

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ทำการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายต่างๆ แล้ว จะได้ข้อสรุปว่าการจัดรูปแบบขององค์กร "คณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทที่มีลักษณะเฉพาะเรื่อง" เป็นสิ่งจำเป็นทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากรัฐสมัยใหม่มีอำนาจหน้าที่ในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมากขึ้นตามการขยายตัวของภาระหน้าที่ของรัฐ ที่ก้าวเข้ามาคุ้มครองประโยชน์ประชาชนและประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะ จึงต้องจัดตั้ง "องค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน" ตามหลักความเชี่ยวชาญ (specialization) อันได้แก่ ศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Jurisdiction administrative specialisees) ของประเทศฝรั่งเศส หรือ Tribunals ของประเทศอังกฤษ หรือ administrative agency ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งต่างก็เกิดจากเหตุผลดังกล่าวทั้งสิ้น แม้แต่ในประเทศเยอรมันซึ่งได้กำหนดให้ศาลปกครอง เป็นเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง ก็ยังยอมรับในหลักเรื่องความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครองว่า ศาลจะไม่เข้าไปพิจารณาบททวนในสิ่งที่ เป็น "ดุลพินิจความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครอง" ไม่ว่าจะ เป็นส่วนที่อยู่ในองค์ประกอบของกฎหมายหรือที่เป็นส่วนผลของกฎหมาย

นอกจากนี้จากการศึกษาได้พบว่า องค์กรที่ทำหน้าที่เป็น "องค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองที่มีความชำนาญการเฉพาะด้าน" มักจะไม่ได้มีอำนาจเฉพาะการชี้ขาดข้อพิพาทแต่เพียงอย่างเดียวแต่เพียงอย่างเดียว เช่น สภาวิชาชีพต่าง ๆ ของประเทศฝรั่งเศสที่ไม่ได้ทำหน้าที่ พิจารณาในเรื่องที่เกี่ยวกับวินัยการประกอบวิชาชีพ แต่เพียงอย่างเดียวแต่จะทำหน้าที่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพของสมาชิก ซึ่งมี

ลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในทางบริหารด้วย หรือองค์กรที่เรียกว่า "administrative agency" ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในออกกฎเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรดังกล่าวแล้ว เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากการใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ก็ยังมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่ตนได้ตราขึ้นด้วย

ส่วนวิธีการในการควบคุมองค์กรดังกล่าวนี้ เนื่องจากในแต่ละประเทศได้กำหนดวิธีการในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านั้นไว้หลายวิธี แต่วิธีการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดก็คือการควบคุม โดยองค์กรตุลาการอื่นอาจจะได้แก่ ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละระบบกฎหมายของแต่ละประเทศได้ใช้อยู่ แต่ข้อที่ควรพิจารณาในการควบคุมในลักษณะนี้ว่าในการตรวจสอบการใช้อำนาจที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแล้ว "ศาล" มักจะยอมรับความเชี่ยวชาญขององค์กรเหล่านั้น จึงรับวินิจฉัยการกระทำดังกล่าวเฉพาะบางส่วน คือ จะพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมักจะไม่พิจารณาในข้อเท็จจริงอันเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง นอกเสียจากจะพบว่า มีการรับฟังข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดในสาระสำคัญจึงจะมีการพิจารณาทบทวนในข้อกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง

สำหรับความเข้าใจเกี่ยวกับ "องค์กรที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน" ในประเทศไทยนั้น ยังไม่มีความชัดเจนนัก ทั้งในลักษณะขององค์กรดังกล่าวและวิธีการในการควบคุมการใช้อำนาจ มีแต่ที่มาตรา 7(2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การพิจารณาควบคุมองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ข้อพิพาททางปกครอง ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 สมควรที่จะยึดถือตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศส โดยถือเสมือนว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ทำหน้าที่เสมือนเป็น "สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)" ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ เนื่องมาจากแนวความคิดที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นใน

ประเทศไทย โดยจำลองรูปแบบดังกล่าวมาให้เป็นหน้าที่ของ "คณะกรรมการกฤษฎีกา" ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

สำหรับคณะกรรมการตามกฎหมายที่ผู้เขียนเห็นว่า มีลักษณะเป็น "องค์กรที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน" ในระบบกฎหมายไทยนั้น สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

- คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ
- คณะกรรมการที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพอิสระ
- คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทประเภทอื่น ๆ

จากสภาพของปัญหาที่ประสพเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น จากการกระทำของคณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมักจะเป็นปัญหาเรื่องการแบ่งแยกการกระทำที่เกิดจากภาระหน้าที่ในทางปกครอง กับภาระหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการต่างๆ เป็นปัญหาหลัก ซึ่งได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการต่างๆ ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นในเรื่องดังกล่าว ออกเป็น 2 มาตรการ คือ

1. มาตรการระยะสั้น

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ที่ได้สั่งการกลับหลักที่ที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมายได้วางไว้ในเรื่องร้องทุกข์ของบริษัทจีเรวัตร์ ไคย์สตีฟฟ์ จำกัด เช่น ในเรื่องร้องทุกข์ของนายมนูญ จันทิห์ลา กับพวก หรือในเรื่องแต่ก็ยังมีกรณีวินิจฉัยกลับไปมาในเรื่องดังกล่าวอยู่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีลักษณะ เป็นการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการแบ่งแยกภาระหน้าที่ในทางปกครอง และภาระหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทบ้างแล้ว ตามที่อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์) ได้เคยให้ข้อสังเกตในเรื่องร้องทุกข์ต่าง ๆ แล้ว ดังนั้นสมควรตราพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ตาม

กฎหมายต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ โดยระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวในส่วนที่มีลักษณะเป็น "นิติกรรมทางตุลาการ" ให้ชัดเจน เพราะถ้าไม่ระบุแล้ว อาจเกิดแนวโน้มการตีความรับเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็น "นิติกรรมทางปกครอง" ของคณะกรรมการเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้นและจะไม่ยอมรับพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงอีก เหมือนกับที่ประเทศฝรั่งเศสเคยเกิดปัญหาความสับสนเกี่ยวกับการพิจารณาคดีประเภทที่เป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours pour excès de pouvoir) กับคดีประเภทอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) มาแล้ว ตามที่ผู้เขียนได้เคยกล่าวไว้ในบทที่ 3 แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่า จะใช้ได้ผลเฉพาะในคณะกรรมการบางประเภทเท่านั้น อันได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่างๆ ที่เสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้นายกรัฐมนตรีสั่งการเท่านั้น หรือคณะกรรมการที่กำหนดหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทประเภทอื่น ๆ ที่สามารถมีคำวินิจฉัยได้ด้วยตนเอง เช่น คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นต้น

ส่วนคณะกรรมการข้าราชการประเภทที่ต้องเสนอคำวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีสั่งการอาจมีปัญหาเกี่ยวกับฐานะของนายกรัฐมนตรีว่าสั่งการในฐานะ "หัวหน้ารัฐบาล" ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือในฐานะ "ประธาน" ของคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามกฎหมายในอีกระยะหนึ่ง

2. มาตรการระยะยาว

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ในระยะยาวนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจาก ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เกี่ยวกับวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามกฎหมายนี้ มีหลายกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขให้แล้วเสร็จในระยะเวลาอันสั้นได้ ผู้เขียนเห็นว่าสมควรแก้ไขในแต่ละปัญหาด้วยมาตรการระยะยาวดังต่อไปนี้

1) พัฒนาและปรับปรุงคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ ให้มีลักษณะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง

ผู้เขียนเห็นพ้องกับแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้ของ "คณะกรรมการพิจารณาโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" เมื่อปี พ.ศ. 2533 โดยมีการพัฒนาองค์กรคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองที่มีอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ ให้มีลักษณะเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองเสียก่อน โดยให้มีการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการประเภทต่าง ๆ ให้มีลักษณะที่เป็น "วิธีพิจารณา" การทำคำวินิจฉัยต้องมีการให้เหตุผลที่ชัดเจนและลงลายมือชื่อผู้วินิจฉัยชี้ขาด ตลอดจนวิธีการคัดค้านผู้วินิจฉัยด้วย แต่ผู้เขียนมีความเห็นแตกต่างในเรื่องที่จะนำวิธีการในระบบ Tribunal มาใช้ในการพัฒนาองค์กรดังกล่าว (เนื่องจากมีความแตกต่างกันในระบบศาล) แต่สมควรนำหลักการที่เป็นวิธีพิจารณาทั่วไปขององค์กรที่เป็น "ศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน" (Juridictions administratives specialisees) ของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ เนื่องจากมีหลักเกณฑ์ในรายละเอียดลักษณะเดียวกันทุกองค์กร นอกจากนี้ยังมีเหตุผลในด้านการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครอง ซึ่งอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ได้จำลองลักษณะของ "สภาแห่งรัฐ" ในฐานะที่เป็นศาลปกครองสูงสุดพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านตามที่ผู้เขียนได้เคยกล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 กฎหมายฉบับเดียวกันแล้ว ควรที่จะแยกหมวดออกเป็นบทบัญญัติต่างหากจากหมวดเดิม

2) ปรับปรุงระบบการการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือของคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระเบียบข้าราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

เนื่องจากระบบการสั่งการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ ส่วนใหญ่ได้กำหนดให้นักกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ ซึ่งระบบการวินิจฉัยสั่งการของกฎหมายระเบียบข้าราชการ

พลเรือนได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในกรณีที่ ก.พ. ได้มีมติในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งถ้านายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบกับมติของ ก.พ. ต้องส่งกลับมาให้ ก.พ. พิจารณาทบทวน ซึ่งถ้า ก.พ. ได้พิจารณาแล้วยืนยันตามมติเดิม ต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดในขั้นสุดท้าย ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการประเภทอื่นก็ได้กำหนดในลักษณะอย่างเดียวกัน จึงทำให้กระบวนการชี้ขาดขั้นสุดท้าย เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับวินัยของข้าราชการต่าง ๆ มีความสับสนมากยิ่งขึ้น และทำให้เกิดปัญหาว่าการชี้ขาดดังกล่าว นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้สั่งการในฐานะใด และคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ ที่อาศัยระบบการสั่งการขั้นสุดท้ายในลักษณะนี้ ไม่สามารถเข้าสู่ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งเป็นองค์กรในชั้นอุทธรณ์ได้ เพราะจะเป็นเรื่องที่ต้องห้าม มิให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20(2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ทำให้ข้าราชการประเภทต่าง ๆ สามารถได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของโดยอย่างไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากบางคณะกรรมการสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวในปัญหาข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ แต่ข้าราชการบางประเภทกลับไม่สามารถอุทธรณ์ในลักษณะดังกล่าวได้

ผู้เขียนเห็นว่า สมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการข้าราชการที่เป็นข้าราชการพลเรือนประเภทต่าง ๆ ให้เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับวินัย ควรมีหลักเกณฑ์อย่างเดียวกันเว้นแต่กลุ่มข้าราชการประเภทนั้น ที่มีความจำเป็นพิเศษตามสภาพของการปฏิบัติราชการ เช่น ข้าราชการทหาร หรือข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการตุลาการ เป็นต้น นอกจากนี้สมควรสร้างกระบวนการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้ระบบเดียวกัน คือ เมื่อคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ ได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องใดแล้ว สมควรที่คณะกรรมการดังกล่าวจะมีคำวินิจฉัยเด็ดขาดได้เองโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการวินิจฉัยสั่งการ และเมื่อมีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ ให้อุทธรณ์คำวินิจฉัย

คั่งกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายได้ ซึ่งถ้ากระบวนการวินัยข้าราชการมีลักษณะดังกล่าวแล้ว จะทำให้มีการควบคุมการใช้กฎหมายต่างให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันได้ ในลักษณะเช่นเดียวกับที่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Juridiction administrative specialisees)



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย