

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาถึงการกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ และวิธีการคัดเลือกแต่งตั้ง กรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่างนั้น โดยหลักจะพิจารณาในเรื่องพื้นฐานการจัดองค์คณะในการพิจารณาคดี การกำหนดคุณสมบัติของผู้วินิจฉัย การนำบุคคลภายนอกเข้าร่วมวินิจฉัย และการควบคุมการพิจารณาแต่งตั้งคัดเลือกกรรมการผู้พิจารณาวินิจฉัยคดี ดังจะกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

ในการจัดองค์คณะกรรมการในการพิจารณาคดีนั้น ในระบบไทรบูนัลส์ของ อังกฤษจะมี 4 รูปแบบ คือ คณะที่มีผู้วินิจฉัยคดีเดียวมีกรรมการซึ่งนั่งพิจารณานายเดียว ประเภทหนึ่ง กรณีที่กฎหมายกำหนดจำนวนของคณะบุคคลไว้ว่าประกอบด้วยผู้วินิจฉัยคดีจำนวนแน่นอน (fixed membership and a quorum) ประเภทหนึ่ง กรณีที่เป็นการแต่งตั้งผู้วินิจฉัยคดีจากบัญชีรายชื่อที่เขาเอาไว้บัญชีเดียว (The Single Panel System) อีกประเภทหนึ่งและกรณีที่เป็นการแต่งตั้งผู้วินิจฉัยคดีจากบัญชีรายชื่อต่าง ๆ โดยแต่ละบัญชีจะมีรายชื่อของผู้ที่มีผลประโยชน์ต่างกัน (The Representative Panel System) การจัดองค์คณะในการพิจารณาคดีทั้งสี่รูปแบบนี้จะแตกต่างกันตามลักษณะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละประเภท

ส่วนการกำหนดคุณสมบัติของผู้วินิจฉัยคดีของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท เฉพาะเรื่องแต่ละประเภทในระบบไทรบูนัลส์มีหลักเกณฑ์ที่สามารถใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้วินิจฉัยคดีอยู่ว่าการกำหนดให้มีหัวหน้าคณะซึ่งทำหน้าที่ในการ คำนึงกระบวนการพิจารณาควรจะต้องเป็นนักกฎหมาย โดยเฉพาะหัวหน้าคณะของ ไทรบูนัลส์ ในระดับอุทธรณ์ (Appellate Tribunals) ต้องเป็นนักกฎหมาย ทั้งนี้เพราะจะเป็นผู้ มีประสบการณ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการรับข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายให้ถูกต้อง นอกจากนี้สมาชิกในคณะจะประกอบด้วยผู้มีความรู้ในวิชาชีพที่แตกต่างกันหรือมีประสบการณ์ ในเรื่องที่จะพิจารณาวินิจฉัย เช่น ผู้เชี่ยวชาญในการรังวัด ผู้เชี่ยวชาญด้านประเมินราคา นักจิตวิทยา แพทย์ นักเศรษฐศาสตร์ ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นองค์กร ของผู้เชี่ยวชาญ การนำคนสามัญธรรมดา (layman) เข้าร่วมในการพิจารณาคดี เป็นวิธี การที่มีใช้ในระบบการพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส และระบบไทรบูนัลส์ของอังกฤษ

หรือแม้แต่ในศาลสหรัฐที่มีการนำระบบลูกขุนมาใช้ เพราะกระบวนการในการพิจารณาคดีตัดสินคดีโดยคนสามัญธรรมดาจะก่อให้เกิดความรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมร่วมกัน และในประการสำคัญคนสามัญธรรมดาที่มีเขื่อนักกฎหมาย และมีสมาชิกขององค์กรทางวิชาชีพจะเป็นผู้ทราบถึงสภาพข้อเท็จจริงในแต่ละท้องถิ่นได้ดีกว่าจึงสามารถเป็นผู้ที่สามารถตัดสินคดีข้อพิพาทได้อย่างถูกต้องและเป็นอิสระ

ในการควบคุมการพิจารณาแต่งตั้งคัดเลือกรวมการผู้พิจารณาวินิจฉัยคดี โดยทั่วไปทั้งในระบบโทรบูทัลส์ของอังกฤษ ระบบศาลปกครองฝรั่งเศส มีองค์การอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาในการแต่งตั้งคัดเลือกผู้วินิจฉัยพิจารณา กล่าวคือในสหราชอาณาจักรจะเรียกองค์การพิเศษนี้ว่า The Council on Tribunals มีอำนาจหน้าที่ตาม Tribunals and Inquiries Act 1971 กำหนด เช่น พิจารณาควบคุมดูแลโครงสร้างการทำงานของโทรบูทัลส์ให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการแต่งตั้งผู้ที่เหมาะสมจะได้รับการแต่งตั้งให้วินิจฉัยคดีในโทรบูทัลส์ เหล่านี้เป็นต้น

ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของสหรัฐในการพิจารณาวินิจฉัยราชการพลเรือนยังมีการแยกอำนาจสอบสวนวินิจฉัยราชการทุกประเภทให้ขึ้นกับหน่วยงานกลางที่เรียกว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (C.S.C = The Civil Service Commission) ที่มีความเชี่ยวชาญในการสอบสวนวินิจฉัยราชการโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาในการแต่งตั้งกรรมการสอบสวน หรือเป็นวิธีการเพื่อมิให้คณะกรรมการสอบสวนต้องเสียความเป็นกลางเพราะเหตุใดเหตุหนึ่งจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้ถูกกล่าวหาหรือข้าราชการอื่นที่อยู่หน่วยงานเดียวกันกับผู้ถูกกล่าวหา ส่วนในฝรั่งเศสการพิจารณาแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการตุลาการที่เรียกว่า Le Conseil Supérieur de la Magistrature เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการตุลาการในทุกระดับโดยเป็นผู้ทำเรื่องเสนอต่อประธานาธิบดีเพื่อตัดสินใจลงนามแต่งตั้ง การจัดให้มีองค์กรอิสระลักษณะนี้จะให้หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ได้มากซึ่งนอกจากการจัดให้มีองค์กรอิสระในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลดังกล่าวแล้ว แนวความคิดของการพิจารณาแต่งตั้งกรรมการผู้วินิจฉัยพิจารณาด้วยหลักความเปิดเผย

(openness) หลักความเป็นธรรม (fairness) และหลักความไม่ล่าช้า (impatality) ที่ใช้ในกระบวนการพิจารณาตัดสิน จะนำมาใช้ในการพิจารณาตัดสินบุคคลผู้หนึ่งพิจารณาตัดสินด้วยซึ่งกล่าวกันว่าหลักทั้งสามประการดังกล่าวนี้เป็นลักษณะเฉพาะ (characteristic) ของกระบวนการพิจารณาตัดสินกรรมการผู้หนึ่งพิจารณาตัดสินคือการพิจารณาตัดสินบุคคลอื่นผู้ถูกกล่าวหาจะต้องรู้ว่าผู้พิจารณาตัดสินของตนนั้นเป็นใคร มาจากไหน ใครเป็นผู้แต่งตั้งซึ่งกฎหมายจะต้องกำหนดถึงบุคคลดังกล่าวให้ชัดเจนและเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาจากบุคคลที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียแห่งคดีไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ทางด้านการเงิน ทางด้านเครือญาติ หรือมีความคิดเห็นทางอคติต่อผู้ถูกกล่าวหาอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งมาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นบุคคลต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติแล้วแต่กรณีจึงควรที่จะมีบทบัญญัติสิทธิคัดค้านกรรมการผู้หนึ่งพิจารณาโดยเหตุใดเหตุหนึ่งนี้อาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับความเป็นธรรมด้วย

จากการศึกษาถึงการกำหนดองค์ประกอบคุณสมบัติของกรรมการและวิธีการคัดเลือกแต่งตั้งกรรมการของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทยนั้นพบว่าในแต่ละคณะกรรมการยังมีความบกพร่องในการกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ และวิธีการคัดเลือกแต่งตั้งที่ไม่สามารถพัฒนาองค์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง ให้เป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญในทางชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองเฉพาะเรื่องได้ ทั้งนี้ปัญหาสำคัญของการกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติและวิธีการแต่งตั้งกรรมการฯ ที่ไม่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทก็เนื่องมาจากสาเหตุที่ว่าคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองเป็นองค์กรทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในองค์กรเดียวกัน แม้ว่าจะมีการจัดกระบวนการยุติธรรมทางปกครองตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็ตาม ก็ไม่อาจจะกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นคณะบุคคลที่มีหน้าที่ในทางปกครองด้วย ได้ ดังที่จึงควรแยกคณะบุคคลในการปฏิบัติหน้าที่ในการปกครอง ออกจากคณะบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง

อนึ่งในปัจจุบันพบว่า การกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการ คุณสมบัติกรรมการ และวิธีการแต่งตั้งยังไม่ชัดเจนเท่าใดนัก องค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิ

พาทางบกครองยัง เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางบกครองอยู่ ไม่มีการจัดระบบโครงสร้างการพิจารณาคุณสมบัติกรรมการที่ทำหน้าที่ทางวินิจัยชี้ขาด เช่น ไม่มีการกำหนดถึงประสบการณ์ในด้านการค้า ในกระบวนการพิจารณา ไม่มีการกำหนดให้มีนักกฎหมายในองค์ประกอบของคณะกรรมการ ไม่มีการกำหนดกลไกในการแต่งตั้งกรรมการวินิจัยชี้ขาด ข้อพิพาทที่มีลักษณะถ่วงดุลอำนาจแต่งตั้งของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง เหล่านี้เป็นต้น ดังนั้นจึงเห็นว่าควรที่จะให้มีการพัฒนาและแก้ไขข้อบกพร่องในหลักเกณฑ์การกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ และวิธีการคัดเลือกแต่งตั้ง โดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนหรือไม่ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์การกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติของกรรมการสอบสวนในคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพต่าง ๆ และอนุกรรมการวิสามัญ และอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งควรจะกำหนดแนวนโยบายในการคัดเลือกคุณสมบัติเฉพาะตัวของบุคคลที่มีสิทธิในการเป็นกรรมการสอบสวนและอนุกรรมการฯ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงประสบการณ์ในการค้า ในกระบวนการพิจารณา พื้นฐานความรู้ในเชิงนิติศาสตร์ อายุ อาชีพ เหล่านี้เป็นต้น

2. องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการในหน่วยงานเดียวกับผู้ถูกกล่าวหา อาจทำให้กรรมการสอบสวนต้องเสียความเป็นกลางในการสอบสวน วินัยผู้ถูกกล่าวหา ทั้งนี้เนื่องจาก วิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาด้วย ดังนั้นเห็นควรที่จะให้กรรมการสอบสวนมาจากข้าราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่ในการสอบสวนวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ

3. สิทธิในการคัดค้านกรรมการชี้ขาดข้อพิพาททางบกครอง เห็นควรที่จะมีบทบัญญัตินี้ให้กับคณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทโดยตรงด้วย ซึ่งในปัจจุบันสิทธิคัดค้านนี้มีเฉพาะในคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้น

4. ฐานะของกรรมการสอบสวนของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมนั้น ไม่มีข้อกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการสอบสวนผู้ใดเป็นเจ้าของงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการสอบสวน เรียกผู้ถูกกล่าวหา หรือพยานบุคคล พยานเอกสาร มาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคดีได้ ดังนั้นจึงควรกำหนดฐานะของกรรมการสอบสวนของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพวิศวกรรม และสถาปัตยกรรมในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลอาญาไว้ด้วย เพื่อสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริง

5. คุณสมบัติของกรรมการสอบสวนในคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพต่าง ๆ ยังมิได้กำหนดพื้นฐานความรู้ และประสบการณ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาสอบสวน และงานทาสานวน ดังนั้นจึงควรกำหนดพื้นฐานคุณสมบัติของผู้เป็นกรรมการสอบสวนว่าในคณะกรรมการสอบสวนมรรยาทวิชาชีพต้องมีผู้ดำรงตำแหน่ง นิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยเป็นกรรมการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคน (ข้อ 4 กฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 พ.ศ.2528)

6. ในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง พบว่ายังขาดองค์ประกอบของนักกฎหมาย ที่จะร่วมนั่งพิจารณาวินิจฉัยคดี นอกจากนี้คุณสมบัติของกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทในระดับอุทธรณ์ โดยเฉพาะที่เป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย สมควรที่จะมีองค์ประกอบของนักกฎหมายในสัดส่วนที่มากกว่ากรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านข้อเท็จจริง

7. ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยเฉพาะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพไม่มาร่วมนั่งพิจารณาคดีด้วยนั้น ทำให้ขาดองค์ประกอบของผู้เชี่ยวชาญด้านประสบการณ์ ทั้งนี้เนื่องจากมักมีงานวิชาชีพเป็นของตนเองเป็นหลักจึงเกิดข้อจำกัดในด้านเวลาและความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการชี้ขาด ทำให้เป็นอุปสรรคในการพัฒนาองค์การควบคุมวิชาชีพเหล่านี้ให้เป็นสถาบันชี้ขาดข้อพิพาทที่มีมาตรฐานประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงเห็นสมควรว่าน่าจะมีมาตรการในการส่งเสริมให้กรรมการ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการชี้ขาดข้อพิพาทเหล่านี้ได้รับการยกย่องในสังคมนอกเหนือจากการยกระดับองค์กรชี้ขาดด้วยการกำหนดค่าตอบแทนให้สมาชิกในองค์กรวิชาชีพเหล่านี้มีหน้าที่ในการร่วมั่งพิจารณาวินิจฉัยคดีด้วยแล้ว การกำหนดค่าตอบแทนให้สูงขึ้น แม้โดยทั่วไปจะพบว่าไม่มีผลในการชักจูงใจให้กรรมการเข้าร่วมั่งพิจารณาคดีก็ตามแต่ก็เป็นวิธีการหนึ่งในการยกระดับขององค์กรชี้ขาดข้อพิพาทได้ด้วย

8. ควรกำหนดให้มีกลไกในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลและการแต่งตั้งกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจแต่งตั้งของผู้มีอำนาจแต่งตั้งและแก้ไขข้อพิพาทข้อบกพร่องในระบบการคัดเลือกแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทที่เป็นระบบเปิดที่อาจทำให้ได้กรรมการชี้ขาดที่ไม่มีคุณภาพ ดังนั้นจึงต้องมีแนวนโยบายในการคัดเลือกตัวบุคคลที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้กับหน่วยงานหรือสำนักงานที่มีหน้าที่ในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลและกำหนดให้หน่วยงานหรือสำนักงานนี้เป็นกลไกในการพิจารณากลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคลของผู้มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งด้วย

9. การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีความหลากหลายในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้น ยังขาดองค์ประกอบของบุคคลสามัญธรรมดาที่มีอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยและมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากเป็นบุคคลเอกชนที่มีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาในสายอาชีพใด และไม่อยู่ในฐานะเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ฉะนั้นการนำบุคคลสามัญธรรมดาเข้าร่วมพิจารณาโดยนึ่งเป็นองค์คณะพิจารณาคดีด้วย จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความยุติธรรมของผู้ถูกกล่าวหา โดยที่เชื่อว่าตนนั้นได้รับการดูแลผลประโยชน์จากคนกลาง นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดกว้างในแนวคิดของการพิจารณาตัดสินคดีโดยใช้สามัญสำนึกของบุคคลธรรมดา และทำให้ระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองมี fair play ทั้งนี้ในการคัดเลือกตัวบุคคลสามัญธรรมดาก็จะกระทำได้ยากยิ่งกว่าการแต่งตั้งคัดเลือกกรรมการที่เป็นข้าราชการ หรือกรรมการที่มาจากสมาชิกสภาวิชาชีพนั้นๆ ดังนั้นการคัดเลือกบุคคลสามัญจึงต้องระบรูายละเอียดพื้นความรู้ ประสบการณ์ อาชีพ และอายุที่เหมาะสมกับการเป็น

กรรมการชี้ขาดข้อพิพาทในเรื่องนั้นๆ ให้ชัดเจนด้วย

10. นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาแล้วนี้ ควรีระบบการควบคุมการแต่งตั้งคัดเลือกคุณสมบัติของกรรมการ โดยให้มีกระบวนการในการพิจารณาแต่งตั้ง ด้วยการกำหนดกลไกในการพิจารณาคัดเลือกและมีกระบวนการควบคุมการพิจารณา เพื่อให้พ้นจากตำแหน่งด้วยการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่ง และไม่อาจจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ โดยไม่มีเหตุผลที่อ้างได้ตามกฎหมาย นอกจากนี้ควรที่จะมีองค์กระอึ่สละที่ทาหน้าทึ่ในการเสนอแนะ และให้คำปรึกษาในการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ และให้มีอำนาจในการควบคุมการแต่งตั้ง คัดเลือกคุณสมบัติกรรมการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย