

องค์ประกอบคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง

4.1 ความทั่วไป

ลักษณะขององค์ประกอบ

องค์ประกอบคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการนั้น องค์ประกอบคณะกรรมการจึงเป็นสิ่งที่กฎหมายจะกำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงคุณสมบัติเฉพาะตัวของแต่ละบุคคลที่จะมาประกอบกันเข้า เพื่อเป็นคณะบุคคลที่ต้องทำงานร่วมกันภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบหมาย

รูปแบบการจัดองค์ประกอบของคณะกรรมการ

แนวความคิดในเรื่องความยุติธรรมที่จะได้รับการตัดสินคดีจากบุคคลที่เป็นกลางนี้เป็นแนวคิดหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในการจัดองค์ประกอบคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งเป็นองค์กรของฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ในทางตุลาการ ดังนั้นองค์ประกอบของคณะกรรมการจึงประกอบด้วยคณะกรรมการสองประเภท ประเภทแรก จะเป็นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองในหน่วยงานนั้นและอีกประเภทหนึ่งจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางเทคนิคเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับลักษณะแห่งข้อพิพาทนั้น

องค์ประกอบของคณะกรรมการที่เป็นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้นโดยมากจะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งโดยกฎหมายกำหนดให้กรรมการที่เป็นข้าราชการประจำตำแหน่ง ทำหน้าที่เป็นกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองและมีข้าราชการในระดับสูงทำหน้าที่ประธานกรรมการ ประโยชน์ของการนำข้าราชการประจำเข้าร่วมเป็นกรรมการทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทด้วยนั้น จะทำให้เกิดการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยราชการของฝ่ายบริหารกับคณะกรรมการสะดวกและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในระบบวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของอังกฤษหรือที่จะเรียกต่อไปว่า Tribunals นั้น มีสิ่งที่น่าสนใจเรื่องโครงสร้างของคณะกรรมการที่มีการนำเอาแนวความคิดระบบประธาน (Presidential System) มาใช้กับ Tribunals ที่มีเขตอำนาจพิจารณาในท้องถิ่น โดยเฉพาะเขตใดเขตหนึ่ง หน้าที่ของประธานจะแตกต่างกับหัวหน้าองค์คณะ (Chairman)

¹ Wraith and Hutchesson, Administrative Tribunals, pp.84-85

ประธานแตกต่างกับหัวหน้าคณะ (Chairman) ประธานจะเป็นผู้บริหารงานภายในเทรบูนัลส์ โดยทำหน้าที่ตรวจตราการทำงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน พร้อมทั้งให้คำแนะนำและข้อมูลที่เป็นประโยชน์และยังเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยราชการต่างๆ โดยเฉพาะราชการส่วนกลาง เพื่อให้การบริหารงานภายในเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ประธานอาจเข้าร่วมในการพิจารณาตัดสินในฐานะเป็นหัวหน้าองค์คณะด้วยก็ได้ ส่วนหัวหน้าคณะจะมีหน้าที่ในการนั่งพิจารณาตัดสิน หากได้มีหน้าที่ในทางด้านบริหารงานไม่ คุณสมบัติของผู้เป็นประธานจึงต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการบริหารราชการและอาจเป็นนักกฎหมายด้วยก็ได้ โดยปกติ Lord Chancellor จะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

นอกจากองค์ประกอบของคณะกรรมการที่เป็น กรรมการโดยตำแหน่งแล้ว กฎหมายจะกำหนดให้มีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งโดยมากจะเป็นข้าราชการที่เกษียณอายุราชการไปแล้วแต่เป็นผู้ที่มีความสามารถในทางบริหารหรือผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคต่างๆ ในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาททางปกครอง เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านประเมินราคา, ผู้เชี่ยวชาญรังวัด, นักจิตวิทยา, แพทย์ เหล่านี้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อพิพาททางปกครองบางลักษณะที่กฎหมายกำหนดให้มีองค์ประกอบคณะกรรมการผู้นั่งพิจารณาตัดสินที่ เป็นผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต่างกันหรือที่เรียกว่า Balanced Tribunal² มีลักษณะเป็นเทรบูนัลส์แห่งความสมดุล คือ มีกรรมการซึ่งเป็นนักกฎหมายและมีผู้แทน ซึ่งเลือกจากบัญชีรายชื่อของฝ่ายที่มีผลประโยชน์ขัดกัน บัญชีละจำนวนเท่ากัน เช่น ข้อพิพาทเรื่องแรงงานมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ข้อพิพาทเรื่องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีผู้แทนฝ่ายเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน เป็นต้น

4.2 วิธีการกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการ

ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของเทรบูนัลส์ มีการจัดองค์คณะได้ 4 ลักษณะ³ คือ

² Ibid, p.24

³ Ibid, pp.93-95

- 1) ไทรบูนัลส์ที่มีผู้นั่งพิจารณาคนเดียว (Individual Sitting Alone) โดยมากเป็นกรณีที่ไม่มียุทธศาสตร์เกี่ยวกับข้อกฎหมาย เช่น National Insurance Commisisoner, Immigration Adjudicators เป็นต้น
- 2) ไทรบูนัลส์ที่มีการกำหนดจำนวนผู้นั่งพิจารณา โดยกำหนดจำนวนเป็นคณะไว้แน่นอน (Fixed membership and a quorum) ในกรณีเช่นนี้ คณะหนึ่งจะประกอบด้วยผู้นั่งพิจารณาจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนมากจะประกอบด้วยหัวหน้าคณะ (Chairman) และผู้ช่วย พร้อมด้วยสมาชิกในคณะมีจำนวน 4-6 คน เช่น National Health Service Committee, Transport Tribunal เป็นต้น
- 3) ไทรบูนัลส์ที่มีการจัดองค์คณะ โดยใช้ระบบบัญชีรายชื่อบัญชีเดียว (The "Single Panel" System) รูปแบบนี้ขององค์คณะจะประกอบด้วยหัวหน้าองค์คณะและสมาชิกในองค์คณะอีก 2 คน ซึ่งจะคัดเลือกมาจากบัญชีรายชื่อบุคคลประมาณ 30 คน สมาชิกในองค์คณะนี้เสมือนศาล (The Clerk) จะเป็นผู้คัดเลือกให้เข้านั่งพิจารณาโดยหมุนเวียนกันไป เช่น Medical Appeal Tribunals, Immigration Appeal Tribunal และ General Commissioner of Income Tax เป็นต้น
- 4) ไทรบูนัลส์ที่มีการจัดองค์คณะโดยใช้ระบบบัญชีรายชื่อหลายบัญชีซึ่งบุคคลที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีเหล่านั้น เป็นตัวแทนของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่างกัน (The "Representative Panel" System) ไทรบูนัลส์ส่วนมากจะมีการจัดองค์คณะในลักษณะนี้ โดยจะมีการคัดเลือกผู้ที่จะเข้านั่งพิจารณาคดีจากบัญชีรายชื่อมากกว่าหนึ่งบัญชีขึ้นไป เพื่อให้ผู้มีผลประโยชน์ขัดกันได้มีตัวแทนในการเข้าพิจารณาในลักษณะเท่าเทียมกัน โดยจะมีหัวหน้าองค์คณะที่เป็นอิสระ ซึ่งส่วนมากเป็นนักกฎหมาย อย่างไรก็ตามแล้วจะเรียกผู้นั่งพิจารณาเหล่านี้ว่าเป็นผู้แทนของฝ่ายต่าง ๆ ก็ไม่ได้หมายความว่า จะเข้ามาเป็นปฏิปักษ์กับฝ่ายตรงข้ามแต่จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในทางชี้ขาดข้อพิพาทที่มีสามฝ่าย ในทางปฏิบัติจะมีคณะละ 3 คน ("Three-man" Tribunal) โดยมีหัวหน้าคณะ 1 คน ซึ่งเป็นนักกฎหมาย และมีผู้แทนซึ่งเลือกจากบัญชีรายชื่อของฝ่ายที่มีผลประโยชน์ขัดกันบัญชีละ 1 คน ซึ่งมีลักษณะเป็น ไทรบูนัลส์แห่งความสมดุลย์ (Balanced Tribunal) บุคคลที่มีผลประโยชน์ขัดกันจะมีรายชื่ออยู่คนละบัญชี เช่น นายจ้างอยู่ในบัญชีหนึ่ง ลูกจ้างอยู่ในอีกบัญชีหนึ่ง (เรื่องการประกันสังคม) หรือ

กรณีเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าที่ดิน (ในเรื่องการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร) ฯลฯ

ในการจัดองค์คณะผู้วินิจฉัยพิจารณา หรือองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของไทยนั้น โดยมากกฎหมายมักจะกำหนดองค์คณะไว้แน่นอนว่า จะต้องประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นข้าราชการประจำ และกรรมการ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านต่าง ๆ มีจำนวนแน่นอนกำหนดไว้ เช่น คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มอบหมายจำนวนหนึ่งคนปลัดกรุงเทพมหานคร เลขานุการ ก.พ.หรือผู้แทน เลขานุการ ก.ค.หรือผู้แทน และผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการหรือการบริหารงานบุคคลซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากผู้ซึ่งรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า และมีได้เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง จำนวนสี่คนเป็นกรรมการ และให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ หรือคณะกรรมการควบคุมประกอบวิชาชีพวิศวกรรม เรียกโดยย่อว่า ก.ว.ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากวุฒิสภา ซึ่งเป็นข้าราชการในกระทรวงทบวงกรม จำนวนสองคน วุฒิสภา ซึ่งเป็นข้าราชการในมหาวิทยาลัยในตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำจำนวนสองคน วุฒิสภา ในสาขาวิศวกรรมโยธา วิศวกรรมเครื่องกล วิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมอุตสาหการ วิศวกรรมเหมืองแร่ และในสาขาวิศวกรรมอื่น ซึ่งจะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาสาขาละสองคน โดยคนหนึ่งในแต่ละสาขานั้นจะแต่งตั้งจากวุฒิสภา ซึ่งสมาคมวิชาชีพวิศวกรรมที่ ก.ว. รับรองเสนอมาก็ได้ เป็นต้น

จากการที่กฎหมายกำหนดองค์คณะไว้แน่นอนดังกล่าวนี้ จึงสามารถแยกวิธีการจัดองค์คณะได้ 2 ประการ คือ กรณีที่เป็นกรรมการโดยที่กฎหมายกำหนดให้ข้าราชการประจำตำแหน่งนั้นเป็นกรรมการ ซึ่งผู้ที่ดำรงตำแหน่งสูงสุดในองค์คณะนั้นจะทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ กับอีกกรณีหนึ่งที่กำหนดให้เป็นกรรมการโดยการแต่งตั้ง โดยหลักแล้วกฎหมาย

มักกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ซึ่งประการหลังนี้มีข้อวิจารณ์จากรายงานการวิจัยของคณะกรรมการ Frank⁴ ที่เห็นว่า การแต่งตั้งหัวหน้าคณะและสมาชิกในคณะของไทรบุนัลส์ โดยรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เป็นสิ่งที่น่าถูกต้องตามหลักการ แม้จะไม่ปรากฏว่า รัฐมนตรีผู้ยื่นข้อพิพาทเหนือไทรบุนัลส์นั้นก็ตาม โดยคณะกรรมการ Frank ได้มีข้อเสนอแนะว่า ควรให้ Lord Chancellor เป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าองค์คณะ สำหรับสมาชิกในองค์คณะควรได้รับการแต่งตั้งจากองค์อธิษระ ที่เรียกว่า Council on Tribunals ทั้งนี้จะทำให้คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเหล่านี้เป็นอิสระอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติคณะกรรมการเหล่านี้มีหน้าที่หลายประการซึ่งมิได้มีหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแต่อย่างใด กฎหมายจึงให้อำนาจคณะกรรมการเหล่านี้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำการใด ๆ แทนได้ แต่กฎหมายก็มิได้กำหนดองค์ประกอบของคณะทำงานนี้แต่อย่างใดอย่างรอบคอบให้เป็นคุณลักษณะของคณะกรรมการที่จะแต่งตั้งบุคคลใดก็ได้ เป็นอนุกรรมการที่มีอำนาจกระทำการแทนคณะกรรมการที่มอบหมาย ความจริงที่ว่าเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานจึงไม่ควรต้องกำหนดองค์ประกอบของคณะทำงานนี้ให้แน่ชัด แต่ถ้าหากพิจารณาถึงผลของการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการซึ่งโดยหลักจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการก็ตาม ผลของคำวินิจฉัยของคณะอนุกรรมการบางประเภทเป็นอิสระและผูกพันให้ผู้มีอำนาจสั่งการตามกฎหมายต้องสั่งการตามมติคณะอนุกรรมการ เช่น ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2535 มาตรา 104 ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวน หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 52 เห็นว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษถึง ปลดออก ไล่ออก ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 11 ลงมาถึงระดับ 8 ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งข้าราชการผู้ถูกสอบสวนสังกัดอยู่พิจารณาและเมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวแล้ว

⁴ Report of the Committees on Tribunals and Enquiries

แต่กรณี สิ่งให้เป็นไปตามนั้น

(2) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัดพิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. จังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งให้เป็นไปตามนั้น

ในกรณีที่อธิบดีได้รับรายงานตามมาตรา 109 มีความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือมติของ อ.ก.พ. จังหวัด ก็ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้วแต่กรณี สิ่งให้เป็นไปตามนั้น..."

กล่าวโดยสรุปวิธีการกำหนดคณะผู้วินิจฉัยพิจารณาสามารถแยกได้ 2 ลักษณะดังนี้

1.) การกำหนดโดยกฎหมาย กล่าวคือ องค์คณะของคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะเรื่อง กฎหมายกำหนดผู้ที่จะมาเป็นกรรมการโดยตำแหน่งไว้ โดยระบุตำแหน่งของข้าราชการประจำที่จะเป็นประธานกรรมการ และกรรมการ ส่วนกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในกฎหมายจะกำหนดเฉพาะหน่วยงานหรือลักษณะทั่วไปและให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบที่จะแต่งตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี

2.) กรณีกำหนดคณะผู้วินิจฉัยพิจารณาโดยบุคคลผู้มีอำนาจแต่งตั้ง โดยมากกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง แต่หลักเกณฑ์นี้ไม่สามารการใช้เป็นมาตรฐานในการพัฒนาองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองได้ เพราะอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการผู้วินิจฉัยพิจารณาจะต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจของบุคคลคนเดียว และนอกจากนี้ข้อบกพร่องของการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการ กระทำภายใต้ความรับผิดชอบเป็นคณะบุคคล หากได้เป็นความรับผิดชอบรายบุคคลไม่ ดังนี้ หากดุลพินิจของบุคคลผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้ใช้ในทางที่มิชอบ คำวินิจฉัยโดยระบบคณะกรรมการนี้จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกระงับสิทธิและอาจเสียหายต่อระบบบริหารราชการได้ โดยปราศจากผู้รับผิดชอบที่แน่นอน นอกจากนี้ในทางปฏิบัติเนื่องจากคณะกรรมการเหล่านี้มีภาระหน้าที่ในกิจการบริหารหลายประการ มิได้มีอำนาจหน้าที่แต่เพียงวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอย่างเดียวกฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นทำการใด ๆ แทน กรณีนี้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดคณะ

บุคคลเพื่อทำการแทน แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนและองค์ประกอบหรือแนวทางโดยทั่วไปไว้ คงให้เป็นอำนาจอิสระของคณะกรรมการ ความไม่ชัดเจนในการกำหนดองค์คณะอนุกรรมการเหล่านี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง เพราะปราศจากเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลหรือทำให้การคัดเลือกบุคคลขาดความแน่นอน และขึ้นอยู่กับความเห็นของบุคคลที่มีอำนาจพิจารณาเสนอขอแต่งตั้ง

4.3 องค์ประกอบคณะกรรมการ

4.3.1 องค์ประกอบคณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในเรื่องทั่วไป

องค์ประกอบคณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในเรื่องทั่วไป ซึ่งได้แก่คณะกรรมการกฤษฎีกา ในระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วยองค์กร 2 องค์กร คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาที่เป็นองค์กรอิสระประกอบด้วยกรรมการฯ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งตามวาระมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยธุรการและหน่วยบริหารที่มีข้าราชการประจำเป็นองค์ประกอบ การจัดองค์กรของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เป็นองค์กรอิสระจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่งและประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมาย กรรมการพัฒนากฎหมาย⁵ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในที่นี้ศึกษาเฉพาะกรณี การจัดองค์คณะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งมีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และพิจารณาคดี

การจัดองค์กรในการพิจารณาคดีของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีส่วนที่คล้ายกับสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ⁶ ในแง่ที่ว่ากรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แบ่งออกเป็นคณะในปัจจุบันมี 5 คณะ ซึ่งแผนกพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐก็แบ่งออกเป็นคณะในปัจจุบันมี 10 คณะ และมีองค์คณะพิเศษคือ ที่ประชุมใหญ่สำหรับวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่สำคัญท่านเองเดียวกัน

⁵ พ.บ.ร. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 17 ทวิ - มาตรา 17 อัฐ
เพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. คณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 มาตรา 4

แต่มีข้อแตกต่างกันอยู่ 2 ประการ⁶ คือ คณะบุคคลในการพิจารณาตัดสินชั้นสรุปสำนวนของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสนั้นจะแตกต่างจากองค์คณะในชั้นวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่คณะบุคคลในการพิจารณาตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น เป็นคณะบุคคลเดียวกันทั้งชั้นสรุปสำนวนและชั้นวินิจฉัยชี้ขาดคดี และนอกจากนี้ ผู้ที่ปฏิบัติงานในการพิจารณาตัดสินชั้นสรุปสำนวนและชั้นวินิจฉัยชี้ขาดคดีของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสนั้น เป็นข้าราชการประจำทุกคน ส่วนผู้ที่ปฏิบัติงานในการพิจารณา เรื่องร้องทุกข์ในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะแบ่งประเภทบุคคลออกได้เป็น 2 ประเภท คือ กรรมการชี้ขาดข้อพิพาท และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ซึ่งได้รับมอบหมาย⁷ ให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการประจำคณะนั้น

ฉะนั้นคณะบุคคลในการพิจารณาตัดสินชั้นสรุปสำนวนและคณะบุคคลในชั้นวินิจฉัยชี้ขาดคดีของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสที่เป็นคณะบุคคลต่างชุดกันและประกอบด้วยข้าราชการในคณะบุคคลทั้ง 2 ประเภทล้วนเป็นข้าราชการประจำเกือบทั้งหมด ก็เนื่องจากการจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสนั้นมีลักษณะเป็นองค์กรศาลที่มีระบบวิธีพิจารณาตัดสินแบบศาล ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีการจัดองค์กรที่เป็นระบบผสมผสานกัน ระหว่างการร้องเรียนต่อฝ่ายบริหารกับการฟ้องคดีต่อศาล ที่เรียกว่าเป็นระบบร้องทุกข์ ฉะนั้นการจัดองค์กรในการพิจารณาตัดสินจึงต้องอาศัยหน่วยธุรการและหน่วยบริหาร ที่เป็นข้าราชการประจำคือส่วนของสำนักงานคณะกรรมการฯ กับกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่มีวิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งเพื่อให้เป็นองค์กรอิสระและเชี่ยวชาญ

⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, "ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครอง ฯลฯ".

วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 7 ตอน 2 (สิงหาคม 2531), หน้า 678

⁷ ระเบียบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณา พ.ศ.2522 ข้อ 5 "เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคำร้องทุกข์แล้ว ให้เลขานุการมอบหมายให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนใดคนหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาสรุปสำนวนเพื่อดำเนินการต่อไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ... ฯลฯ..."

เฉพาะด้านต่าง ๆ ในหลายสาขาวิชาชีพ มาประกอบกันและร่วมกันพิจารณาเรื่องร้องทุกข์⁸ วิธีการกำหนดองค์คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 30 ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี
- (2) เคยเป็นกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492
- (3) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี
- (4) รับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี
- (5) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้ว ไม่น้อยกว่าหกปี
- (6) มีประสบการณ์ในการบริหารราชการไม่น้อยกว่าสิบปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

⁸ระเบียบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาความ พ.ศ. 2522

ข้อ 23 "ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ถือว่า กรรมการเจ้าของสำนวนได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในกิจการต่าง ๆ ตามความในข้อ 29 ทั้งนี้ เว้นแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีมติเป็นอย่างอื่น และเพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ หากกรรมการเจ้าของสำนวนต้องการข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังมีมติเกี่ยวกับการที่ต้องใช้อำนาจตาม มาตรา 37 ให้เลขานุการหรือพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการตามมาตรา 64 วรรคสอง ตามที่ได้รับการร้องขอจากกรรมการเจ้าของสำนวน"

นอกจากนี้ ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ร่วมกันวินิจฉัยเป็นองค์คณะในนามของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรรมการฯ นั้นจะได้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามลำดับ ในการนี้รัฐสภาประกอบด้วยสภาเดี่ยวให้ ได้รับความเห็นชอบของสภานั้น และให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์โดยตำแหน่ง⁹ โดยในองค์คณะหนึ่งต้องมีหัวหน้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนหนึ่ง และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อย่างน้อย 4 คน ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งหมายถึง นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าองค์คณะฯ ตามจำนวนที่เห็นสมควร และวางระเบียบ เกี่ยวกับการจัดองค์คณะโดยคำนึงถึงประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ของกรรมการฯ แต่ละคนที่ ประกอบกันเข้าเป็นองค์คณะ¹⁰ ซึ่งในการนี้ในทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ อ.ก.พ.สำนักงานฯ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการประจำระดับสูงของสำนักงานทั้งหมดเป็นผู้ พิจารณาและเป็นกลไกกลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคลให้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยในเบื้องต้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ต่าง ๆ ขึ้นไว้ เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางของการกลั่นกรองคัดเลือกด้วยความรับรู้ หรือเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ

1. กำหนดหลักการไว้ว่า สำนักงานฯ จะพิจารณาจากกลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคล ในคราวเดียวพร้อมกันหมดเมื่อกรรมการฯ ทั้งชุดครบวาระ แต่จะมีการแต่งตั้งซ่อมใน ระหว่างวาระเพียงเฉพาะในกรณีที่เขาเป็นเท่านั้น¹¹

⁹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 28

¹⁰ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 34 และระเบียบ ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยการจัดองค์คณะของกรรมการฯ พ.ศ. 2522 ข้อ 2

¹¹ บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ลงวันที่

10 พฤษภาคม 2528 และบันทึกลงวันที่ 30 มกราคม 2529

2. กำหนดหลักการเกี่ยวกับการพิจารณาตัดสินกรองคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเป็น
กรรมการฯ ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ การคัดเลือกจากกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มาจากผู้ที่กำลังดำรง
ตำแหน่งราชการระดับสูงสุด หรือกรรมการโดยตำแหน่ง ประเภทหนึ่ง กับการคัดเลือกจาก
กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิอีกประเภทหนึ่ง¹² โดยหลักการเจตนาคุณสมบัตินี้ อาชีพ และประสบการณ์

การกำหนดหลักการในการพิจารณาตัดสินกรองคัดเลือกตัวบุคคลในคราวเดียวพร้อม
กันหมด เมื่อถึงกำหนดครบวาระตามกฎหมายนั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อเปิดโอกาส
ให้สำนักงานฯ สามารถดำเนินการคัดเลือกตัวบุคคลได้ โดยมีการพิจารณาเปรียบเทียบคุณสมบัติ
และประสบการณ์อย่างกว้างขวางจากบุคคลจำนวนมาก คือ เปรียบเทียบผู้ทรงคุณวุฒิต่างกลุ่มกัน
เช่น นักกฎหมาย นักบริหาร นักรัฐศาสตร์ เช่นเดียวกับการเปรียบเทียบคุณสมบัติระหว่างบุคคล
ต่าง ๆ ที่อยู่ภายในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิประเภทเดียวกันด้วย นอกจากนี้การกำหนดเป็นหลักการเพื่อ
มิให้มีการเลือกตั้งซ่อมเป็นบางครั้งบางคราวโดยไม่มีเหตุจำเป็นไว้ ยังเป็นการตัดปัญหาการ
ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ (arbitrary) ของเลขาธิการฯ หรือของสำนักงานฯ เพื่อช่วยเหลือ
บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้ามาเป็นกรรมการฯ โดยมีได้มีการพิจารณาเปรียบเทียบคุณสมบัติของบุคคล
อื่น ๆ ดังนั้นกรณีจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งซ่อม สำนักงานฯ ก็ต้องมีบันทึกแสดงเหตุผล
อธิบายการใช้ดุลพินิจของเลขาธิการฯ หรือของสำนักงานฯ เสนอต่อนายกรัฐมนตรี และคณะ
รัฐมนตรีผู้มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้ง เช่น กรณีที่สำนักงานฯ เสนอการแต่งตั้งซ่อมกรรมการ
โดยตำแหน่งในระหว่างวาระ คือ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี คนเดิมซึ่งเป็นกรรมการฯ ได้พ้นจาก
ตำแหน่ง เพราะเกษียณอายุราชการก่อนการครบวาระของกรรมการฯ สำนักงานฯ จึงขอแต่งตั้ง
ผู้ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการคณะรัฐมนตรีคนใหม่ เพิ่มขึ้น ทั้งนี้สำนักงานฯ ได้ให้เหตุผลในการเสนอ
แต่งตั้งว่า ผู้ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีความจำเป็นจะต้องเป็นกรรมการกฤษฎีกา
(กรณีนี้เสนอเป็นกรรมการร่างกฎหมาย) เพราะ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ประสานงาน
ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นองค์การที่ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่คณะ
รัฐมนตรี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการกฤษฎีกา

¹² บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ลง
วันที่ 18 มิถุนายน 2525 และบันทึกลงวันที่ 19 มีนาคม 2527

ในฐานะเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จะแตกต่างกับกรรมการโดยตำแหน่งเพราะกรรมการประเภทโดยตำแหน่งนี้จะเป็นการดำรงตำแหน่งเพื่อประโยชน์ในการประสานงานราชการในระดับสูงสุด และเพื่อผลประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่เกี่ยวกับปัญหาทางบริหารตามสภาพที่เกิดขึ้น และเป็นอยู่ในปัจจุบันทันต่อเหตุการณ์ และมีความต่อเนื่อง ดังนั้นหากจะมีการแต่งตั้งซ่อมในระหว่างวาระสำหรับกรรมการประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ จึงกระทำได้ยากกว่าการเลือกตั้งซ่อมกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งจะต้องมีการเปรียบเทียบอย่างรอบคอบเป็นพิเศษอย่างยิ่ง ผิดกับการแต่งตั้งซ่อมกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งจะเห็นได้ว่าประโยชน์ของทางราชการในด้านประสานงานจะปรากฏโดยชัดเจน ฉะนั้น โดยหลักการในการเข้าดำรงตำแหน่งของกรรมการฯ ผู้ทรงคุณวุฒิจึงกำหนดให้ดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่องกัน¹³ ทั้งนี้กรรมการที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา อีกทั้งงานในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีลักษณะเป็นการให้ความเห็นที่เป็นเอกเทศอยู่มาก หลักการในการแต่งตั้งซ่อมกรรมการโดยตำแหน่ง ในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงมีข้อจำกัดมากกว่า การแต่งตั้งซ่อมกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการร่างกฎหมาย ดังนั้นการแต่งตั้งซ่อมกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงกระทำได้เมื่อมีความจำเป็นและเหมาะสมจริง ๆ เท่านั้น¹⁴

กรณีการกำหนดหลักการ หรือแนวนโยบายในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดไว้เมื่อก่อน 30 ดังกล่าวแล้ว มีแนวทางดังต่อไปนี้¹⁵

¹³ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 7 เมษายน 2525

¹⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2525

¹⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2525

1. ผู้ที่มีคุณสมบัติทางนิติศาสตร์ ควรเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในสาขากฎหมายที่แตกต่างกัน นอกเหนือไปจากผู้มีความเชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ในสาขากฎหมายต่าง ๆ แล้ว ควรพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และการบริหารราชการแผ่นดิน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ความสำคัญผู้เชี่ยวชาญในส่วนที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาเรื่องราวที่มีการร้องทุกข์เป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ยึดหลักการเจตสุจริต อาชีพ ประสบการณ์ ของผู้ที่จะเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพราะคุณสมบัติ อาชีพ และประสบการณ์ ย่อมมีผลสะท้อนต่อแนวความคิดที่ปรากฏออกมาในรูปของคำวินิจฉัย ฉะนั้นหากไม่มีการเจตสุจริตอาชีพ และประสบการณ์ที่แตกต่างกัน ก็จะทำให้แนวคิดของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หนักไปในทางเหตุผลจากด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ และก่อให้เกิดความสมดุลในเหตุผลด้านอื่นในทางสังคมศาสตร์หรือในทางบริหาร

2. การพิจารณาคัดเลือกบุคคลโดยคำนึงถึง การเจตสุจริตประสบการณ์ในอดีตกับประสบการณ์ในปัจจุบัน คือ มีอัตราส่วนที่เหมาะสมกันระหว่างกรรมการฯ ที่เป็นข้าราชการบำนาญ โดยมากเป็นผู้ทรงคุณวุฒิอาวุโสที่มีประสบการณ์ในปัญหากฎหมาย และปัญหาการบริหารในอดีต กับกรรมการฯ ที่แต่งตั้งจากข้าราชการประจำในตำแหน่งบริหารระดับสูง ซึ่งมีประสบการณ์ในปัญหากฎหมายและปัญหาการบริหารในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่เกี่ยวกับปัญหาทางบริหารตามสภาพที่เกิดขึ้น และเป็นอยู่ในปัจจุบัน

จากหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้วนี้จะเห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลเพื่อเข้าเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้แยกออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ว่าด้วยอำนาจในการตัดสินใจแต่งตั้งฯ ซึ่งเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีนั้น และอีกส่วนหนึ่งเป็นหน้าที่ในการกลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งทำการแต่งตั้งจะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหัวหน้าหน่วยงาน นอกจากอำนาจของผู้แต่งตั้งแยกออกจากหน้าที่ในการกลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอให้มีการแต่งตั้งแล้ว ในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลของสำนักงานฯ ยังมีหลักการการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการฯ โดยให้หลักการที่กำหนดขึ้นเหล่านี้เป็นกลไกในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เป็นหัวหน้าหน่วยงาน และเพื่อให้เป็นระเบียบแบบแผนสำหรับการปฏิบัติราชการของสำนักงานฯ ต่อไป วิธีการที่กล่าวนี้

เป็นระบบการคัดเลือกผู้พิพากษาตามระบบเปิด (open system) ที่ให้ผลดีในด้านคัดเลือกตัวบุคคลที่มีประสบการณ์ความสามารถได้ดีกว่า แต่มีผลเสียในกรณีที่หลักเกณฑ์การคัดเลือกตัวบุคคลอาจไม่แน่นอน และเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ทั้งนี้ หากมีการปฏิบัติตามหลักการที่วางไว้โดยเคร่งครัด จนสามารถกำหนดให้เป็นระเบียบแบบแผนในทางปฏิบัติได้แล้ว ก็จะเป็นการแก้ไขข้อเสียของระบบ อีกทั้งจะสร้างความเชื่อมั่นในสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองได้ระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม วิธีการคัดเลือกตัวบุคคลโดยผ่านการกลั่นกรอง ของ อกพ.สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังมีปัญหาโดยทางพฤติกรรมของ อกพ.สำนักงานฯเอง มีแนวโน้มที่จะคัดเลือกตัวบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯเอง¹⁶ สำนักงานฯ จึงได้วางหลักการจำกัดจำนวนของกรรมการกฤษฎีกาที่มาจากผู้ที่เป็น หรือเคยเป็น เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้เพียงจำนวนหนึ่ง และข้าราชการระดับสูงของสำนักงานฯ จะเป็นกรรมการได้ครบเท่าที่ยังดำรงตำแหน่งประจำอยู่เท่านั้น เมื่อพ้นจากตำแหน่งย่อมเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งใหม่ เข้าแทนที่

อย่างไรก็ดี หากจะให้มือสมัครอิสระที่อยู่ในรูปคณะบุคคล (collective body) โดยจัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการฯ โดยเฉพาะได้ประการหนึ่ง และมีการวางหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเป็นกรรมการฯ โดยเฉพาะกรรมการที่มีหน้าที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ จะต้องพิจารณาถึงผลงานเขียนที่สำคัญ เช่น การเขียนตำราการสอน การเขียนคำพิพากษาในคดีที่ยุ่งยาก หรือบทความ วารสารต่าง ๆ เป็นต้นของบุคคลนั้น ๆ ด้วย เพราะผลงานเขียนเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นปรัชญาทางกฎหมายที่เป็นแนวความคิดเฉพาะตัวของบุคคลนั้น ๆ และความสำคัญของปรัชญาบุคคลย่อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการสร้างควาวิจิจฉัยที่จะเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน และสามารถประสานประโยชน์ของรัฐและเอกชนได้อย่างเหมาะสมอีกประการหนึ่งแล้ว ทั้ง 2 ประการดังกล่าวจะสร้างมาตรฐานการคัดเลือกตัวบุคคล เพื่อเสนอให้มีการแต่งตั้งได้ทัดเทียมกับการ

¹⁶ อมร จันทรสุมบุรณ์, "แนวทางปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นกรรมการกฤษฎีกา". กฎหมายระเบียบ ฯลฯ ว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา. (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2530), หน้า 158

คัดเลือกและแต่งตั้งผู้พิพากษากฎหมายปกครองของต่างประเทศ อีกทั้งบุคคลโดยทั่วไปก็จะ เชื่อถือได้ว่า ระบบการแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง เป็น ระบบที่มีความเป็นอิสระปราศจากอำนาจแทรกแซง และสามารถทำให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความ สามารถสูงสุดในสาขาต่าง ๆ ภายปฏิบัตินี้¹⁷

4.3.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง เฉพาะเรื่อง

1) องค์ประกอบคณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการข้าราชการจะมีทั้งหมด 12 ประเภท ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 แต่จะยกเว้นศึกษากรณคณะกรรมการข้าราชการทหาร

ในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ โดยมากจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความผิดทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องวินัยข้าราชการประเภทนั้น ๆ หลักการในการพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการนั้น จะมีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาได้ส่วนข้อเท็จจริงจนถึงการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท แบ่งได้เป็น 3 ส่วนคือ ส่วนที่ว่าด้วยการได้ส่วนข้อเท็จจริง การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใด นั้นได้กระทำความผิดวินัยโดยคณะกรรมการสอบสวน ส่วนที่สองว่าด้วยการพิจารณาข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนนั้นมาปรับกฎหมายที่ว่าด้วยความผิดวินัย เพื่อวินิจฉัยลงโทษและให้ความเห็น ซึ่งจะกระทำโดยคณะอนุกรรมการวินัย และส่วนที่สามว่าด้วยการอุทธรณ์ที่มีการพิจารณาอุทธรณ์ โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

(ก) องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน ควรจะประกอบด้วยบุคคลเช่นใด ในหลักการคณะกรรมการสอบสวนจะเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำการสอบสวนความผิดตามที่ผู้กล่าวอ้าง เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่าความผิดนั้นเป็นความผิดวินัยร้ายแรงที่มีโทษถึงขั้นปลดออก ให้ออก ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งผู้ถูกกล่าวหา จะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นเอง

ซึ่งหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนของข้าราชการพลเรือนจะกำหนดไว้ในกฎ ก.พ ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ข้อ 4 ซึ่งกำหนดว่า

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 159

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แต่งตั้งจากข้าราชการประจำประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอีกอย่างน้อยสองคนเป็นกรรมการสอบสวน และให้มีเลขานุการหนึ่งคน เลขานุการจะให้ เป็นกรรมการสอบสวนด้วยก็ได้ หรือจะแต่งตั้งให้กรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่งเป็นเลขานุการด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นจะให้มีผู้ช่วยเลขานุการอีกคนหนึ่งก็ได้

ในกรณีที่แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นประธานกรรมการให้แต่งตั้งจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา แต่ในกรณีที่แต่งตั้งข้าราชการประจำประเภทอื่นเป็นประธานกรรมการ ให้แต่งตั้งจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา

คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยเป็นกรรมการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคน

เมื่อได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของประธานกรรมการหรือของผู้ถูกกล่าวหา และทำให้ประธานกรรมการมีตำแหน่งระดับต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา หรือมีตำแหน่งเทียบได้ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ก็ไม่กระทบกระเทือนถึงฐานะการเป็นประธานกรรมการ

นอกจากนี้ ในกฎ ก.พ.ฉบับดังกล่าว ข้อ 5 และข้อ 6 กำหนดให้คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้ จะต้องส่งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย ในหลักการนี้นับว่าสอดคล้องกับหลักเปิดเผยที่จะทำให้สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในอันที่จะถูกสอบสวนโดยบุคคลผู้เค้นั้นได้รับการเปิดเผย ทำให้มีโอกาสได้ใช้สิทธิคัดค้านหากเห็นว่าจะถูกสอบสวนโดยบุคคลที่จะทำให้เสียความยุติธรรม เพราะมีส่วนได้เสียตามที่กฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ข้อ 9 กำหนดให้สิทธิคัดค้านกรรมการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไว้

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการรัฐสภา กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา จะทำการสอบสวนเองหรือมอบหมายให้ข้าราชการที่เห็นสมควรแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนแทนก็ได้โดยตั้งประธานกรรมการ และกรรมการมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า 3 คน และจะให้มีเลขานุการด้วยก็ได้ ซึ่งประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า หรือดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา¹⁸

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการอัยการ กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นประธานคณะกรรมการอัยการ หรืออัยการสูงสุดแล้วแต่กรณีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอย่างน้อย 3 คน กรรมการสอบสวนต้องเป็นข้าราชการอัยการ¹⁹

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการตุลาการ กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอย่างน้อย 3 คน เพื่อทำการสอบสวน กรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการตุลาการได้กระทำความผิดวินัยร้ายแรงที่มีโทษถึงขั้นไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก คณะกรรมการที่ทำการสอบสวนต้องเป็นข้าราชการตุลาการ²⁰

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย กฎหมายกำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎ ก.พ. ดังที่กล่าวโดยอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คือ รัฐมนตรีว่าการทบวง ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย หรืออธิการบดีแล้วแต่กรณีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสอบสวน ส่วนองค์ประกอบของผู้เป็นกรรมการสอบสวนใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.²¹ คือต้องประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอีกอย่างน้อยสองคน และต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตร การดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย เป็นกรรมการสอบสวน

¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 มาตรา 53 และ กฎ ก.ร.ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2520)ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ข้อ 3

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521 มาตรา 54 และประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 49 แก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้อ 7

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.2521 มาตรา 63

²¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 (พ.ศ.2519)ข้อ 10

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการตำรวจ กฎหมายระเบียบ

ข้าราชการตำรวจ กำหนดให้หน้าบทบัญญัติในหมวด 4, หมวด 5 และหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ มาตรา 26²² ซึ่งหมายความว่า ผู้บังคับบัญชาทุกชั้นตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตร หรือเทียบเท่าขึ้นไป มีอำนาจสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวน โดยใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2528) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ให้กำหนดประธานคณะกรรมการ และกรรมการอย่างน้อย 3 คน จะมีเลขาคด้วยก็ได้ โดยผู้เป็นประธานกรรมการต้องมีตำแหน่งหรือยศไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา ส่วนกรรมการอีก 2 คนให้พิจารณาแต่งตั้งผู้ที่เหมาะสม

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการครู กฎหมายระเบียบข้าราชการครู กำหนดให้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับโดยอนุโลมในส่วนที่เกี่ยวกับวินัย การรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ โดยที่อำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสอบสวนให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมายระเบียบข้าราชการครู มาตรา 42 คือ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดี ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด หรือผู้อำนวยการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสอบสวน ทั้งนี้หลักเกณฑ์การกำหนดคณะกรรมการสอบสวน ใช้หลักการเดียวกับที่กฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2528) กำหนดไว้ คือ มีประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอีกสองคน จะมีเลขาคด้วยก็ได้ โดยผู้เป็นประธานกรรมการต้องมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา²³

22 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 มาตรา 61

23 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 มาตรา 42 และมาตรา 61 และกฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2528) ข้อ 4

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการเทศบาล เนื่องจากเทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีอิสระในการบริหารงาน การควบคุมเทศบาล จึงถูกควบคุมโดยส่วนกลาง ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการควบคุมองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ในกรณีที่คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือลบล้างศักดิ์ภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมา ซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ สั่งสอบสวน และรายงานผลไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาล้างให้ออกจากตำแหน่ง หรือยุบสภาเทศบาลเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็ได้ ตามที่เห็นสมควร²⁴ ส่วนกรณี พนักงานเทศบาลจะเป็นข้าราชการประจำประเภทหนึ่งซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาลโดยได้รับ เงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้งทางเทศบาล การบรรจุแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล สมุหบัญชี และข้าราชการเทศบาลตำแหน่งระดับ 4 ลงมา นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งโดยอนุมัติของคณะกรรมการพนักงาน เทศบาลแล้วแต่กรณี ซึ่งกรณีสอบสวนการกระทำผิดวินัยข้าราชการพนักงานเทศบาลจะต้องนำ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามกฎหมายระเบียบพนักงาน เทศบาล²⁵ ซึ่งทฤษฎีความว่า นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีที่ กกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดวินัยร้ายแรง โดยแต่งตั้งให้มีประธานกรรมการและคณะกรรมการ รวม 3 คน เป็นคณะกรรมการสอบสวนที่มีประธานกรรมการตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนเป็นนิติกร หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยเป็น กรรมการสอบสวนร่วมอยู่ด้วย ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ข้อ 4

²⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 37 มาตรา 15 มาตรา 71-75 และมาตรา 78

²⁵ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 มาตรา 5 และ มาตรา

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานสุขาภิบาล ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาล พ.ศ.2523 ข้อ 4 ให้ความหมายว่า พนักงานสุขาภิบาล ได้แก่ พนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสุขาภิบาลโดยได้รับเงินเดือนในงบประมาณของสุขาภิบาลหมดเงินเดือนที่ตั้งทางสุขาภิบาลและมีประธานกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งหมายถึง นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่บริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาลในส่วนที่กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี²⁶ นายอำเภอจึงมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานสุขาภิบาลด้วย ส่วนหลักเกณฑ์ในเรื่ององค์ประกอบคณะกรรมการสอบสวน ก็เป็นแบบเดียวกับที่กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 กำหนด

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 30 ทวิ กำหนดให้ข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน และให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับโดยอนุโลม เนื่องจากมีลักษณะการจัดองค์กรเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น อีกรูปแบบหนึ่งเพิ่มขึ้น จากรูปแบบการปกครองท้องถิ่นลักษณะเทศบาลและสุขาภิบาล โดยให้องค์กรนี้แยกตัวออกจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีลักษณะการบริหารส่วนจังหวัดซึ่งคล้ายกับบลัดจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับนายอำเภอนั้นก็เป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการส่วนจังหวัดอีกในกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอ ข้าราชการส่วนจังหวัดมีอยู่ 2 ประเภท คือ ข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญ และข้าราชการครูส่วนจังหวัด (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด ฉบับที่ 9 พ.ศ.2521 มาตรา 5) ดังนั้น ข้าราชการส่วนจังหวัดทั้ง 2 ประเภท จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 30 ทวิ (3) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการส่วนจังหวัดตามที่

²⁶ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาล พ.ศ.2523 ข้อ 10 ประกอบกับพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 8 และพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519 มาตรา 11

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับนายกรัฐมนตรี้ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรี เจ้าสังกัดปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย อำนาจบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 52 ที่เป็นข้าราชการบริหารส่วนจังหวัด จึงได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการบริหารส่วนจังหวัดด้วย ส่วนหลักเกณฑ์ในการกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการสอบสวนที่ใช้หลักเดียวกับที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528)

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีข้าราชการสองประเภท คือ ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร โดยที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ จะนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ข้าราชการครูกรุงเทพมหานครจะนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูมาใช้บังคับโดยอนุโลมแทน ดังนั้นในส่วนของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญจะเป็นผู้มีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 86 วรรคสาม ซึ่งกฎหมายระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 28 กำหนดให้เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้อำนวยการสำนัก แล้วแต่กรณีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งจะมีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนด้วย หลักการกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการสอบสวนให้เป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ข้อ 4 เช่นเดียวกัน

โดยสรุปแล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการโดยทั่วไป จะประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอีกสองคน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีนักกฎหมายหรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยเป็นกรรมการสอบสวนร่วมอยู่ด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน และกฎหมายระเบียบข้าราชการบางประเภท เช่น กฎหมายระเบียบข้าราชการอัยการ กฎหมายระเบียบข้าราชการตุลาการกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการอัยการ หรือข้าราชการตุลาการต้องเป็นกรรมการที่มาจากข้าราชการอัยการหรือข้าราชการตุลาการเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติคณะ

กรรมการสอบสวนข้าราชการประเภทอื่นนอกจากข้าราชการอัยการ และข้าราชการตุลาการแล้ว ก็มีการกำหนดกรรมการสอบสวนที่มาจากหน่วยงานของข้าราชการประเภทเดียวกันตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสอบสวน โดยหลักการนี้วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา²⁷ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องที่มาของกรรมการสอบสวนวินัยว่า เจ้าหน้าที่สอบสวนต้องไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของข้าราชการหรือองค์กรคู่กรณี และเนื่องจากไม่มีการสอบสวนในการพิจารณาขึ้นองค์กรต้นสังกัด เจ้าหน้าที่สอบสวนจึงอยู่ในสังกัดของ C.S.C เท่านั้น (The Civil Service Commission คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) วัตถุประสงค์ของหลักกฎหมายนี้ก็เพื่อให้โอกาสข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเป็นธรรมจากคนกลางที่ไม่มีส่วนได้เสียในคดี และเป็นการป้องกันมิให้องค์กรต้นสังกัดบิดบิตตนเองจากการตรวจสอบขององค์กรภายนอก เพื่อเป็นหลักประกันว่ากระบวนการวิธีพิจารณาจะเป็นไปโดยยุติธรรม เจ้าหน้าที่สอบสวนจะต้องไม่อยู่ใต้อิทธิพลทั้งบวงทั้งนี้หมายรวมถึงจากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา องค์กรต้นสังกัดและเจ้าพนักงานของ C.S.C คนอื่น ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องเท็จจริงแห่งคดี นอกจากหลักที่ไม่ควรให้พนักงานสอบสวนมาจากข้าราชการประเภทเดียวกับผู้ถูกกล่าวหา หรืออยู่ในหน่วยงานเดียวกันกับผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ในทางปฏิบัติเห็นว่าบางส่วนราชการมีอัตราค่าจ้างนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนตามที่กฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2528) กำหนด จึงอาจทำให้การดำเนินการสอบสวน และดำเนินการสอบสวนกระทำโดยผู้มีความรู้ความสามารถในการดำเนินการทางวินัยไม่ได้พอ ดังนั้นสำนักงาน ก.พ.ได้มีหนังสือเวียนที่ นร.0611/ว 6 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2529 เรื่อง คุณสมบัติของกรรมการสอบสวนที่กำหนดว่า ผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย และผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย ตามกฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2528) ข้อ 4 วรรคสามนั้น หมายความว่าบุคคลใดบ้าง ซึ่ง ก.พ.ได้ให้ความเห็น และให้แนวปฏิบัติว่า ผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย

²⁷ จิรนิติ ทะวานนท์, "วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา", ศิลปวัฒนธรรม, เล่ม 6 ปีที่ 27 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2523) หน้า 64-69

นั้น หมายถึง (1) เป็นผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย ซึ่งสำนักงาน ก.พ. จัดขึ้นหรือ (2) เป็นผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งส่วนราชการต่าง ๆ จัดขึ้นหรือ (3) เป็นผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัยของส่วนราชการที่ ก.พ. ได้พิจารณารับรองหลักสูตรนั้นแล้ว ส่วนกรณีผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยจะหมายความถึงข้าราชการซึ่งผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่จะสอบสวนในเรื่องที่กล่าวหาได้อย่างถูกต้อง และเป็นธรรมดาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าว เช่น เป็นผู้มีความสนใจและได้ศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนความผิดทางวินัยของข้าราชการอยู่เสมอ หรือเป็นผู้ที่เคยทำหน้าที่ตรวจสอบส่วนการสอบสวนความผิดทางวินัยของข้าราชการ และเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาการสั่งลงโทษมาแล้ว เป็นต้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดังนี้ หากจะให้กระบวนการในการสอบสวนเป็นไปโดยยุติธรรม มีหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่สอบสวนไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลทั้งปวง ไม่ว่าจะโดยผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งหรือจากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ฯลฯ และจะให้หลักประกันว่า ได้รับการพิจารณาข้อเท็จจริง และทำสำนวนการสอบสวนจากผู้มีความรู้และประสบการณ์ในด้านกฎหมายและระเบียบวิธีการดำเนินการทางวินัยให้ถูกต้องได้มาตรฐานแล้วก็น่าจะให้องค์การที่ทาหน้าที่นี้โดยตรงเป็นผู้พิจารณา ซึ่งน่าจะทำได้ในสำนักงาน ก.พ. โดยจัดให้มีหน่วยงานที่ทาหน้าที่ในการสอบสวนส่วนวินัยข้าราชการโดยตรง (เฉพาะคณะกรรมการที่นาระเบียบก.พ. ไปใช้บังคับโดยอนุโลม) ซึ่งจะลดปัญหาทั้ง 2 ประการดังกล่าว และสามารถพัฒนาองค์การที่ขาดข้อพิพาททางปกครองได้อีกด้วย

(ข) องค์ประกอบคณะกรรมการที่ขาดข้อพิพาททางวินัยข้าราชการ ควรจะมีกรรมการประเภทใดบ้างนั้น ในหลักการแล้วจะต้องประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญงานบริหารราชการในหลายหน่วยราชการ มีกรรมการที่เป็นข้าราชการระดับสูงเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิผู้อาวุโสที่เคยรับราชการ หรือผู้เชี่ยวชาญอื่นประกอบเป็นองค์คณะที่ขาดด้วยอีกจำนวนหนึ่ง เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกว่า ก.พ. นั้น ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง, ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ, เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการซึ่งรับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเทียบเท่ามาแล้ว และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย หรือ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรียกว่า ก.ร. ประกอบด้วยประธานรัฐสภา เป็นประธาน รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธาน เลขาธิการรัฐสภา และกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งรัฐสภาเลือกจาก ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาจำนวนสองคน ในกรณีที่มีสองสภาให้แต่ละสภาเลือกหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนหกคน ในกรณีที่มีสองสภาให้แต่ละสภาเลือกสามคน ให้เลขาธิการรัฐสภา เป็นเลขาธิการ ก.ร. เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ จะแต่งตั้งและมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญกระทำการแทน และผลในการวินิจฉัยของคณะกรรมการวิสามัญผูกพัน

ให้ผู้มีอำนาจสั่งการ ต้องสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการฯ ด้วย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 104 ทวิ กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเห็นว่า ข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยร้ายแรงสมควรลงโทษถึง ปลดออก หรือไล่ออก ให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ อ.ก.พ.จังหวัด ซึ่งข้าราชการผู้ถูกสอบสวนสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ อ.ก.พ.จังหวัด มีมติเป็นประการใด ว่าเห็นสมควรหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีสั่งให้เป็นไปตามนั้น เป็นต้น แต่ปัจจุบันไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดองค์ประกอบหรือคุณสมบัติของคณะกรรมการวิสามัญ อาศัยดุลพินิจที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนของคณะกรรมการข้าราชการประเภทนั้น ๆ เป็นผู้กำหนด วิธีการนี้จะไม่สอดคล้องกับหลักเปิดเผยที่ว่า ประชาชนควรจะได้ทราบว่าผู้ที่ทำการชี้ขาด (ผู้พิพากษา) ข้อพิพาทในคดีของตนนั้นเป็นใคร มาจากไหนและมีวิธีการแต่งตั้งเขาเข้ามาได้อย่างไร²⁸ ส่วนหลักการในการกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการวิสามัญเป็นอย่างไรนั้น จึงต้องพิจารณาถึงลักษณะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญว่ามีลักษณะของอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและทำความเข้าใจและเสนอผู้บังคับบัญชา ซึ่งรวมทั้งการตรวจสอบการสอบสวนด้วย ฉะนั้น คุณสมบัติของผู้เป็นอนุกรรมการวิสามัญ จึงควรเป็นผู้มีความรู้ในระเบียบบริหารราชการ และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินงานพิจารณา หรือเป็นนักกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ควรจำกัดเฉพาะนักกฎหมายเพียงอย่างเดียว หรือข้าราชการในสายงานเดียวกับผู้ถูกกล่าวหา แต่ควรระดมเอาบุคคลที่มาจากสายงานต่างๆ เพื่อการพิจารณาจะได้เปิดกว้างออกไป และให้เหตุผลในการวินิจฉัยที่เหมาะสม²⁹ จะได้ไม่เป็นการพิจารณาที่มีแนวคิดเน้นหนักไปในทางใดทางหนึ่งโดยเฉพาะอนุกรรมการวิสามัญเหล่านี้ จึงควรคัดเลือกมาจากหลาย ๆ สถาบันต่าง ๆ กันและเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มี

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

29 Ibid, p.299 ; จริมิดี ทะวานนท์, "วิธีพิจารณาคดีความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา". คุลพาท, เล่ม 6 ปีที่ 27 พฤศจิกายน-ธันวาคม 2523, หน้า 67

ประสพการณ์ และความรู้ในการบริหารราชการเป็นอนุกรรมการวิสามัญหรือกรรมการได้มากขึ้น
 ในทางปฏิบัติโดยทั่วไป คณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาวินัยข้าราชการพลเรือน
 หรือเรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ.วินัย นั้น การคัดเลือกอนุกรรมการจะมีทั้งมาจากการแต่งตั้ง
 จำนวนหนึ่ง และที่มาจากกาเลือกตั้งอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งประการหลังนี้จะทำให้เห็นว่า ให้หลัก
 ประกันความมั่นคงและความยุติธรรมแก่ข้าราชการได้ระดับหนึ่ง โดยที่อนุกรรมการที่มาจากการ
 เลือกตั้งมีระเบียบสำนักงาน ก.พ.วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ให้มีผู้แทนกรมต่าง ๆ ที่มาจากการ
 เลือกตั้งกันเองนั้น ถ้าร่วมเป็น อ.ก.พ.วินัย เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่อง การดำเนินการทาง
 วินัยด้วย โดยกำหนดให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด³⁰ ส่วน
 อนุกรรมการอีกจำนวนหนึ่งนั้นจะต้องตั้งจากกรรมการข้าราชการพลเรือนด้วยอย่างน้อยสองคน
 ในคณะอนุกรรมการวิสามัญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัย
 ข้าราชการครูนั้น กฎหมายระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 21 กำหนดไว้ว่าให้
 ตั้ง อ.ก.ค.วิสามัญจากกรรมการ ก.ค. ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอย่างน้อยสองคน และ
 กรรมการ ก.ค. ซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการครู³¹ จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวน
 อนุกรรมการทั้งหมด

ในคณะอนุกรรมการพิจารณาวินัยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือ อ.ก.ม.
 วิสามัญ คณะกรรมการ ก.ม.กำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้แทนจากมหาวิทยาลัยด้วยการให้
 มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งแต่งตั้งผู้แทนของมหาวิทยาลัยเข้ามา ซึ่งอาจมีผู้แทนที่เป็นบุคคลภายนอก
 ด้วยก็ได้ ส่วนทบวงมหาวิทยาลัยจะเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งไม่มี
 ลักษณะการคัดเลือกแบบวิธีการเลือกตั้งเหมือนผู้แทนกรมใน อ.ก.พ.วินัย มีเพียงแต่การเสนอ

³⁰ กฎ ก.พ.ฉบับที่ 15 (พ.ศ.2522)ว่าด้วยการเลือกข้าราชการพลเรือน
 เข้าร่วมเป็น อ.ก.พ.วิสามัญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออก
 จากราชการ การร้องทุกข์ หรือการอุทธรณ์ ข้อ 2-ข้อ 8

³¹ กฎ ก.ค.ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2523)และกฎ ก.ค.ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2528)ว่า
 ด้วยคุณสมบัติ ลัดส่วน และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครู เข้าร่วมเป็นกรรมการใน
 ก.ค.ฯลฯ

รายชื่อต่อทรวงฯ และให้ ก.ม.พิจารณาแต่งตั้ง ซึ่งเมื่อเทียบกับวิธีการคัดเลือกอนุกรรมการ
กต. นั้น จะมีลักษณะเป็นการเสนอชื่อบุคคลที่จะเป็นอนุกรรมการจากกรมตำรวจ และกระทรวง
มหาดไทย โดยมี ก.ต. ให้การรับรองรายชื่อบุคคลเหล่านั้นเท่านั้น

ในคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาวิสัยข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือ อ.ก.ก.
วิสามัญนั้น โดยหลักการในทางปฏิบัติแล้วจะตั้งผู้แทนจาก ก.พ. ก.ค. กรมอัยการ และ
เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ กทม. ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งจำนวนหนึ่ง ส่วนกรณีผู้ทรง
คุณวุฒิที่หลักการเกี่ยวกับการเลือกคณะกรรมการ ก.ก. โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
จะเป็นผู้เลือกสรรผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ แล้วเสนอให้รัฐมนตรีมหาดไทยแต่งตั้ง เป็น
อ.ก.ก. ซึ่งผู้เป็นประธาน อ.ก.ก. จะต้องมาจากกรรมการ ก.ก. เป็นต้น จากตัวอย่างใน
การเลือกสรรอนุกรรมการวิสามัญเหล่านี้ โดยมากจะมีแนวปฏิบัติที่ไม่มีกฎเกณฑ์แน่ชัดดังที่
กฎหมายกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เช่น ให้แต่งตั้งอนุกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม
จากข้าราชการที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมอื่น ดังนี้ เห็นควรที่จะให้มีการกำหนดชื่อ ส่วน
ราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษาจริง ๆ จึงจะมีความเชี่ยวชาญ และจะเป็น
ไปตามความประสงค์ของการจัดตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาเฉพาะเรื่องตามหลักความ
เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งจะแก้ปัญหาก็อาจจะมีการแต่งตั้งผู้แทนที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม
อื่นที่ไม่มีความรู้ในเรื่องที่จะพิจารณา

(ค) องค์ประกอบคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ในทางปฏิบัติจะมีลักษณะ
การกำหนดองค์ประกอบคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เป็น เช่นเดียวกับการกำหนดองค์
ประกอบ คณะอนุกรรมการพิจารณาวิสัยในชั้นต้น ซึ่งคณะอนุกรรมการอุทธรณ์จะถูกกำหนดขึ้นโดย
ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด เช่นเดียวกับการพิจารณาวิสัย ดังนี้จึงควรที่จะกำหนดแนวทางที่
แน่ชัดเพื่อประกอบดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และเพื่อสอดคล้องกับหลักเปิดเผย (openess)
ที่ให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ใช้สิทธิคัดค้านกรรมการที่เห็นว่าจะทำให้เสียความยุติธรรมได้ ซึ่งกรณีเหตุ
ในการคัดค้านกรรมการที่มีคุณสมบัติต้องห้าม หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับคดีที่พิจารณาที่จะศึกษา
ในบทต่อไป

ในหลักการกำหนดองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยทั่วไป

ในต่างประเทศนั้น³² มักกำหนดให้ผู้เป็นกรรมการหรืออนุกรรมการพิจารณาในระดับอุทธรณ์
นั้นต้องมีคุณสมบัติเพิ่มขึ้น และมีความเชี่ยวชาญ มีองค์ประกอบของอนุกรรมการที่มีคุณสมบัติที่สูงกว่า
คณะกรรมการระดับชั้นต้น เช่น ผู้เป็นประธานอนุกรรมการหรือหัวหน้าคณะระดับอุทธรณ์
(chairman of a local appeal tribunal) ควรที่จะเป็นนักกฎหมายหรือผู้มีประสบการณ์
ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และนอกจากนั้น ผู้เป็นกรรมการควรที่จะเป็นผู้รอบรู้ในระเบียบ
กฎหมายในเรื่องที่จะพิจารณา มีความรู้เชี่ยวชาญในงานอุตสาหกรรม สังคม รัฐศาสตร์ ฯลฯ
และที่สำคัญจะต้องเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบ และสามารถแสดงถึงความเป็นอิสระ (independence)
และไม่ลำเอียง (impartiality) ทั้งนี้จะเป็นหญิงหรือชายก็ได้ แต่ไม่ควรมีอายุต่ำกว่า 35 ปี
หรือเกินกว่า 65 ปี

นอกจากองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ที่คำนึงถึงด้านคุณสมบัติ
เฉพาะตัวแล้ว กลไกในการกำหนดคณะผู้วินิจฉัยการยังมีความสำคัญ กล่าวคือ ควรต้องมีการ
ดวงคูลของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง เหมือนกับที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีระเบียบปฏิบัติในการ
คัดเลือกตัวบุคคล ทั้งมีองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาก่อนกรองคัดเลือกตัวบุคคลให้แก่คณะกรรมการ
ผู้มีอำนาจแต่งตั้งอีกด้วย แนวทางการคัดเลือกบุคคลตามหลักการที่สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาได้วางระเบียบปฏิบัติไว้ นั้น มี 2 หลักการใหญ่ ๆ คือ ว่าด้วยเรื่องการคัดเลือกตัว
บุคคลในคราวเดียวพร้อมกันหมด เมื่อกรรมการทั้งชุดครบวาระ แต่จะมีการแต่งตั้งซ่อมระหว่าง
วาระเพียงเฉพาะในกรณีจำเป็นจริง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้มีการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นอนุกรรมการ
โดยได้รับการพิจารณาเปรียบเทียบคุณสมบัติระหว่างบุคคลจำนวนมาก อีกหลักการหนึ่งสำหรับ
การกำหนดองค์ประกอบคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ควรที่จะมีองค์ประกอบของผู้เป็น
นักกฎหมาย มีประสบการณ์ในสาขากฎหมายที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ควรเป็นผู้มีประสบการณ์
ในงานบริหารราชการแผ่นดิน และงานบริหารบุคคล มีการเจี่ยประสบการณ์ในอดีต และ
ประสบการณ์ในปัญหาปัจจุบันในอัตราส่วนที่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อการแลกเปลี่ยนประสบการณ์
ในอดีตและปัจจุบัน

32 Susan McCorquodale, "The Composition of Administrative Tribunals," Public Law (autumn : 1962), p.299

ทั้งนี้ เหตุผลของการนำหลักการในการจัดองค์ประกอบคณะกรรมการวินิจฉัยร้อง
ทุกข์มาใช้ในการกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการในระดับอุทธรณ์ เพราะเหตุว่าเมื่อ
คำนึงถึงทางปฏิบัติแล้ว การกำหนดองค์ประกอบของผู้มีคุณสมบัติที่พิเศษย่อมเป็นการยากลำบาก
ในการจัดหาบุคลากร ซึ่งถ้าหากกำหนดให้มีองค์ประกอบของผู้มีคุณสมบัติที่สูงมากใน
คณะกรรมการระดับชั้นต้นแล้ว จะทำให้เกิดปัญหาในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ในราชการระดับ
สูง เพราะเจ้าหน้าที่ในราชการระดับสูงเหล่านี้มีทีมงานประจำมากมายทำให้ ไม่อาจมาร่วม
ประชุมคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทได้



ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2) องค์ประกอบคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ

คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพในปัจจุบันมีทั้งหมด 8 ประเภท ซึ่งสามารถจำแนกเพื่อพิจารณาองค์ประกอบคณะกรรมการได้ 3 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

(ก) คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข ได้แก่ คณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ คณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม คณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบเภสัชกรรม และคณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพพยาบาล

องค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมการประกอบโรคศิลปะ ตาม พรบ. ควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2479 มาตรา 6 กำหนดว่าให้ประกอบด้วย

ปลัดกระทรวงสาธารณสุข	เป็นประธาน
ผู้แทนกระทรวงกลาโหม	3 คน
ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข	4 คน
ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย	4 คน
ผู้แทนแพทยสภา	2 คน
ผู้แทนสภาการพยาบาล	2 คน

และกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบัน สาขาทันตกรรม เภสัชกรรม กายภาพบำบัด เทคนิคการแพทย์ สาขาละ 2 คน
 ผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณทั่วไป 2 คน
 และผู้ประกอบโรคศิลปะแผนโบราณแบบประยุกต์ 2 คน
 กรรมการตั้งที่กล่าวนั้นนอกจาก ประธานแล้วต้องเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ หรือเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ หรือเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม หรือเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล หรือการผดุงครรภ์ หรือเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล และผดุงครรภ์

องค์ประกอบของคณะกรรมการแพทยสภา ตาม พรบ. วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 14 กำหนดให้มี กรรมการโดยตำแหน่งดังนี้

ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

อธิบดีกรมการแพทย์

อธิบดีกรมอนามัย

เจ้ากรมแพทย์ทหารบก

เจ้ากรมแพทย์ทหารเรือ

เจ้ากรมแพทย์ทหารอากาศ

นายแพทย์ใหญ่กรมตำรวจ

คณบดีแพทยศาสตร์มหาวิทยาลัย

ผู้อำนวยการวิทยาลัยแพทยศาสตร์

และกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกอีกจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการโดยตำแหน่ง และให้กรรมการซึ่งดำรงตำแหน่ง นายแพทย์สภา คัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตาม มาตรา 17 ขึ้น เป็นเลขานุการ ทั้งนี้ให้เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการฯ ด้วย

องค์ประกอบของคณะกรรมการสภาการพยาบาลตาม พรบ.วิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 มาตรา 14 กำหนดให้มี กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการ แต่งตั้งดังนี้

ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นนายกสภาการพยาบาล

ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย 3 คน

ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข 3 คน

ผู้แทนกระทรวงกลาโหม 3 คน

ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย 1 คน

ผู้แทนสมาชิกภาษา 1 คน

ทั้งนี้ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้เสนอให้รัฐมนตรีแต่งตั้ง

นอกจากนี้จะมีกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกสามัญของสภาการพยาบาล ด้วยกันเองอีก 12 คน เป็นกรรมการ (สภาการพยาบาลประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกสามัญซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ในวิชาชีพการพยาบาลหรือการผดุงครรภ์โดยได้รับปริญญา อนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรในสาขาการพยาบาลการผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ที่สภาการพยาบาลรับรองประเภทหนึ่ง และ สมาชิกกิตติมศักดิ์ ซึ่งได้แก่

ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสภาการพยาบาล เชิญให้เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์)

องค์ประกอบคณะกรรมการควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ร.บ.ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505 มาตรา 6 กำหนดให้ประกอบด้วย

อธิบดีกรมปศุสัตว์	เป็นประธานกรรมการ	
ผู้แทนกระทรวงกลาโหม	1	คน
ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข	1	คน
ผู้แทนกรมปศุสัตว์	2	คน
ผู้แทนคณะสัตวแพทยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	1	คน
ผู้แทนมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์	1	คน
ผู้แทนสภาภาษา	1	คน
ผู้แทนสัตวแพทย์สมาคมแห่งประเทศไทย	1	คน

และผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาสัตวแพทยศาสตร์ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีก 2 คน เป็นกรรมการ
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ แพทย์ พยาบาล ผู้ประกอบการ
โรคศิลปะ หรือ ผู้บำบัดโรคสัตว์ เหล่านี้ จะมีลักษณะอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปที่คล้าย ๆ กัน
คือ อำนาจหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียน และออกใบอนุญาต และพักใช้ใบอนุญาต เพิกถอนใบ
อนุญาตประกอบวิชาชีพ รับรองปริญญา รับรองหลักสูตร ให้คำปรึกษาแนะนำสถานศึกษา
ต่าง ๆ เป็นต้น อำนาจหน้าที่เหล่านี้จึงทำให้ การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการ
ควบคุมวิชาชีพทางสาธารณสุข ต้องประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ และผู้เชี่ยวชาญ
วิชาชีพนั้น ๆ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญเพื่อการดำเนินงานของสภาวิชาชีพ ที่มีวัตถุประสงค์
ของการจัดตั้งสภาวิชาชีพเป็นการเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ และมุ่งคุ้มครอง
สาธารณประโยชน์ จากการกระทำของผู้ประกอบวิชาชีพ (ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3)
ความสัมพันธ์ของการกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการฯ กับอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่หลายประการนี้
ทำให้กรรมการในคณะกรรมการมีทั้งที่มาโดยตำแหน่ง ซึ่งโดยมาก คือ ข้าราชการประจำ
ระดับสูง ในที่มีปลัดกระทรวงสาธารณสุข ในคณะกรรมการควบคุมประกอบโรคศิลปะ คณะ
กรรมการแพทยสภา และคณะกรรมการสภาการพยาบาล ส่วนคณะกรรมการควบคุมการบำบัด
โรคสัตว์ จะมีอธิบดีกรมปศุสัตว์ เป็นประธานคณะกรรมการฯ และมีกรรมการที่มาจากการ

แต่งตั้ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขส่วนรวม จากวงหนึ่ง นอกจากนี้จะมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หรือกรรมการที่มาจากสมาชิกของสภาวิชาชีพ นั้น ๆ สาขาต่าง ๆ เลือกตั้งกันเข้ามาในฐานะผู้เชี่ยวชาญทางวิชาชีพ แต่หากพิจารณา อำนาจหน้าที่ในการควบคุมมรรยาทวิชาชีพ หรือจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ด้วยการสั่งพักใช้ ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต ของผู้ประกอบการวิชาชีพที่ต้องใช้กระบวนการพิจารณาที่เป็น ขั้นตอน และให้หลักประกันในความยุติธรรมแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพ หรือผู้ต้องเสียหายจากการ กระทำของผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ ได้ด้วยนั้น หน้าที่ในส่วนนี้ของคณะกรรมการฯ จึงเป็นหน้าที่ ในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ เหล่านี้ ยังขาด นักกฎหมายที่จะมีความสามารถในการตีความ ขอบข่ายกฎหมาย หรือดำเนิน กระบวนการพิจารณา ทั้งนี้หากพิจารณาถึงกระบวนการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพเป็นผู้พิจารณา และสั่งการชี้ขาด แม้จะมีอำนาจตั้งคณะกรรมการที่ตั้ง ขึ้นมีอำนาจเพียงแต่ส่วนทางจริยธรรมว่ามีมูลหรือไม่ หรือมีอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจเสนอต่อคณะกรรมการฯ ซึ่งความเห็นนั้น ไม่ผูกพันให้คณะกรรมการฯ ต้อง สั่งการตาม และแม้คณะกรรมการฯ จะมีคำสั่งชี้ขาดได้ก็ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงสาธารณสุขก่อนนั้น อำนาจของรัฐมนตรีฯ ในการได้แย่งนี้มิใช่อำนาจในการบังคับ บัญชา แต่เป็นอำนาจในการควบคุมกำกับเท่านั้น หากคณะกรรมการฯ ยังคงยืนยันมติเดิมด้วย คณะแผนกเสียงสองในสามที่กฎหมายกำหนดก็บังคับตามมติเดิมนั้นได้ อำนาจของคณะกรรมการ ควบคุมวิชาชีพให้หากไม่มีการจัดกระบวนการพิจารณาที่ดีและกำหนดองค์ประกอบ และวิธีการ คัดเลือกกรรมการผู้มีความซื่อสัตย์ที่ได้มาตรฐานแล้ว จะก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการยุติธรรม ทางปกครองได้

ปัญหาในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการฯ เห็นว่านอกจากจะขาดนักกฎหมาย ซึ่งเป็นทนายความที่ดีหรือผู้พิพากษาที่ดี หรืออัยการที่ดี ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนิน กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการฯ แล้ว การพิจารณาโดยเฉพาะปัญหาในการตีความพฤติกรรมการ ของผู้ถูกกล่าวหาในบางประการยังมีความสำคัญต่อการพิจารณาความผิดอยู่มาก เช่น ปัญหา พฤติกรรมที่ว่า อย่างเป็นการโฆษณา หรือยินยอมให้ผู้อื่นโฆษณาการประกอบวิชาชีพเวชกรรม ความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมของตน ซึ่งหากพิสูจน์ว่ามีพฤติกรรมดังกล่าว

จะถือว่าผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ดังนี้ก็น่าจะมีบุคคลภายนอกที่จะแสดงความเห็นอาศัยสามัญ
สำนึก (commonsense) ที่จะเป็นประโยชน์ในแง่ของการเป็นตัวแทนสาธารณชนผู้ใช้บริการ
ส่วนคุณสมบัติของบุคคลภายนอกนี้จะใช้มาตรฐานเดกาทอนด์ก็ต้องพิจารณาด้วยอาชีพ การ
ศึกษาของบุคคลว่าอยู่ในระดับที่สามารถใช้วิจารณ์อย่างวิญญูชนได้ และสามารถแสดงความ
เป็นกลางให้ปรากฏ เช่น อาจารย์จากมหาวิทยาลัยหรือนักธุรกิจ เป็นต้น

ในเรื่องการพิจารณาได้ส่วนเพื่อวินิจฉัยสิ่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตนั้น กระบวน
พิจารณาเดกาทอนด์ให้คณะกรรมการมีอำนาจตั้งคณะกรรมการจริยธรรม เพื่อพิจารณาได้ส่วน
บุคคลที่ และคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงนี้โดยส่วนใหญ่แล้ว
กฎหมายมิได้กำหนดแนวทางการเสนอบุคคลผู้มีคุณสมบัติ เป็นอนุกรรมการไว้ให้เป็นดุลพินิจ
ของคณะกรรมการฯ ที่จะแต่งตั้ง ซึ่งแนวทางปฏิบัติที่มีการตั้งจากบุคคลที่เป็นกรรมการใน
คณะกรรมการฯ และจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาวิชาชีพนั้นส่วนหนึ่ง อาจจะคัดเลือกราย
รายชื่อที่บรรดากรรมการได้เสนอขึ้นมาอีกส่วนหนึ่ง ปัญหาแนวการปฏิบัติหน้าที่ในการได้ส่วนที่ดี
สอบสวนที่ดี เป็นกระบวนการพิจารณาเบื้องต้นที่ต้องทำรายงานเสนอความเห็นเพื่อให้คณะ
กรรมการฯ พิจารณาชี้ขาดซึ่งคณะกรรมการสอบสวน จะมีเลขานุการที่เป็นนิติกรอยู่แล้ว
แต่มาได้ปฏิบัติหน้าที่ในการจดบันทึกข้อเท็จจริงเอง จะให้อนุกรรมการซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ
นั้นเป็นผู้บันทึก เพราะข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทางการแพทย์ บุคคลทั่วไปไม่อาจบันทึก
ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทางการแพทย์ได้ละเอียดรอบคอบเพียงพอ ดังนั้นหากจะพัฒนาบุคคล
ผู้ประกอบวิชาชีพนั้นให้เป็นผู้มีความรู้ในเชิงนิติศาสตร์ด้วย ก็จะมีประโยชน์ไม่น้อย และเพื่อ
พัฒนาองค์กรวิชาชีพนี้ให้ได้มาตรฐานองค์กรชี้ขาดข้อพิพาท ก็ต้องระบุแนวทางการคัดเลือก
อนุกรรมการให้ชัดเจน โดยเฉพาะ ผู้ทำหน้าที่เลขานุการฯ จดบันทึกและทำรายงาน
สรุปสำนวน ควรกำหนดรายละเอียดว่าต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพหรือศิลปะที่ได้ผ่านการอบรม
หลักสูตรการดำเนินการสอบสวน หรือที่มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการสอบสวนมาแล้ว
ทั้งนี้จะเป็นการสนับสนุนให้หน่วยงานของสำนักงานฯ ได้มีการพัฒนาบุคลากร และจัดสรร
บุคคลประจำหน้าที่ตามหลักความเชี่ยวชาญ

(ข) คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม

องค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพวิศวกรรมหรือเรียกโดยย่อว่า "ก.ว." ตาม พ.ร.บ.วิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ.2505 มาตรา 7 กำหนดให้มีองค์ประกอบคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ซึ่งประกอบด้วย

ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ

และกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจาก

วุฒิสภาซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการในกระทรวง ทบวง กรม จำนวน 2 คน

วุฒิสภาซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการในมหาวิทยาลัยในตำแหน่งศาสตราจารย์

ประจำ จำนวน 2 คน

วุฒิสภาในสาขาวิศวกรรมโยธา วิศวกรรมเครื่องกล วิศวกรรมไฟฟ้า

วิศวกรรมอุตสาหการ วิศวกรรมเหมืองแร่ และในสาขาวิศวกรรมอื่นซึ่งจะได้กำหนดโดย

พระราชกฤษฎีกาสาขาสละ 2 คน โดยคนหนึ่งในแต่ละสาขาจะแต่งตั้งจากวุฒิสภา ซึ่งสมาคม

วิชาชีพวิศวกรรม เสนอมาก็ได้

สำหรับผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมจะมีสมาชิกอยู่ 3 ประเภท คือ ภาศิศวิศวกร จะหมายถึงผู้มีปริญญาในสาขาที่ขอรับใบอนุญาตตามหลักสูตรการศึกษาและจากสถานศึกษาที่ ก.ว.รับรอง หรือมีประกาศนียบัตรที่ ก.ว.เทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาในสาขาที่ขอรับใบอนุญาต หรือมีปริญญาหรือประกาศนียบัตรที่ ก.ว.เทียบเท่า

สำหรับสามัญวิศวกร หมายถึง ผู้เป็นภาศิศวิศวกรซึ่งประกอบวิชาชีพนี้มาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี ในฐานะภาศิศวิศวกร และมีคุณสมบัติความสามารถตามที่ ก.ว.กำหนด มาตรฐานในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม

และวุฒิสภา หมายถึง สามัญวิศวกร ซึ่งได้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพแผนกมาตรฐานการประกอบวิชาชีพฯ ตามข้อบังคับของ ก.ว.มาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี ในฐานะสามัญวิศวกร

นอกจากคณะกรรมการควบคุมประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ที่ทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับมรรยาทวิชาชีพแล้ว ยังมีคณะกรรมการเตลสวน ตามข้อบังคับ ก.ว. พ.ศ. 2532 ทำหน้าที่พิจารณาเตลสวนกรณีมีมูลความจริงตามที่กล่าวหาหรือไม่เพียงใด ซึ่งคณะ

อนุกรรมการ ใต้ส่วนนี้ จะต้องเป็นกรรมการ ก.ว. ด้วย ก.ว. จะเป็นผู้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ใต้ส่วนซึ่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน และเมื่อพิจารณาที่มีผลแล้วจะนำเสนอประธาน ก.ว. โดยจะให้พิจารณาสอบสวนโดยคณะอนุกรรมการสอบสวน เพื่อทำการสอบสวนสรุปสำนวนซึ่ง ในกรณีนี้ก็จะไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด ในการตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวน ดังนั้นจึงน่าจะกำหนด แนวทางให้เป็นลายลักษณ์อักษรที่แน่ชัด เพื่อการปฏิบัติในการคัดเลือกที่ชัดเจน

องค์ประกอบคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพสถาปัตยกรรมหรือเรียกโดยย่อว่า "ก.ส."

ตาม พรบ.วิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ. 2508 มาตรา 7 กำหนดให้ประกอบด้วย

ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็น ประธาน โดยตำแหน่ง

และกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจาก

วุฒิสถาปนิกในส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้วิชาชีพสถาปัตยกรรม

จำนวน 5 คน

วุฒิสถาปนิกในสถานศึกษาที่มีหลักสูตรการศึกษาวิชาสถาปัตยกรรมชั้นปริญญา

จำนวน 4 คน

วุฒิสถาปนิก นอกจากบุคคลในส่วนราชการและสถานศึกษาดังกล่าวในสองประเภท แรกนั้นจำนวน 6 คน

ประเภทของสมาชิกที่อยู่ในวิชาชีพสถาปัตย์ มี 3 ประเภท เช่นเดียวกับประเภท สมาชิกของผู้ที่อยู่ในวิชาชีพวิศวกรรม คือ มีภาคีสถาปนิก สามัญสถาปนิก และวุฒิสถาปนิก ซึ่งมีคุณสมบัติแต่ละ ประเภทเหมือนกับของผู้ที่อยู่ในวิชาชีพวิศวกรรม

คณะกรรมการ ก.ส. มีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการ ใต้ส่วนฯ และคณะอนุกรรมการ สอบสวน ทั้งนี้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด ที่จะกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นอนุกรรมการ ดังนี้ เพื่อ การพัฒนาองค์กรซึ่งขาดข้อพิพาทเหล่านี้ ซึ่งในกระบวนการพิจารณาของ ก.ว. และ ก.ส. จะแตกต่าง กับคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพอื่นอยู่มาก คือไม่มีสภานายกพิเศษ ที่จะพิจารณาบททวนคำสั่ง ของคณะกรรมการฯ ดังที่ให้ข้อสังเกตไว้ตอนที่ 3 แล้ว ซึ่งนอกจากนี้ กฎหมายของทั้งสอง ฉบับ ไม่มีกำหนดฐานะของอนุกรรมการสอบสวนเป็นการ เป็น เจ้าพนักงานต มระมวลกฎหมาย อาญา อันทำให้เป็นอุปสรรคในการแสวงหาข้อเท็จจริงอีกด้วย

องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ทั้งสองประเภทเห็นว่ายังขาดนักกฎหมาย ที่จะช่วยอำนวยความสะดวกให้ข้อคิดเห็นในทางกฎหมายที่ต้องเกี่ยวข้องกับ การพิจารณาชี้ขาดซึ่งในทางปฏิบัติ แม้ว่าจะมีนิติกรอยู่ในคณะกรรมการ สอบสวนก็ดี เคยมีหน้าที่เป็นเลขานุการ ทำสรุปสำนวนรายงานเสนอคณะกรรมการก็ตาม แต่ผลของการเสนอข้อคิดเห็นในชั้นสอบสวน มิได้มีผลผูกพันให้คณะกรรมการฯ ต้องมีมติตามที่เสนอ คณะกรรมการฯ คงมีอำนาจอิสระที่จะใช้ดุลพินิจชี้ขาดในทางหนึ่งทางใดได้จึงน่าจะต้องกำหนดให้มีนักกฎหมาย ซึ่งอาจจะ เป็นอัยการ ทนาย หรือผู้พิพากษา ร่วมกันเป็นองค์คณะพิจารณาในฐานะ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายด้วย ก็คงเป็นประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรที่ต้องทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาท

(ค) คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพทนายความและผู้สอบบัญชี

องค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพทนายความ ตาม พ.ร.บ. ทนายความ พ.ศ. 2528 มีคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาทำคำสั่งชี้ขาดข้อพิพาททาง บกครองในเรื่องมรรยาทวิชาชีพ อยู่ 3 คณะ คือ คณะกรรมการสอบสวน ทาหน้าที่แสวงหา ข้อเท็จจริง สรุปสำนวนรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อทำรายงานเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการมรรยาททนายความ ซึ่งมีอำนาจในการสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดใน กฎหมาย และทำคำสั่งนั้นส่งไปยังคณะกรรมการสภาทนายความ พิจารณาอีกชั้นหนึ่งหากเห็น ยินตามคำสั่งคณะกรรมการมรรยาทฯ ที่สั่งการ ไม่ลงโทษแล้ว คำสั่งหรือมติของคณะกรรมการ สภาทนายความ เป็นอันยุติ หากเห็นเป็นอย่างอื่น โดยเห็นควรให้ลงโทษ ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิ อุตธรณ์ สภานายกพิเศษได้อีกชั้นหนึ่ง

องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายนี้ มาตรา 65 กำหนดให้คณะกรรมการมรรยาททนายความ แต่งตั้งทนายความไม่น้อยกว่า 3 คน เป็น คณะกรรมการสอบสวน

องค์ประกอบของคณะกรรมการมรรยาททนายความ กฎหมายเดียวกัน มาตรา 54 กำหนดให้มีประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่ น้อยกว่า 7 คน ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดซึ่งในการแต่งตั้งจะต้องแต่งตั้งจากทนาย ความที่เป็นทนายความมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี และไม่เคยถูกลงโทษฐานประพฤติผิดมรรยาท

ทนายความหรือถูกจำหน่ายชื่อออกจากทะเบียนทนายความ และการแต่งตั้งกรรมการมรรยาทฯ จะสมบูรณ์เมื่อได้รับความเห็นชอบของสภาทนายความพิเศษ

องค์ประกอบคณะกรรมการสภาทนายความ มาตรา 14 แห่ง พรบ.ทนายความ พ.ศ.2528 กำหนดให้ประกอบด้วย

ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม 1 คน

ผู้แทนเนติบัณฑิตยสภา 1 คน

กรรมการอื่นอีกไม่เกิน 23 คน ซึ่งสมาชิกสภาทนายความทั่วประเทศได้เลือกตั้งขึ้น โดยต้องมีกรรมการไม่น้อยกว่า 9 คน ที่มีสำนักงานประจำอยู่ตามภาคต่าง ๆ ตามพระราชกฤษฎีกาตั้งอธิบดีผู้พิพากษามาตร ภาคละ 1 คน

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งสามคณะ ซึ่งโดยมากจะเป็นกรรมการที่เป็นทนายความเกือบทั้งหมด มีเฉพาะในคณะกรรมการสภาทนายความที่มีผู้แทนกระทรวงยุติธรรมและผู้แทนเนติบัณฑิตยสภา ร่วมเป็นกรรมการด้วยในสัดส่วนที่ไม่อาจลงมติที่มีความเห็นนอกเหนือไปจากคะแนนเสียงส่วนใหญ่ที่เป็นทนายความได้ เพราะมติของที่ประชุมกฎหมายกำหนดให้โดยจากเสียงข้างมาก ดังนั้น่าจะมีการแก้ไขให้มีความหลากหลายในองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ เพื่อให้มีสัดส่วนของผู้แทนกระทรวงยุติธรรม และผู้แทนเนติบัณฑิตยสภา อัยการ อาจารย์กฎหมาย จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพิ่มขึ้นในจำนวนที่เหมาะสมกับกรรมการที่มาจากสมาชิกสภาทนายความ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการแสดงข้อคิดเห็นจากหลายหน่วยงานอันเป็นความคิดเห็นที่เปิดกว้าง ไม่เห็นหนักเฉพาะแต่แนวคิดหรือมุมมองเฉพาะในสาขาวิชาชีพของตนเอง ข้อบกพร่องในเรื่องสัดส่วนของคณะกรรมการมรรยาททนายความและกรรมการสภาทนายความ เป็นอีกปัญหาหนึ่งนอกเหนือจากกระบวนการพิจารณาที่มีขั้นตอนมากกว่ากระบวนการพิจารณาควบคุมวิชาชีพอื่น และมีลักษณะในการพิจารณาที่แปลกจากการพิจารณาขององค์กรควบคุมวิชาชีพอื่น ดังที่กล่าวไว้ในข้อสังเกตกระบวนการของสภาวิชาชีพเนทที่ 3 แล้ว

องค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพผู้สอบบัญชี หรือที่เรียกโดยย่อว่า "ก.บช." ตาม พรบ.ผู้สอบบัญชี พ.ศ.2505 มาตรา 14 กำหนดให้ประกอบด้วย

ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการ
 อธิบดีกรมทะเบียนการค้า
 อธิบดีกรมบัญชีกลาง
 อธิบดีกรมสรรพากร
 ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
 คณะที่คณะพาณิชย์ศาสตร์และการบัญชีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 คณะที่คณะพาณิชย์ศาสตร์และการบัญชีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นกรรมการ

โดยตำแหน่ง

และให้มีกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีก 8 คน ในจำนวนนี้ต้องแต่งตั้งจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาตไม่น้อยกว่าถึงจำนวนคือ 4 คน

นอกจากคณะกรรมการควบคุมประกอบวิชาชีพสอบบัญชี ซึ่งมีอำนาจพิจารณาสั่งเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตแล้ว ก.บช. มีอำนาจตั้งคณะกรรมการมรรยาทฯ ขึ้นพิจารณาสอบสวน ซึ่งก่อนหน้าที่จะสอบสวนมรรยาทผู้สอบบัญชี จะมีคณะทำงานพิจารณาไตสวนมูลคดีคดีซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่กรมทะเบียนการค้า 5 คน ส่วนคณะกรรมการมรรยาทผู้สอบบัญชีซึ่งแนวทางปฏิบัติ ก.บช. เป็นผู้แต่งตั้งจากหน่วยงานที่เห็นว่าเกี่ยวข้อง เช่น อธิบดีกรมการค้าผู้แทนสรรพากร ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนตลาดหลักทรัพย์ ผู้แทนสมาคมนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาต เป็นต้น ทั้งนี้ ไม่มีกฎเกณฑ์แน่ชัด แต่ยึดถือแนวปฏิบัติเช่นนี้เป็นหลัก นอกจากปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนในการกำหนดอนุกรรมการแล้ว พบว่าตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองบัญชี เรื่อง กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบและรับรองบัญชีตาม มาตรา 3 ลัดด แห่งประมวลรัษฎากร ข้อ 5 กำหนดให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการพิจารณาสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ผู้สอบบัญชีได้ หากพบว่าผู้สอบบัญชีมิได้รักษามรรยาทและปฏิบัติตามการตรวจสอบและรับรองบัญชีให้เป็นไปตาม มาตรฐานที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือประกาศของ ก.บช. หรือพบว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เจ้าของบัญชีนั้น ได้มีการทำเอกสารประกอบการลงบัญชี และลงบัญชีเคยที่เห็นว่าจะไม่ตรงกับความเป็นจริง อันอาจเป็นเหตุให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้น มีต้องเสียภาษี หรือเสียภาษีมากกว่าที่ควรเสียโดยที่ผู้รับรองบัญชีต้องใช้ความรู้และระมัดระวังใน

การตรวจสอบ และรับรองบัญชีเยี่ยงผู้ประกอบวิชาชีพโดยทั่วไป จะต้องปฏิบัติ หากมีกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามนี้แล้ว อธิบดีกรมสรรพากรก็มีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตผู้สอบบัญชีเสียได้ ดังนั้นอำนาจอธิบดีกรมสรรพากรในการควบคุมวิชาชีพผู้สอบบัญชีจึงเข้าซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของ ก.บช. ซึ่งเป็นผู้ควบคุมวิชาชีพผู้สอบบัญชีโดยตรง ปัญหาว่ากรมสรรพากรเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี ซึ่งกรณีที่พบว่าบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ได้ทำเอกสารประกอบการลงบัญชี หรือลงบัญชีโดยที่เห็นว่าน่าจะ ไม่ตรงกับความเป็นจริง อันเป็นเหตุให้มีการเสียภาษี หรือเสียภาษีน้อยลงโดยมีผู้สอบบัญชีเป็นผู้รับรอง และตรวจสอบบัญชีดังกล่าว กรมสรรพากรจึงเป็นผู้เสียหายแทนรัฐ ฉะนั้น เมื่อกรมสรรพากรเป็นผู้เสียหายก็มีสิทธิดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมกับบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลได้ตามกฎหมายทั้งนี้ ผู้สอบบัญชีที่มีความผิดในฐานะแสดงเอกสารอันเป็นเท็จต่อกรมสรรพากรอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ส่วนอำนาจของกรมสรรพากรในการพิจารณาสั่งลงโทษผู้สอบบัญชีด้วยตนเอง โดยมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งมี ก.บช. เป็นผู้ควบคุมวิชาชีพนี้โดยตรงอยู่แล้ว จึงไม่ชอบด้วยหลักการ หากจะให้มีการส่งเอกสารที่กรมสรรพากรตรวจพบการกระทำดังกล่าวอันเป็นหลักฐานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณามรยาตแห่งวิชาชีพแก่ ก.บช. เพื่อ ก.บช. สั่งลงโทษเองก็น่าจะชอบด้วยกระบวนการ หน้าที่ของกรมสรรพากรมิใช่ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพผู้สอบบัญชี การสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นโทษสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพที่มีได้รับรักษามรยาตแห่งวิชาชีพ เมื่อรัฐจัดตั้งองค์การในการควบคุมวิชาชีพไว้โดยเฉพาะก็เป็นเรื่องอำนาจของ ก.บช. ที่จะพิจารณาสั่งลงโทษ ประกอบกับเมื่อพิจารณาองค์ประกอบคณะกรรมการใน ก.บช. ก็มีอธิบดีกรมสรรพากร เป็นกรรมการโดยตำแหน่งอยู่แล้ว การประสานงานระหว่างกรมสรรพากรกับ ก.บช. ในการส่งเอกสารทางบัญชีเพื่อตรวจสอบควบคุมวิชาชีพจึงไม่น่าเป็นปัญหา แต่องค์ประกอบคณะกรรมการใน ก.บช. พบว่ายังไม่มีนักกฎหมายร่วมเป็นองค์คณะพิจารณา อีกทั้งกระบวนการพิจารณาสั่งการชี้ขาดโดย ก.บช. ไม่มี สภานายกพิเศษที่จะเป็นผู้ทบทวนคำสั่งชี้ขาดด้วยการให้อนุมัติหรือโต้แย้งคำสั่ง ซึ่งแตกต่างกับกระบวนการพิจารณาของสภาวิชาชีพอื่น

3) องค์ประกอบคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดเฉพาะเรื่องตามพระราชบัญญัติพิเศษอื่น ๆ

การศึกษาขององค์ประกอบคณะกรรมการชี้ขาดเฉพาะเรื่องตาม พ.ร.บ.พิเศษอื่น ๆ นี้ เช่น คณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการยา คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการควบคุมอาหารสัตว์ คณะกรรมการมาตรฐานสินค้า คณะกรรมการสิทธิบัตร และอื่นๆ อีกประมาณ 20 กว่าคณะกรรมการนั้น เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทเหล่านี้มีลักษณะแตกต่างกันโดยแต่ละคณะกรรมการจะมีองค์ประกอบของกรรมการที่มาจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ดังที่ได้ศึกษาไว้แล้วในหัวข้อ 3.2.2.2 (ค.)

การศึกษาในส่วนนี้จะพิจารณาเฉพาะองค์ประกอบพื้นฐานของคณะกรรมการที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท กล่าวคือในคณะกรรมการฯ ตาม พ.ร.บ.พิเศษเฉพาะเรื่องใดอย่างมาก จะขาดองค์ประกอบกรรมการที่เป็นนักกฎหมาย และนอกจากนี้ขาดรายละเอียดในการกำหนดองค์ประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น ในคณะกรรมการสิทธิบัตร ตาม พ.ร.บ.สิทธิบัตร พ.ศ.2522 มาตรา 66 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการสิทธิบัตร" ประกอบด้วยปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสิบสองคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งหรือคณะกรรมการเครื่องหมายการค้า ประกอบด้วย อธิบดีกรมทะเบียนการค้า เป็นประธาน และกรรมการอื่น ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะได้แต่งตั้งอีกอย่างน้อยสี่คนอย่างมากที่สุดคน ตามมาตรา 19 ทวิ พรบ.เครื่องหมายการค้า พ.ศ.2474 หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมบุคคล อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์... และกรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกรทุกคน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน... มาตรา 12. พรบ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เหล่านี้เป็นต้น จึงสมควรระบุเพิ่มเติมให้มีนักกฎหมายในหลายสาขาอาชีพได้มีส่วนร่วมบ้าง เป็นองค์ประกอบคณะกรรมการในการทาคำวินิจฉัยชี้ขาดด้วย และควรจะให้มีการกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานของ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่แน่นอนต่อไปใน

การคัดเลือกแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเฉพาะคณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทในระดับอุทธรณ์ สมควรที่จะกำหนดคุณสมบัติ และองค์ประกอบของกรรมการที่เป็นนักกฎหมายให้มีจำนวนมากกว่าในคณะกรรมการชี้ขาดระดับชั้นต้น

องค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในระดับอุทธรณ์นี้จะแตกต่างไปตามลักษณะแห่งการใช้สิทธิอุทธรณ์ ดังที่กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 3.3.3 ซึ่งมีทั้งการใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการหนึ่ง ไปยังอีกคณะกรรมการหนึ่ง เช่น ค.ช.ก. ตามลอุทธรณ์ไปยัง ค.ช.ก. จังหวัด หรือ กรณีการใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง หรือกรณีใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อโต้แย้งต่อคณะกรรมการเหล่านี้ เป็นต้น การศึกษาแนวทางการกำหนดองค์ประกอบขององค์กรชี้ขาดในระดับอุทธรณ์จึงต้องศึกษาเป็นการเฉพาะคณะกรรมการ แต่อย่างไรก็ดีสรุปพอสังเขปได้ว่า องค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ควรจะเป็นองค์กรที่มีองค์ประกอบในด้านผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมากขึ้น เพื่อให้มีการทบทวนหรือตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการชั้นต้นได้ละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น³³

4.4 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท

(1) ปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญ และอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาอุทธรณ์ รวมทั้งคณะกรรมการสอบสวน

โดยทั่วไปแล้วในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน เป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพต่าง ๆ หรือของผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณีในการแต่งตั้งกรรมการสอบสวน แต่จากการศึกษาพบว่าบางคณะกรรมการยังไม่มีข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้เป็นกรรมการสอบสวนโดยเฉพาะในคณะกรรมการสอบสวนวิชาชีพต่าง ๆ ยกเว้นคณะกรรมการสอบสวนของสภาทนายความ กำหนดให้ผู้ทำการสอบสวนจะต้องมีประสบการณ์ในการเป็นทนายความมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี คณะกรรมการสอบสวนของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพต่าง ๆ มักจะขาดองค์ประกอบของกรรมการที่เป็นนักกฎหมาย หรือผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินการสอบสวนอยู่

³³ Wrajth & Huthesson, Administrative Tribunal, p.101

ส่วนคณะกรรมการวิสามัญแม้จะมีการกำหนดองค์ประกอบกรรมการไว้ว่า ต้องมีกรรมการจากคณะกรรมการข้าราชการประเภทนั้น ๆ อย่างน้อย 2 คน และมีกรรมการจากผู้แทนกรมต่าง ๆ ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีกจำนวนหนึ่งในสามของคณะกรรมการทั้งหมดก็ตาม ในจำนวนนี้มิได้กำหนดคุณสมบัติทางด้านกฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินการสอบสวนพิจารณาแต่อย่างไร กรณีนี้จะแก้ไขให้มีองค์ประกอบของกรรมการที่เป็นนักกฎหมายร่วมั่งพิจารณาด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับการเป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาท ทั้งนี้ควรกำหนดคุณสมบัติและองค์ประกอบของกรรมการไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้มีแนวปฏิบัติที่แน่นอนต่อไป³⁴ ซึ่งในต่างประเทศโดยเฉพาะในอังกฤษนั้นระบบการคัดเลือกกรรมการในไทรบูนัลส์ จะกำหนดให้มีเสียนศาลหรือเลขานุการประจำคณะกรรมการที่เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการสอบสวนพิจารณาที่เรียกว่า "Tribunals' clerks" หอยเป็นผู้ทำหน้าที่อธิบายกระบวนการพิจารณาให้กับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ และทำหน้าที่สรุปผลการพิจารณาติดต่อกับหน่วยราชการ ที่ต้องให้คำชี้แจงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคดีพิจารณา ทั้งนี้โดยมากจะตั้งจากข้าราชการประจำ³⁵

(2) ปัญหาคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการ ที่มีองค์ประกอบเป็นข้าราชการในหน่วยงานเดียวกับผู้ถูกกล่าวหา

ปัญหานี้นอกจากจะไม่ชอบด้วยหลักการแล้วก็ตาม [ดูหัวข้อ 4.3.2(ก) จากการศึกษาพบว่าในทางปฏิบัติ กรรมการที่ทำหน้าที่สอบสวนซึ่งต้องมีคุณสมบัติของนักนิติศาสตร์หรือผู้ผ่านการอบรมว่าด้วยการดำเนินการสอบสวนพิจารณา ตามที่กฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 กำหนด นั้น ในหน่วยราชการระดับท้องถิ่นค่อนข้างจะขาดแคลนบุคคลากรที่มีคุณสมบัติตามที่ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 กำหนด จึงอาจทำให้เกิดการดำเนินการสอบสวนของกรรมการสอบสวน ที่มี ความแตกต่างในคุณสมบัติของตัวบุคคลนี้ ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ฉะนั้นจึงน่าที่จะทำให้หน่วย

³⁴ J. Beatson & M.H. Hatthews, Administrative Law, 2 ed (clarendon press : oxford, 1989), p.743.

³⁵ H.W.R. Wade, Statutory Tribunals., หน้า 787; Wraith & Huthesson, Administrative Tribunal, p.117

ราชการอื่นที่มีความสามารถเฉพาะ เป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเพียงองค์กรเดียวสำหรับการสอบสวนวินัยข้าราชการ

(3) ปัญหาเรื่องความหลากหลายในสาขาวิชาชีพของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ เช่น มิได้กำหนดนักกฎหมายให้มีสัดส่วนพอสมควรกับการเป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาท และมิได้มีการกำหนดให้สิทธิบุคคลธรรมดา (Layman) มีโอกาสได้แสดงข้อคิดเห็นอันเป็นพื้นฐานแห่งเท็จจริงในเรื่องที่จะพิจารณา จึงน่าจะกำหนดองค์ประกอบของนักกฎหมายและบุคคลธรรมดา เช่น อาจารย์จากมหาวิทยาลัย นักธุรกิจ ฯลฯ ให้เข้าร่วมเป็นกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดด้วย

(4) ปัญหาเรื่องกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่มาร่วมนั่งพิจารณา

ในทางปฏิบัติกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมักจะได้รับคัดเลือกด้วย

ความสมัครใจของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะบุคคล ฉะนั้น นอกจากจะทำให้ขาดแคลนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยเฉพาะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพต่าง ๆ แล้ว ยังทำให้ไม่อาจควบคุมการดำเนินงานกระบวนการพิจารณาให้เกิดประสิทธิภาพได้ เพราะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีงานในวิชาชีพเป็นของตนเอง จึงเกิดข้อจำกัดในด้านเวลาและความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ปัญหาที่มีลักษณะเช่นเดียวกับที่พบในศาลแรงงานกรณีของผู้พิพากษาสมทบไม่มาร่วมพิจารณาคดี³⁶ ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์กรควบคุมวิชาชีพเหล่านี้ให้เป็นสถาบันชี้ขาดข้อพิพาทที่มีมาตรฐานประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงเห็นว่าน่าจะกำหนดงานชี้ขาดข้อพิพาทนี้ในระเบียบมรรยาทแห่งวิชาชีพให้เป็นหน้าที่ของสมาชิกในสภาวิชาชีพนั้น ๆ ทุกคน ที่อาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการประกอบวิชาชีพของตนเอง ซึ่งนอกจากแก้ไขปัญหาด้านขาดแคลนผู้นั่งพิจารณาที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิแล้วจะเป็นการส่งเสริมให้มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ทำการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอีกด้วย

³⁶ ลาวัลย์ หอนพรัตน์, ผู้พิพากษาศาลแรงงาน, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2524, หน้า 105

นอกจากนี้ปัญหาเรื่องค่าตอบแทนของผู้นั่งพิจารณาดี แม้โดยทั่วไปพบว่ายังไม่มีความสำคัญในการชักจูงให้กรรมการฯ เข้าร่วมนั่งพิจารณาดีก็ตาม แต่ในต่างประเทศ เช่นในสหรัฐอเมริกา อัตราเงินเดือนของผู้พิพากษาจากกฎหมายปกครองจะสูงกว่าผู้พิพากษาดมมของรัฐต่าง ๆ เสียอีก³⁷ และในรายงานการประชุมตุลาการแห่งเอเชียครั้งที่ 7³⁸ ที่มีประชุมตุลาการของประเทศต่าง ๆ รวม 17 ประเทศ เข้าร่วมประชุมต่างเห็นพ้องว่า เงินเดือนหรือค่าตอบแทนต่าง ๆ ที่กำหนดให้ผู้พิพากษาย่อมมีความสำคัญต่อการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณภาพเหมาะสมมาเป็นผู้พิพากษาและยิ่งกว่านั้นจะมีผลต่อการธำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ ซึ่งในกรณีนี้หากจะมีการกำหนดอัตราค่าตอบแทน ผู้นั่งพิจารณาดีให้สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่³⁹ ก็น่าจะเป็นการยกระดับขององค์กรซึ่งขาดข้อพิพาททางปกครองได้มาก

(5) ความเป็นอิสระของกรรมการผู้นั่งพิจารณา

กรณีนี้จะแสดงถึงความเป็นกลางของผู้นั่งพิจารณาดีที่จะไม่ถูกแทรกแซงโดยบุคคลผู้มีอำนาจแต่งตั้ง กล่าวคือ

37 วิชัย วิวิตเสวี, "ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 2 ตอน 3 (ธันวาคม 2526), หน้า 527.

38 วิกรม เมลาเนสท์, "รายงานการประชุมตุลาการแห่งเอเชียครั้งที่ 7" ตุลาการ, เล่ม 4 ปีที่ 25(ก.ค. - ส.ค.2521), หน้า 13.

39 พระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ.2523 มาตรา 9 ประธานกรรมการและประธานอนุกรรมการฯ ให้ได้รับเบี้ยประชุมเพิ่มขึ้นอีก 1 ใน 4 ของอัตราเบี้ยประชุมกรรมการหรืออนุกรรมการที่ผู้นั้นมีสิทธิได้รับ ซึ่งอัตราเบี้ยประชุมกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการลูกจ้างของทางราชการหรือพนักงานหรือลูกจ้างรัฐวิสาหกิจได้รับเบี้ยประชุมครั้งละ 200 บาท หรือ 150 บาท แล้วแต่กรณี หรืออนุกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการ ลูกจ้างของทางราชการ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างรัฐวิสาหกิจจะ ได้รับเบี้ยประชุมครั้งละ 150 บาท หรือ 100 บาทแล้วแต่กรณี

(ก) มีกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน และน่าจะ ถูกถอดถอนได้ในเวลาปกติ ทั้งนี้ เพื่อให้กรรมการที่มีคุณสมบัติอิสระจากผู้มีอำนาจแต่งตั้งที่มี อาจจะถอดถอนบุคคลซึ่งตนแต่งตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ซึ่งขาดได้⁴⁰ และนอกจากนี้กรรมการที่มี ความสามารถอาจได้รับพิจารณาคัดเลือกให้เข้ามาทำหน้าที่ได้อีกวาระหนึ่ง ดังนั้นสมควรที่ จะกำหนดวิธีการนี้สำหรับคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไว้ทุกคณะกรรมการๆ กรณีที่จะถอดถอนต้องมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

(ข) มีกลไกในการแต่งตั้งโดยปราศจากอำนาจบังคับบัญชา กรณีนี้จะ พบในคณะกรรมการสอบสวนซึ่งมักได้รับการแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาตนเอง ดังนี้จึงน่าจะชอบด้วยหลักการ นอกจากนี้การพิจารณากำหนดคุณสมบัติของกรรมการสมควร ว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานโดยเฉพาะ เพื่อนำเสนอผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ทั้งนี้จะมีลักษณะ เป็นการถ่วงดุลอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งกรรมการ อย่างไรก็ตามหน่วยงานที่เป็นสำนักงาน ต้องมีแนวทางปฏิบัติเป็นลายลักษณ์อักษรที่มีการกำหนดพื้นฐานทางด้านการคัดเลือกบุคคลไว้ด้วย

(6) ปัญหาเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการที่มี ได้กำหนดกรรมการที่เป็น นักกฎหมายร่วมพิจารณาคดีด้วย โดยเฉพาะคณะกรรมการที่มี ได้ให้สิทธิอุทธรณ์หาวินิจฉัย หลักการนี้สมควรที่จะให้ความสำคัญต่อกรรมการที่มีคุณสมบัติทางกฎหมาย (legal qualification)⁴¹ ไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษาที่ดี ทนายความ อัยการ หรือศาสตราจารย์ ทางกฎหมาย เป็นต้น สมควรที่จะกำหนดไว้ในองค์ประกอบคณะกรรมการผู้นั่งพิจารณา คดี เพื่อเป็นการพัฒนาให้เป็นองค์กรเชี่ยวชาญในการชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะเรื่องตามมาตรฐาน องค์กรชี้ขาดข้อพิพาท

⁴⁰ ความเห็นคณะกรรมการร่างกฎหมาย กรณีปัญหาการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ของคณะกรรมการจังหวัดกำหนดคราคราคาลินค้าและป้องกันการผูกขาดขึ้นใหม่แทนกรรมการ เดิม ซึ่งยังไม่ครบวาระ, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 8 (พ.ศ.2532), หน้า 104-106

⁴¹ H.W.R. Wade, Administrative Law, 5 ed, p.793.