

คุณสมบัติและการขาดคุณสมบัติของกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง

5.1 หลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด

คุณสมบัติของบุคคลที่จะศึกษานี้ หมายถึง คุณสมบัติที่กฎหมายกำหนดให้สำหรับบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งหรือคัดเลือกให้เป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับอำนาจทางกฎหมาย "เก็บปฏิบัติหน้าที่" ในทางสาธารณะ (public duty of function)¹

(ก) หลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติ หรือแม้แต่การกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการที่ดี จะต้องคำนึงถึง หลัก 3 ประการคือ หลักเปิดเผย (openess) หลักความยุติธรรม (fairness) และหลักความไม่ลำเอียง (impartiality) ซึ่งหลักทั้งสามประการนี้มีได้เป็นหลักการที่ใช้ในกระบวนการพิจารณาความแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะเป็นลักษณะเฉพาะ (characteristic) สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท² กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการฯ ก็ดี หรือ การกำหนดคุณสมบัติกรรมการก็ดี ควรที่จะต้องกำหนดแนวทางสำหรับผู้ที่ได้รับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทนี้ให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร (หลักเปิดเผย) เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้กับผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ที่ต้องได้รับผลในการพิจารณาของบุคคลที่เชื่อได้ว่ามีมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด และจะเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ (abuse of power) ของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ทั้งนี้หากผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่ากรรมการฯ ผู้ใดมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดีก็ควรที่จะเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านกรรมการฯ ที่อาจพิจารณาคดีของตนให้เสียความยุติธรรมได้ (impartiality) เป็นต้น

นอกจากหลักสามประการดังกล่าวข้างต้น การกำหนดคุณสมบัติกรรมการฯ จะต้องพิจารณาคุณสมบัติกรรมการตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นการเฉพาะตัวอีกด้วย ซึ่ง

¹ Black's Law Dictionary, (West Publishing Co.1979.) p.1116

² Susan McCorquodale, "The Composition of Administrative Tribunals", Public Law , (autumn 1962), p.298

ในประการหลังนี้จะศึกษาถึงเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติและคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้พิพากษา
ของต่างประเทศเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์กรข้าราชการข้อพิพาทของไทยซึ่งเคยหลักการแล้ว
จะไม่สามารถนำมาใช้ได้ทั้งหมด แต่คงใช้เป็นแนวทางที่จะปรับเปลี่ยนให้เกิดความเหมาะสม
สมตามสภาพที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กรข้าราชการข้อพิพาทของไทยต่อไปในอนาคต
ข้อห้ามในการเป็นกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

กฎหมายมักกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ ไม่อาจ ได้รับคัดเลือกหรือแต่งตั้งให้
เป็นกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไว้ในรูปแบบที่คล้ายกัน ซึ่งในต่างประเทศก็มีกำหนดชัด
แจ้งถึงข้อห้ามของบุคคลที่จะเป็นกรรมการฯ³ ลักษณะเดียวกัน³ ดังที่จะกล่าวคือ

- (1) การเป็นข้าราชการการเมือง หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (2) การเป็นสมาชิกรัฐสภา ซึ่งหมายถึง ห้ามผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎร แต่กรณี สมาชิกวุฒิสภา กฎหมายไทยยังไม่มียกข้อห้ามบุคคลประเภทนี้
- (3) การเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น
- (4) เป็นกรรมการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง
- (5) เป็นผู้ประกอบอาชีพ หรืออยู่ในฐานะที่ขัดกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรม
การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เช่น เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นคนไร้
ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ เป็นผู้ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด หรือ
คำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายให้จำคุก เป็นต้น

รูปแบบดังที่กล่าวนี้มีที่เห็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการ
ตาม พรบ.ต่าง ๆ ของไทย เคยทั่วไป ซึ่งหลักการนี้มีได้เห็นเฉพาะกรณีพิจารณาคัดเลือก
กรรมการที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทแต่อย่างเดียว กรรมการฯ
ที่ได้รับแต่งตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทแล้ว หากปรากฏลักษณะต้องห้ามดังกล่าวใน
ภายหลัง กรรมการนั้นก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง

³ Ibid, p.299.

(ข) การขาดคุณสมบัติเป็นกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะกรณี

บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ได้รับพิจารณาแล้วว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติและได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้นซึ่งในการพิจารณาครั้งหนึ่งพบว่า กรรมการนั้นไม่อาจร่วมนั่งพิจารณาคดีนั้นได้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับคดีที่ตนพิจารณา หลักเกณฑ์นี้เป็นหลักเดียวกับที่เชื่อกันว่าผู้พิพากษาหลายยุติธรรม (Kuld Against bias) หลักเกณฑ์นี้สามารถจำแนกลักษณะได้ 4 ประเภท⁴

- (1) ส่วนได้เสียทางการเงิน (Financial Interests)
- (2) ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ (Judges' Associations for a Kinship)
- (3) เหตุผลทางการเมือง (Political Background)
- (4) ความเห็นของผู้ชี้ขาดที่มีอคติ (Judges' opinion)

หลักส่วนได้เสียทางการเงิน หรือผลประโยชน์อื่น หลักนี้แม้ว่าจะพบได้น้อยมากในระบบตุลาการ แต่ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าจะไม่มีการยอมรับกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับทางการเงิน ทางด้านธุรกิจ หรือมีความสัมพันธ์กับสถาบันหรือองค์การที่อาจจะได้รับผลประโยชน์ในด้านอื่นด้วย⁵ เช่น ในฐานะผู้บริหารผู้อำนวยการ หรือเป็นที่ปรึกษา เป็นต้น ในกฎหมายไทยหลายฉบับจะบัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิคัดค้านกรรมการฯ เพราะเหตุที่มีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องอยู่ในกรณีที่ถูกร้องเรียนนั้นได้ เช่น ในระเบียบวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ.2522 ข้อ 36(1)และ(3) หรือในข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการสืบสวนหรือสอบสวนแผนกที่มีการกล่าวหาว่ามีผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ การพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ.2530 ข้อ 11(2) กำหนดให้คัดค้านประธานอนุกรรมการหรืออนุกรรมการ อันมีเหตุว่าเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน เป็นต้น แต่กรณีบางคณะกรรมการที่ยังมิได้มีบทบัญญัติให้คัดค้านกรรมการได้ โดยเฉพาะคณะกรรมการ

⁴ Ross Cranston, "Disqualification of Judges For Interest, Association or Opinion", Public Law (autumn 1979), p.237

⁵ Ibid,p.238; American Jurisprudence 1962 , p 861

ที่ทาหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยตรง เช่น คณะอนุกรรมการวิสามัญ ออกพ. ออกค. อ.ก.ตร. อ.ก.ก. ฯลฯ คณะอนุกรรมการพิจารณาวินัยเหล่านี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนถึงสิทธิในการคัดค้านกรรมการฯ นี้แต่อย่างใด จึงเห็นควรว่าน่าจะกำหนดไว้ในระเบียบวิธีพิจารณา

หลักเกณฑ์การคัดค้านกรรมการเนื่องจากมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติ⁶ หลักการนี้จำกัดเฉพาะความสัมพันธ์ทางด้านเครือญาติ ในต่างประเทศโดยเฉพาะผู้พิพากษาอังกฤษอาจถูกคัดค้านด้วยเหตุที่มีความสัมพันธ์กับคู่ความเป็นระยะเวลาสั้น เช่น เคยเป็นทนายให้กับคู่ความหรือ เป็นที่ปรึกษาบริษัท ซึ่งแม้ขณะที่ถูกคัดค้าน อาจไม่มีความสัมพันธ์ทางกฎหมายต่อคู่ความแล้วก็ตาม แต่ในอเมริกาผู้พิพากษา น่าจะเป็นต้อง เป็นผู้ขาดคุณสมบัติเพราะด้วยเหตุที่มีความสัมพันธ์กับนักธุรกิจในฐานะที่เคยเป็นทนายให้กับบริษัท หรือแม้แต่เป็นผู้ถือหุ้น หรือมีความสัมพันธ์ในด้านการเป็นหุ้นส่วน (joint venture) กับบริษัทเครือญาติ (the parent company) อย่างไรก็ตาม ปัญหาในด้านความสัมพันธ์ของกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท กับคู่ความที่เกี่ยวข้องกับกรณีความสัมพันธ์ทางด้านธุรกิจหรือความเป็นหุ้นส่วนกับองค์กรใดองค์กรหนึ่งนั้น จะพิจารณาจากหลักส่วนใหญ่ทางด้านผลประโยชน์ไม่มากกว่าจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาถึงผลทางด้านจิตใจของกรรมการฯ ซึ่งระดับความสัมพันธ์ทางด้านเครือญาติ (kinship) ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าจะมีผลทางด้านจิตใจของกรรมการผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ในกฎหมายไทยตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 36(2) กำหนดไว้ว่ากรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่นั่งพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ อาจถูกคัดค้านเพราะเหตุที่เป็นญาติกับผู้ร้องทุกข์หรือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่การกระทำเป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน หรือเป็นที่นั่งร่วมบิดาหรือมารดา หรือเป็นลูกพี่ลูกน้องนับได้ภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเนื่องจากการสมรสนับได้ภายในสองชั้น เป็นต้น

⁶ Ross Cranston, "Disqualification of Judges for Interest, Association or opinion", P.L (autumn 1979), pp.243-24

การคัดค้านกรรมการฯ เพราะเหตุผลที่กรรมการมีความสัมพันธ์กับการเมือง (Political Background)⁷ กรณีนี้มักไม่ค่อยมีการยกขึ้นเป็นเหตุในการคัดค้านกรรมการเท่าใดนัก ส่วนมากจะเกิดขึ้นกับกรณีที่กรรมการได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง เป็นข้าราชการการเมือง ในกฎหมายไทยกำหนดข้อห้ามการเป็นกรรมการฯ ที่เป็นข้าราชการการเมืองหรือเป็นผู้บริหารพรรคการเมือง หรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ฯลฯ แต่ไม่ได้ห้ามกรรมการที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือกรรมการที่เคยเป็นนักการเมืองหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง หลักเกณฑ์นี้เชื่อว่ากรรมการที่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองโดยเฉพาะผู้มีอำนาจแต่งตั้ง อาจเป็นเหตุให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ความสัมพันธ์หรือความคุ้นเคยกับผู้มีอำนาจแต่งตั้ง เป็นมูลเหตุหนึ่งที่มุ่งจะให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้น คัดเลือกกรรมการผู้ไม่เข้าหาหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ปัจจุบันคณะกรรมการบางประเภทของไทย ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีซึ่งเห็นว่า ไม่น่าจะถูกต้องด้วยหลักการ ดังที่มีชื่อเล่นของคณะกรรมการแพ่งคดี (The Committee on Administrative Tribunals and Enquiries) ว่าหัวหน้าคณะในเทรบูนัลส์ควร ได้รับการแต่งตั้งจาก Lord Chancellor และสมาชิกคณะควรได้รับการแต่งตั้งจาก Council on Tribunal

กรณีที่คัดค้านกรรมการหรือผู้นั่งพิจารณาคดีเพราะเหตุความเห็นของผู้ชี้ขาดนั้น⁸ ในกฎหมายแห่งรัฐของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดลักษณะของผู้พิพากษาที่ขาดคุณสมบัติและเป็นเหตุให้มีการคัดค้านว่า เมื่อไรก็ตามที่ผู้พิพากษามีอคติกับคู่ความ (personal bias) หรือมีพฤติการณ์ที่จะเข้าข้างคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง (in favour of the other party) ผู้พิพากษานั้นจะขาดคุณสมบัติในการพิจารณาตัดสิน หลักนี้นำมาใช้ในอังกฤษ เมื่อมีคดี The Church of Scientology ที่มีการกล่าวหาว่าผู้พิพากษาศาลสูงของอังกฤษ (Lord Denning) ขาดคุณสมบัติ เนื่องจากมีอคติ และสิ่งที่น่าสนใจในขณะนั้นก็คือว่าศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) ตัดสินว่า การคัดค้านของทนายคดีนี้ ไม่ได้เป็นการกล่าวหาโดยไม่มีมูล

⁷ Ibid, pp.245-247

⁸ Ibid, pp.247-251

(without great fanfare) ในกฎหมายไทยยอมรับหลักการนี้ซึ่งเห็นได้ใน กฏ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาข้อ 9(3) ได้กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหา อาจคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ กรรมการ เลขานุการ หรือผู้ช่วยเลขานุการ เพราะเหตุว่าเป็นผู้มีเหตุกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา อันจะทำให้การสอบสวนไม่ได้รับคามยุติธรรมหรือไม่ได้ความจริง

โดยสรุปแล้ว หลักเกณฑ์ทั้งสี่ลักษณะนี้น่าจะได้รับการบัญญัติให้ชัดเจน เป็นแนวทาง และให้สิทธิคัดค้านแก่ผู้ถูกกล่าวหาคนอื่นที่จะได้รับการพิจารณาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องใน การ คำนึงกระบวนการพิจารณาที่มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระในดุลพินิจชี้ขาดข้อพิพาท ทั้งนี้หมายถึงให้มีสิทธิคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและผู้มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททั้งในระดับคณะกรรมการหรือกรรมการพิจารณาวินัย และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย

5.2 คุณสมบัติของกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

ในการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการในแต่ละกรรมการต้องคำนึงถึง อำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นในทางชี้ขาดข้อพิพาทตามที่ศึกษาลักษณะอำนาจหน้าที่แบบที่ 3 เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้เป็นกรรมการกับลักษณะของ เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะทำให้เกิดความแตกต่างของหน่วยงานที่จะต้องเกี่ยวข้องและที่มาของกรรมการแต่ละประเภท เช่น คณะกรรมการข้าราชการที่มีอำนาจพิจารณาวินัยซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 11 คณะกรรมการ ในจำนวนนี้ทั้งคณะกรรมการข้าราชการระดับท้องถิ่น และที่เป็นคณะกรรมการข้าราชการส่วนกลาง องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการแต่ละคณะจะมีผู้แทนส่วนราชการที่แตกต่างกัน คุณสมบัติของกรรมการก็มีความแตกต่างกันด้วยแต่อย่างไรก็ตามสามารถสรุปโดยทั่วไปได้ว่าจะมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนข้าราชการต่าง ๆ ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นคุณสมบัติของกรรมการข้าราชการจึงไม่แตกต่างกันเท่าใดนักในด้านเนื้อหาเพราะเป็นข้าราชการทั้งนั้น ส่วนกรณีผู้ทรงคุณวุฒิก็มักเป็นข้าราชการบำนาญเป็นต้น สำหรับการเป็นคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ องค์ประกอบของกรรมการก็จะเป็นผู้ร่วมประกอบวิชาชีพนั่นเองเป็นหลัก คุณสมบัติของกรรมการจึงพิจารณาจากคุณสมบัติในการ

เป็นสมาชิกในสภาวิชาชีพ หรือกรณีคณะกรรมการ ตามพรบ.พิเศษเฉพาะเรื่องอื่น ๆ ซึ่งจะมี องค์ประกอบของกรรมการจากหลายหน่วยงาน คุณสมบัติของกรรมการจะแตกต่างกันตามความ เชี่ยวชาญของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับลักษณะแห่งอำนาจหน้าที่ เช่น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมจะมีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม รวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ฉะนั้นจึงประกอบด้วยบุคคล ซึ่งมาจากหน่วยงานที่ต้องเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เกษตรจังหวัด ปลัดจังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชย์จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้แทนเกษตรกรในจังหวัด ดังนี้ คุณสมบัติของกรรมการโดยตำแหน่งเหล่านี้จะถูกกำหนดจากลักษณะแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะ กรรมการฯ ซึ่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้แทนหน่วยราชการที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ เกี่ยวข้องอันเป็นการกำหนดตามหลักความเชี่ยวชาญ ทั้งนี้คณะกรรมการตามพรบ.พิเศษอื่น ๆ จะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามที่ศึกษาไว้ตอนที่ 3 ความหลากหลายในอำนาจหน้าที่ทำให้ การพิจารณาคุณสมบัติของกรรมการตามพรบ.พิเศษเฉพาะเรื่องเหล่านี้ ไม่อาจหาหลักเกณฑ์ที่ ร่วมกันได้

การพิจารณาคุณสมบัติของกรรมการตามลักษณะแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ แต่ละประเภทของไทยนั้นไม่อาจเปรียบเทียบกับการกำหนดคุณสมบัติกรรมการของคณะกรรมการ แต่ละประเภท ที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองเฉพาะเรื่องของแต่ละประเทศได้ เช่น คณะ กรรมการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของอังกฤษ หรือคณะกรรมการทางปกครองของ สหรัฐอเมริกา แต่จะมีการนำองค์การชี้ขาดเหล่านี้ของต่างประเทศมาศึกษาเฉพาะหลักการหรือ แนวคิดในการกำหนดคุณสมบัติที่เป็นพื้นฐานในการสรรหากรรมการชี้ขาดข้อพิพาท ทั้งนี้โดย พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงในการกำหนดคุณสมบัติกรรมการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของ ไทยว่ามีการกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานของกรรมการที่จะได้รับคัดเลือกให้เป็นกรรมการชี้ขาด ข้อพิพาทไว้อย่างไรบ้าง โดยเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ที่เป็นองค์ประกอบในการกำหนดคุณ สมบัติของกรรมการฯ ในต่างประเทศ เช่น การกำหนดคุณสมบัติผู้เป็นหัวหน้าองค์คณะกับประธาน

กรรมการ การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกองค์คณะผู้วินิจฉัยภาคี หรือการกำหนดให้มีคน
สามัญธรรมเข้าร่วมพิจารณาเหล่านี้เป็นต้น

5.2.1 คุณสมบัติหัวหน้าองค์คณะหรือประธานกรรมการ

ลักษณะ ไทรบูล์ที่เป็นองค์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของอังกฤษจะมี
โครงสร้างในการจัดคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยนำเอาความคิดเรื่องระบบประธาน
(Presidential System) กับหัวหน้าคณะ (Chairman) ซึ่งจะทำหน้าที่แตกต่างกัน
ในไทรบูล์ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 แนวคิดในการนำระบบประธาน ซึ่งคุณสมบัติของผู้
เป็นประธานควรจะเป็นนักกฎหมายหรือมีความสามารถในการบริหารราชการนั้นโดยอำนาจ
หน้าที่ของประธานที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานภายในด้วยการตรวจตราการทำงานของไทร
บูล์ การให้คำแนะนำปรึกษา และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาตัดสินของ ไทรบูล์
ทั้งนี้เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยราชการต่าง ๆ และให้ข้อมูลทางด้านนโยบายแก่ไทรบูล์
ประธานจึงมักเป็นข้าราชการระดับสูง ส่วนกรณีหัวหน้าคณะ จะทำหน้าที่แตกต่างจากผู้เป็น
ประธาน เนื่องจากหัวหน้าคณะจะเป็นผู้ที่นั่งพิจารณาตัดสินและดำเนินกระบวนการพิจารณา ดังนี้
หัวหน้าคณะสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นนักกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคณะกรรมการชี้ขาด
ข้อพิพาทในระดับอุทธรณ์ (Appellate Tribunals) ซึ่งกฎหมายมักจะกำหนดว่าหัวหน้าคณะ
จะต้องเป็นนักกฎหมาย uly จะเป็น Barrister หรือ Solicitor มาไม่น้อยกว่า 7 ปี
หรือ 10 ปีแล้วแต่กรณี⁹

ในกฎหมายไทยจะมีที่ใช้ในลักษณะที่ตนเองเดียวกันนี้ใน พรบ. คณะกรรมการกฤษฎีกา
พ.ศ. 2522 มาตรา 34 วรรคสาม กำหนดให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้ง
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามจำนวนที่เห็นสมควร ซึ่ง
นอกจากจะกำหนดให้มีคุณสมบัติเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์
เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน แล้วต้องมีคุณสมบัติเฉพาะตัวอย่าง
ใดอย่างหนึ่งดังที่กำหนดในมาตรา 30 อีกด้วย

⁹ Wraith & Hutchesson, Administrative Law, p.101

ตามระเบียบวิธีพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะ คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาวินัย และพิจารณาอุทธรณ์ ไม่ได้มีบทบาทผู้พิจารณาเองเสียทีเดียว ซึ่งในคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพและคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติพิเศษอื่น ๆ ก็ยังมีได้ ให้ความสำคัญกับการกำหนดคุณสมบัติผู้เป็นหัวหน้าคณะหรือประธานกรรมการ ซึ่งจะทาหน้าที่ ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และมีได้มีการกำหนดคุณสมบัติทางกฎหมายให้ชัดเจน เหมือนอย่างทีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนด พิจารณารายละเอียดคุณสมบัติประธาน กรรมการแต่ละประเภทได้แนบแนงคุณสมบัติคณะกรรมการแต่ละกลุ่ม

5.2.2 คุณสมบัติของสมาชิกในองค์คณะหรือกรรมการ

(ก) ความแตกต่างของกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นองค์ประกอบในคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองที่เป็นลักษณะเฉพาะในการจัดองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของไทย และของต่างประเทศเช่นในฝรั่งเศส คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพสถาปัตยกรรมระดับท้องถิ่น (une Chambre regionale de discipline des architectes)

จะประกอบด้วย ประธานศาลปกครองชั้นต้น เป็นประธาน

ผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้น 1 คน

ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ 1 คน

และสมาชิกของสภาวิชาชีพสถาปัตย์ที่มาจากการเลือกตั้งอีก 2 คน¹⁰

หรือในอังกฤษแม้ในโครงสร้างกรรมการ ผู้นั่งพิจารณาคดีใน "เทรบูนัลส์ส่วน" ใหญ่จะ ไม่เป็นข้าราชการประจำก็ตาม แต่มีการกำหนดหน่วยงานของรัฐที่เชี่ยวชาญในเรื่องที่จะพิจารณาให้เป็นกรรมการนั่งพิจารณาคดีร่วมด้วย เช่น ในหัวหน้าองค์คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมขนส่งทางอากาศ (The Civil Aviation Authority) จะได้รับการแต่งตั้งจากผู้เป็นข้าราชการประจำจากกระทรวงของรัฐที่สั่งการ

¹⁰ Codes et Lois 3 janvier 1977 art.27

ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิบัตร (patents) และเครื่องหมายการค้า (trade marks)¹¹

ในการกำหนดคุณสมบัติกรรมการที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งมิได้ก่อให้เกิดปัญหาในการกำหนดคุณสมบัติผู้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยคดีเท่าใดนัก ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงสุดของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะพิจารณา ก็มักจะถูกกำหนดให้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยคดีด้วยปัญหาของกรรมการโดยตำแหน่ง มักจะเป็นเรื่องสัดส่วนกรรมการโดยตำแหน่งกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของเรื่องที่จะพิจารณานั้นหรืออำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยนั้นต้องให้ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยราชการอย่างน้อยเพียงใด เช่น คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าประกอบด้วย ปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมพาณิชย์สัมพันธ์ ผู้แทนกรมศุลกากร ผู้แทนสภาหอการค้าไทย และกรรมการอื่นนอกนี้ทุกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้หัวหน้าสำนักงานมาตรฐานสินค้าเป็นกรรมการ เป็นต้น ทั้งนี้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งกฎหมายมักมิได้กำหนดคุณสมบัติพื้นฐานสำหรับบุคคลที่อาจได้รับการคัดเลือกไว้ ปัญหานี้จะได้ศึกษาในหัวข้อต่อไป

(ข) หลักเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดคุณสมบัติกรรมการ

คุณสมบัติของสมาชิกในองค์คณะหรือคุณสมบัติของกรรมการจะทำให้เราเห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้นเป็นองค์กรผู้ผู้เชี่ยวชาญ ดังนั้นคุณสมบัติของกรรมการก็คือการมีความรู้ทางวิชาชีพ หรือมีประสบการณ์ในเรื่องที่ตนจะพิจารณาวินิจฉัย เช่น ผู้เชี่ยวชาญในการประเมินราคา ผู้เชี่ยวชาญในการรังวัด นักจิตวิทยา แพทย์ สถาปนิก และอื่น ๆ ฉะนั้นการศึกษาว่าคณะกรรมการแต่ละประเภทจะต้องมีกรรมการซึ่งประกอบด้วยคุณสมบัติทางด้านใดนั้น จึงต้องศึกษาเป็นการเฉพาะคณะกรรมการ เนื่องจากลักษณะแห่งอำนาจหน้าที่และโครงสร้างการบริหารราชการซึ่งมีหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวข้องอยู่ด้วยนี้มีความหลากหลายในคณะกรรมการแต่ละประเภท ดังนั้นจึงขอศึกษาเฉพาะที่เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดคุณสมบัติโดยทั่วไปของกรรมการที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทโดยเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษา

¹¹ Wraith & Hutchesson, Administrative Law, p.103

พื้นฐานความรู้ที่จะเป็นคุณสมบัติของผู้นั่งพิจารณาคดีย่อมแตกต่างกัน ตามสังคม วัฒนธรรม เชื้อชาติ ศาสนา ความรู้ในข้อเท็จจริง (knowledge of "fact") ย่อมแตกต่างจาก ความรู้ที่เป็นประสบการณ์ หรือ ความเชี่ยวชาญ (accumulated knowledge and experience)¹² ความรู้ในข้อเท็จจริง เป็น ความรู้ที่มีอยู่แล้วในพื้นฐานความรู้ของแต่ละบุคคล (pre-existing background) สิ่งที่จะแสดงออกให้เห็นถึง ความรู้ในข้อเท็จจริงนี้จะเกี่ยวข้องกับเรื่องความเข้าใจทั่ว ๆ ไปที่มีลักษณะ ของความเป็นตรรกศาสตร์ (logic) ความเป็นผู้มีเหตุผล (reasoning) และความเป็น ผู้สามารถคาดหมายถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากความเข้าใจในปัญหานั้นได้ (guessing) กระบวนการในความคิดของบุคคลลักษณะนี้จะสะท้อนคุณสมบัติส่วนตัวที่เป็นปรัชญาความคิดของบุคคลที่ ไม่อาจจำกัดด้วยคุณสมบัติทางอาชีพสาขาใดสาขาหนึ่ง การพิจารณาให้บุคคลลักษณะเช่นนี้ได้ เข้าร่วมในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท จึงต้องพิจารณาจากผลงานเขียนของบุคคล หรือ พิจารณาจากการถามค้าน¹³ (cross examination) ในขณะที่พิจารณาคดีที่มีลักษณะแห่งคดี ที่คล้ายกัน เพราะการถามค้านที่ไม่เกี่ยวกับประเด็นแห่งคดี จะเป็นเครื่องตรวจสอบความ เข้าใจในปัญหาที่พิจารณาว่าผู้ถามมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในข้อเท็จจริงที่เข้าประกอบ คู่กรณีอย่างไร

ในฝรั่งเศสผู้พิพากษาศาลปกครองที่ได้รับข้อเชิญให้เข้าร่วมเป็นกรรมการของ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) จำนวนหนึ่งจะมาจากผู้บรรยายในมหาวิทยาลัย และ ผู้เขียนบทความทางวิชาการนิตยสารต่าง ๆ¹⁴ เป็นต้น นอกจากนี้ความรู้ที่เป็นประสบการณ์ หรือความเชี่ยวชาญ (accumulated knowledge and experience) เป็นความรู้ใน

¹² J A Smillie, "The Problem of Official Notice Reliance by Administrative Tribunals on The Personal Knowledge of Their member, P.L (Spring 1975), P.74

¹³ Ibid , p.64

¹⁴ Brown & J.F Garner, The French Administrative Law, p.42

ทางเทคนิคสามารถกำหนดคุณสมบัติส่วนนี้ได้ด้วยคุณวุฒิทางการศึกษา หรือประสบการณ์ในการทำงานเป็นระยะเวลาหนึ่ง หรือกำหนดคุณสมบัตินี้ได้โดยพิจารณาจากอาชีพหรืออายุของผู้ที่จะได้รับคัดเลือกเข้ามาร่วมเสนอข้อคิดเห็นทางเทคนิค

ตัวอย่างในการกำหนดอายุของผู้ที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคมแห่งชาติ (National Insurance Local Tribunals) และคณะกรรมการจ่ายเงินช่วยเหลือ (Supplementary Benefits Appeal Tribunal) และคณะกรรมการเกี่ยวกับการเช่าเคหะ (Rent Tribunals) ที่แสดงสถิติของอายุผู้เป็นกรรมการชี้ขาดในทรูบัลล์ระหว่างปี ค.ศ. 1971-1974¹⁵

Age	Chairmen and members %	Appellants	Representatives %
Under 35	1.7	34.0	40.5
35-under 60	44.3	46.3	39.6
60 or over	53.9	19.9	10.9

จากตารางดังกล่าวจะเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะ โดยมากจะเป็นผู้มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ทั้งนี้เพื่อใช้ประสบการณ์ของกรรมการอาวุโสในการดำเนินการพิจารณา ส่วนกรณีของกรรมการระดับอุทธรณ์ มักนิยมกำหนดให้อยู่ในช่วงอายุ 35 ปีถึง 60 ปี และกรณีของกรรมการที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ มักนิยมกำหนดให้ผู้มีอายุต่ำกว่า 35 ปี เข้าร่วมเป็นกรรมการพิจารณา ทั้งนี้โดยเห็นว่าเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินงานที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน เป็นต้น

¹⁵J. Beatson & M.H. Materials, Administrative Law Case and Materials, (Clarendon Press Oxford 1989), P742

ดังนี้ หลักเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดคุณสมบัติกรรมการที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทจึง

พิจารณาได้ 4 ลักษณะคือ

- (1) พื้นฐานความรู้ (knowledge background)
- (2) ประสบการณ์ในการทำงาน
- (3) อาชีพ
- (4) อายุและเพศ

รายละเอียดที่กำหนดคุณสมบัติกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทของทบวงของ ไทยจะแตกต่างกันตามลักษณะทั้ง 4 ประการ ซึ่งพิจารณาเปรียบเทียบได้จากแผนผังดังนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

	คณะกรรมการผู้พิจารณา		อ.ศ.		
	อ.ศ.		คณะกรรมการผู้พิจารณา	อ.ศ. ร.บ.	อ.ศ. ร.บ. ร.
<u>ภาคคุณสมบัติ</u>					
1) KNOWLEDGE BACKGROUND	✓			เขียนพัทธพร.	
2) ประสบการณ์ในการทำงาน	✓				
3) วุฒิหรือหน่วยงาน	หลายสาขาอาชีพ		ข้าราชการตำรวจ		
4) อายุ	-				
5) Legal Qualification	✓		✓		
6) คุณสมบัติประชาชน	นายอดศักดิ์ วัฒนการ วินิจฉัยเรื่องทุกข้อหนึ่ง เป็นหัวหน้าองค์คณะ อ.จ. พลาชัย /	กระเชียน อ.ร.บ. ว่าด้วยการจัด องค์คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่อง พุทธ พ.ศ. 2522	ไม่คำกล่าวผู้ถูกกล่าวหา		
<u>การศึกษาเลือก</u>					
1) ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง บุคคลคนเดียว			ผู้บังคับบัญชา	รศ. ศังโธษณัฐ ราชบัณฑิตกรมศ. เสนอ	
- คณะบุคคล	พ.ศ. 28 โศดตวาม เขียนขอจากรัฐสภา				
2) กฎหมายกำหนด - ระดับชั้น (โดยตำแหน่ง) - วิชาเลือกตั้ง		มีแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน ศึกษาร่วมกับการคัดเลือกกรรมการ โดยกำหนดกระบวนการในการคัดเลือก คัดเลือกตัวบุคคลไว้			
การคัดเลือกกรรมการ	✓				

กลุ่มคณะกรรมการข้าราชการ	ก.พ.			ก.ค.		
	คณะกรรมการสอบสวน	อ.ก.พ วินัย	อ.ก.พ อุดม	คณะกรรมการสอบสวน	อ.ก.ค วินัย	อ.ก.ค.อุดม
	การกำหนดคุณสมบัติ					
1) พื้นความรู้	หนังสือเวียน					
2) ประสบการณ์ทำงาน	กฎ ก.พ. ที่ 18					
3) อาชีพหรือหน่วยงาน	ข้าราชการประเภทอื่น หรือ ข้าราชการพลเรือน	-กรรมการ ก.พ. 2 คน	-กรรมการ ก.พ. 2 คน	ข้าราชการครู	-กรรมการ ก.ค. -ข้าราชการครู 1/3	-กรรมการ ก.ค. -ข้าราชการครู 1/3
4) อายุ/เพศ	-	-	-	-	-	-
5) Legal Qualification	✓	-	-	✓		
6) คุณสมบัติประชาชน	ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา	-	-	ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา		
7) บุคคลที่มีชื่อรรมหา						
วิธีการคัดเลือก						
1) ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง						
- ร.น.ค. หรืออื่น ๆ	ผู้บังคับบัญชา			ผู้สั่งบรรจุ		
- คณะบุคคล						
2) กฎหมายกำหนด						
- ระบุตำแหน่ง	-	ใช้กรรมการ ก.พ อย่างน้อย 2 คน	✓		กรรมการ ก.ค. ซึ่ง ครบ, แต่งตั้ง 2 คน	✓
- ใช้เลือกตั้ง	-	✓	✓		✓	✓
การคัดค้านกรรมการ	✓	-	-	✓	-	-

กลุ่มคณะกรรมการข้าราชการ	ก.ม.			ก.ร.		
	คณะกรรมการสอบสวน	อ.ก.ม วินัย	อ.ก.ม อุดรณี	คณะกรรมการสอบสวน	ก.ร.	อุดรณี
<u>การกำหนดคุณสมบัติ</u> 1) พื้นความรู้ 2) ประสบการณ์ทำงาน 3) อาชีพหรือหน่วยงาน 4) อายุ 5) Legal Qualification 6) คุณสมบัติประธาน 7) บุคคลสามัญธรรมดา <u>วิธีการคัดเลือก</u> 1) ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง - ร.ม.ค. หรืออื่น ๆ - คณะบุคคล 2) กฎหมายกำหนด - ระบุตำแหน่ง - ระบุเลือกตั้ง	- - ข้าราชการใน มหาวิทยาลัย ✓ ชึ่งแทนไม่ต่ำกว่า ผู้ถูกกล่าวหา -	- - ข้าราชการใน มหาวิทยาลัย	- - ข้าราชการใน มหาวิทยาลัย /	- - ข้าราชการที่เพิ่มสมัคร ข. สอบสวนต้องนี้ ตำแหน่งไม่ต่ำกว่า	- - ข้าราชการรัฐ สภาต้องไม่เป็น สมาชิกรัฐสภา > 35 ปี ข. รัฐสภา	ก.ร. พิจารณา อุดรณี
การคัดเลือกกรรมการ	✓	-	-	/	-	ผู้บังคับบัญชา ก.ม.แต่งตั้งจาก บ/รายชื่อที่เสนอ ระบุโดยตำแหน่ง /

คุณสมบัติการบริหารงาน	ก.ก.			ก.บ.		
	คณะกรรมการส่วนงาน	ก.ก.	บุคลากร	คณะกรรมการส่วนงาน	ก.บ.	บุคลากร
<u>ความรู้ความชำนาญ</u>			บริหารงาน เฉพาะลักษณะ 75			บริหารงานเฉพาะ ลักษณะ ก.บ. 65
1) KNOWLEDGE BACKGROUND	ปริญญา	ปริญญา		ปริญญา	ปริญญาผู้รับ	
2) ประสบการณ์ทำงาน	-	ผู้รับงาน		-	งาน	
3) วุฒิ/หน่วยงาน	ผู้ศึกษา	ผู้ศึกษา		จัดการ	จัดการ	
4) อายุ/เพศ	> 25 ปี	> 25 ปี		> 25 ปี	> 25 ปี	
5) Legal Qualification	✓	ชำนาญ		✓	ชำนาญ	
6) คุณสมบัติประธาน		บ.ศ. ผู้ก			บ.ศ. จากการศึกษา เลือก	
7) คุณสมบัติกรรมการ						
<u>วิธีการคัดเลือก</u>						
1) ผู้ดำเนินงานแต่งตั้ง						
-บุคคลนอก	ร.บ.ศ. ก.บ. 65			บ.ศ. หรือ ศึกษาร		
-บุคคล	ผู้รับ			ผู้รับ		
2) คุณสมบัติอื่น						
-ระดับชั้น (โดยตำแหน่ง)		/			/	
-เงินเดือน		/			/	
การดำเนินการ	-	-	-	-	-	-

	ก.ว.			ก.ส.		
	คณะผู้บริหาร	คณะกรรมการ ก.ว.	-	คณะผู้บริหาร	คณะกรรมการ ก.ส.	-
<u>การกำหนดคุณสมบัติ</u>						
1) Knowledge Background		ปริญญา ม.19 ประกาศนียบัตร		ปริญญา ม.19 สมุปริญญา		
2) ประสบการณ์ทำงาน		เป็นสมาชิกสหภาพ > 7 ปี		เป็นสมาชิกสหอาชีพ > 7 ปี		
3) อาชีพ/หน่วยงาน		ผู้พิพากษาในศาลอาญา ผู้พิพากษาในศาลแพ่ง ผู้พิพากษาอื่น ๆ		ผู้ช่วยพนักงานส่วนราชการ ผู้ช่วยพนักงานส่วนศึกษา ผู้ช่วยพนักงานอื่น		
4) อายุ/เพศ		-		-		
5) Legal Qualification		-		-		
6) คุณสมบัติประธาน		ปลัดกระทรวงมหาดไทย		ปลัดกระทรวงมหาดไทย		
7) คนสามัญ		-		-		
<u>วิธีการคัดเลือก</u>						
1) ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง		รัฐมนตรีในตำแหน่ง		รัฐมนตรีในตำแหน่ง		
- บุคคลคนเดียว						
- คณะบุคคล		ก.ว. แต่งตั้ง จาก กรรมการ ก.ว. ก.ว. แต่งตั้งโดย ก.ว.		ก.ส. แต่งตั้งจาก กรรมการใน ก.ส. อย่างน้อย 5 คน		
2) กงทุนากาหนด						
- ระดับตำแหน่ง/หน่วยงาน		ปลัดกระทรวงมหาดไทย		ปลัดกระทรวงมหาดไทย		
- ชาติเชื้อ		-		-		
การคัดค้านกรรมการ	✓	-		✓	-	

คณะกรรมการ ควบคุมวิชาชีพ (ด้านสาธารณสุข)	แพทยสภา				สภาพยาบาล			
	คณะอนุ กรรมการ จริยธรรม	คณะอนุ กรรมการ สอบสวน	แพทยสภา	สภานายกพิเศษ (รต.)	คณะอนุ กรรมการ จริยธรรม	คณะอนุ กรรมการ สอบสวน	สภาพยาบาล	สภานายกพิเศษ (รต.)
<u>การกำหนดคุณสมบัติ</u>								
1. Knowledge Background	ปริญญาหรือ ประกาศนียบัตร	ปริญญาหรือ ประกาศนียบัตร	ปริญญาหรือ ประกาศนียบัตร	= ให้ความ เห็นชอบ	ปริญญา อนุปริญญา ประกาศนียบัตร	ปริญญา อนุปริญญา ประกาศนียบัตร	ปริญญา อนุปริญญา ประกาศนียบัตร	= ให้ความ เห็นชอบ
2. ประสบการณ์การทำงาน	-	-	-		-	-	-	
3. อาชีพ/หน่วยงาน	แพทย์	แพทย์	แพทย์		พยาบาล	พยาบาล	ผู้แทนอื่น พยาบาล	
4. อายุ/เพศ	> 20 ปี	> 20 ปี	> 20 ปี		> 18 ปี	> 18 ปี	> 18 ปี	
5. Legal qualification	-	-	-		-	-	-	
6. คุณสมบัติประชาชน	-	-	บัณฑิต ก.		-	-	บัณฑิต ก.	
7. คนสามัญ	-	-	-		-	-	-	
<u>วิธีการคัดเลือก</u>								
1. ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง								
- คนเดียว							ร.น. ๓	
- คณะบุคคล	แพทยสภา	แพทยสภา	-		สภาพยาบาล	สภาพยาบาล	-	
2. กฎหมายกำหนด								
- ระบุตำแหน่ง/หน่วยงาน	-	-	ระบุตำแหน่ง		-	-	ระบุตำแหน่ง และ หน่วยงาน	
- ให้เลือกตั้ง	-	-	✓		-	-	✓	
การตีพิมพ์บรรณการ	-	-	-		-	✓	-	

คณะกรรมการ ควบคุมวิชาชีพ (ด้านเภสัชกรหญิง)	คณะกรรมการระเทศศิลป์			คณะกรรมการผู้บังคับ เวชภัณฑ์		
	คณะอนุ ยอบสวน	คณะกรรมา การควบคุม วิชาชีพศิลป์	รวมค.	คณะอนุ ยอบสวน	คณะผู้ บังคับ เวชภัณฑ์	รวมค.
<u>การกำหนดคุณสมบัติ</u>						
1. Knowledge Background	ปริญญา ประกาศนียบัตร อบรมศึกษา	ปริญญา ประกาศนียบัตร อบรมศึกษา	=ให้ความ เห็นชอบ	-	ปริญญาหรือ ประกาศนียบัตร	
2. ประสบการณ์การทำงาน	-	-		-	-	
3. อาชีพ/หน่วยงาน	ผู้ประกอบ วิชาชีพเภสัชศิลป์	ผู้ประกอบวิชาชีพ -สาขาวิชาศิลป์ -แพทย์ -พยาบาล			ผู้แทนราชการ เวชภัณฑ์ และ ผู้บังคับ	
4. อายุ/เพศ	≥ 20 ปี	≥ 20 ปี			≥ 20 ปี	
5. Legal qualification	-	-		-	-	
6. คุณสมบัติประธาน	-	บัณฑิต ก. สาธารณสุข			อธิบดี กรมเวชภัณฑ์	
7. คนนำทีม	-	-		-	-	
<u>วิธีการคัดเลือก</u>						
1. ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง						
- คนเดียว	-	รวมค. แต่งตั้ง		-	รวมค.	
- คณะบุคคล	คณะกรรมการ ประกอบวิชาชีพ ศิลป์	-		คณะกรรมการ ผู้บังคับ เวชภัณฑ์	-	
2. กฎหมายกำหนด						
- ระบุตำแหน่ง/หน่วยงาน	-	ระบุตำแหน่ง และหน่วยงาน		-	ระบุตำแหน่ง และหน่วยงาน	
- ให้เลือกตั้ง	-	-		-	-	
การถืออำนาจกรรมการ	-	-		-	-	

ตาม พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ในการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ทำหน้าที่ยังพิจารณาวินิจฉัยคดีในเรื่องทั่วไปนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 กำหนดรายละเอียดคุณสมบัติในด้านประสบการณ์ในการทำงานของแต่ละสาขาอาชีพแตกต่างกัน และมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มาจากบุคคลในหลายสาขาอาชีพ หลักเกณฑ์ทางอาชีพนี้จะแสดงถึงคุณสมบัติในด้านความสามารถทางทฤษฎีและประสบการณ์ในทางปฏิบัติ อีกทั้งยอมรับหลักการนำบุคคลสามัญ เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยคดีได้ โดยกำหนดให้ผู้เคยเป็นหรือเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันการศึกษาของรัฐระดับมหาวิทยาลัยมาแล้ว ไม่น้อยกว่าหกปี เข้าร่วมหนึ่งเป็นองค์คณะพิจารณา

นอกจากหลักเกณฑ์ในด้านคุณสมบัติเฉพาะตัวที่กำหนดไว้ชัดเจนตามมาตรา 30 แล้วนี้ ยังมีแนวทางปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการพิจารณาคัดเลือกและเสนอตัวบุคคลโดยมีกลไกในการคัดเลือกที่มีหลักเกณฑ์แน่นอนและเชื่อถือได้ มีกระบวนการกลั่นกรองคัดเลือกบุคคลซึ่งเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจนำเสนอตัวบุคคลผู้ที่ จะได้รับการแต่งตั้งของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยความรับรู้หรือเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี กระบวนการกลั่นกรองการคัดเลือกตัวบุคคลนี้ได้ศึกษารายละเอียดไว้ในหัวข้อ 4.3.1 เรื่อง องค์ประกอบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แล้ว

คณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดทางวินัยข้าราชการ จะได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ (ก.ต.) คณะกรรมการข้าราชการอัยการ (ก.อ.) คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพฯ (ก.ก.) คณะกรรมการข้าราชการเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการข้าราชการสุขาภิบาล (ก.สบ.) ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ เหล่านี้ มิได้ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางวินัยข้าราชการ แต่อย่างใด คณะกรรมการเหล่านี้มีหน้าที่ในทางบริหารราชการอื่นหลายประการ ดังนั้นจึงได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ขึ้นทำหน้าที่แทนเป็นการเฉพาะเรื่อง คณะอนุกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางวินัย จะได้แก่ คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาวินัย กับ

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่กฎหมายให้สิทธิอุทธรณ์ ทั้งนี้ ยกเว้น คณะกรรมการตุลาการและคณะกรรมการอัยการ จะไม่มีคณะกรรมการพิจารณาวินัย คณะกรรมการตุลาการและคณะกรรมการอัยการจะทำหน้าที่พิจารณาวินัยเอง ประกอบกับกฎหมายมิได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการตุลาการและข้าราชการฝ่ายอัยการ ผู้ถูกกล่าวหาในการอุทธรณ์คำสั่งทางวินัยของคณะกรรมการฯ จึงมีเพียงคณะกรรมการชั้นเดียวในการพิจารณาและคำสั่งชี้ขาดทางวินัยนั้นถือเป็นที่สุด แต่จะมีกรณีหนึ่งที่ข้าราชการฝ่ายตุลาการและข้าราชการอัยการสามารถขอให้มีการพิจารณาคำสั่งทางวินัยใหม่ได้ เพราะเหตุที่คำสั่งทางวินัยนั้นได้สั่งการเพราะผิดพลาดตามพรบ.ข้าราชการตุลาการ มาตรา 75 และ พรบ.ข้าราชการอัยการ มาตรา 65

อนึ่งการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการ หรือคณะกรรมการวิสามัญฯ ในชั้นแสงทาบข้อเท็จจริงจะกระทำโดยคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้บังคับบัญชาของหน่วยงาน หรือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา (รายละเอียดแผนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแต่ละประเภทพิจารณาได้จากแผนผัง) เช่น คณะกรรมการสอบสวน ของ ก.ต. จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม คณะกรรมการสอบสวนของ ก.อ. จะได้รับการแต่งตั้งจาก ประธาน ก.อ. หรืออัยการสูงสุดแล้วแต่กรณี หรือคณะกรรมการสอบสวนของ ก.พ. และคณะกรรมการสอบสวนของคณะกรรมการข้าราชการอื่นที่เข้าหลักเกณฑ์เดียวกับที่ ก.พ. กำหนด ที่ จะได้รับการแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา หรือกรณีที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสอบสวน สำหรับข้าราชการพลเรือนได้ทุกกระทรวง กรม เป็นต้น

ในการพิจารณากำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนของ ก.ต. และ ก.อ. ไม่มีปัญหาเรื่องคุณสมบัติทางด้านกฎหมาย (legal qualification) เนื่องจากแต่งตั้งจากผู้พิพากษาและอัยการซึ่งเป็นผู้เข้ากฎหมายโดยอาชีพอยู่แล้ว แต่สำหรับคณะกรรมการสอบสวนของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการอื่น ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสอบสวนไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 และมีหนังสือเวียนเกี่ยวกับรายละเอียดเรื่องคุณสมบัติของกรรมการสอบสวนกล่าวคือ มีการกำหนดคุณสมบัติที่จะต้องมีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ หรือได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย ซึ่งประการหลังนี้ หมายถึง ผู้ที่เคยทำหน้าที่ตรวจสอบการสอบสวนความผิดทางวินัยของข้าราชการ และเสนอความเห็น

เพื่อประกอบการพิจารณาการสั่งลงโทษมาแล้วเป็นต้น (หนังสือเวียนที่ นร.0611/ ว.6 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2529) ดังนี้ คุณสมบัติของกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการจึงไม่น่าจะเป็นปัญหาในการพิจารณาคุณสมบัติโดยพื้นฐาน หากแต่จะไม่เห็นด้วยกับวิธีการแต่งตั้งหรือที่มาของกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการเท่าใดนัก ดังที่ได้กล่าวในบทที่ 4 แล้วว่าอำนาจแต่งตั้งของผู้บังคับบัญชาอาจมีผลต่อการทำสำนวนสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนได้ ซึ่งในสหรัฐอเมริกา ได้แยกคณะกรรมการสอบสวนให้มาจากข้าราชการส่วนกลางที่มีความเชี่ยวชาญในการทำสำนวนสอบสวนโดยเฉพาะ และเป็นข้าราชการจากส่วนกลางที่เป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา วิธีการนี้น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แห่งความเชี่ยวชาญในการทำสำนวนสอบสวนและเพื่อให้เป็นรูปแบบเดียวกัน อีกทั้งยังก่อให้เกิดประโยชน์แห่งความเป็นอิสระของกรรมการสอบสวน ที่จะไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลต่าง ๆ ไม่ว่าจะโดยผู้บังคับบัญชา หรือระหว่างกรรมการสอบสวนที่เป็นข้าราชการ ในหน่วยงานเดียวกันกับผู้ถูกกล่าวหา กับผู้ร่วมงาน หรือผู้ถูกกล่าวหาเอง

ส่วนในการพิจารณาคุณสมบัติของคณะกรรมการวิสามัญโดยมากจะกำหนดมาให้มาจากผู้แทนกรมต่าง ๆ ที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นคณะกรรมการวิสามัญจำนวนหนึ่งในสามของอนุกรรมการทั้งหมด ส่วนที่เหลือจะเป็นกรรมการใน ก.พ. ซึ่งต้องมีอย่างน้อย 2 คน ในคณะกรรมการทั้งนี้จะไม่มีการที่ประกอบอาชีพอื่น เข้าร่วมพิจารณา และคุณสมบัติทางด้านกฎหมายก็ได้กำหนดไว้ในอนุกรรมการใด เมื่ออำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการโดยมากจะเป็นของคณะบุคคลก็ตาม หากจะมีหลักเกณฑ์พื้นฐานในการคัดเลือกบุคคลที่ทาหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทแล้ว ก็จะสามารถในการคัดเลือกอีกทั้งจะสามารถสร้างมาตรฐานในการพัฒนาองค์กรชี้ขาดทางวินัยได้ นอกจากนี้หลักเกณฑ์ในเรื่องการคัดค้านผู้ร้องพิจารณาคดีที่มีส่วนได้เสียกับผู้ถูกกล่าวหาไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งที่ศึกษาไว้ในหัวข้อ 5.1 ก็ได้กำหนดคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาด้วยการให้สิทธิคัดค้าน แต่อย่างใด หลักเกณฑ์นี้จึงน่าที่จะได้รับการพิจารณา

คณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับจริยธรรมหรือมรรยาททางวิชาชีพ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการควบคุมประกอบวิชาชีพศิลปะ คณะแพทย์สภา สภากาชาดพยาบาล คณะกรรมการควบคุมผู้บำบัดโรคสัตว์ สภากาชาด คณะกรรมการควบคุมผู้สอบบัญชี คณะกรรมการ

ควบคุมวิชาชีพวิศวกรรม และคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพสถาปัตยกรรม โดยคณะกรรมการเหล่านี้ จะมีคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางมรรยาทวิชาชีพของแต่ละคณะกรรมการแตกต่างกัน แต่ที่คล้ายกันก็คือมีคณะกรรมการสอบสวนทนายที่แสงหาข้อเท็จจริงและรายงานคณะกรรมการชี้ขาด เพื่อพิจารณาสั่งการทั้งนี้โดยทั่วไป (ตามแผนผังเปรียบเทียบรายละเอียด) คณะกรรมการสอบสวนโดยมากจะได้รับการแต่งตั้งและคัดเลือกโดยคณะกรรมการที่ทนายที่ชี้ขาด เกณฑ์พื้นฐานในการพิจารณาของคณะกรรมการที่มีอำนาจแต่งตั้งและคัดเลือกก็มิได้มีการกำหนดให้ชัดเจน คงมีกำหนดเฉพาะให้คัดเลือกจากสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ โดยไม่มีรายละเอียดในด้านประสบการณ์ในการทนายที่สอบสวนและคุณสมบัติทางด้านกฎหมายของคณะกรรมการสอบสวนก็มิได้กำหนด ยกเว้นในคณะกรรมการสอบสวนของสภาทนายฯ ผู้เป็นกรรมการสอบสวนต้องเป็นทนายความมาแล้วรวมกันไม่น้อยกว่า 10 ปี นอกจากนี้หลักเกณฑ์ในเรื่องการคัดค้านกรรมการสอบสวน จะมีเฉพาะในคณะกรรมการสอบสวนของสภาทนายความและของสภาพยาบาลรวมทั้งของ ก.ว. และ ก.ส.

ส่วนคณะกรรมการที่ทนายที่ชี้ขาดข้อพิพาทมรรยาทวิชาชีพ เกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติยังไม่ชัดเจนพอ และยังมีข้อบกพร่องในด้านคุณสมบัติทางกฎหมายซึ่งนอกจากคณะกรรมการมรรยาททนายความและสภาทนายความที่มีสมาชิกและเป็นกรรมการโดยวิชาชีพทางด้านกฎหมายอยู่แล้ว คณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทอื่น ๆ ยังมิได้กำหนดให้มีกรรมการที่มีคุณสมบัติทางด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นในองค์การที่ทนายที่ชี้ขาดข้อพิพาท นอกจากนี้ คุณสมบัติของผู้เป็นประธานคณะกรรมการจะทนายที่บริหารและพิจารณาคดี ซึ่งในการพิจารณาคดีของไทรบูลนัลส์ จะมีระบบประธานและหัวหน้าคณะทนายที่แตกต่างกัน หัวหน้าคณะจะมีบทบาทในการพิจารณาคดี ซึ่งโดยทั่วไปมักกำหนดให้หัวหน้าคณะจะต้องเป็นนักกฎหมายโดยจะต้องเป็น Barrister หรือ Solicitor มาไม่น้อยกว่า 7 ปี หรือ 10 ปี ส่วนประธานจะทนายที่ทางด้านบริหารงานไทรบูลนัลส์ จะเป็นผู้รับนโยบายต่าง ๆ จากหน่วยงานของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาไทรบูลนัลส์เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารซึ่งอาจแทรกแซงการทำงานของ ไทรบูลนัลส์ เป็นต้น ข้อกำหนดคุณสมบัติทางคุณสมบัติการทางานของกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาท จะมีได้มีการกำหนดให้ชัดเจน ยกเว้นให้คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ วิศวกรรม และสถาปัตยกรรม ที่กำหนดให้ผู้เป็นกรรมการใน ก.ว.

และ ก.ล. จะต้องเป็นวุฒิสมาชิกหรือผู้พิพากษาในหน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งคุณสมบัติของผู้เป็นวุฒิสมาชิก หรือผู้พิพากษาจะต้องเป็นสามัญชน หรือสามัญชน มาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี หรือเป็นศาสตราจารย์ หรือศาสตราจารย์ มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

คุณสมบัติของกรรมการตามพระราชบัญญัติพิเศษเฉพาะเรื่องอื่น ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน (ดูหัวข้อ 3.2.2.2 (ค) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพรบ.พิเศษต่างๆ) องค์ประกอบของคณะกรรมการและคุณสมบัติของกรรมการจึงหลากหลาย ทั้งนี้การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการเฉพาะตัวจึงไม่แตกต่างกับคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ และคณะกรรมการข้าราชการเพาโคเนก เพราะจะมีกรรมการที่เป็นข้าราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่จำนวนหนึ่งและมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องอีกจำนวนหนึ่ง (ดังที่กล่าวในหัวข้อ 4.3.2 องค์ประกอบคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติพิเศษเฉพาะเรื่องอื่น ๆ) ฉะนั้นจะขอศึกษาเฉพาะที่เป็นหลักการโดยทั่วไป ในการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการที่มีหน้าที่ในการชี้ขาดข้อพิพาท คือ ในคณะกรรมการฯ เหล่านี้ ยังมีได้มีการกำหนดพื้นฐานคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ เคยปล่อยให้ เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง เช่น ไม่มีการกำหนดให้พิจารณาจากประสบการณ์ทำงาน อาชีพ หรืออายุ ส่วนคุณสมบัติทางด้านกฎหมายก็ไม่ได้เป็นองค์ประกอบในการพิจารณาคุณสมบัติของกรรมการฯ ดังนั้นจะเห็นว่า น่าจะได้พิจารณาถึงข้อกำหนดพื้นฐานในการกำหนดคุณสมบัติเหล่านี้ ไว้ด้วย

5.2.3 การนำบุคคลธรรมดาสามัญเข้าร่วมพิจารณา (Layman)

การนำบุคคลธรรมดาสามัญ เข้าร่วมในการพิจารณาตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในแต่ละประเภทนั้น หมายถึง บุคคลทั่วไปที่มีใช้กฎหมายและมิได้เป็นสมาชิกขององค์กรในทางวิชาชีพ แต่ต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถที่จะพิจารณาตัดสินคดีได้¹⁶ การให้คนธรรมดาสามัญเข้าร่วมในการพิจารณาตัดสินคดีนี้มีที่เชื่อกันอยู่ในระบบ เทรบูนัลส์ของอังกฤษ และระบบศาลยุติธรรม เช่น การพิจารณาตัดสินคดีของ Justices of the peace

¹⁶ Wraith & Hutchesson, Administrative Law, p.253.

หรือในระบบลูกขุนของสหรัฐและอังกฤษ นอกจากนี้ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสที่มีการ แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่มี ด้รับราชการใด แต่มีประสบการณ์อันเป็นประโยชน์ต่อสภาแห่งรัฐให้ เข้าร่วมเป็นองค์คณะพิจารณาได้

แนวคิดที่ให้น่าคนสามัญธรรมดามา เข้าร่วมในการพิจารณาคดีนี้ เพราะเห็น ประโยชน์ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่ต้องการให้มีการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เป็น อิสระ การตัดสินคดีโดยคนสามัญธรรมดาซึ่งถือว่าเป็นพวกมือสมัครเล่น (amateur) มิใช่ โดยอาชีพในการนั่งพิจารณาคดีดังนี้จะก่อให้เกิดความรู้สึกถึงความเป็นธรรมร่วมกัน (common fairness) ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทบางครั้งเป็นเรื่องข้อเท็จจริง ซึ่งคนสามัญธรรมดาย่อมทราบถึงสภาพแห่งข้อเท็จจริงในแต่ละท้องที่ได้ดีกว่า จึงเป็นผู้สามารถ ให้ข้อมูลได้อย่างถูกต้องและเป็นอิสระ ฉะนั้นการจัดองค์กรที่ทาหน้าทึวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททาง ปกครอง ซึ่งเกี่ยวเนื่องด้วยผลประโยชน์แห่งรัฐกับผลประโยชน์ของเอกชน จึงไม่จำเป็นต้อง เป็นนักกฎหมายจะต้องเป็นผู้ผูกขาดในประสบการณ์การพิจารณาคดีเท่านั้น คนสามัญธรรมดาเคย ท้าวจึงอาจหมายถึง อาจารย์จากมหาวิทยาลัย ผู้จัดการบริษัท นักธุรกิจอื่น ๆ หรือ ข้าราชการบำนาญที่เคยดำรงตำแหน่งในระดับสูง เหล่านี้ เป็นต้นสำหรับการพิจารณาคัดเลือก บุคคลธรรมดาซึ่งมีอยู่มากมายเหล่านี้ เห็นว่าจะเป็นการยากกว่าการคัดเลือกหรือแต่งตั้ง กรรมการศาลตำแหน่งหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาชีพเสียอีก เพราะการคัดเลือกผู้ทรง คุณวุฒิในทางวิชาชีพจะมีสำนักงานของสภาวิชาชีพต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือในการคัดเลือก บุคคล และมีบัญชีรายชื่อและประวัติบุคคลที่เป็นสมาชิกขององค์กรทางวิชาชีพอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม แม้คนสามัญธรรมดาจะไม่ใช่นักกฎหมาย หรือผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพสาขาใดเลยก็ตาม ซึ่งทำให้เป็นที่น่าพอใจว่า จะทำให้องค์กรชี้ขาดข้อพิพาทนั้นด้วยคุณค่าในความเป็นผู้ เชี่ยวชาญ เบนหรือไม่ ปัญหาที่ในระบบโทรปูนัลส์ได้จัดให้มีเสมียนศาล (clerk) หรือเลขานุการคณะฯ ผู้มีประสบการณ์ในการพิจารณาคดี คอยให้คำปรึกษา แนะนำถึงระเบียบวิธีพิจารณาจึงทำให้ คนสามัญธรรมดานั่งพิจารณาคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในกฎหมายไทย ยังไม่มีการกำหนดให้มีการนำบุคคลธรรมดาสามัญ เข้าร่วมพิจารณา ในคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางวินัย หรือคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพสาขาต่าง ๆ และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตาม พรบ.พิเศษเฉพาะเรื่อง คงมีแต่ในคณะกรรมการ

วินิจฉัยร้องทุกข์ ตาม พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 30 กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ นอกจากเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าหกปี มีประสบการณ์ในการบริหารราชการไม่น้อยกว่าสิบปี ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

โดยสรุปแล้วประโยชน์ในการนำคนสามัญธรรมดาเข้าร่วมในการพิจารณาคดีทางปกครอง ก็คือ

1. เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท โดยปราศจากอคติ เพราะไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดี ทำให้คู่ความรู้สึกว่าตนได้รับความเป็นธรรมจากบุคคลที่เป็นกลาง
2. เป็นผู้ตัดสินคดีโดยใช้สามัญสำนึก (commonsense) โดยทั่วไป ทำให้การวินิจฉัยคดีมีการพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงของบุคคลธรรมดา มี (fair play)¹⁶

5.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับ การกำหนดคุณสมบัติและกระบวนการหรือองค์การควบคุมการพิจารณาคุณสมบัติ

5.3.1 ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

ตามกฎหมาย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะมีได้ทั้ง การพิจารณาแต่งตั้งโดยบุคคลคนเดียว และการพิจารณาแต่งตั้งโดยคณะบุคคล การพิจารณาว่าแต่งตั้งโดยคณะบุคคลนี้มีรูปแบบทั้งกรณีที่เป็นอำนาจของคณะบุคคลนั้นในการพิจารณาคัดเลือกกรรมการจากที่ประชุมกรรมการ หรือกรณีที่ให้หน่วยงานหรือสำนักงานเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติพื้นฐานตามที่กำหนดเพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งซึ่งเป็นคณะบุคคลพิจารณาแต่งตั้ง กรณีหลังนี้

¹⁶ Cavenagh and Hawker "Laymen on Administrative Tribunals, Public Administration (1974), p.219

มีในหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งในการคัดเลือกตัวบุคคลที่มี
 ประสบการณ์จะกระทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้คัดเลือกตาม หลักเกณฑ์
 คุณสมบัติที่กำหนดและจะเสนอรายชื่อที่คัดเลือกต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาโดยผ่านความเห็น
 ขอบของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา หลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้
 มีลักษณะการกลั่นกรองการคัดเลือกบุคคลที่ดีกว่าการคัดเลือกบุคคลคนเดียว หรือการคัด
 เลือกโดยคณะบุคคลที่พิจารณาคัดเลือกบุคคลโดยตรงโดยมิได้มีหน่วยงานอื่นช่วยพิจารณาคัด
 เลือกสรรหาผู้มีประสบการณ์ ทั้งนี้ในคณะกรรมการข้าราชการโดยเฉพาะคณะอนุกรรมการ
 วิสามัญวิญญ์ และอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาอุทธรณ์ โดยทั่วไปคณะกรรมการข้าราชการ
 ประเภทนั้น จะเป็นผู้คัดเลือกแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ เช่น มาตรา 11 พ.ร.บ.
 ระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดให้ ก.พ.มีอำนาจตั้งอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า
 "อ.ก.พ.วิสามัญ" เพื่อทำการใด ๆ แทนได้... ฯลฯ เป็นต้น หรือในคณะกรรมการมรรยาท
 ทนายความจะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสภาทนายความ หรือ คณะกรรมการสอบสวน
 มรรยาททางวิชาชีพอื่น ๆ จะได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพนั้น ๆ ลักษณะ
 การแต่งตั้งโดยคณะบุคคลที่เป็นผู้พิจารณาเลือกสรรโดยปราศจากหน่วยงานในการให้ความ
 ช่วยเหลือในการจัดหาบุคคลากร และคณะกรรมการโดยส่วนใหญ่ไม่มีแนวทางคุณสมบัติพื้นฐาน
 ในการกำหนดตัวบุคคลเข้าเป็นกรรมการ การแต่งตั้งโดยวิธีการนี้จะทำให้เกิดความแน่นอน
 ในการคัดเลือกบุคคลของคณะกรรมการ นอกจากวิธีการแต่งตั้งโดยคณะบุคคลตามที่กล่าวแล้วนี้
 การให้อำนาจในการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแก่บุคคลคนเดียวซึ่งเคยมากจะ
 ได้แก่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบหน่วยงานนั้น วิธีการนี้จะไม่ชอบด้วยหลักการแม้จะ ไม่ปรากฏว่าผู้มี
 อำนาจแต่งตั้งนี้เมื่ออำนาจเหนือคณะผู้ชี้ขาดก็ตาม แต่การแต่งตั้งโดยบุคคลคนเดียวย่อมขาดการ
 กลั่นกรองจากบุคคลอื่นด้วย หากปราศจากแนวทางในการพิจารณาคุณสมบัติพื้นฐานที่จะได้รับการ
 พิจารณาแต่งตั้งด้วยแล้ว การแต่งตั้งโดยวิธีนี้ย่อมทำให้เกิดความแน่นอนในการคัดเลือกเพราะ
 เป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีเพียงคนเดียว ซึ่งอาจได้กรรมการที่ไม่มีคุณสมบัติเพียงพอสำหรับการ
 ปฏิบัติหน้าที่ในทางวินิจฉัยชี้ขาด เนื่องจากขาดการกลั่นกรองจากบุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่น คณะ
 กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีจะได้แก่คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพผู้สอบบัญชี ก.ว.
 ก.ส. คณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพครุฑศิลปะ คณะกรรมการควบคุมผู้บำบัดโรคสัตว์

