



บทที่ 1

บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีความเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านสภาพสังคมและเศรษฐกิจอันเป็นผลเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าในทางวิชาการและเทคโนโลยี และในปัจจุบันตามนโยบายของฝ่ายบริหารที่กำลังเร่งพัฒนาประเทศไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Countries or NICS) สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในทศวรรษหน้าจึงเป็นที่คาดหมายกันไว้ว่าจะต้องมีความเปลี่ยนแปลงไปกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กฎหมายก็เป็นกฎเกณฑ์แห่งความจริงที่มีความเป็นวิทยาศาสตร์ซึ่งต้องก้าวหน้าไปพร้อมกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย และที่ผ่านมากฎหมายก็ได้เข้าควบคุมกิจกรรมบางประเภทเพื่อให้สภาพสังคมและเศรษฐกิจอยู่ในภาวะที่สมดุลย์ ตลอดจนการควบคุมถึงบุคคลากรในการพัฒนาประเทศด้วยซึ่งรัฐสภาได้ตรากฎหมายมหาชนออกมาเป็นจำนวนมากในการควบคุมการประกอบอาชีพต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชนและรัฐบาล กฎหมายที่มีลักษณะทางเทคนิคเฉพาะเรื่องได้มีการมอบอำนาจมหาชนบางประการให้องค์กรฝ่ายปกครองให้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมาย และบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย

รัฐสภาได้มอบอำนาจในทางมหาชนให้กับองค์กรคณะกรรมการ ทั้งนี้เนื่องมาจากเป็นองค์กรที่กระทำการโดยองค์คณะบุคคลที่มีกระบวนการตัดสินใจโดยผ่านการปรึกษาหารือหรือการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในบุคคลหลายฝ่าย และเป็นองค์กรที่มีหลักประกันความยุติธรรมเพราะต้องกระทำโดยมีเหตุผลจากมติของบุคคลส่วนใหญ่

ไม่ใช่ตามอำเภอใจของบุคคลใดแต่ฝ่ายเดียว การนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีลักษณะการมอบอำนาจหน้าที่ให้องค์คณะกรรมการทั้งที่เป็นการมอบให้มีความอำนาจในการออกคำสั่งในทางปกครอง (acte administratif) และการมอบให้มีความอำนาจในการดำเนินการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง หรือการให้มีความอำนาจกระทำการแบบตุลาการ (acte juridictionnel) โดยเฉพาะการจัดตั้งคณะกรรมการชั้นวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของไทยได้มีการจัดตั้งขึ้นให้มีความอำนาจวินิจฉัยเรื่องราวเฉพาะด้านต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งจะกำหนดไว้ในรูปวินิจฉัยชี้ขาดแบบกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) กล่าวคือเป็นองค์กรวินิจฉัยที่สามารถใช้ดุลยพินิจในทางกฎหมายมหาชนได้โดยอิสระในการวินิจฉัยภายใต้ขอบอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์ประเภทนี้จะมีอยู่มากกว่า 30 คณะกรรมการด้วยกันและเป็นองค์กรที่วินิจฉัยชี้ขาดเรื่องราวโดยใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญทางเทคนิคเฉพาะด้าน

คณะกรรมการประเภทต่าง ๆ เหล่านี้จะมีอำนาจหน้าที่ทั้งในทางปกครองและอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทปะปนกัน ฉะนั้นการที่จะพิจารณาว่าองค์คณะกรรมการใดเป็นองค์กรที่มีความอำนาจในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง (jurisdiction administrative) อาจดูได้จากกฎหมายที่ระบุไว้ว่าองค์คณะกรรมการมีความอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หรือ มีความอำนาจในการทำคำวินิจฉัยเรื่องราวต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด แต่หากเป็นกรณีกฎหมายมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้วก็ต้องพิจารณาจากการกระทำหรือนิติกรรม (acte) ขององค์คณะกรรมการนั้น ๆ ว่ามีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการ (acte

juridictionnel) หรือไม่

การที่จะพิจารณาว่าการกระทำหรือนิติกรรมขององค์กรคณะกรรมการใด มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอันเป็นนิติกรรมทางตุลาการหรือไม่นั้นก็ มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาได้หลายลักษณะโดยอาจพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังนี้

1. หลักเกณฑ์ในทางเนื้อหา การใช้หลักเกณฑ์ในทางเนื้อหาพิจารณาว่า นิติกรรมใดมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดนั้นสามารถดูว่าเนื้อหาสาระของนิติกรรมนั้นมี จุดมุ่งหมายที่จะชี้ขาดข้อพิพาทโดยอาศัยกฎหมายเป็นหลักอย่างศาลหรือไม่ และ ตามแนวของศาสตราจารย์ Léon Duguit การจะถือเป็นนิติกรรมทางตุลาการจะต้องมีองค์ประกอบ 3 ประการดังนี้<sup>1</sup>

- ก) มีปัญหากฎหมายเสนอต่อเจ้าหน้าที่มหาชน (prétention)
- ข) มีการพิจารณาและให้ทางออกสำหรับปัญหากฎหมายนั้น ๆ (solution)
- ค) มีคำตัดสินซึ่งเป็นผลมาจากทางออกสำหรับปัญหาดังกล่าว (décision)

2) หลักเกณฑ์ในทางรูปแบบหรือองค์กร การใช้เกณฑ์ในทางรูปแบบหรือ องค์กรเน้นเกณฑ์ในการพิจารณาว่านิติกรรมใดมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หรือไม่นั้นต้องพิจารณานิติกรรมนั้นเกิดมาจากองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่ กล่าวคือ เกิดจากองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการ (Tribunal) ซึ่งมีหลักประกัน ในด้านความเป็นอิสระและความเป็นกลางหรือไม่และมีวิธีปฏิบัติงานหรือวิธีพิจารณา

<sup>1</sup> โภคิน พลกุล , เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชน , คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2525 , หน้า 117

ความเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เช่น มีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้ชี้แจงข้อ  
 เกี่ยวกับของตน ตลอดจนแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างข้อ เกี่ยวกับของตนหรือไม่  
 เพียงใด และมีการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือไม่ เป็นต้น ตลอดจนผลของ  
 คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้นมีการถือเป็นที่สุดท้ายที่คู่ความเดียวกันไม่อาจจะรื้อฟื้นขึ้นมาฟ้อง  
 ร้องในประเด็นที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว โดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันอีก (res judicata)<sup>2</sup>

ในการพิจารณานิติกรรมใดเป็น "acte juridictionnel" อันเป็นการ  
 วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางตุลาการนั้น สภาแห่งรัฐจะพยายามหาเจตนารมณ์ของ  
 กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรนั้นขึ้นมาก่อนเป็นเบื้องต้นว่า มีจุดมุ่งหมายที่จะให้นิติกรรมนั้น  
 เป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทหรือไม่ และเมื่อไม่อาจเสาะแสวงหาเจตนารมณ์ของ  
 กฎหมายนั้นได้ ศาลสภาแห่งรัฐปัจจุบันก็จะพิจารณาโดยใช้เกณฑ์ทางด้านเนื้อหาของสาระ  
 ของนิติกรรมขององค์กรเป็นเกณฑ์หลัก และจะใช้เกณฑ์ในการพิจารณาด้านรูปแบบและ  
 องค์กรเป็นเกณฑ์รอง<sup>3</sup>

สำหรับประเทศกลุ่มคอมมอนลอว์ซึ่งมิได้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกต่างหาก  
 จากศาลยุติธรรมแต่ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง  
 หรือไทรบูนัลส์ขึ้น ซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง

<sup>2</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์ , "เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณา  
 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7(2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ  
 การกฤษฎีกา พ.ศ. 2522" , วารสารกฎหมายปกครอง , เล่ม 7  
 (สิงหาคม 2531) ตอน 2, หน้า 660-663

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 665- 667

ดังกล่าวเมื่อพิจารณาในทางโครงสร้างแล้วจะเห็นว่าเป็นองค์กรทางปกครอง แต่  
ถ้าพิจารณาในแง่เนื้อหาและรูปแบบตามหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้ว จะเป็นการใช้อำนาจ  
วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอันมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการแต่กลุ่มประเทศคอมมอนลอร์  
เมื่อมิได้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองที่แยกจากศาลยุติธรรม องค์กรคณะ  
กรรมการทางปกครองที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดจึงมิได้มีอำนาจแบบตุลาการแต่จะให้เป็น  
การใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดแบบกึ่งตุลาการ (quasi-judicial)

ลักษณะของการวินิจฉัยชี้ขาดแบบกึ่งตุลาการคือ เป็นการกระทำของ  
องค์กรฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง และการวินิจฉัยชี้ขาด  
นั้นต้องเป็นการกระทำโดยอาศัยพยานหลักฐานที่ได้จากการนำสืบ<sup>4</sup> การกระทำกึ่ง  
ตุลาการนี้จะตั้งอยู่บนเขตแบ่งระหว่างหน้าที่ทางด้านการบริหารและตุลาการ<sup>5</sup>  
และที่สำคัญหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดก็จะสามารถกระทำโดยคำนึงถึงนโยบายของ  
ฝ่ายบริหารควบคู่กับหลักกฎหมาย เพื่อสามารถสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง  
ได้ในปริมาณของตนเอง<sup>6</sup>

<sup>4</sup> American Jurisprudence , Volume 42 , 1942 , P. 437.

<sup>5</sup> H.W.R. Wade ., "Quasi - judicial and Its background"  
Cambridge Law Journal (Volume 10 , 1949) , P. 217

<sup>6</sup> Griffith and Street. H , Principle of  
Administrative Law , (London 1952), P.P. 141-142.

มีปัญหาต่อไปว่าแล้วอะไรคือหลักเกณฑ์ (criteria) ในการพิจารณาว่า การวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดมีลักษณะเป็นการกระทำทางตุลาการ (judicial) และการวินิจฉัยอย่างใดมีลักษณะเป็นกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial)

สิ่งที่จะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดทางตุลาการ (judicial decision) ได้นั้น จะต้องเป็นการกระทำของศาลและต้องเป็นเรื่องข้อพิพาทระหว่างคู่ความตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป โดยมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ<sup>7</sup>

1. มีการเสนอคดีของคู่ความที่พิพาทกัน
2. ถ้าข้อพิพาทที่คู่ความเสนอมานั้นเป็นปัญหาข้อเท็จจริง จะต้องมีการค้นหาข้อเท็จจริงโดยรับฟังข้อโต้แย้งซึ่งอาศัยพยานหลักฐานที่คู่ความอ้างอิงขึ้นมา
3. ถ้าข้อพิพาทระหว่างคู่ความเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จะต้องมีการเสนอข้อโต้แย้งในปัญหาข้อกฎหมายโดยคู่ความด้วย
4. คำวินิจฉัย (decision) จะต้องกล่าวถึงเรื่องราวทั้งหมดโดยมีการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่พิพาท และมีการนำเอากฎหมายมาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่รับฟังมา และหากมีการยกปัญหากฎหมายขึ้นต่อสู้ไว้เป็นประเด็นก็จะต้องมีคำวินิจฉัยในข้อกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

สำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดกึ่งตุลาการ (Quasi - judicial Decision) นั้นเป็นเรื่องข้อพิพาทระหว่างคู่ความตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป โดยมีลักษณะคล้ายกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแบบตุลาการที่กล่าวมาข้างต้นในสามประการแรก แต่ในประการ

<sup>7</sup> Ibid., P. 140.

ที่สี่การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรกึ่งตุลาการ จะเป็นการวินิจฉัยอย่างอิสระของฝ่ายปกครองที่ไม่ใช่ของศาล และจะแตกต่างในคำวินิจฉัยตรงที่คำวินิจฉัยของศาลจะไม่มีเรื่องดุลยพินิจอิสระเข้ามาเกี่ยวข้องเลยหรืออาจใช้ได้บ้างแต่ก็เพียงในระดับน้อยแต่คำวินิจฉัยขององค์กรฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดแบบกึ่งตุลาการนั้นสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง ในลักษณะเปิดและเป็นเรื่องแนวความคิดในการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ต้องการให้เป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็วและสามารถคำนึงถึงนโยบายทางการบริหารมาประกอบดุลยพินิจแห่งคำวินิจฉัยได้ด้วย<sup>๘</sup>

เกี่ยวกับแนวความคิดในการวินิจฉัยชี้ขาดแบบกึ่งตุลาการนี้ คณะกรรมการซึ่งทำการศึกษาและวินิจฉัยในเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี (Committee on Minister's Power) หรือ Domoughmore Committee ได้สรุปว่า "Quasi-judicial Decision" หมายถึงคำวินิจฉัยในกรณีที่มีข้อพิพาทแต่แทนที่การวินิจฉัยจะขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานและหลักกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวกลับขึ้นอยู่กับการกระทำของฝ่ายปกครอง คำวินิจฉัยทางตุลาการอาจเป็นผลของการพิจารณาในศาลหรือในคณะกรรมการกึ่งตุลาการ แต่ถ้าข้อมูลในการวินิจฉัยขึ้นอยู่กับนโยบายของฝ่ายปกครองคำวินิจฉัยไม่อาจเป็นคำวินิจฉัยทางตุลาการได้<sup>๙</sup>

ในประเทศไทยคณะกรรมการที่จะถือว่าเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองอันเป็นการกระทำแบบกึ่งตุลาการ เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่

<sup>๘</sup> Ibid, P.P. 141-142 .

<sup>๙</sup> J.F. Garner , Administrative Law , 9 th.ed.

กล่าวข้างต้น และจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ข้อพิพาทจะได้แก่ คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) คณะกรรมการอัยการ (ก.อ) , คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ) ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการเหล่านี้จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่หลายอย่าง แต่กรณีที่จะเป็นอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทก็จะได้แก่การพิจารณาเพื่อดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการ นอกจากคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ถือว่าเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เช่น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามประมวลรัษฎากร คณะกรรมการกองทุนทดแทน คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ คณะกรรมการเครื่องหมายการค้า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เป็นต้น

คณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ที่จะปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น เมื่อพิจารณาจากแนวทางการพัฒนาองค์กรคณะกรรมการกฤษฎีกาอันเป็นสถาบันต้นแบบของระบบคณะกรรมการแล้ว องค์กรคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยแบบกึ่งตุลาการ ในการวินิจฉัยคณะกรรมการย่อมมีความเป็นอิสระและสามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกชี้ขาดในทางใดทางหนึ่งตามที่ตนเองเห็นสมควรได้ โดยอาศัยการอธิบายเหตุผลที่ตนเป็นผู้เขียนขึ้น คณะกรรมการจะมีอำนาจซึ่งน้ำหนักในการรับฟังข้อเท็จจริง และมีอำนาจในการตีความกฎหมายที่จะนำมาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงในการวินิจฉัยชี้ขาด การใช้อำนาจดังกล่าวมีผลกระทบทั้งในด้านประโยชน์ของเอกชน และประโยชน์สาธารณะดังนั้นองค์กรคณะกรรมการ



ควรที่จะเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้น โดยมีองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพในทางบริหารและในเรื่องที่ทำการวินิจฉัย และควรที่จะมีระบบวิธีพิจารณาไต่สวนที่เหมาะสมเป็นบรรทัดฐาน และมีการถ่วงดุลอำนาจในการชี้ขาดของคณะกรรมการ ตลอดจนมีการจัดหน่วยธุรการของคณะกรรมการให้สามารถเป็นหน่วยบริหารงานที่สามารถทำการประเมินผลงานในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการได้ แต่ที่เป็นปัญหาในปัจจุบันระบบของคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองดังกล่าวยังมิได้พัฒนาให้สมบูรณ์แบบเท่าที่ควร โดยเฉพาะเรื่องวิธีพิจารณากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่จัดตั้งองค์การคณะกรรมการจะเพียงกำหนดหลักเกณฑ์ทางวิธีพิจารณาความอย่างกว้าง ๆ เท่านั้นว่า คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ทำการวินิจฉัย และต้องมีการเปิดโอกาสให้มีการฟังความทั้งสองฝ่ายในการพิจารณา แต่ในรายละเอียดปลีกย่อยทางการพิจารณาไต่สวน รัฐสภาจะมอบอำนาจให้คณะกรรมการไปออกเป็นระเบียบกฏข้อบังคับของคณะกรรมการ ว่าด้วยการไต่สวนพิจารณาเองตามความเห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการปรับปรุงแก้ไขและเพื่อให้เหมาะสมกับเรื่องราวที่ทำการวินิจฉัย ซึ่งบางคณะกรรมการจะมีการออกเป็นระเบียบข้อบังคับภายในชั้นตามอำนาจที่ตนมีอยู่ แต่บางคณะกรรมการก็ไม่มี การออกข้อบังคับดังกล่าว เพียงแต่ยึดถือหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งเท่านั้น จึงเห็นได้ว่า วิธีพิจารณาความขององค์การคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในปัจจุบันยังมิได้มีวิธีพิจารณาความไต่สวนที่เป็นบรรทัดฐานและอยู่ในอำนาจดุลยพินิจอิสระที่จะกำหนดวิธีพิจารณาความเองตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรทั้งระบบวิธีพิจารณา

ความคณะกรรมการส่วนมากก็จะให้เป็นอำนาจดุลยพินิจวินิจฉัยชี้ขาดด้วยความเห็น  
 ขององค์คณะกรรมการฝ่ายเดียว ไม่มีการควบคุมหรือถ่วงดุลย์อำนาจของคณะ  
 กรรมการในการวินิจฉัยชี้ขาด จึงถือได้ว่าระบบวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการ  
 วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของไทยยังไม่อาจให้ความคุ้มครองสิทธิของประชา  
 ชนได้อย่างเพียงพอ ฉะนั้นจึงสมควรที่จะได้มีการศึกษา ปรับปรุงระบบวิธีพิจารณา  
 ความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง โดยหาแนวทางที่เหมาะสม  
 สมในการกำหนดวิธีพิจารณาที่ไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งต้อง  
 การความรู้ความเชี่ยวชาญทางเทคนิคเฉพาะด้าน ทั้งนี้ไม่ให้ขัดกับลักษณะเฉพาะตัวของ  
 การวินิจฉัยขององค์คณะกรรมการพิเศษเหล่านั้นที่ต้องการลดขั้นตอนกระบวนการวิธี  
 พิจารณาคดีที่ยุ่งยากของศาลเพื่อความสะดวกรวดเร็วด้วย

#### สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

ในประเทศไทยมีคณะกรรมการทางปกครองอยู่หลายคณะ คณะกรรมการ  
 เหล่านี้ส่วนหนึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเหมือนอย่างศาลหรือคล้ายกับศาล ซึ่ง  
 ในการทำหน้าที่ในส่วนนี้ยังขาดหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความอันชัดเจน และเป็น  
 ระเบียบแบบแผนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เกี่ยวข้องซึ่งสิทธิของตนอาจถูกกระ  
 ทบจากคำวินิจฉัยชี้ขาดได้ตั้งที่มีหลักเกณฑ์ดังกล่าวอยู่ในระบบกฎหมายปกครองของต่าง  
 ประเทศ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส จึงสมควรมีการกำหนด  
 หลักเกณฑ์ในทางวิธีพิจารณาความอย่างเหมาะสม เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด  
 ข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทยได้ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา

## วัตถุประสงค์และขอบเขตในการศึกษา

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในเรื่องความบกพร่องของระบบวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดพิพาททางปกครองที่กล่าวข้างต้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปรับปรุงระบบวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการดังกล่าวโดยจะศึกษาในเรื่องดังต่อไปนี้

ประการแรก เพื่อศึกษาถึงวิธีพิจารณาความคดีปกครองของคณะกรรมการอันเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของต่างประเทศซึ่งได้แก่ วิธีพิจารณาความของไทรบูนัลส์ในประเทศอังกฤษ องค์กรฝ่ายปกครอง (Administrative Agencies) ในประเทศสหรัฐอเมริกา และ องค์กรคณะกรรมการพิเศษเฉพาะเรื่อง (Specialized Administrative Jurisdictions) ในประเทศฝรั่งเศสว่ามีแนวความคิดความเป็นมาในการจัดตั้งและวิธีพิจารณาความเฉพาะตัวแตกต่างจากวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง หรือนำวิธีการของศาลดังกล่าวมาใช้อย่างไร ยึดถือหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และหลักศุภนิติกระบวนอย่างไรให้ความคุ้มครองเอกชน ผู้ถูกกระทบสิทธิ และประสานประโยชน์ของประเทศชาติได้มากน้อยเพียงใด

ประการที่สอง เพื่อศึกษาถึงองค์กรคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของไทยว่ามีวิธีพิจารณาความวินิจฉัยชี้ขาดอยู่อย่างไร โดยทำการวิจัยตั้งแต่ขั้นตอนการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณา การพิจารณารับฟังพยานหลักฐานต่าง ๆ การวินิจฉัยชี้ขาด การควบคุมคำวินิจฉัยในระดับอุทธรณ์ และการบังคับตามคำวินิจฉัยตลอดจนการจัดองค์กรคณะกรรมการวินิจฉัย

ว่ามีการควบคุมถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งขาดอย่างไร และควรที่จะปรับปรุงอย่างไรเพื่อไม่ให้ขัดกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญทางเทคนิคเฉพาะด้านและต้องการรูปแบบวิธีการพิจารณาที่ประหยัดสะดวกรวดเร็ว

ในการศึกษาวิจัยมีขอบเขตในการศึกษาดังนี้

1. เนื่องจากคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของไทยนั้นอาจแยกได้เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป และคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทยได้มีผู้ศึกษาวิจัยไว้แล้ว<sup>10</sup> วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาวิจัยเฉพาะกรณีคณะกรรมการประเภทที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง อันมีลักษณะการวินิจฉัยชี้ขาดแบบกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) และจำกัดการศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการ

2. ในการศึกษาวิจัยวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองดังกล่าว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาวิจัยโดยหาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการปรับปรุงแก้ไขวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง โดยศึกษาหาหลักเกณฑ์จาก วิธีพิจารณาความขององค์กรคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดในต่างประเทศ อันมีไทรบูนัล (Tribunals) ของอังกฤษ และองค์กรฝ่ายปกครอง (Administrative Agencies) ของ

<sup>10</sup> สิริพันธ์ พลรบ , คณะกรรมการทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย , วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2531.

อเมริกาและองค์การคณะกรรมการพิเศษเฉพาะเรื่อง ( Specialized - Administrative jurisdiction ) ของฝรั่งเศสโดยใช้วิธีการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ( Documentary Research ) ซึ่งจะศึกษา จากตำราคำอธิบายกฎหมายปกครองทั้งของไทยและต่างประเทศ และตัวบท กฎหมายคือ The Tribunals and Inquiries Act 1971 และ The Administrative Procedure Act 1946 ตลอดจนพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดของไทยโดยแยกทำการศึกษาเป็น สี่กลุ่ม มีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองทั่วไปอันได้แก่คณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ คณะกรรมการควบคุม วิชาชีพ และคณะกรรมการตามกฎหมายเฉพาะเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งบทความทาง วิชาการที่เกี่ยวข้องระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวิธีพิจารณาไต่สวนของคณะกรรมการ ต่าง ๆ แนวคำวินิจฉัยของศาลและคณะกรรมการวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมา วิเคราะห์เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการ วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของไทยต่อไป

#### ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาแล้ว วิทยานิพนธ์ เรื่องนี้ ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ใช้กฎหมายโดยเฉพาะสาขากฎหมายมหาชนในการนำ หลักการและเหตุผลไปประกอบการวินิจฉัยในทางปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความถูกต้อง และเป็นธรรมในสังคมทั้งในแง่ความเป็นธรรมของเอกชนและผลประโยชน์ของรัฐ มิให้ถูกกลวงละเมิดโดยการกระทำขององค์การคณะกรรมการ และเมื่อทราบถึง

วิธีการและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมายไทยแล้วการกำหนดวิธีพิจารณาความก็จะเป็นไปโดยเหมาะสม ทั้งยังจะก่อให้เกิดประโยชน์ และคุ้มครองการกระทำขององค์กรคณะกรรมการเองทั้งในแง่ความเป็นเอกภาพ และประสิทธิภาพ ความเหมาะสม อันจะทำให้เป็นสถาบันที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน และอาจเป็นแนวทางแห่งการศึกษาให้แก่ผู้สนใจในการศึกษาค้นคว้า และเป็นแหล่งข้อมูลเบื้องต้นหากหน่วยงานของรัฐใดประสงค์ที่จะศึกษาปฏิรูประบบคณะกรรมการต่อไป