

ลักษณะแห่งอำนาจหน้าที่กับการกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท

3.1 ความทั่วไป

คำว่า อำนาจและหน้าที่โดยทั่วไปมักจะใช้ควบคู่กันเสมอ แต่มีความแตกต่างในเนื้อหาว่า อำนาจที่เรียกว่า "Power" นั้น มีความหมายที่แสดงให้เห็นถึงเจตนา ซึ่งถูกทำให้เป็นจริงจากการมีภาระหน้าที่ และคำว่าหน้าที่ซึ่งใช้คำว่า Function หมายถึง สิ่งที่เป็นภาระของคนใดคนหนึ่งที่ต้องทำ¹ จากหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็น 3 อำนาจ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการนั้น ถ้าพิจารณาแนวทางการสร้างและหน้าที่ขององค์กร (Structure and Functional analysis) แล้วจะเห็นว่า ทุกองค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา รัฐบาล และศาล ก็ตี ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ทั้งสร้างกฎ (rule making) ใช้กฎหรือบริหาร (rule application) และตัดสินตามกฎหมาย (rule adjudication) ด้วยกันทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น ศาลแม้จะถือว่าเป็นสถาบันที่ใช้อำนาจในทางตัดสินชี้ขาดที่เรียกว่าตุลาการก็ตาม แต่ศาลก็อาจมีหน้าที่ในการสร้างกฎขึ้นด้วยการสร้าง "แนวบรรทัดฐาน" ของคำพิพากษา และในขณะที่ศาลก็เป็นผู้ใช้กฎหมายเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐ แต่แตกต่างกันที่วิธีการพิจารณา หรือรัฐสภาซึ่งถือว่าเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่ก็อาจมีหน้าที่ในทางบริหารที่เป็นการใช้อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ ซึ่งหน้าที่ในการควบคุมนี้มีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติแต่อย่างใด ทั้งนี้วิธีการควบคุมจะมีรูปแบบเฉพาะแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกัน ในสหรัฐอเมริกามีการควบคุมด้วยวิธีการที่เรียกว่า impeachment หรือในอังกฤษมีผู้ตรวจการรัฐสภาที่เรียกว่า Parliamentary Commissioner of Administration² เป็นต้น

ดังที่กล่าวแล้วว่า ทุกองค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภาก็ดี ฝ่ายบริหารก็ดี หรือศาลก็ดี ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ทั้งสร้างกฎ ใช้กฎ และตัดสินตามกฎหมายด้วยกันทั้งสิ้น การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดทางปกครองซึ่งมีรูปแบบเป็นคณะกรรมการกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) โดยมี

¹ American Jurisprudence 1962, 2d Volume 1, p.68-69

² อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ.ลิ้มพันธ์พาณิชย์ 2529), หน้า 151

การจัดกระบวนการยุติธรรมทางปกครองตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) นี้ ก็เป็นหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่หลัก และหน้าที่รอง ซึ่งมีลักษณะพิเศษต่าง ๆ มากมายอยู่ในองค์กรเดียวกัน การจัดกระบวนการยุติธรรมทางปกครองตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) นี้ ก็เป็นหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่หลัก และหน้าที่รอง ซึ่งมีลักษณะพิเศษต่าง ๆ มากมายอยู่ในองค์กรเดียวกัน

ตามกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการทางปกครองที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมายนั้น ส่วนมากจะกำหนดให้คณะกรรมการเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่หลายลักษณะหรืออย่างน้อยสองลักษณะ³ ตัวอย่างเช่น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิบัตร พ.ศ.2522 มาตรา 70 บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

3 คณะกรรมการข้าราชการ เช่น คณะกรรมการข้าราชการครู 2523 มาตรา 7, สภามหาวิทยาลัยต่าง ๆ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก) 2528 มาตรา 21 (1)-(7) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (กตร.) 2521 มาตรา 9, 10, 20, 21 และ 22 (3) คณะกรรมการข้าราชการอัยการ (กอ.) 2521 มาตรา 23, 25-34, 37, 53, 56, 65 อนุกรรมการข้าราชการพลเรือนประจำกระทรวงหรือส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2518 มาตรา 14 วรรค 2, 86 ทวิ (1) คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (กจ.) 2498 มาตรา 30 ทวิ 1 (ก), 30 ทวิ 4 คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ เช่น คณะกรรมการสภาทนายความ 2528 มาตรา 27 (1) (3), 36, 43, 67, 69 คณะกรรมการควบคุมการประกอบอาชีพผู้สอบบัญชี (กบช.) มาตรา 11 (4), 11 (1)-(3) คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (กว.) 2505 มาตรา 13 คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพพยาบาล 2528 มาตรา 22 (1) (3) คณะกรรมการแพทยสภาพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม 2525 มาตรา 21 (1) (3), 39 คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพสถาปัตยกรรม 2508 มาตรา 13 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติพิเศษต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการบริหารผังเมืองส่วนท้องถิ่น 2518 มาตรา 51 (1)-(4) คณะกรรมการเช่า

(มีต่อหน้าถัดไป)

- (1) ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรี ในการตราพระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง ตามพระราชบัญญัติ
- (2) วินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของอธิบดี ตามมาตรา 45 มาตรา 49 มาตรา 50 หรือมาตรา 72
- (3) ปฏิบัติการตามมาตรา 41 มาตรา 55 หรือมาตรา 77
- (4) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย เป็นต้น

ลักษณะของอำนาจในการออกกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็น คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีอำนาจในการออกกฎ ด้วยเหตุที่การบริหารราชการในบางกรณี ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องอาศัยความรีบด่วนเพื่อดำเนินการ หากหรือให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายเพื่อดำเนินการเสียก่อนอาจต้องใช้เวลามาก ฉะนั้นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมาย ย่อมช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ทั้งนี้รูปแบบของผู้มีอำนาจในการออกกฎจะพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติที่บัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น อำนาจตราพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี

3 (ต่อ) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัด 2524 มาตรา 8 (1)-(6) คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบล 2524 มาตรา 13 (1) (2) คณะกรรมการส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด 2522 มาตรา 9 (2)-(3), 24, 26 (2), 40 และคณะกรรมการกลางตามพระราชบัญญัติเดียวกัน มาตรา 8 (2)-(3), 23-26, 31-33, 38, 40 คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง 2522 มาตรา 7 (1)-(11) คณะกรรมการอำนวยการครุสภาตามพระราชบัญญัติครุ 2488 มาตรา 6 (1)-(5) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค 2522 มาตรา 10 (1)-(9) คณะกรรมการเครื่องหมายการค้า 2474 มาตรา 19 ตี (1)-(2) คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ 2518 มาตรา 41

อำนาจออกกฎกระทรวง และประกาศกระทรวง* ของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง อำนาจออกข้อบังคับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ หรือของปลัดกระทรวง หรือของอธิบดี ความสำคัญของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารนี้มีผลในการบังคับใช้ค่อนข้างได้ชัดขาดประชาชนยิ่งกว่าตัวพระราชบัญญัติ ซึ่งผ่านการกลั่นกรองจากรัฐสภาของชาติ⁴ ฉะนั้น หากอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารได้นำมาใช้เพื่อการขยายอำนาจของตนเองหรือเพิ่มความต้องการของฝ่ายปกครองแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงว่าการออกกฎหมายดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคต่อการบริการสาธารณะของรัฐหรือไม่สอดคล้องกับความต้องการของส่วนรวมก็จะทำให้การใช้อำนาจนี้เป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย

ลักษณะของอำนาจในการบริหารหรือปกครอง (rule application) ตามปกติแล้ว อำนาจหน้าที่ในการบริหารตามบทบัญญัติของกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองนั้น มักจะบัญญัติไว้ในลักษณะคล้าย ๆ กัน เช่น อำนาจในการสั่งการ หรือการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบหมาย* ตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

* อำนาจในการออกกฎกระทรวงแตกต่างจาก ประกาศกระทรวงตรงที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง สามารถออกประกาศกระทรวงได้เองโดยลำพัง ไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบคณะรัฐมนตรีก่อนเหมือนการออกกฎกระทรวง

⁴ อุกฤษ มงคลนาวิน, "กฎหมายไทยในรอบปี 2527", วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (ส.ค.2528) หน้า 12

* อำนาจปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบหมาย เป็นอำนาจที่มีขอบเขตกว้างขวาง ขึ้นอยู่กับกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือมติของคณะรัฐมนตรีนั้น จะกำหนดลักษณะหน้าที่ที่จะให้มีการมอบหมาย เช่น การมอบหมายอำนาจสืบสวนสอบสวน ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 87 ครี ให้อำนาจพนักงานประเมินภาษีอากรมีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลผู้มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการค้า หรือพยาน กับมีอำนาจสั่งบุคคลเหล่านั้นให้นำบัญชีเอกสารหรือหลักฐานยื่นอันควรแก่เรื่อง มาตรวจสอบได้ส่วนได้ การมอบหมายให้ มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ เช่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมโรงงาน ผู้ตรวจสอบการใช้แรงงานของกรมแรงงาน มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

ความสำคัญของอำนาจบริหารที่เป็นอำนาจในการดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมาย เป็นอำนาจที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญ ทั้งในด้านวิชาการและในด้านประสบการณ์เพื่อการสั่งการ หรือปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบหมายให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารประเทศโดยรวม

อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของฝ่ายปกครอง (rule adjudication) ส่วนมากมักจะมีลักษณะในรูปแบบของคณะกรรมการประจำองค์กรฝ่ายปกครองที่มีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น คณะกรรมการ administrative tribunals ของอังกฤษ คณะกรรมการทางปกครองของสหรัฐอเมริกาที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาท (administrative agency) หรือศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิเศษในฝรั่งเศส (Specialized Administrative Jurisdictions) ส่วนของไทยจะมีชื่อเรียกคณะกรรมการเหล่านี้แตกต่างกันไปตามประเภทของกิจการปกครอง เช่น คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ คณะกรรมการควบคุมมรรยาททางวิชาชีพ คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีองค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในทางใช้ดุลพินิจชี้ขาดนอกเหนือจากรูปแบบของคณะกรรมการแล้วอาจจะมีรูปแบบของการสั่งการชี้ขาดข้อพิพาทโดยบุคคลคนเดียวก็ได้ จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งหรือให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครอง เพื่อการวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำผิดในทางปกครองนี้ เป็นการจัดกระบวนการยุติธรรมทางปกครองตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (ดังที่กล่าวในหัวข้อที่ 2.5)

ความสัมพันธ์ของลักษณะอำนาจหลักทั้งสามของฝ่ายปกครอง กับการกำหนดองค์ประกอบและคุณสมบัติของผู้ใช้อำนาจทั้งสามลักษณะ เป็นไปตามหลักโครงสร้างและหน้าที่ขององค์กรกล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย มีหน้าที่ในการออกกฎที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถในทางวิชาการ และเทคนิคในการบัญญัติข้อความหรือถ้อยคำที่สามารถนำไปใช้ หรือสามารถบังคับได้ตามความเป็นจริง ทั้งนี้ ผู้ที่นั้นย่อมต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติที่เคยผ่านงานทางด้านบริหารมาก่อน เพราะจะสามารถคาดการณ์ หรือมองเห็นปัญหาในทางบริหารที่จะเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายที่ตราออกมานั้นได้ อำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารนี้ จึงต้องพิจารณาคุณสมบัติของผู้ร่างกฎหมายเป็นสำคัญ กล่าวกันว่า คุณสมบัติของผู้ร่างกฎหมายนี้มีความสำคัญเท่าเทียมกับผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาททีเดียว

พิจารณาได้จากวิธีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 13, มาตรา 14 และมาตรา 17 ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ส่วนผู้ใช้อำนาจในทางปฏิบัติการไม่ว่าจะมีรูปแบบของบุคคลคนเดียว เช่น รัฐมนตรี อธิบดี หรือรูปแบบคณะกรรมการ เช่น คณะรัฐมนตรีหรือกรรมการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ในลักษณะของอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบหมายฯ ซึ่งมีลักษณะของงานทางด้านเทคนิคที่เหมาะสมกับการบริหารงานราชการ ตามลักษณะความสำคัญของประเภทของกฎหมายนั้น ๆ เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจสั่งการเหล่านี้จะเป็นไปตามลำดับความสำคัญของลักษณะของงาน และความสำคัญตามลำดับชั้นของตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจในการปฏิบัติการทางด้านใดด้านหนึ่ง ควรที่จะต้องเป็นผู้มีความรู้ ประสบการณ์ในเรื่องนั้น ความรับผิดชอบของผู้ใช้อำนาจอยู่ที่ว่าได้ใช้อำนาจในการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ หรือปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบหมายได้ถูกต้องตามกฎหมาย ข้อบังคับ ฯลฯ หรือไม่

3.2 ประเภทของคณะกรรมการต่าง ๆ ตามกฎหมายปกครอง

การจัดประเภทของคณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติของไทย สามารถใช้หลักเกณฑ์ในการจัดประเภทได้หลายหลักเกณฑ์⁵ แต่ในที่นี้จะศึกษาเฉพาะการจัดประเภทของคณะกรรมการ ที่ใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการพิจารณาว่าคณะกรรมการเหล่านั้นมีบทบาทอย่างไรและจัดอยู่ในส่วนใดของโครงสร้างฝ่ายปกครอง การศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต่าง ๆ ทำให้ทราบว่าควรมีการจัดองค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นอย่างไร กรรมการเหล่านี้มาจากที่ใดของหน่วยราชการ เป็นบุคคลภายนอกหรือเป็นข้าราชการ หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

5 สิริพันธ์ พลรบ, "คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 32-39

สาขาใด คุณสมบัติอย่างไรของกรรมการจึงจะเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ๆ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สามารถพิจารณาได้ 2 ลักษณะ

(1) พิจารณาอำนาจหน้าที่ตามหลักการจัดองค์กร และการบริหารโดยทั่วไป

แยกคณะกรรมการได้เป็น

- คณะกรรมการนโยบาย
- คณะกรรมการที่ปรึกษา
- คณะกรรมการบริหาร
- คณะกรรมการปฏิบัติการ

การแยกประเภทคณะกรรมการตามหลักการบริหารงานโดยทั่วไปนี้ เป็นการแยกเพื่อให้เห็นโครงสร้าง และบทบาทของคณะกรรมการทางปกครอง ซึ่งปกติพิจารณาได้จากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการนั้น ๆ เช่น คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นที่ปรึกษาของสภานโยบายแห่งชาติ คณะกรรมการดังกล่าวก็ทำหน้าที่คณะกรรมการที่ปรึกษา เป็นต้น การจัดประเภทของคณะกรรมการด้วยหลักการนี้ จะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นขององค์กรทางปกครอง คือ คณะกรรมการที่มีบทบาททางด้านนโยบาย ย่อมอยู่เหนือคณะกรรมการที่มีบทบาทด้านปฏิบัติการ คุณสมบัติของกรรมการนโยบาย จะต้องอยู่ในระดับสูงกว่ากรรมการในระดับปฏิบัติการ เป็นต้น

(2) พิจารณาอำนาจหน้าที่ตามหลักกฎหมายปกครอง ซึ่งสามารถแยกได้ 2 ลักษณะ ตามเนื้อหาของกฎหมาย กล่าวคือ

- คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ทางปกครอง
- คณะกรรมการที่หน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง

3.2.1 คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครอง

คณะกรรมการประเภทนี้ โดยมากมักจะมีงานหน้าที่ ซึ่งแยกให้เห็นได้ 4 ลักษณะ⁶ ตามหลักการบริหารงานโดยทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดองค์ประกอบ

⁶ สิริพันธ์ พลรบ, "คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติเนบระไทย", หน้า 67

และคุณสมบัติของกรรมการที่ทำหน้าที่ทางปกครองเหล่านี้ที่มีอยู่มากมายได้ชัดเจนขึ้น

1. งานทางด้านนโยบาย คณะกรรมการที่มีหน้าที่เป็นผู้วางนโยบายหลักให้แก่องค์กรนั้น ๆ เพื่อนำไปปฏิบัติโดยทั่วไปแล้ว คุณสมบัติของกรรมการกฎหมายจะกำหนดค่าให้เป็นเจ้าหน้าที่ในระดับสูงของระดับองค์กรนั้น ๆ เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือเลขาธิการสำนักงานต่าง ๆ เป็นต้น เนื่องจากเห็นว่าบุคคลในระดับสูงนี้จะสามารถเห็นถึงความจำเป็นไปได้ของนโยบายที่วางไว้ ทั้งเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการดำเนินการทางด้านบริหารงานมาแล้ว⁷

2. งานทางด้านที่ปรึกษา เป็นงานในลักษณะที่ต้องให้ความเห็น ข้อเสนอแนะต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจขององค์กรนั้น ความสำคัญของงานที่ปรึกษาจึงอยู่ในระดับสูง เช่นเดียวกับงานนโยบาย คุณสมบัติของกรรมการที่จะทำงานในด้านนี้จึงต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในเรื่องที่จะให้ความเห็น และทำข้อเสนอแนะได้เป็นอย่างดี เพราะความเห็น หรือข้อเสนอแนะที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจขององค์กรเลือกปฏิบัติตามแล้ว ย่อมมีผลต่อองค์กรในทางใดทางหนึ่งที่เป็นความรับผิดชอบด้วย หลักโดยทั่วไปของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ทางด้านให้คำปรึกษาจะประกอบไปด้วย กรรมการที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วย

⁷ คณะกรรมการที่ทำงานทางด้านนโยบาย เช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ (มาตรา 6 (1)) คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ มาตรา 5 (1) สภามหาวิทยาลัยบางแห่ง คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา 21 (1) คณะกรรมการข้าราชการครู มาตรา 7 (1) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มาตรา 8 (1) คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ (มาตรา 5) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา 5 (1) สภาความมั่นคงแห่งชาติ (มาตรา 5) คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบก (มาตรา 14 (1) (2)) คณะกรรมการสถาบันผู้รับงานก่อสร้าง (ก.ก.ส.) (มาตรา 18 (1)) คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (มาตรา 5 (1)) คณะกรรมการที่ราชพัสดุ (มาตรา 6 วรรค สอง) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มาตรา 20 (1)

งานที่เกี่ยวข้องและจะประกอบด้วย "กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ" อีกจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ
ในเรื่องทั่วไป หรือเฉพาะด้านร่วมมาให้ความรู้ในเรื่องนั้น ๆ ด้วย เช่น คณะกรรมการประกันสังคม
ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 8 วรรคสอง กำหนดว่ารัฐมนตรีจะแต่งตั้ง
ผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 5 คน ให้เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการก็ได้ ซึ่งในจำนวนนี้อย่างน้อยต้องเป็น
ผู้ทรงคุณวุฒิทางระบบงานประกันสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแรงงาน ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์
ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น เป็นต้น

3. งานทางด้านบริหาร เป็นงานในลักษณะที่ใช้อำนาจตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ
ในองค์กรโดยตรงให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ กฎหมายมักกำหนด
ให้คณะกรรมการบริหารเหล่านี้ใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองโดยตรง และเป็นอิสระ
ในทางบริหาร ซึ่งโดยมากจะพบในกลุ่มของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพสาขาต่าง ๆ เช่น
คณะกรรมการแพทยสภา ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 21 (1)
กำหนดให้คณะกรรมการแพทยสภาใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการแพทย์สภาตามวัตถุประสงค์
ที่กำหนดในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัตินี้ องค์กรประกอบของคณะกรรมการบริหารเหล่านี้ที่มี
อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองโดยตรงนั้นจึงต้องประกอบด้วย ผู้แทนของรัฐจำนวนหนึ่ง
เข้าร่วมเป็นกรรมการบริหารด้วย นอกเหนือจากกรรมการที่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพในสาขานั้น ๆ

4. งานทางด้านปฏิบัติการ คณะกรรมการที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ประเภทนี้ เป็นคณะ
กรรมการในระดับล่างที่จะเป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการใน
ลักษณะงานทางด้านปฏิบัติการ จึงมีความสำคัญน้อยกว่ากรรมการในระดับนโยบายและที่ปรึกษา
เพราะผู้ปฏิบัติการต้องดำเนินการภายใต้กรอบนโยบาย คำสั่ง ระเบียบแบบแผน กฎหมายที่ใช้บังคับ
กับงานนั้น ๆ งานทางด้านปฏิบัติการของฝ่ายปกครองสามารถแยกออกได้ 2 ลักษณะ คือ งาน
ด้านปฏิบัติการภายใน ซึ่งเป็นงานที่มีลักษณะดำเนินการระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง
เช่น หนังสือเวียน คำแนะนำของทางราชการต่าง ๆ เป็นต้นประการหนึ่ง กับงานด้านปฏิบัติ
การ ซึ่งเป็นงานสั่งการที่เรียกว่า Decision Executoire ที่มีผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับ
ประชาชน อันทำให้มีการเปลี่ยนแปลงสถานะภาพทางกฎหมายขึ้นมาใหม่ เป็นการเฉพาะเรื่อง
เฉพาะราย อีกประการหนึ่ง ซึ่งในประการหลังนี้ยังเป็นปัญหาที่สัมพันธ์กับการปฏิบัติการของ
คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองว่า ลักษณะของการปฏิบัติ

การทางปกครอง โดยเฉพาะที่เป็นคำสั่งทางปกครองนี้ มีลักษณะคล้ายกับเป็นคำสั่งที่เป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท จนมีความเข้าใจในคำสั่งทางปกครองที่ใช้อำนาจทางบริหารว่าเป็นคำสั่งในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง*

* คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 26/2529 บริษัทจิเรक्टर โดย สตีฟ จากัด ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม กรณีที่นำได้รับอนุมัติให้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในกิจการผลิตสีย้อมและพิมพ์ โดยมีประเด็นหนึ่งที่สำคัญว่า "มติของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน" ที่ใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาให้การส่งเสริมหรือไม่ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีนี้ เป็นการใช้อำนาจบริหารตามกฎหมายที่เรียกกันว่า นิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) หรือเป็นการสั่งการที่มีลักษณะอย่างคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง (acte jurisdictionnel) ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงลักษณะ (nature) ของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรา 16 และมาตรา 18 จะเห็นว่า คณะกรรมการฯ นี้ เป็นคณะกรรมการประเภทที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายแผนการส่งเสริมการลงทุน และเป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาให้การส่งเสริมหรือไม่ โดยใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขององค์กรในการพิจารณา ดังนี้ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจึงมีฐานะเป็น "หน่วยงานของรัฐ" มติหรือคำสั่งของคณะกรรมการฯ จึงเป็นเพียงคำสั่งในทางบริหาร (นิติกรรมทางปกครอง) ขององค์กรฝ่ายปกครอง ผู้ร้องทุกข์ที่นำพ้อจําเนมติของคณะกรรมการฯ ที่ไม่อนุมัติให้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนสามารถอุทธรณ์ภายในองค์กร คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนนี้ได้ยกชั้นหนึ่ง (ในการพิจารณาของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จัดให้มีระบบการพิจารณา 2 ระดับ โดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน 2520 มาตรา 11 แต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาเป็นเบื้องต้น คือ คณะอนุกรรมการบริหารการส่งเสริมการลงทุนและการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะอนุกรรมการพิจารณากลับการอุทธรณ์) ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ในระดับนี้ เป็นเพียงขั้นตอนที่กำหนดขึ้นเพื่อให้มีการพิจารณาตรวจสอบทบทวนในมติ หรือคำสั่งของคณะกรรมการฯ อีกชั้นหนึ่งเท่านั้น มติของคณะอนุกรรมการพิจารณา

(มีต่อหน้าถัดไป)

จากการจำแนกลักษณะ (nature) ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในทางบริหาร โดยทั่วไปมี 4 ลักษณะ คือ หน้าที่ในงานนโยบาย หน้าที่งานด้านที่ปรึกษาหน้าที่ในงานด้านบริหารและหน้าที่งานด้านปฏิบัติซึ่งฝ่ายปกครองอาจจะกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ทบทวนหน้าที่นี้หรือไม่ก็ได้ตามความจำเป็น โดยปกติแล้วคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในงานนโยบายมักจะมีหน้าที่ในด้านให้คำปรึกษาด้วย นอกจากนี้ฝ่ายปกครองมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมาก อำนาจในทางบริหารที่เป็นการสั่งการ อนุมัติ อนุญาต หรือมอบหมายให้ปฏิบัติการบางอย่างต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงต้องมอบหมายงานเหล่านี้ให้แก่องค์กรกลุ่มคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพสาขาต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองโดยตรง และมีอำนาจบริหารกิจการภายในองค์กรที่เป็นอิสระ สามารถตัดสินใจในดำเนินการต่าง ๆ ในองค์กรได้ โดยตรงให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ส่วนงานทางด้านปฏิบัติการจะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการภายหลังจากงานนโยบายหรือคำสั่งทางบริหารต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นงานในหน้าที่ทั้งหมดนี้เมื่อพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรทางปกครองแล้ว องค์กรทางปกครองจะมีงานในหน้าที่ที่ปะปนกันไม่น้อยกว่า สองหน้าที่ บางองค์กรหรือบางคณะกรรมการจะมีหน้าที่ในด้านกำหนดนโยบายและปฏิบัติการ หรือบางคณะกรรมการจะมีทั้งหน้าที่กำหนดนโยบาย เป็นที่ปรึกษา และปฏิบัติการเอง เป็นต้น ทำให้การกำหนดคุณสมบัติ และองค์ประกอบของกรรมการจึงต้องพิจารณาถึงลำดับความสำคัญของงานทางปกครอง กล่าวคือ คณะกรรมการที่มีหน้าที่ในงานทางนโยบายและงานทางด้านปฏิบัติการ

* (ต่อ) กลั่นกรองอุทธรณ์ที่ให้อยู่กอุทธรณ์ของผู้ร้องทุกข์ที่มุ่งพอใจในมติของคณะอนุกรรมการบริหารการส่งเสริมการลงทุน ที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาสั่งการในนามคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เช่นเดียวกับคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับมอบหมายให้พิจารณาทบทวนมติที่มีผู้มุ่งพอใจในมตินั้น โดยถ้าหากยืนยันตามมติเดิมก็ให้เป็นไปตามนั้น และรายงานให้คณะกรรมการผู้มอบหมายรับทราบ ดังนั้น คำสั่งให้อยู่กอุทธรณ์ จึงเป็นมติยืนยันตามมติเดิม ที่มีผลให้เป็นที่สุดในข้อเท็จจริงของคณะกรรมการฯ ที่ได้พิจารณาถึงความเหมาะสมของการทำคำสั่งในทางปกครองนั้นแล้ว คำสั่งในทางบริหารของคณะกรรมการฯ จึงมิใช่เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์แต่อย่างใด

ต้องคำนึงถึงคุณสมบัติของกรรมการในระดับที่จะทำหน้าที่ทางด้านนโยบายเป็นหลัก ส่วนว่า คณะกรรมการชุดนี้ต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง ก็อาจจะกำหนดให้มีกรรมการระดับล่างในจำนวนที่ไม่มากนักเป็นองค์ประกอบร่วมในคณะกรรมการนี้ด้วย หรืองานที่ฝ่ายปกครองให้อำนาจในการบริหารกิจการด้วยตนเองตามหลักความเชี่ยวชาญในการใช้ความรู้ความสามารถเป็นพิเศษแล้ว องค์ประกอบและคุณสมบัติของกรรมการ จึงต้องเน้นกรรมการที่มาจากสมาชิกขององค์กรนั้นเพื่อความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในงานบริหาร และงานปฏิบัติการ ทั้งนี้ให้องค์กรพิเศษทางวิชาชีพนี้ปราศจากการควบคุม เนื่องจากมีอำนาจบริหารที่อิสระจากฝ่ายปกครอง จึงควรที่จะมีผู้แทนของรัฐจำนวนหนึ่ง เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย

3.2.2 คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแบบกึ่งตุลาการ

การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองเป็นการเฉพาะเรื่อง ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของไทยนั้น เมื่อพิจารณาในทางโครงสร้างแล้วจะเห็นว่าเป็น องค์กรทางปกครอง แต่ถ้าพิจารณาในแง่เนื้อหาแล้วการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนี้จะมีลักษณะเป็นการกระทำกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) ซึ่งเป็นการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง โดยที่การวินิจฉัยชี้ขาดนั้นต้องเป็นการกระทำโดยอาศัยพยานหลักฐานที่ได้จากการนำสืบ ศาลพิจารณารับชี้ขาดจะคำนึงถึงนโยบายของฝ่ายบริหารควบคู่กับหลักกฎหมาย การกระทำกึ่งตุลาการนี้จึงมีลักษณะของการกระทำที่ตั้งอยู่บนเขตแบ่งระหว่างหน้าที่ทางด้านการบริหารและตุลาการ⁸ ลักษณะอำนาจหน้าที่และรูปแบบการจัดองค์กรของคณะกรรมการกึ่งตุลาการของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกัน ลักษณะของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทกึ่งตุลาการของอังกฤษที่เรียกว่า ไทริบูนัลส์ (Tribunals) หรือ Administrative Tribunals หรือ Statutory Tribunals ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในทางวินิจฉัยชี้ขาดเพียงอย่างเดียว ในขณะที่คณะกรรมการที่ทำหน้าที่กึ่งตุลาการของสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า administrative agencies นั้น จะมีหน้าที่ทั้งสามประการคือ หน้าที่ทางวินิจฉัยชี้ขาด หน้าที่ทางบริหาร หน้าที่ในการออกกฎอันเป็นอำนาจทางนิติบัญญัติรวมอยู่ในคณะกรรมการแต่ละคณะกรรมการ ศาล

⁸American Jurisprudence 1962, 2d vol 1, pp.964-965

ปกครองพิเศษของฝรั่งเศสที่เรียกว่า Specialized Administrative Jurisdictions จะมีลักษณะการปกครองในรูปแบบคณะกรรมการที่คล้ายกับคณะกรรมการโทรบูร์นัลส์ของอังกฤษ มีขอบเขตอำนาจเฉพาะเรื่องตามที่กฎหมายกำหนดโดยการจัดตั้งขึ้น เพื่อสนองความต้องการสำหรับเป็นหน่วยงานเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือเพื่อสนองความต้องการของกลุ่มวิชาชีพที่ต้องเกี่ยวพันและมีผลกระทบกับประชาชนจำนวนมากในบางอาชีพ⁹ เช่น ศาลบัญชี ทาหน้าทำในการควบคุมผู้มีอำนาจจ่ายเงินแผ่นดิน และวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องเกี่ยวกับบัญชีทั้งของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ยังมี คณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมือง คณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับอุบัติเหตุอันเกิดจากการทำงานแห่งชาติคณะกรรมการลีสตี คณะกรรมการจัดสรรเงินชดเชยค่าเสียหายจากการที่รัฐบาลต่างประเทศได้โอนกิจการของเอกชนชาวฝรั่งเศสในประเทศเหล่านั้นเป็นกิจการของรัฐ องค์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าชดเชยความเสียหายอันเกิดจากสงคราม คณะกรรมการตุลาการแผนกวินัย คณะกรรมการบริหารของแพทยสภา สมาคมนิก สภาเภสัชกร คณะกรรมการควบคุมธนาคาร คณะกรรมการพิจารณาวินัยของสมาชิวิทยาลัย คณะกรรมการศึกษาเอกชนประจำจังหวัด คณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น แต่คณะกรรมการเหล่านี้ของฝรั่งเศสกระทำการแบบตุลาการ (acte juridictionnel) และอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในฐานะศาลปกครองสูงสุด ซึ่งแตกต่างจากโทรบูร์นัลส์ของอังกฤษ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลยุติธรรม

สำหรับคณะกรรมการกึ่งตุลาการของไทย ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น จะมีทั้งที่เป็นการจัดองค์กรที่มีเขตอำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองโดยทั่วไป คือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และที่เป็นการจัดองค์กรที่มีเขตอำนาจในการชี้ขาดเฉพาะเรื่องตามที่กฎหมายกำหนดโดยการจัดตั้งขึ้น เพื่อความต้องการในความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงาน หรือความต้องการของกลุ่มวิชาชีพที่ต้องเกี่ยวพันและมีผลกระทบกับประชาชนจำนวนมาก เช่น สภาวิชาชีพต่าง ๆ

⁹ โภคิน พลกุล, คำบรรยายกฎหมายมหาชนชั้นสูง : คดีปกครองฝรั่งเศส (คณะนิติศาสตร์ ม.ธ. 2528) หน้า 95

คณะกรรมการพิจารณาวิสัยของกลุ่มข้าราชการต่าง ๆ คณะกรรมการอุทธรณ์ภาษี คณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518, คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามประมวลรัษฎากร เป็นต้น

โดยที่มีการกล่าวไว้ว่า คณะกรรมการทางปกครองที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทนั้น เป็นคณะกรรมการกึ่งตุลาการ (quasi-judicial committee) ก็เป็นคำที่ใช้เพื่อความสะดวกในการชี้ให้เห็นลักษณะการดำเนินการของฝ่ายปกครองเฉพาะที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางชี้ขาดโดยมีกระบวนการตัดสินใจที่คล้ายคลึงกัน¹⁰ โครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่ชี้ขาดนี้ยังเป็นองค์กรทางปกครองที่มีหน้าที่ในทางออกกฎหมายหรือวางระเบียบต่าง ๆ และมีหน้าที่ในทางปฏิบัติที่มีคำสั่งในลักษณะทางบริหารอยู่ ดังนั้นการพิจารณาว่าองค์กรทางปกครองที่มีคำสั่งดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจะเป็นคำสั่งทางบริหาร (acte administratif) หรือคำสั่งในทางชี้ขาดข้อพิพาท (acte juridictionnel) จึงต้องพิจารณาในเนื้อหาของคำสั่งนั้นเป็นสำคัญ

ข้อแตกต่างของการสั่งการทางปกครอง กับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง

จากที่กล่าวแล้วว่าลักษณะทางโครงสร้างของคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของไทยส่วนมาก จะเป็นองค์กรทางปกครองซึ่งมีบทบาทในด้านอื่น ๆ เช่น หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ หน้าที่ในทางบริหารกิจการของหน่วยงานนั้น ๆ ควบคู่กันไป นอกเหนือจากหน้าที่ในทางชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งหน้าที่ในทางบริหารกิจการของหน่วยงานจะมีทั้งลักษณะของการสั่งการ การอนุมัติ อนุญาตหรือสั่งให้ปฏิบัติตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดต่าง ๆ ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่เป็นการสั่งการทางบริหารมีลักษณะที่คล้ายกับการสั่งชี้ขาดที่เป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชี้ขาดอย่างศาล การแยกแยะให้เห็นถึงความแตกต่างของการสั่งการทางบริหารกับการสั่งการทางชี้ขาดข้อพิพาท จึงมีความสำคัญสำหรับการพิจารณาเรื่องอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง การพิจารณาถึงความแตกต่างนี้

¹⁰ American Jurisprudence 1962, Volumm 1, pp.964-965

สามารถพิจารณาได้ 2 ลักษณะ¹¹ คือข้อพิจารณาทางทฤษฎีและข้อพิจารณาตามแนวคำวินิจฉัยของศาลซึ่งข้อพิจารณาตามแนวคำวินิจฉัยของศาลมีข้อนำส่ง เกตอยู่ว่า

ก.) ถ้ากฎหมายระบุว่า การกระทำในทางสั่งการขององค์กรนั้นสามารถนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองในกรณี "การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย" ก็เป็นที่แน่นอนว่าการสั่งการนี้ย่อมมิใช่การสั่งการในทางวินิจฉัยชี้ขาด แต่เป็นการสั่งการในทางปกครองนั่นเอง

ข.) ในบางกรณีกฎหมายอาจจะกำหนดว่า การสั่งการนั้นสามารถ "อุทธรณ์" (appeal) ได้ คำว่าอุทธรณ์นี้เป็นคำที่มีความหมายไม่แน่นอน เหมือนคำว่า "ฎีกา" หรือ "ให้นำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลชั้นสูงสุด" เพราะเมื่อกล่าวถึงคำว่า "อุทธรณ์" เราอาจจะหมายถึงการอุทธรณ์ในชั้นฝ่ายปกครอง หรืออุทธรณ์ในชั้นศาลก็ได้

ค.) กรณีที่กฎหมายไม่ได้ระบุสถานะทางกฎหมายขององค์กรนั้นไว้ ศาลก็จำเป็นต้องเสาะหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งศาลจะต้องกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาขึ้นเอง โดยพิจารณาดูว่ามีจุดมุ่งหมายที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งหรือไม่และองค์กรนั้นมีโอกาสโต้แย้งที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งได้เองหรือไม่ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ไม่มีข้อนำส่งเกตอยู่ว่า องค์กรที่จะเป็นศาล และมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการอย่างศาลนั้น องค์กรดังกล่าวจะต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการทาคำพิพากษา (pouvoir de decision) อย่างแท้จริง มิใช่เพียงแต่มีอำนาจในการให้ความเห็น (avis) หรือเสนอแนะ (propositions) เท่านั้น

สำหรับในประเทศไทยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองซึ่งมีอยู่กว่า 30 คณะกรรมการจะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่เนนการทำคำวินิจฉัยที่เป็นเด็ดขาด อันเป็นการจัดตั้งให้คณะกรรมการเหล่านี้เป็นองค์กรศาลใหม่ที่มีอำนาจพิจารณาตัดสินศาลยุติธรรมที่มีอยู่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่เห็นว่าการจัดตั้งองค์กรพิเศษเหล่านี้ขึ้นก็เพื่อให้ความเป็นธรรมต่อเอกชนในชั้นปฏิบัติการของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองก่อนจะถึงศาลยุติธรรม ซึ่งถ้าหากเอกชนผู้ถูกกระทบสิทธิ หรือ

¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "นิติกรรมทางตุลาการ", วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 9 ตอน 1 (เมษายน 2533) หน้า 143-157

ผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรมจากฝ่ายปกครอง หรือมีการปฏิบัติการณ์เป็นการเกินอำนาจ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย ก็สามารถที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมเพื่อให้พิจารณาพิพากษาบททวงหรือแก้ไข คาวินิจฉัยของฝ่ายปกครองได้ยิ่ง (judicial review) จึง ไม่เป็นการจัดตั้งองค์การศาลขึ้นใหม่ เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีหรือข้อหาเดแทนศาล ดังนั้นจึง ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ¹²

3.2.2.1 คณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในเรื่องทั่วไพบ

คณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในเรื่องทั่วไพบในประเทศไทย ได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องราวร้องทุกข์ ต่าง ๆ ของราษฎรที่มาร้องทุกข์ว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะได้รับความ เดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ อันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของ รัฐได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ ส่วซ้ำเกินสมควร หรือกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย หรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือกระทำการโดยไม่สุจริต หรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร¹³ การวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ ดังกล่าวถือเป็นการวินิจฉัยในระดับขั้นต้น และขั้นที่สุด และนอกจากนี้คณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ยังมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาวินิจฉัยอุทธรณ์คาวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตาม กฎหมายอื่นฉบับที่หาข้อกฎหมายตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาการระบุให้มีการอุทธรณ์คาวินิจฉัย ของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ซึ่งถือเป็นคาวินิจฉัยในระดับ อุทธรณ์ และเป็นที่สุด¹⁸

¹² ชาอุชัย แสงศักดิ์, "เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับ คณะกรรมการตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 7 ตอน 2 (สิงหาคม 2531), หน้า

¹³ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 7(2) (ก) และ มาตรา 19

¹⁴ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 7(2) (ค) และ มาตรา 26

(ก) คณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในระดับชั้นต้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่ง และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อย่างน้อย 4 คน มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ในนามคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์¹⁵

โครงสร้างในการทาคาวินิจฉัยชี้ขาดในระดับชั้นต้นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มาตรา 7 (2) (ก) นั้น¹⁶ จะมีรูปแบบเฉพาะขององค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดทางปกครองในเรื่องทั่วไป กล่าวคือในการสั่งการชี้ขาดจะกระทำโดยหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งหมายถึง นายกรัฐมนตรี¹⁷ เป็นผู้มีอำนาจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยมีข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา 47 (5) ที่ต้องระบุให้ชัดเจนว่า นายกรัฐมนตรีควรจะสั่งการในเรื่องใด อย่างไร พร้อมทั้งให้เหตุผลในข้อเสนอแนะนั้น ๆ แต่ก่อนที่จะมีคาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะเริ่มกระบวนการจากการสรุปสำนวนของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน

15 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 34 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยการจัดองค์คณะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 2

16 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7 (2) (ก) คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

17 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา 2522 มาตรา 49 วรรคสาม บัญญัติว่า "เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับคาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคาวินิจฉัยที่ส่งมา ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร พร้อมทั้งแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย"

หรือเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์¹⁸ ซึ่งมีหน้าที่สอบสวนหาข้อเท็จจริง และ
สรุปลำนวน และรายงานต่อเลขาธิการ¹⁹ เพื่อส่งมายังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับเรื่องจากเลขาธิการแล้ว หัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัย
ร้องทุกข์จะมอบหมายให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่งในคณะเป็น "กรรมการเจ้าของ
สำนวน" เพื่อทำหน้าที่กำหนดวันประชุมสำหรับการพิจารณาคดีครั้งแรก และให้มีหน้าที่แนะนำ
แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ ตามข้อ 29 แห่งระเบียบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่า
ด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยร้องทุกข์ 2522²⁰

ในการทาคาวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ค.ร.ท.) จะพิจารณาได้
จากรายงานความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทางหนึ่ง ประกอบกับความเห็นของกรรม
การเจ้าของสำนวนอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้การสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาท
สูงสุด จะมีการพิจารณาจากข้อเสนอนี้เพื่อการสั่งการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
(ค.ร.ท.) ตามมาตรา 47(5) ประการหนึ่งและข้อเสนอนี้ของเลขาธิการคณะกรรมการ
กฤษฎีกาอีกทางหนึ่งใช้ประกอบดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีในการสั่งการ²¹ ทั้งนี้ข้อเสนอนี้
ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะกลั่นกรอง (ถ่วงดุล) คาวินิจฉัยของ ค.ร.ท. อีก

¹⁸ ระเบียบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยร้องทุกข์
พ.ศ.2522 ข้อ 5 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ข้อ 3 ให้ใช้คำว่า "เลขานุการ
ประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" แทนคำว่า "พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน" ทุกแห่ง

¹⁹ ระเบียบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยร้องทุกข์
พ.ศ.2522 ข้อ 5 ข้อ 8 ข้อ 9 ข้อ 10 ข้อ 13 ข้อ 14 ข้อ 16 ข้อ 18 ข้อ 19 ข้อ 20

²⁰ ระเบียบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยร้องทุกข์
ข้อ 22 และ 23

²¹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 49 วรรคหนึ่ง

ครั้งหนึ่ง โดยอาจขอให้มีการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น โดยที่ประชุมใหญ่²² หรือตั้งข้อสังเกต เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี

ดังนี้จะเห็นว่าโดยโครงสร้างการจัดองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะมีระบบการควบคุมการทำคำวินิจฉัย 2 ระดับ คือ ควบคุมในขั้นตอนพิจารณาคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการฯ ด้วยการมี "พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน" ทบทวนที่กลุ่บสำนวนพร้อมความเห็น เบื้องต้นสำหรับปัญหาข้อพิพาทนั้น และมี "กรรมการเจ้าของสำนวน" ทำการตรวจสอบ และ ให้ความเห็นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกทางหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เลือกลงที่จะใช้ความเห็นระหว่างพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน หรือกรรมการเจ้าของสำนวนในทาง หนึ่งทางใด เพื่อทำเป็นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว เลขาธิการนายกรัฐมนตรีนั้น ในระดับการสั่งการของนายกรัฐมนตรีก็มีระบบการแบ่งดุลการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ด้วยความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อีกทางหนึ่งด้วย

(ข) คณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในระดับอุทธรณ์²³ ตามพระราช บัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 7 (2) (ค) ให้อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหา ข้อกฎหมาย ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ซึ่งผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการฯ นี้จะเป็นที่สุดตามมาตรา 26 คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในความหมายของมาตรา 7 (2) (ค) นี้ ได้แก่ คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยราชการต่าง ๆ คณะกรรมการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²² ระเบียบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยร้องทุกข์ 2522 ข้อ 35 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา 2522 มาตรา 34 วรรคสี่

²³ ชาอุชัย แสงศักดิ์, บัญชีคณะกรรมการร่างกฎหมาย เรื่องคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน เป็น "คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น" ตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 หรือไม่ว่า, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 7 ตอน 2 (สิงหาคม 2531), หน้า 670-680

พิจารณาควบคุมมรรยาททางวิชาชีพ คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทพิเศษเฉพาะเรื่อง โดยที่คณะกรรมการเหล่านี้มีอำนาจในการพิจารณาชี้ขาดเบื้องต้นอยู่แล้ว การที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สามารถพิจารณาวินิจฉัยคำร้องเรียนเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ (acte juridictionnel) ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น เท่ากับว่าให้ฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา 7 (2) (ค) เป็นคณะกรรมการระดับอุทธรณ์ ซึ่งแตกต่างจากฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา 7 (2) (ก) ซึ่งมีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดขั้นต้น และขั้นที่สุดที่มีอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการสั่งการของฝ่ายบริหาร (acte administratif) อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้ยังไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นดังที่กล่าวแล้วได้ เนื่องจากขณะนี้ยังมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัย อีกกรณีหนึ่งคือ พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ภูมิภาค ตามมาตรา 59 และมาตรา 60 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่อาจมีขึ้นได้ เนื่องจากยังมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคขึ้น ตามมาตรา 52 วรรคสอง แต่อย่างใด

3.2.2.2 คณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะเรื่อง

ตามที่กล่าวแล้วว่า การจัดตั้งคณะกรรมการให้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองเป็นการเฉพาะเรื่องที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของไทยนั้น เป็นการจัดตั้งตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านั้นในทางบริหารงานทางปกครองมีลักษณะเฉพาะด้าน กล่าวคือในกลุ่มคณะกรรมการข้าราชการจะมีงานทางด้านบริหารงานปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภายในระบบข้าราชการประเภทนั้น ๆ ซึ่งทำให้ความชำนาญของคณะกรรมการข้าราชการประเภทนั้นในการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารงานบุคคลย่อมสามารถควบคุมดูแลข้าราชการประเภทเดียวกันให้อยู่ในระเบียบวินัยที่กำหนดขึ้นได้ดีกว่าหน่วยงานอื่น ในกลุ่มคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพต่าง ๆ

และคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติพิเศษเฉพาะเรื่องอื่น ๆ ที่มีหลักการเดียวกัน ซึ่งจะกล่าว
ในรายละเอียดต่อไป

คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ของไทย มีจำนวน 12 ประเภท ได้แก่

- 1.) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกว่า "ก.พ."
มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
- 2.) คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ เรียกว่า "ก.ต."
มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521
- 3.) คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด เรียกว่า "ก.จ."
มาตรา 30 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด 2498
- 4.) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เรียกว่า "ก.ม."
ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 ข้อ 3
(พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507)
- 5.) คณะกรรมการอัยการ เรียกว่า "ก.อ."
มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521
- 6.) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เรียกว่า "ก.ก."
มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518
- 7.) คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เรียกว่า "ก.ร."
มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518
- 8.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เรียกว่า "ก.ตร."
มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521
- 9.) คณะกรรมการข้าราชการครู เรียกว่า "ก.ค."
มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523
- 10.) คณะกรรมการสุขาภิบาล เรียกว่า "ก.สภ."
ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาล พ.ศ. 2523
ข้อ 7 (พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 21)

11.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรียกว่า "ก.ท"

มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล

(พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 43)

12.) คณะกรรมการข้าราชการทหาร เรียกว่า "ก.ท."

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521

แต่เดิมนั้นในระบบบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย เมื่อครั้งประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกในปี พ.ศ. 2471 นั้น มีเพียง 2 ระบบเท่านั้นคือ ระเบียบบริหารราชการพลเรือน และระเบียบบริหารราชการตุลาการ ซึ่งหมายถึงว่า ข้าราชการพลเรือนทุกประเภทนอกจากข้าราชการตุลาการ ต้องบริหารงานบุคคลภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับเดียวกันหมด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2488 ได้มีการตราพระราชบัญญัติครูขึ้นและให้ครูสมทบทำหน้าที่บริหารงานบุคคลแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แต่ในทางปฏิบัติการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ก็ยังคงใช้หลักเกณฑ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอยู่ เช่น เดิมแต่หลังจาก พ.ศ. 2498 มีการกำหนดให้มีข้าราชการพลเรือนประเภทต่าง ๆ ที่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่เป็นของตนเอง และมีอิสระตามกฎหมายขึ้นถึง 7 ประเภทตามลำดับคือ นอกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ (ก.ต) แล้ว ก็มี คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม) คณะกรรมการอัยการ (ก.อ) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก) คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) และคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค) นอกจากนี้ก็มีการจัดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.) และคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท)

ตามรายงานของกองวิชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2529 ได้กล่าวว่าในปัจจุบันราชการพลเรือนไทย มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอยู่ 11 แห่งคือ คณะกรรมการตั้งที่กล่าวตามลำดับที่ 1-11 ส่วนคณะกรรมการข้าราชการทหารจะเป็นคณะกรรมการพิเศษที่ ไม่อาจจัดให้เป็นประเภทเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้

คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ โดยทั่วไปจะทำงานทั้งในด้านปกครอง การออกกฎระเบียบ และในขณะเดียวกันก็มีอำนาจในการชี้ขาดข้อพิจารณาการปกครองด้วย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 8 กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน และการจัดระบบราชการพลเรือน
- (2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน
- (3) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน การจัดและการพัฒนาส่วนราชการและวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการฝ่ายพลเรือน
- (4) พิจารณากำหนดนโยบายเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในราชการพลเรือน
- (5) ออกกฎ ก.พ. ช้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
- (6) ศึกษาค้นคว้าและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.พ. ตามข้อนี้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย
- (7) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือบุคคลใด ๆ หรือให้ผู้แทน หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วนบริษัท ข้าราชการหรือบุคคลใด ๆ มาให้ด้วยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวง ทบวง กรม รายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ ตลอดจนผลการรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเน

ลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งและของส่วนราชการ การเปลี่ยนแปลงการ
ใช้ตำแหน่ง ทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือน และการปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัติ
นี้โดย ก.พ.

(8) _____ ฯลฯ _____ เป็นต้น

ซึ่งนอกจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตั้งที่กล่าวข้างต้น คณะกรรมการต่าง ๆ
เหล่านี้ยังมีอำนาจแต่งตั้ง "คณะกรรมการวิสามัญ" เพื่อทำการใด ๆ แทนได้โดยเฉพาะ
อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งในที่นี้จะศึกษาเฉพาะคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่
ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินัยในระดับต้น หรือในระดับอุทธรณ์ เช่น มาตรา 11 พระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจ
ตั้งอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.พ.วิสามัญ"²⁴ เพื่อทำการใด ๆ แทนได้

²⁴ ก.พ.ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ(อ.ก.พ.วิสามัญ)ทั้งสิ้น 13 คณะ ได้แก่

- (1) อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนคณะที่ 1
- (2) อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนคณะที่ 2
- (3) อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนคณะที่ 3
- (4) อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการ
- (5) อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ
- (6) อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์
- (7) อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับระบบราชการ
- (8) อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับการสรรหาและการศึกษา
- (9) อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการ
- (10) อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับค่าตอบแทนและสวัสดิการ
- (11) อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการ
- (12) อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรม
- (13) อ.ก.พ.วิสามัญเฉพาะกิจเกี่ยวกับการวางแผนและประสานแผนการ

ให้ทุนรัฐบาล สาขาวิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสาขาอื่น

ทั้งนี้การตั้งอนุกรรมการวิสามัญเพื่อทบทวนที่พิจารณา เรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์หรือการอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการบางประเภท จะมีคณะกรรมการพิจารณาเพียงระดับเดียว ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา วินัย หรือพิจารณาอุทธรณ์อีก เช่น คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ และคณะกรรมการอัยการ ซึ่งนอกจากไม่มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญแล้ว โดยบทบัญญัติของกฎหมายระเบียบข้าราชการ ตุลาการและกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิในการอุทธรณ์คำ วินิจฉัยของคณะกรรมการฯ คงให้อำนาจแก่ผู้ถูกกล่าวหาเพียงใช้สิทธิในการเสนอให้รัฐมนตรี พิจารณาใหม่ เมื่อปรากฏว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นได้ส่งไปโดยผิดหลง มาตรา 75 พรบ. ระเบียบวินัยข้าราชการฝ่ายตุลาการและมาตรา 65 พรบ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

(ก) คณะกรรมการที่มีอำนาจเนรเทศาเนนการทางวินัยข้าราชการ

ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการต่าง ๆ

การลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการโดยคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ นั้น เป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐต่อข้าราชการ เมื่อเป็นดังนี้จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการ และ ผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยที่เป็นธรรม เพื่อให้ข้าราชการได้รับความคุ้มครองสิทธิ จากกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือน จะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ว่าด้วยการสอบสวนและการพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการบางประเภท ได้นำหลักเกณฑ์การสอบสวนพิจารณาเพื่อดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมาใช้ บังคับ เช่น คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ 2521 มาตรา 61 บัญญัติว่า "ในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัย ตำรวจ พุทธศักราช 2477 ให้นำบทบัญญัติในหมวด 4 หมวด 5 หมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518²⁵ มาใช้บังคับแก่เรื่องวินัยและการรักษาวินัย

²⁵ ถูกยกเลิก โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่ง มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2535 หมวด 4 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย หมวด 5 การดำเนินการทางวินัย หมวด 7 การอุทธรณ์

การออกจากราชการและการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัตินี้เคยอนุโลม โดยให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ทั้งนี้ เคยให้อำนาจหน้าที่ของผู้มี อำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. หรือของผู้มีอำนาจตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัตินี้ แล้ว แต่กรณี" และที่กฎหมายบัญญัติไว้ในที่นั่นเองเดียวกันนี้ก็คือ คณะกรรมการข้าราชการครู ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 61 มาตรา 62 คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ข้อ 10 ออก ตามความในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 คณะกรรมการ ข้าราชการเทศบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบพนักงานเทศบาล มาตรา 5 คณะกรรมการ ข้าราชการส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2478 มาตรา 30 ทวิ และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติข้าราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 8 และ มาตรา 9 นอกจากนี้จะมีข้าราชการบาง ประเภท ที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาตำแหน่งทางวินัยเอาไว้โดยเฉพาะคือ คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 คณะกรรมการอัยการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521 คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 ขึ้นตอนในการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 และกฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2528) อันมีคณะกรรมการข้าราชการบางประเภท ได้ใช้หลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยเดียวกันกับหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน นี้ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งจะสรุปขั้นตอนในการดำเนินการพิจารณาวินัยโดยสังเขป เพื่อให้เห็น การจัดองค์การในการพิจารณาวินัย กล่าวคือ

1. ขั้นตอนการกล่าวหาของผู้ที่ผู้ใดว่าข้าราชการได้กระทำผิดวินัย²⁶

²⁶พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2535 มาตรา 102

2. การสืบสวนทางวินัย ในการสืบสวนเพื่อพิจารณาว่าข้อกล่าวหาอันนั้นมีมูลหรือไม่ โดยปกติจะกระทำโดยผู้บังคับบัญชาเอง หรือให้ผู้ยื่นคำเอนการสืบสวนก็ได้ หรืออาจส่งประเด็นไปให้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นอื่น เช่น ในจังหวัด อ่างเภอ หรือสถานทูตช่วยสืบสวนก็ได้ วิธีการในขั้นนี้ไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบการใดกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ ฉะนั้นการสืบสวนอาจจะดำเนินการโดยวิธีการอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่ทำการสืบสวน

3. ชั้นสอบสวน กรณีที่จะมีการตั้งกรรมการสอบสวนมูลความผิดนั้น ส่วนใหญ่จะมีเฉพาะกรณีที่กล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยร้ายแรงซึ่งมีโทษ ปลดออก หรือไล่ออก²⁷ หรืออีกกรณีหนึ่งที่จะมีคำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากเป็นผู้หย่อนความสามารถหรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องหน้าที่ด้วยเหตุใด และผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ เห็นว่าถ้าให้ผู้ผู้นั้นรับราชการต่อไป จะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ก็จะจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนได้²⁸

ในกรณีที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยชนิดไม่ร้ายแรง กฎหมายไม่ได้กำหนด หรือบังคับไว้ให้ตั้งกรรมการสอบสวน ดังนั้นจึงมีคำสั่งตั้งกรรมการสอบสวนในกรณีนี้หรือไม่ก็ได้

²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2535 มาตรา 102 วรรคสอง มาตรา 104 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษ ปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษได้แต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก... ฯลฯ...

²⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2535 มาตรา 54 มาตรา 67 มาตรา 107 มาตรา 114 มาตรา 115 มาตรา 116

เพราะเป็นกรณีของผู้บังคับบัญชา มีอำนาจในการสั่งลงโทษได้เอง²⁹

โดยปกติจะเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 52 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งนอกจากนี้ นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ก็มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในทุกกระทรวง ทบวง กรมได้ตามมาตรา 102 วรรค 5 ของพระราชบัญญัติเดียวกัน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 105 บัญญัติให้คณะกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวน และโดยเฉพาะให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย คือ

1) เรียกให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐาน ส่งผู้แทนหรือบุคคลในสังกัดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

2) เรียกผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนโดยทั่วไปของคณะกรรมการสอบสวน จะบัญญัติการตามที่กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ได้กำหนดไว้ เช่น หลักเกณฑ์ว่าด้วยการประชุมคณะกรรมการ องค์คณะสอบสวน มติของคณะกรรมการสอบสวน ผู้ทำการสอบสวนจะต้องเป็นคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้นจะตั้งคณะอนุกรรมการมอบหมายให้ทำการสอบสวนไม่ได้ ฯลฯ

²⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2535 มาตรา 103

"ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดที่ยังไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด

นอกจากนี้รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการในการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหา โดยจัดให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาก่อนสอบสวน การกำหนดประเด็นสอบสวน และสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการอ้างพยานหลักฐาน การทำรายงานการสอบสวนพร้อมสรุปข้อเท็จจริง และวินิจฉัยเปรียบเทียบพยานหลักฐาน ฯลฯ เป็นต้น

(4) ซึ่งพิจารณา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 104 กำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 102 วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า เห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยร้ายแรง สมควรลงโทษถึงขั้นให้ออก บลดออก หรือไล่ออก ค่าเงินการดังนี้

4.1 การพิจารณากรณีความผิดวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งระดับ 11 ลงมาถึงระดับ 8 ในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งหมายถึงตำแหน่ง บลัดกระทรวง อธิบดี รองอธิบดี หัวหน้างานระดับกอง ตามลำดับได้กระทำผิดวินัยให้นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 102 วรรคห้าหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ส่งเรื่องให้ อภ.กระทรวงซึ่งข้าราชการผู้ถูกสอบสวนสังกัดอยู่พิจารณา เมื่อ อภ.กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวแล้วแต่กรณี สั่งให้เป็นไปตามนั้นและรายงานไปยัง ก.พ.ตามระเบียบ (กฎกระทรวง ฉบับที่ 18 พ.ศ. 2518)

ในกรณีของข้าราชการตำรวจ ระดับยศ ต.ต. และนายตำรวจสัญญาบัตร ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่อธิบดีตำรวจหรือรัฐมนตรีมหาดไทย หรือนายกรัฐมนตรี สั่งตั้งกรรมการสอบสวนและผลการสอบสวนผู้บังคับบัญชาเห็นว่า เป็นความผิดวินัยร้ายแรงมีโทษ ไล่ออก บลดออก ให้ออกจากราชการแล้วจะต้องส่งเรื่องให้ อภ.กระทรวงมหาดไทย ซึ่งผู้บังคับบัญชาต้องสั่งการตามมติของ อภ.กระทรวงฯ และรายงานไปยัง ก.ตร. ในลักษณะเดียวกับการพิจารณาวินัยของข้าราชการพลเรือน แต่แตกต่างกันที่ข้าราชการตำรวจมีการจำแนกระดับข้าราชการด้วยชั้นยศ³⁰

³⁰ ดูรายละเอียดการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจ ของคณะกรรมการวินัยกรมตำรวจ, คู่มือปฏิบัติงานทางวินัยข้าราชการตำรวจ (สุทรไพศาล : 2532)

4.2 การพิจารณากรณีความผิดวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งระดับ 7 ลงมา ในราชการส่วนภูมิภาค ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.จังหวัดพิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ.จังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้เป็นไปตามนั้น และรายงานไปยังกระทรวง

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี หรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ซึ่งหมายถึง รัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีความเห็นขัดแย้งกับ อ.ก.พ.จังหวัด ก็ให้นำเสนอส่ง อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ.กระทรวง มีมติเป็นประการใด ให้อธิบดี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้วแต่กรณีสั่งให้เป็นไปตามนั้น (มาตรา 109 วรรคสี่)

(5) ขิ้นสั่งการ หมายถึง การสั่งลงโทษ หรือคงโทษ การลงโทษทางวินัยมีทั้งหมด 5 สถาน ตั้งแต่ภาคทัณฑ์ ซึ่งโทษเบาที่สุด ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน บลคออก และไล่ออก ซึ่งเป็นโทษหนักที่สุด ผู้สั่งลงโทษจะต้องสั่งลงโทษตามมาตรา 85 ประกอบด้วยกฎ ก.พ.ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2518) ว่าด้วยเรื่องอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ในกรณีไม่ร้ายแรง หรือสั่งลงโทษตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ในกรณีกระทำผิดวินัยร้ายแรง สมควรลงโทษถึงปลดออก หรือไล่ออกแล้วแต่กรณี โดยผู้มีอำนาจสั่งลงโทษต้อง เป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมาย จากผู้มีอำนาจลงโทษ

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษ หรือไม่ลงโทษหรือคงโทษแก่ผู้ใดไปแล้ว ต้องรายงานคำสั่งต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นตามลำดับจนถึงปลัดกระทรวง ในกรณีที่ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งระดับ 10 ในกระทรวงหรือทบวง และตำแหน่งทุกระดับในสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี³¹ หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงหรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม³² และมีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีให้รายงานจนถึง

31 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 24(1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

32 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 29

รัฐมนตรีเจ้าสังกัด

อนึ่ง ขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตุลาการ ข้าราชการฝ่าย
รัฐสภา และข้าราชการอัยการ จะมีลักษณะที่คล้ายกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ
พลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนอยู่บ้างในลักษณะที่เริ่มดำเนินการทาง
วินัยด้วยการกล่าวหาว่ามีข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดกระทำความผิดวินัย และผู้บังคับบัญชาต้องทำการ
สืบสวนว่าการกล่าวหาอันนั้นมีมูลความจริงเพียงใด ก่อนที่จะมีการตั้งกรรมการสอบสวน หากว่า
เป็นกรณีผิดวินัยร้ายแรง ผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง จะทำการสอบสวนเองหรือจะตั้งคณะกรรมการ
กรรมการสอบสวนก็ได้ หลังจากนั้นจึงเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณา และเมื่อผู้สั่งการชี้ขาดตามคณะกรรมการ
กรรมการที่พิจารณารายงานมา แต่ขั้นตอนที่คล้ายกันนี้ ก็มีความแตกต่างในรายละเอียด
กล่าวคือ

1. คณะกรรมการข้าราชการ ทั้ง 3 ประเภท คือ กต. กย. และ กร. ไม่มี
การตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัดเพื่อพิจารณาดำเนินการทางวินัยในส่วนภูมิภาค
2. ในขั้นสอบสวน หลังจากสืบสวนได้ความว่ามีมูลความผิดวินัยร้ายแรง ผู้บังคับ
บัญชาจะตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นทำการสอบสวนความผิดซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 62 วรรคท้าย กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา เมื่อได้
สอบสวนขั้นต้นแล้ว ให้รายงานความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปตามลำดับ เพื่อ
ดำเนินการตามควรแก่กรณี ซึ่งในกรณีที่ได้มีการกล่าวหาว่าผิดวินัยร้ายแรงที่มีโทษถึงให้ออก
ปลดออก ไล่ออก มาตรา 63 กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการขึ้นอย่างน้อย 3 คน
เพื่อทำการสอบสวน

ในพ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 54 และประกาศคณะ
รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 48 ข้อ 7 และ ข้อ 8 กำหนดให้ท่านเจ้ากรม
แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีกระทำความผิดวินัยร้ายแรง เฉพาะผู้บังคับบัญชา 2 ระดับ
นี้เท่านั้นที่มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสอบสวน คือ ประธาน ก.อ. สำหรับข้าราชการอัยการ
ทุกชั้น และอัยการสูงสุดสำหรับข้าราชการอัยการซึ่งได้รับเงินเดือนชั้น 1 และชั้น 2 และ
ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 53 กำหนดให้ผู้บังคับ
บัญชาตามมาตรา 28 คือให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม เป็นผู้มีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวน

สำหรับข้าราชการรัฐสภาระดับ 9 ลงมา และให้ประธานรัฐสภาสำหรับข้าราชการรัฐสภา
ระดับ 10 ขึ้นไป เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสอบสวน

3. เมื่อทำการสอบสวนเสร็จสิ้น คณะกรรมการสอบสวนต้องเสนอความเห็นต่อ
รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม ตามมาตรา 64 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
ตุลาการ ทั้งนี้โดยให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาตามลำดับได้แสดงความคิดเห็นก่อน จนถึง
ปลัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งหากว่าปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีเห็นว่า ผิดวินัยร้ายแรง ปลัด
กระทรวงมีหน้าที่รายงานไปยัง ก.ต. เพื่อพิจารณา

ส่วนคณะกรรมการสอบสวนของข้าราชการอัยการก็เช่นเดียวกัน ต้องทำรายงาน
เสนอความเห็นต่ออัยการสูงสุด โดยให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาตามลำดับได้แสดงความ
เห็นเสียก่อน แล้วอัยการสูงสุดจึงทำความเห็นเสนอต่อ ก.อ. เพื่อพิจารณาต่อไป³³ สำหรับ
คณะกรรมการสอบสวนของข้าราชการรัฐสภา จะมีลักษณะแตกต่างเล็กน้อยคือ เมื่อคณะ
กรรมการสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เสร็จแล้วก็จะต้องทำรายงานเสนอความ
เห็นต่อผู้สั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน (กฎ ก.ร.ฉบับที่ 10 พ.ศ.2520 ข้อ 23) ซึ่งผู้สั่ง
ตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา มีอำนาจสั่งลงโทษหรือดำเนิน

³³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521 แก้ไขโดยประกาศ
รช.ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2534) มาตรา 54ก.อ.เป็นผู้สั่งการลงโทษ ส่วนในกรณีอำนาจ
การพิจารณา และดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา จะแตกต่างอยู่
เล็กน้อยตรงที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาทำหน้าที่คอยควบคุมดูแลให้
การดำเนินการทางวินัยนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518
โดยมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้สอบสวนใหม่ก็ได้ (มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา) ซึ่งจะเห็นว่าอำนาจในการพิจารณาลงโทษนั้น จะ
กระทำโดยผู้บังคับบัญชาก่อนตามมาตรา 58 แล้วมีการรายงานการดำเนินการทางวินัย และ
สั่งการลงโทษต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปจนถึงประธานรัฐสภา และคณะกรรมการข้าราชการ
รัฐสภาในที่สุด

การทางวินัยก่อน (กฎ ก.ร.ฉบับที่ 10 พ.ศ.2520 ข้อ 24) แล้วจึงรายงานการลงโทษ ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นตามลำดับจนถึงประธานรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภารายงานต่อ ก.ร. (มาตรา 58 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518)

4. ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ และคณะกรรมการ อัยการ หลังจากพิจารณาเห็นควรลงโทษไล่ออก บลดออก ให้ออก ก็จะส่งคำวินิจฉัยไปยัง รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้สั่งลงโทษ³⁴ หรือกรณีข้าราชการอัยการก็จะให้ประธาน อานาจของ ก.ร. จึงมีลักษณะเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งการลงโทษและการดำเนินการทางวินัย ข.) คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ ตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 หมวด 7 ว่าด้วย การอุทธรณ์และกฎ ก.พ.ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2518) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาการ ลงโทษภาคทัณฑ์ ดัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน สามารถอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาได้ ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบคำสั่ง³⁵ แต่หากเป็นกรณีถูกลงโทษ บลดออก ไล่ออกแล้ว จะต้องอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง³⁶

34 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ 2521

มาตรา 73 กรณีที่ข้าราชการตุลาการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงถึงขนาดที่จะต้อง ไล่ออก บลดออก ให้ออก รัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีจะสั่งลดโทษ งดบำเหน็จความชอบเป็นเวลาไม่เกิน 3 ปี หรือถ้ามีเหตุสมควรบรรเทาจะลงโทษเพียงภาคทัณฑ์ และจะให้ทำทัณฑ์บนไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบของ ก.ค.ก่อน

มาตรา 75 ถ้าปรากฏว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยได้สั่งไปโดยผิดพลาด ให้รัฐมนตรี มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เป็นคุณแก่ผู้ถูกลงโทษได้ แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ จะ ต้องได้รับความเห็นชอบของ ก.ค.ก่อน

... ฯลฯ ...

35 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 125 และกฎ ก.พ.ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2518) ข้อ 3

36 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 126 วรรคแรก และกฎ ก.พ.ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2518) ข้อ 7

"เนกร์ที่เป็นการอุทธรณ์ต่อ ก.พ. เพราะถูกลงโทษให้ออก บลดอก ใสออก ก.พ. มีอำนาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ที่เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.พ.วิสามัญ" เพื่อทำการพิจารณาอุทธรณ์ได้ ซึ่ง อ.ก.พ.วิสามัญพิจารณาอุทธรณ์จะทำการพิจารณาอุทธรณ์ และทำความเห็นเสนอ ก.พ. เพื่อพิจารณา "เนกร์ที่ อ.ก.พ.อุทธรณ์มีความเห็นหลายฝ่าย หรือเห็นต่างไปจากผู้บังคับบัญชาแล้ว ก็จะมีการเสนอไปยังนายกรัฐมนตรี หากนายกรัฐมนตรีเห็นด้วยกับ ก.พ. ให้ส่งเรื่องให้สำนักงาน ก.พ. เพื่อแจ้ง กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการตามมติหากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับ ก.พ. ก็ต้องส่งเรื่องให้ ก.พ. ทบทวนอีกครั้ง ซึ่งถ้า ก.พ. ทบทวนอีกครั้ง แล้วยังคงยืนยันตามมติเดิมให้ส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ตัวอย่างใดอย่างใดแล้ว ให้ดำเนินการตามนั้น"³⁷

การใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จะมีได้เฉพาะเนกร์ที่มีกฎหมายกำหนดสิทธิไว้เท่านั้น หากกฎหมายได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นที่สุดแล้ว ก็ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้ เช่น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดในฐานะหัวหน้ารัฐบาลแล้วย่อมถือว่าเป็นที่สุด ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็จะมีหน้าที่ติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีต่อไป³⁸ ส่วนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ นั้น เมื่อข้าราชการได้ถูกลงโทษทางวินัยแล้วโดยมากก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไปได้ ยกเว้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอัยการ กฎหมายมิได้รับบทบัญญัติในเรื่องอุทธรณ์ของข้าราชการตุลาการ และข้าราชการฝ่ายอัยการไว้แต่อย่างใด คำวินิจฉัยของคณะกรรมการทั้ง 2 ประเภท ย่อมถือว่าเป็นที่สุด ฉะนั้นข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการในขณะนี้จึงไม่อาจร้องขอให้มีการตรวจสอบหรือทบทวนการวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการฯ ด้วยการใช้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการระดับอุทธรณ์ เหมือนกับข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นได้ จึงเห็นว่าน่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมสิทธิอุทธรณ์ของข้าราชการ 2 ประเภทนี้ให้ได้รับสิทธิเช่นเดียวกับข้าราชการ

37 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 126

38 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 62(6)

พลเรือนประเภทอื่นด้วย

อนึ่ง คณะกรรมการพิจารณาวินัยข้าราชการต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการข้าราชการที่มีการจัดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยโดยมี คณะกรรมการระดับอุทธรณ์หรือไม่ก็ตาม คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเหล่านี้มิได้ เป็นองค์กรศาลใหม่ที่มิอาจพิจารณาคดีแทนศาลยุติธรรม องค์กรพิเศษเหล่านี้มิได้มีขึ้นเพื่อ ให้ ความเป็นธรรมต่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาในชั้นพิจารณาของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองก่อน ถึงศาลยุติธรรม ซึ่งหากไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาอันเป็นการไม่ชอบด้วย กฎหมายหรือฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว ในต่างประเทศเช่นในสหรัฐอเมริกา ข้าราชการผู้ถูกลง โทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลางในกรณีที่กล่าวอ้างว่า คณะ กรรมการปฏิบัติไม่ถูกต้องด้วยกระบวนการวินิจฉัยตามที่ถูกกฎหมายกำหนด³⁹ ในศาลยุติธรรม ไทย ถือว่า การพิจารณาความผิดทางวินัย และการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการ เหล่านี้เป็น การปฏิบัติตามอำนาจของทางราชการฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ เช่น คำพิพากษา พิพากษาที่ 568/2502 ระหว่างหลวงสุทธินารถ ภูนิย โจทก์ กระทรวงยุติธรรม จำเลย คดีนี้ ศาลวินิจฉัยว่า คำขอให้ศาลบังคับจำเลยให้โจทก์ใบคำสั่งตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าศาลนั้น ศาลไม่วินิจฉัย "เพราะการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเป็นอำนาจของทาง การจะ สั่งโดยพิเคราะห์ถึงความเหมาะสม ไม่ใช่เรื่องของศาลจะสั่ง"

(ข) คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ

ความหมายของคำว่า วิชาชีพ

วิชาชีพในความหมายดั้งเดิมในยุโรป มิได้หมายถึงอาชีพแห่งแห่งของการทำมาหากิน แต่หมายถึง งานที่มีลักษณะเป็นการอุทิศตนไปตลอดชีวิต ซึ่งในสมัยนั้นได้แก่ พระ แพทย์ และ ทนายความ นอกจากนั้นวิชาชีพ ยังหมายถึง งานที่ต้องใช้ผู้มีความรู้ขั้นสูงที่ผ่านการศึกษอบรม เป็นพิเศษ ซึ่งในสมัยต่อมา ขอบเขตของวิชาชีพได้ขยายครอบคลุมถึงลักษณะงานทางด้านอื่น ที่ได้รับการศึกษาอบรมเป็นสาขาวิชาพิเศษ ตามลักษณะของสังคมพัฒนา เช่น วิชาชีพ

³⁹ จิรนิติ หะวานนท์, "การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาล ยุติธรรม" บทบัญญัติ 42(2529), หน้า 26-45

สถาบันกรรมการ วิศวกรรม การบัญชี เป็นต้น⁴⁰ ดังได้สรุปได้ว่า "วิชาชีพ" หมายถึง อาชีพที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถ⁴¹ และจำเป็นต้องเป็นความรู้ความสามารถที่ได้รับ การศึกษาอบรมมาในทางนั้นโดยเฉพาะผู้มีความรู้ความสามารถในทางอื่น ไม่อาจประกอบ อาชีพนั้นได้ ลักษณะของวิชาชีพจึงเป็นเรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

แนวคิดหรือเหตุผลของการก่อตั้งองค์การควบคุมวิชาชีพ

เหตุผลของการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่มีอิทธิพลต่อการก่อตั้งองค์การควบคุมวิชาชีพ ก็ เพื่อความเข้าใจพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มวิชาชีพนั้น โดยศึกษาถึงผลกระทบที่มีต่อสังคม ซึ่ง ผลของการศึกษาจะนำไปสู่การพิจารณารูปแบบและขอบเขตของกฎหมายควบคุมวิชาชีพ

แนวคิดที่ใช้ในการศึกษานี้มี 3 แนวคิดหลัก⁴² คือแนวคิดที่ว่าด้วยการปกป้องคุ้มครองสาธารณประโยชน์ (Public Interest) แนวคิดที่ว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ในทางเศรษฐกิจและแนวคิดที่ว่าด้วยความไร้สมมาตรของข้อมูล (informational asymmetry)

1. แนวคิดที่ว่าด้วยการปกป้องคุ้มครองสาธารณประโยชน์ (Public Interest) แนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีนี้ เชื่อว่ารัฐมีความจำเป็นต้องแทรกแซงควบคุมอาชีพบางประเภท ให้มีการแข่งขันภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขบางประการ ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐต้องการจะปกป้อง คุ้มครองสังคมโดยรวมให้รอดพ้นจากผลเสียทางด้านการไร้ประสิทธิภาพ (inefficient) และการขาดความเสมอภาค (inequitable) อันอาจจะเกิดขึ้นจากการแข่งขันที่ไร้ขอบเขต และเงื่อนไขบางประการ ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐต้องการจะปกป้องคุ้มครองสังคมโดยรวมให้ รอดพ้นจากผลเสียทางด้านการไร้ประสิทธิภาพ (inefficient) และการขาดความเสมอภาค

⁴⁰ วัชรียา โดสงวน และ พนม เอี่ยมประยูร "กฎหมายกับเศรษฐกิจ: การควบคุมวิชาชีพ ศึกษากรณีอาชีพทนายความ" บทความสัมมนาทางวิชาการ 2533, เศรษฐศาสตร์ ม.ร (14-15 กุมภาพันธ์ 2533), หน้า 3-4

⁴¹ พจนานุกรม ฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530 , หน้า 493

⁴² วัชรียา โดสงวน และ พนม เอี่ยมประยูร, บทความสัมมนาทางวิชาการ 2533,

(inequitable) อันอาจจะเกิดขึ้นจากการแข่งขันที่ไร้ขอบเขตแห่งอาชีพ เช่น อาชีพ ทนายความ หากทนายความไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อตรงต่อกฎหมาย และปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักวิชาชีพ ขาดความสามารถหรือจงใจจะคดโกงลูกความ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ย่อม นำความเสียหายมาสู่ลูกความโดยตรง ครอบครัว กิจการงานและอาจรวมไปถึงเศรษฐกิจ และสังคมโดยรวมด้วย หรือกรณีของแพทย์ที่ไม่มีความสามารถพอในการวินิจฉัยโรค การรักษาพยาบาลที่ผิด ๆ อาจเป็นเหตุให้เกิดโรคระบาดแพร่หลาย นำความเสียหายไปสู่ ส่วนรวมได้ ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้รัฐมีเหตุผลเพียงที่จะเข้าแทรกแซงควบคุมอาชีพที่อาจส่ง ผลกระทบในวงกว้างของสังคมได้

2. แนวคิดว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ (Interest Group)

วัตถุประสงค์หลักของการรวมกลุ่มบุคคลในอาชีพเดียวกันก็เพื่อพิทักษ์รักษาส่งเสริมผลประโยชน์ ของกลุ่มสมาชิกที่มาวมกันเป็นหลัก ซึ่งมีแนวคิดในการล้มเลิกการแข่งขัน ระหว่างกันให้ มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และนำไปสู่การผูกขาดแห่งอาชีพ (monopoly) โดยมีกฎหมาย รองรับที่แตกต่างไปจากการรวมกลุ่มของสมาคมทั่วไป เพราะผู้ที่ประสงค์จะประกอบอาชีพ ดังกล่าวต้องเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพนั้น นอกจากนี้รัฐยังได้มอบสิทธิผูกขาดแต่ผู้เดียวให้แก่ สภาวิชาชีพในการเลือกสรรสมาชิกได้อีกด้วย เช่น การที่รัฐตรากฎหมายให้สภาทนายความ มีอำนาจหน้าที่จดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความได้แต่เพียงองค์การเดียวภายใน ประเทศ เหตุผลที่ต้องมีการผูกขาดแห่งอาชีพ ถ้าพิจารณาในแง่เศรษฐศาสตร์ผู้ประสงค์จะ เป็นสมาชิกก็ต้องรับภาระที่คิดเป็นค่าต้นทุนแห่งอาชีพ (cost of entry) ที่สูงพอสมควร เช่น (ก) ต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ในการศึกษาในระดับปริญญาตรีทาง นิติศาสตร์หรือแพทยศาสตร์ ฯลฯ (ข) ต้นทุนค่าเสียโอกาสในขณะฝึกงานซึ่งเป็นข้อกำหนด ในภาคปฏิบัติ (ค) ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ถ้าหากผู้จดทะเบียนและรับใบอนุญาตไม่สามารถ สอบผ่าน หรือปฏิบัติครบตามเงื่อนไขค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการฝึกอบรมหรือรอ คุณสมบัติในภาคทฤษฎี เป็นอันสิ้นสุดสิ้นไปเหล่านี้ เป็นต้น ซึ่งถ้าหากต้นทุนของการเข้าเป็นสมาชิก สภาสูง หรือเงื่อนไขของการเข้าเป็นสมาชิกมีมากมายก็เท่ากับเป็นการกีดกันสมาชิกใหม่ (potential entrants) ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่สมาชิกเดิมในการ แสวงหาประโยชน์ในส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (rent-seeking behavior) ได้ง่ายขึ้น

แนวคิดที่ว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์นี้ได้รับการยอมรับค่อนข้างแพร่หลาย เพราะสามารถทดสอบได้ด้วยเหตุผลทางทฤษฎีและข้อมูลทางสถิติ และนำไปสู่ข้อสรุปว่า การก่อตั้งองค์กรวิชาชีพนั้น หลักใหญ่แล้วเป็นไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิก ในขณะที่เกี่ยวกับกฎหมายก็ยินยอมให้มีการผูกขาด และให้สิทธิพิเศษหลายประการที่เอื้ออำนวยต่อการปกป้องผลประโยชน์ดังกล่าว ดังนั้น องค์กรวิชาชีพเหล่านี้จึงสมควรที่จะต้องยอมรับหน้าที่อันเกิดจากการควบคุมการประกอบวิชาชีพให้ดำเนินไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน เคยแท้จริงเป็นการตอบแทน

3. แนวคิดที่ว่าด้วยความไม่เท่าเทียมกันในการรับทราบข้อมูล (Informational Asymetry) หมายถึงว่ารัฐมีความจำเป็นในการให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่ประชาชนที่ใช้บริการจากงานวิชาชีพเนื่องจากลักษณะของการรับทราบข้อมูลทั้งสองฝ่ายระหว่างผู้ซื้อ และผู้ขายบริการนั้นไม่เท่าเทียมกัน เช่น ผู้ป่วยทั่ว ๆ ไปจะไม่มีความรู้พอที่จะพิสูจน์ได้ว่า ค่าวินิจฉัยของแพทย์และการให้คำแนะนำรักษานั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ค่าบริการรักษาที่เรียกเก็บนั้นคุ้มกับการบริการที่ได้รับหรือไม่ หรือวิชาชีพทางสถาปัตยกรรม วิศวกรรมก็ดี ทนายความก็ดี ลักษณะของงานที่ยากแก่การเข้าใจและยากแก่การประเมินผลของการบริการที่ประชาชนได้รับการประกอบอาชีพนั้น ๆ ดังนั้น การที่รัฐได้มอบอำนาจให้องค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ทรงสิทธิในการออกใบอนุญาต (Licensing) ในการประกอบอาชีพให้แก่กลุ่มคนที่มีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขก็เท่ากับรัฐได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่สังคมว่าผู้ใช้บริการจะได้รับประกันคุณภาพมาตรฐานแห่งวิชาชีพชั้นต้นระดับหนึ่ง อีกทั้งเป็นการลดการเสี่ยงจากการใช้บริการผู้ประกอบวิชาชีพที่ไร้ความสามารถ (incompetent) ได้อีกด้วย

จากแนวคิดของการจัดองค์การควบคุมวิชาชีพขึ้นดังที่กล่าว ทาให้คณะกรรมการควบคุมทางวิชาชีพ หรือสภาวิชาชีพ มีคุณลักษณะพื้นฐาน 3 ประการ คือ ประการแรก เป็นองค์การที่รับผิดชอบในการเป็นตัวแทนวิชาชีพที่จะเป็นผู้คอยควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพ อันได้แก่มาตรการที่มีผลบังคับทั่วไป เช่น วางข้อบังคับทางวิชาชีพ และมาตรการที่มีผลเฉพาะราย เช่น การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หรือการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ประการที่สอง คือ อำนาจขององค์การควบคุมวิชาชีพนี้อยู่เหนือสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพเป็นอำนาจบังคับไม่ใช่

เป็นเรื่องการเลือกปฏิบัติของตัวสมาชิกเอง และประการที่สาม องค์การควบคุมวิชาชีพนี้จะมีโครงสร้างทางบุคคลากรที่มาจากกลุ่มวิชาชีพ (Structure Corporation)

ประเภทของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพของไทย

คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพของไทยมี 8 ประเภท

- 1) คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม เรียกโดยย่อว่า "ก.ว"
พรบ.วิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ.2505 มาตรา 7
- 2) คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม เรียกโดยย่อว่า "ก.ส"
พรบ.วิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ.2508 มาตรา 7
- 3) คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ
พรบ.ควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ.2479 มาตรา 6
- 4) คณะกรรมการแพทยสภา
พรบ.วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525 มาตรา 14
- 5) คณะกรรมการสภาการพยาบาล
พรบ.วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ.2528 มาตรา 14
- 6) คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี เรียกโดยย่อว่า "ก.บช."
พรบ.ผู้สอบบัญชี พ.ศ.2505 มาตรา 4
- 7) คณะกรรมการสภาทนายความ
พรบ.ทนายความ พ.ศ.2528 มาตรา 14
- 8) คณะกรรมการควบคุมการบำบัดโรคสัตว์
พรบ.ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ.2505 มาตรา 6

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ

จากลักษณะพื้นฐานขององค์การควบคุมวิชาชีพ ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่มวิชาชีพจึงต้องเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐในการดำเนินงานบริหารงานทั่วไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐที่จัดให้มีองค์การควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ องค์การควบคุมวิชาชีพที่ดำเนินงานในฐานะที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ดำเนินงานลักษณะนี้จึงเสมือนเป็นองค์กรทางปกครอง (authorities administratives) นอกจากนี้้องค์การควบคุมวิชาชีพนี้อาจมีชื่อเรียกเป็น

คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ หรือสภาวิชาชีพก็ตาม หากปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมวินัยทางวิชาชีพด้วยลักษณะของการใช้อำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่สมาชิกผู้กระทำผิดข้อบังคับทางวิชาชีพแล้ว อำนาจในลักษณะนี้คืออำนาจเช่นเดียวกับศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางวินัยวิชาชีพ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพโดยทั่วไป ที่สำคัญมีอยู่ 3 กระบวนการคือ

1) อำนาจในการวางข้อบังคับทั่วไปในการประกอบวิชาชีพ

วัตถุประสงค์ของรัฐที่ให้การจัดตั้งองค์การควบคุมวิชาชีพ ก็เพื่อให้สมาชิกในกลุ่มวิชาชีพมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจควบคุมวิชาชีพอย่างแท้จริง วิธีการนี้จึงได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ ในการจัดทำประมวลจรรยาบรรณทางวิชาชีพ (Code of conduct) ซึ่งกำหนดหน้าที่หรือมาตรฐานของสมาชิกในการประกอบวิชาชีพ การไม่ถือปฏิบัติตามข้อบังคับที่บัญญัติไว้ในประมวลดังกล่าว ถือว่าเป็นการกระทำผิดจรรยาบรรณทางวิชาชีพที่ต้องถูกลงโทษโดยหน่วยงานทางวินัย ลักษณะการใช้อำนาจในการออกกฎข้อบังคับทางมรรยาทหรือจรรยาบรรณนี้ถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งมีผลบังคับทั่วไป เช่น

- พรบ.วิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ.2508 ม.13 (3) บัญญัติให้ ก.ส. มีอำนาจในการออกข้อบังคับวางหลักเกณฑ์และแบบเกี่ยวกับการสอบ การขอใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต การสั่งพัก การเพิกถอน และกิจการอย่างอื่น...และกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2511) ซึ่งว่าด้วยเรื่อง มรรยาทแห่งวิชาชีพสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม

- พรบ.วิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ.2505 ม.13 (5) ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2529) ว่าด้วยมรรยาทแห่งวิชาชีพ

- พรบ.วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525 ม.31 ประกอบกับข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษাজรรยาธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2526

- พรบ.ควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ.2479 ม.5(4) ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2483) หมวด3 ว่าด้วยเรื่องข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบโรคศิลปะ และหมวด 4 ว่าด้วยเรื่องมรรยาทแห่งวิชาชีพ

- พรบ.ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ.2505 ม.22 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2506) ว่าด้วยเรื่องเงื่อนไขในการประกอบกาบำบัดโรคสัตว์ของผู้

ประกอบการบริหารคดีไว้ในสาขาอายุรกรรม สาขาศัลยกรรม และสาขาสูติกรรม และกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2506) ว่าด้วยการรักษามรยาทแห่งวิชาชีพบำบัดโรคสัตว์

- พรบ.วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ.2528 ม.22 (3) (ก)

ประกอบกับข้อบังคับสภาการพยาบาล ว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ พ.ศ.2530

- พรบ.ผู้สอบบัญชี พ.ศ.2505 ม.18 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 ว่าด้วยเรื่องมรรยาทของผู้สอบบัญชีรับอนุญาต ประกาศ ก.บช.ฉบับที่ 19(พ.ศ.2518)เรื่องมาตรฐานการสอบบัญชี และประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองบัญชี เรื่องกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองบัญชีตาม มาตรา 3 สัตตแห่งประมวลรัษฎากร

- พรบ.ทนายความ พ.ศ.2528 มาตรา 51 ประกอบกับข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ.2529

2. อำนาจในการควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ ในทางวิชาชีพ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพ แยกได้ 2 ลักษณะ คือ

(ก) ควบคุมผู้ที่จะขอเข้ามาเป็นสมาชิกในวิชาชีพ ด้วยการออกใบอนุญาต โดยมีการกำหนดเงื่อนไขของการเข้าเป็นสมาชิกของแต่ละองค์กรที่แตกต่างกัน เช่น เงื่อนไขทางด้านคุณวุฒิทางการศึกษา เงื่อนไขในการผ่านการฝึกหัดงานเฉพาะปฏิบัติ⁴³ หรือกรณีทดสอบความรู้ ความชำนาญ⁴⁴

43 ข้อบังคับแพทยสภา พ.ศ.2526 ข้อ 2 (2) พรบ.ทนายความ 2528 ม.38 พรบ.ควบคุมการประกอบโรคศิลปะ 2479 ม.15 และกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2483) ข้อ 3 ข้อบังคับ ก.บช. ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2527) ข้อ 5 (1)

44 ข้อบังคับ ก.บช.ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2527)ข้อ 5 (2) พรบ.ควบคุมการประกอบโรคศิลปะ 2479 ม.15

(ข) ความคุ้มค่าในการต่าง ๆ ในทางวิชาชีพ เช่น การขอต่อใบอนุญาต การขอใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาล การขอใบแทนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพ สถาบันศรัทธาธรรมควบคุม การขอหนังสืออนุมัติแสดงความเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะ ในการประกอบโรคศิลปะอย่างหนึ่งอย่างใด เหล่านี้ เป็นต้น

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพทั้ง 2 ลักษณะ เป็นการปฏิบัติใน ฐานะเดียวกับองค์กรทางปกครอง อำนาจในการปฏิเสธไม่รับบุคคลที่ขอเข้ามา เป็นสมาชิกใน วิชาชีพเนื่องจากไม่มีคุณสมบัติหรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด หรืออำนาจในการไม่อนุญาต ขอต่อใบอนุญาตหรืออื่น ๆ ดังที่กล่าว ถือว่าคำวินิจฉัยรับหรือปฏิเสธการเข้า เป็นสมาชิกของ ผู้ยื่นคำขอซึ่งกระทำโดยคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ หรือสภาวิชาชีพนั้นมีลักษณะเป็นคำวินิจฉัย ในทางปกครอง หรือคำสั่งทางบริหาร (decision administrative) เหตุผลที่เป็นคำ วินิจฉัยทางปกครองหรือที่เรียกว่าเป็นนิติกรรมทางปกครอง ก็เพราะแนวคิดพื้นฐานของ การจัดตั้งองค์การควบคุมวิชาชีพที่รัฐต้องการปกป้องคุ้มครองสังคมโดยรวมจึงได้มอบ อำนาจแก่องค์การทางวิชาชีพนี้ในการคัดเลือกผู้ที่มีความสามารถตามหลักวิชาชีพเท่านั้น เข้า เป็นสมาชิกในวิชาชีพ ลักษณะอำนาจขององค์การควบคุมวิชาชีพจึงเป็นอำนาจแต่ฝ่ายเดียวที่มี อยู่เหนือผู้ยื่นคำขอ

3) การลงโทษทางจริยธรรมหรือมรรยาทแห่งวิชาชีพ

คำว่า จริยธรรมแห่งวิชาชีพ มีความหมายในทางนามธรรม คุณธรรม หรือ ศีลธรรม ในขณะที่มรรยาท หมายถึง กริยาอันถือว่าสุภาพเรียบร้อย อันมีความหมายที่ แคบกว่า อย่างไรก็ตามทั้งสองคำรวมเรียกว่า จรรยาบรรณ ซึ่งหมายถึง ความประพฤติที่ผู้ ประกอบอาชีพต่าง ๆ กำหนดขึ้นเพื่อรักษาชื่อเสียงเกียรติคุณแห่งวิชาชีพ⁴⁵

จริยธรรมแห่งวิชาชีพที่มีใช้ใน พรบ.วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และพรบ.วิชาชีพ การพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 เท่านั้น

การพิจารณาโทษทางวินัยแก่สมาชิกที่ได้กระทำผิดทางวิชาชีพอันหมายถึง การ ละเลยหน้าที่ต่าง ๆ ในทางวิชาชีพซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลจรรยาบรรณทางวิชาชีพหรือกฎหมาย

⁴⁵ พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530 , หน้า 134

ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รวมทั้งหน้าที่ในทางวิชาชีพที่ต้องปฏิบัติ โดยหลักแล้วบทลงโทษทางวินัยวิชาชีพมีตั้งแต่โทษสถานเบาที่สุดจนถึงหนักที่สุดคือ ว่างกล่าวตักเตือน และการทำทัณฑ์บน การระงับการประกอบวิชาชีพชั่วคราว และขั้นหนักตอนชื่อจากทะเบียนสมาชิก

สถานะของคำสั่งลงโทษทางวินัยวิชาชีพ จะมีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยในทางกึ่งตุลาการ หรือ les décisions juridictionnelles การวินิจฉัยชี้ขาดอย่างศาลนั่นเอง เหตุผลที่คำสั่งลงโทษเกี่ยวกับการเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ เป็นคำสั่งกึ่งตุลาการนั้น ด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่อพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งจะมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาสอบสวน และมีการนำบทบัญญัติที่ว่าด้วยจรรยาบรรณทางวิชาชีพมาปรับบทความผิดคนนอกจากนี้วิธีการพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพยังมีรูปแบบคล้ายกับวิธีพิจารณาในศาล เช่น มีการให้สิทธิโต้แย้งคัดค้านด้วยการนำพยานหลักฐานเข้าสืบ สิทธิในการได้ทราบข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษเหล่านี้ เป็นต้น

ดังนั้น การทำคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพในการลงโทษทางวินัยอันมีลักษณะการทำคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตชั่วคราว หรือแม้กระทั่งการทัณฑ์บนต่าง ๆ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางวินัยนี้ได้กับองค์กรที่มีลักษณะทางศาลในลำดับที่สูงกว่า ในฝรั่งเศสคำวินิจฉัยคดีวินัยทางวิชาชีพของคณะกรรมการระดับมณฑล ผู้เสียหายใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสูงสุด และการโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสูงสุดของสภาวิชาชีพอาจกระทำได้ในขั้นตอนอุทธรณ์ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดในฐานะเป็นศาลฎีกา ⁴⁶ (recours en cassation)

ในประเทศไทย องค์กรควบคุมวิชาชีพให้มีเพียงองค์กรเดียวในการควบคุมวิชาชีพทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาลงโทษทางวินัยวิชาชีพของไทยในแต่ละคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ ก็มีองค์กรที่มีอำนาจใน

⁴⁶ อุดม รัฐอมฤต, "สภาวิชาชีพ", วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 19 (มิ.ย. 2532) หน้า 127 ; Yves Avril, "La responsabilité de l'avocat," Dalloz, Paris 1981, p.202 chron 333

การพิจารณาสิ่งลงโทษโดยทั่วไปอยู่ 2 องค์กร ช่วยเหลือกันในการวินิจฉัยชี้ขาดคือ มีคณะกรรมการสอบสวนจำนวนหนึ่งทำหน้าที่พิจารณาข้อกล่าวหา หรือข้อกล่าวโทษในเบื้องต้นว่ามีมูลหรือไม่ พร้อมทั้งสอบสวนข้อเท็จจริง ทำรายงานคดีพร้อมข้อคิดเห็นส่งให้กับ คณะกรรมการจริยธรรมหรือกรรมการมรรยาทวิชาชีพ พิจารณาอีกชั้นหนึ่งซึ่งขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพของแต่ละประเภทในรายละเอียดแล้วจะแตกต่างกัน ดังจะกล่าวต่อไป อย่างไรก็ตามการพิจารณาข้อกล่าวหาที่ถือว่า เป็นคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ ที่ไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งภายในองค์การควบคุมวิชาชีพนั้น ๆ ได้อีก การโต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพต่อศาลยุติธรรม หรือต่อคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องทั่วไปตาม พรบ.คณะกรรมการกฤษฎีกา 2522 มาตรา 7 (2) (ค) ยังไม่อาจทำได้ เพราะศาลยุติธรรมจำกัดตนเองที่จะไม่เข้าไปควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการพิจารณาโทษทางวินัยวิชาชีพว่ามีความเหมาะสมถูกต้องอย่างไรหรือไม่ในคำสั่งลงโทษนั้น และก็ยังไม่มี การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น

ข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบการควบคุมมรรยาททางวิชาชีพของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพต่าง ๆ เฉพาะขั้นตอนการพิจารณาเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย และอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจพิจารณา วินัยทางวิชาชีพ

1.) คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพบางประเภท เช่น คณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) คณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพสถาปัตยกรรม (ก.ส.) และ คณะกรรมการควบคุมผู้สอบบัญชี (ก.บช.) จะมีกระบวนการพิจารณาสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ โดยองค์การที่เป็นคณะกรรมการควบคุมดูแลวิชาชีพดังกล่าวเพียงองค์การเดียว ที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดวินัยทางวิชาชีพที่เป็นอิสระ ไม่อยู่ในความดูแลของฝ่ายบริหารที่ต้องรับผิดชอบต่อสภา ซึ่งแตกต่างกับกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพอื่น⁴⁷ ที่มี

⁴⁷ พรบ.ควบคุมวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525 มาตรา 25

สภานายกพิเศษ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่รับผิดชอบงานของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ นั้น คอยควบคุมเกี่ยวกับการทำคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการฯ เหล่านี้ ด้วยการให้ความ เห็นชอบในมติของคณะกรรมการฯ ก่อนมีคำสั่งชี้ขาด (เปรียบเทียบได้จากแผนผังกระบวนการ พิจารณาของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพอื่น)

นอกจากนี้ฐานะทางกฎหมายของคณะกรรมการสอบสวนของ กว. ก.ส. ไม่มีกฎหมาย บัญญัติรองรับความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเหมือนกับคณะกรรมการควบคุม วิชาชีพอื่น ดังนั้น จึงเป็นอุปสรรคในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อการสอบสวน และทำความเข้าใจ เสนอคณะกรรมการฯ

2.) ในการควบคุมจริยธรรม และมรรยาทแห่งวิชาชีพเวชกรรม และวิชาชีพ การพยาบาลและผดุงครรภ์จะมีองค์คณะในชั้นสืบสวน คือ อนุกรรมการจริยธรรม ท่าทีที่ แสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่าข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษนั้นมีมูลที่จะพิจารณาหรือไม่ก่อน ด้วย วิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน เมื่อพิจารณาว่ามีมูลจึงมีการตั้งคณะบุคคลอีกคณะหนึ่ง ต่างหากจากคณะอนุกรรมการจริยธรรม ทำการสอบสวนเพิ่มเติม เรียกว่า คณะอนุกรรมการ สอบสวน ทั้งนี้ การควบคุมมรรยาทวิชาชีพของสภาวิชาชีพอื่นมิได้กำหนดแนวทางหรือวิธีการ ในการได้ส่วนของคณะอนุกรรมการได้ส่วน ซึ่งวิธีการทำสำนวนนั้นมิได้กำหนดเฉพาะในคณะ กรรมการสอบสวนคณะเดียว นอกจากนี้ในการควบคุมจริยธรรมวิชาชีพการพยาบาลและ ผดุงครรภ์ จะมีการกำหนดขั้นตอนการควบคุมดูแลการทำสำนวนสอบสวนไว้ชัดเจนกว่าคณะ กรรมการควบคุมวิชาชีพอื่น⁴⁸

⁴⁷ (ต่อ) พรบ.ควบคุมบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ.2505 ม.27 ให้สิทธิผู้ถูกสั่งเพิกถอนหรือ พักใช้ใบอนุญาตอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการควบคุมบำบัดโรคสัตว์ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตร

พรบ.ควบคุมประกอบโรคศิลปะ พ.ศ.2479 ม.19

พรบ.ควบคุมวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ พ.ศ.2528 ม.26

พรบ.ทนายความ พ.ศ.2528 ม.68

⁴⁸ ข้อบังคับสภาการพยาบาล ว่าด้วยการสืบสวน สอบสวน กรณีกล่าวหา หรือ กล่าวโทษว่าเป็นผู้ประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ พ.ศ.2530

กรรมการควบคุมวิชาชีพอื่น⁴⁸

3.) ในระบบการควบคุมวิชาชีพที่หน่วยงานนั้น มีกลไกในการควบคุมที่กฎหมายได้กำหนดรายละเอียดของการพิจารณาเกี่ยวกับการลงโทษทางมรรยาทไว้มากขึ้นตอนกว่าการควบคุมวิชาชีพอื่น กล่าวคือ มีผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษได้ 3 ระดับ กล่าวคือ

- คณะกรรมการมรรยาทหน่วยงาน มีอำนาจในการพิจารณาคำกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์อันสมควรให้มีการสอบสวนมรรยาทหน่วยงานหรือไม่ โดยที่คณะกรรมการมรรยาทหน่วยงานมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และพิจารณาสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งมีอำนาจสั่งจำคุกคดี สั่งยกคำกล่าวหาหรือลงโทษหรือดำเนินการกับหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายได้⁴⁹

- คณะกรรมการสภาทนายความ มีอำนาจพิจารณาสอบสวนคดีมรรยาททนายความที่มีคำสั่งของคณะกรรมการมรรยาททนายความมาแล้วระดับหนึ่ง โดยคณะกรรมการสภาทนายความจะพิจารณาสั่งขึ้น แก่ หรือกลับคำสั่งของคณะกรรมการมรรยาททนายความตามที่เห็นสมควรได้ ซึ่งถ้าหากคำสั่งของคณะกรรมการ ยินตามให้จำคุกคดี หรือยกคำกล่าวหา คำสั่งของคณะกรรมการสภาทนายความให้ถือเป็นที่สุด⁵⁰

- สภานายกพิเศษ มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมรรยาททนายความและคำสั่งของคณะกรรมการสภาทนายความ ที่สั่งลงโทษให้ภาคทัณฑ์หรือห้ามทำการเป็นทนายความมีกำหนดเวลา หรือลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามกฎหมายกับทนายความที่ประพฤติผิดมรรยาททนายความได้ โดยที่สภานายกพิเศษมีอำนาจสั่งยกคำกล่าวหา หรือจำคุกคดี หรือลงโทษอย่างอื่นตามที่กำหนดไว้ได้ และคำสั่งของ

⁴⁹ พรบ.ทนายความ พ.ศ.2528 มาตรา 65, 65

⁵⁰ พรบ.ทนายความ พ.ศ.2528 มาตรา 67

สภานายกพิเศษให้เป็นที่สุด⁵¹

ข้อสังเกตจากระบบการควบคุมมรรยาททางวิชาชีพของทนายความดังที่กล่าวแล้วนี้ กรณีที่จะให้มีคำสั่งลงโทษอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้นั้นจะมีการกลั่นกรองและตรวจสอบดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งลงโทษ 2 ระดับคือ คำสั่งลงโทษคณะกรรมการมรรยาททนายความ ถูกกลั่นกรองตรวจสอบโดยคำสั่งของคณะกรรมการสภาทนายความ ซึ่งถ้าหากคณะกรรมการเห็นควรมีคำสั่งลงโทษ ก็ให้สิทธิอุทธรณ์ต่อสภานายกพิเศษอีกได้ แต่ในทางกลับกันหากคณะกรรมการมรรยาททนายความ มีคำสั่งลงโทษหรือไม่ลงโทษอย่างใดแล้ว คณะกรรมการสภาทนายความสามารถพิจารณาขึ้น กลับหรือแก้คำสั่งของคณะกรรมการมรรยาททนายความได้ โดยเฉพาะถ้าเห็นควรสั่งจำคุก หรือยกกล่าวหาแล้ว ซึ่งเป็นคนแก่ผู้ถูกกล่าวหา คำสั่งของคณะกรรมการสภาทนายความกรณีนี้จะเป็นที่สุด⁵² ไม่มี การกลั่นกรองและตรวจสอบดุลพินิจของผู้สั่งการหรือของสถาบันแต่อย่างใดอีกได้ ดังนั้นจะทำให้กระบวนการที่กำหนดเพื่อการพิจารณามรรยาทวิชาชีพทนายความโดยเฉพาะกรณีพิจารณามรรยาทวิชาชีพทนายความที่เห็นควรไม่ลงโทษ โดยสั่งจำคุกหรือยกกล่าวหาโดยสภาวิชาชีพของตนเองนั้น จะเป็นกระบวนการที่มุ่งคุ้มครองผู้ประกอบวิชาชีพทนายความด้วยกันเองหรือไม่โดยที่มีกระบวนการมากกว่ากระบวนการพิจารณาวินัยทางวิชาชีพอื่น

(ค) คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติพิเศษเฉพาะเรื่อง

คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติพิเศษเฉพาะเรื่องต่าง ๆ ในส่วนนี้จะพิจารณาเฉพาะคณะกรรมการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งได้มอบอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดถึงตุลาการให้ โดยมีอำนาจวินิจฉัยเรื่องราวตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ทั้งนี้เพราะข้อพิพาทจำนวนมากที่เกิดจากการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ มีลักษณะพิเศษยุ่งยากซับซ้อน จึงต้องอาศัยองค์บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเชี่ยวชาญทางเทคนิคเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัย คณะกรรมการประเภทนี้ปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 20 คณะกรรมการ บ้างก็มีฐานะเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขั้นต้น เช่น คณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการอาหารและยา

51 พรบ.ทนายความ พ.ศ.2528 มาตรา 68

52 พรบ.ทนายความ พ.ศ.2528 มาตรา 67

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการสิทธิบัตร
 คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง เป็นต้น หรือบางคณะกรรมการกำหนดให้ผู้อำนวยการพิจารณา
 วิจัยอุทธรณ์ โดยมีอำนาจรับอุทธรณ์คำวินิจฉัย หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานที่มีอำนาจวินิจฉัย
 สั่งการตามพระราชบัญญัติ เช่น คณะกรรมการอุทธรณ์ผังเมือง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
 ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร คณะกรรมการอุทธรณ์ภาษีตามประมวลรัษฎากร คณะ
 กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภาษีศุลกากร คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติภาษี-
 สรรพสามิต คณะกรรมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัด

โดยที่คณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเป็นการเฉพาะเรื่องเหล่านี้
 เกิดจากบทบัญญัติของ พรบ.แต่ละฉบับ ฉะนั้นแต่ละคณะกรรมการจึงมีความแตกต่างกันทั้งในทาง
 โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การจัดองค์คณะในการพิจารณาความ วิธีพิจารณาและคุณสมบัติของ
 กรรมการที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งอาจสรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

ก.) ในเรื่องโครงสร้างอำนาจหน้าที่นั้น อาจจัดแบ่งประเภทของคณะกรรมการ
 ที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะเรื่อง (ad hoc) ได้ 3 ประเภทใหญ่ ๆ

(1) คณะกรรมการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานสังคม (Social
 Administration) ได้แก่

- คณะกรรมการประกันสังคม (พรบ.ประกันสังคม พ.ศ.2533) มีหน้าที่เกี่ยวกับ
 สวัสดิภาพของเอกชน (personal welfare) มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทบทวนที่
 พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของเลขาธิการหรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สั่งยึด आयัด และขายทอด
 ตลาด ทรัพย์สินของนายจ้าง ซึ่งโอนมาส่งเงินสมทบ และเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวน
 ตามที่กฎหมายกำหนด

- คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีหน้าที่พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค
 ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ นอกจากนี้
 ยังมีหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาอันเป็นคณะกรรมการ
 เฉพาะเรื่องของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

- คณะกรรมการยา (พรบ.ยา พ.ศ. 2510) มีหน้าที่พิจารณาอนุญาตผลิตยาขายยา
 การขึ้นทะเบียนตำรับยาและพิจารณาคำสั่งเกี่ยวกับการพักใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอนทะเบียน

* คำรับยา

- คณะกรรมการควบคุมอาหารสัตว์ มีอำนาจพิจารณาสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตผลิตอาหารสัตว์หรือใบอนุญาตให้นำเข้าเพื่อขายซึ่งอาหารสัตว์ ตามพรบ. ควบคุมอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525

- คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด มีอำนาจพิจารณาเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดร้องว่าได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายเนื่องจากการกระทำอันเป็นการผูกขาด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ (ตาม พรบ. ควบคุมและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522)

- คณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตาม พรบ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

- คณะกรรมการมาตรฐานสินค้า (พรบ. มาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503) มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งหรือปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า

- คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีอำนาจพิจารณาข้อกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(2) คณะกรรมการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ (Economic matter) ได้แก่

- คณะกรรมการเครื่องหมายการค้า (พรบ. เครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2474) มีหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่ง หรือคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของอธิบดีกรมทะเบียนการค้า นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการพิจารณารายงานการสอบสวนของอธิบดีตามมาตรา 55 เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิบัตร

- คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง (พรบ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522) มีหน้าที่วินิจฉัยสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร นอกจากนี้มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรของอธิบดีกรมตำรวจ

- คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว (พรบ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521) มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีกรมแรงงานในเรื่องที่นำออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานหรือนำอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานกรณีที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือกฎหมายอื่น หรือ

พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน กรณีที่นายทะเบียนนำให้ต่อใบอนุญาต หรือ นำใบอนุญาตให้ทำงานอื่น หรือเปลี่ยนแปลงที่หรือสถานที่เนกาการทำงาน โดยคณะกรรมการจะพิจารณาอุทธรณ์และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี เพื่อให้รัฐมนตรีมีคำสั่ง

- คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พรบ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518) มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดิน หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนเกี่ยวกับจำนวนเงินทดแทน ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดในการเวนคืนที่ดิน หรือ อสังหาริมทรัพย์ เพื่อการปฏิรูปที่ดิน เพื่อการเกษตรกรรม

- คณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (พรบ. เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530) มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดราคาเวนคืนและคำสั่งของ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดเงินค่าทดแทนในเรื่องราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงิน ค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อเวนคืน มาเป็นของรัฐในกิจการใด ๆ เพื่อสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นอื่น ลักษณะของการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการฯ จะเสนอความเห็นต่อ รัฐมนตรี เพื่อให้รัฐมนตรีมีคำสั่ง

- คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พรบ. เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524) มีคณะกรรมการ 2 ระดับ คือ ค.ช.ก. ตำบล และ ค.ช.ก. จังหวัด ซึ่ง ค.ช.ก. จังหวัด มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งวินิจฉัยของ ค.ช.ก. ตำบลที่ ค.ช.ก. ตำบล มีหน้าที่พิจารณาข้อพิพาท เกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่า การชำระค่าเช่า การขยายเวลาเช่า ตลอดจนข้อพิพาทอื่นที่ เป็นความเสียหายอัน เกิดจากการเช่าตามคำร้องขอผู้เช่ามา ผู้เช่าช่วง ผู้ให้เช่า หรือผู้มี ส่วนได้เสียในการเช่ามา

(3) คณะกรรมการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร ได้แก่

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตาม พรบ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2507 คณะ กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีกรมสรรพสามิตที่วินิจฉัย คำคัดค้านการประเมินภาษีของเจ้าหน้าที่ผู้มีโอกาสเสียภาษียื่นคัดค้านการประเมินต่ออธิบดีไว้

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภาษีอากร ตามประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2532 มี หน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานประเมิน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ประเมินหรือมี คำสั่งให้ชำระภาษีอากร

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภาษีศุลกากร ตาม พรบ.ภาษีศุลกากร พ.ศ.2482

(ข) ในเรื่องการจัดองค์คณะในการพิจารณาคดีนั้น โดยทั่วไปจะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดแบบคณะบุคคล ซึ่งมีองค์ประกอบคณะกรรมการทั้งที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งประเภทเดียว⁵³ หรือคณะกรรมการอื่นโดยส่วนใหญ่มักจะมีกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิรวมอยู่ในสัดส่วนแบบทวิภาคีหรือไตรภาคีก็ตาม ทั้งนี้รวมทั้งคุณสมบัติของกรรมการซึ่งแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมกับข้อพิพาทของแต่ละประเภท โดยในรายละเอียดจะพิจารณาในบทต่อไป

(ค) ในเรื่องวิธีพิจารณาความนั้น เนื่องจากคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะราว เกิดจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับการใช้อำนาจของคณะกรรมการในการพิจารณาจึงเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติกำหนดเอาไว้ให้เท่านั้น ไม่มีการเปรียบเทียบวิธีพิจารณาความที่ใช้สำหรับทุก ๆ คณะกรรมการเหมือนกับวิธีพิจารณาความขององค์การฝ่ายปกครองของสหรัฐอเมริกาที่มีพรบ.ระเบียบวิธีพิจารณาความ (The Administrative Procedure Act 1946) เป็นมาตรฐานในการพิจารณาความของทุกคณะกรรมการ ดังนั้นความซับซ้อนและความหลากหลายของกระบวนการทางมีระเบียบวิธีพิจารณาความที่ใช้สำหรับทุกคณะกรรมการ ก็น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์และให้ความเป็นธรรมกับประชาชนที่จะเข้าแจ้งและรับรู้ถึงสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองได้

⁵³ คณะกรรมการที่ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งประเภทเดียว เช่น คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงต่างประเทศ อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมแรงงาน อธิบดีกรมอัยการ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและผู้บังคับการกองตรวจคนเข้าเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พรบ.เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 9

อย่างไรก็ตามในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติ เฉพาะเรื่องต่าง ๆ ของไทย มีอยู่บางคณะกรรมการเท่านั้น ที่มีการออกเป็นระเบียบวิธีพิจารณาความเป็นของตนเอง เช่น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติบริบทที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มีวิธีพิจารณากำหนดเป็นกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2528) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 มีวิธีพิจารณากำหนดเป็นกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2522) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มีวิธีพิจารณากำหนดเป็นกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2524) เป็นต้น แต่คณะกรรมการส่วนใหญ่ยังมิได้มีการวางระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการได้ส่วนพิจารณาเอาไว้เป็นบรรทัดฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการก็จะยึดถือเพียงหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความกว้าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่กำหนดขอบอำนาจของคณะกรรมการนั้น ๆ ส่วนในรายละเอียดแล้วคณะกรรมการก็จะมีดุลพินิจอิสระที่จะกำหนดวิธีพิจารณาความเอง ตามที่เห็นสมควร ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากรณีที่ไม่มีการวางระเบียบข้อบังคับว่าด้วยวิธีพิจารณาความของแต่ละคณะกรรมการไว้ อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนได้

(ง) ในเรื่องการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เฉพาะเรื่อง โดยหลักแล้วคุณสมบัติของกรรมการที่นั่งพิจารณาคดีจะเป็นเรื่องแสดงความเป็นองค์ของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง คือมีความรู้ในทางวิชาชีพ หรือมีประสบการณ์ในเรื่องที่ตนจะพิจารณาวินิจฉัย เช่น เป็นผู้ประเมินราคา ผู้เชี่ยวชาญในการรังวัด นักจิตวิทยา นักเศรษฐศาสตร์ นักภาษาศาสตร์ นักกฎหมาย และอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งการนำเอาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องเข้าร่วมในการพิจารณาแต่ละเรื่องนั้น เป็นแนวคิดที่ต้องการให้คู่ความหรือประชาชนทั่วไปรู้สึกว่าการพิจารณานั้นได้รับความยุติธรรมจากบุคคลที่ทราบถึงปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพราะเป็นผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะ ทั้งนี้หากผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นเป็นบุคคลธรรมดา (Layman) มิใช่เป็นตัวแทนหน่วยงานของรัฐแล้ว ก็จะก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นธรรม คือ คู่ความนั้นได้รับการดูแลผลประโยชน์จากคนกลาง รายละเอียดในเรื่ององค์ประกอบและการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการจะศึกษาในบทต่อไป

3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทกึ่งตุลาการ

3.3.1 คณะกรรมการที่มีอำนาจในการเสนอความเห็น

อำนาจในการเสนอความเห็นนี้ จะมีความหมายถึงอำนาจในการสอบสวนด้วย เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการสอบสวน คือ การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความจริง ซึ่งการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ จะได้แก่ การรวบรวมพยานเอกสาร พยานวัตถุ การสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยานบุคคลที่รู้เห็นในรื่องนั้น ซึ่งภายหลังจากการสอบสวนแล้วต้องมีการสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ มาแล้วว่า ข้อเท็จจริงได้ความว่าอย่างไร คณะกรรมการสอบสวนฟังข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ทำ หรือได้ทำอะไร และทำอะไรบ้าง ทั้งนี้โดยอาศัยพยานและเหตุผลอย่างไรในการฟังเช่นนั้น ซึ่งโดยทั่วไปกฎหมายมักจะกำหนดให้ผู้ทำหน้าที่สอบสวนต้องทำความเห็นที่ได้จากการสอบสวนนั้น เสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้ง หรือผู้มีอำนาจชี้ขาดต่อไป

คณะกรรมการที่มีอำนาจในการเสนอความเห็นหรืออำนาจในการสอบสวน (investigatory or advisory bodies) นี้ มีทั้งที่ถูกกำหนดให้เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่เสนอความเห็นโดยเฉพาะ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นอกจากนี้ยังมีที่ถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งในวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการต่าง ๆ แต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการหรือคณะกรรมการมรรยาทวิชาชีพ แต่งตั้งโดยคณะกรรมการวิชาชีพนั้น ๆ เป็นต้น

(ก) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เสนอความเห็น กรณีพิจารณาความหมายแห่งการจ้างงาน จะหมายถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง และประกอบด้วยคณะกรรมการ 2 ประเภทคือ กรรมการร่างกฎหมาย มีอำนาจจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหาร และประเภทที่สองคือ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อพิพาททางปกครอง และเสนอแนะคำวินิจฉัยชี้ขาดให้หัวหน้าฝ่าย

บริหาร ซึ่งหมายถึงนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาด⁵⁴

ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษาของรัฐบาลในการพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายต่อรัฐบาลด้วยคณะกรรมการร่างกฎหมาย และมีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทโดยทนายเป็นคำวินิจฉัยเสนอแนะให้หัวหน้าฝ่ายบริหารพิจารณาเอาเองว่าจะวินิจฉัยตามที่เสนอมาหรือไม่ โดยให้อำนาจหน้าที่นี้เป็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ อย่างไรก็ตาม ใดก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ อาจได้รับการมอบอำนาจให้ใช้อำนาจในการวินิจฉัยคดีปกครองได้ด้วยตนเอง (La justice deleguee)* ในอนาคตก็เป็นได้ ซึ่งสามารถพิจารณาคดีปกครอง

54 ลักษณะที่เป็นองค์การเสนอแนะคำวินิจฉัยชี้ขาด เช่นนี้ มีลักษณะคล้ายกับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศส เมื่อครั้งประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1799 ซึ่งระบบนี้เรียกว่า "ระบบสงวนอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด" (La justice retenue); ชาบูซีย์ แสงวงศ์, วารสารการปกครอง, หน้า 712

* ศึกษาในเรื่องความเป็นมาของการจัดตั้งสถาบันกฎหมายปกครองแบบสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสขึ้นในประเทศไทย ซึ่งกล่าวถึง การจัดองค์การของคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าคล้ายกับของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสในระยะต้น คือ ยังเป็นระบบร้องทุกข์ ที่มีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ โดยใช้ระบบศาลซึ่งมีวิธีพิจารณาที่แน่นอน แล้วเสนอคำวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลพิจารณาสั่งการ แต่การจัดองค์การของระบบคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น เห็นว่าสมบูรณ์แบบกว่าของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสในสมัยก่อน เพราะมีการจัดองค์การที่แยกองค์การวินิจฉัยชี้ขาดคือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นอิสระออกจากหน่วยบริหารคือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ภายใต้การกำกับควบคุมของฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรี และให้สำนักงานฯ ทบทวนที่วิเคราะห์และประเมินผลงานของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เป็นอิสระ เพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจวินิจฉัยและอื่นๆ อีกเป็นต้น : บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ตอน 3, หน้า 714, 717-718 : ชาบูซีย์ แสงวงศ์, บทความความเป็นมา และบทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ฯลฯ, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 ตอน 2 หน้า 308-309, 363-371

ในฐานะศาลปกครองชั้นต้น หรือชั้นที่สุดแล้วแต่กรณี

(ข) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เสนอความเห็น พิจารณาตามเนื้อหาแห่งอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็น ซึ่งจะมีลักษณะของงานในหน้าที่หลักคือการค้นหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีการตรวจตรา (inspect) และบันทึก (records) พยานหลักฐานที่น่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร คำให้การของพยาน (testimony of witness) หรืออื่น ๆ ที่ใช้เป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาใช้ดุลพินิจตัดสินวินิจฉัยขาดในทางหนึ่งทางใด และมีการทำรายงาน (reports) เสนอความคิดเห็นที่ได้จากข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจสืบสวน สอบสวน (investigatory inquisitorial powers) นั้น การทำรายงานเสนอความคิดเห็นของคณะกรรมการสอบสวนก็ต่างของคณะกรรมการจริยธรรมทางวิชาชีพที่ดี จะแตกต่างกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททางการปกครองคือ คณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดทางปกครองจะเป็นองค์กรที่ค้นหาข้อเท็จจริง และปรับข้อเท็จจริงนั้นเข้ากับกฎหมาย โดยมีคำวินิจฉัยออกมาเป็นของตนเอง ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อคำวินิจฉัยนั้น แต่คณะกรรมการสอบสวนหาได้มีความรับผิดชอบในความเห็นที่ทําเป็นรายงานเสนอต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจชี้ขาดไม่ ความเห็นสรุปสำนวนของคณะกรรมการสอบสวนน่าจะผูกพันให้ผู้มีอำนาจชี้ขาดต้องใช้ดุลพินิจตามข้อเสนอนั้นนั้นแต่อย่างใด⁵⁵ นอกจากนี้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองจะมีลักษณะเป็น "objective decisions" คือมีการค้นหาความจริงและปรับบทกฎหมายในลักษณะเป็นผู้ตีความกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงมากกว่าการสรุปสำนวนของคณะกรรมการสอบสวนที่

⁵⁵ Inquiries, in general, are merely required to hear and assess evidence and argument, and then to make a report (usually containing recommendations) for the benefit of some other government agency, to enable that agency the better to come to a conclusion on the matter

คำนึงถึงนโยบายกับข้อเท็จจริงเป็นหลัก⁵⁶

ฐานะทางกฎหมายของกรรมการที่ทำหน้าที่เนกาตองหาข้อเท็จจริงนั้น โดยส่วนใหญ่กฎหมายจะกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา หลักการนี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งที่จะทำให้งานให้ความเห็นนั้น บรรลุผลตามวัตถุประสงค์เนกาตองหาข้อเท็จจริง⁵⁷ มีข้อน่าสังเกตว่า คณะกรรมการสอบสวนของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ สถาปัตยกรรม วิศวกรรมการโยธา ไม้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ก่อให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพนี้

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการที่มีอำนาจเสนอความเห็น ซึ่งมีลักษณะ (nature) ของงานในหน้าที่ด้วยการแสดงความคิดเห็นหรืออาจเรียกว่าเป็นการทำควาวินิจฉัยเบื้องต้น (initial decision) ซึ่งมีลักษณะไม่ผูกพันผู้มีอำนาจสั่งการชี้ขาดที่จะต้องสั่งการตามความเห็นที่เสนอ ทั้งนี้ด้วยความจำเป็นในการช่วยเหลือองค์กรที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทในการแสวงหาข้อเท็จจริง⁵⁸ ประการหนึ่ง และนอกจากนี้ที่สำคัญ คือคณะกรรมการสอบสวนหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจในการเสนอความเห็น หากมีการจัดให้มีระบบวิธีพิจารณาที่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจชี้ขาดของคณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทแล้ว ก็สามารถป้องกันการใช้

⁵⁶ "...tribunals reach "decisions" whereas inquiries find facts and make "recommendations" of policy, or as to application of policy, reflects the facts that very often tribunals are concerned with objectively determinable questions of law and facts, whereas inquiries are usually concerned with broader policy questions ; B.L.Jones, Garner's Administrative law, 7th ed (Butterworth, 1989) pp.321--22; J.F Garner, Administrative law, 4th ed (London :Butterworth, 1974)p.196 ; H.W.R Wade, Administrative Tribunals, pp.744-746

⁵⁷ American Jurisprudence 1962, volume 1, p.881

⁵⁸ American Jurisprudence 1962, p.881

อำนาจโดยมิชอบ (arbitrary) ของกรรมการฯ ได้⁵⁹

3.3.2 คณะกรรมการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทขั้นต้น

เนื่องจากในประเทศฝรั่งเศส มีการแยกศาลปกครองต่างหากจากศาลยุติธรรม ดังนั้น ผลของคำวินิจฉัยของศาลปกครอง จึงมีลักษณะเป็นการกระทำทางตุลาการ ที่เรียกว่า acte juridictionnel หรือ judicial act แต่ในระบบศาลของประเทศ คอมมอนลอร์ ที่มีระบบศาลเดี่ยว คือศาลยุติธรรมนั้น การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองด้วยองค์การฝ่ายปกครอง ที่มีการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งมิได้ถูกจัดตั้งให้เป็นศาลเหมือนกับของประเทศฝรั่งเศส คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเหล่านี้จึงมิใช่เป็นการกระทำทางตุลาการ (judicial act) แต่จะเรียกว่าเป็นการกระทำกึ่งตุลาการ (quasi-judicial act) อย่างไรก็ตาม การกระทำกึ่งตุลาการมักจะใช้อธิบายอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในทางตุลาการก็คือ การกระทำอย่างศาลนั่นเอง (judicial in nature)⁶⁰

ลักษณะของการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของไทย โดยมากจะเกี่ยวข้องกับเรื่องใหญ่ ๆ จำนวนได้ 3 ประเภท

1) การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่อง การลงโทษทางวินัยข้าราชการ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนโดยคณะกรรมการพิจารณาวินัย เรียกว่าโดยย่อว่า "อ.ก.พ. วินัย" คณะกรรมการข้าราชการครูโดย "อ.ก.ค.วินัย" ฯลฯ เป็นต้น คณะอนุกรรมการพิจารณา วินัยข้าราชการต่าง ๆ เหล่านี้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดลงโทษทางวินัยข้าราชการ

⁵⁹ Ibid, pp.887-888 ; ชาดูชัย แสงศักดิ์ และนิพนธ์ อะมีมี แบลจากบทความของ Ami Barav เรื่อง "พนักงานคดีปกครองประจำสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสและเจ้าหน้าที่พิเศษประจำศาลประชาคมยุโรป", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 7 ตอน 2, หน้า 425-428 ; พรทิพย์ จาละ ,การพัฒนาวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 7 ตอน 2, หน้า 437-439 ; B.L.Jones, Garner's Administrative law , 7th ed ,(Butterworths 1989) p.322 ; วิชัย วิวิตเสวี, ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 3 หน้า 526

⁶⁰ American Jurisprudence 1962 pp.964-965

โดยทำเป็นความเห็นเสนอให้ผู้บังคับบัญชา และความเห็นนั้นเมื่อผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งการตามนั้น คณะกรรมการพิจารณาวิจัยจึงมิใช่เป็นองค์กรที่ทบทวนที่เสนอความเห็น แต่เป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดทางวินัย

2) การพิจารณาวิจัยชี้ขาดในเรื่อง การลงโทษวินัยทางวิชาชีพ เช่น สั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หรือทบทวนตำแหน่งต่าง ๆ โดยคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพนั้น ๆ เช่น สภานายความ และคณะกรรมการมรรยาท่นายความ คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพวิศวกรรม คณะกรรมการแพทย์สภา ฯลฯ เป็นต้น

3) การพิจารณาวิจัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองตามพระราชบัญญัติพิเศษเฉพาะเรื่อง มีลักษณะพิจารณาฟ้องทุกข์ในคำสั่งทางปกครอง เช่น วิจัยคำสั่งระงับเมทาซีของเจ้าพนักงานระงับเมทาซี หรือพิจารณาคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตผลิตยา หรือพิจารณาคำสั่งเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า ฯลฯ เป็นต้น (รายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวิจัยชี้ขาดข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติพิเศษเฉพาะเรื่องต่าง ๆ ในหัวข้อ 3.2.2.2 (ค) คณะกรรมการตามพรบ.พิเศษเฉพาะเรื่อง

3.3.3 คณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์

ลักษณะในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองเฉพาะเรื่องนั้น มีลักษณะแตกต่างกันหลายรูปแบบ แต่จะหมายถึงการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยสั่งการที่มีลักษณะในทางตุลาการ หรือคำวินิจฉัยสั่งการกึ่งตุลาการเท่านั้น มิใช่การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ดังที่มีการใช้ถ้อยคำที่ทำให้เข้าใจคลาดเคลื่อนได้ ซึ่งลักษณะการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของฝ่ายปกครองที่สั่งการในทางปกครอง ที่เรียกว่านิติกรรมทางปกครองนั้น เป็นการใช้สิทธิเพื่อให้มีการพิจารณาวิจัยชี้ขาดแย้งของผู้เสียหายแก่คำสั่งทางปกครอง อันเป็นการร้องขอให้มีการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทในชั้นต้นเท่านั้น

สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองเฉพาะเรื่อง จะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งฝ่ายรัฐสภาได้บัญญัติวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ไว้แตกต่างกัน ไม่มีระบบวิธีพิจารณาที่เป็นมาตรฐานสำหรับทุกคณะกรรมการ อย่างไรก็ตามรูปแบบในการ

อุทธรณ์อาจมีทั้งที่เป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการหนึ่งไปยังอีกคณะกรรมการหนึ่ง⁶¹ หรืออาจใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต่อรัฐมนตรี⁶² หรือ การให้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อศาลยุติธรรม⁶³ หรือต่อศาลปกครอง⁶⁴ หรือ สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีต่อศาลยุติธรรม⁶⁵ หรือสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของพนักงาน เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาข้อโต้แย้งหรือปัญหาข้อพิพาทต่อคณะกรรมการ⁶⁶ เหล่านี้ เป็นต้น ในการจำแนกประเภทของคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาในระดับอุทธรณ์ สามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมาย และปัญหาข้อเท็จจริงประเภทหนึ่ง กับคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น อีกประเภทหนึ่ง การจำแนกเป็น 2 ลักษณะนี้จะทำให้เห็นความแตกต่างของคณะกรรมการ

61 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 126 และมาตรา 127 การอุทธรณ์คำวินิจฉัยสั่งการของผู้บังคับบัญชาที่สั่งการตามมติของ อ.ก.พ. วินัย โดยอุทธรณ์ไปยัง ก.พ. เพื่อให้มีการพิจารณาอุทธรณ์ใน อ.ก.พ. อุทธรณ์ นอกจากนี้พระราชบัญญัติเข้าที่คืนเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 คณะกรรมการเข้าที่คืนเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ ค.ช.ก. ตำบล เหล่านี้ เป็นต้น

62 พระราชบัญญัติควบคุมบาบ้ดโรคลสัตว์ พ.ศ. 2505 มาตรา 27 เฉพาะกรณีที่คณะกรรมการควบคุมบาบ้ดโรคลสัตว์มีคำสั่งพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อรัฐมนตรีได้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สิ้นสุด นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติกฎหมายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 68 เป็นต้น

63 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2507 มาตรา 96 พระราชบัญญัติเข้าที่คืนเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 57 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 52 พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 มาตรา 74 เป็นต้น

64 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 42

65 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 26 เป็นต้น

66 พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503 มาตรา 43 เป็นต้น

อุทธรณ์ทั้ง 2 ประเภทในเรื่อง การจัดตั้งองค์คณะผู้วินิจฉัยพิจารณาคุณสมบัติ และสัดส่วนของ ผู้เชี่ยวชาญในปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมายในคณะกรรมการอุทธรณ์ที่มีอำนาจ พิจารณาทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริง และการกำหนดองค์คณะผู้วินิจฉัยและ คุณสมบัติของกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณา เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

คณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองเฉพาะเรื่อง ตามพระราชบัญญัติ โดยทั่วไปแล้วมักจะจัดอยู่ในประเภทของคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ทั้งในปัญหา ข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งสังเกตได้จากอำนาจของคณะกรรมการประเภทนี้จะมีลักษณะ การพิจารณาตรวจสอบ ทบทวนคดีวินิจฉัยในคำวินิจฉัยชี้ขาดชั้นต้น โดยพิจารณาการตีความ บทกฎหมาย และการชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานที่ข้อด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือใช้ดุลพินิจชี้ขาด ประกอบพยานหลักฐานที่น่า เชื่อถือหรือไม่ เพียงใด ส่วนลักษณะของการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะ กรรมการที่มีอำนาจพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น จะมีอำนาจเฉพาะ ในการพิจารณาว่าข้อพิพาทนั้นต้องปรับด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายบทใด หรือกรณีที่ไม่ปรับบทกฎหมาย โดยตรงสามารถอาศัยหลักกฎหมายใด หรือพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ว่าเป็น ประการใด เพื่อใช้ในการตีความบทกฎหมายให้เข้ากับคดี⁶⁷ ในขณะที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 7 (2)(ค) โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ครท.) มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหา ข้อกฎหมายตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากระบวนให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการที่รัฐกำหนดให้มีการ อุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายนั้น เป็นเพราะเห็นว่าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นองค์กรที่มีความ เชี่ยวชาญเป็นพิเศษในงานที่อยู่หน้าที่ของตน โดยกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ได้ กำหนดคุณสมบัติของตัวบุคคลที่เป็นกรรมการ โดยคำนึงถึงความเหมาะสม และความชำนาญ

⁶⁷ วิชา มหาคุณ, การใช้เหตุผลในทางกฎหมาย , (สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2527),

เกี่ยวกับงานที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการเหล่านั้น ซึ่งมีหน่วยงานบริหารงานที่มีความชำนาญเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตน เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 6 กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. นั้น ประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคลด้านระบบราชการและการจัดส่วนราชการ ฯลฯ ทั้งนี้ต้องเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่ง หรือไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือตำแหน่งที่เทียบเท่ามาแล้ว และมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นหน่วยบริหารงานของ ก.พ. เป็นต้น ดังนี้จึงไม่สมควรให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวในปัญหาข้อเท็จจริงต่อไปอีก แต่การที่รัฐจะนำคณะกรรมการดังกล่าวมาอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในปัญหาข้อกฎหมายนั้น รัฐมีความจำเป็นจะต้องมีการวิเคราะห์ คัดเลือกและพิจารณาถึงปัญหาที่มีอยู่ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ๆ เสียก่อน และหากเห็นสมควรที่จะให้มีการตรวจสอบในปัญหาข้อกฎหมายอีกชั้นหนึ่งโดยคณะกรรมการระดับสูง จึงจะตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นโดยระบุเป็นประเภทของคณะกรรมการหรือระบุคณะกรรมการใด โดยเฉพาะเจาะจงเป็นเรื่อง ๆ ไป ตามความเหมาะสม⁶⁸

โดยสรุป การอุทธรณ์คือ การใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อให้มีการตรวจสอบไม่ว่าจะเป็น การตรวจสอบคดีพิพาทที่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงใหม่ หรือเพื่อให้มีการตรวจสอบในปัญหาข้อกฎหมายก็ตาม การอุทธรณ์จึงเป็นวิธีการในการควบคุมการกระทำในทางปกครองในระดับสูง องค์ประกอบและคุณสมบัติของตัวบุคคลที่เป็นกรรมการย่อมมีความสำคัญมากขึ้น

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁸ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 26 บันทึกความเห็นเจ้าหน้าที่เรื่อง "คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 หรือไม่ ฯลฯ" วารสารกฎหมายปกครอง , เล่ม 7 ตอน 2 (สิงหาคม 2531), หน้า 626-628