5.3.2 องค์การและกระบวนการในการควบคุมการพิจารณาคุณสมบัติ

(ก) กระบวนการในการควบคุมการพิจารณาคุณสมบัติ

- การกำหนดเงื่อนไขการพิจารณาแต่งตั้ง

กรณีที่มีการกำหนดเงื่อนไขการพิจารณาแต่งตั้ง โดยมากจะเข้ากับการแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้างานบริหารที่สำคัญ เช่น การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามผู้ประพฤตินิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือ ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง) การแต่งตั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งกรณีการกำหนดเงื่อนไขการพิจารณาแต่งตั้งกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองจะมีเฉพาะในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มาตรา 28 กำหนดให้ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนั้นการกำหนดเงื่อนไขเพื่ออำนาจในการตัดสินใจแต่งตั้งผ่านการพิจารณาคุณสมบัติ ในองค์การสูงสุดนี้ นับว่าเป็นกระบวนการในการควบคุมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง หรือผู้มีอำนาจเสนอ เพื่อให้มีการแต่งตั้งได้วิธีการหนึ่ง กระบวนการควบคุมการพิจารณาคุณสมบัติด้วยวิธีการนี้เหมาะสมกับการพิจารณาคุณสมบัติของกรรมการในองค์การที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในเรื่องทั่วไป หรือองค์การชี้ขาดระดับสูง

- การกำหนดกลไกการกลั่นกรองคัดเลือกด้วยบุคคล

กรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งโดยบุคคลคนเดียว เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งจะได้แก่ คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ วิศวกรรม คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพสถาปัตยกรรม คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพผู้สอบบัญชี คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพและคณะกรรมการควบคุมยาบัตรวิชาชีพ ซึ่งในทางปฏิบัติอำนาจแต่งตั้งของรัฐมนตรียังจะพิจารณาจากรายชื่อบุคคลที่สำนักงานของสภาวิชาชีพได้เสนอโดยมีรายละเอียดของการเป็นสมาชิกสภาวิชาชีพแห่งนั้น อำนาจในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของรัฐมนตรียังมิได้กระทำโดยปราศจากข้อมูลด้านคุณสมบัติของกรรมการที่จะได้รับการแต่งตั้ง แต่ปัญหาว่าการนำเสนอบัญชีรายชื่อของสำนักงานของสภาวิชาชีพดังกล่าว

ไม่มีการกำหนดหลักการ เพื่อใช้เป็นกรอบหรือแนวทางการกลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคล เช่นเดียวกับหลักการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนด เช่น หลักการที่จะมีการพิจารณาจากกลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคลในคราวเดียวกันพร้อมกันหมด เมื่อกรรมการทั้งชุดครบวาระ ซึ่งจะทำให้การแต่งตั้งเข้ามาแทนที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาคัดเลือกบุคคลได้รับการเปรียบเทียบกับคุณสมบัติของบุคคลอื่นด้วย เป็นต้น (คู่มือข้อ 4.3.1)

แนวหลักการแล้วกรรมการที่ทาหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ข้อพิพาททางปกครองตาม พ.ร.บ. ต่าง ๆ นี้ กำหนดให้การแต่งตั้งคัดเลือกผู้ซึ่งพิจารณาคดี เป็นระบบเปิด คือ มีกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในหลายสาขาอาชีพให้ เข้าร่วมนั่งพิจารณาวินิจฉัยคดีได้ซึ่งมิได้จำกัดแต่ผู้เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษามาแล้ว เท่านั้น จะเห็นผลดีของระบบเปิดนี้จะทำให้สามารถคัดเลือกตัวบุคคลผู้ซึ่งมีประสบการณ์ได้ดีกว่า (คู่มือข้อ 2.5.2) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์การคัดเลือกตัวบุคคลที่จะต้องกำหนดให้ชัดเจนในแนวนโยบายการคัดเลือก โดยให้มีกลไกในการกลั่นกรอง ซึ่งน่าจะให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานของคณะกรรมการฯ ตาม พ.ร.บ. ต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นกลไกในการกลั่นกรองโดยมีระเบียบปฏิบัติสำหรับการคัดเลือกไว้พอสมควร

(ข) องค์การในการควบคุมการพิจารณาคุณสมบัติ

การควบคุม เพื่อให้การพิจารณาคุณสมบัติเป็นไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับเรื่องที่ทำกาการวินิจฉัยชี้ขาด ในต่างประเทศได้มีการจัดตั้งองค์การพิเศษขึ้น เพื่อทำหน้าที่ควบคุม ดูแล ในการกำหนดโครงสร้างการทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด โดยในประเทศอังกฤษ ได้จัดตั้งองค์การพิเศษที่เรียกว่า The Council on Tribunals และในประเทศ สหรัฐอเมริกา ได้จัดตั้งองค์การที่เรียกว่า The Administrative Conference of The United States (ACUS)

Council on Tribunals ตั้งขึ้นในปี 1958 ประกอบด้วยกรรมการตั้งแต่ 10-15 คน เลือกมาจากบุคคลหลายสาขาวิชาชีพทั้งนักการเมือง สมาชิกสหภาพแรงงาน เจ้าหน้าที่ปกครอง นักกฎหมาย อาจารย์มหาวิทยาลัย องค์การ Council on Tribunals เป็นองค์การที่มีหน้าที่ในด้านการปรึกษาอย่างเดียวโดยดูแลการดำเนินการได้ส่วนทั่วไปและการดำเนินงานของ Administrative Tribunals แต่ไม่มีอำนาจใด ๆ

ที่จะแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งของไทรบูนัลส์จะทำได้ก็เพียงแต่ทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงเท่านั้น¹⁸

หน้าที่ของ Council on Tribunals นั้น ตาม Tribunals and Inquiries Act 1971 จะมีหน้าที่หลายประการดังต่อไปนี้¹⁹

1. พิจารณาควบคุมดูแลโครงสร้างและการทำงานของไทรบูนัลส์ ของรายงานผลการทงานของไทรบูนัลส์ต่าง ๆ
2. ให้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรี ในการแต่งตั้งผู้ที่เหมาะสมจะได้รับการแต่งตั้งให้พิจารณาคดีในไทรบูนัลส์
3. ให้คำปรึกษากับรัฐมนตรีในการออกระเบียบวิธีพิจารณา (procedural rules) ที่จะใช้กับ ไทรบูนัลส์
4. ควบคุมการทำงานของไทรบูนัลส์ เคยจะพิจารณาจากคำร้องเรียนของประชาชน หรือผู้ถูกกระทบสิทธิในคดีวินิจฉัยของ ไทรบูนัลส์ ตลอดจนออกตรวจและศึกษาข้อบกพร่องในการทำงานของไทรบูนัลส์ เพื่อปรับปรุงแก้ไขระบบการทำงาน

สำหรับองค์กร Administrative Conference จะมีบทบาทในการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการออกกฎข้อบังคับ หรือการสืบสวนขององค์กรฝ่ายปกครองระดับสหรัฐ ทั้งนี้โดยมีโครงสร้างขององค์กรค่อนข้างใหญ่ คือประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดกว่า 75 คน ในจำนวนนี้จะมีผู้แทนขององค์กรฝ่ายปกครองเป็นองค์ประกอบในจำนวนที่มากกว่าสมาชิกที่เป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับคัดเลือกเข้ามา คณะกรรมการหนึ่งจะประกอบด้วยหัวหน้าคณะ 1 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และสมาชิกอีก 10 คน ในวาระในการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ทั้งหัวหน้าคณะและสมาชิกจะได้รับกา

¹⁸ บาสิน พลกุล, "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง" , วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 1 ปี 2529, หน้า 72

¹⁹ J.F.Garner, The Council on Tribunals, Public Law, 1965.
pp.321-346

แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีทหาหน้าบริหารงาน โดยมีการจัดให้มีประชุมใหญ่ ซึ่งจะประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดกว่า 75 คน ประชุมร่วมกันในฐานะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เสียงที่ลงมติจะเป็นข้อเสนอแนะนามของที่ประชุม (The Conference's recommendations)



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย