นว่า โดยเหตุที่เป็นการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในวาระเริ่มแรก ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดข้อขัดข้องต่าง ๆ เกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ในการนี้ จึงควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า คดีใดอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองและคดีใดไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง อาทิ เรื่องเกี่ยวกับวินัยและอำนาจบังคับบัญชาของทหารไม่ควรบัญญัติให้ขึ้นศาลปกครอง เนื่องจากการบังคับบัญชาของทหารมีความแตกต่างจากการบังคับบัญชาของข้าราชการอื่น ๆ หรือการดำเนินการของ ก.ต. ที่จะบัญญัติให้ขึ้นศาลปกครองก็เช่นกัน เนื่องจากการดำเนินงานของ ก.ต. ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาล

<sup>18</sup> สำนักงานศาลปกครอง, รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ...., เล่ม 3, (มีนาคม 2548), หน้า 54-55.

และเป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา เป็นต้น และหากในอนาคตการปฏิบัติงานของศาลปกครองเป็นที่ยอมรับแล้วจึงค่อยกำหนดคดีที่อยู่ในอำนาจเพิ่มขึ้น

ในส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการลงโทษทางวินัย หรือการดำเนินการของ ก.ต. นั้น โดยสภาพแล้วคดีที่เกี่ยวกับวินัยทุกประเภทเป็นคดีที่ต้องขึ้นศาลปกครอง ส่วนกรณีการดำเนินการของ ก.ต. นั้น เมื่อ ก.ต. เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลองค์กรหนึ่ง และโดยทฤษฎีแล้วคำสั่งในการแต่งตั้งโยกย้ายผู้พิพากษาเป็นคำสั่งทางปกครองจึงอยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา และแม้ว่า ก.ต. จะเป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงานของศาลไม่ให้เกิดการแทรกแซงได้ ก็ไม่มีองค์กรใดในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ไม่มีการตรวจสอบจากฝ่ายอื่น

3. ที่ประชุมได้มีการเสนอขอแก้ไขคำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ใน (1) โดยขอใช้คำว่า “บุคคลหรือคณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง” แทนคำว่า “ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง” เพื่อให้กว้างขึ้นและให้สอดคล้องกับคำนิยามประกอบกับหากใช้คำว่า “ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง” ก็จะไม่ครอบคลุมถึง “คณะกรรมการ” เพราะตามนิยาม (2) ได้เน้นเฉพาะเรื่องคณะกรรมการที่ใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น และควรเพิ่มคำว่า “คณะบุคคลและผูปฏิบัติงาน” ต่อท้ายจะเหมาะสมกว่า

4. การนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นั้น ได้มีการอภิปรายเป็นสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยแก้ไขนิยามดังกล่าวเป็น “เจ้าหน้าที่ทางปกครอง” เพื่อให้สอดคล้องกับคำนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐทางปกครอง”

แนวทางที่ 2 เห็นว่าควรให้คงไว้ตามมติเดิม คือ คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เนื่องจากเห็นว่าถ้อยคำดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 อีกทั้งในการสร้างถ้อยคำขึ้นมาใหม่นั้น ต้องมีการทำความเข้าใจใหม่อาจส่งผลกระทบต่อพระราชบัญญัติอื่น ๆ ได้

ดังนั้น ที่ประชุมจึงมีมติให้แก้ไขนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” (1) เป็นว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผูปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

โดยสรุป ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภาได้แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... เป็นดังนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และคณะบุคคลหรือผู้

ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

ส่วนในการพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ไม่มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

โดยสรุปแล้ว คำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มีการแก้ไขในระหว่างการศึกษาพิจารณาร่างกฎหมาย ดังนี้

1. เพิ่ม “(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)” ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเห็นว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ควรนิยามให้มีความหมายกว้างว่าหมายถึงใครบ้าง ส่วนจะเป็นคดีที่สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้หรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่งประกอบกับถ้อยคำตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2. เพิ่มคำว่า “คณะบุคคล” ใน (1) เป็น “ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐทางปกครอง” ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา เนื่องจากคำนิยามดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงคณะกรรมการด้วย ประกอบกับคำว่า “คณะกรรมการ” ใน (2) นั้น เน้นเฉพาะ “คณะกรรมการที่ใช้อำนาจทางกฎหมาย” เท่านั้น

ส่วนเจตนารมณ์ในการกำหนดนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นั้น ก็เพื่อกำหนดความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้ครอบคลุมถึงบุคคลประเภทต่าง ๆ ที่เป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน แต่มิได้หมายความว่าบุคคลต่าง ๆ เหล่านั้น กระทำการทางปกครองในลักษณะที่เป็นคดีพิพาททางปกครองเสมอไป เพราะการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองหรือไม่ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองไว้เป็นกรณีเฉพาะอีกบทบัญญัติหนึ่งต่างหาก

### 3.2.2.2 บทนิยามคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท”

คำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... แต่เดิมไม่ได้มีการบัญญัติไว้ แต่ได้มีการเพิ่มเข้ามาในชั้นคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรในระหว่างพิจารณานิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ใน (2) ซึ่งในการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวนี้ มีลำดับการพิจารณาดังต่อไปนี้

### (1) การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

ในชั้นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ได้มีการอภิปรายในเรื่องนี้ โดยที่ประชุมให้พิจารณาคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” โดยคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแตกต่างจากคณะกรรมการอื่น ๆ กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีการดำเนินการคล้าย ๆ กับศาล หรือตุลาการ และการวินิจฉัยข้อพิพาทเรียกว่าเป็นคำสั่งทางตุลาการ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเรียกว่าเป็นคำสั่งทางตุลาการ เมื่อมีคำวินิจฉัยแล้วการตัดสินเป็นที่สุดในช่วงนั้น ไม่มีการอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีอีก และหากมีข้อพิพาทมาสู่ศาลปกครองโดยหลักการแล้วศาลปกครองจะไม่รู้ข้อเท็จจริงอีก เพราะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีกระบวนการพิจารณาคลายศาล มีการฟังข้อเท็จจริงที่ละเอียดพอสมควรอยู่แล้ว ฉะนั้น ส่วนใหญ่จะมีการอุทธรณ์เฉพาะข้อกฎหมาย เว้นแต่บางเรื่องที่มีการผิดพลาดอย่างแท้จริงชัดเจน ศาลปกครองถึงจะไปพิจารณาข้อเท็จจริงใหม่ ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการใดสามารถอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีได้อีก คณะกรรมการนั้นก็ไม่ใช่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ประกอบกับในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ได้มีคำนิยามคำว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเอาไว้เช่นกัน จึงเห็นควรให้คงคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้ อีกทั้งควรนิยามคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ด้วย เพราะในมาตรา 11 (1) ได้บัญญัติคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้ด้วย ดังนั้น ที่ประชุมเห็นชอบให้คงคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้ และเพิ่มนิยามคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้เพิ่มนิยามคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ว่า

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย”

โดยในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ไม่มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว

## (2) การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา

ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ได้มีการอภิปรายในเรื่องนี้ โดยที่ประชุมได้พิจารณาว่าสมควรจะมีคำนิยามคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ในร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... หรือไม่ เนื่องจากตามความหมายของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” นั้น เป็นคณะกรรมการซึ่งมีวิธีพิจารณาถึงตุลาการ ซึ่งยังไม่มีตัวอย่างว่าคณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนอกจาก ก.พ. และที่ประชุมยังได้พิจารณาว่าตามมาตรา 11 (1) กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงไม่ผ่านศาลปกครองชั้นต้น และคณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด ซึ่งในกรณีนี้ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่าที่ผ่านมาในการร่างกฎหมายไม่เคยให้อำนาจองค์กรใดไปวางระเบียบของตนเอง หากจะกำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเลยควรจะกำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ว่าคณะกรรมการใดบ้างคือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่ที่ประชุมเห็นว่าเนื่องจากระยะเวลาจำกัดไม่สามารถพิจารณาและระบุได้ทั้งหมด นอกจากนี้ ถ้าระบุกรณีดังกล่าวไว้อาจจะมีปัญหาสำหรับคณะกรรมการที่เกิดขึ้นในอนาคตซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

ต่อมา ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... มาตรา 11 (1) ที่ประชุมได้พิจารณาคำนิยามของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” อีกครั้ง และมีมติเห็นชอบว่า การที่ทำให้คดีเสร็จในระยะเวลาที่รวดเร็วเป็นเรื่องความยุติธรรมประการหนึ่ง และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นคณะกรรมการที่มีกระบวนการวิธีพิจารณาในลักษณะให้ความยุติธรรมค่อนข้างมากกว่าคณะกรรมการทางปกครอง โดยมีลักษณะคล้ายศาล ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาและยอมรับตรงกันว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทน่าจะฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดได้เลย เพราะคณะกรรมการเหล่านี้จะเป็นระดับสูงพอสมควรอยู่แล้วไม่ควรฟ้องศาลปกครองชั้นต้นอีก

โดยในการพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ไม่มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว

ส่วนเจตนารมณ์ในการกำหนดคำนิยามคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” นั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่าเป็นคณะกรรมการที่มีวิธีพิจารณาแบบถึงตุลาการ และมีคำวินิจฉัยเป็นอันสิ้นสุดในช่วงนั้น ไม่มีการอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีอีก ประกอบกับมาตรา 11 (1) ได้กำหนดถ้อยคำไว้ด้วยว่าคดีพิพาท

เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด และเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการแปลความว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหมายความว่าคณะกรรมการที่มีลักษณะอย่างไร

### 3.2.2.3 เขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

สำหรับเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดนั้น ในขั้นตอนการร่างกฎหมายมีประเด็นที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

เขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอมีใจความว่า

“มาตรา 10 นอกจากจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้ด้วย

(1) คดีที่อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ ก.ศป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

(2) คดีปกครองที่เกี่ยวกับกฎหรือคำสั่งที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด”

#### (1) การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ได้มีการอภิปรายในมาตรานี้ โดยมีประเด็นดังต่อไปนี้

1. ที่ประชุมเห็นว่า ความในมาตรา 9 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น หากมาตรา 10 บัญญัติตามร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอ คือ ใช้ถ้อยคำตอนต้นว่า “นอกจากจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย...” จะทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความสับสนและเข้าใจยาก จึงปรับถ้อยคำเป็นว่า “ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้”

2. มาตรา 10 (1) ที่ประชุมเห็นว่า ไม่ควรใช้คำว่า “คดีที่อุทธรณ์” เพราะคำว่าอุทธรณ์น่าจะเป็นการใช้ภายในองค์กรเดียวกัน จึงแก้ไขเป็น “คดีปกครองที่เกี่ยวข้อง” และได้มีการพิจารณาว่าควรกำหนดหรือไม่ว่าศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย หรือทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าควรปล่อยให้ศาลปกครองไปพัฒนาเอง



3. มาตรา 10 (2) ที่ประชุมเห็นว่า ควรเพิ่มพระราชกฤษฎีกา ด้วย เพราะแม้พระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธยแต่ก็ถือว่าออกโดยคณะรัฐมนตรี ส่วน เหตุที่กำหนดให้กฎหรือคำสั่งที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้ฟ้องต่อศาลปกครอง สูงสุดโดยตรงนั้น เพราะเป็นการให้เกียรตินายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

นอกจากนี้ ที่ประชุมได้พิจารณาถึงที่มาของการร่างมาตรา 10 ที่บัญญัติให้มีกรณีที่สามฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงว่า การจัดตั้งศาลนอกจากต้องมี คุณภาพแล้ว ต้องมีความรวดเร็วด้วย ดังนั้น คดีปกครองทั่ว ๆ ไป ก็ขึ้นศาลปกครองชั้นต้นและ อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด แต่คดีที่มีความสำคัญสูงนั้น แนวปฏิบัติของหลาย ๆ ประเทศให้ ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง

ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ สมาชิกแทนราษฎรมติให้ แก้ไขปรับปรุงเป็นดังนี้

“มาตรา 10 ข้อสองที่สามมีข้อความพิพาทคดีพิพาทคดี  
คดีที่อุทธรณ์คำพิพาทหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วให้ศาลปกครอง  
สูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้ด้วย

(1) คดีที่อุทธรณ์ปกครองที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยของ  
คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ ก.ศ.ป. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่  
ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับพระราชกฤษฎีกาหรือกฎ  
หรือคำสั่งที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาล  
ปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล  
ปกครองชั้นต้น”

ส่วนการพิจารณาในวาระที่ 2 นั้น ได้มีการเรียงลำดับมาตรา ใหม่จากมาตรา 10 เป็นมาตรา 11 และในการพิจารณาในวาระที่ 3 นั้น ไม่มีการแก้ไข

## (2) การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา

ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... วุฒิสภาได้มีการ อภิปรายในเรื่องนี้โดยมีประเด็น ดังต่อไปนี้

1. ในมาตรา 11 (1) ที่ประชุมได้พิจารณาในประเด็นที่ว่า มี องค์กรอื่นนอกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ที่จะทำหน้าที่กำหนดว่า

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคณะใดจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งที่ประชุมเห็นว่า ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้กำหนดเหมาะสมแล้ว

2. มาตรา 11 (2) มีการตั้งข้อสังเกตว่า พระราชกฤษฎีกาทุกประเภทต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ เช่นพระราชกฤษฎีกาเปิดหรือปิดสมัยประชุมสามารถฟ้องศาลปกครองได้หรือไม่ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่า ในเรื่องนี้ควรให้ศาลปกครองไปพัฒนาเอง

3. ที่ประชุมได้พิจารณาว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีออกคำสั่งมากมายตั้งแต่เรื่องเล็กน้อยถึงเรื่องสำคัญ ไม่จำเป็นต้องฟ้องศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด ควรจะกำหนดเฉพาะเรื่องสำคัญ จึงมีมติให้แก้ไขเป็นว่าเฉพาะพระราชกฤษฎีกาและกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น และเห็นว่าคำว่า “เกี่ยวกับ” เป็นคำที่มีความหมายกว้างเกินไป ควรจะเป็นคดีที่ตรวจสอบเฉพาะว่าออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น และควรเพิ่มคำว่า “หรือโดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี” ด้วย เนื่องจากมีประกาศและระเบียบที่ออกโดยรัฐมนตรีต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญฯ วุฒิสภาได้แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... เป็นดังนี้

“มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้ด้วย

(1) คดีขอสั่งให้พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ ก.ศ.บ. กำหนดโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีขอสั่งให้พิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎ หรือคำสั่งที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือขที่รัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น”

ส่วนในการพิจารณาในวาระที่ 2 และในวาระที่ 3 นั้น ไม่มีการแก้ไข

โดยสรุป ในร่างมาตรานี้ได้มีการแก้ไขดังต่อไปนี้ กล่าวคือ ได้มีการแก้ไขถ้อยคำให้ชัดเจนว่า “ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้...” และเพิ่มคำว่า “พระราชกฤษฎีกา” ในมาตรา 11 (2) และในชั้นคณะกรรมการการวิสามัญฯ วุฒิสภาได้แก้ไขถ้อยคำในมาตรา 11 (2) โดยจำกัดเรื่องที่สามารถฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงเฉพาะ

เรื่องความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ส่วนเจตนารมณ์ในการบัญญัติมาตรานี้ เพื่อเป็นการกำหนดคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด โดยให้เรื่องที่มีความสำคัญสูง หรือเรื่องที่ผ่านมาการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งมีวิธีพิจารณาแบบกึ่งตุลาการต้องฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง เพื่อเป็นการให้เกิดอุบัติเหตุหรือคณะบุคคล ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูง และเพื่อความรวดเร็วในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

**กล่าวโดยสรุป** วัตถุประสงค์ของกฎหมายในการบัญญัติบทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” รวมทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดนั้น ต้องการให้ถือว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” เป็นส่วนหนึ่งของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และเมื่อเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว กรณีจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะตรวจสอบการกระทำต่าง ๆ ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาในการร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองนั้น ข้อความคิดและความเห็นต่าง ๆ นั้น ยังเห็นว่า การกระทำในทางวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น มีความสำคัญแตกต่างไปจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป เนื่องจากการกระทำดังกล่าวของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น มีลักษณะเป็นการดำเนินการที่มี “กระบวนการวิธีพิจารณา” ที่ให้ความยุติธรรมที่ค่อนข้างมากกว่าคณะกรรมการทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น มีการดำเนินการและการจัดองค์การในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่คล้ายศาล เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ในขั้นตอนการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการประเภทนี้โดยศาลปกครองนั้น ควรมีช่องทางที่แตกต่างจากการควบคุมตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป ซึ่งศาลที่ควรจะมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบกรณีนี้ควรจะเป็นศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ เพื่อที่จะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้เสียหายในเรื่องนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับความหมายของนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” และคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น จะเห็นได้ว่าความหมายของถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้ มีความเหมือนกันในแง่ของความหมาย เพียงแต่จะแตกต่างกันในเรื่องของเจตนารมณ์ในการบัญญัติบทบัญญัติเท่านั้น กล่าวคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น จะเน้นการวางกรอบการดำเนินการในชั้นเจ้าหน้าที่ในการที่จะออกคำสั่งทางปกครอง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น เน้นไปในเรื่องของการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ยังไม่มีศาลปกครอง องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองนั้น ได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ได้แบ่งแยกวิธีการในการที่จะนำข้อพิพาทหรือช่องทางการตรวจสอบคำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการ และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือจากคณะกรรมการทางปกครองให้โต้แย้งคัดค้านต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งใน “ปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริง” แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว สิทธิในการ “อุทธรณ์” และ “กำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์” นั้น ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>19</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 7 (2) (ค) และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นก็คือ “คณะกรรมการตามกฎหมายอื่น” ตามมาตรา 7 (2) (ค) นั้นเอง ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ หากเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือของคณะกรรมการทางปกครองแล้ว การฟ้องโต้แย้งคำสั่งหรือการกระทำดังกล่าวต้องฟ้องต่อศาลปกครอง และศาลปกครองที่มีเขตอำนาจในเรื่องดังกล่าว คือ ศาลปกครองชั้นต้น แต่หากเป็นการโต้แย้งการกระทำหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว ต้องฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้นเอง แต่เนื่องจากขณะนี้ยังไม่มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดว่าคณะกรรมการใดควรเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท กรณีดังกล่าวจึงสมควรที่จะมีการกำหนดว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือตามหลักทฤษฎีนั้น คณะกรรมการดังกล่าวควรมีลักษณะเช่นไร หรือควรมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดอย่างไร ซึ่งในเรื่องหลักเกณฑ์ในการกำหนดนั้น จะได้กล่าวไว้ในหัวข้อต่อไป

### 3.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

เมื่อพิจารณาจากบทนิยามคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วนั้น สามารถแยกสาระสำคัญของการเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทได้ดังนี้ กล่าวคือ ต้องเป็นคณะกรรมการ

<sup>19</sup> มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับชี้ขาดสิทธิหน้าที่

### 3.3.1 เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น คำว่า “คณะกรรมการ” ย่อมแสดงให้เห็นถึงกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นคณะบุคคลเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมักเป็นองค์กรที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายอาจกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไปยังองค์กรต่าง ๆ ใดก็ตาม แตกต่างกันไป เช่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 25 กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนซึ่งไม่พอใจราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาได้ ในกรณีนี้คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนในฐานะผู้กำหนดเงินค่าทดแทนในการเวนคืนก็มีใช้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่มีฐานะเป็นคณะกรรมการทางปกครองเท่านั้น ในขณะที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้คือ “รัฐมนตรี” เมื่อรัฐมนตรีเป็นบุคคลคนเดียวมิได้เป็นคณะบุคคล จึงไม่ใช่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท<sup>20</sup>

โดยที่การวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น ดังนั้น องค์กรที่จะมีอำนาจอันก่อให้เกิดผลผูกพันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย จึงทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบรรลุตามความมุ่งหมายได้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงจำเป็นต้องมีอำนาจตามกฎหมายในการที่จะเรียกบุคคล หรือพยานหลักฐานต่าง ๆ มาประกอบในการวินิจฉัยด้วย ซึ่งกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทควรจะต้องเป็นกฎหมายในระดับใดนั้น ในเรื่องนี้มีความเห็นว่า ควรจะต้องเป็นกฎหมายในระดับไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น โดยมีเหตุผลดังนี้<sup>21</sup>

1. การใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จำต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายมอบอำนาจ
2. หากให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถจัดตั้งได้โดยกฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออก ก็จะทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นโดยง่าย และฝ่ายบริหารยังสามารถยุบเลิก เปลี่ยนแปลง หรือตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

<sup>20</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548) หน้า 143.

<sup>21</sup> สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 274-275.

ขึ้นมาใหม่เมื่อใดก็ได้หากไม่พอใจในผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ๆ โดยตรง

3. การให้ความหมายของคำว่า “กฎหมาย” ที่จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น เป็นการสอดคล้องกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

ในประเทศไทย คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่ไม่ถือว่าเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามหลักเกณฑ์ในข้อนี้ เช่น คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งแม้ว่าในข้อ 12 ของระเบียบดังกล่าว จะกำหนดให้ กวพ. มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเช่นเดียวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอื่น ๆ แต่ก็ไม่สามารถถือว่า กวพ. เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพราะกฎหมายที่จัดตั้ง กวพ. มีสถานะเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น

### 3.3.2 เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

องค์กรที่จะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จะต้องเป็นองค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาท ลักษณะขององค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยแล้วก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น ๆ

ลักษณะสำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จะต้องเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ทำให้เราสามารถแยกความแตกต่างระหว่างคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองกับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ กล่าวคือ ลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการประเภทนี้จะต้องมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งการกระทำในลักษณะนี้ของฝ่ายปกครองเรียกว่า “นิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionnel)” เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจาก เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทำนองเดียวกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาล โดยการใช้อำนาจฝ่ายเดียวนั้นก่อให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ หรือมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล ซึ่งแตกต่างจากการใช้อำนาจสั่งการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในรูปแบบของคณะกรรมการที่เรียกว่า คณะกรรมการทางปกครอง<sup>22</sup> และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องมีใช่เป็นเพียงองค์กรที่ให้ความเห็นทางกฎหมาย หรือเป็นองค์กรที่ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเท่านั้น เพราะนอกจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้วในบางกรณียังมีอำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ ดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2

<sup>22</sup> สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 6.

คณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท  
ได้แก่

**(1) คณะกรรมการข้าราชการ ซึ่งได้แก่**

- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
- คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518
- คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
- คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547
- คณะกรรมการอัยการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2535
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547
- คณะกรรมการข้าราชการทหาร ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521
- คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543
- คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- คณะกรรมการพนักงานเทศบาล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพ พ.ศ. 2528
- คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

## (2) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ

ซึ่งได้แก่

- คณะกรรมการแพทยสภา ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีจริยธรรม โดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และคณะกรรมการจริยธรรมเพื่อช่วยในการพิจารณาได้

- คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพบัญชี ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 ได้แก่ คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพการบัญชี และคณะกรรมการจรรยาบรรณ โดยคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ซึ่งถูกคณะกรรมการจรรยาบรรณสั่งลงโทษ และพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาต กรณีที่สภาวิชาชีพบัญชีไม่ออกใบอนุญาตให้

- คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการประกอบโรคศิลปะ และคณะกรรมการวิชาชีพ คณะกรรมการวิชาชีพนี้ ได้แก่ คณะกรรมการวิชาชีพสาขาการแพทย์แผนไทย คณะกรรมการวิชาชีพสาขาการแพทย์แผนไทยประยุกต์ และคณะกรรมการวิชาชีพสาขาอื่น\* โดยคณะกรรมการวิชาชีพเป็นองค์กรควบคุมในเบื้องต้น กล่าวคือ คณะกรรมการวิชาชีพจะทำหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียน ออกใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ และผู้ที่คณะกรรมการวิชาชีพปฏิเสธที่จะรับขึ้นทะเบียน หรือออกใบอนุญาต หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการประกอบโรคศิลปะ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการประกอบโรคศิลปะเป็นที่สิ้นสุด

- คณะกรรมการสภาการพยาบาล ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 มีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาล และการผดุงครรภ์ โดยมีคณะกรรมการจริยธรรม และคณะกรรมการสอบสวนเป็นผู้ช่วยในการพิจารณาและทำความเห็นเสนอในกรณีที่การกล่าวหาว่ามีการประพฤติผิดจริยธรรมต่อคณะกรรมการสภาการพยาบาลเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

- คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสัตวแพทย์ ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 ได้แก่ คณะกรรมการสัตวแพทยสภา โดยคณะกรรมการสัตวแพทยสภามีอำนาจหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ และมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการประพฤติผิดจรรยาบรรณ ซึ่งมีคณะกรรมการจรรยาบรรณเป็นคณะกรรมการสอบ

\* ได้แก่ คณะกรรมการวิชาชีพสาขาการแก้ไขความผิดปกติของการสื่อความหมาย คณะกรรมการวิชาชีพสาขากิจกรรมบำบัด คณะกรรมการวิชาชีพสาขาเทคโนโลยีหัวใจและทรวงอก คณะกรรมการวิชาชีพสาขารังสีเทคนิค คณะกรรมการวิชาชีพสาขาจิตวิทยาคลินิก



ข้อเท็จจริงพิจารณาและทำความเข้าใจเห็นเสนอต่อคณะกรรมการสัตวแพทยสภาเพื่อมีคำวินิจฉัยต่อไป

- คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพทันตแพทย์ ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537 ได้แก่ คณะกรรมการทันตแพทยสภา คณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียน และออกใบอนุญาตแก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม และยังมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย โดยมีคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณเป็นผู้ช่วยในการพิจารณาและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการประพฤติผิดจรรยาบรรณต่อคณะกรรมการทันตแพทยสภาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

- คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 ได้แก่ คณะกรรมการสภาวิศวกร และคณะกรรมการจรรยาบรรณ โดยคณะกรรมการสภาวิศวกรมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณที่พิจารณากรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประพฤติผิดจรรยาบรรณ

- คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม ตามพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 ได้แก่ คณะกรรมการสภาสถาปนิก และคณะกรรมการจรรยาบรรณ โดยคณะกรรมการสภาสถาปนิกมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณซึ่งพิจารณากรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประพฤติผิดจรรยาบรรณ

- คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 ได้แก่ คณะกรรมการสภาเภสัชกรรม และคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณ ซึ่งคณะกรรมการสภาเภสัชกรรมมีอำนาจหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียน และออกใบอนุญาตแก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม และยังมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย โดยมีคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณเป็นผู้ช่วยในการพิจารณาและทำความเข้าใจเห็นเสนอในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการประพฤติผิดจรรยาบรรณต่อคณะกรรมการสภาเภสัชกรรมเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

- คณะกรรมการสภาทนายความ ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องต่าง ๆ โดยมีคณะกรรมการมรรยาททนายความมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีมรรยาททนายความทนายความซึ่งถูกสั่งลงโทษสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษได้ คำสั่งของสภานายกพิเศษให้เป็นที่สุด

- คณะกรรมการควบคุมการประกอบอาชีพกายภาพบำบัด ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการกายภาพบำบัด พ.ศ. 2547 ได้แก่ คณะกรรมการสภาการกายภาพบำบัด โดยคณะกรรมการสภาการกายภาพบำบัด มีอำนาจหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพกายภาพบำบัด และมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการประพฤติผิดจรรยาบรรณ ซึ่งมีคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณเป็น

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในการพิจารณาและทำความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการสภาการกายภาพบำบัดเพื่อมีคำวินิจฉัยต่อไป

- คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. 2547 ได้แก่ คณะกรรมการสภาเทคนิคการแพทย์ โดยคณะกรรมการสภาเทคนิคการแพทย์ มีอำนาจหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเทคนิคการแพทย์และมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการประพฤติผิดจรรยาบรรณ ซึ่งมีคณะกรรมการจรรยาบรรณเป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในการพิจารณาและทำความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการสภาเทคนิคการแพทย์เพื่อมีคำวินิจฉัยต่อไป

- คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ได้แก่ คณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ โดยคณะกรรมการคุรุสภามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ซึ่งถูกคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพสั่งลงโทษ

**(3) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ**  
ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 8 ประเภท ได้แก่

### **(3.1) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินและการเกษตร**

- คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้แก่ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด โดยคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินหรือผู้จัดสรรที่ดิน และตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัด รวมทั้งพิจารณาเกี่ยวกับคำขออนุญาต การออกใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต หรือการเพิกถอนการโอนใบอนุญาตให้จัดสรร

- คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คชก.) ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ และมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย และพระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมตำบล (คชก. ตำบล) โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่า การชำระค่าเช่าระยะเวลาของการเช่าตลอดจนข้อพิพาทอื่นหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่าตามคำร้องขอของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า และมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย

- คณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกำหนด
- คณะกรรมการการขุดดินและถมดิน ตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ดำเนินการตามกฎหมาย
- คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดิน หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และพระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวน และวินิจฉัยคำร้องประนีประนอม หรือไต่ถอนการจำนอง หรือการขายฝากที่ดิน
- คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีผู้ประกอบการซื้อขายล่วงหน้า สมาชิก หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการสั่งการตามกฎหมายไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเลขาธิการ และคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะกรรมการการตลาด
- คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีในกรณีที่อธิบดีสั่งยกค่าจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ ตามมาตรา 25 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542

### (3.2) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร และการ

#### ผังเมือง

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ดำเนินการตามกฎหมาย
- คณะกรรมการการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยคณะกรรมการการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสั่งการเกี่ยวกับการจัดที่ดินของเอกชนเพื่อใช้เป็นที่พักผ่อนตามผังเมืองเฉพาะ อนุมัติการยกที่อุปกรณ์ให้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินพิจารณาและสั่งการเกี่ยวกับการรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคารที่จะต้องรื้อย้าย หรือตัดแปลงตามผังเมืองเฉพาะ และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น ส่วนคณะกรรมการอุทธรณ์นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อ

คณะกรรมการอุทธรณ์ เช่น วินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน การสั่งการเกี่ยวกับโครงการจัดสรรที่ดินที่จะก่อสร้างอาคาร การรื้อ การย้าย หรือการตัดแปลงอาคาร เป็นต้น

### (3.3) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง

- คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับประกอบการขนส่งทางบก เช่น กำหนดลักษณะของการขนส่ง กำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่ง และจำนวนรถ ตลอดจนอัตราค่าขนส่ง และค่าบริการอย่างอื่นในการขนส่ง หรือวางมาตรการในการกำหนด อนุญาต เพิกถอนการอนุญาตแล้ว ยังมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานสอบสวนให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งทางบก ซึ่งเป็นเจ้าของรถใช้ได้ค่าใช้จ่ายเบื้องต้น ในกรณีมีผู้ประสับอันตรายจากรถ และถ้าคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีความเห็นตามความเห็นของพนักงานสอบสวน ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายเบื้องต้นให้แก่ผู้เสียหาย และทายาทของผู้เสียหายเพิ่มขึ้นจากค่าใช้จ่ายเบื้องต้นที่พนักงานสอบสวนกำหนดไว้อีกร้อยละสิบ อย่างไรก็ดี เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการในเรื่องนี้สืบเนื่องมาจากการละเมิดทางแพ่ง ดังนั้น หากมีข้อโต้แย้งในเรื่องค่าใช้จ่ายเบื้องต้นจึงมีข้อพิจารณาว่าสมควรอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมหรือไม่<sup>23</sup>

### (3.4) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการคลัง การพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการค้าระหว่างประเทศ

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจ ระงับ หยุด หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำดังกล่าว หรือ คำสั่งที่สั่งไม่อนุญาตการรวมธุรกิจ หรือการรวมกันลดหรือจำกัดการแข่งขัน

- คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งคณะกรรมการคณะนี้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัย หรือคำสั่งของสำนักงานหรือคณะกรรมการ ก.ล.ต. ที่ดำเนินการตามกฎหมาย และการอุทธรณ์ดังกล่าว ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของสำนักงานหรือคณะกรรมการ ก.ล.ต. ดังกล่าว เว้นแต่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์จะมีมติเอกฉันท์เป็นอย่างอื่น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

<sup>23</sup> สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า

- คณะกรรมการมาตรฐานสินค้า ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้า ราชอาณาจักร พ.ศ. 2522 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้ง หรือปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า

- คณะกรรมการพิจารณาระงับการค้ากำไรเกินควรจากราชการ ตามพระราชบัญญัติกำหนดวิธีการระงับการค้ากำไรเกินควรจากราชการ พ.ศ. 2495 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดของสัญญาที่รัฐมนตรีเห็นว่าทำขึ้นเพื่อการค้ากำไรเกินควรจากราชการ คำชี้ขาดของคณะกรรมการให้เป็นที่สุดจะอุทธรณ์ หรือนำข้อพิพาทไปฟ้องร้องต่อไปไม่ได้

- คณะกรรมการเครื่องหมายการค้า ตามพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของ นายทะเบียนตามพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า

- คณะกรรมการลิขสิทธิ์ ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีในกรณีที่มีวินิจฉัยเรื่องค่าตอบแทนในการนำ สิ่งบันทึกเสียงการแสดงซึ่งได้นำออกเผยแพร่เพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า หรือนำสำเนาของงาน นั้นไปแพร่เสียงหรือเผยแพร่ต่อสาธารณชนโดยตรงตามมาตรา 45 และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ในกรณีอธิบดีมีคำสั่งกำหนดค่าตอบแทนตามมาตรา 55

- คณะกรรมการแบบผังภูมิ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแบบผังภูมิ ของวงจรรวม พ.ศ. 2543 มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีกรมทรัพย์สินทาง ปัญญาตามมาตรา 11 มาตรา 18 มาตรา 25 มาตรา 30 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 35 และ มาตรา 38

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติภาษี สรรพสามิต พ.ศ. 2527 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของอธิบดีตาม มาตรา 89

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์การประเมินอากรของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 112 ฉ

### (3.5) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข

- คณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ตาม พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 มีอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามพระราชบัญญัตินี้

### (3.6) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกีฬาและการท่องเที่ยว

- คณะกรรมการกีฬามวย ตามพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนกรณีไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่ต่อใบอนุญาต หรือเพิกถอนทะเบียน หรือสั่งพัก หรือเพิกถอนใบอนุญาตต่าง ๆ ตามกฎหมาย
- คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของนายทะเบียนที่ดำเนินการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ตามกฎหมาย

### (3.7) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

- คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คำสั่งไม่ฟังคำคัดค้าน หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
- คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร นอกจากนี้ยังมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรของอธิบดีกรมตำรวจ

### (3.8) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประชาชน

- คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ซึ่งเป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่องของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
- คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 23 ซึ่งขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 24 หรือมาตรา 35 (4) ซึ่งขาดข้อพิพาทแรงงานตามที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมาย วินิจฉัยชี้ขาดคำร้องตามมาตรา 125
- คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานตามมาตรา 31 และพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 38
- คณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2537 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์กรณีที่นายจ้าง ผู้ประกันตน หรือบุคคลอื่นใด ซึ่งไม่พอใจในคำสั่งของเลขาธิการหรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้

- คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่นายจ้าง ลูกจ้าง หรือผู้มีสิทธิตามมาตรา 20 ซึ่งได้รับคำสั่งค่าวินิจฉัย หรือการประเมินเงินสมทบของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้แล้วไม่พอใจคำสั่ง ค่าวินิจฉัยหรือการประเมินเงินสมทบนั้น
- คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานตาม 104 และมาตรา 105

### 3.3.3 เป็นคณะกรรมการที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยข้อพิพาท

การมีวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นของตนเองนั้น เพื่อเป็นหลักประกันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท เพราะเนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น จึงต้องมีวิธีพิจารณาเพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในข้อพิพาทดังกล่าวว่าข้อพิพาทของตนนั้นจะได้รับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ต้องให้สิทธิคู่กรณีในการคัดค้านกรรมการ การพิจารณาของคณะกรรมการต้องมีการรับฟังพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงของผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาททุกฝ่าย การพิจารณาต้องมีการให้เหตุผลไว้ในคำวินิจฉัย เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น มีข้อสังเกตว่าหากตีความโดยเคร่งครัดว่าคณะกรรมการนั้นต้องมีวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว จะมีผลทำให้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจำนวนหนึ่งที่ยังไม่มีการจัดองค์กรและหรือมีวิธีพิจารณาไว้สำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงหรือโดยเฉพาะ แต่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายก็อาจไม่เข้าข่ายเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ได้ นอกจากนี้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจำนวนมากมีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอนโยบายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดต่อรัฐบาล หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานทางปกครองบางประการ และมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายด้วยโดยมีการจัดองค์กรอย่างเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้านใดก็ตาม และอาจจะยังไม่มีการพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายไว้เป็นพิเศษก็ได้ อันจะมีผลทำให้คณะกรรมการดังกล่าวไม่เข้าข่ายเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ได้ จึงควรตีความบทนิยามในทางผ่อนคลาย โดยไม่จำเป็นต้องไปตรวจสอบเสียก่อนว่าคณะกรรมการ

ดังกล่าวมีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่<sup>24</sup>

### 3.4 สถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

แม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรในฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจทางตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่ในแง่ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ถือว่าคำสั่งทางตุลาการนี้อยู่ในบังคับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในฐานะที่เป็น “คำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง”<sup>25</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำนิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า

“มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

จากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่าความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความรวมถึง “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ด้วย เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้การวินิจฉัยอุทธรณ์ก็เป็นลักษณะหนึ่งของคำสั่งทางปกครอง

แต่อย่างไรก็ตาม การวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นยังอาจแยกตามองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ออกได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ องค์กรเดี่ยว และองค์กรกลุ่ม กล่าวคือ องค์กรเดี่ยวจะเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์โดยบุคคลเพียงคนเดียว ซึ่งโดยมากมักจะหมายถึงผู้บังคับบัญชาระดับสูงหรือผู้มีอำนาจควบคุม กำกับ เช่น หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด อธิบดี ปลัดกระทรวง นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี<sup>26</sup> ส่วนองค์กรกลุ่มนั้น จะเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการซึ่งก็คือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั่นเอง

ซึ่งการตีความว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง และต้องนำหลักเกณฑ์ในเรื่องคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับนั้น อาจส่งผลให้การปรับใช้กฎหมายในส่วนนี้

<sup>24</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548), หน้า 133.

<sup>25</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 114.

<sup>26</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า 153-154.



เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นไปโดยไม่สมเจตนากรณีแห่งกฎหมายและขัดแย้งกับลักษณะและสภาพของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็น “นิติกรรมทางตุลาการ” มิใช่ “นิติกรรมทางปกครอง” อย่างเช่น “คำสั่งทางปกครอง” ในกรณีทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจาก แนวคิดในการร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ได้นำแนวคิดมาจากกฎหมายเยอรมัน ซึ่งได้มีการบัญญัติกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและสัญญาทางปกครอง ซึ่งในกฎหมายเยอรมันเองไม่ได้มีการแยกความแตกต่างระหว่าง “คำสั่งทางปกครอง” และ “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อประเทศไทยได้นำแนวคิดดังกล่าวมาจึงทำให้ไม่มีการแยกความแตกต่างระหว่างนิติกรรมทั้งสองประเภท ซึ่งแนวคิดในเรื่องของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ประเทศไทยได้รับอิทธิพลแนวคิดมาจากกฎหมายของประเทศอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งได้มีการแยกความแตกต่างระหว่าง “คำสั่งทางปกครอง” และ “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตลอดจนผลทางกฎหมาย และการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ต่างหากจากกัน ดังนั้น การตีความและการปรับใช้กฎหมายในเรื่องนี้จึงควรต้องตีความโดยอาศัยหลักกฎหมายของประเทศดังกล่าวซึ่งเป็นที่มาของกฎหมายไทยในเรื่องนี้ ไม่ใช่ตีความตามหลักกฎหมายเยอรมัน

นอกจากบทนิยามความหมายของคำสั่งทางปกครองที่ให้หมายความรวมถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว เมื่อพิจารณาถ้อยคำที่ปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ ยังพบว่าในหลายมาตราแสดงเป็นนัยว่าให้นำหลักเกณฑ์ของคำสั่งทางปกครองมาใช้กับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เช่น ตามกฎหมายฉบับนี้ถือว่าการที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททำลงในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย และการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็มีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้เพียงบางเรื่องเท่านั้น เช่น การอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา อย่างไรก็ตาม ในเรื่องอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้ มีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติในมาตรา 48 ที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปีพินัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และการกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้

เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าว หมายความว่า เป็นนัยว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” นั้น เป็น “คำสั่งทางปกครอง” อย่างหนึ่ง

คำสั่งทางปกครองในลักษณะทั่วไปจะมีข้อแตกต่างกับคำสั่งทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังนี้<sup>27</sup>

การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องวินิจฉัยปัญหาในลักษณะเดียวกับการวินิจฉัยของศาล กล่าวคือ จะต้องวินิจฉัยในประเด็นต่าง ๆ ที่คู่กรณียกขึ้นอ้าง เว้นแต่ไม่ใช่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณา หรือมีเหตุที่ไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น กรรมการที่พิจารณาต้องลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยนั้นทุกคน ซึ่งการลงลายมือชื่อในลักษณะนี้เป็นเช่นเดียวกับการพิพากษาคดีของศาล เพื่อให้กรรมการที่ลงลายมือชื่อต้องรับผิดชอบในคำวินิจฉัยดังกล่าว ดังนั้น หากกรรมการคนใดไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้นก็ย่อมมีสิทธิทำความเห็นแย้งได้

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องรักษาความลับในการลงมติวินิจฉัยข้อพิพาท

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องเป็นที่ยุติและผูกมัดคู่กรณี (res judicata) เว้นแต่จะมีการอุทธรณ์ต่อไป ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยใหม่ไม่ได้ กรณีจะแตกต่างไปจากคำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ได้เอง หากมีเหตุสมควรที่ต้องเปลี่ยนแปลง<sup>28</sup>

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องวินิจฉัยไม่เกินคำขอ และการทบทวนตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จะทบทวนเฉพาะแค่ปัญหาข้อกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรวินิจฉัยสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายที่มีลักษณะคล้ายศาล ดังนั้น จึงต้องยึดหลักการวินิจฉัยไม่เกินคำขอ ในขณะที่การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น ผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาทบทวนได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครองทั่วไปและคำสั่งทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น มีลักษณะบางประการที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงต้องถือว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไม่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” แต่อย่างไรก็ตาม การที่ตีความโดยถือว่า “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” เป็น “คำสั่งทางปกครอง” อย่างหนึ่ง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ก็เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่บัญญัติหลักเกณฑ์ที่จะใช้บังคับแก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเท่านั้น ดังนั้น ในการนำเอาบทบัญญัติในส่วนของคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับกับกรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงต้องนำมาใช้เท่าที่ไม่ขัดกับลักษณะพิเศษดังกล่าว ซึ่ง

<sup>27</sup> สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 322-323.

<sup>28</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 119.

บทบัญญัติที่ไม่ควรนำมาใช้บังคับกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ เช่น บทบัญญัติในส่วนที่ 6 ที่ว่าด้วยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการคณะใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันโดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

คณะกรรมการดังกล่าวต้องเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และต้องไม่ใช่องค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร และ

คณะกรรมการนั้น ต้องเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย กล่าวคือ การใช้อำนาจของคณะกรรมการนั้น ต้องเป็นการกระทำในลักษณะที่เป็น “นิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionnel)” มิใช่ “นิติกรรมทางปกครอง (acte administratif)”

คณะกรรมการนั้น ต้องเป็นคณะกรรมการที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยข้อพิพาท



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### ความสัมพันธ์ระหว่างศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

“ศาลปกครอง” เป็นองค์กรที่จัดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยทำหน้าที่เป็นองค์กรพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งคดีปกครองนั้นคือข้อพิพาทระหว่างเอกชนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ

ศาลปกครองแบ่งออกได้เป็น 2 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ซึ่ง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี 6 ประเภท ดังนี้

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดสำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3. คดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

6. คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ส่วนเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ได้แก่

1. การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

2. การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

ข้าราชการตุลาการ

3. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ ซึ่งได้แก่ ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น

ทั้งนี้ ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เฉพาะคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด<sup>1</sup> ซึ่งตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี 4 ประเภท ได้แก่

คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด

คดีอุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะพบว่าในกรณีที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น เป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทดังกล่าว ตามความในมาตรา 11 (1) ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 11 (1) ยังได้กำหนดเงื่อนไขไว้อีกด้วย โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะสามารถฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดได้ก็ต่อเมื่อมีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดให้ฟ้องคดีประเภทนี้ได้เสียก่อน ซึ่งปัจจุบันนี้ แม้ศาลปกครองจะได้เปิดทำการมาได้ประมาณ 6 ปี (ตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544) แต่ก็ยังมิได้มีการประกาศกำหนดในเรื่องดังกล่าวข้างต้นแต่อย่างใด ทำให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ยังเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

#### 4.1 การดำเนินการของศาลปกครองในกรณีที่มีข้อพิพาทอันเกี่ยวเนื่องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

เมื่อยังไม่มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (1) ออกมา คดีที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เป็นคดีปกครองจึงอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจการดำเนินการของศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีประเภทดังกล่าว ในส่วนนี้จึงมุ่งศึกษาถึงการดำเนินการของศาลปกครองในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

<sup>1</sup> มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

วินิจฉัยข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาลปกครอง โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น การนำข้อพิพาทที่เกี่ยวกับ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง พร้อมทั้งได้มีการยกตัวอย่างคดีที่มีการฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับคดีประเภทดังกล่าว

#### 4.1.1 การนำข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 (1) กำหนดให้คดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด ดังนั้น การนำข้อโต้แย้งในเรื่องดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเมื่อมีประกาศกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว จึงต้องนำมาฟ้องยังศาลปกครองสูงสุด แต่อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ในปัจจุบันยังไม่สามารถฟ้องตรงมายังศาลปกครองสูงสุดได้ทันที เพราะยังไม่มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศใช้บังคับแต่อย่างใด ทำให้คดีพิพาทในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 9 ประกอบกับมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ เนื่องจาก “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ถือเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” รูปแบบหนึ่งที่มีการจัดองค์กรภายในฝ่ายปกครองในรูปแบบของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ของบุคคล และเมื่อพิจารณาจากบทนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ให้กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความรวมถึง “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ดังนั้น การกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงถือว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างหนึ่งที่สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้โดยศาลปกครอง ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง

สำหรับการฟ้องคดีเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่อศาลปกครองนั้น เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีคำวินิจฉัยอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว หากผู้ที่ต้องได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยดังกล่าวเห็นว่าคำวินิจฉัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่พอใจในผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ และในการฟ้องคดีในเรื่องนี้สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการดำเนินการอุทธรณ์ฝ่ายในฝ่ายปกครองก่อนดังเช่นคำสั่งทางปกครองในลักษณะอื่นทั่ว ๆ ไป

#### 4.1.2 กรณีศึกษา : คดีที่มีการฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

ในการนำคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมาสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองนั้น โดยส่วนใหญ่มักฟ้องเข้ามาเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) หรือ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งในหัวข้อนี้จะยกตัวอย่างลักษณะของคดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยแยกเป็นกลุ่มตามประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีอยู่ตามกฎหมายไทย ซึ่งได้แก่

1. คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการ
2. คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ
3. คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ

##### 4.1.2.1 คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการ

การฟ้องคดีประเภทนี้มักเป็นการฟ้องโต้แย้งคดีโดยข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย คดีในลักษณะนี้ เช่น

##### (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 109/2549<sup>2</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้บังคับหมู่ งานกองปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากพบสารเสพติดในร่างกาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการกรณีถูกกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมเสพยาเสพติดให้โทษ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ ต่อมาอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการอุทธรณ์ได้พิจารณามีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และเพิกถอนผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า การฟังข้อเท็จจริงของ อ.ก.ตร. วินัย คณะที่ 2 เป็นการรับฟังข้อเท็จจริงที่ไม่สมเหตุผล และการฟังข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมเสพยาเสพติดให้โทษจากผลการตรวจร่างกายของผู้ฟ้องคดีเพียงครั้งเดียว โดยผู้ตรวจพบสารกัญชาในร่างกายผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมเสพยาเสพติดให้

<sup>2</sup> คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีที่ศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ 1414/2547 ระหว่างสืบตำรวจตรี กฤษฏา สิทธิศักดิ์ ผู้ฟ้องคดี กับ ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 1 ที่ 1 คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี

โทษ และนำข้อเท็จจริงอื่นที่เกี่ยวข้องในรายงานผลการสอบสวนมาประกอบการพิจารณาด้วย ย่อมเป็นการฟังข้อเท็จจริงเพียงบางส่วนเฉพาะที่เป็นโทษแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการฟังข้อเท็จจริงที่ไม่มีเหตุผล ดังนั้น การฟังข้อเท็จจริงและมีมติให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมเสพยาเสพติดของ อ.ก.ตร. วินัย คณะที่ 2 และการฟังข้อเท็จจริงและมีมติให้ยกอุทธรณ์ของ อ.ก.ตร. อุทธรณ์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มอบให้ทำการแทนเป็นการฟังข้อเท็จจริงที่ไม่ครบถ้วน และเป็นการฟังข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด การพิจารณาลงโทษทางวินัยและให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และมีมติ อ.ก.ตร. อุทธรณ์ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดี โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามกฎหมายสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนสิทธิต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับตามระเบียบของทางราชการ เนื่องจากต้องออกจากราชการโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการเป็นต้นไป

### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.33/2547<sup>3</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจถูกฟ้องคดีอาญา ข้อหาปลอมและใช้เอกสารปลอม และถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงขึ้น ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนเห็นควรลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนจึงมีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่ง ก.ตร. พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ และได้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.ตร. ผู้ฟ้องคดีจึงนำมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการดังกล่าว

**ศาลปกครองชั้นต้น** พิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

**ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า** คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินัยร้อยทุกข์เมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการร้องทุกข์ กรณีจึงเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ยื่นพ้นระยะเวลาตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 23 แห่ง พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 คณะกรรมการวินัยร้อย

<sup>3</sup> คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีที่ศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ 1495/2544 คดีหมายเลขแดงที่ 133/2546 และผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.31/2546 ระหว่าง นายดาบตำรวจ ตำรงค์ ศรีหิณ ผู้ฟ้องคดี กับ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดี



ทุกซ์จึงไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 20 (7) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ประกอบกับเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว จึงเป็นกรณีต้องห้ามมิให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับไว้พิจารณาตาม มาตรา 20 (2) แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ดังนั้น แม้จะเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่โอนมา เป็นคดีของศาลปกครองตามมาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม ศาลปกครองก็ไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้ พิจารณาพิพากษาได้ พิพากษายืน

#### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.81/2548<sup>4</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนและถูกดำเนินคดีอาญา ในข้อหาเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ แต่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดี และระหว่างการพิจารณาคดีผู้ฟ้องคดีได้ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่าง ร้ายแรง และต่อมาได้มีคำสั่งตำรวจภูธร ภาค 8 ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่น อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมี มติยกอุทธรณ์ และรองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ดำเนินการ ตามมติของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอน คำสั่งของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

**ศาลปกครองชั้นต้น** พิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

**ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า** คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้นำ เรื่องมาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2543 ซึ่งต่อมาเรื่องร้องทุกข์นี้ ได้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครอง ตามมาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองกลางได้รับโอนเรื่องร้องทุกข์ ไว้เป็นคดีหมายเลขดำที่ 990/2544 และผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้โอนคดีไปยังศาลปกครองที่ ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา คดีจึงโอนไปยังศาลปกครองนครศรีธรรมราช ตามข้อ 81 ของระเบียบที่ ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่ง ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แล้ว มีมติยกอุทธรณ์ เนื่องจากเห็นว่าคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการถูกต้องเหมาะสม แล้ว จึงได้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี

<sup>4</sup> คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีที่ศาลศาลปกครองนครศรีธรรมราชเป็นคดีหมายเลขดำที่ 130/2546 คดีหมายเลขแดงที่ 23/2547 และผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.122/2547 ระหว่าง พันตำรวจโท วิรัตน์ พรหมศิริ ผู้ฟ้องคดี กับ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดี

ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ กรณีดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำเรื่องดังกล่าวมาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงต้องห้ามให้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับไว้พิจารณา ตามมาตรา 20 (2) แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และแม้ต่อมาคดีจะโอนมายังศาลปกครอง ศาล ปกครองก็ไม่อาจรับคำฟ้องที่ไม่เข้าเงื่อนไขการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ไว้พิจารณาเช่นเดียวกัน พิพากษายืน

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.96/2547<sup>5</sup>**

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการครู สังกัด กรมอาชีวศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ในฐานะความผิดวินัย อย่างร้ายแรง กรณีประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ซึ่ง ก.ค. พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมา ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาได้ ดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยแล้ว ดังนั้น คำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ได้กระทำไปโดยมีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายและได้ปฏิบัติไปตามกระบวนการขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดโดยถูกต้อง แล้ว พิพากษายืน

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.153/2547<sup>6</sup>**

<sup>5</sup> คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีที่ศาลปกครองสงขลาเป็นคดีหมายเลขดำที่ 222/2545 คดีหมายเลข แดงที่ 269/2546 และผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.139/2546 ระหว่างนายบุญครองชีพ จันทร์หอม ผู้ฟ้องคดี กับกรมอาชีวศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดี

<sup>6</sup> คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีที่ศาลปกครองสงขลา เป็นคดีหมายเลขดำที่ 228/2545 คดีหมายเลข แดงที่ 178/2546 และผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.115/2546 ระหว่าง นางกนิษฐา ทับเที่ยง ผู้ฟ้องคดี กับ มหาวิทยาลัยทักษิณ ที่ 1 คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากกระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ โดยผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมและเจตนาขโมยข้อสอบไปให้ลูกจ้างชั่วคราวซึ่งกำลังศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์และได้เปลี่ยนแปลงฐานความผิด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงฐานความผิดดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีที่ 2 นั้น ไม่ได้มีการแจ้งและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยพิจารณารฐานความผิดและโทษให้ถูกต้องเหมาะสมเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

**ศาลปกครองชั้นต้น** พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาอุทธรณ์และมีมติใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามรูปแบบขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

**ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า** มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ยกอุทธรณ์ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แก้อาณัติฐานความผิดเป็นความผิดฐานเปิดเผยความลับของทางราชการจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 87 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัยให้เป็นไปตามมติของผู้ฟ้องคดีที่ 2 เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษามา ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฟังขึ้น พิพากษากลับให้ยกฟ้อง

#### **คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.78/2547<sup>7</sup>**

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ซึ่ง ก.ม. มีมติให้ยกอุทธรณ์ และรายงานต่อนายกรัฐมนตรีให้พิจารณาสั่งการ รองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ตามมติ ก.ม. ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และเพิกถอนคำสั่งที่ให้ยกอุทธรณ์

<sup>7</sup> คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีที่ศาลปกครองเชียงใหม่ เป็นคดีหมายเลขดำที่ 85/2545 คดีหมายเลขแดงที่ 118/2546 และผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ.148/2546 ระหว่างนายประสงค์ บุญยะเสนา ผู้ฟ้องคดี กับ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษา  
ของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษไล่  
ออกจากราชการตามคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3053/2539 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 ตามมติ  
อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.ม. และ ก.ม.  
พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริง จึงมีมติให้ยกอุทธรณ์และรายงาน  
นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
พลเรือน พ.ศ. 2535 รองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่ง  
ให้ยกอุทธรณ์ เมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการตามมาตรา ก.ม. แล้ว ผู้ฟ้องคดีจะอุทธรณ์ต่อไป  
ไม่ได้อีก จึงเป็นการร้องทุกข์ที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว  
กรณีจึงเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับไว้  
พิจารณาตามมาตรา 20 (2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เมื่อ  
เรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวโอนมายังศาลปกครองตามมาตรา 103 วรรคสาม แห่ง  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครอง  
จึงไม่มีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาเช่นเดียวกัน ผู้ฟ้องคดียอมที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อ  
ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจในขณะนั้น พิพากษายืน

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน  
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.39/2547<sup>8</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ  
ตำแหน่งนิติกร สังกัดกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่าง  
ร้ายแรง กรณีอนุญาติให้จำเลยในคดีแพ่งนำที่ดินพิพาทออกขายทอดตลาด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึง  
ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2  
ได้มีมติว่าผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหา จึงลงมติให้ผู้ฟ้องคดีออก  
จากราชการเพราะมีมลทินมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 กลับพิจารณาและ  
มีมติไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการ  
พลเรือน (ก.พ.) ซึ่ง ก.พ. ได้พิจารณาและนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี  
มาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของกรมบังคับคดีที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ  
ให้เพิกถอนมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดี เพิกถอนมติที่ประชุม

<sup>8</sup> คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีที่ศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ 1277/2544 คดีหมายเลข  
แดงที่ 306/2546 และผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.51/2546  
ระหว่าง ว่าที่ร้อยตรีศพล สุดสุด ผู้ฟ้องคดี กับ อธิบดีกรมบังคับคดี ที่ 1 คณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งกรม  
บังคับคดีที่ 178/2540 ที่ 2 คณะอนุกรรมการกรมสามัญประจำกรมบังคับคดี ที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดี

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเพราะมีมลทินมัวหมองและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการประชุมลงมติโดยเสียงข้างมากใหม่ในประเด็นว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยที่ยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดร้ายแรงหรือไม่ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนมีคำสั่งกรมบังคับคดีไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

**ศาลปกครองชั้นต้น** พิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

**ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า** การที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำสั่งไม่รับเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ลงโทษให้ไล่ออกจากราชการ และนายกรัฐมนตรีมีมติเด็ดขาดแล้วให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ตามมาตรา 20 (2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งนั้น เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2542 แล้วนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2544 จึงพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในขณะนั้นและเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีสามารถทำได้ ก็ไม่ใช่เหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลา ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พิพากษายืน

#### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 129/2544<sup>9</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการเรียกร้อยเงินโดยมิชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงมีคำสั่งลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ และขอสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญย้อนหลัง

**ศาลปกครองชั้นต้น** มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

**ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า** แม้มาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ที่ใช้บังคับอยู่ขณะนั้นจะกำหนดให้นำผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ไปฟ้องยังศาลปกครองได้ แต่เมื่อศาลปกครองยังไม่ได้จัดตั้งขึ้น กรณีจึงต้องเป็นไปตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ที่มีให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย

<sup>9</sup> คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีที่ศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ 2895/2544 คดีหมายเลขแดงที่ 691/2544 และผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคำร้องที่ 169/2544 ระหว่าง นายพีระวัฒน์ ผดุงธรรม ผู้ฟ้องคดี กับ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ กับพวกรวม 3 คน ผู้ถูกฟ้องคดี

จากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบก่อนจัดตั้งศาลปกครองได้โดยการยื่นฟ้องคดีศาลยุติธรรมภายในอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คดีนี้จึงขาดอายุความแล้ว จึงพิพากษายืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

(5) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอัยการ

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.265/2549<sup>10</sup>**

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนชั้นต้น ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนชั้นต้นเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยตามที่ถูกร้องเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วมีมติว่าให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับพวกรวม 13 คน ต่อศาลแพ่งขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เนื่องจากเป็นคำสั่งและเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในที่สุดศาลฎีกามีคำพิพากษาที่ 1745/2540 (ที่ประชุมใหญ่) ให้เพิกถอนคำสั่งและมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เพื่อขอรายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติราชการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อีก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจึงมีมติให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้สั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยมีผลย้อนหลัง ทำให้คำสั่งและมติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่มีมติให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่สั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 15 มิถุนายน 2536 เป็นต้นไป ตามมติของผู้ฟ้องคดีที่ 2 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งอัยการจังหวัดประจำกรมตั้งแต่วันที่ 15 มิถุนายน 2536 เป็นต้นไป

**ศาลปกครองชั้นต้น** พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับวันออกจากราชการที่ให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการย้อนหลังไปจนถึงวันที่ 15 มิถุนายน 2536 และให้เพิกถอนคำสั่ง ก.อ. ที่ 2/2542 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2542 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับวันออกจากราชการเช่นเดียวกัน โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีคำสั่งแก้ไขวันออกจากราชการของผู้ฟ้องคดีตามคำสั่ง ก.อ. ที่ 2/2542 ลงวันที่ 1

<sup>10</sup> คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีที่ศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ 431/2544 คดีหมายเลขแดงที่ 88/2547 และผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.108/2547 ระหว่าง นายจรัส คำสนธิ ผู้ฟ้องคดี กับ อัยการสูงสุดที่ 1 คณะกรรมการอัยการ ที่ 2 ประธานคณะกรรมการอัยการที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดี

กุมภาพันธ์ 2542 เป็นการปลดออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2542 อันเป็นวันออกคำสั่งเป็นต้นไป คำขออื่นให้ยก

ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดี เพราะผู้ฟ้องคดียังไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการอัยการ เนื่องจากยังไม่เสนอขอโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงนำผลการสอบสวนมาใช้พิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีไม่ได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้กระทำในนามของคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 การร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการร้องทุกข์เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งผลของคำวินิจฉัยจะมีลักษณะเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่สั่งการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อันมีผลเป็นการแก้ไขมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถือว่าเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แต่เนื่องจากในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นเรื่องร้องทุกข์นั้น ยังไม่มีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงไม่มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ศาลปกครองจึงไม่อาจรับเรื่องร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณาต่อไปได้ ตามมาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้อง

#### 4.1.2.2 คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ

การฟ้องคดีประเภทนี้เป็นการฟ้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษกรณีผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมประพฤติผิดจรรยาบรรณ หรือจริยธรรมแห่งวิชาชีพ คดีในลักษณะนี้เช่น

(1) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.224/2548<sup>11</sup>**

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาต ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติให้เพิกถอนใบอนุญาตการเป็นผู้สอบบัญชี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานสอบบัญชีในปริมาณที่เกินความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้ตามประกาศ ก.บช. ฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. 2505 รวมทั้งไม่ได้ปฏิบัติงานสอบบัญชีด้วยความเที่ยงธรรมและซื่อสัตย์สุจริต ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่เพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตของผู้ฟ้องคดี

**ศาลปกครองชั้นต้น** พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ลงโทษเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์

**ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า** การที่สำนักงาน ก.บช. ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมาพบและชี้แจง พร้อมทั้งให้ส่งกระดาษทำการหรือหลักฐานการปฏิบัติงานสอบบัญชี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มาชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่แล้ว และได้ส่งหลักฐานประกอบคำชี้แจงแล้วเช่นกัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบข้อกล่าวหาและข้อเท็จจริงรวมทั้งได้ให้โอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาแล้ว ส่วนการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีก็เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา 30 ประกอบกับมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาในการลงมติให้เพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตของผู้ฟ้องคดี ที่คณะอนุกรรมการมรรยาทผู้สอบบัญชีรับอนุญาตได้มีหนังสือเวียนขอมติเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีอนุญาตของผู้ฟ้องคดีแทนการประชุมเพื่อพิจารณาลงมติดีกครั้ง จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 9 ประกอบกับมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. 2505 ดังนั้น เมื่อกระบวนการพิจารณาของคณะอนุกรรมการมรรยาทผู้สอบบัญชีรับอนุญาตซึ่งเป็นสาระสำคัญไม่ชอบด้วยกฎหมาย มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่เห็นชอบด้วยข้อเสนอของคณะอนุกรรมการมรรยาทผู้สอบบัญชีรับอนุญาตจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายืน

<sup>11</sup> คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีที่ศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ 2484/2544 คดีหมายเลขแดงที่ 1422/3547 และผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขดำที่ อ. 601/2547 ระหว่าง นายกศม ยุงทอง ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการสภาวิชาชีพบัญชี (คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี เดิม) ผู้ถูกฟ้องคดี



(2) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแพทยสภา  
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 831/2549<sup>12</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นายประพันธ์ ทรัพย์สนอง นายแพทย์ประจำโรงพยาบาลสมุทรปราการ ได้ผ่าตัดผู้ฟ้องคดีเพื่อทำคลอดแต่ทำโดยไม่ได้มาตรฐานตามหลักวิชาชีพเวชกรรม เป็นเหตุให้ทารกเสียชีวิต นอกจากนั้น ทางโรงพยาบาลยังได้มอบศพดังกล่าวให้มูลนิธิการกุศลสมุทรปราการไปเผาทำลายโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนให้ผู้ถูกฟ้องคดีลงโทษนายประพันธ์ ผู้ถูกฟ้องคดีโดยความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษแห่งแพทยสภา ได้พิจารณาแล้วเห็นว่านายประพันธ์ไม่มีความผิด จึงมีคำสั่งแพทยสภายกข้อกล่าวหานายประพันธ์ และมีคำสั่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2548 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแพทยสภาที่ 56/2548 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2548 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งลงโทษพักใช้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมของนายประพันธ์เป็นเวลาสองปี

**ศาลปกครองชั้นต้น** มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุด

**ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า** การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ และเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองในการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่งในกรณีที่คณะกรรมการแพทยสภาได้มีมติวินิจฉัยชี้ขาดยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพแพทย์ได้ตามมาตรา 39 วรรคสี่ ประกอบมาตรา 25 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ที่กำหนดให้มติของที่ประชุมของคณะกรรมการแพทยสภาในเรื่องวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษก่อนจึงจะดำเนินการตามมตินั้นได้ ซึ่งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีได้ผ่านความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษแล้ว คำสั่งดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวหาหรือกล่าวโทษนายประพันธ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี โดยสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเพราะประพฤติดิจจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมของนายประพันธ์ดังกล่าว

<sup>12</sup> คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีที่ศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ 1503/2549 คดีหมายเลขแดงที่ 1275/2549 และผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคำร้องที่ 721/2549 ระหว่าง นางไพเราะ พิษพันธ์ ผู้ฟ้องคดี กับ แพทยสภา ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และเนื่องจากคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งของคณะกรรมการจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 ประกอบกับมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา \*

(3) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสมานนายความ

**คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 435/2549<sup>13</sup>**

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพทนายความ มีผู้ยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ว่า ประพฤติผิดมรรยาททนายความ ซึ่งคณะกรรมการมรรยาททนายความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดมรรยาททนายความตามข้อบังคับสมานนายความ ว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. 2529 ข้อ 12 (2) และข้อ 15 แต่เป็นเรื่องที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายและมีเหตุควรลดโทษ จึงมีคำสั่งงดโทษ โดยว่ากล่าวตักเตือนตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 52 วรรคท้าย แต่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาแล้วมีมติแก้คำสั่งชี้ขาดของคณะกรรมการมรรยาททนายความเป็นการลงโทษผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 52 (2) ห้ามผู้ฟ้องคดีทำการเป็นทนายความมีกำหนดหนึ่งปีหกเดือน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้ววินิจฉัยยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคดีมรรยาททนายความ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหน้าที่บริหารกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาและออกคำสั่งยืน แก้ หรือกลับคำสั่ง

\* ขณะนี้คดีดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น

<sup>13</sup> คดีหมายเลขดำที่ 2370/2545 ระหว่างนายรังสรรค์ ทิพย์โยธิน ผู้ฟ้องคดี กับ คณะกรรมการสมานนายความ ที่ 1 สภานายกพิเศษแห่งสมานนายความ ที่ 2 สมานนายความ ที่ 3

ของคณะกรรมการมรยาททนายความ โดยสั่งลงโทษหรือดำเนินการกับทนายความที่ถูกกล่าวหาว่าประพฤติผิดมรยาททนายความได้ตามที่เห็นสมควร ตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 คำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ของทนายความที่ถูกลงโทษในคดีมรยาททนายความ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถือเป็นที่สุด ตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม แม้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะถือเป็นที่สุด แต่ก็เป็นที่สุดในการพิจารณาของฝ่ายปกครองเท่านั้น เมื่อคำสั่งลงโทษและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ตามมาตรา 9 ประกอบกับมาตรา 42 และมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

#### 4.1.2.3 คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ

การฟ้องคดีประเภทนี้เป็นการฟ้องโต้แย้งมติของคณะกรรมการที่ได้วินิจฉัยตามกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการประเภทนั้น ๆ ที่ได้ให้อำนาจไว้ คดีในลักษณะนี้ เช่น

##### (1) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

#### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.150/2548<sup>14</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ขอข้อมูลข่าวสารในความครอบครองของกรมธนารักษ์ ต่อมากรมธนารักษ์ได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบว่า รายการลำดับที่สองไม่มีเอกสารตามคำขอ รายการลำดับที่สี่และลำดับที่ห้า ไม่มีเอกสารตามที่ขอ ผู้ฟ้องคดีไม่เชื่อว่าจะไม่มีเอกสารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือร้องเรียนจากผู้ฟ้องคดีแล้ว ปล่อยเวลาให้ล่วงเลยเกิน 30

<sup>14</sup> คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ 1043/2545 คดีหมายเลขแดงที่ 1835/2546 และผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.34/2547 ระหว่างนายธีรชัย กอวรกุล ผู้ฟ้องคดี กับ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ผู้ถูกฟ้องคดี

วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี คือเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2545 และผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาหรือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในอันที่จะทราบถึงข้อยุติเกี่ยวกับเอกสารในความครอบครองของกรมธนารักษ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

**ศาลปกครองชั้นต้น** พิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุด

**ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า** ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีเข้าดำเนินการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องได้ แต่หากข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนมีเพียงพอที่จะประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่จำเป็นต้องเข้าไปตรวจสอบข้อมูลข่าวสารอีก ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว เอกสารดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าน่าจะมีการจัดทำทะเบียนการเช่าตามผู้ฟ้องคดีร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีให้ตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาเอกสารดังกล่าวข้างต้นหรือไม่เพียงพอ แต่ได้แจ้งตอบถึงการไม่มีอยู่ของทะเบียนผู้เช่าที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนไว้ โดยไม่ให้เหตุผลหักล้างของการมีอยู่ของเอกสารข้างต้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการพิจารณาว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนเป็นการพิจารณาที่ผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้ใช้อำนาจตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อเข้าไปตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของกรมธนารักษ์ให้ได้รับความชัดแจ้งเสียก่อน ย่อมถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงสมควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีโดยใช้อำนาจตามมาตรา 33 ประกอบกับมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เข้าไปตรวจสอบโดยวิธีการใด ๆ ในข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของกรมธนารักษ์ให้ได้รับความชัดแจ้งครบถ้วนก่อนจะพิจารณา โดยระบุเหตุผลหักล้างถึงการมีอยู่ของเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีอ้างถึงทั้ง 3 ฉบับ ทั้งนี้ ให้มีการจัดทำผลการพิจารณาเป็นคำวินิจฉัยตาม**มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539** อันเนื่องด้วยผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจพิจารณาตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท พิพากษากลับ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และให้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน 60 วันนับแต่วันที่มิคำพิพากษา

(2) คดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร และการผังเมือง

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.248/2549<sup>15</sup>**

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของเล้าไก่ซึ่งตั้งอยู่ในเขตท้องที่ตำบลชมพู อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งให้รื้อถอนเล้าไก่ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง พร้อมทั้งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้เล้าไกดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเล้าไก่ของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงเล้าไก่ธรรมดาเท่านั้นไม่จำเป็นต้องขอแบบแปลนหรือขออนุญาต ก่อสร้างแต่อย่างใด จึงไม่ได้เข้าดำเนินการตามคำสั่ง และมีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้วินิจฉัยอุทธรณ์กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารและห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารดังกล่าวแล้ว โดยวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ให้เสนอคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งโดยไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

**ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) พิจารณาแล้วเห็นว่า** เมื่อพิจารณาตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง (2) มาตรา 51 และมาตรา 52 ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารประกอบกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จังหวัดลำปางตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นองค์กรในลักษณะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามนัยบทนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในเชิงตุลาการหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่อยู่ภายในฝ่ายปกครอง โดยมีวิธีพิจารณาข้อพิพาททางปกครองคล้ายศาลและนอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารนั้น จะต้องถือปฏิบัติตามหลักการในเรื่องความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่กรรมการนั้นวินิจฉัยชี้ขาด หลักการรับฟังความทุกฝ่าย หลักการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย หลักการวินิจฉัยให้ครบถ้วนทุกประเด็นที่ผู้อุทธรณ์กล่าวอ้าง หลักการวินิจฉัยไม่เกินคำขอในคำอุทธรณ์ หลักการรักษาความลับในการลง

<sup>15</sup> คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีที่ศาลปกครองเชียงใหม่ เป็นคดีหมายเลขดำที่ 182/2544 คดีหมายเลขแดงที่ 20/2545 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.352/2547 ระหว่าง นายชัยวัฒน์ ชัยสุวรรณ ผู้ฟ้องคดี กับ นายกเทศมนตรีชมพู ที่ 1 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จังหวัดลำปาง ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี

มติวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และหลักการลงลายมือชื่อกรรมการในคำวินิจฉัย โดยหลักการแล้วองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่ในเชิงตุลาการหรือองค์กรกึ่งตุลาการที่อยู่ภายในฝ่ายปกครองย่อมจะเป็นองค์กรที่ไม่อาจหยิบยกเอาข้อพิพาทที่อยู่ภายนอกองค์กรโดยไม่ได้มีการเสนอคำอุทธรณ์มาเป็นข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของตนขึ้นมาวินิจฉัยชี้ขาดเองได้ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ออกโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นการกระทำทางปกครองที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวไม่อาจริเริ่มกระทำได้เองโดยไม่มีผู้ใดยื่นคำอุทธรณ์ เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองในบางเรื่องบางกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่อาจริเริ่มทำขึ้นมาเองได้โดยไม่มีผู้ใดยื่นคำขอ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาแล้ว เทศบาลตำบลชมพูได้แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวไปยังผู้ฟ้องคดี ทั้ง ๆ ที่ไม่มีคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทและห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารพิพาท เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

อนึ่ง ในคดีข้างต้น ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด<sup>16</sup> ได้มีความเห็นในคำแถลงการณ์เกี่ยวกับประเด็นที่ศาลปกครองเชียงใหม่พิพากษาว่า เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้เหตุผลในสาระสำคัญว่า การใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นกรณีที่มีผู้อุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ อันทำให้คำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในประเด็นนี้ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า กรณีองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการรวมทั้งที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการย่อมต้องเคารพต่อหลักที่ว่า องค์กรนั้นไม่มีอำนาจที่จะยกเรื่องใด ๆ ขึ้นพิจารณาวินิจฉัยได้เองโดยไม่มีผู้เสนอเรื่อง และการยึดหลักเช่นนี้เป็นคนละส่วนกับการผ่อนคลายหรือยืดหยุ่นหลักตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

<sup>16</sup> คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์) ในคดีหมายเลขดำที่ อ.352/2547

อนึ่ง ในการยกคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีในคดีนี้มากล่าวไว้ เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่า คำแถลงการณ์กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่มีเหตุผลทางวิชาการที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ หลักการแก้ไขเยียวยาความเสียหายก่อนนำคดีมาสู่ศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง นั้น ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า ศาลอาจพิจารณาวางหลักการและกำหนดให้มีความยืดหยุ่นเพียงใดในแง่ของการพิจารณาของศาลได้ เพราะเป็นหลักที่มีวัตถุประสงค์ให้มีการใช้ระบบการแก้ไขเยียวยาในทางปกครองในระดับหนึ่งเสียก่อนแล้วจึงนำคดีมาสู่ศาล หลักการดังกล่าวจึงต้องเป็นหลักที่ศาลเห็นว่าจะมีประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกธรรมชาติของศาล แต่สำหรับหลักการห้ามมิให้องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการหรือกึ่งตุลาการหยิบยกเรื่องขึ้นวินิจฉัยได้เองโดยไม่มีผู้เสนอเรื่องนั้น เป็นหลักการสำคัญทางวิธีพิจารณาที่ไม่อาจยกเว้นหรือผ่อนคลายเป็นได้ ดังนั้น ในทางทฤษฎีข้อวินิจฉัยของศาลปกครองเชียงใหม่ที่วินิจฉัยว่าคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจจึงถูกต้องแล้ว

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินและการเกษตร

#### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.30/2546<sup>17</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่านาโดยไม่ได้ทำสัญญาเช่าเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่าที่ประชุมได้พิจารณารณผู้ให้เช่าที่นาบอกเลิกการเช่านาพิพาทกับผู้ฟ้องคดี และมีมติให้ผู้ฟ้องคดีทำนาต่อไปอีก 2 ปี จนถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงได้อุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาแล้วมีมติให้ยืนตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ถูกต้องจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเช่าที่นาพิพาทต่อไปอีก 6 ปี

ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อการบอกเลิกการเช่านาของผู้ให้เช่าไม่ได้ปฏิบัติตาม มาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยผู้ให้เช่าไม่ได้ส่งสำเนาการบอกเลิกการเช่านาในปี 2541 ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ส่งหนังสือบอกเลิกการเช่านาให้ผู้เช่านาทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยได้ว่าหนังสือบอกเลิกการเช่านาชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรืออยู่ในเงื่อนไขการบอกเลิกการเช่านาตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>17</sup> คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีที่ศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ 1960/2545 คดีหมายเลขแดงที่ 1457/2545 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.64/2545 ระหว่างนายแถม แสงมุด ผู้ฟ้องคดี กับ คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดปทุมธานี ที่ 1 คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลหน้าไม้ ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี

ฉบับดังกล่าวหรือไม่ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ยื่นตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายืน

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 15/2546<sup>18</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินตามแบบครอบครอง (ส.ค. 1) ที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาจากผู้อื่น ต่อมาเมื่อมีการขอรังวัดแบ่งโฉนดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดรูปที่ดินและออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้อื่นทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้คัดค้าน แต่สำนักงานที่ดินจังหวัดสุพรรณบุรีไม่รับคำคัดค้าน โดยอ้างว่าไม่ใช้การคัดค้านแนวเขตตามมาตรา 69 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 39790

ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้แม้ว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวเนื่องด้วยเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินระหว่างเอกชนกับเอกชน แต่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้องด้วยโดยเป็นผู้ทำการจัดรูปที่ดินและออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 อันเป็นกฎหมายมหาชน จึงเป็นการกระทำในทางปกครอง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านการรังวัดแบ่งแยกโฉนดเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2543 ซึ่งสำนักงานที่ดินไม่รับคำฟ้อง เพราะไม่ใช้การคัดค้านแนวเขตที่ดินตามมาตรา 69 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้ส่งเรื่องไปให้สำนักงานจัดรูปที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบพิจารณา ซึ่งสำนักงานจัดรูปที่ดินได้มีหนังสือลงวันที่ 13 กันยายน 2544 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนและตามแผนผังการจัดรูปที่ดินทุกประการ หากคู่กรณีทั้งสองไม่สามารถตกลงกันได้ต้องไปฟ้องร้องกันเอง จึงถือได้ว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2544 จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

<sup>18</sup> คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเป็นคดีที่ศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ 4341/2544 คดีหมายเลขแดงที่ 954/2545 และผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคำร้องที่ 335/2545 ระหว่าง นางอบศรี เขียว ผู้ฟ้องคดี กับ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุพรรณบุรี ผู้ถูกฟ้องคดี



กล่าวโดยสรุป จากตัวอย่างคดีที่มีการฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ยกมาข้างต้นนั้น สามารถสรุปเป็นแนวทางการพิจารณาคดีประเภทดังกล่าวของศาลปกครองได้ดังนี้

1. ในกรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการที่ได้รับโอนคดีมาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามมาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>19</sup> หากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่สามารถรับเรื่องพิพาทนี้ไว้พิจารณาได้ หรือเป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว ศาลปกครองจะไม่รับกรณีดังกล่าวไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่า เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่กฎหมายบัญญัติไม่ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับไว้พิจารณา ตามมาตรา 20 (2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เมื่อศาลปกครองได้รับโอนคดีดังกล่าว จึงไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาเช่นเดียวกัน<sup>20</sup> นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เมื่อโอนคดีมาเป็นคดีของศาลปกครอง ศาลก็จะไม่รับไว้พิจารณาเช่นเดียวกัน โดยศาลให้เหตุผลว่า ในขณะที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ยังไม่มีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อคดีโอนมาเป็นคดีของศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้<sup>21</sup>

เมื่อพิจารณาจากเหตุผลข้างต้นแล้วพบว่า ในกรณีที่รับโอนมาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีได้ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เมื่อคดีโอนมายังศาลปกครองศาลปกครองก็ไม่สามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้เช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นคดีที่ไม่ได้รับโอนมาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามกระบวนการต่อไป

2. สำหรับกรณีของคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพนั้น ศาลปกครองได้มีแนวทางในการวินิจฉัย ดังนี้

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 103 วรรคสาม เมื่อได้มีประกาศวันเปิดทำการศาลปกครองกลางแล้ว บรรดาเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณา หรือที่มีคำวินิจฉัยร้องทุกข์แล้วแต่ นายกรัฐมนตรียังมีคำสั่ง ให้โอนไปเป็นคดีของศาลปกครองกลาง และถ้าศาลปกครองกลางเห็นว่าเป็นคดีตามมาตรา 9 ก็ให้พิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไป

<sup>20</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 33/2547 ที่ อ.81/2548 ที่ อ.78/2547 และที่ อ.39/2547

<sup>21</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 265/2549

- คำสั่งแพทยสภาถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเนื่องจากเป็นคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 ประกอบกับ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>22</sup> ก่อนมาฟ้องศาลปกครอง<sup>23</sup>

- คำสั่งของคณะกรรมการสภานายความเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของสภานายกพิเศษแห่งสภานายกความถือเป็นที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม แม้คำวินิจฉัยของสภานายกพิเศษแห่งสภานายกความจะเป็นที่สุดก็ตามแต่ก็เป็นที่สุดในฝ่ายบริหารเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้<sup>24</sup>

จากแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครอง สามารถสรุปได้ว่า ศาลปกครองเห็นว่าคำวินิจฉัยของสภาวิชาชีพ และคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ ซึ่งในที่นี้ได้แก่คณะกรรมการแพทยสภา คณะกรรมการสภานายกความ และสภานายกพิเศษนั้น เป็น “คำสั่งทางปกครอง” และในกรณีถ้าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการแล้ว “ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่ง” ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง และคำวินิจฉัยดังกล่าวมี “ความเป็นที่สุด” แต่ก็เป็นที่สุดภายในฝ่ายบริหารเท่านั้น กล่าวคือ ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อองค์กรภายในฝ่ายบริหารได้อีก แต่สามารถนำเรื่องขึ้นสู่ศาลเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้

3. กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

มาตรา 48 คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>23</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 831/2549

<sup>24</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 435/2549

จากการที่ได้ตรวจดูคำพิพากษา คำสั่ง ตลอดจนคำแถลงการณ์ของศาลปกครอง ทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับกรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้แล้ว พบว่า กรณีที่ศาลวินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนถึงความ เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท นั้นมีเพียง คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ<sup>25</sup> ในกรณีการใช้อำนาจตามมาตรา 13 ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540<sup>26</sup> และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522<sup>27</sup> เท่านั้น ที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่ามีลักษณะเป็น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งในทั้งสองกรณีนั้น ศาลได้นำหลักในเรื่องลักษณะของการใช้อำนาจของคณะกรรมการเป็นหลักในการพิจารณา และศาลยังได้วางหลักในเรื่องวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ด้วย โดยวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองที่มีลักษณะคล้ายศาล นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น จะต้องถือปฏิบัติตามหลักการในเรื่องความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่กรรมการนั้นวินิจฉัยชี้ขาด หลักการรับฟังความทุกฝ่าย หลักการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย หลักการวินิจฉัยให้ครบถ้วนทุกประเด็นที่ผู้อุทธรณ์กล่าวอ้าง หลักการวินิจฉัยไม่เกินคำขอในคำอุทธรณ์ หลักการ รักษาความลับในการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และหลักการลงลายมือชื่อกรรมการในคำวินิจฉัย โดยหลักการแล้วองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่ในเชิงตุลาการหรือองค์กรกึ่งตุลาการที่อยู่ภายในฝ่ายปกครองย่อมจะเป็นองค์กรที่ไม่อาจหยิบยกเอาข้อพิพาทที่อยู่ภายนอกองค์กรโดยไม่ได้มีการเสนอคำอุทธรณ์มาเป็นข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของตนขึ้นมาวินิจฉัยชี้ขาดเองได้

#### 4.2 ผลกระทบที่เกิดจากความล่าช้าในการออกประกาศในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การจัดตั้งองค์กรระงับข้อพิพาทในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยให้คณะกรรมการทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในฝ่ายปกครอง มีเหตุผลเนื่องมาจากต้องการให้มี

<sup>25</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.150/2548

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 13 ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน

<sup>27</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 248/2549

องค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) ในการวินิจฉัยข้อพิพาท เพื่อความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยรวดเร็ว และประหยัด ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาได้ง่าย และในการพิจารณาข้อพิพาทจะมีวิธีพิจารณาที่เรียบง่ายไม่ยุ่งยากเหมือนวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาล

การจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้ เป็นการจัดองค์กรภายในฝ่ายปกครองให้ทำหน้าที่คล้ายกับศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ดังนั้น ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งมีลักษณะพิเศษเฉพาะนั้น จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง โดยในมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเรื่องดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองจะกำหนดให้คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถฟ้องตรงไปยังศาลปกครองสูงสุดได้เลยทันทีไม่ต้องผ่านศาลปกครองชั้นต้นก่อนก็ตาม แต่ก็มีได้หมายความว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททุกคณะจะสามารถฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดได้ทั้งหมด กฎหมายจึงได้กำหนดเงื่อนไขในการนำเรื่องดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด โดยกฎหมายกำหนดให้สามารถฟ้องคดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่อศาลปกครองสูงสุดได้ก็ต่อเมื่อมีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการของศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดให้สามารถฟ้องคดีดังกล่าวได้ ซึ่งการจำแนกความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ก็ยังเป็นที่ยกเถียงกันว่าความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว นั้น มีแค่นั้น เพียงไร ซึ่งในขณะนี้ก็ยังไม่มีการประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ทำให้เขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 (1) ไม่มีผลในทางปฏิบัติทำให้เกิดความล่าช้าและความซ้ำซ้อนในการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทนี้ เนื่องจากแม้จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะที่คล้ายกับการพิจารณาของศาลแล้ว แต่เมื่อมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง กระบวนการในการพิจารณาคดีต่าง ๆ ของศาลกลับต้องเริ่มต้นที่ศาลปกครองชั้นต้นเสมอ ทั้งที่จุดมุ่งหมายของมาตรา 11 (1) ของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ต้องการให้ข้อพิพาทที่ได้รับการพิจารณาวินิจฉัยโดยองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ที่มีการจัดองค์กรและมีวิธีพิจารณาคดีคล้ายกับศาลมาแล้วให้ขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด เพื่อความสะดวก รวดเร็ว ซึ่งผลกระทบดังกล่าวทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากการไม่ออกประกาศตามมาตรา 11 (1) ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และเขตอำนาจของ

ศาลปกครองในคดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

#### 4.2.1 ความล่าช้าในการพิจารณาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเนื่องจากยังไม่มีกรออกประกาศตามความในมาตรา 11 (1) ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น การกระทำของคณะกรรมการดังกล่าวจะถูกตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจอยู่ในขณะนั้น และโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลยุติธรรมนั้น ศาลยุติธรรมจะนำหลักการพิจารณาแบบคดีแพ่งสามัญมาใช้ โดยมีได้มีการกำหนดวิธีพิจารณาขึ้นมาใช้เป็นการเฉพาะเจาะจง ซึ่งศาลได้กำหนดแนวทางในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการดังกล่าวไว้เป็นหลักว่า ศาลยุติธรรมจะไม่ควบคุมตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในกรณีของคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ โดยถือว่าการตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนทางวินัยและการพิจารณาเพื่อดำเนินการทางวินัยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจดุลพินิจของทางราชการซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการข้าราชการได้มีคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปวินิจฉัยได้อีก<sup>28</sup> หรือในกรณีที่เป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ หรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายเฉพาะเรื่องอื่น ๆ หากกฎหมายได้บัญญัติให้ถึงที่สุดแล้ว ศาลมักจะเข้าไปตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวอย่างจำกัด<sup>29</sup> และศาลได้เคยใช้อำนาจในการตีความคำว่า “ถึงที่สุด” ให้หมายความว่า เป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าไม่สามารถนำมาฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมไม่ได้<sup>30</sup> ซึ่งศาลเคยวางแนวบรรทัดฐานเกี่ยวกับกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุดตามกฎหมายต่าง ๆ ไว้ว่า หากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ศาลก็มีอำนาจรับไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ดำเนินการตามกฎหมายหรือกระบวนการวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ให้ถูกต้องได้

ในส่วนของการการควบคุมตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็น

<sup>28</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1155/2526

<sup>29</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 43/2503

<sup>30</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 646-647/2510 (ประชุมใหญ่)

คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของประชาชนอันเกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ในปัญหาข้อกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แต่การใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ผูกติดไว้กับเงื่อนไขที่ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีอำนาจพิจารณาได้ก็ต่อเมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เท่านั้น ซึ่งที่ผ่านมาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เองก็ยังมีแนวทางในการรับหรือไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้โดยให้เหตุผลที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งจากปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็ได้มีความพยายามในการที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยได้มีการจัดทำข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อประกอบการสั่งการของนายกรัฐมนตรี และมีการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีรูปแบบและอำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในลักษณะของศาลปกครองดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 334 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้ดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ มีผลทำให้มีการยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 ทำให้การดำเนินการในเรื่องคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 (2) (ค) ได้ยุติลง และได้มีการนำหลักการดังกล่าวไปใช้โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 25421 แทน และกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดี

เมื่อหลักการดังกล่าวถูกนำมาบัญญัติในมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว แต่อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ก็ยังเป็นการใช้อำนาจที่มีเงื่อนไขอยู่เช่นเดียวกับเงื่อนไขที่เคยมีอยู่ในมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ต่อเมื่อมีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดเสียก่อน ซึ่งในขณะนี้เองก็ยังไม่มีการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวออกมาแต่อย่างใด

จากความล่าช้าในการออกประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทำให้เกิดปัญหาในการนำเรื่องพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

วินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครอง เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติให้คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถฟ้องตรงไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ทันทีก็เพื่อต้องการลดภาระและความซ้ำซ้อนจากกรณีที่มีการตรวจสอบมาแล้วในชั้นของคณะกรรมการ ลดระยะเวลาในการฟ้องคดีลง และเป็นการลดภาระของศาลปกครองสูงสุดในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นในปัญหาเกี่ยวกับดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จะต้องเป็นผู้วินิจฉัย ทั้งนี้เป็นไปตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ในเมื่อยังไม่มีการประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวออกมาทำให้คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททั้งหมดยังคงต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ทำให้บทบัญญัติในมาตรา 11 (1) นั้น ไม่มีการใช้ในทางปฏิบัติ

ในเรื่องของระยะเวลาในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีการโต้แย้งมายังศาลปกครองนั้น เมื่อพิจารณาจากคดีที่ได้ยกมาเป็นตัวอย่างในข้อ 4.1.3 นั้น จะพบว่าศาลปกครองใช้เวลานานในการพิจารณาคดีแต่ละเรื่อง ยิ่งถ้าเกิดคดีได้มีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดด้วยแล้วยิ่งจะทำให้ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณานานยิ่งขึ้นไปอีก จากคดีตัวอย่างจะพบว่าการดำเนินคดีของศาลปกครองในคดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น อย่างเร็วที่สุดใช้เวลาประมาณ 1 ปี และอย่างช้าสุดใช้เวลาประมาณ 5 ปี<sup>31</sup> และเมื่อศาลมีคำวินิจฉัยแล้วผลของคำวินิจฉัยนั้น อาจไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วถึงที่ ซึ่งปัญหาเรื่องระยะเวลาการดำเนินคดีของศาลอาจแก้ไขได้โดยการออกประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้คดีพิพาทตามมาตรา 11 (1) สามารถฟ้องตรงมายังศาลปกครองสูงสุดได้ทันที

#### **4.2.2 เรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองในคดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง**

เมื่อพิจารณาจากประเภทคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ในส่วนของคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด คดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

<sup>31</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.81/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อปี พ.ศ. 2543 ต่อมาได้มีการโอนคดีมาศาลปกครองกลางเมื่อปี พ.ศ. 2544 และได้โอนไปเป็นคดีศาลปกครองนครศรีธรรมราชเมื่อปี พ.ศ. 2546 ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน เมื่อปี พ.ศ. 2548

ขั้นต้น คดีทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวคงไม่มีปัญหาในเรื่องเขตอำนาจศาล เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้วว่าเป็นอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด แต่ในส่วนของคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ยังคงมีปัญหาในเรื่องเขตอำนาจของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี แม้ว่าตามมาตรา 11 (1) จะกำหนดให้คดีประเภทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดก็ตาม แต่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดก็ต่อเมื่อมีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดเสียก่อน ซึ่งตามที่กล่าวไว้ในข้อ 4.2.1 แล้วว่าในปัจจุบันยังไม่มีการประชุมเพื่อออกประกาศในเรื่องดังกล่าว ซึ่งจากความล่าช้าในการออกประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนี้เองส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งสามารถจำแนกปัญหาในเรื่องเขตอำนาจศาลออกเป็น 2 ประการด้วยกัน ได้แก่

- (1) เขตอำนาจของศาลปกครองในการรับคดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท
- (2) อำนาจในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

#### **(1) เขตอำนาจของศาลปกครองในการรับคดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท**

เมื่อคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องฟ้องโต้แย้งต่อศาลปกครองอันเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการรับพิจารณาพิพากษาแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมา คือ ในระหว่างศาลปกครองด้วยกันเอง ซึ่งขณะนี้มียุสองชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ศาลใดจะมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทดังกล่าว ในเรื่องนี้ ตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะสามารถฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดได้ทันทีก็ต่อเมื่อมีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดให้ฟ้องคดีดังกล่าวได้เสียก่อน แต่ในปัจจุบันนี้ยังคงไม่มีประกาศเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวออกมาแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยส่วนใหญ่มิได้มีเพียงแต่การกระทำในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแต่เพียงอย่างเดียว ยังคงมีอำนาจหน้าที่ประการอื่นอีกด้วย ซึ่งในบางกรณีอาจถือได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น



ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองเท่านั้น ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีหน้าที่แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครอง และ (2) เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของบุคคล ซึ่งกรณีที่ ก.พ. ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็น “คณะกรรมการทางปกครอง” ได้แก่ กรณีที่ ก.พ. วางนโยบายในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารบุคคลของข้าราชการพลเรือน เสนอแนะ ให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เช่น ในเรื่องของการจัดระบบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535<sup>32</sup> และกรณีที่ ก.พ. ทำหน้าที่ในฐานะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัย

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 8 ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน และการจัดระบบราชการพลเรือน

(2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

(3) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน การจัดและการพัฒนาส่วนราชการและวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

(4) พิจารณากำหนดนโยบายเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในราชการพลเรือน

(5) ออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(6) ตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.พ. ตามข้อนี้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

(7) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือบุคคลใด ๆ หรือให้ผู้แทนหน่วยราชการรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วนบริษัท ข้าราชการหรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวง ทบวง กรม รายงานเกี่ยวกับการสอบการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ ตลอดจนการรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งและของส่วนราชการ การเปลี่ยนแปลงการใช้ตำแหน่งทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือน และการปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ไปยัง ก.พ.

(8) รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่ากระทรวง ทบวง กรม ไม่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสมเพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป

(9) รายงานคณะรัฐมนตรีในกรณีที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมากหรือการจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการยังไม่เหมาะสมเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม

ข้อพิพาท” นั้น จะเป็นกรณีที่ ก.พ. ทำหน้าที่เป็นองค์พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง<sup>33</sup> ซึ่งในกรณีที่ ก.พ. ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นคณะกรรมการทางปกครองทั่วไป การกระทำต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือการออกคำสั่งที่ไม่ใช่เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาท เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการ เป็นต้น กรณีเหล่านี้ถือว่าทำการกระทำดังกล่าวเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” (acte administratif) แต่ถ้าเป็นกรณีที่ ก.พ. ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท กล่าวคือ ใช้อำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวถือว่าเป็น “นิติกรรมทางตุลาการ” (acte juridictionnel) ดังนั้น ใน

(10) กำหนดนโยบายและออกระเบียบเกี่ยวกับทุนของรัฐบาลเพื่อสนองความต้องการกำลังคนของกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน และทุนเล่าเรียนหลวง ตลอดจนการจัดสรรผู้รับทุนของรัฐบาลที่สำเร็จการศึกษาแล้วเข้ารับราชการในส่วนราชการต่าง ๆ

(11) ออกข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อควบคุมดูแลข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่ศึกษาหรือฝึกอบรมในต่างประเทศ และเพื่อดูแลจัดการการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ รวมทั้งเพื่อควบคุมการศึกษา ความประพฤติ และการใช้จ่าย ตลอดจนการเก็บเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการการศึกษา การกำหนดวินัย และการลงโทษสำหรับนักเรียนดังกล่าว ทั้งนี้ ให้ถือว่าเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการการศึกษาเป็นเงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(12) พิจารณารับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิอย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน และกำหนดเงินเดือนที่ควรได้รับและระดับตำแหน่งที่ควรแต่งตั้ง

(13) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(14) พิจารณาการแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวันเดือนปีเกิดและการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน

(15) ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 126 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิมให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ หรือให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือให้ดำเนินการประการใดให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี และเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่งเป็นประการใดแล้วจะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้

ในกรณีที่สั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการให้นำมาตรา 107 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การแบ่งแยกเขตอำนาจของศาลปกครองในการรับคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรต้องพิจารณาจากตัววัตถุแห่งคดี ซึ่งในที่นี้คือ “นิติกรรม” ที่เป็นฐานแห่งการฟ้องคดีนั่นเอง ถ้าเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” แล้ว การฟ้องโต้แย้งจะอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าเป็น “นิติกรรมทางตุลาการ” แล้ว การโต้แย้งนิติกรรมดังกล่าวนั้น จะทำโดยอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งระบบการให้ฎีกา (recours en cassation) นั้น ในกรณีศาลปกครองศาลจะตรวจสอบได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งที่จริงแล้วศาลปกครองควรตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาท ยกเว้นเป็นกรณีที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าศาลฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด ซึ่งเรื่องนี้ในประเทศฝรั่งเศสนั้น สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) จะมีอำนาจพิจารณาตีประเภทนี้ โดยสภาแห่งรัฐจะพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งการอุทธรณ์เช่นว่านี้คล้ายคลึงกับการฎีกาต่อศาลฎีกา กล่าวคือ จะต้องเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยที่มีวิธีพิจารณาและเป็นคำวินิจฉัยที่เป็นที่สุดโดยองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งอื่นได้วินิจฉัยคดีนั้นมาก่อนแล้ว ยิ่งไปกว่านั้น สภาแห่งรัฐก็ได้ยอมรับและถือปฏิบัติมาโดยตลอดว่า การอุทธรณ์ดังกล่าวต่อสภาแห่งรัฐอาจกระทำได้เสมอถึงแม้ไม่มีตัวบทกฎหมายกำหนดไว้ว่าให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวได้ก็ตาม และแม้แต่กรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าคำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งทางปกครองใด “เป็นที่สุด” หรือ “ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้แล้ว” สภาแห่งรัฐก็ยังถือว่าการที่กฎหมายเพียงแต่ใช้ถ้อยคำดังกล่าวนั้นมีได้หมายความว่ากฎหมายมีจุดมุ่งหมายที่จะห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายต่อสภาแห่งรัฐ<sup>34</sup>

## (2) อำนาจในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

อำนาจในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น มีปัญหาที่น่าสนใจอยู่ตรงที่ว่า ศาลปกครองมีอำนาจเข้าไปควบคุมคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้เพียงใด กล่าวคือ ศาลปกครองจะสามารถพิจารณาได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย หรือจะสามารถพิจารณาได้เฉพาะแต่ปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

ในเรื่องนี้เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว ในกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย หรือให้มีอำนาจตรวจสอบได้ทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้เองได้มีการยกขึ้นอภิปรายกันในที่ประชุมร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง โดยการประชุมในชั้นคณะกรรมการร่างกฎหมาย ในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น ศ.ดร. โภคิน พลกุล ได้กล่าวถึงประเด็นนี้โดยสรุปได้ว่า

<sup>34</sup> สรุปความจาก ชาญชัย แสงศักดิ์, “เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522; 654.

“โดยหลักแล้วศาลชั้นต้นจะฟังข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เราจะให้ข้อเท็จจริงยุติในศาลชั้นต้น ถ้าปล่อยให้ศาลสูงสอบข้อเท็จจริงกันใหม่คงพิจารณากันไม่เสร็จ เพราะเรื่องข้อเท็จจริงนั้นไม่มีวันรู้จบ ส่วนใหญ่แล้วศาลในชั้นสูงขึ้นไปก็จะพิจารณาในเชิงของข้อกฎหมายเป็นหลัก ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระบบของฝรั่งเศส ในฝรั่งเศสมีศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นที่หมายถึงศาลปกครองชั้นต้นทั่ว ๆ ไปทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองชั้นต้นกลาง หรือศาลปกครองชั้นต้นในภูมิภาค ขณะเดียวกันก็มีที่เขาเรียกกันว่าหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งในร่างกฎหมายจัดตั้งมีเขียนไว้ในมาตรา 3 โดยเรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” คณะกรรมการพวกนี้ บางครั้งทำหน้าที่ 2 หน้าที่ หน้าที่หนึ่งเป็นเรื่องการบริหารราชการ แต่อีกหน้าที่หนึ่งเป็นการตัดสินวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งสำหรับฝรั่งเศสเองในที่สุดก็ถือว่า คณะกรรมการหลายคณะกรรมการที่ไม่ใช่ศาลปกครองชั้นต้นตามระบบศาลปกครอง การกระทำในบางกรณีไม่ใช่การกระทำทางปกครอง หรือการวินิจฉัยสั่งการในทางปกครอง แต่เป็นการกระทำทางศาล ซึ่งถือได้ว่าการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นได้เอาระบบแบบศาลเข้าไปวินิจฉัยข้อพิพาท ในประเทศไทย จะเห็นได้เช่น ก.พ. ในการพิจารณาลงโทษเรื่องวินัยของเจ้าหน้าที่ ถ้ากฎหมายและระบบวิธีพิจารณา มีการให้สิทธิผู้กล่าวหาในการโต้แย้ง และมีกระบวนการโต้แย้งที่เป็นระบบเหมือนเช่นศาลก็ถือว่าการกระทำเช่นนี้เหมือนการกระทำแบบศาลแล้ว เพราะฉะนั้นก็ถือว่าเป็นศาลปกครองชั้นต้นอย่างหนึ่ง แต่ไม่ใช่ศาลปกครองชั้นต้นอย่างที่เรียกกันในร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง มาตรา 6 แต่เป็นศาลปกครองชั้นต้นในความหมายของการตีความของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องไปฟ้องศาลปกครองชั้นต้นใหม่ เพราะกระบวนการพิจารณาเหมือนกัน ถ้าไปเริ่มยังศาลปกครองชั้นต้นใหม่ก็เท่ากับว่าเป็นการฟังข้อเท็จจริงซ้ำโดย 2 องค์กร เพียงแต่ว่าองค์กรหนึ่งเป็นองค์กรทางปกครอง และอีกองค์กรหนึ่งเป็นองค์กรศาล ถ้าจะมาพิจารณาเรื่องเดียวกันซ้ำ ๆ ก็ทำให้ยิ่งเสียเวลา และเราก็ไม่ควรเขียนกฎหมายจำกัดการพิจารณาของศาลเอาไว้ เพราะตอนนี้ยังไม่รู้ว่าเราจะสามารถพัฒนาในเรื่องดังกล่าวไปได้ถึงไหน ถ้าเพื่อไปเขียนจำกัดอำนาจของศาลเอาไว้ให้พิจารณาได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น แล้วปรากฏว่าข้อเท็จจริงในเรื่องพิพาทยังไม่มีการรับฟังกันมาเลย ก็อาจจะเกิดข้อผิดพลาดในการพิจารณาได้ ถ้าในกรณีที่ข้อเท็จจริงได้รับฟังมาโดยกระบวนการที่ชอบแบบศาลแล้ว ศาลที่สูงกว่าไม่ควรจะรับฟังข้อเท็จจริงซ้ำอีก เช่นนี้ควรจะว่ากันในเรื่องข้อกฎหมาย แต่ถ้าไม่มีการฟังข้อเท็จจริงโดยกระบวนการแบบศาลมาก่อน หรือเป็นกระบวนการฟังข้อเท็จจริงที่ไม่ชอบเช่นนี้ศาลที่สูงกว่ามีสิทธิรับฟังข้อเท็จจริงได้ใหม่ให้ถูกต้องตามกระบวนการ”

ในประเด็นเรื่องอำนาจของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น แม้ว่า มาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองจะรับเอาหลักการในเรื่องการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น” ตามที่

บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยในกฎหมายดังกล่าว ได้ให้อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการควบคุมคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเห็นว่า นั้น ซึ่งกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้บัญญัติไว้ชัดในมาตรา 7 (2) (ค) ว่าให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจพิจารณา “ปัญหาข้อกฎหมาย” เท่านั้น แต่เมื่อมาบัญญัติให้เป็นอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกลับมิได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะ “ปัญหาข้อกฎหมาย” ดังเช่นกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่อย่างใด ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจพิจารณาได้ทั้ง “ปัญหาข้อกฎหมาย” และ “ปัญหาข้อเท็จจริง” ซึ่งในเรื่องดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นสิทธิของคู่กรณีในการฟ้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ศาลจะเข้าไปจำกัดสิทธิของคู่กรณีในการฟ้องคดีไม่ได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดเพื่อจำกัดอำนาจของศาลในการรับคดีเอาไว้

แต่อย่างไรก็ตาม ในเรื่องดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าศาลปกครองอาจสร้างแนวปฏิบัติในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้น โดยควรจำกัดอำนาจในการพิจารณาของตนเองเพียงเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นนั้น เพื่อให้เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในฝ่ายปกครอง ซึ่งโดยสภาพแล้วอาจถือได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้นเลยทีเดียว เมื่อองค์กรเหล่านี้ประกอบด้วยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแล้ว ศาลควรเคารพต่อความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการในแต่ละเรื่องด้วย และในกรณีตามมาตรา 11 (1) ที่ให้คดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดได้ทันที ถ้าให้ศาลปกครองสูงสุดฟังข้อเท็จจริงใหม่ จะทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองแต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้ ศาลอาจเข้าไปตรวจสอบในปัญหาข้อเท็จจริงได้ ซึ่งในการพิจารณาข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ต้องเป็นไปอย่างจำกัด กล่าวคือ ศาลควรจำกัดอำนาจในการเข้าควบคุมตรวจสอบในด้านข้อเท็จจริงได้ในบางเรื่อง เช่น เป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทรับฟังข้อเท็จจริงมาไม่ถูกต้อง มีการวินิจฉัยโดยขาดพยานหลักฐาน เป็นต้น สำหรับการให้ศาลปกครองพิจารณาได้แต่เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น มีข้อดีและข้อเสียอยู่เช่นเดียวกัน โดยข้อดีของการพิจารณาแต่เฉพาะข้อกฎหมาย คือ จะเป็นการช่วยลดระยะเวลาในการดำเนินคดีในศาลให้สั้นลง เนื่องจากศาลไม่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงใหม่ และพิจารณาเฉพาะประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ซึ่งระยะเวลาในการดำเนินคดีที่สั้นลงจะทำให้ผลของคำพิพากษาสมาทเยี่ยวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่เดือดร้อนเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนข้อเสีย คือ ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทรับฟังข้อเท็จจริงมาโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ครบถ้วน อาจทำให้ศาลปกครอง

พิจารณาพิพากษาได้อย่างไม่ถูกต้อง และผู้ที่เดือดร้อนเสียหายอาจไม่ได้รับการเยียวยาที่ดีก็ได้  
อย่างไรก็ตาม อำนาจในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า  
จะมีขอบเขตเพียงใดนั้นคงต้องเป็นหน้าที่ของศาลปกครองในการพัฒนาหลักเกณฑ์ในเรื่อง  
ดังกล่าวเพื่อให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่สภาพสังคมและระบบกฎหมายต่อไป



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### แนวทางในการดำเนินการสำหรับศาลปกครองสูงสุดที่จะกำหนดให้คณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่าคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถแยกออกจากคณะกรรมการทางปกครองได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

1. คณะกรรมการข้าราชการ ได้แก่ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 คณะกรรมการอัยการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2522 คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 เป็นต้น

2. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ ได้แก่ คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลผู้ประกอบวิชาชีพ และวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทกรณีกับผู้ประกอบวิชาชีพประพฤติผิดจรรยาบรรณ หรือจริยธรรมแห่งวิชาชีพ เช่น คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพบัญชี ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 คณะกรรมการสภาวิศวกร ตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 เป็นต้น

3. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ ได้แก่ คณะกรรมการที่มีกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการเหล่านั้นมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หรือมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทรวมอยู่ด้วย เช่น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522<sup>1</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540<sup>2</sup> คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543<sup>3</sup> เป็นต้น

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

มาตรา 51 ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้

(2) มีหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

(3) สอบถามข้อเท็จจริงหรือกระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (3) กรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มอบหมายจะเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารอันเป็นมูลกรณีแห่งการอุทธรณ์ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกก็ได้

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

การนำคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น แม้ในกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีนี้ไว้เป็นการเฉพาะดังปรากฏในมาตรา 11 (1) โดยกำหนดให้คดีประเภทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันนี้คดีลักษณะดังกล่าวยังไม่สามารถฟ้องตรงไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 (1) ทั้งนี้ เนื่องจากยังไม่ได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุมาตราดังกล่าว กล่าวคือ ยังไม่มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดเกี่ยวกับเรื่องที่ว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทใด หรือคณะใดที่จะสามารถฟ้องตรงไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ทันที ทำให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ ขึ้นตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการของศาลปกครองให้ดียิ่งขึ้น ในบทนี้จึงจะศึกษาเพื่อหาหลักเกณฑ์ที่ควรนำมาพิจารณาว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคณะใดบ้างสมควรเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งนี้ผู้เขียนจะได้เสนอว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคณะใดบ้างสมควรที่จะถูกระบุไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ เพื่อเสนอเป็นแนวทางของศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินการสำหรับศาลปกครองในการกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

มาตรา 35 ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น ความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจและการคลังของประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมาย

### <sup>3</sup>พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

มาตรา 8 คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดิน
- (2) วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน
- (3) ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่คณะกรรมการเสนอตามมาตรา 14 (1)
- (4) กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรเพื่อให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินใช้ในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้
- (5) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินหรือผู้จัดสรรที่ดิน
- (6) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นระเบียบตาม (2) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้



อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยแยกหัวข้อเพื่อทำการศึกษาออกเป็น 5.1 หลักเกณฑ์ที่ควรใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดควรเป็นคณะกรรมการที่ควรกำหนดไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 11 (1) 5.2 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง 5.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ 5.4 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ศาลปกครองสูงสุดควรระบุไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

## 5.1 หลักเกณฑ์ที่ควรใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาว่าคณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การค้นหาลักษณะที่กำหนดเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าคณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ควรกำหนดไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น ก่อนอื่นต้องพิจารณาจากสาระสำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเสียก่อน ซึ่งในบทที่ 3 ได้มีการกล่าวถึงสาระสำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเอาไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่อความแน่นอนชัดเจนในการพิจารณา ผู้เขียนจึงขอเสนอหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณา ดังนี้

### 5.1.1 เกณฑ์ทางด้านองค์กร

เกณฑ์ทางด้านองค์กรที่ควรนำมาพิจารณาเพื่อนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ได้แก่

#### (1) ต้องเป็นการจัดองค์กรในรูปของคณะบุคคล

เนื่องจากองค์กรประเภทนี้มีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการ” ซึ่งคำว่า “คณะกรรมการ” ย่อมหมายความถึงคณะบุคคลที่รวมตัวกันขึ้นเป็นคณะกรรมการ และมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาท การนำเกณฑ์ข้อนี้มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา มีข้อดีตรงที่จะเป็นการช่วยแยกการกระทำที่เป็นการกระทำของบุคคลคนเดียวออกจากการกระทำของคณะบุคคล เนื่องจากในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ในบางกรณีก็เป็นการวินิจฉัยสั่งการโดยบุคคลเพียงคนเดียว ไม่ได้ทำในรูปของคณะกรรมการ เช่น การพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 25 กำหนดให้ผู้ที่ไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนกำหนดให้ สามารถอุทธรณ์เงินค่าทดแทนดังกล่าวต่อรัฐมนตรีได้ ซึ่งจากกรณีนี้ ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาท คือ รัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรเดี่ยว ส่วนคณะกรรมการกำหนดเงินค่า

ทดแทนเป็นเพียงคณะกรรมการทางปกครองที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ไม่ได้มีหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทแต่อย่างใด ซึ่งในเรื่องของการจัดองค์กร ในรูปแบบของคณะบุคคลนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งจะได้อธิบายถึงใน บทสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

(2) ต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

การที่ต้องกำหนดว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้ง ขึ้นตามกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการเหล่านั้น มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิ หน้าที่ของบุคคล จึงจำเป็นต้องได้รับอำนาจมาจากกฎหมาย และต้องเป็นกฎหมายในระดับ พระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้ มีเหตุผลเนื่องมาจาก การใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับ สิทธิและหน้าที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จำต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายมอบ อำนาจ ซึ่งหากให้สามารถจัดตั้งได้โดยกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารแล้ว อาจทำให้ เกิดความไม่แน่นอน เพราะอาจถูกยุบเลิก เปลี่ยนแปลง หรือมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาใหม่ เมื่อใดก็ได้

คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่ไม่ถือว่าเป็น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามหลักเกณฑ์ในข้อนี้ เช่น คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กทพ.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

(3) องค์ประกอบของกรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

นอกจากจะต้องพิจารณาลักษณะขององค์กรที่ควรเป็นคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว ยังควรต้องพิจารณาถึงตัวบุคคลที่จะประกอบกันเป็นคณะกรรมการนั้น ๆ อีกด้วย เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการ วินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น ผู้ที่จะมาเป็นกรรมการนั้น นอกจากต้องเป็นบุคคล ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเรื่องที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี ยังต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางอีก ด้วย

องค์ประกอบของคณะกรรมการควรประกอบด้วย คณะกรรมการทั้งที่เป็น ตัวแทนภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนภาคเอกชนในกรณีคำวินิจฉัยนั้น อาจมีผลกระทบต่อ เอกชน ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศไทยส่วนใหญ่ประกอบด้วย กรรมการโดย ตำแหน่งซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ โดยกรรมการเหล่านี้จะมาจากการแต่งตั้งตัวแทน จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ต้องวินิจฉัย

การใช้หลักเกณฑ์นี้ในการพิจารณาน่าจะเป็นผลดี เนื่องจากจะเป็นการสร้าง ความน่าเชื่อถือให้กับองค์กร และสร้างความไว้วางใจให้แก่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่าจะได้รับการพิจารณาจากองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญใน เรื่องนั้น ๆ อย่างแท้จริง

### 5.1.2 เกณฑ์ทางการใช้อำนาจของคณะกรรมการ

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศไทยส่วนใหญ่ยังไม่ได้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจหน้าที่ประการอื่นรวมอยู่ด้วย ในบางกรณีคณะกรรมการเหล่านี้อาจใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นคณะกรรมการทางปกครอง เช่น อำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการนั้น ๆ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อาจอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ ต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งการกระทำในลักษณะนี้ของฝ่ายปกครองเรียกว่า “นิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionnel)” ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 และเนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคณะหนึ่ง ๆ นั้น อาจไม่ได้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเพียงอย่างเดียว ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องนำหลักเกณฑ์ในข้อนี้มาใช้พิจารณากับคณะกรรมการเหล่านี้ด้วย เพื่อแยกการใช้อำนาจอื่นนอกจากการใช้อำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการ

นอกจากจะต้องมีการกระทำที่เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวยังต้องมีผลบังคับตามกฎหมายได้เอง กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยเป็นเช่นไรแล้ว คำวินิจฉัยนั้นต้องมีผลบังคับทางกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องเสนอให้องค์กรอื่นเป็นผู้พิจารณาเพื่อมีความเห็นหรือสั่งการ ทั้งนี้ เนื่องจากถ้าองค์กรอื่นสามารถวินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างอื่นได้แล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวก็จะเป็นเพียงแต่ความเห็นหรือข้อเสนอแนะเท่านั้น

### 5.1.3 เกณฑ์ทางด้านวิธีพิจารณา

เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ของบุคคล ซึ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาข้อพิพาทในกรณีดังกล่าว นั้น ควรวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้แน่นอนชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศไทยนั้น มีความหลากหลายในเรื่องวิธีพิจารณาและยังไม่มีข้อกำหนดวิธีพิจารณาให้เป็นมาตรฐานในแนวทางเดียวกันแต่อย่างใด แม้ว่าจะเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทประเภทเดียวกันก็ตาม ดังนั้น การนำหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีพิจารณามาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จึงยังไม่ควรปรับใช้อย่างเคร่งครัดนัก เนื่องจากถ้านำหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีพิจารณามาปรับใช้อย่างเคร่งครัดแล้วหากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคณะใดที่ไม่ได้กำหนดวิธีพิจารณาส่วนใดเอาไว้ หรือกำหนดไว้ไม่ครบถ้วน อาจเกิดกรณีที่ว่าคณะกรรมการนั้น ๆ

ไม่ใช่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แม้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลก็ตาม จึงควรใช้หลักเกณฑ์ทางด้านองค์กร และหลักเกณฑ์ทางด้านการใช้อำนาจของคณะกรรมการประกอบด้วย

ส่วนหลักในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ควรกำหนดไว้ควรกำหนดไว้เป็นหลักกว้าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลและคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้พัฒนาวิธีพิจารณาต่อไป ซึ่งอย่างน้อยควรกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้

#### (1) ใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวน

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทควรใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวน โดยให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นผู้มีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ ซึ่งในการพิจารณาข้อพิพาททางปกครองนั้นไม่ควรจะถูกจำกัดอยู่แค่ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอมาเท่านั้น สาเหตุที่ควรกำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวนนี้เนื่องมาจากฐานะระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนไม่เท่าเทียมกัน โดยฝ่ายปกครองจะอยู่ในฐานะที่เหนือกว่า และเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น พยานหลักฐาน เอกสาร ส่วนใหญ่มักอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง ถ้าให้คู่ความฝ่ายเอกชนเป็นผู้นำเอกสาร หลักฐานดังกล่าวมาเสนอต่อคณะกรรมการเองอาจทำให้ใช้เวลานาน หรือในบางกรณีหน่วยงานของรัฐอาจไม่ยอมมอบเอกสารหรือพยานหลักฐานที่อยู่ในครอบครองให้ ดังนั้น จึงต้องให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีอำนาจในการเรียกพยานหลักฐาน หรือเอกสารเพิ่มเติมจากที่คู่กรณีได้เสนอไว้ หรือแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้

#### (2) หลักการฟังความสองฝ่าย

หลักการฟังความสองฝ่ายหรือการให้สิทธิโต้แย้ง ถือเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการพิจารณาข้อพิพาททางปกครอง เพราะเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็ควรให้โอกาสคู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้โต้แย้งคัดค้าน ชี้แจงข้อเท็จจริง และอ้างพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตนเอง ดังนั้น เพื่อความยุติธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจึงควรกำหนดหลักวิธีพิจารณาในเรื่องนี้ไว้

#### (3) หลักความเป็นกลางและการคัดค้านกรรมการ

เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ที่เป็นกรรมการที่ใช้อำนาจดังกล่าวต้องมีความเป็นกลาง หรือไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิพาท เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่คู่กรณี และควรมีการกำหนดเรื่องการคัดค้านกรรมการเอาไว้ด้วย

#### (4) หลักการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย

การให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยเป็นหลักการที่ควรมีกำหนดไว้ในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททุกคณะ เพราะเมื่อเทียบกับศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการแล้ว ศาลยังต้องมีการให้เหตุผลประกอบในคำพิพากษา หรือคำสั่งด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเช่นกันในการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงควรมีการให้เหตุผลไว้ในคำวินิจฉัยด้วย ทั้งนี้ เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสในผลของการพิจารณา และเพื่อให้ผู้ที่ต้องถูกกระทบสิทธิสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้

(5) การลงลายมือชื่อของกรรมการในคำวินิจฉัย

เนื่องจากการใช้อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นเรื่องที่กระทบถึงสิทธิของบุคคล ดังนั้น จึงต้องมีการลงลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องนั้นทุกคน โดยหลักในเรื่องของการลงลายมือชื่อของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น เพื่อให้ผู้ที่ลงลายมือชื่อตระหนักว่าตนมีส่วนรับผิดชอบในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ผู้ที่พิจารณาจึงต้องพิจารณาโดยรอบคอบ และเหตุผลของการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอีกประการหนึ่งก็เพื่อแสดงให้เห็นว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นคำวินิจฉัยจริง มีผลบังคับใช้กับบุคคลในคำวินิจฉัยได้

(6) หลักความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ (res judicata)\*

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องมีความเป็นที่สุด ซึ่งความเป็นที่สุดนี้ หมายความว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องไม่สามารถถูกทบทวนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยบุคคล หรือองค์กรใด ๆ ในฝ่ายบริหารได้อีกดังเช่นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่สามารถถูกทบทวน แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงได้โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง หรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงขึ้นไป การขอให้ทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ต้องร้องขอต่อศาลให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

ซึ่งเรื่องนี้ ศ.ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ได้เคยมีความเห็นและยกตัวอย่างในกรณีนี้ว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความแตกต่างจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการประเภทอื่น เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเด็ดขาดถึงที่สุด เข้าลักษณะของคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2542 แต่คณะกรรมการประเภทอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการข้าราชการครู มีความแตกต่าง เนื่องจากการสั่งการทางบริหาร

\* คำว่า “res judicata” หรือ “res adjudicata” หมายถึง เรื่องพิพาทนี้ได้ตัดสินแล้วโดยศาลที่มีอำนาจ และจึงถึงที่สุดระหว่างคู่กรณีและห้ามฟ้องอีก (หนังสือรวมศัพท์และภาษิตกฎหมายลาติน-ไทย, พิชัยศักดิ์ ทรายางกูร)

เป็นการสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามมติของคณะกรรมการข้าราชการครู นายกรัฐมนตรีอาจ  
 ทักท้วงได้ รวมทั้งอาจมีข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยสั่งการได้<sup>4</sup>

## 5.2 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

เนื่องจากในมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติถึงกรณีของคดีปกครองที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง  
 ซึ่งได้แก่

1. การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
2. การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ  
 ของฝ่ายตุลาการ
3. คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลชำนาญพิเศษ ซึ่งได้แก่ ศาลเยาวชนและครอบครัว  
 ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย  
 หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

จากบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคสองนั้น ได้บัญญัติเรื่องยกเว้นอำนาจในการควบคุม  
 ตรวจสอบของศาลปกครองเอาไว้ แม้ว่าจะเป็นคดีปกครองและคณะกรรมการเหล่านั้นจะมี  
 ลักษณะเข้าข่ายเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็ตาม ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท  
 เหล่านี้ ได้แก่ คณะกรรมการเกี่ยวกับวินัยทหาร คณะกรรมการตุลาการในกรณีวินัยซึ่งขาด  
 เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นคดีข้อพิพาทที่อยู่ใน  
 อำนาจของศาลชำนาญพิเศษ เช่น ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร หรือศาลทรัพย์สินทางปัญญาและ  
 การค้าระหว่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการตามข้อนี้ ได้แก่

- คณะกรรมการที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน ได้แก่
  - คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.  
 2518
  - คณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2537
  - คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน  
 พ.ศ. 2537
  - คณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการ  
 ทำงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
  - คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ตามพระราชบัญญัติแรงงาน  
 รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

<sup>4</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, หลักกฎหมายปกครองจากข้อสังเกตของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์,  
 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), 2546 หน้า 110-111.

- คณะกรรมการที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลภาษีอากร ได้แก่
  - คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช

2469

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.

2527

- คณะกรรมการที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ได้แก่

- คณะกรรมการเครื่องหมายการค้า ตามพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า

พ.ศ. 2534

- คณะกรรมการลิขสิทธิ์ ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537
- คณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.

2542

- คณะกรรมการแบบผังภูมิ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม พ.ศ. 2543

รวม พ.ศ. 2543

- คณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ได้กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ได้ยกมาข้างต้นนี้ล้วนแต่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เพียงแต่กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้

อย่างไรก็ตาม ยังมีคณะกรรมการอื่นอีกที่ทำหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีใช้หน่วยงานทางปกครอง ซึ่งตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้นิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” เอาไว้ โดยหน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าวนี้คณะกรรมการที่จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้จะต้องเป็นหน่วยงานทาง

ปกครองตามความหมายของคำนิยามนี้เท่านั้น ดังนั้น องค์การที่ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง ได้แก่<sup>5</sup>

1. องค์การตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์การที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และใช้อำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ องค์การตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

1.1 องค์การตุลาการ ได้แก่ ศาลทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลทหาร และยังรวมถึงคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นองค์การที่ใช้อำนาจตุลาการเช่นศาลแต่ไม่ได้มีชื่อเรียกว่าศาลด้วย

1.2 องค์การตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ได้แก่ องค์การที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนี้

1.2.1 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเชิงส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยวิธีการตรวจสอบและคุ้มครองในเบื้องต้น และส่งเรื่องให้องค์กรอื่นที่มีอำนาจ หรือรายงานต่อรัฐสภา

1.2.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในการใช้อำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ใต้อำนาจขอเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และใต้อำนาจวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายว่ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นต้น

1.2.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ในการใช้อำนาจตรวจเงินแผ่นดิน

1.2.4 คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ในการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งหรือวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเป็นองค์กรที่อาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้ และสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคดีพิพาทเกี่ยวกับประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร ไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป<sup>6</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของ

<sup>5</sup> สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 147-149.

<sup>6</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2544 และคำสั่งศาลปกครองที่ 134/2544



คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น หากเป็นเรื่องที่ใช้อำนาจทางรัฐธรรมนูญจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ<sup>7</sup>

2. องค์การทางศาสนา เช่น มหาเถรสมาคม ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505<sup>8</sup> คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด หรือคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรอิสลาม พ.ศ. 2540<sup>9</sup>

4. คณะกรรมการขององค์กรเอกชนที่ไม่ได้จัดทำกิจกรรมทางปกครอง หรือใช้อำนาจทางปกครอง เช่น คณะกรรมการบริหารของบริษัทเอกชน หรือบริษัทมหาชน จำกัด คณะกรรมการบริหารสมาคม ฯลฯ เนื่องจากองค์กรเหล่านี้เป็นการรวมกลุ่ม หรือจัดตั้งขึ้นโดยภาคเอกชนเพื่อดำเนินงานของตนเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ไม่รวมองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจทางปกครองบางประการ เช่น สภาวิชาชีพในสาขาต่าง ๆ ที่มีอำนาจในการออกกฎ ขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการวิชาชีพ เพิกถอนการขึ้นทะเบียน ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางวิชาชีพ

### 5.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากการศึกษาในบทต่าง ๆ ที่ผ่านมาทำให้พบว่าคณะกรรมการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในระบบกฎหมายของไทยนั้น มี 3 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ และคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม กรณีของคณะกรรมการทั้ง 3 ประเภท ข้างต้นนั้น มีคณะกรรมการใดบ้างที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้เขียนจึงได้เสนอหลักเกณฑ์ในข้อ 5.1 ขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดคณะกรรมการในเรื่องดังกล่าว ซึ่งในหัวข้อนี้ผู้เขียนจึงได้เสนอหลักเกณฑ์ที่เสนอไว้แล้วข้างต้นมาพิจารณาความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการทั้ง 3 ประเภท ดังที่กล่าวมาแล้ว ว่าท้ายที่สุดแล้วจะมีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคณะใดบ้างที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้เสนอขึ้นมา และพร้อมกันนี้ ในหัวข้อ 5.4 ผู้เขียนจะได้เสนอรายชื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ควรกำหนดไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>7</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546

<sup>8</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1/2545 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 4/2545 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 861/2547

<sup>9</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 167/2546 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 803/2547

จากการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ และแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่ผ่านมา คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

### 5.3.1 คณะกรรมการข้าราชการ

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในกลุ่มนี้ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) และ คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา

เมื่อทราบแล้วว่าคณะกรรมการประเภทนี้ได้แก่คณะกรรมการใดบ้าง อันดับต่อไป เมื่อนำเอาหลักเกณฑ์ในหัวข้อ 5.1 มาใช้ประกอบในการพิจารณาเพื่อหาคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เข้าตามหลักเกณฑ์ข้างต้น เกณฑ์ในการพิจารณานั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 1. เกณฑ์ทางด้านองค์กร 2. เกณฑ์ทางด้านการใช้อำนาจขององค์กร และ 3. เกณฑ์ทางด้านวิธีพิจารณา ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะตอบคำถามที่ว่าทำไมคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นถึงได้เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

#### 1. เกณฑ์ทางด้านองค์กร

เกณฑ์ทางด้านองค์กรที่นำมาพิจารณาความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ได้แก่ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ต้องเป็นการจัดองค์กรในรูปของคณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใบบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร และกรรมการที่มาประกอบกันเป็นคณะกรรมการดังกล่าวนี้ต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องที่ทำกรวินิจฉัย

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเกณฑ์นี้แล้วพบว่าคณะกรรมการข้าราชการนั้น มีการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการโดยมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการเหล่านี้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)<sup>10</sup> คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.)<sup>11</sup> คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.)<sup>12</sup> คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)<sup>13</sup> คณะกรรมการบริหารงาน

<sup>10</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

<sup>11</sup> มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

<sup>12</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

บุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.)<sup>14</sup> คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)<sup>15</sup> คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>16</sup> คณะกรรมการพนักงานเทศบาล<sup>17</sup> คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล<sup>18</sup> คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)<sup>19</sup> คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา<sup>20</sup>

สำหรับองค์ประกอบของกรรมการที่มาเป็นคณะกรรมการข้าราชการนั้น จะประกอบด้วยคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งจะมาจากข้าราชการประจำจากหน่วยงานต่าง ๆ และคณะกรรมการที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งจะมาจากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการและการจัดส่วนราชการ ด้านการพัฒนางานองค์กร ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย<sup>21</sup> ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์สูง ทางด้านการศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย ด้านการบริหารจัดการภาครัฐ ด้านการบริหารองค์กร ด้านการศึกษาพิเศษ และด้านการบริหารธุรกิจ<sup>22</sup> เป็นต้น

ส่วนกรณีของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะกรรมการข้าราชการอื่น ๆ ที่ใช้ระบบเดียวกับ ก.พ. เช่น คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>23</sup> จะขาดลักษณะเรื่องความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เนื่องจากในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนนั้น กฎหมายให้สิทธิข้าราชการที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป<sup>24</sup> เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายแล้วจะพบว่า ก.พ. กลายเป็นเพียงแค่องค์กรที่มีหน้าที่ในการทำความเห็นเพื่อเสนอองค์กรที่มีอำนาจ

<sup>13</sup> มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

<sup>14</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

<sup>15</sup> มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2535

<sup>16</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>17</sup> มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>18</sup> มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>19</sup> มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับ

มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>20</sup> มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>21</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

<sup>22</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

<sup>23</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>24</sup> มาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

เหนือขึ้นไปซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยสั่งการ และนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีสามารถวินิจฉัยสั่งการแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการได้ การวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจึงขาดความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารนั่นเอง และการวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยสั่งการโดยนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นบุคคลเพียงคนเดียว มิใช่เป็นการสั่งการโดยคณะกรรมการซึ่งเป็นรูปแบบของคณะบุคคล ดังนั้น การวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจึงไม่เข้าตามหลักเกณฑ์ทางด้านองค์กร

## 2. เกณฑ์ทางด้านการใช้อำนาจของคณะกรรมการ

การที่ต้องนำเกณฑ์ทางด้านการใช้อำนาจของคณะกรรมการมาพิจารณาเพื่อใช้ในการพิจารณาความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น เพราะการใช้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 นั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ ได้แก่

1. อำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ
2. อำนาจในการควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตาม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ และ

3. อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษข้าราชการ

โดยลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการที่จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจในฐานะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ คือ อำนาจในประการที่ 3 เนื่องจาก การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการเกิดขึ้นเนื่องจากมีข้อพิพาทระหว่างผู้มีอำนาจสั่งลงโทษซึ่งเป็นฝ่ายปกครองฝ่ายหนึ่ง กับข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยอีกฝ่ายหนึ่ง

ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจข้าราชการประเภทต่าง ๆ แล้วพบว่า มีแต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเท่านั้น ที่คำวินิจฉัยมีผลบังคับได้เองตามกฎหมาย<sup>25</sup> ส่วนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการอื่นนอกจากนี้ โดยส่วนใหญ่จะเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมายได้เองต้องเสนอให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่อื่นสั่งการหรือวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่งก่อน ส่วนการสั่งการขององค์กรดังกล่าวข้างต้นนั้น สามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

1. เป็นกรณีที่มีการสั่งการขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีกฎหมายบังคับว่าต้องสั่งการตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทวินิจฉัยไว้เท่านั้น

2. เป็นกรณีที่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่อื่นจะสั่งการอย่างไรก็ได้

ในกรณีแรกนั้น จะเป็นลักษณะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) และคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น อันได้แก่

<sup>25</sup> ข้อ 23 แห่งกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547

คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล และคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่มีผลบังคับได้เองทางกฎหมาย ต้อง เสนอให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่อื่นสั่งการหรือวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่งก่อน กล่าวคือ เมื่อ ก.อ. มี คำวินิจฉัยอย่างไรแล้วให้ประธาน ก.อ. เป็นผู้สั่งการตามมติ ก.อ. ต่อไป ส่วนกรณีคำวินิจฉัยของ ก.ร. นั้น เมื่อ ก.ร. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์อย่างไรแล้วให้แจ้งประธานสภาเพื่อให้สั่งการตาม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว สำหรับกรณีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา นั้น เมื่อ ก.ค.ศ. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์อย่างไรแล้วให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งมีคำสั่งตาม คำวินิจฉัยนั้น เป็นต้น

ส่วนกรณีที่สองนั้น จะเป็นลักษณะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กล่าวคือ ในกรณีที่ ก.พ. พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เมื่อ ก.พ. พิจารณาแล้วมีมติในเรื่องอุทธรณ์อย่างไรแล้วต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่งเพื่อ วินิจฉัยสั่งการ ซึ่งในการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีนั้น นายกรัฐมนตรีสามารถวินิจฉัยสั่งการ ตามมติของ ก.พ. หรือสั่งการเป็นอย่างอื่นก็ได้ สำหรับกรณีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่ไม่มีผล บังคับทางกฎหมายได้เองนั้น ยังรวมไปถึงกรณีของข้าราชการประเภทอื่น ๆ ที่มีระบบการ พิจารณาอุทธรณ์เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ซึ่งข้าราชการประเภทนี้ เช่น ข้าราชการ กรุงเทพมหานคร (ก.ก.)

ลักษณะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการทั้งสองกรณีนั้น มี เพียงแต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการที่อยู่ในกลุ่มแรกเท่านั้นที่จะถือว่ามีลักษณะเป็น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ แม้ว่า คำวินิจฉัยจะไม่มีผลบังคับได้โดยตรง ทันทีที่ต้องให้องค์กรอื่นสั่งการก่อน แต่การสั่งการดังกล่าวนี้กฎหมายบังคับให้ต้องสั่งการตาม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการเท่านั้น ซึ่งในกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การสั่งการของ องค์กรอื่นนั้นเป็นเพียงรูปแบบของการใช้อำนาจเท่านั้น อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่แท้จริง ยังอยู่ที่คณะกรรมการนั้น ๆ เพราะองค์กรหรือเจ้าหน้าที่อื่นไม่มีอำนาจสั่งการหากไม่มีคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการ

ส่วนในกรณีที่สองนั้น แตกต่างจากกรณีแรกตรงที่ว่าองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ อื่นสามารถวินิจฉัยสั่งการอย่างไรก็ได้ จะสั่งตามคณะกรรมการหรือสั่งการแตกต่างจาก คณะกรรมการก็ได้ คณะกรรมการข้าราชการในกรณีนี้จึงเป็นเพียงคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็น คณะกรรมการที่ปรึกษาเท่านั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจึงเป็นเพียงความเห็นหรือข้อเสนอ เท่านั้นไม่ถือเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีของ ก.พ. การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรเดียวในทางกฎหมายเป็นผู้มี อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการจึงทำให้เป็นคำวินิจฉัยสั่งการที่ออกโดยองค์กรเดียวไม่ใช่คำวินิจฉัย ที่ออกโดยองค์กรกลุ่ม

### 3. เกณฑ์ทางด้านวิธีพิจารณา

คณะกรรมการข้าราชการที่ควรถูกระบุให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น อย่างน้อยควรต้องมีกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้เอาไว้

1. ต้องใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวนในการดำเนินกระบวนการพิจารณา
2. ต้องมีการให้สิทธิโต้แย้งข้อกล่าวหา และให้สิทธิในการแสดงพยานหลักฐานกันทั้งสองฝ่าย
3. ต้องมีหลักประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการ และให้สิทธิการคัดค้านกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัย
4. ต้องมีการระบุเหตุผลในคำวินิจฉัย
5. ต้องกำหนดให้กรรมการที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคนลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัย
6. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องมีความเป็นที่สุด

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการนั้น จะใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งในกรณีพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการนั้น คณะกรรมการต้องพิจารณาจากสำนวนการสืบสวนสอบสวนที่มีการพิจารณามาแล้ว และในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ายังมีข้อเท็จจริงไม่เพียงพอที่สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้เอง ซึ่งคณะกรรมการที่พิจารณามีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาได้<sup>26</sup>

ส่วนในกรณีของข้าราชการอัยการนั้น แม้กฎหมายจะไม่ได้ให้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของคณะกรรมการอัยการเอาไว้ แต่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของ

<sup>26</sup> ข้อ 15 ของข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. 2549

ข้อ 16 ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547

ข้อ 11 ของกฎ ก.ร. ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์การถูกลงโทษ

ข้อ 12 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์

ข้อ 15 ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2544

ข้อ 15 ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2544

ข้อ 15 ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2544

คณะกรรมการอัยการในเรื่องเกี่ยวกับวินัยก็ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาเช่นเดียวกัน<sup>27</sup> และในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการอัยการ กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ ให้มีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำและส่งเอกสาร พยานหลักฐานในเรื่องที่เกี่ยวกับการสอบสวน

สำหรับกรณีของข้าราชการประเภทอื่น ได้แก่ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตำรวจ นั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนเท่านั้น ที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาที่มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในเรื่องของการรับฟังความทั้งสองฝ่ายนั้น เนื่องจากการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามสำนวนการสืบสวนสอบสวนที่มีการพิจารณาสั่งการไว้แล้ว ดังนั้น เพื่อเป็นการให้ความยุติธรรมแก่คู่กรณีกฎหมายจึงเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์แถลงการณ์ด้วยวาจาประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ได้ ทั้งนี้ให้วิธีการเป็นไปตามกฎหมายกำหนด ซึ่งวิธีพิจารณาของคณะกรรมการก็จะมีกำหนดเรื่องดังกล่าวนี้เอาไว้ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น วิธีพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการทุกคณะจะกำหนดให้สิทธิผู้อุทธรณ์เอาไว้ด้วย เช่น สิทธิที่จะขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนหรือของผู้สอบสวน สิทธิในการขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำของบุคคล พยานหลักฐานอื่น หรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ส่วนเรื่องหลักประกันความเป็นกลางและการคัดค้านกรรมการนั้น กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของคณะกรรมการทุกประเภทกฎหมายจะกำหนดให้สิทธิในการนี้เอาไว้ ไม่ว่าจะเป็นในชั้นของคณะกรรมการสอบสวน หรือในชั้นของการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเหตุในการคัดค้านนั้นข้าราชการแต่ละประเภทจะกำหนดไว้แตกต่างกันเล็กน้อย โดยจะกำหนดสิทธิให้มากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไป โดยสาเหตุหลักในการคัดค้านกรรมการผู้พิจารณาจะมีดังต่อไปนี้ เป็นคู่กรณีเอง รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัย เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัย มีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้อุทธรณ์ เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีของข้าราชการอัยการ และข้าราชการฝ่ายรัฐสภานั้น กฎหมายกำหนดให้สิทธิในการคัดค้านกรรมการไว้เพียงแต่การคัดค้านกรรมการในชั้นสอบสวนเท่านั้น

ส่วนการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยนั้น ไม่พบว่ามีกฎหมายกำหนดให้ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำวินิจฉัย คงมีเพียงแต่กรณีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ คณะกรรมการข้าราชการ

<sup>27</sup> ข้อ 10 ของข้อกำหนด ก.อ. ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 ว่าด้วยการสอบสวนทางวินัย

ตำรวจ (ก.ตร.) ที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ในข้อ 23 โดยกำหนดให้หนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของ ก.ตร. ต้องประกอบด้วย เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ยังพบได้ในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) และวิธีพิจารณาของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) โดยในมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเอาไว้ และยังมีกำหนดไว้อีกครั้งใน ข้อ 20 ของข้อบังคับ ก.พ.อ. ด้วยว่าการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. 2549 โดยกำหนดให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ขอ ก.พ.อ. หรือในกรณีที่ ก.พ.อ. มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และในมาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ก็บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้อุทธรณ์ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้เช่นเดียวกัน

สำหรับเกณฑ์ทางด้านวิธีพิจารณาที่ต้องกำหนดให้กรรมการที่พิจารณาต้องลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยนั้น วิธีพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการส่วนใหญ่จะกำหนดให้ต้องมีการลงลายมือชื่อของกรรมการผู้ทำการพิจารณาเอาไว้เพียงแค่นั้นของคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้น ส่วนในกรณีการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการนั้น พบเพียงวิธีพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เท่านั้นที่ในข้อ 18 ของข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. 2549 กำหนดให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.อ. ต้องลงลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยเรื่องนั้น และถ้ากรรมการใดมีความเห็นแย้งให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมเข้าไว้ในคำวินิจฉัยได้

ส่วนเรื่องความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยนั้น มีเพียงข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และข้าราชการตำรวจเท่านั้น ที่มีกฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นที่สุด<sup>28</sup> อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการนอกจากที่กล่าวข้างต้นนั้นเป็นที่สุดก็ตาม แต่ก็สามารถพิจารณาจากลักษณะของการใช้อำนาจในการมีคำวินิจฉัยว่าสามารถเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยได้หรือไม่ เมื่อไม่

<sup>28</sup> ข้อ 13 ของกฎ ก.ร. ฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์การถูกลงโทษ

ข้อ 22 ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547



มีกระบวนการหรือขั้นตอนใดในฝ่ายบริหารที่สามารถเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยได้ ก็ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด

เมื่อนำคณะกรรมการข้าราชการที่มีอยู่ในปัจจุบันมาพิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้างต้นทั้งสามประการ พบว่าคณะกรรมการข้าราชการที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่

1. คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
2. คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ
3. คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
4. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
5. คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
6. คณะกรรมการพนักงานเทศบาล
7. คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล
8. คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา
9. คณะกรรมการอัยการ

ส่วนในกรณีของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและคณะกรรมการข้าราชการอื่น ๆ ที่ใช้ระบบการดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้แก่ ข้าราชการกรุงเทพมหานครนั้น คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ยังไม่เข้าข่ายที่ควรจะระบุเอาไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพราะคณะกรรมการดังกล่าวขาดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ในด้านองค์การ และทางด้านการใช้อำนาจเนื่องจากท้ายที่สุดแล้วนายกรัฐมนตรีมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างอื่นได้

### 5.3.2 คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในกลุ่มนี้ ได้แก่ คณะกรรมการสภาพนายความ คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี คณะกรรมการแพทยสภา คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ คณะกรรมการสภาการพยาบาล คณะกรรมการทันตแพทยสภา คณะกรรมการสภาเภสัชกรรม คณะกรรมการสภากายภาพบำบัด คณะกรรมการสภาเทคนิคการแพทย์ คณะกรรมการสภาวิศวกร คณะกรรมการสภาสถาปนิก และคณะกรรมการคุรุสภา

เมื่อทราบแล้วว่าคณะกรรมการประเภทนี้ได้แก่คณะกรรมการใดบ้างแล้ว ในอันดับต่อไปจึงต้องนำเอาหลักเกณฑ์ในหัวข้อ 5.1 มาใช้ประกอบในการพิจารณาความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เข้าตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ซึ่งเกณฑ์ในการพิจารณานั้น

สามารถแบ่งออกได้เป็น 1. เกณฑ์ทางด้านองค์กร 2. เกณฑ์ทางด้านการใช้อำนาจขององค์กร และ 3. เกณฑ์ทางด้านวิธีพิจารณา

### 1. เกณฑ์ทางด้านองค์กร

เกณฑ์ทางด้านองค์กรที่ต้องนำมาพิจารณา ในกรณีนี้ เป็นเช่นเดียวกับ คณะกรรมการในกลุ่มแรกซึ่งเมื่อพิจารณาจากเกณฑ์นี้แล้วพบว่าคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพส่วนใหญ่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อนี้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี<sup>29</sup> คณะกรรมการแพทยสภา<sup>30</sup> คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ<sup>31</sup> คณะกรรมการสภาการพยาบาล<sup>32</sup> คณะกรรมการทันตแพทยสภา<sup>33</sup> คณะกรรมการสภาเภสัชกรรม<sup>34</sup> คณะกรรมการสภากายภาพบำบัด<sup>35</sup> คณะกรรมการสภาเทคนิคการแพทย์<sup>36</sup> คณะกรรมการสัตวแพทยสภา<sup>37</sup> คณะกรรมการสภาวิศวกร<sup>38</sup> คณะกรรมการสภาสถาปนิก<sup>39</sup> และ คณะกรรมการครุสภา<sup>40</sup> ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะบุคคล กล่าวคือ มีการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการ ส่วนกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการเหล่านั้นก็เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

ในเรื่องของกรรมการที่มาประกอบกันเป็นคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพนั้น คณะกรรมการคณะต่าง ๆ จะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพควบคุมนั้น ๆ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในกลุ่มนี้จะประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้ง และกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกในองค์กรวิชาชีพนั้น ๆ เช่น

- คณะกรรมการสภากายภาพบำบัด ประกอบด้วย

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขและนายกสมาคมกายภาพบำบัดแห่งประเทศไทย

<sup>29</sup> มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547

<sup>30</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

<sup>31</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542

<sup>32</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528

<sup>33</sup> มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537

<sup>34</sup> มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2547

<sup>35</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. 2547

<sup>36</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. 2547

<sup>37</sup> มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545

<sup>38</sup> มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>39</sup> มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543

<sup>40</sup> มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

2. กรรมการซึ่งเป็นคณบดีคณะกายภาพบำบัด หรือคณบดีคณะที่เรียกชื่ออย่างอื่น หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ หรือหัวหน้าภาควิชา ที่ผลิตบัณฑิตกายภาพบำบัดในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ให้จัดตั้งขึ้นแห่งละหนึ่งคนเลือกกันเองให้เหลือห้าคน

3. กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขสามคน กระทรวงกลาโหมหนึ่งคน กรุงเทพมหานครหนึ่งคน และสมาคมโรงพยาบาลเอกชนหนึ่งคน

4. กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิก

- คณะกรรมการสภาสถาปนิก ประกอบด้วย

1. กรรมการซึ่งสมาชิกสามัญเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกสามัญ และมีได้ดำรงตำแหน่งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา จำนวนสิบคน

2. กรรมการซึ่งสมาชิกสามัญเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกสามัญ และดำรงตำแหน่งคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา จำนวนห้าคน

3. กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากสมาชิกสามัญโดยการเสนอชื่อของรัฐมนตรี จำนวนห้าคน

- คณะกรรมการทันตแพทยสภา ประกอบด้วย

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข นายกทันตแพทยสมาคมแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ คณบดีคณะทันตแพทยศาสตร์ ในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุญาตจากทบวงมหาวิทยาลัยให้จัดตั้งขึ้น

2. กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยเป็นผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุขสามคน จากกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน และจากกระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน และ

3. กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิก

## 2. เกณฑ์ทางด้านการใช้อำนาจของคณะกรรมการ

ในส่วนของเกณฑ์ทางด้านการใช้อำนาจของคณะกรรมการนั้น เป็นเครื่องมือที่ช่วยแยกการกระทำของคณะกรรมการที่ไม่ใช่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทออกไป เพราะเนื่องจากคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพนั้น ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่เพียงอย่างเดียวยังคงมีอำนาจหน้าที่ในด้านอื่นประกอบด้วย อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจของคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ก็ต่อเมื่อเป็นการใช้อำนาจไปในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเท่านั้น ในส่วนกรณีที่คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนหรือออกใบอนุญาต ตลอดจนการเพิกถอนใบอนุญาตเนื่องจากการขาดคุณสมบัตินั้น

ถือว่าเป็นการกระทำในฐานะคณะกรรมการทางปกครอง ทั้งนี้ เพราะในกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คณะกรรมการใช้อำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนหรือออกใบอนุญาตไม่ใช้การวินิจฉัยข้อพิพาท

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพแล้วจะพบว่ากฎหมายจัดตั้งได้ให้อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทแก่คณะกรรมการในกลุ่มนี้ไว้แล้ว กล่าวคือ เมื่อมีการกล่าวหาว่าผู้ประกอบการวิชาชีพควบคุมได้ประพฤติผิดจรรยาบรรณ หรือจริยธรรมแห่งวิชาชีพแล้ว คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาดำเนินการในเรื่องดังกล่าว โดยคณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณ หรืออนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเบื้องต้นในเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป ซึ่งโดยส่วนใหญ่กฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้<sup>41</sup>

- (1) ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ
- (2) ว่ากล่าวตักเตือน
- (3) ภาคทัณฑ์
- (4) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร
- (5) เพิกถอนใบอนุญาต

ในการวินิจฉัยชี้ขาดลงโทษในกรณีนี้ คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพทำหน้าที่เป็นเพียงองค์กรในการออกคำสั่งเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งคำสั่งลงโทษดังกล่าวถือว่าเป็น “คำสั่งทางปกครองชั้นต้น” เพียงแต่องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งเป็นองค์กรในรูปของ “คณะกรรมการ” ถึงแม้ว่า คำสั่งลงโทษนั้น จะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาท และมีลักษณะเป็น “นิติกรรมทางตุลาการ” และในกระบวนการพิจารณาเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพก็ได้มีการจัดองค์กรและมีวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีของคณะกรรมการข้าราชการจะพบว่ากระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งลงโทษของคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพนี้จะเทียบได้กับกรณีการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการสอบข้อเท็จจริงเท่านั้น และผู้ที่ออกคำสั่งในกรณีของคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพก็

<sup>41</sup> มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2547

มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. 2547

มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. 2547

มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537

มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528

เทียบได้กับผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษในกรณีของคณะกรรมการข้าราชการเท่านั้น จึงยังไม่อาจถือได้ว่าคำสั่งลงโทษนั้น เป็นคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่สมควรได้รับการตรวจสอบจากศาลปกครองตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ ซึ่งคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่เข้าลักษณะนี้ ได้แก่ คณะกรรมการแพทยสภา คณะกรรมการสภาการพยาบาล คณะกรรมการทันตแพทยสภา คณะกรรมการสภาเภสัชกรรม คณะกรรมการสภากายภาพบำบัด และคณะกรรมการสภาเทคนิคการแพทย์

สำหรับกรณีวิชาชีพวิศวกร วิชาชีพสถาปนิก วิชาชีพบัญชี วิชาชีพการประกอบโรคศิลปะ และวิชาชีพทางการศึกษานั้น คณะกรรมการจรรยาบรรณ คณะกรรมการวิชาชีพ หรือคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้เอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรที่วินิจฉัยชี้ขาดในเบื้องต้น และเมื่อผู้ที่ถูกลงโทษไม่พอใจคำวินิจฉัยดังกล่าวก็สามารถอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการสภาวิชาชีพ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการสภาวิศวกร<sup>42</sup> คณะกรรมการสภาสถาปนิก<sup>43</sup> คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี<sup>44</sup> หรือคณะกรรมการคุรุสภาได้<sup>45</sup> ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ทางด้านการใช้อำนาจของคณะกรรมการแล้ว กรณีของคณะกรรมการสภาวิศวกร คณะกรรมการสภาสถาปนิก และคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีจะมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณหรือคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเท่านั้น

ส่วนกรณีของคณะกรรมการสภานายความนั้น เมื่อคณะกรรมการสภานายความมีคำวินิจฉัยลงโทษทนายความผู้ที่ประพฤติผิดมรรยาททนายความแล้ว ทนายความผู้นั้นอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษ และสภานายกพิเศษมีอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งลงโทษ หรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสภานายความได้<sup>46</sup> ซึ่งทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสภานายความนั้นกลายเป็นคำวินิจฉัยที่ออกโดยองค์กรเดียว มิได้ทำโดยคณะกรรมการในรูปของคณะบุคคล ดังนั้น จึงทำให้คำวินิจฉัยดังกล่าวไม่เป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเนื่องจากอาจอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรเดียว

<sup>42</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>43</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543

<sup>44</sup> มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547

<sup>45</sup> มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

<sup>46</sup> มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

### 3. เกณฑ์ทางด้านวิธีพิจารณา

สำหรับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพนั้น ยังไม่มีแนวปฏิบัติที่แน่นอนชัดเจน บางคณะกรรมการบางคณะยังมีการกำหนดรายละเอียดของวิธีพิจารณาแยกต่างหากไว้เป็นการเฉพาะ และคณะกรรมการบางคณะก็ไม่มีกำหนดรายละเอียดไว้ คงใช้วิธีพิจารณาซึ่งเป็นเพียงหลักเกณฑ์เบื้องต้นตามที่กฎหมายควบคุมวิชาชีพนั้น ๆ กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม วิธีพิจารณาของคณะกรรมการประเภทนี้ควรต้องมีการกำหนดรายละเอียดของวิธีพิจารณาเอาไว้อย่างน้อยในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ต้องใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวนในการดำเนินกระบวนการพิจารณา
2. ต้องมีการให้สิทธิโต้แย้งข้อกล่าวหา และให้สิทธิในการแสดงพยานหลักฐานกันทั้งสองฝ่าย
3. ต้องมีหลักประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการ และให้สิทธิการคัดค้านกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัย
4. ต้องมีการระบุเหตุผลในคำวินิจฉัย
5. ต้องกำหนดให้กรรมการที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคนลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัย
6. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องมีความเป็นที่สุด

จากการศึกษาพบว่าวิธีพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพทุกคณะนั้น ใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวนในการพิจารณา โดยให้คณะกรรมการเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้เอง ซึ่งคณะกรรมการที่พิจารณามีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาได้ ยิ่งไปกว่านั้นคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพบางวิชาชีพ ได้แก่ วิชาชีพเวชกรรม วิชาชีพเทคนิคการแพทย์ วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ วิชาชีพการสัตวแพทย์ วิชาชีพทันตแพทย์ วิชาชีพวิศวกร วิชาชีพสถาปัตยกรรม วิชาชีพกายภาพบำบัด วิชาชีพการประกอบโรคศิลปะ วิชาชีพบัญชี และวิชาชีพทางการศึกษานั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการตามกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพนั้น ๆ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย<sup>47</sup>

<sup>47</sup> มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. 2547

มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528

มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545

มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537

มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543

มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547

มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

นอกจากนี้ ในการพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ ทุกคณะนั้น ยังมีการกำหนดถึงการให้สิทธิโต้แย้งข้อกล่าวหา และให้สิทธิในการแสดง พยานหลักฐานกันทั้งสองฝ่าย โดยในกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพจะกำหนดให้มีการ แจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาทราบ และกฎหมายยังให้สิทธิคู่กรณีอีกหลาย ประการ เช่น สิทธิที่ได้แจ้งการสรุปลงหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ สิทธิ ที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา สิทธิในการอ้างพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวโทษ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายระบุหลักการฟัง ความทั้งสองฝ่ายเอาไว้<sup>48</sup>

ในส่วนของหลักประกันความเป็นกลาง และการคัดค้านกรรมการนั้น จาก การศึกษาพบว่า มีแค่บางวิชาชีพเท่านั้น ซึ่งได้แก่ วิชาชีพเวชกรรม วิชาชีพการพยาบาลและการ ผดุงครรภ์ วิชาชีพวิศวกรรม วิชาชีพทนายความ และวิชาชีพเภสัชกรรม ที่มีกฎหมายระบุใน เรื่องหลักความเป็นกลางและการคัดค้านกรรมการ ส่วนวิชาชีพทันตกรรม วิชาชีพการสัตวแพทย์ วิชาชีพการประกอบโรคศิลปะ วิชาชีพกายภาพบำบัด วิชาชีพสถาปนิก วิชาชีพทางการศึกษา และวิชาชีพเทคนิคการแพทย์นั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการคัดค้านกรรมการเอาไว้ และใน กรณีของวิชาชีพบัญชีนั้น กฎหมายมิได้กำหนดเรื่องการคัดค้านกรรมการไว้ จะกำหนดเพียงแต่ ห้ามมิให้กรรมการจรรยาบรรณหรืออนุกรรมการจรรยาบรรณผู้ซึ่งมีส่วนได้เสียเป็นการส่วนตัว เข้าร่วมพิจารณาหรือลงคะแนนเสียงในเรื่องนั้น<sup>49</sup>

สำหรับการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยนั้น กฎหมายควบคุมการประกอบ วิชาชีพมีการกำหนดไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ในบางวิชาชีพกำหนดให้การวินิจฉัยชี้ขาดของ คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพต้องทำเป็นคำสั่งสภาวิชาชีพพร้อมด้วยเหตุผลในการ วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย โดยวิชาชีพที่มีการกำหนดในลักษณะนี้ ได้แก่ วิชาชีพการสัตวแพทย์ วิชาชีพเภสัชกรรม วิชาชีพทันตแพทย์ วิชาชีพเทคนิคการแพทย์ และ วิชาชีพกายภาพบำบัด

ส่วนวิชาชีพวิศวกร วิชาชีพสถาปนิก และวิชาชีพทางการศึกษานั้น กฎหมายกำหนดกรณีที่ต้องระบุเหตุผลของคำวินิจฉัยไว้เพียงแต่ในกรณีที่คณะกรรมการสภา วิศวกร คณะกรรมการสภาสถาปนิก และคณะกรรมการคุรุสภาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่มี

<sup>48</sup> มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528

มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545

มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2547

มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543

มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. 2547

มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542

มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

<sup>49</sup> มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547

ผู้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณ หรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเท่านั้น ส่วนในกรณีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณนั้น กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องระบุเหตุผลในคำวินิจฉัยแต่อย่างใด ซึ่งในกรณีจะตรงข้ามกับวิชาชีพการประกอบโรคศิลปะ เนื่องจากพระราชบัญญัติการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542 นั้น กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิชาชีพต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย โดยเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิงข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ แต่เมื่อมีกรอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิชาชีพต่อคณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะแล้ว กฎหมายก็มิได้กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวต้องให้เหตุผลในคำวินิจฉัยเช่นเดียวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิชาชีพแต่อย่างใด ส่วนในกรณีของวิชาชีพเวชกรรม วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ วิชาชีพทันตกรรม และวิชาชีพบัญชีนั้น กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องระบุเหตุผลในคำวินิจฉัยไว้

กรณีของการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการทุกคนที่ร่วมทำการวินิจฉัยนั้น ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพของวิชาชีพใดที่กำหนดแบบพิธีในลักษณะนี้เอาไว้เป็นการเฉพาะ มีแต่เพียงกำหนดให้อนุกรรมการสอบสวนแต่ละคนที่ทำการสอบสวนต้องลงลายมือชื่อในสำนวนการสอบสวนด้วย

แม้ว่าวิธีพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพนั้นจะไม่เป็นไปแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ วิธีพิจารณาของคณะกรรมการบางคนจะมีการกำหนดเรื่องหลักความเป็นกลางและการคัดค้านกรรมการเอาไว้ แต่กลับไม่พบหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการบางคน หรือในเรื่องของการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่ทำการวินิจฉัยชี้ขาดนั้นก็ไม่มีวิธีพิจารณาของคณะกรรมการคณะใดเลยที่กำหนดเรื่องดังกล่าวนี้ไว้ ดังนั้น ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการคณะใดควรเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ควรระบุไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น จึงต้องใช้หลักเกณฑ์ทั้งสามประการมาพิจารณาด้วยกัน

ส่วนเรื่องความเป็นที่สุจริตของคำวินิจฉัยนั้น มีเพียงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการคุรุสภาเท่านั้น ที่กฎหมายจัดตั้งไม่ได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุจริต ส่วนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพนอกเหนือจากนี้ จะมีการกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุจริต คณะกรรมการที่มีกฎหมายจัดตั้งกำหนดในเรื่องนี้ไว้ ได้แก่ คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพบัญชี<sup>50</sup> คณะกรรมการแพทยสภา<sup>51</sup> คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ<sup>52</sup> คณะกรรมการสภาการพยาบาล<sup>53</sup> คณะกรรมการทันตแพทยสภา<sup>54</sup> คณะกรรมการสภาการ

<sup>50</sup> มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547

<sup>51</sup> มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

<sup>52</sup> มาตรา 53 และมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542

<sup>53</sup> มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528



กายภาพบำบัด<sup>55</sup> คณะกรรมการสภาเทคนิคการแพทย์<sup>56</sup> คณะกรรมการสภาวิศวกร<sup>57</sup> และ คณะกรรมการสภาสถาปนิก<sup>58</sup>

เมื่อเรานำเอาหลักเกณฑ์ทั้งสามประการมาปรับเข้ากับคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่มีอยู่ในประเทศไทยแล้ว พบว่าคณะกรรมการที่ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามหลักเกณฑ์ในข้อ 5.1 คือ คณะกรรมการแพทยสภา คณะกรรมการสภาการพยาบาล คณะกรรมการทันตแพทยสภา คณะกรรมการสภาเภสัชกรรม คณะกรรมการสภาการกายภาพบำบัด และคณะกรรมการสภาเทคนิคการแพทย์ เนื่องจากคำสั่งลงโทษของคณะกรรมการเหล่านี้ถือว่าเป็นเพียงคำสั่งลงโทษเบื้องต้นหรือคำสั่งแรกเท่านั้น

คณะกรรมการสภานายความ เนื่องจากรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงยุติธรรมผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสภานายกพิเศษมีอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งลงโทษหรือมีคำสั่งอื่นที่แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสภานายความได้ และคำสั่งของสภานายกพิเศษให้เป็นที่สุด ทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวขาดคุณสมบัติในส่วนหลักเกณฑ์ทางด้านองค์กร และหลักเกณฑ์ทางด้านการใช้อำนาจของคณะกรรมการไป คงเหลือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่

1. คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี
2. คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ
3. คณะกรรมการสภาวิศวกร
4. คณะกรรมการสภาสถาปนิก
5. คณะกรรมการคຸຣຸສຸກ

### 5.3.3 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ สามารถแบ่งออกได้เป็น 8 ประเภท ได้แก่

#### 1 คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินและการเกษตร

- คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม พ.ศ. 2517

<sup>54</sup> มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537

<sup>55</sup> มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. 2547

<sup>56</sup> มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. 2547

<sup>57</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

<sup>58</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543

- คณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

- คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

- คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542

- คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

- คณะกรรมการการขุดดินและถมดิน ตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

## 2 คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

- คณะกรรมการการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

## 3 คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง

- คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

## 4 คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการคลัง การพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการค้าระหว่างประเทศ

- คณะกรรมการพิจารณาระงับการค้ำกำไรเกินควรจากราชการ ตามพระราชบัญญัติกำหนดวิธีการระงับการค้ำกำไรเกินควรจากราชการ พ.ศ. 2495

- คณะกรรมการมาตรฐานสินค้า ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2522

- คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

## 5 คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข

- คณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

- 6 คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกีฬาและการท่องเที่ยว
- คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535
  - คณะกรรมการกีฬามวย ตามพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542
- 7 คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน
- คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
  - คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- 8 คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประชาชน
- คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

แต่อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 5.2 ว่ามีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบางคณะที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองแต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลชำนาญพิเศษอื่น ๆ ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงไม่ขอวิเคราะห์กรณีของคณะกรรมการดังกล่าว และเมื่อทราบแล้วว่าคณะกรรมการประเภทนี้ได้แก่คณะกรรมการใดบ้าง ดังนั้น เพื่อจะศึกษาหาว่าคณะกรรมการคณะใดบ้างที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงจำเป็นต้องนำเอาหลักเกณฑ์ในหัวข้อ 5.1 มาใช้ประกอบในการพิจารณาคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ ข้างต้น ซึ่งเกณฑ์ในการพิจารณานั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 เกณฑ์ ได้แก่ 1. เกณฑ์ทางด้านองค์กร 2. เกณฑ์ทางด้านการใช้อำนาจขององค์กร และ 3. เกณฑ์ทางด้านวิธีพิจารณา

#### 1. เกณฑ์ทางด้านองค์กร

เกณฑ์ทางด้านองค์กรที่ต้องนำมาพิจารณาเพื่อใช้ในการค้นหาความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ในส่วนนี้ก็เช่นเดียวกับกรณีของคณะกรรมการทั้งสองกลุ่มข้างต้น ซึ่งเมื่อนำเกณฑ์ในข้อนี้มาพิจารณาความเป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ ทั้ง 8 ประเภทแล้ว พบว่าคณะกรรมการทั้งหมดมีการจัดองค์กรในรูปของคณะกรรมการโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และในการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการเหล่านี้ก็มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร

ในการจัดองค์กรของคณะกรรมการประเภทนี้ พบว่ามีการจัดโครงสร้างองค์กรในลักษณะสองชั้นรวมอยู่ด้วย กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการตามกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ผู้เสียหายอาจอุทธรณ์ต่อไปยังองค์กรในฝ่ายปกครองที่สูงกว่าได้ ซึ่งการจัดองค์กรในลักษณะนี้มักพบได้ในกรณีที่มีการกระจายอำนาจทางพื้นที่ โดยส่วนมากมักจะแยกเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด และคณะกรรมการกลาง กฎหมายที่มีการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการในลักษณะนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยกำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตจัดสรรที่ดินสามารถอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้<sup>59</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้ผู้ไม่พอใจจำนวนเงินค่าตอบแทนที่คณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้<sup>60</sup>

ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการประเภทนี้ โดยทั่วไปจะประกอบด้วยกรรมการจากตัวแทนภาครัฐที่มาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องที่ต้องพิจารณา เช่น คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน เลขาธิการเร่งรัดพัฒนาชนบทหรือผู้แทน อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทน อธิบดีกรมทางหลวงหรือผู้แทน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้แทนเป็นกรรมการ และผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ ทั้งนี้ โดยให้มีผู้มีความรู้และมีความชัดเจนในการขนส่งรวมอยู่ด้วย<sup>61</sup> และหากเรื่องที่จะพิจารณานั้น คำวินิจฉัยอาจมีผลกระทบต่อเอกชน คณะกรรมการคณะนั้นก็จะมียกประกอบของกรรมการในส่วนของภาคเอกชนด้วย เช่น คณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518<sup>62</sup> เป็นต้น

<sup>59</sup> มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

<sup>60</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

<sup>61</sup> มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มาตรา 50 ในท้องที่ที่ไต่รับกับพระราชบัญญัติให้ไต่รับกับผังเมืองเฉพาะ ให้มีคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนการเคหะแห่งชาติ ผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร หัวหน้ากองผังเมืองกรุงเทพมหานคร ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมืองไม่เกินสี่คน และผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองไม่เกินสี่คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ

(2) ในเขตจังหวัดอื่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด สรรพากรจังหวัด แพทย์ใหญ่จังหวัด อัยการจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิทางการ

## 2. เกณฑ์ทางด้านการใช้อำนาจขององค์กร

จากการศึกษาในบทก่อน ๆ ทำให้เราสามารถแยกอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ นี้ได้เป็น 3 ประการ ได้แก่

1. อำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ
2. อำนาจในการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องนั้น ๆ

## 3. อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท

โดยที่การใช้อำนาจในประการที่ 3 นี้เอง ที่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องใช้อำนาจในฐานะที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งในการใช้อำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทนี้ เนื่องจากคณะกรรมการประเภทนี้มีจำนวนมาก ซึ่งในบางกรณีองค์กรที่ใช้อำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทจะเป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องนั้น ๆ เช่น คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2545 คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คณะกรรมการมาตรฐานสินค้า ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2522 เป็นต้น ส่วนในบางกรณีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทกลับเป็นองค์กรในชั้นอุทธรณ์ เช่น คณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

## 3. เกณฑ์ทางด้านวิธีพิจารณา

สำหรับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องนั้น จะมีการกำหนดวิธีพิจารณาขึ้นใช้เป็นที่ของตนเองโดยรายละเอียดจะกำหนดเอาไว้ในกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องนั้น ๆ และส่วนใหญ่ก็จะกำหนดวิธีพิจารณาเอาไว้เพียงเป็นแนวทางกว้าง ๆ เท่านั้น มิได้มีการกำหนดขั้นตอนการพิจารณาโดยละเอียดเอาไว้ แต่อย่างไรก็ตาม

ผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมืองไม่เกินสามคน และผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองไม่เกินสามคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

ในกรณีที่ต้องดำเนินการในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลใดให้นายกเทศมนตรีหรือประธานกรรมการสุขาภิบาลแห่งท้องถิ่นนั้นเป็นกรรมการร่วมด้วย และในกรณีที่ต้องดำเนินการในท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล ให้นายอำเภอแห่งท้องถิ่นนั้นเป็นกรรมการร่วมด้วย

กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระและบุคคลอื่น จะต้องไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

ให้ประธานคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งกรรมการหรือบุคคลใดเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องที่ต้องระบุไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (1) อย่างน้อยต้องมีเรื่องดังต่อไปนี้กำหนดเอาไว้ในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการเหล่านั้น ได้แก่

- (1) ต้องใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวนในการดำเนินกระบวนการพิจารณา
- (2) ต้องมีการให้สิทธิโต้แย้งข้อกล่าวหา และให้สิทธิในการแสดงพยานหลักฐานกันทั้งสองฝ่าย
- (3) ต้องมีหลักประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการ และให้สิทธิการคัดค้านกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัย
- (4) ต้องมีการระบุเหตุผลในคำวินิจฉัย
- (5) ต้องกำหนดให้กรรมการที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคนต้องลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัย
- (6) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องมีความเป็นที่สุด

จากการศึกษาพบว่าวิธีพิจารณาของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องนั้น ใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวน โดยบทบาทสำคัญในดำเนินการพิจารณาจะอยู่ที่คณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจเรียกให้บุคคลมาให้ข้อเท็จจริง หรือส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาต่อคณะกรรมการได้<sup>63</sup> นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นเจ้าของงานตามประมวลกฎหมายอาญาอีกด้วย<sup>64</sup> และในกฎหมายบางฉบับมีบทกำหนดโทษเอาไว้สำหรับการที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการดังกล่าวด้วย เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>63</sup> มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

มาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดวิธีการระงับการค้ำกำไรเกินควรจากราชการ พ.ศ. 2491

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

<sup>64</sup> มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

มาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2522

มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดวิธีการระงับการค้ำกำไรเกินควรจากราชการ พ.ศ. 2491

พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เป็นต้น

ส่วนในเรื่องการรับฟังความสองฝ่ายนั้น มีเพียงวิธีพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2543<sup>65</sup> เท่านั้น ที่มีกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาเรื่องนี้เอาไว้ ส่วนวิธีพิจารณาของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่นนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาส่วนนี้ไว้เป็นการเฉพาะ

สำหรับเรื่องหลักประกันความเป็นกลางและการคัดค้านกรรมการนั้น คงมีเพียงวิธีพิจารณาของคณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2522 คณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2543<sup>66</sup> เท่านั้น ที่มีการกำหนดเรื่องหลักความเป็นกลางเอาไว้ ส่วนวิธีพิจารณาของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ นั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาในส่วนนี้เอาไว้

ส่วนการให้เหตุผลและการลงลายมือชื่อของคณะกรรมการที่ทำการพิจารณาในคำวินิจฉัยนั้น มีเพียงคณะกรรมการบางคณะที่มีกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการต้องให้เหตุผลและลงลายมือชื่อคณะกรรมการที่ทำการพิจารณาในคำวินิจฉัย ซึ่งกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาในเรื่องดังกล่าวไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518<sup>67</sup> ส่วนวิธีพิจารณาของคณะกรรมการอื่นนอกจากนี้ ไม่พบว่าในกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการเหล่านั้นได้กำหนดวิธีพิจารณาในข้อนี้เอาไว้

ส่วนเรื่องความเป็นที่ยุติของคำวินิจฉัยนั้น คณะกรรมการที่มีกฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่ยุติ ได้แก่ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง และ

<sup>65</sup> มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ข้อ 7 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

<sup>66</sup> ข้อ 9 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ข้อ 6 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

<sup>67</sup> มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ข้อ 11 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

ข้อ 13 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ข้อ 17 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด<sup>68</sup> คณะกรรมการขุดดินและถมดิน<sup>69</sup> คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง<sup>70</sup> คณะกรรมการมาตรฐานสินค้า<sup>71</sup> คณะกรรมการพิจารณาระงับการค้ากำไรเกินควรจากราชการ<sup>72</sup> คณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์<sup>73</sup> คณะกรรมการกีฬามวย<sup>74</sup> คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์<sup>75</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ<sup>76</sup> คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง<sup>77</sup> คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค<sup>78</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า<sup>79</sup> คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542<sup>80</sup> คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535<sup>81</sup>

เมื่อนำหลักเกณฑ์ทั้งสามประการมาปรับใช้ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ แล้ว พบว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่

1. คณะกรรมการพิจารณาระงับการค้ากำไรเกินควรจากราชการตามพระราชบัญญัติกำหนดวิธีการระงับการค้ากำไรเกินควรจากราชการ พ.ศ. 2495
2. คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
3. คณะกรรมการการบริหารผังเมืองท้องถิ่น และคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
4. คณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

<sup>68</sup> มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

<sup>69</sup> มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2518

<sup>70</sup> มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

<sup>71</sup> มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2522

<sup>72</sup> มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดวิธีการระงับการค้ากำไรเกินควรจากราชการ พ.ศ. 2495

<sup>73</sup> มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

<sup>74</sup> มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542

<sup>75</sup> มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

<sup>76</sup> มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

<sup>77</sup> มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

<sup>78</sup> มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

<sup>79</sup> มาตรา 129 แห่งพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542

<sup>80</sup> มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

<sup>81</sup> มาตรา 261 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535



5. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
6. คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
7. คณะกรรมการมาตรฐานสินค้า ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2522
8. คณะกรรมการพิจารณาคคนเข้าเมือง ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
9. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
10. คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535
11. คณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
12. คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535
13. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
14. คณะกรรมการกึ่งพามวย ตามพระราชบัญญัติกึ่งพามวย พ.ศ. 2542
15. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542
16. คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542
17. คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543
18. คณะกรรมการการขุดดินและถมดิน ตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

**5.4 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ศาลปกครองสูงสุดควรกำหนดไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ออกตามความในมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542**

เมื่อทราบแล้วว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดบ้างเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองแล้ว ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาให้เป็นแนวทางเบื้องต้นว่ากล่าวถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดควรเป็น

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อนำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการในชุดต่าง ๆ มาพิจารณาร่วมกับหลักเกณฑ์ที่สร้างขึ้นเพื่อใช้พิจารณาความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว พบว่ามีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เข้าตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองรวม 32 คณะ ดังต่อไปนี้

### 1. คณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการในกลุ่มนี้ ได้แก่

- คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518
- คณะกรรมการอัยการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2535
- คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- คณะกรรมการพนักงานเทศบาล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547
- คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

### 2. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ คณะกรรมการในกลุ่มนี้ ได้แก่

- คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542
- คณะกรรมการสภาวิศวกร ตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542
- คณะกรรมการสภาสถาปนิก ตามพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543
- คณะกรรมการคุรุสภา ตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

- คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547

### 3. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ

คณะกรรมการในกลุ่มนี้ได้แก่

- คณะกรรมการพิจารณาระงับการค้ำกำไรเกินควรจากทางราชการ ตามพระราชบัญญัติกำหนดวิธีการระงับการค้ำกำไรเกินควรจากทางราชการ พ.ศ. 2495

- คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

- คณะกรรมการการบริหารผังเมืองท้องถิ่น และคณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

- คณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

- คณะกรรมการมาตรฐานสินค้า ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2522

- คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

- คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

- คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

- คณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

- คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

- คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

- คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

- คณะกรรมการกีฬามวย ตามพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542

- คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

- คณะกรรมการการขุดดินและถมดิน ตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

- คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตร  
ล่วงหน้า พ.ศ. 2542

แม้ว่าการดำเนินการของคณะกรรมการทั้ง 32 คณะ จะเข้าหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม หากจะต้องมีการกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททศคณะใดเป็นคณะกรรมการที่ควรถูกกำหนดไว้ในระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นในเรื่องดังกล่าวว่าคณะกรรมการตามมาตรา 11 (1) แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ควรมีเกณฑ์ในการพิจารณาที่เข้มงวดขึ้นมาในอีกระดับหนึ่ง กล่าวคือ ไม่ใช่ว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททุกคณะจะสามารถนำข้อพิพาทมาฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดโดยอาศัยช่องทางตามมาตรานี้ ทั้งนี้ เนื่องจากเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายในเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด โดยเฉพาะมาตรา 11 (1) คือ องค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น มีลักษณะเป็นการดำเนินการที่มีกระบวนการวิธีพิจารณาที่ให้ความยุติธรรมที่มากกว่าคณะกรรมการทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น มีการดำเนินการและการจัดองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่คล้ายองค์กรศาล และเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวเหล่านั้น จึงไม่ควรเริ่มต้นกระบวนการในศาลปกครองชั้นต้นอีก เพราะจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในกระบวนการวิธีพิจารณา จึงควรให้ศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีตั้งในเรื่องดังกล่าวโดยตรง

ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ถูกระบุไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรพิจารณาจากคณะกรรมการที่มีกระบวนการพิจารณาที่เป็นระบบและอาจเทียบเคียงได้กับการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลปกครองชั้นต้นเสียก่อน ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า นอกจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จะต้องเป็นคณะกรรมการที่เข้าตามหลักเกณฑ์ในข้อ 5.1 แล้ว ยังต้องมีวิธีพิจารณาที่กำหนดเอาไว้แน่นอนชัดเจน และต้องมีการกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

### 1. องค์ประกอบของคณะกรรมการ

องค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ควรกำหนดไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามความในมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น นอกจากจะต้องประกอบด้วยกรรมกรที่มี ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในกรณีดังกล่าวต้องประกอบด้วยกรรมกรที่มีตำแหน่งสูง ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการ เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นประธาน เนื่องจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้น เป็นข้อพิพาทที่มีความสำคัญซึ่งเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีคำวินิจฉัยอย่างไรแล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการอาจก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อสังคม ดังนั้น จึงต้องกำหนดให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการ

## 2. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการ

การกำหนดว่าคณะกรรมการใดควรเป็นคณะกรรมการตามประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11(1) นั้น ควรกำหนดให้วิธีพิจารณาของคณะกรรมการใดที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นหลักเกณฑ์หนึ่งในการพิจารณาด้วย คือ

### 2.1 หลักความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องมีความเป็นที่สุด ยุติและผูกมัดคู่กรณี (res judicata) เช่นเดียวกับคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการ ซึ่งหลักนี้เป็นหลักการที่สำคัญในการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างนิติกรรมทางปกครองและนิติกรรมทางตุลาการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลักษณะตามความใน มาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงควรต้องมีหลักในเรื่องนี้ด้วย

### 2.2 รูปแบบของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

รูปแบบของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องทำในรูปแบบของคำวินิจฉัย ซึ่งต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อกรรมการที่ทำการวินิจฉัย มิใช่เป็นเพียงรูปแบบของมติการประชุมของคณะกรรมการ ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้น อาจเปรียบได้กับการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงต้องมีลักษณะที่เป็นคำวินิจฉัยอย่างเช่นคำพิพากษาของศาล โดยในคำวินิจฉัยนั้น ต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงของเรื่องที่พิจารณา เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย และการลงลายมือชื่อของกรรมการทุกคนที่ทำการวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว ซึ่งการกำหนดให้มีการลงลายมือชื่อของกรรมการทุกคนที่ทำการวินิจฉัยนั้น เพื่อเป็นการก่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันของกรรมการที่ทำการวินิจฉัย ทำให้ในการวินิจฉัยของคณะกรรมการ กรรมการแต่ละคนจึงต้องวินิจฉัยด้วยความรอบคอบ

เมื่อนำคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เข้าตามหลักเกณฑ์ในข้อ 5.3 มาพิจารณาแล้วปรากฏผลดังนี้

**5.4.1 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และสมควรกำหนดไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด**

จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) ได้แก่

- (1) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- (2) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542
- (3) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 โดยมีเหตุผลประกอบการพิจารณา ดังนี้

**5.4.1.1 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522**

(1) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการนี้ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

(2) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 10 (4) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522<sup>82</sup>

<sup>82</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

มาตรา 10 คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(4) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง

ฯลฯ

ฯลฯ

(3) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ กล่าวคือ มีการจัดองค์กรคล้ายศาล โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงคมนาคม เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 8 คน เป็นกรรมการและเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกรรมการและเลขานุการ<sup>83</sup> และคณะกรรมการจะพิจารณาอุทธรณ์เอง หรือจะมอบให้คณะอนุกรรมการพิจารณาเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับอุทธรณ์ก่อนก็ได้<sup>84</sup>

(4) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีวิธีพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยเฉพาะ กล่าวคือ ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น คณะกรรมการดังกล่าวได้มีวิธีพิจารณาในเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยระเบียบฉบับนี้ มีวิธีพิจารณาและหลักเกณฑ์ที่คล้ายกับวิธีพิจารณาของศาลและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ผู้เขียนเสนอตั้งต่อไปนี้

#### (4.1) ใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวนเป็นวิธีพิจารณา

ในการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ในระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้โดยชัดแจ้งนัก คงมีเพียงแต่กำหนดว่าคณะอนุกรรมการจะแจ้งให้ผู้อุทธรณ์หรือให้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่อุทธรณ์ ส่งเอกสารหรือข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาอุทธรณ์ต่อคณะอนุกรรมการก็ได้ในการนี้จะขอให้บุคคลดังกล่าวมาชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการด้วยก็ได้<sup>85</sup>

#### (4.2) มีการให้สิทธิโต้แย้งข้อกล่าวหา และให้สิทธิในการแสดงพยานหลักฐานทั้งสองฝ่าย

ในกฎกระทรวงฉบับนี้ ไม่ได้กำหนดให้สิทธิโต้แย้งคัดค้าน และสิทธิในการแสดงพยานหลักฐานเอาไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ในกฎกระทรวงฉบับนี้ได้

<sup>83</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

<sup>84</sup> ข้อ 5 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

<sup>85</sup> ข้อ 6 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

กำหนดให้คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ และให้แนบแนบสำเนาคำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานประกอบอุทธรณ์ด้วยถ้ามี<sup>86</sup>

#### (4.3) หลักประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการและให้สิทธิในการคัดค้านกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัย

ส่วนในเรื่องหลักประกันความเป็นกลางและการคัดค้านกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์นั้น กฎกระทรวงฉบับนี้ ได้กำหนดไว้เพียงว่ากรรมการหรืออนุกรรมการซึ่งมีส่วนได้เสียในอุทธรณ์เรื่องใด จะเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการก็ได้ แต่จะเข้าร่วมประชุมพิจารณาอุทธรณ์นั้นมิได้<sup>87</sup>

#### (4.4) รูปแบบของคำวินิจฉัย

ในการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด<sup>88</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้ทำเป็นหนังสือ ระบุเหตุผลแห่งการวินิจฉัยโดยชัดแจ้ง ลงลายมือชื่อกรรมการทุกคนที่ร่วมพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องนั้น<sup>89</sup>

#### (4.5) ความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัย

ในเรื่องความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนดให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นที่สุด<sup>90</sup>

<sup>86</sup> ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

<sup>87</sup> ข้อ 5 วรรคสอง แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

<sup>88</sup> มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

<sup>89</sup> ข้อ 13 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

<sup>90</sup> มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522



### 5.4.1.2 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(1) คณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งคือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กฎหมายกำหนดให้ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสมตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ<sup>91</sup> โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารคณะหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยบุคคลตามความจำเป็นแต่ต้องไม่น้อยกว่า 3 คน และให้ข้าราชการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแต่งตั้งเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ<sup>92</sup>

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในเรื่องต่าง ๆ ที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนด เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการขอให้เปิดเผยหรือไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล<sup>93</sup>

(3) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ กล่าวคือ มีการจัดองค์กรคล้ายศาล โดยแต่งตั้งกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิในภาคราชการหรือภาคเอกชนตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสาร เช่น ความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจและการคลังของประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมาย และมีการจัดองค์กรหลายคณะคล้ายการพิจารณาของศาล ซึ่งประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นผู้จัดให้มีองค์คณะในการพิจารณาคำอุทธรณ์ขึ้นมากณะหนึ่งหรือหลายคณะ และองค์คณะในการพิจารณาประกอบด้วยกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในแต่ละสาขานั้น ไม่น้อยกว่า 3 คน และให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่า 2 คน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์นั้น<sup>94</sup> ในการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ให้กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย

<sup>91</sup> มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

<sup>92</sup> มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

<sup>93</sup> มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

<sup>94</sup> ข้อ 6 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และวินิจฉัยของคณะกรรมการ พ.ศ. 2542

ข้อมูลข่าวสารเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นหัวหน้าคณะ และเลือกกรรมการอีกคนหนึ่งเป็นกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์<sup>95</sup>

**(4) คณะกรรมการการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีวิธีพิจารณา**  
**วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยเฉพาะ** กล่าวคือ ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์กรณีตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีวิธีพิจารณาในเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และวินิจฉัยของคณะกรรมการ 2542 โดยระเบียบฉบับนี้มีวิธีพิจารณาและหลักเกณฑ์ที่คล้ายกับวิธีพิจารณาของศาลและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ผู้เขียนเสนอ ดังต่อไปนี้

#### **(4.1) ใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวนเป็นวิธีพิจารณา**

ในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น คณะกรรมการจะเป็นผู้สืบพยานในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจเรียกให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุเอกสารหรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้<sup>96</sup> และในระหว่างการพิจารณาองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจเรียกหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้อุทธรณ์มาให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และในระหว่างการชี้แจงด้วยวาจา องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์จะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยก็ได้<sup>97</sup>

#### **(4.2) มีการให้สิทธิโต้แย้งข้อกล่าวหา และให้สิทธิในการแสดงพยานหลักฐานทั้งสองฝ่าย**

การดำเนินกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองแสดงพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงได้ โดยให้กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์มีหน้าที่รวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริง และ

<sup>95</sup> ข้อ 7 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และวินิจฉัยของคณะกรรมการ พ.ศ. 2542

<sup>96</sup> มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกอบกับข้อ 16 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และวินิจฉัยของคณะกรรมการ พ.ศ. 2542

<sup>97</sup> ข้อ 26 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และวินิจฉัยของคณะกรรมการ พ.ศ. 2542

ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง<sup>98</sup> รวมทั้งหากองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าผลของการพิจารณาอุทธรณ์จะกระทบกระเทือน หรืออาจกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลอื่นโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อาจแจ้งให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาในการอุทธรณ์เรื่องนั้นได้<sup>99</sup> และผู้อุทธรณ์ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกอุทธรณ์อาจเสนอความเห็นของตนเป็นหนังสือต่อองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์เพื่อประกอบการพิจารณาก่อนมีคำวินิจฉัยได้<sup>100</sup>

#### (4.3) หลักประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการและให้สิทธิในการคัดค้านกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัย

ในเรื่องหลักประกันความเป็นกลางและการคัดค้านกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยนั้น ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำคัดค้านกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ได้ โดยคำคัดค้านต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อหัวหน้าองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์นั้น ภายใน 10 วันทำการนับแต่วันที่ทราบเหตุแห่งการคัดค้านนั้น แต่ต้องก่อนมีคำวินิจฉัย และให้้องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์พิจารณาคำคัดค้านนั้น ถ้าเห็นว่ามีเหตุคัดค้านจริง ให้มีมติสั่งให้กรรมการที่ถูกคัดค้านหยุดการพิจารณา และให้ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสาขามอบหมายกรรมการผู้อื่นในสาขานั้นที่หน้าที่แทน แต่ถ้าว่าไม่มีเหตุตามที่คัดค้านก็ให้กรรมการผู้นั้นทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้<sup>101</sup>

#### (4.4) รูปแบบของคำวินิจฉัย

การประชุมพิจารณาขององค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการที่อยู่ แต่ต้องไม่น้อยกว่า 3 คน จึงเป็นองค์ประชุม<sup>102</sup> และการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน<sup>103</sup> คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาการเปิดเผยข้อมูล

<sup>98</sup> ข้อ 9 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และวินิจฉัยของคณะกรรมการ พ.ศ. 2542

<sup>99</sup> ข้อ 21 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และวินิจฉัยของคณะกรรมการ พ.ศ. 2542

<sup>100</sup> ข้อ 23 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และวินิจฉัยของคณะกรรมการ พ.ศ. 2542

<sup>101</sup> ข้อ 29 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และวินิจฉัยของคณะกรรมการ พ.ศ. 2542

<sup>102</sup> ข้อ 11 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และวินิจฉัยของคณะกรรมการ พ.ศ. 2542

<sup>103</sup> ข้อ 13 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และวินิจฉัยของคณะกรรมการ พ.ศ. 2542

ข่าวสารต้องทำเป็นหนังสือ ประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลในการวินิจฉัย<sup>104</sup> และลงลายมือชื่อของกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ และถ้ากรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์คนใดมีความเห็นแย้ง ให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยได้ แต่การเขียนความเห็นแย้งต้องไม่เป็นการเปิดเผยความลับของทางราชการ<sup>105</sup>

#### (4.5) ความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัย

ในเรื่องนี้ กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุด<sup>106</sup>

#### 5.4.1.3 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

(1) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

(2) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาถูกคำสั่งลงโทษให้ออกจากราชการหรือถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ<sup>107</sup>

(3) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ กล่าวคือ มีการจัดองค์กรคล้ายศาล โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 8 คนแต่ไม่เกิน 10 คน กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากนายกสภา

<sup>104</sup> ข้อ 27 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และวินิจฉัยของคณะกรรมการ 2542

<sup>105</sup> ข้อ 28 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และวินิจฉัยของคณะกรรมการ พ.ศ. 2542

<sup>106</sup> มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

<sup>107</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

สถาบันอุดมศึกษาสองคน อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา 2 คน และผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา 2 คน เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ<sup>108</sup> และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษายังสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาอุทธรณ์แทนได้<sup>109</sup>

**(4) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีวิธีพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยเฉพาะ** กล่าวคือ ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 นั้น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้มีวิธีพิจารณาในเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือ ไล่ออก พ.ศ. 2549 โดยข้อบังคับฉบับนี้มีวิธีพิจารณาและหลักเกณฑ์ที่คล้ายกับวิธีพิจารณาคดีของศาลและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ผู้เขียนเสนอ ดังต่อไปนี้

#### **(4.1) ใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวนเป็นวิธีพิจารณา**

ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้น คณะกรรมการจะเป็นผู้สืบพยานในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาทำการไต่สวนเพื่อพิสูจน์ได้ โดยการแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของผู้อุทธรณ์ หรือของพยาน บุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่ผู้อุทธรณ์กล่าวอ้าง เว้นแต่ ก.พ.อ. พิจารณาเห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือย หรือเพื่อประวิงเวลา ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากผู้อุทธรณ์ พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง ออกไปตรวจสถานที่<sup>110</sup>

#### **(4.2) มีการให้สิทธิโต้แย้งข้อกล่าวหา และให้สิทธิในการแสดงพยานหลักฐานทั้งสองฝ่าย**

การดำเนินวิธีพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองแสดงพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงได้ โดยให้ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ ขอแถลงการณ์ด้วยวาจาให้ ก.พ.อ. รับฟังคำแถลงการณ์ของ

<sup>108</sup> มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

<sup>109</sup> ข้อ 4 แห่งข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือ ไล่ออก พ.ศ. 2549

<sup>110</sup> ข้อ 15 แห่งข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือ ไล่ออก พ.ศ. 2549

ผู้อุทธรณ์ทุกกรณี และผู้อุทธรณ์มีสิทธินำความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาของ ก.พ.อ. ได้ การใดที่นายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าผู้อุทธรณ์ให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้อุทธรณ์ เว้นแต่ผู้อุทธรณ์จะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น กรณีที่จะมีการแถลงการณ์ด้วยวาจาของผู้อุทธรณ์ ให้ ก.พ.อ. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งให้ออกจากราชการ หรือคำสั่งลงโทษทราบด้วยว่า ถ้าประสงค์จะแถลงแก้ก็ให้มาแถลงหรือมอบหมายเป็นหนังสือให้บุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นผู้แทนมาแถลงแก้ด้วยวาจาได้ ทั้งนี้ให้แจ้งล่วงหน้าตามควรแก่กรณี และเพื่อประโยชน์ในการแถลงแก้ดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งให้ออกจากราชการ หรือคำสั่งลงโทษ หรือผู้แทนเข้าฟังคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของผู้อุทธรณ์ได้<sup>111</sup>

#### (4.3) หลักการประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการ และให้สิทธิในการคัดค้านกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัย

ส่วนในเรื่องหลักประกันความเป็นกลางและการคัดค้านกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยนั้น ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำคัดค้านคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาอุทธรณ์ได้ โดยการยื่นคำคัดค้าน และการพิจารณาคัดค้านกรรมการผู้พิจารณานั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งสาเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการนั้น มีด้วยกัน 6 กรณี ได้แก่

- (1) เป็นคู่กรณีกับผู้อุทธรณ์
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณีหรือผู้อุทธรณ์
- (3) เป็นญาติของคู่กรณีหรือผู้อุทธรณ์ คือเป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้ เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทน หรือตัวแทนของคู่กรณี หรือผู้อุทธรณ์
- (5) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี หรือผู้อุทธรณ์
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

#### (4.4) รูปแบบของคำวินิจฉัย

การประชุมพิจารณาของที่ประชุมของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุมถ้าประธานไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่

<sup>111</sup> ข้อ 15 แห่งข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือ ไล่ออก พ.ศ. 2549

ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธาน กรรมการซึ่งมีส่วนได้เสียในเรื่องนี้จะร่วมประชุมเพื่อพิจารณาหรือลงมติในเรื่องนั้นไม่ได้ และการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด<sup>112</sup> ส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้น ข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก พ.ศ. 2549 ไม่ได้กำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือ แต่กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยในเรื่องนั้น และถ้ากรรมการคนใดมีความเห็นแย้งให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยได้<sup>113</sup> แม้กฎหมายจะไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการให้เหตุผลไว้ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการก็ตาม แต่ก็สามารถอนุมานได้ว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการต้องประกอบด้วยเหตุผลในการพิจารณาเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้กรรมการคนใดที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้น ให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ด้วย

#### (4.5) ความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัย

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้น แม้กฎหมายไม่ได้กำหนดโดยชัดแจ้งว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นที่ที่สุด แต่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้กำหนดให้ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือในกรณีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง<sup>114</sup> ซึ่งถือได้ว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้น เป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปยังองค์กรอื่นใดในฝ่ายปกครองได้อีก

โดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มีลักษณะเข้าตามเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น คณะกรรมการ

<sup>112</sup> มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

<sup>113</sup> ข้อ 18 แห่งข้อบังคับ ก.พ.อ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือกรณีถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือ ไล่ออก พ.ศ. 2549

<sup>114</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

ดังกล่าวจึงเป็นคณะกรรมการที่ควรกำหนดไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้น

#### 5.4.2 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ยังไม่สมควรกำหนดไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลักษณะตามหัวข้อนี้ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ทั้งนี้เนื่องจาก คณะกรรมการดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามหลักเกณฑ์ดังที่ผู้เขียนได้แสดงไว้แล้วในตอนต้นนั้น แต่คณะกรรมการดังกล่าวยังคงขาดความพร้อมในด้านวิธีพิจารณา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าวิธีพิจารณาที่สำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เข้าลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต้องมีการกำหนดไว้ นั่น คือ เรื่องความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัย และรูปแบบของคำวินิจฉัยที่ต้องทำเป็นหนังสือ มีการให้เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย และต้องมีการลงลายมือชื่อของกรรมการทุกคนที่ทำการวินิจฉัยในเรื่องนั้น

ซึ่งจากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นคณะกรรมการที่มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ที่มีการจัดองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของคณะกรรมการดังกล่าวว่าเป็นคณะกรรมการในระดับชาติ และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจนั้นมีวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่นั้นเป็นการเฉพาะแต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่า คณะกรรมการข้าราชการตำรวจจะมีวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่วิธีพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวนั้น ยังคงขาดส่วนที่เป็นสาระสำคัญในการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) โดยมีเหตุผลประกอบการพิจารณา ดังนี้

##### (1) กรณีความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

สำหรับกรณีนี้ ในส่วนของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีการกำหนดไว้ในกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ว่าเมื่อ ก.ตร. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และมีมติเป็นประการใดแล้วจะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้<sup>115</sup> ซึ่งก็หมายความว่า เมื่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีคำวินิจฉัยอย่างไรแล้ว คำวินิจฉัยนั้นก็เป็นที่ยุติ และเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้อีก หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยดังกล่าวต้องนำมาฟ้อง

<sup>115</sup> ข้อ 22 แห่งกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547



เป็นคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งใน กฎ ก.ตร. ยังกำหนดต่อไปอีกว่า ให้มีการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ด้วยในกรณีที่อุทธรณ์ต่อไปไม่ได้แล้ว<sup>116</sup>

## (2) รูปแบบของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

ในเรื่องรูปแบบของคำวินิจฉัยนั้น จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547 ไม่ได้กำหนดให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจต้องทำเป็นหนังสือ และลงลายมือชื่อกรรมการทุกคนที่พิจารณาวินิจฉัย คงมีเพียงแต่การกำหนดให้สำนักงาน ก.ตร. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบหรือดำเนินการให้เป็นไปตามมติ ก.ตร. และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว ซึ่งในหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์ต้องประกอบด้วยเหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง<sup>117</sup>

**โดยสรุป** ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 นั้น มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ยังไม่สมควรกำหนดไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้เนื่องจาก วิธีพิจารณาในส่วนของรูปแบบของคำวินิจฉัยนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของกรรมการทุกคนที่วินิจฉัยอุทธรณ์

ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นในหัวข้อ 5.4.1 และ 5.4.2 แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวยังไม่ีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้เนื่องจาก คณะกรรมการเหล่านั้น ยังมีวิธีพิจารณายังไม่ชัดเจนพอที่จะให้หลักประกันสิทธิแก่ผู้ที่เสียหายได้ โดยเฉพาะในเรื่องรูปแบบของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่ต้องมีการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย และต้องมีการลงลายมือชื่อของกรรมการที่ทำการวินิจฉัยในเรื่องนั้น ซึ่งวิธีพิจารณาในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญอย่างยิ่งในการนำมาพิจารณาความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>116</sup> ข้อ 20 แห่งกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547

<sup>117</sup> ข้อ 23 แห่งกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2547

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

จากการศึกษาพบว่าในประเทศไทยมีการนำเอาการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการมาใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน ซึ่งในระบบกฎหมายไทยนั้น สามารถแบ่งแยกลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองและคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองนั้น จะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานต่าง ๆ ตามกฎหมายซึ่งคณะกรรมการประเภทนี้ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการปฏิบัติการ

ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ได้มีการให้คำนิยามไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งตามกฎหมายทั้งสองฉบับนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หมายถึง คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถแยกหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นคณะกรรมการดังกล่าวได้ 3 ประการ ดังนี้

1. เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายในระดับไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติเท่านั้น
2. เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย
3. เป็นคณะกรรมการที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

คณะกรรมการในระบบกฎหมายไทยเมื่อนำมาพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว สามารถแยกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ออกได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ

ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น แต่เดิมกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และโดยศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจอยู่ในขณะนั้น ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้ จึงได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นและศาลปกครองก็ได้รับเอาหลักการในเรื่องการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการวินิจฉัยข้อพิพาทของ

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมาบัญญัติให้เป็นอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองจะตรวจสอบ “การกระทำ” หรือ “การใช้อำนาจ” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครองในคดีปกครอง โดยในกรณีนี้ผู้ที่ไม่พอใจในผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถนำข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้

สำหรับเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะรับพิจารณาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การดำเนินการของศาลปกครองในกรณีที่มีข้อพิพาทอันเกี่ยวเนื่องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ในปัจจุบันการฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าวต้องฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ยังไม่สามารถฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง ทั้งนี้ เนื่องจากยังไม่มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด

### **1.1 ผลกระทบที่เกิดจากการที่ยังไม่มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (1)**

การที่ยังไม่มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในเรื่องดังกล่าวออกมาใช้บังคับนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบในทางปฏิบัติและผลที่ไม่เป็นไปตามหลักทฤษฎีดังต่อไปนี้

#### **(1) ผลกระทบในทางปฏิบัติ**

การที่ยังไม่มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามความในมาตรา 11 (1) นั้น ก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีในคดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท กล่าวคือ แม้ว่าศาลปกครองได้เปิดทำการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2544 ซึ่งนับจนถึงวันนี้ที่ได้ทำการศึกษาก็เป็นเวลา 6 ปี แล้วก็ตาม แต่หลักการเรื่องการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ศาลปกครองนำแบบอย่างมาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาและได้นำมาบัญญัติไว้ใน มาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น กลับมีผลที่แตกต่างไปจากการดำเนินการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นอย่างมาก เนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวนี้ เทียบได้เท่ากับการพิจารณาวินิจฉัยโดยศาลปกครองเพียงชั้นศาลเดียว ในขณะที่การดำเนินการในหลักการเดียวกันของศาลปกครองกลับต้องดำเนินการโดยสองชั้นศาลคือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด แนวปฏิบัติดังกล่าวนี้เองจึงเป็นผลทำให้การดำเนินการในเรื่องทำนองเดียวกันโดยศาลปกครองกลับมีขั้นตอนที่เพิ่มขึ้นมากไปกว่าเดิม อันมีผล

ทำให้ต้องใช้เวลามากกว่าเดิมด้วย ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยโดยศาลปกครองนี้ต้องล่าช้า หรือต้องทอดเวลาออกไปมากกว่าที่ควรจะเป็นตามเจตนารมณ์ของมาตรา 11 (1) ซึ่งรับช่วงหลักการมาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น トラบใดที่ศาลปกครองยังไม่ออกประกาศเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 11 (1) トラบนั้น เจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์หลักของหลักการดังกล่าวซึ่งได้รับการรับรองและนำไปปฏิบัติโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งศาลปกครองเองก็ได้รับการสืบทอดเจตนารมณ์ หรือหลักการดังกล่าวต่อมาด้วยนั้น ก็จะไม่บังเกิดผลเป็นจริงในกระบวนการของศาลปกครอง ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมไปถึงขั้นตอนและระยะเวลาที่ต้องใช้ในการอำนวยความสะดวกในทางปกครองให้กับประชาชนที่ต้องเพิ่มขึ้น โดยที่ยังไม่อาจหาคำตอบหรือคำอธิบายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ได้

จากความล่าช้าในการออกประกาศนี้ ทำให้ในปัจจุบันบทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ผลที่เกิดขึ้นคือทำให้ไม่สามารถลดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาคดีประเภทนี้ลง ซึ่งยังไม่สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถฟ้องตรงไปยังศาลปกครองสูงสุดได้

## (2) ผลกระทบในทางทฤษฎีหรือหลักกฎหมายมหาชน

จากกรณีดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนในเรื่องของเขตอำนาจศาลปกครองในคดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้น โดยแยกออกเป็น 3 ประการ ได้แก่

### (2.1) เขตอำนาจของศาลปกครองในการรับคดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีเงื่อนไขกำหนดให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงก็ต่อเมื่อมีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดเสียก่อน แต่จนบัดนี้ยังไม่มีประกาศดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาว่าระหว่างศาลปกครองด้วยกันเอง ซึ่งได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ศาลใดจะเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในกรณีดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ในเรื่องนี้ต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ ซึ่งในที่นี้คือ “นิติกรรม” ที่เป็นฐานแห่งการฟ้องคดี โดยต้องพิจารณาว่านิติกรรมของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเป็นนิติกรรมในลักษณะใด ถ้าเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” การโต้แย้งจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าเป็น “นิติกรรมทางตุลาการ” การโต้แย้งนิติกรรมดังกล่าวนั้นควรต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดโดยตรงโดยไม่ต้องให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาก่อน เนื่องจากต้องถือว่าการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับนิติกรรมทางตุลาการนี้เป็นการฎีกาต่อศาลที่มีอำนาจสูงสุด เพราะการวินิจฉัยโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถือเป็นการพิจารณาวินิจฉัยโดยองค์กรที่เทียบได้กับศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ซึ่งจะเป็นไป

ตามหลักการหรือทฤษฎีทางกฎหมายที่ต้องการให้ศาลปกครองสูงสุดที่เป็นองค์กรที่เหนือกว่าเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในลักษณะนี้ แต่เมื่อขณะนั้นยังไม่มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดออกตามความในมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้การฟ้องคดีในลักษณะนี้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงแล้ว คดีในลักษณะนี้ก็จะยังคงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 9 ประกอบมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม บทบัญญัติหรือการดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ใช่ไปตามหลักการหรือทฤษฎีของกฎหมายมหาชนตามที่ควรจะเป็น

## (2.2) ขอบเขตของอำนาจในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

เมื่ออำนาจในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเป็นของศาลปกครองแล้ว ประเด็นต่อมาที่ควรพิจารณาคือ ศาลปกครองควรมีอำนาจเข้าไปควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมากน้อยเพียงใด

ผู้เขียนเห็นว่า ในประเด็นนี้ศาลปกครองควรจำกัดอำนาจของตนเฉพาะเพียงแต่ปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นก็เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวที่เกิดขึ้นในฝ่ายปกครองซึ่งโดยสภาพแล้วคณะกรรมการเหล่านี้ถือได้ว่าทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากมีการจัดองค์กรในการพิจารณาและมีวิธีพิจารณาของตนเองโดยเฉพาะอยู่แล้ว ซึ่งศาลควรเคารพต่อความเชี่ยวชาญและการดำเนินการของคณะกรรมการในแต่ละเรื่องด้วย ดังนั้น ในการควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครองสูงสุด ถ้าให้ศาลปกครองสูงสุดต้องฟังข้อเท็จจริงใหม่อีกก็จะทำให้เป็นการสร้างขั้นตอนและกระบวนการที่ไม่จำเป็นและจะทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงควรมีอำนาจเพียงตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ ไม่เป็นการตัดอำนาจของศาลปกครองสูงสุดหากเป็นกรณีที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการฟังข้อเท็จจริงที่ผ่านมาของคณะกรรมการนั้น ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

## (2.3) วิธีพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อศาลปกครองสูงสุดควรมีอำนาจควบคุมตรวจสอบแต่เพียงปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้นดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ดังนั้น การดำเนินพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องดังกล่าวจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการจนครบ 4 ขั้นตอน ตามกระบวนการวิธีพิจารณาตามปกติ เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดไม่จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงใหม่อีก แต่ควรดำเนินการจนครบวิธีพิจารณาสำหรับคดีในลักษณะนี้เพียงแค่ 2 ขั้นตอน กล่าวคือ พิจารณาเพียงข้ออ้างและข้อโต้แย้งของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เพียงฝ่ายละหนึ่งครั้งเท่านั้น ซึ่งหากดำเนินการเช่นนี้ได้

นอกจากจะทำให้กระบวนการหรือขั้นตอนในการพิจารณาคดีในลักษณะนี้สั้นลง และทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นแล้ว ยังอาจส่งผลให้มีการพัฒนากระบวนการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย

## 1.2 หลักเกณฑ์ที่จะใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาว่าคณะกรรมการใดควรเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แม้ว่าหลักการเรื่องคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเป็นที่ยอมรับกันมานานแล้ว ว่าในระบบกฎหมายไทย มีคณะกรรมการในฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาท แต่ในเรื่องดังกล่าวกลับไม่มีการกล่าวถึงอย่างแพร่หลายนัก เห็นได้จากการให้นิยามความหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จะมีอยู่เพียงในกฎหมายแค่ 2 ฉบับเท่านั้น อันได้แก่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับการตีความในเรื่องความหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่าคณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นยังไม่มี ความแน่นอนชัดเจน ดังจะเห็นได้จากการดำเนินการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งการตีความบทบัญญัติในมาตรา 7 (2) (ค) นั้น คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตีความบทบัญญัติในมาตรานี้แตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยได้ตีความตามตัวอักษรในความหมายอย่างกว้างให้หมายความรวมถึง “คณะกรรมการทางปกครองอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย” ด้วย โดยมีได้พิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการเป็นการกระทำในทางซึ่งขาดข้อพิพาทหรือไม่ โดยให้เหตุผลว่า “การที่เข้าใจว่าคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งสิทธิ จะไม่อยู่ในความหมายของมาตรา 7 (2) (ค) นั้น เป็นความเข้าใจที่นอกเหนือจากถ้อยคำของกฎหมาย” จนกระทั่งได้มีการนำแนวคิดและหลักการของมาตรา 7 (2) (ค) มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่ปัญหาในเรื่องความหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็ยังมีได้ยุติลง ดังนั้นก่อนที่จะได้พิจารณาถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ควรกำหนดไว้ในประกาศที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามความในมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ผู้เขียนจึงได้สร้างหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นมา ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวประกอบด้วย เกณฑ์ทางด้านองค์กร เกณฑ์ทางทางด้านการใช้อำนาจ และเกณฑ์ทางด้านวิธีพิจารณา

### 1.2.1 เกณฑ์ทางด้านองค์กร

การที่ต้องกำหนดเกณฑ์ทางด้านองค์กรขึ้นเพื่อใช้ในการพิจารณา เนื่องจากคณะกรรมการที่จะมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ต้องเป็นการจัดองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งจัดตั้งโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และประกอบด้วยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับเรื่องที่ทำการวินิจฉัย

สำหรับเกณฑ์ทางด้านองค์กรนั้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตรา 11 (1) กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งจากมาตราดังกล่าว อาจตีความได้ว่าคำวินิจฉัยขององค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) นั้น ต้องเป็นคำวินิจฉัยที่สร้างขึ้นโดยองค์กรในรูปแบบ “คณะกรรมการ” หรืออาจกล่าวได้ว่าต้องเป็นรูปแบบของ “คณะบุคคล” เท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พบว่า องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ไม่ได้มีเพียงแต่ในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” เพียงอย่างเดียว แต่ยังมีในรูปแบบของ “บุคคลเพียงคนเดียว” เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เช่น นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ขององค์กรแล้ว การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะนี้ จะขาดความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททันที ทั้งที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเช่นเดียวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคณะอื่น ๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในเรื่องนี้ได้แก่ กรณีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป<sup>1</sup> ซึ่งในกรณีนี้ ก.พ. จะกลายเป็นเพียงองค์กรที่มีหน้าที่ในการทำความเข้าใจเพื่อเสนอองค์กรที่มีอำนาจเหนือขึ้นไปสั่งการ ซึ่งคือ นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีสามารถวินิจฉัยสั่งการแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการได้ ดังนั้น การวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นการวินิจฉัยสั่งการโดยนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นบุคคลเพียงคนเดียว มิใช่เป็นการสั่งการโดยคณะกรรมการซึ่งเป็นรูปแบบของคณะบุคคล

### 1.2.2 เกณฑ์ทางด้านการใช้อำนาจของคณะกรรมการ

เกณฑ์ในข้อนี้กำหนดขึ้นเพื่อใช้พิจารณาแยกการกระทำของคณะกรรมการที่ไม่ใช่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทออกไป เพราะเนื่องจากองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยส่วนใหญ่ไม่ได้มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแต่เพียงด้านเดียว ในบางกรณีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจมีอำนาจในด้านอื่นรวมอยู่ด้วย เช่น

<sup>1</sup> มาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

อำนาจในการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ตลอดจนรวมถึงอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายด้วย ดังนั้น คณะกรรมการที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการนั้นใช้อำนาจในฐานะที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอย่างแท้จริง มิใช่เป็นการดำเนินการทางปกครองอื่น ๆ

การใช้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เช่น การใช้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษข้าราชการของคณะกรรมการข้าราชการ การใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษกรณีผู้ประกอบการวิชาชีพประพาศติผิดจริยธรรม หรือมรรยาท หรือจรรยาบรรณ ของคณะกรรมการวิชาชีพ และ การใช้อำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายเฉพาะแล้วแต่กรณีของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้น ต้องมีผลบังคับทางกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องเสนอให้องค์กรอื่นเป็นผู้พิจารณาเพื่อมีความเห็นหรือสั่งการ ทั้งนี้ เนื่องจากถ้าองค์กรอื่นสามารถวินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างอื่นได้แล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวก็จะเป็นเพียงแต่ความเห็นหรือข้อเสนอแนะเท่านั้น

### 1.2.3 เกณฑ์ทางด้านวิธีพิจารณา

สำหรับเกณฑ์ทางด้านวิธีพิจารณากำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบเพื่อใช้ในการพิจารณาความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นยังมีความหลากหลายในเรื่องของวิธีพิจารณา และยังไม่มีการกำหนดให้เป็นมาตรฐานในแนวทางเดียวกันแต่อย่างใด แม้ว่าจะเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทประเภทเดียวกันก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในการปรับใช้หลักเกณฑ์ในข้อนี้ยังไม่ควรนำมาปรับใช้อย่างเคร่งครัด เนื่องจากถ้านำหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีพิจารณาไปปรับใช้อย่างเคร่งครัดแล้วหากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคณะใดที่ไม่ได้กำหนดวิธีพิจารณาส่วนใดเอาไว้หรือกำหนดไว้ไม่ครบถ้วน อาจเกิดกรณีที่ว่าคณะกรรมการนั้น ๆ ไม่ใช่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แม้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลก็ตาม จึงควรใช้หลักเกณฑ์ทางด้านองค์กร และหลักเกณฑ์ทางด้านการใช้อำนาจของคณะกรรมการมาพิจารณาประกอบด้วย ซึ่งวิธีพิจารณาที่เป็นหลักการพื้นฐานที่ควรกำหนดไว้อย่างน้อยต้องมีในเรื่องดังต่อไปนี้

- ต้องใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวน
- หลักการฟังความสองฝ่าย
- หลักความเป็นกลางและการคัดค้านกรรมการ
- หลักการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย
- หลักการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัย
- หลักเรื่องความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ



จากการศึกษาพบว่า ในกรณีของคณะกรรมการข้าราชการนั้น มีคณะกรรมการที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เข้าตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
2. คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ
3. คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

4. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
5. คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
6. คณะกรรมการพนักงานเทศบาล
7. คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล
8. คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา
9. คณะกรรมการอัยการ

ในกรณีของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้ประกอบวิชาชีพนั้น คณะกรรมการที่เข้าตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ได้แก่

1. คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชี
2. คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ
3. คณะกรรมการสภาวิศวกร
4. คณะกรรมการสภาสถาปนิก
5. คณะกรรมการคุรุสภา

สำหรับกรณีของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ นั้น คณะกรรมการที่เข้าตามหลักเกณฑ์ข้างต้น มีดังนี้

1. คณะกรรมการพิจารณาระงับการคำทำไรเกินควรจากทางราชการ ตามพระราชบัญญัติกำหนดวิธีการระงับการคำทำไรเกินควรจากทางราชการ พ.ศ. 2495
2. คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
3. คณะกรรมการการบริหารผังเมืองท้องถิ่น และคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
4. คณะกรรมการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
5. คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

6. คณะกรรมการมาตรฐานสินค้า ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้า  
ขาออก พ.ศ. 2522
7. คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง  
พ.ศ. 2522
8. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง  
ผู้บริโภค พ.ศ. 2522
9. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร  
พ.ศ. 2522
10. คณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ตาม  
พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
11. คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัติ  
ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535
12. คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และ  
ตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535
13. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตาม  
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
14. คณะกรรมการกีฬามวย ตามพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542
15. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการแข่งขัน  
ทางการค้า พ.ศ. 2542
16. คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน  
จังหวัด ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543
17. คณะกรรมการการขุดดินและถมดิน ตามพระราชบัญญัติการขุดดิน  
และถมดิน พ.ศ. 2543
18. คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้า  
เกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542

แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีคณะกรรมการบางคณะที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการ  
วินิจฉัยข้อพิพาทแต่ยังขาดคุณสมบัติในบางประการ จึงไม่สามารถนำมาพิจารณาได้ ซึ่ง  
คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในกรณีนี้ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)  
คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) เนื่องจาก ก.พ. และ ก.ก. นั้น เป็นเพียงองค์กร  
ที่ทำหน้าที่ในการเสนอความเห็นให้แก่องค์กรที่เหนือขึ้นไปสั่งการ ซึ่งคือ นายกรัฐมนตรี หรือ  
คณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีนั้น สามารถวินิจฉัยสั่งการแตกต่างไปจาก  
คำวินิจฉัยของคณะกรรมการได้การวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวของคณะกรรมการข้าราชการ  
พลเรือนจึงขาดความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารนั่นเอง และการวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นการ

วินิจฉัยสั่งการโดยนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นบุคคลเพียงคนเดียว มิใช่เป็นการสั่งการโดยคณะกรรมการ ซึ่งเป็นรูปแบบของคณะบุคคล ดังนั้น การวินิจฉัยยุทธวิธีของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจึงไม่เข้าตามหลักเกณฑ์ทางด้านองค์กร และไม่เข้าหลักเกณฑ์ทางด้านการใช้อำนาจของคณะกรรมการด้วย เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครไม่มีผลบังคับได้เอง

### 1.3 หลักเกณฑ์ที่ควรนำไปใช้ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดควรกำหนดให้เป็นคณะกรรมการตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แม้ว่าคณะกรรมการตาม 1.2 จะมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่า การที่จะถือว่าคณะกรรมการตาม 1.2 ดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) ทั้งหมดน่าจะเป็นการไม่เหมาะสม เนื่องจากคณะกรรมการตาม 1.2 มีองค์ประกอบและที่มาที่มีความสำคัญและหลากหลายแตกต่างกัน มีวิธีพิจารณาที่เป็นมาตรฐานหรือได้รับการยอมรับที่แตกต่างกัน และที่สำคัญผลของคำวินิจฉัยก็สร้างบรรทัดฐาน หรือผลกระทบต่อระบบบริหารราชการแผ่นดินอย่างกว้างขวางมากหรือน้อยแตกต่างกันด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดเป็นคณะกรรมการตามมาตรา 11 (1) นั้น นอกจากจะพิจารณาจากหลักมาตรฐานที่ได้นำเสนอไว้ตาม 1.2 แล้ว ยังควรพิจารณากำหนดโดยใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อไปนี้เพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย คือ

#### 1.3.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) ต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงการเป็นคณะกรรมการระดับชาติ เช่น คณะกรรมการนั้นต้องมีนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน เช่น คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)<sup>2</sup> คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค<sup>3</sup> หรือคณะกรรมการนั้นต้องมี

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

มาตรา 30 ให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ตร.” ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ เลขาธิการ ก.พ. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง

(2) กรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ซึ่งได้รับการเลือกตามมาตรา 35 ดังต่อไปนี้

รัฐมนตรีจำนวนมากเป็นกรรมการ เหตุที่ควรใช้หลักเกณฑ์นี้ เนื่องจากบุคคลซึ่งเป็นประธานหรือประกอบกันเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวล้วนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในทางบริหารหรือมีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งสิ้น จึงควรถือว่าการพิจารณาดำเนินการ วินิจฉัย ทบทวน แก้ไขเยียวยา โดยฝ่ายบริหารเองนั้นเป็นอันครบถ้วนหมดแล้วโดยผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในฝ่ายบริหาร ดังนั้น องค์กรที่ควรมีอำนาจควบคุมตรวจสอบในลำดับต่อไปจึงควรเป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

### 1.3.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการ

แม้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจำนวนหนึ่งจะมีลักษณะตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ใน 1.2 โดยอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องมีวิธีพิจารณาเป็นของตนเองก็ตาม แต่วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบางคณะยังสะท้อนให้เห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นยังไม่มีผลเป็นที่สุดในตัวเอง ยังต้องดำเนินการหรือขึ้นอยู่กับเงื่อนไขบางประการ เช่น ต้องให้นายกรัฐมนตรีมีคำสั่ง เป็นต้น หรือคำวินิจฉัยและการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการไม่ได้มีการจัดทำในรูปแบบที่ชัดเจนและเหมาะสม ผู้เขียนจึงเห็นว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณานี้จะมีผลกระทบสำคัญต่อการรับรู้และการใช้สิทธิโต้แย้งของผู้มี

(ก) ผู้ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ ในตำแหน่งตั้งแต่ผู้บัญชาการ หรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไปจำนวนห้าคน แต่ต้องเป็นผู้ซึ่งพ้นจากความเป็นข้าราชการตำรวจไปแล้วเกินหนึ่งปี

(ข) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นข้าราชการตำรวจจำนวนหกคน ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ อาชีววิทยาและงานยุติธรรม หรือสาขาอื่นตามที่ ก.ตร. กำหนด สาขาละไม่เกินหนึ่งคน เว้นแต่ในกรณีที่มีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นกรรมการข้าราชการตำรวจตาม (1) เพิ่มขึ้น ก็ให้มีกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอีกตามจำนวนของรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่เพิ่มขึ้นนั้น

บุคคลซึ่งเคยเป็นข้าราชการตำรวจ หากได้พ้นจากความเป็นข้าราชการตำรวจไปแล้วเกินสิบปีและมีอายุไม่เกินหกสิบห้าปี อาจได้รับการสรรหาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม(2) (ข) ได้ แต่ต้องมีจำนวนไม่เกินหนึ่งคน

ให้ผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นเลขานุการ ก.ตร.และรองผู้บัญชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร.

ให้นายกรัฐมนตรีประกาศรายชื่อกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิในราชกิจจานุเบกษา

#### <sup>3</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงคมนาคม เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกรรมการและเลขานุการ

ส่วนได้เสีย ผู้เขียนจึงเห็นว่า การกำหนดว่าคณะกรรมการใดควรเป็นคณะกรรมการตามประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11(1) นั้น ควรกำหนดให้วิธีพิจารณาของคณะกรรมการใดที่มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นหลักเกณฑ์หนึ่งในการพิจารณาด้วย คือ

### (1) หลักความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น นอกจากจะเป็นนิติกรรมทางตุลาการแล้ว ยังต้องมีความเป็นที่สุด ยุติและผูกมัดคู่กรณี (res judicata) เช่นเดียวกับคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการ ซึ่งหลักนี้เป็นหลักการที่สำคัญในการแยกความแตกต่างระหว่างนิติกรรมทางปกครองและนิติกรรมทางตุลาการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

### (2) รูปแบบของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องทำเป็นในรูปแบบของคำวินิจฉัย ไม่ว่าจะเรียกชื่ออื่นใดก็ตาม ต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อกรรมการที่ทำการวินิจฉัยทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้น อาจเปรียบได้กับการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงต้องเป็นคำวินิจฉัยที่มีลักษณะและรูปแบบอย่างเช่นคำพิพากษาของศาล โดยในคำวินิจฉัยนั้นต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงของเรื่องที่พิจารณา เหตุผลประกอบคำวินิจฉัย และการลงลายมือชื่อของกรรมการที่ทำการวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวทุกคน ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อคำวินิจฉัยของกรรมการแต่ละคนที่ได้ร่วมกันพิจารณาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการรับรู้และการใช้สิทธิโต้แย้งของผู้มีส่วนได้เสีย

### 1.3.3 ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการมีลักษณะเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ หรือมีผลกระทบเป็นวงกว้างต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยเหตุที่ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ เช่น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยที่บางเรื่องจะแจ้งเวียนกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อทราบและปฏิบัติตาม เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติงาน\*

\* กรณีนี้ผู้เขียนเพียงต้องการยกให้เห็นเป็นตัวอย่างกรณีของคำวินิจฉัยที่มีลักษณะเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการเท่านั้น ส่วนการที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือไม่ จะต้องไปพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นด้วย

เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ใน 1.2 และ 1.3 ประกอบกันแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าในเบื้องต้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เข้าลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ควรให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดไว้ในประกาศดังกล่าว ได้แก่

- คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

โดยสรุปแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ควรกำหนดไว้ในประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (1) จึงควรเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ 1.2 และ 1.3 ส่วนคณะกรรมการอื่น หรือคณะกรรมการที่มีลักษณะบางประการที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ 1.2 บ้าง หรือตามหลักเกณฑ์ 1.3 บ้าง โดยไม่มีลักษณะครบถ้วนทั้งตาม 1.2 และ 1.3 เป็นคณะกรรมการที่ยังไม่สมควรกำหนดไว้ในประกาศตามมาตรา 11 (1) เพื่อให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง คงเพียงแต่สามารถฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้เท่านั้น

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากข้อเท็จจริง หลักหรือทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน รวมทั้งแนวความคิด หรือข้อวิเคราะห์ที่ผู้เขียนได้นำเสนอมาทั้งหมด ผู้เขียนขอเสนอข้อเสนอแนะในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 11 (1) และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักการในเรื่องนี้ ดังต่อไปนี้

**2.1** ในกรณีที่มีคดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมาสู่ศาลปกครองในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศตามความในมาตรา 11 (1) นั้น ควรให้ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี และในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

**2.2** สำหรับคณะกรรมการที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีลักษณะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ผู้เขียนเสนอไว้ ควรกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลักษณะดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งในการ

พิจารณาเพื่อออกประกาศตามมาตราดังกล่าวของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น ไม่ควรกำหนดเป็นรายชื่อโดยเฉพาะเจาะจงเป็นรายคณะกรรมการ เพราะอาจเกิดกรณีรายชื่อคณะกรรมการนั้นไม่ทันสมัย และถ้าหากมีคณะกรรมการที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกิดขึ้นใหม่ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก็ต้องประกาศกำหนดอยู่เรื่อยไป ดังนั้น ในการประกาศดังกล่าวควรกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้ที่ประชุมใหญ่ได้ใช้ในการพิจารณา และพัฒนาต่อไป

และในกรณีของคณะกรรมการบางประเภทที่ไม่เข้าตาม 1.2 และ 1.3 ทุกข้อก็ตาม แต่คณะกรรมการเหล่านี้ ได้เข้าหลักเกณฑ์ตาม 1.3 ในข้อสำคัญ คือ เป็นกรณีที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการมีลักษณะเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้ก็ควรจะต้องยื่นข้อยกเว้นในการพิจารณาเพื่อกำหนดให้เป็นคณะกรรมการตามมาตรา 11 (1) ได้เช่นกัน

อนึ่ง ในกรณีของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรต้องมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยให้ผู้มีอำนาจสั่งการกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจากเดิมที่ให้ ก.พ. ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยแล้วให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไป ซึ่งนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีสามารถวินิจฉัยสั่งการให้แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการได้ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนโดยแท้ในการวินิจฉัยสั่งการ

**2.3** สำหรับวิธีพิจารณาของศาลปกครองนั้น ในส่วนของคณะกรรมการที่ต้องมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อนแล้วจึงจะสามารถอุทธรณ์ต่อไปยังศาลปกครองสูงสุดนั้น ควรให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการเหล่านั้น อาจยังมีวิธีพิจารณาที่ยังเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่นำคดีมาฟ้องจริง หรืออาจจะมีการรับฟังข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด จึงควรต้องให้ศาลปกครองชั้นต้นตรวจสอบอีกรอบหนึ่งเสียก่อน และเมื่อมีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดควรจะสามารถพิจารณาได้เฉพาะข้อกฎหมายเท่านั้น เพราะคดีที่อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดนั้น ได้มีการพิจารณาจากศาลปกครองชั้นต้นมาก่อนแล้ว และในกรณีที่มีการออกประกาศตามมาตรา 11 (1) แล้ว ศาลปกครองสูงสุดควรจำกัดการเข้าไปควบคุมตรวจสอบเรื่องของดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคณะกรรมการเพราะถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการ

**2.4** ในกรณีที่มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ออกตามความในมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว วิธีพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับคดีประเภทนี้นั้น ผู้เขียนขอเสนอให้การแสวงหาข้อเท็จจริงมีลักษณะเช่นเดียวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ใช้กับกรณีการพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้น ที่กฎหมายประสงค์ให้มีการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพียง

2 ขั้นตอน คือ คำฟ้องและคำให้การเท่านั้น เพราะถือว่าคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีการดำเนินการกันมาในชั้นหนึ่งแล้ว และข้อเท็จจริงที่มีอยู่ในสำนวนนั้นก็ น่าจะเพียงพอที่จะใช้ในการวินิจฉัยได้แล้ว ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวศาลปกครองสูงสุด สามารถดำเนินการได้ 2 กรณี ได้แก่

1. ศาลปกครองสูงสุดอาจดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามข้อ 98 ประกอบ ข้อ 61 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2543 โดยให้เลือกใช้กระบวนการวิธีพิจารณาเพียง 2 ขั้นตอน แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวก็มีข้อเสียตรงที่ว่ากฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาลในการที่จะเลือกใช้ กระบวนการดังกล่าวหรือไม่ ทำให้วิธีพิจารณาที่งดเว้นขั้นตอนนี้ใช้เป็นรายคดีไม่ได้เป็น มาตรฐานเดียวกัน ซึ่งถ้าศาลไม่เลือกใช้ก็จะทำให้การดำเนินคดีล่าช้าเช่นเดิม หรือ

2. ศาลปกครองสูงสุดอาจกำหนดวิธีพิจารณาโดยเฉพาะสำหรับพิจารณาคดี ที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยเฉพาะจากวิธีพิจารณาคดีทั่วไป โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบหรือแก้ไขระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาเสียใหม่ โดยกำหนดให้ อุทธรณ์ได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายต่อศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น และให้ศาลปกครองสูงสุด ดำเนินกระบวนการพิจารณาเพียงแค่ 2 ขั้นตอน เท่านั้น

**2.5** มาตรการเสริมเพื่อให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากกรณีนี้ ยังเป็นเรื่องใหม่ และยากในการทำความเข้าใจ ดังนั้น ศาลปกครองโดยสำนักงานศาลปกครองควรออกแนวทาง ปฏิบัติหรือเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด อำนาจหน้าที่ ตลอดจน การกำหนดวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่ คณะกรรมการเหล่านั้น เพื่อให้สามารถยกระดับฐานะของคณะกรรมการจากที่เป็น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น มาเป็นคณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจการควบคุมของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (1) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ ซึ่งวิธีพิจารณาของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จะกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังกล่าวสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้นั้น อย่างน้อยควรให้มีการกำหนดในเรื่อง ดังต่อไปนี้

1. มีวิธีพิจารณาแบบโต้สวน
2. มีหลักการรับฟังความสองฝ่าย
3. มีหลักความเป็นกลางและการคัดค้านกรรมการ
4. มีการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย
5. มีการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยของกรรมการทุกคนที่ทำกรวินิจฉัย



#### 6. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องเป็นที่สุด

ซึ่งโดยวิธีการนี้แล้ว หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทก็จะสามารถนำหลักวิธีพิจารณาข้างต้นไปใช้เพื่อปรับแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยข้อพิพาทของตนเอง ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ และเพื่อเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่ควรจะเป็นแก่หน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่มหาชนต่อไป



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: สวัสดิการกองวิชาการ, 2542.
- กิตติศักดิ์ ประกิต. ข้อสังเกตบางประการว่าด้วยบทบาทภาระหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร. วารสารนิติศาสตร์ 30, 2 (มิถุนายน 2543): 195-222.
- กาญจนา โนนทรวงศ์. ปัญหาวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- ข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา. คำวินิจฉัยทางปกครอง. วารสารกฎหมายปกครอง 3, 2: 531.
- คมสัน โพธิ์คง. อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: สื่อปัญญา, 2540.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2540
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ผู้แปล. คณะกรรมการ: การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ โดย W.H. Newman. วารสารกฎหมายปกครอง 2, 1 (เมษายน 2521): 63-67.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ผู้แปล. องค์กรแบบคณะกรรมการ โดย Harold koontz and Cyril O'Donnell. วารสารกฎหมายปกครอง 2, 1 (เมษายน 2521): 51-62
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวคิดฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง 9, 1 (เมษายน 2533): 158-214.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง. เล่ม 1. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์

- ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2548.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522. วารสารกฎหมายปกครอง 7, 2 (สิงหาคม 2521): 634-669.
- ณัฐ รัฐอมฤต. แพทยสภา : ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรและการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- ธิดา จรรยาพิทยสกุล. องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย. รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2548.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. ระบบคณะกรรมการกับการบริหาร. นิตยสารการทำเรื่องแห่งประเทศไทย 34, 351 (เมษายน 2530): 2-7.
- ประวีณ ณ นคร. คำอธิบายรายมาตรา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2547.
- ไพโรจน์ อารักษ์ษา. คู่มือการอุทธรณ์และร้องทุกข์ทางวินัย. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2547.
- โภคิน พลกุล. รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง. วารสารนิติศาสตร์ 12, 1 (2524): 38-87.
- มานิตย์ สุชาพร. ลักษณะเฉพาะบางประการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. ตุลพาห 32, 5 (กันยายน-ตุลาคม 2528): 27-51
- สถาบันการวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการวิจัย เรื่องคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2545.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. นิติกรรมทางตุลาการ. วารสารกฎหมายปกครอง 9 (2533): 143-157.
- สมศักดิ์ อินทร์พันธ์. วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- สิริพันธ์ พลรบ. คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์

- มหาวิทยาลัย, 2532.
- สุทธาทิพย์ นาคาบดี. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือน. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- สุรพันธ์ อรัญนารถ. วินัยข้าราชการพลเรือนและการดำเนินการสอบสวนทางวินัย :  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ.  
2528) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2539.
- สำนักงานศาลปกครอง. คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.  
กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2546.
- สำนักงานศาลปกครอง. รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของพระราชบัญญัติจัดตั้ง  
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... เล่ม 1. กรุงเทพฯ, 2546. (อัดสำเนา)
- สำนักงานศาลปกครอง. รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของพระราชบัญญัติจัดตั้ง  
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... เล่ม 3. กรุงเทพฯ, 2546. (อัดสำเนา)
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ. วารสาร  
กฎหมายปกครอง 8 (2532): 33-58.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง. เล่ม 1. กรุงเทพฯ: วิทยุชน,  
2538.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง. รวมบทความทาง  
วิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ:  
วิทยุชน, 2541.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ. วารสารกฎหมายปกครอง 13, 2  
(สิงหาคม 2537): 41-56.
- วิชัย วิวิตเสวี. การควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองและการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองใน  
สหรัฐอเมริกา” เอกสารสัมมนารัฐสภา, 2530: 3.
- วุฒิสภา คณะกรรมาธิการบริหารและการยุติธรรม. รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง องค์กร  
วินิจฉัยคดีปกครอง. บทบัญญัติ 51, 1 (มีนาคม 2538): 75-108.
- ศรีนิตา เกิดผล. ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน. วิทยานิพนธ์  
ปริญญามหาบัณฑิต. ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
2523.
- อมร จันทรสมบูรณ์. กฎหมายปกครอง = Administrative law. มหาวิทยาลัยรามคำแหง,  
2538.
- อดิเรก เลิศวนารินทร์. ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต. ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- อาจิณ โชติวงศ์. การบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ.  
วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, 2534.

อิทธิธรรม อารัมภ์วิโรจน์. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองประชาชนเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเอกชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

อุดม รัฐอมฤต. สภาวิชาชีพ. วารสารนิติศาสตร์ 19, 2 (มิถุนายน 2532): 113-129.



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวชนาวรรณ โชคดีมีบุญ เกิดเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2523 ที่ กรุงเทพมหานคร จบการศึกษาจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2545 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี 2546 ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง 4 สำนักอธิบดีศาลปกครองกลาง สำนักงานศาลปกครอง



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย