

ทฤษฎีและแนวคิดพื้นฐาน

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง

2.1.1 สาเหตุและผลดีในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ฯ

เมื่อกล่าวถึงอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดี หากพิจารณาในแง่หลักการ แบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ก็จะเข้าใจกันว่าเป็นอำนาจหน้าที่ ขององค์กรตุลาการซึ่งมักจะได้แก่ศาลยุติธรรม (court of justice) และ บุคคลที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดก็คือผู้พิพากษา (judge) ของ ศาลยุติธรรม

สำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองนั้น หากเป็นกลุ่มประเทศ ในภาคพื้นยุโรป ซึ่งมีวัฒนธรรมทางกฎหมายที่พยายามแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชนทั้งในทางทฤษฎีและองค์กรก็จะมีการแยกจัดตั้งศาลปกครองเป็น ระบบหนึ่งโดยเฉพาะ คือมีผู้พิพากษาและศาลปกครองแยกจากศาลยุติธรรมโดยเด็ด ขาด ส่วนกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายคอมมอนลอว์ วัฒนธรรมทางกฎหมายไม่มีการ แบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนออกจากกันระบบศาลที่มีอยู่จึงเป็นระบบ ศาลเดี่ยว สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะในประเทศอังกฤษมีหลักการทางกฎหมายคอมมอนลอว์ที่เก่าแก่และยึดถือปฏิบัติกันคือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งมีมา ตั้งแต่สมัยกลางแห่งประวัติศาสตร์ยุโรป (Middle Age) และได้มีการยกขึ้น กล่าว่าอ้างอีกอย่างเป็นระบบครั้งแรกโดยนักกฎหมายชาวอังกฤษที่ชื่อ เอ.วี. ไดซี่

(A.V.Dicey 1835-1922) เขาได้อธิบายความหมายของหลักการดังกล่าวไว้ในหนังสือ " Introduction to the study of the law of Constitution " ค.ศ. 1885 โดยมีเนื้อหาสรุปได้ 3 ประการคือ

ก. ความยิ่งใหญ่โดยเด็ดขาดของกฎหมายธรรมดา (the absolute supremacy of the ordinary law) ไคซีย์ได้อธิบายว่าความยิ่งใหญ่ของกฎหมายธรรมดามีความหมายตรงกันข้ามกับอำนาจโดยพลการ (arbitrary) ดังนั้นภายใต้หลักเกณฑ์แห่งหลักนิติธรรม (The Rule of Law) เขาเห็นว่าฝ่ายบริหารย่อมไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลได้ตามอำเภอใจ เว้นแต่จะได้รับการละเมิดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้งและการลงโทษการกระทำนั้น จะต้องกระทำตามกระบวนการซึ่งได้มีการพิสูจน์ตามวิธีการของกฎหมายแผ่นดินในศาลยุติธรรม

ข. ความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (equality before the law) ไคซีย์ ได้อธิบายว่าในประเทศอังกฤษซึ่งมีการปกครองภายใต้ The Rule of Law นั้นทุกคนอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแผ่นดินโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งหมายความว่าไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายไม่ว่าเขาจะอยู่ในตำแหน่งหรือเงื่อนไขประการใดทุก ๆ คนไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (public authorities) หรือบุคคลธรรมดา ล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน

ค. รัฐธรรมนูญอังกฤษเกิดจากกฎหมายธรรมดา (the constitution is the result of the ordinary law of the land) ไคซีย์ ได้อธิบายว่า รัฐธรรมนูญอังกฤษซึ่งมิได้บัญญัติขึ้นในรูปของประมวลกฎหมาย เกิดจากการที่ศาลยุติธรรมรับรองสิทธิของบุคคล ซึ่งหมายความว่าในประเทศอังกฤษนั้นสิทธิอันชอบด้วย

กฎหมายของบุคคลมิได้เกิดจากหลักประกันที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายลักษณะอักษร¹
 เมื่อพิจารณาโดยเนื้อหาทั้งหมดแล้ว จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรม The
 Rule of Law ตามความหมายของไดซี่ เป็นการวางหลักโดยคำนึงถึงหลัก
 ปฏิบัติโดยเฉพาะของอังกฤษในยุคสมัยนั้นมากกว่าสิ่งอื่น เมื่อดูจากบริบททางประวัติ
 ศาสตร์ (historical context)² และเมื่อพิจารณาถึงการพัฒนาเติบโตที่ซับซ้อน
 มากขึ้นของการบริหารธุรกิจอันเกี่ยวพันกับการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารในการจัดการ
 ภารกิจในปัจจุบัน ที่ต้องการความยืดหยุ่นของการใช้อำนาจ และโดยเฉพาะในประเด็น
 ความชอบธรรม เรื่องการจัดตั้งศาลปกครองที่เป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมปกติ ดังนั้น
 การที่ไดซี่พยายามเน้นอย่างมาก เรื่องการใช้อำนาจของรัฐบาล จึงจะต้องเป็นไป
 ตามหลักกฎหมายสามัญของคอมมอนลอว์ในฐานะแหล่งที่มาเดียวกันของกฎหมายมหาชน
 อื่นต่างกับระบบกฎหมายในประเทศแถบยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เพราะไดซี่เชื่อว่า
 "ศาลยุติธรรม" เป็นแหล่งที่มาอันสำคัญของความถูกต้องหรือการประกันสิทธิเสรีภาพ
 ต่าง ๆ ของประชาชนทั้งเห็นว่าหากจัดให้มีศาลปกครองขึ้นพิจารณาพิพากษาคดี
 ปกครองโดยเฉพาะแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมแล้ว จะกลายเป็นว่าศาลปกครอง
 มีอยู่เพื่อให้คุณแก่ฝ่ายรัฐและเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจได้ตาม -
 อ้าเอวใจ ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม

¹ อีสสระ . นิตินัยที่ประกาศ, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ , (ม.ร.
 2528) หน้า 132-133

² มหาวิทยาลัยรามคำแหง , คำบรรยายนิติปรัชญา , 2532 หน้า 347.

จากการที่อังกฤษยึดถือระบบศาลเดี่ยว อันเป็นผลมาจากแนวความคิดตามหลักนิติธรรมข้างต้น ทำให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองอย่างมากเพราะข้อพิพาทที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ นั้นจะมีลักษณะที่พิเศษยุ่งยากซับซ้อนซึ่งต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้เชี่ยวชาญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย แต่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายเอกชนมากกว่ากฎหมายมหาชน และจำกัดเรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิคเป็นพิเศษ อีกทั้งศาลยุติธรรมมีวิธีพิจารณาความที่ยุ่งยากและมีแบบพิธีมากเกินไปอันทำให้คดีล่าช้าสิ้นเปลือง จากจุดนี้เองที่ทำให้มีการมองกันว่าศาลยุติธรรมเริ่มจะเป็นองค์กรที่ไม่เหมาะสมกับข้อพิพาทใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างมากมายอันเนื่องมาจากความเป็นรัฐสวัสดิการ จึงมีแนวความคิดที่จะจัดตั้งองค์กรคณะกรรมการที่เรียกว่าไทรบูนัล (Tribunals) หรือ Administrative Tribunals หรือ Statutory Tribunals ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ยอมรับแนวความคิดนี้และมีการจัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองที่เรียกว่า Administrative Agencies และแม้แต่ในประเทศฝรั่งเศสเอง ซึ่งมีศาลปกครองวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองอยู่แล้วก็ยังมี การจัดตั้งศาลปกครองพิเศษ (Specialised Administrative Jurisdictions) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการของอังกฤษและอเมริกา เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะเรื่องเฉพาะราวอีกด้วย ซึ่งรายละเอียดจะได้ศึกษาในหัวข้อต่อไป องค์กรดังกล่าวนี้จะมีหน้าที่เฉพาะเรื่องเฉพาะราว (ad hoc) แตกต่างกันไปตามแต่ที่กฎหมายจัดตั้งจะกำหนดเอาไว้

การจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทปกครองเฉพาะด้านนั้น

ก่อให้เกิดผลดีหลายประการกล่าวคือ³

1. องค์คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นพิเศษนี้ สามารถทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิและผลประโยชน์ระหว่างเอกชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นองค์คณะเฉพาะเรื่องเฉพาะราว (ad hoc) ที่มีความรู้และความชำนาญในเรื่องทางเทคนิคเฉพาะด้าน ที่จะทำการวินิจฉัยสอดคล้องกับภาวะปัจจุบันที่กิจกรรมสาธารณะเป็นจำนวนมาก ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเพื่อดำเนินการ
2. องค์คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษนี้สามารถที่จะพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทได้อย่างประหยัด และสะดวกรวดเร็ว กว่าศาลยุติธรรมเพราะมีวิธีพิจารณาที่ไม่ยึดรูปแบบ (informal) เครื่องครัดอย่างศาลยุติธรรมและสามารถคุ้มครองสิทธิส่วนได้เสียของเอกชนโดยคำนึงถึงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ได้เช่นเดียวกับศาลยุติธรรม
3. องค์คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ มีความคล่องตัวในการสร้างหลักกฎหมายใหม่ ๆ ให้สอดคล้องต้องกับสังคมที่พัฒนาเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยไม่ผูกมัดหรือยึดถือบรรทัดฐานคำวินิจฉัย (the doctrine of

³ O. Hood Phillip and Paul Jackson, Constitution and Administrative Law, P.P 575-588

อ้างใน ถาวร เกียรติทัพบิว, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์, 2532)

หน้า 366-368

precedent) ดังที่ถือปฏิบัติอย่างศาลยุติธรรม

4. ในการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษนี้ สามารถนำแนวนโยบายและภาวะการณ์ในสังคมมาประกอบหลักกฎหมายที่มีอยู่ในการวินิจฉัยชี้ขาดอันทำให้คำวินิจฉัย สมบูรณ์ มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับประโยชน์ของรัฐและเอกชน

2.1.2 พัฒนาการของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง
การจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในอังกฤษเริ่มตั้งแต่เมื่อครั้งสมัยพระเจ้าเฮนรี่ที่ 2 ทรงจัดตั้งสถาบันปกครองกลางหรือสภาองคมนตรีกษัตริย์ที่เรียกว่า "Curia Regis" ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่คอยช่วยเหลือกษัตริย์ในการออกกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมาย⁴ ส่วนจุดเริ่มต้นขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองสมัยใหม่ของอังกฤษก็คือการจัดตั้งองค์กรคณะกรรมการที่เรียกว่า National Insurance Tribunals และ National Insurance Commission อันเป็นผลมาจากการบัญญัติกฎหมาย National Insurance Act ค.ศ. 1911 ซึ่งเกี่ยวกับการออกธรรม์การว่างงาน (unemployment insurance)⁵ โดยมีองค์กร "Court of Referees" ซึ่งประกอบด้วย

⁴ ถาวร เกียรติทั้วทิว , คำอธิบายกฎหมายปกครอง , (กรุงเทพฯ : ชวนพิมพ์ , 2532) หน้า 69.

⁵ Wraith and Hutchesson, Administrative Tribunals (London:George Allen and Unwin.Ltd. 1973.) P.33.

สมาชิกทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง มีอำนาจรับอุทธรณ์ในการวินิจฉัยเรื่องการจ่าย เบี้ยประกันการว่างงานของเจ้าพนักงานประเมิน (Insurance office) และคำวินิจฉัยชี้ขาดของ "Court of Referees" นี้ก็ยังสามารถอุทธรณ์ต่อไปได้อีกต่อ องค์กรในระดับอุทธรณ์ คือ "umpire" ซึ่งต่อมาทั้งสององค์กรคณะกรรมการนี้ก็คือสอง องค์กรคณะกรรมการข้างต้นนั่นเอง⁶

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองขึ้นอีกมากมายหลายองค์กรด้วยกัน เช่น เมื่อปี ค.ศ. 1919 มีการจัดตั้งคณะกรรมการบำนาญ (Pension Tribunals) ขึ้นพิจารณาข้อเรียกร้องหรือข้อพิพาทในเรื่องบำนาญจากการรับราชการทหารในสงครามโลก โดยผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมาย แพทย์ และทหารผ่านศึก ได้ร่วมเป็นองค์คณะในการวินิจฉัยชี้ขาดด้วย นอกจากนี้ก็ยังมีการจัดตั้ง Industrial Court ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรพิเศษมีหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างลูกจ้างในเรื่องเกี่ยวกับแรงงานอุตสาหกรรม ส่วนในเรื่องวิธีพิจารณาความขององค์กรคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในยุคนั้นก็กระทำโดยลับ และ ไม่มีแบบพิธี (Informal) และอาจใช้ดุลยพินิจใหม่ที่ปรึกษาหรือทนายความได้ด้วย⁷

ต่อมาในปี ค.ศ. 1929 Lord Hewart ประธานศาลฎีกาของอังกฤษ

⁶ Ibid., P. 34

⁷ Ibid., P. 36

ได้เขียนหนังสือ "The New Despotism"^a ต่าหนิและคัดค้านการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร โดยกล่าวว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจมากจนกลายเป็นเผด็จการทางรัฐสภา และประกอบกับเวลานั้นได้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายบริหารขึ้นมากมาย รัฐบาลอังกฤษจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำการศึกษาและวิจัยในเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี (Committee on Minister's Power หรือ Domougmore Committee) คณะกรรมการคณะนี้ได้ทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลเมื่อปี ค.ศ. 1932 โดยเสนอว่าควรจะแยกอำนาจฝ่ายบริหารและศาลยุติธรรม โดยให้งานที่เป็นเรื่องบริหารอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง แต่หากเป็นเรื่องการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ก็ควรอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่ก็ไม่ได้ให้แยกอำนาจทั้งสองออกจากกันโดยเด็ดขาด เพราะหากเป็นกรณีพิเศษแล้วรัฐสภาอาจมอบอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดให้แก่คณะกรรมการพิเศษในฝ่ายบริหารให้สามารถใช้อำนาจกึ่งตุลาการได้ โดยถือว่าในกรณีที่ต้องการให้มีความยุติธรรมโดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยนั้น การวินิจฉัยชี้ขาดในบางเรื่องทางปกครองโดยฝ่ายปกครองเองนั้นดูเหมือนว่าจะเป็นการเหมาะสมกว่าให้ศาลยุติธรรมพิจารณา เพราะมีวิธีพิจารณาความที่ง่ายไม่มีแบบพิธี การเยี่ยวยาความเดือดร้อนของเอกชนจึงสามารถกระทำได้โดยสะดวก รวดเร็วกว่าและโดยเฉพาะเรื่องที่ต้องการใช้ผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

^a อมร จันทรสมบูรณ์ , กฎหมายปกครอง , (ม.ร. 2526) หน้า 47

มีส่วนร่วมในการวินิจฉัยชี้ขาดแล้วสายยุติธรรมจะไม่เหมาะสม⁹

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง อังกฤษก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองขึ้นมากมาย เช่น เกี่ยวกับอาหารมีการจัดตั้ง War Agricultural Executive Committee ในปี 1940, Milk and Dairies Tribunals ในปี 1944 ด้านการแพทย์และสาธารณสุขมีการจัดตั้ง National Health Service Tribunals, Medical Appeal - Tribunals ด้านคมนาคมมีการจัดตั้ง The Traffic Commissioner ในปี 1933, Air Transport Licensing Board ในปี 1938 เป็นต้น¹⁰

เนื่องจากได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองมากมาย เพื่อลดภาระให้แก่ศาลยุติธรรมและฝ่ายปกครองทั้งสองด้านทำให้ระบบไทรบูนัลล์มีความสับสนในเรื่องวิธีพิจารณาความ เช่น บางองค์กรมีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรม, บางองค์กรพิจารณาคดีโดยเปิดเผย บางองค์กรก็กระทำโดยลับ, บางองค์กรห้ามมิให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมในการพิจารณา, บางองค์กรบังคับให้ต้องเหตุผลในคำตัดสิน บางองค์กรก็ไม่บังคับ, บางองค์กรเปิดโอกาสให้มีการแต่งตั้งทนายความได้แต่บางองค์กรก็ห้ามการมีผู้แทนโดยเด็ดขาด ไม่ว่าจะเป็นทนายความหรือบุคคลอื่นก็ตาม, บางองค์กรก็เคร่งครัดในเรื่องพยาน

⁹ Wraith and Hutchesson, Administrative Tribunals, P.P. 37-38.

¹⁰ Ibid., P.P. 38-40.

หลักฐานแต่บางองค์กรกลับไม่เคร่งครัดเป็นต้น

จากความสับสนลึกลงดังกล่าวก่อนหน้านี้ในปี 1955 จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาศึกษา และเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาในเรื่องนี้โดยมี Sir Oliver Franks เป็นประธานคณะกรรมการดำเนินการศึกษาและในปี 1957 ก็ได้มีรายงานเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารและการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง (Report of the Committee on Administrative Tribunals and Inquiries) ซึ่งสรุปได้ว่า¹¹

ประการแรก คณะกรรมการเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง (Administrative Tribunals) เป็นสิ่งที่จำเป็นในระบบบริหารปัจจุบันเพราะรัฐมีอำนาจหน้าที่มากมายทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องมีองค์กรในรูปนี้เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน¹²

ประการที่สอง คณะกรรมการเห็นว่า การที่จะทำให้วิธีพิจารณาความสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพนั้นไทรบูนัลล์จะต้องมีวิธีพิจารณาความพื้นฐาน 3 ประการด้วยกันคือ ความเปิดเผย (openess) ความเป็นธรรม

¹¹ Ibid., P. 40-42.

¹² อมร จันทรสุมบุรณ์ , กฎหมายปกครอง , (กรุงเทพมหานคร : ม.ร. 2526) , หน้า 49.

(fairness) และการปราศจากความลำเอียง (impartiality) และแม้ว่าในบางกรณีฝ่ายบริหารอาจมีความจำเป็นที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจให้ครบถ้วนสมบูรณ์ทุกข้อ แต่ก็สมควรจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์เมื่อมีโอกาสจะทำได้

ประการที่สาม คณะกรรมการเห็นว่าไทรบูนัลส์ต่าง ๆ ไม่ควรถือว่าเป็นองค์กรส่วนหนึ่งของรัฐบาล แต่ควรถือว่าเป็นองค์กรพิเศษที่สร้างขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ดังนั้นการจะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทใด ๆ ควรวินิจฉัยให้ชัดเจนแน่นอนในข้อขัดแย้งระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง¹³ ซึ่งก็หมายความว่า องค์กรคณะกรรมการจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องราวต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมสิทธิส่วนได้เสียของเอกชนเป็นสำคัญด้วย โดยไม่ยึดถือแต่ผลประโยชน์ของรัฐแต่ฝ่ายเดียวแต่ต้องวินิจฉัยให้เกิดดุลยภาพระหว่างสิทธิของประชาชน ตลอดจนผลประโยชน์ของรัฐที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนด้วย

หลักสามประการนี้ก็มีใช้ว่าจะบังคับไทรบูนัลส์ต่าง ๆ ต้องจัดระบบการทำงานให้เหมือนกับศาลยุติธรรมทั้งหมด แต่ที่สำคัญจะต้องดำเนินการให้เป็นไปในระดับที่ไม่เสียความเป็นธรรมหรือความเป็นกลางของคณะกรรมการเท่านั้น

ข้อเสนอในรายงานดังกล่าวทำให้มีการออกกฎหมายปรับปรุงระบบคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง (Administrative Tribunals) และระบบการสอบสวนของอังกฤษเป็นครั้งแรก เมื่อปี ค.ศ. 1958 โดย

¹³ อมร จันทรสมบูรณ์, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : ม.ร. 2526), หน้า 49.

ตรากฎหมาย The Tribunals and Inquiries Act ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขอีกเล็กน้อยในปี ค.ศ. 1971 ในรายงานนี้คณะกรรมการ Franks ยังเห็นด้วยอีกว่าอุปสรรคของระบบไทรบูนัลส์อยู่ที่การไม่ได้ตรวจสอบการทำงาน ในระหว่างเวลาที่ผ่านไป จึงได้มีการเสนอแนะว่าควรจะมีองค์กรหนึ่งที่คอยให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในกรณีที่จะมีการจัดตั้งไทรบูนัลส์ขึ้นมาใหม่ และเป็น - องค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมโครงสร้างและวิธีพิจารณาความของไทรบูนัลส์ จากแนวคิดนี้จึงได้มีการจัดตั้ง Council on Tribunals ขึ้นตาม The Tribunals and Inquiries Act 1971 ให้มีหน้าที่ให้คำแนะนำและควบคุมการทำงานของไทรบูนัลส์ซึ่งภายใต้บังคับของ The Tribunal and Inquiries Act 1971 แล้ว องค์กร Council on Tribunals จะมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ ¹⁴

1. พิจารณาควบคุมดูแลโครงสร้างและการทำงานของ Tribunals - ที่มีอยู่แล้วและมีหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะในกรณีที่จะมีการจัดตั้ง Tribunals ขึ้นมาใหม่เพื่อป้องกันมิให้มีการจัดตั้งขึ้นมามากเกินความจำเป็น
2. ให้คำปรึกษากับรัฐมนตรีในกรณีที่รัฐมนตรีจะออกระเบียบวิธีพิจารณาความของ Tribunals ซึ่งหน้าที่นี้เป็นเพียงให้คำปรึกษาเท่านั้น มิได้เป็นอำนาจที่จะออกเป็นระเบียบวิธีพิจารณาความเอง
3. ให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีในการคัดเลือกตัวบุคคล หรือ แต่งตั้งผู้ที่จะนั่งพิจารณาคดีใน Tribunals.

¹⁴ J.F. Garner, "The Council on Tribunals",
Public Law, 1965 pp. 321-346

4. ควบคุมการทำงานของ Tribunals โดยจะพิจารณาจากคำร้องเรียนของประชาชน หรือ ผู้ถูกระทบสิทธิในคำวินิจฉัยของ Tribunals ตลอดจนออกตรวจและศึกษาข้อบกพร่องในการทำงานของ Tribunals เพื่อปรับปรุงแก้ไขการทำงานของระบบ Tribunals และในการควบคุมการทำงานดังกล่าวนี้จะเป็นเพียงควบคุมด้านเสนอแนะในทางด้านการบริหารงานเท่านั้น Council on Tribunals จะไม่มีอำนาจควบคุมในลักษณะที่เป็นการทบทวนคำวินิจฉัยของ Tribunals

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกาในระยะเริ่มแรกมีการนำเอาแนวความคิดของประเทศอังกฤษมาใช้ เช่น การมีคณะกรรมการชี้ขาดกรณีกำหนดเขตแดนรัฐใน ดินแดนตะวันตก เมื่อสิ้นสุดศตวรรษที่ 18 มลรัฐต่าง ๆ ก็ได้มีการจัดตั้งองค์การฝ่ายปกครองขึ้น เช่น การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่พิเศษในรัฐเวอร์มอนต์ กำหนดราคาค่าบริการขนส่งโดยเรือเฟอร์รี่ภายในน่านน้ำมลรัฐ ต่อมาภายหลังจากสงครามกลางเมืองสิ้นสุดลง โดยความพยายามของ The National Grange of Patrons of Husbandry องค์การชาวนาแห่งชาติได้ผลักดันให้มลรัฐก่อตั้งองค์การควบคุมอุตสาหกรรมการรถไฟซึ่งกำหนดข้อบังคับต่างๆและราคาเพื่อคุ้มครองชาวนาไม่ให้ถูกเอาเปรียบ และในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 มลรัฐต่าง ๆ ได้ก่อตั้งองค์การฝ่ายปกครองต่าง ๆ ขึ้นมากมายและได้ขยายไปในระดับสหรัฐโดย สภาของเกรสได้ก่อตั้งคณะกรรมการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐ (Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C.) ขึ้นเพื่อกำหนดอัตราค่าขนส่งบริการทางรถไฟระหว่างมลรัฐ ¹⁵ และในปี

¹⁵ ถาวร เกียรติทัพบิว, กฎหมายปกครอง, ชวนพิมพ์ หน้า 69.

1917 ได้ก่อตั้งคณะกรรมการค้าสหรัฐ (Federal Trade Commission หรือ F.T.C.) เพื่อคุ้มครองการขยายตัวของบริษัทธุรกิจ และป้องกันการผูกขาดรวมทั้งควบคุมการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม¹⁶ นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งองค์การฝ่ายปกครองระดับสหรัฐที่สำคัญอีกเช่น Federal Power Commission 1930 Securities and Exchange Commission 1934 , Federal Communications Commission 1934 , Civil Aeronautics Board 1938 , Nation Labour Relation Board 1935.

การที่สภาคองเกรสได้ก่อตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้นก็โดยที่รัฐธรรมนุญสหรัฐอเมริกาได้ให้อำนาจแก่สภาคองเกรสในการตรากฎข้อบังคับทางธุรกิจดังจะเห็นได้จากมาตรา 1 อนุมาตรา 8 ซึ่งให้อำนาจสภาคองเกรสตรากฎข้อบังคับทางการพาณิชย์กับต่างประเทศและระหว่างมลรัฐและเผ่าอินเดียนแดง ด้วยเหตุนี้รัฐบาลสหรัฐสามารถตรากฎข้อบังคับควบคุมกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องระหว่างมลรัฐและกิจกรรมใด ๆ ที่มีขึ้นในรัฐหนึ่ง ๆ แต่มีผลกระทบโดยตรงต่อการค้าระหว่างรัฐประการที่สอง รัฐธรรมนุญได้ให้อำนาจแก่สภาคองเกรสในอันที่จะชำระหนี้ของรัฐบาลโดยนัยแห่งอำนาจนี้สภาคองเกรสสามารถควบคุมกิจกรรมใด ๆ ที่ได้รับเงินไปจากรัฐบาลสหรัฐ และประการที่สาม รัฐธรรมนุญให้อำนาจแก่สภาคองเกรสในอันจะตรากฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมต่อการปฏิบัติการกิจตามที่ได้รับ

¹⁶ วิชัย วิวิตเสวี, "การควบคุมองค์การฝ่ายปกครองและการที่ขาดข้อพิพาททางปกครองในสหรัฐอเมริกา", เอกสารสัมมนารัฐสภา 2530 หน้า 3.

อำนาจมาด้วยเหตุนี้สภาคองเกรสจึงสามารถก่อตั้งองค์กรฝ่ายปกครองเพื่อบังคับใช้กฎหมายควบคุมกิจการต่าง ๆ ในสหรัฐได้¹⁷

นโยบายสำคัญของสหรัฐอเมริกาในการให้อำนาจกึ่งตุลาการแก่องค์กรฝ่ายปกครอง (Administrative Agencies) ก็คือ การที่ประธานาธิบดีรูสเวลต์ได้นำมามาตรการที่เรียกว่า New Deal มาใช้ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำสุดขีดหรือที่เรียกว่า Great Depression ซึ่งรัฐจำต้องเข้ามามีบทบาทควบคุมธุรกิจต่าง ๆ เพื่อนำประเทศไปสู่ความเป็นรัฐสวัสดิการ จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองขึ้นหลายองค์กรด้วยกัน และ เหตุผลในการจัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองพิเศษเฉพาะเรื่องขึ้นนี้ก็เพราะต้องการความเป็นผู้เชี่ยวชาญอย่างอาชีพ (expert professionalism) โดยถือว่าการกู่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศจำเป็นต้องมีการควบคุมโดยองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งมีความรู้อย่างผู้เชี่ยวชาญที่มีอำนาจแบบผสม และมีการบริหารงานแบบใช้ดุลยพินิจที่เทียบได้กับผู้ประกอบธุรกิจตลอดจนระเบียบแบบแผนและขั้นตอนที่เป็นทางการต่าง ๆ จำเป็นต้องลดน้อยลง¹⁸

ในเรื่องเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความขององค์กรฝ่ายปกครองนั้น ในปี ค.ศ. 1940 รัฐสภาได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติ Walter-Logan ซึ่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนวิธีพิจารณาให้้องค์กรฝ่ายปกครองปฏิบัติและกำหนดให้มีการตรวจสอบคำวินิจฉัย

¹⁷ ถาวร เกียรติท้าวทิว, กฎหมายปกครอง, หน้า 67.

¹⁸ วิชัย วิวิตเสวี, "การควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองและการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในสหรัฐอเมริกา" หน้า 5

ขององค์กรฝ่ายปกครองได้อย่างกว้างขวาง ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากเนติบัณฑิตยสภาอเมริกัน (American Bar Association) แต่ประธานาธิบดีรูสเวลต์ได้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเสีย แต่ก็ได้มีการพยายามที่จะให้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความขององค์กรฝ่ายปกครองต่าง ๆ ทั้งในระดับสหรัฐและมลรัฐให้อยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกัน โดยในปี 1941 ได้มีคณะกรรมการ Attorney General's Committee on Administrative Procedure ได้ออกรายงานซึ่งเป็นผลของการศึกษาขององค์กรฝ่ายปกครองสหรัฐ และมีความเห็นแยกเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ คณะกรรมการฝ่ายข้างมาก เห็นควรให้องค์กรฝ่ายปกครองมีความคล่องตัวในการจัดองค์กรและในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาด และให้แก้ปัญหารวมอำนาจโดยจัดตั้งเจ้าหน้าที่ไต่สวนที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นก่อน ส่วนคณะกรรมการความเห็นข้างน้อยเห็นว่าควรให้มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานของกระบวนการของฝ่ายปกครองของสหรัฐ ซึ่งก็ได้มีการประนีประนอมความเห็นทั้งสองฝ่าย จึงได้มีการประกาศใช้ The Administrative Procedure Act ออกมาในปี ค.ศ. 1946 กำหนดขั้นตอนและกระบวนการขั้นพื้นฐานขององค์กรฝ่ายปกครองใช้มาจนถึงปัจจุบัน¹⁹

ในสหรัฐอเมริกายังมีองค์กรที่มีลักษณะ และบทบาทคล้ายคลึงกับ Council on Tribunals ของอังกฤษ คือ Administrative Conference of The United State (ACUS) ซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1966 มีหน้าที่ดูแลติดตาม

¹⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 6

ผลการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative Procedure Act 1946) ACUS จะทำหน้าที่รับคำร้องเรียน และเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความเป็นธรรมของวิธีพิจารณาและแนวทางในการปฏิรูปปรับปรุง²⁰ เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดแต่ละองค์กรมีวิธีพิจารณาความที่เหมาะสมกับสภาพของเรื่องราวที่ทำการวินิจฉัย

แม้ทั้งไทรบูนัลส์ของอังกฤษและองค์กรฝ่ายปกครองของสหรัฐอเมริกา จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กึ่งตุลาการเหมือนกัน แต่องค์กรทั้งสองก็ยังมี ความแตกต่างกัน กล่าวคือ องค์กรฝ่ายปกครองของสหรัฐอเมริกาจะมีทั้งสามหน้าที่คือ ทั้งตุลาการ บริหาร และนิติบัญญัติ แต่ไทรบูนัลส์ส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในทางตุลาการ เพียงอย่างเดียวและที่สำคัญก็คือจะแตกต่างกันในเรื่องกฎหมายวิธีพิจารณาความ โดยที่ องค์กรฝ่ายปกครองของสหรัฐทุกองค์กรจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายลายลักษณ์อักษร เดียวกันเป็นพื้นฐานคืออยู่ภายใต้ The Administrative Procedure Act แต่ไทรบูนัลส์ของอังกฤษจะอยู่ภายใต้วิธีพิจารณาความของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ จัดตั้งแตกต่างกันไปหากกรณีไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ก็จะตกอยู่ภายใต้หลักของคอมมอนลอว์ เหมือนศาลยุติธรรม

ส่วนในประเทศฝรั่งเศสที่ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองได้มอบหมายให้ศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษา โดยแบ่งระดับชั้นของศาลปกครองออกเป็น

²⁰ โภคิน พลกุล, "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง" วารสารนิติศาสตร์, (ฉบับที่ 1 ปี 2524), หน้า 72

สองระดับคือระดับสูงสุด ได้แก่ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) และระดับศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux Administratif) แม้ว่าจะมีศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีการจัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองพิเศษที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเฉพาะเรื่องเฉพาะราวที่เรียกว่าศาลปกครองพิเศษ (Specialised Administrative Jurisdictions) ขึ้น ซึ่งศาลปกครองพิเศษนี้จะมีการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการที่มีความคล้ายคลึงกับไทรบูนัลของอังกฤษ²¹ และมีเขตอำนาจเฉพาะเรื่องตามที่กฎหมายกำหนด โดยการจัดตั้งขึ้นก็มีความมุ่งหมายเพื่อสนองความต้องการสำหรับหน่วยงานเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือเพื่อสนองความต้องการของกลุ่มวิชาชีพที่ต้องเกี่ยวพันและมีผลกระทบกับประชาชนจำนวนมากในบางอาชีพ²² ศาลปกครองพิเศษประเภทนี้ที่จัดตั้งขึ้นเป็นศาลเก่าแก่ประเภทแรกก็คือศาลบัญชี ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1807 ทำหน้าที่ในการควบคุมผู้มีอำนาจจ่ายเงินแผ่นดินและวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องเกี่ยวกับบัญชี ทั้งของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ²³ นอกจากนี้ก็ยังมี สภาเกี่ยวกับการยึดเรือ คณะกรรมการเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่คนฝรั่งเศสที่สูญเสียทรัพย์สิน คณะอนุญาโตตุลาการพิเศษ

²¹ Brown and J.F. Garner, French administrative Law, p.27

²² Ibid., p.27

²³ โภคิน พลกุล , คำบรรยายกฎหมายมหาชนชั้นสูง : คดีปกครองฝรั่งเศส , (คณะนิติศาสตร์ ม.ธ. 2528) หน้า 95.

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมือง คณะกรรมการจังหวัดพิจารณาชี้ขาดการทำงานของคน
 พิการ คณะกรรมการเกี่ยวกับสังคมสงเคราะห์ คณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับ
 อุบัติเหตุอันเกิดจากการทำงานแห่งชาติ คณะกรรมการสถิติ คณะกรรมการสง
 เคราะห์ครอบครัวทหาร คณะกรรมการจัดสรรเงินชดเชยค่าเสียหายจากการที่รัฐบาล
 ต่างประเทศได้โอนกิจการของเอกชนชาวฝรั่งเศสในประเทศเหล่านั้นเป็นกิจการ
 ของรัฐ องค์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าชดใช้ความเสียหายอันเกิดจาก
 สงคราม คณะกรรมการตุลาการแผนกวินัย คณะกรรมการบริหารของแพทยสภา
 แผนกวินัยของสถาบันผู้ช้าระบัญญัติ สภาสถาปนิก สภาเภสัชกร คณะกรรมการควบคุม
 ธนาคาร คณะกรรมการศึกษาเอกชนประจำจังหวัด คณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ
 เป็นต้น ²⁴

แต่อย่างไรก็ตามแม้ศาลปกครองพิเศษของประเทศฝรั่งเศสจะเป็นศาลใน
 รูปคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองแบบไทรบูนัลส์ของอังกฤษ แต่ก็ยังมี
 มีข้อแตกต่างอยู่ในบางประการคือ ²⁵

ประการแรก ศาลปกครองพิเศษของประเทศฝรั่งเศสมีจำนวนน้อยกว่า
 ไทรบูนัลส์ของประเทศอังกฤษอยู่มาก โดยมีประมาณ 40 รูปแบบในขณะที่ของอังกฤษ

²⁴ Auby et Drago, *Traité de Contentieux Administratif*. 1975 T.1, pp. 227-268

²⁵ Brown and J.F. Garner, *French Administrative Law*, pp. 27-28

มีอยู่กว่า 2,000 องค์การ ทั้งนี้ก็เพราะฝรั่งเศสพยายามหลีกเลี่ยงการจัดตั้งองค์การพิเศษชั้นแบบอังกฤษ เพราะหากเกิดปัญหาขึ้นในทางปกครองก็จะมีศาลปกครองซึ่งสามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างดีอยู่แล้ว จะจัดตั้งขึ้นก็แต่เฉพาะเรื่องที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจริง ๆ เท่านั้น และส่วนใหญ่อันที่จัดตั้งขึ้นก็จะเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของกลุ่มวิชาชีพเสียมากกว่า

ประการที่สอง ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิเศษของฝรั่งเศสไม่มีความหมายรวมไปถึงไทรบูนัลส์ของอังกฤษที่ต้องอาศัยกฎหมายเอกชนในการวินิจฉัยชี้ขาด เช่น ไทรบูนัลส์ที่เกี่ยวกับการประกันสังคม หรือ ควบคุมค่าเช่า ตามสายตาของนักกฎหมายอังกฤษจะถือว่าเป็นศาลปกครองประเภท Administrative Tribunals แต่ตามสายตาของนักกฎหมายฝรั่งเศสจะถือว่าเป็นศาลแพ่งระดับต้น (subordinate civil courts) ไม่ใช่องค์การศาลปกครองพิเศษที่จะอยู่ในความควบคุมของศาลสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)

ประการที่สาม ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิเศษของฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การควบคุมโดยสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดแต่ไทรบูนัลส์ของอังกฤษอยู่ในความควบคุมของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิเศษของฝรั่งเศสเหล่านี้ถือเป็นองค์การที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และเป็นองค์การที่มีลักษณะการกระทำแบบการกระทำทางตุลาการ (Acte Juridictionnel) หลักเกณฑ์ในทางวิธีพิจารณาความของศาลปกครองพิเศษนี้ก็ไม่มีการพิจารณาซึ่งเป็นทางปฏิบัติในรูปแบบเดียวกันอย่างของสหรัฐอเมริกา วิธีพิจารณาความขององค์การพิเศษเหล่านี้จะมีกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งวางหลัก

เกณฑ์ในทางพิจารณาไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่บัญญัติไว้อย่างละเอียด เพราะประเทศฝรั่งเศสถือหลักการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองโดยอาศัยจากแนวคำวินิจฉัยของศาลสภาแห่งรัฐ และหากไม่มีวิธีพิจารณากำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรพิเศษนี้ก็ยึดถือหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (principes generaux du droit) กล่าวคือ ต้องยึดถือหลักวิธีพิจารณาแบบโต้แย้งคัดค้านหลักการไม่มีส่วนได้เสียของผู้วินิจฉัย และหลักการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย²⁶

2.2 แนวความคิดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) เดิมทีเป็นหลักในทางกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาล และใช้บังคับในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้หรือบัญญัติไว้ไม่เพียงพอ หลักนี้ไม่ต้องการให้วิธีพิจารณาความต้องมีความสลับซับซ้อนแต่อย่างใด กล่าวคือ เพียงแต่ต้องการให้มีเพียงหลักการรับฟังความสองฝ่าย (audi alteram partem) และหลักปราศจากอคติหรือส่วนได้เสียของผู้วินิจฉัย (freedom from interest or bias) เท่านั้น

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดำเนินการถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลานานแล้ว และถือว่าเป็นมาตรการขั้นต่ำในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน หลักนี้น่าจะถือได้ว่ามีต้นกำเนิดจากมหาบัตร (Magna Carta) ของประเทศอังกฤษ มาตรา 39 อันกำหนดไว้ว่า " No Freeman shall be taken and imprisoned or disseized or exiled or in any way

²⁶ Ibid., p. 29.

destroyed, nor will we go upon him nor send upon him except by the lawful judgement of his peers and by the law of land"²⁷

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ทำให้การจะวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลต้องยึดถือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอย่างเคร่งครัด คำวินิจฉัยใดที่ขัดกับมหาบัตรดังกล่าว ก็จะตกเป็นโมฆะซึ่งต่อมาหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้ก็ได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้โดยควบคุมขยายถึงคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ อันเป็นการกระทบสิทธิของประชาชนอีกด้วย โดยถือว่าการกระทำการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของฝ่ายปกครอง ทั้งในเรื่องดุลยพินิจและวิธีพิจารณาจะต้องกระทำในขอบอำนาจที่ยึดถือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และการที่ฝ่ายปกครองกระทำการฝ่าฝืนหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้ เป็นการกระทำที่เกินขอบอำนาจ ซึ่งมีผลทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นเสียไปหรือตกเป็นโมฆะเช่นกัน

สาเหตุที่มีการยอมรับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ก็เนื่องมาจากถือว่าหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาจากความคิดที่ว่า อะไรคือสิ่งที่ถูกที่ควรและอะไรคือสิ่งที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนี้แนวความคิดหลักกฎหมายธรรมชาติ (natural law) ยังเห็นว่า ในสังคมมีกฎเกณฑ์ที่ถูกหรือผิดเป็นภาวะ

²⁷ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, "หลักกฎหมายวิธีบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของกลุ่มประเทศคอมมูนอลลอร์, นิติศาสตร์, ปีที่ 15 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2528) หน้า 7.

วิสัย (Objective) ที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามกาล เวลา และสถานที่ และมนุษย์สามารถที่จะค้นพบกฎเกณฑ์ที่ถูกผิฉะนั้นได้ด้วยเหตุผลที่ได้จากการฟังความสองฝ่ายนั่นเอง²⁸

ที่สำคัญการยอมรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ หรือหลักฟังความสองฝ่าย (audi alteram partem) นั้น ก็มีรากฐานมาจากแนวความคิดว่าผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดย่อมถูกจำกัดในการรับรู้ข้อเท็จจริง และบุคคลที่จะรู้ข้อเท็จจริงได้ดีที่สุดก็คือบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยนั้นเอง ฉะนั้นการรับฟังข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากบุคคลดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

สำหรับหลักปราศจากอคติหรือส่วนได้เสียของผู้วินิจฉัย (freedom from interest or bias) นั้นก็มีสาเหตุมาจากความต้องการที่จะให้ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดมีความเป็นกลางปราศจากความลำเอียง เพื่อที่จะได้พิจารณาวินิจฉัยได้อย่างไม่ลำเอียงอันจะทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางขององค์กร และกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดนั่นเอง

การนำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้กับองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองนั้น ช่วงแรก ๆ ที่นำมาใช้เป็นการนำหลักมาใช้ในลักษณะที่บังคับและสัมบูรณ์ ไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลยพินิจอิสระในการ

²⁸ H.W.R. Wade, Administrative Law, (5 th edition, Oxford 1983) p.424.

เลือกปฏิบัติจึงทำให้การใช้หลักนี้ในวิธีพิจารณาความทางปกครองเข้มงวดไม่ยืดหยุ่น ต่อมาเมื่อนโยบายคิดเสรีนิยมเจริญขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ก็ได้มีการพัฒนาหลัก ความยุติธรรมตามธรรมชาติในองค์การฝ่ายปกครองเป็น "หลักความเป็นธรรม" (Fairness) แทนทำให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความ ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองได้อย่างสัมพันธ์เหมาะสม กล่าวคือ ฝ่าย ปกครองสามารถที่จะใช้ดุลยพินิจ เลือกความเหมาะสมในการประกันสิทธิของ ประชาชน และรักษาไว้ซึ่งประสิทธิภาพของการดำเนินการของรัฐ ความยืดหยุ่นดังกล่าว จึงเปิดโอกาสให้มีการนำข้อยกเว้นที่ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตาม ธรรมชาติมาใช้ เช่นกรณีฉุกเฉิน เป็นต้น

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ในสหรัฐอเมริกา มีการยอมรับและนำ ไปใช้ในรูปของหลัก due process of law ซึ่งมีหลักสำคัญสองประการคือหลัก การรับฟังการโต้สวน (hearing) และหลักแจ้งให้ทราบก่อนล่วงหน้า (notice)²⁹ due process of law ปรากฏในสหรัฐอเมริกาครั้งแรกในรัฐธรรมนูญอเมริกา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ปี ค.ศ. 1791 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ค.ศ. 1868 โดยกำหนดว่าห้ามรัฐบาลสหรัฐหรือรัฐบาลมลรัฐดำเนินการใด ๆ อันจะกระทบ ต่อชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินโดยปราศจาก due process of law และด้วย บทบัญญัตินี้เองศาลฎีกาสหรัฐถือว่าศาลมีอำนาจที่จะกำหนดข้อบังคับใด ๆ ให้องค์กร

²⁹ Patricia A. Hollander, Legal Handbook for Educators.,

ฝ่ายปกครองปฏิบัติได้ และองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามไม่ว่าจะมีกฎหมาย
ที่ออกโดยรัฐสภาหรือกฎระเบียบขององค์กรฝ่ายปกครองกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือไม่
ซึ่งก็เป็นผลว่าองค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นผลกระทบกับ
ประโยชน์ หรือสิทธิส่วนตัวเสียของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามหลัก due process
of law แล้ว แม้ไม่มีบทกฎหมายบังคับไว้โดยตรงก็ตามการปฏิบัติตามหลัก due
process of law ขององค์การฝ่ายปกครองดังกล่าวก็จะได้แก่การนำวิธีพิจารณาคดี
ของศาลมาใช้นั่นเอง สิทธิของผู้มีส่วนได้เสียก็จะมีลักษณะได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับ
สิทธิของจำเลยในคดีอาญา กล่าวคือโดยทั่วไปผู้มีส่วนได้เสียหรือจะถูกกระทบสิทธิ
ในการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองจะมีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาและ
จะได้รับสิทธิดังนี้³⁰

- (1) สิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวล่วงหน้า ซึ่งประเด็นและเรื่องที่องค์กร
ฝ่ายปกครองจะสั่งหรือวินิจฉัย
- (2) สิทธิที่จะเสนอพยานหลักฐานและข้อโต้แย้ง
- (3) สิทธิที่จะหักล้างพยานหลักฐานที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของตน
- (4) สิทธิที่จะมีทนายความเข้าดำเนินการแทน
- (5) สิทธิที่จะไม่ให้มีการวินิจฉัยโดยอาศัยพยานหลักฐานนอกสำนวนซึ่ง

³⁰ วิชัย วิวิตเสวี, "โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตาม
แนวความคิดของระบบแองโกลอเมริกัน" ดุลพาห (กรกฎาคม-สิงหาคม 2533) ,
กระทรวงยุติธรรม. หน้า 59

มิได้ผ่านการพิจารณา

(6) สิทธิที่จะให้มีการบันทึกหลักฐานอย่างสมบูรณ์

การให้นำวิธีพิจารณาคดีของศาลมาใช้ดังกล่าว มิได้บังคับองค์การฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามวิธีพิจารณาของศาลอย่างมีแบบพิธีที่เคร่งครัด เพราะหลักเกณฑ์ในบางเรื่อง เช่น การรับฟังพยานบอกเล่า หลักการถือบรรทัดฐานในคำวินิจฉัย เป็นต้น องค์การฝ่ายปกครองสามารถปฏิบัติให้ยืดหยุ่นไปจากหลักเกณฑ์ของศาลได้ เพียงที่ไม่ขัดต่อหลักของความยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักของกระบวนการทางปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นระบบได้ส่วนมากกว่าระบบกล่าวหาที่ศาลใช้อยู่

หลักเกณฑ์กำหนดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติและหลักศุภนิติกระบวนการนี้ ในประเทศฝรั่งเศสก็ได้มีการยอมรับในรูปของหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (les principes généraux du droit) โดยมีการนำหลักฟังความสองฝ่ายมาใช้ในรูปของ

1. การใช้สิทธิในการป้องกันตนเอง (Droits de la défense)
2. การยอมรับหลักการไม่มีส่วนได้เสียในรูปหลักความปราศจากอคติ (impartiality)

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และหลัก Due process of Law และหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (les principes généraux du droit) หลักเกณฑ์ทั้งสามดังกล่าวนี้ องค์การฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ สหรัฐและฝรั่งเศส จะยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และถือเป็นหลักที่กำหนดขอบอำนาจให้กับการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หากฝ่าฝืนโดยทำการพิจารณาวินิจฉัยขัดต่อหลักดังกล่าว

จะถือว่าเป็นการกระทำที่เกินขอบอำนาจ (ultra vires) และมีผลเป็นโมฆะ³¹ แต่ก็มีผลเป็นโมฆะเฉพาะบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิเท่านั้น³² และจะมีผลเป็นโมฆะก็ต่อเมื่อศาลได้วินิจฉัยว่าคำสั่งนั้นเป็นโมฆะดังนั้นคำสั่งที่ขัดต่อหลักดังกล่าวจึงยังคงมีผลผูกพันบุคคลที่ได้รับคำสั่งนั้นจนกว่าศาลจะวินิจฉัยให้เป็นโมฆะ³³ แต่ถ้าบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิไม่ใช้สิทธิทางศาลคำสั่งดังกล่าวก็จะยังคงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลผูกพันบุคคลที่ได้รับคำสั่งนั้นตลอดไป³⁴

2.2.1 หลักการรับฟังความสองฝ่าย (audi alteram partem)

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการรับฟังความสองฝ่ายนี้ ในประเทศคอมมอนลอว์มีหลักอยู่ว่าผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดจะต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีทุกฝ่ายได้ชี้แจงแสดงเหตุผลของตน ตัวอย่างคดีที่เห็นได้ชัดก็ว่าได้แก่ คดี R.V. Cambridge University (1723) ซึ่งศาล King Bench ได้พิพากษาว่าคำสั่งวินิจฉัยของมหาวิทยาลัยเป็นโมฆะเพราะการที่ไม่ยอมมอบปริญญาแก่ Dr. Bentley นั้นทางมหาวิทยาลัยไม่ได้ให้โอกาสผู้เสียหายชี้แจงแสดงเหตุผลก่อนที่

³¹ H.W.R Wade, Administrative Law, 5th ed. (Oxford: Charendon press 1982) P. 468.

³² Ibid., P. 478.

³³ D.Foulks, Administrative Law, 5th ed (London : Butterworths 1982) p.153.

³⁴ H.W.R. Wade, Administrative Law, p. 469.

จะมีคำวินิจฉัย³⁵

หลักการรับฟังความสองฝ่ายนี้ในสหรัฐอเมริกามีการยอมรับโดยวางหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนใน Article 7(c) ของ Administrative Procedure Act 1946 ว่า "คู่กรณีทุกฝ่ายมีสิทธิที่จะแสดงข้อกล่าวหาหรือข้อแก้ตัวของตน โดยแสดงพยานหลักฐานด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร และมีสิทธิที่จะชี้คัดค้านเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงโดยสมบูรณ์" และศาลสูงสหรัฐก็ได้กล่าวไว้ในคดี Philadelphia Co. V. Securities and Exchange Commission (1948) ว่า "การวินิจฉัยข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นโดยศาลหรือคณะกรรมการกึ่งตุลาการไม้อาจจะทำได้โดยชอบถ้าไม่ได้มีการพิจารณาข้อเท็จจริงโดยคู่กรณีแต่ละฝ่ายได้มีโอกาสที่จะรู้ข้ออ้างของฝ่ายตรงข้าม หรือมีโอกาสได้รับรู้ถึงพยานหลักฐานที่ฝ่ายตรงข้ามอ้างตลอดจนได้ชี้คัดค้าน และแสดงพยานหลักฐานของตนเองโต้แย้งพยานหลักฐานที่ฝ่ายตรงข้ามอ้าง สิ่งเหล่านี้คือหลัก due Process of law ตามรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5" ส่วนของอังกฤษแม้จะไม่มีบัญญัติไว้ชัดเจนถึงหลักการรับฟังความสองฝ่ายก็ตามแต่องค์กรฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นองค์กรระดับส่วนท้องถิ่น (local authority) คณะกรรมการกึ่งตุลาการหรือไต่สวน (Quasi-judicial Administrative Tribunals and Inquiry) เมื่อจะทำการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องราวใดก็จะนำหลัก

³⁵ J.F.Garner, Administrative Law, Fifth edition 1979,

เกณฑ์นี้มาใช้ แต่ไม่เคร่งครัดอย่างวิธีการของศาล³⁶ กล่าวคือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายลักษณะพยานที่ศาลต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถที่จะรับฟังพยานหลักฐานใด ๆ ก็ตามที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่คู่กรณีอ้างอิงรวมทั้งสามารถรับฟังพยานบอกเล่าได้ด้วย³⁷

หลักการรับฟังความสองฝ่ายนี้ นอกจากจะหมายถึงสิทธิที่จะชี้แจงแสดงเหตุผลของตนแล้ว ในอังกฤษยังรวมไปถึงสิทธิที่จะได้รับทราบข้อกล่าวหา ก่อนที่จะมีการไต่สวนด้วยอันได้แก่ สิทธิที่จะทราบถึงสิทธิที่ตนมีอยู่ (knowledge of right to apply) และ สิทธิที่จะทราบถึงลักษณะคดีที่จะต้องเผชิญ (knowledge of the case to be met) ตลอดจนสิทธิที่จะทราบถึงกำหนดการพิจารณาคดีด้วย อย่างเช่นคดี Kanda V. Government of Federation of Malaya (1962) ที่วินิจฉัยว่า "นายตำรวจซึ่งถูกสอบสวนความประพฤติมีสิทธิที่จะได้เห็นสำเนารายงานข้อกล่าวหาของตนก่อนที่จะมีการพิจารณาไต่สวนเรื่องของตน ตลอดจนมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งข้อกล่าวหาล่วงหน้าในเวลาอันสมควรทั้งเวลาและสถานที่ที่จะมีการไต่สวน"³⁸ จึงเห็นได้ว่าในระบบกฎหมายอังกฤษนั้นฝ่ายถูกกล่าวหาจะต้องได้รับทราบข้อกล่าวหาอย่างชัดเจนเป็นเวลาล่วงหน้าพอสมควรที่จะ

³⁶ Ibid., P. 113.

³⁷ H.W.R. Wade, Administrative Law, 5th ed. 1982
P. 484

³⁸ J.F. Garner, Administrative Law, P. 113.

ต้องมีโอกาสพอสมควรที่จะชี้แจงเหตุผลของตนด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรอีกด้วย ส่วนของสหรัฐอเมริกาเน้นการรับฟังความสองฝ่ายได้ขยายรวมไปถึงสิทธิที่จะมีโอกาสดูรู้ถึงข้อเรียกร้องและพยานหลักฐานของฝ่ายตรงข้าม และมีการให้สิทธิแก่เอกชนอย่างมากถึงกับนำวิธีการพิจารณาคดีอย่างศาลมาใช้ (judicialization) โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครอง กล่าวคือมีสิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวล่วงหน้าซึ่งประเด็น และเรื่องที่ต้องคัดกรอง ฝ่ายปกครองจะสั่งหรือวินิจฉัยเช่นเดียวกับของอังกฤษ นอกจากนี้ยังมีสิทธิที่จะอธิบายหรือปฏิเสธข้อกล่าวหาของฝ่ายตรงข้าม และ นำเสนอพยานหลักฐานและข้อโต้แย้งหักล้างพยานหลักฐานที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของตน ทั้งยังมีสิทธิที่จะซักค้าน และมีสิทธิที่จะมีทนายความเข้าดำเนินการแทนตนด้วย

อย่างไรก็ตามหลักการรับฟังความสองฝ่าย ก็ยังมีข้อยกเว้นในบางกรณีอันมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการรับฟังในการพิจารณาและวินิจฉัยอย่างเช่นกรณีดังต่อไปนี้

1. กรณีที่กฎหมายบัญญัติยกเว้นหลักการรับฟังความสองฝ่ายเอาไว้ว่า ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิก่อนวินิจฉัย แต่ศาลอังกฤษจะยอมรับบทบัญญัติที่ยกเว้นหลักการรับฟังก็ต่อเมื่อกฎหมายได้บัญญัติยกเว้นหลักการรับฟังไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น เพราะหลักการรับฟังความสองฝ่ายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ยึดถือปฏิบัติของคอมมอนลอว์ และในบางกรณีก็สามารถที่จะสรุปจากบทบัญญัติของกฎหมายได้ว่ากฎหมายไม่ต้องการให้รับฟังข้อเท็จจริงก่อนที่จะวินิจฉัยในขั้นต้น

ถ้ากฎหมายบัญญัติให้รับฟังข้อเท็จจริงในการพิจารณาชั้นอุทธรณ์³⁹

2. กรณีที่ต้องวินิจฉัยโดยรีบด่วนเพื่อรักษาความปลอดภัยและเพื่อความสงบสุขของสาธารณะชน อย่างเช่นการวินิจฉัยเพื่อสั่งยึดทำลายพืชหรืออาหารที่เป็นพิษต่อสุขภาพของผู้บริโภค จะต้องวินิจฉัยโดยด่วนโดยไม่ต้องยึดถือหลักฟังความสองฝ่าย⁴⁰

3. กรณีที่เป็นการวินิจฉัยในชั้นเตรียมหรือในการวินิจฉัยเบื้องต้นว่าข้อเท็จจริงมีมูลพอที่จะดำเนินการสอบสวนต่อไปหรือไม่ อย่างเช่นการสืบสวนข้อเท็จจริงว่ามีมูลหรือไม่ก่อนตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เพราะบุคคลที่จะต้องถูกระทบสิทธิย่อมมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหา และมีโอกาสที่จะให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาที่เกิดขึ้นภายหลังอยู่แล้ว⁴¹

สำหรับในประเทศฝรั่งเศส หลักการฟังความสองฝ่ายมีการยอมรับนำไปใช้ในรูปการโต้แย้งคัดค้าน (contradictory procedure) อันเป็นการใช้สิทธิในการป้องกันตนเอง (Droits de la défense) โดยถือหลักว่าบุคคลที่อาจจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในทางปกครองย่อมมีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้านป้องกันตนเอง วิธีการนี้ใช้กันอยู่ทั่วไปในกระบวนการพิจารณาของศาล โดยคู่กรณีแต่ละฝ่ายจะต้องมีโอกาส

³⁹ H.W.R. Wade, Administrative Law, P. 437

⁴⁰ Ibid.pp 221-222

⁴¹ D. Foulkes, Administrative Law, P 238

แสดงความเห็นของตนโต้แย้งข้อความที่อีกฝ่ายหนึ่งได้ให้ไว้⁴² และโดยเฉพาะเมื่อ คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองเป็นการลงโทษ บุคคลนั้นสามารถโต้แย้งคัดค้านเหตุผลใน คำสั่งที่เป็นโทษนั้นได้ กระบวนการโต้แย้งนี้ใช้มากที่สุดในเรื่องเกี่ยวกับหลักประกัน ในสถานะของข้าราชการ เช่นในมาตรา 65 แห่งรัฐบัญญัติการคลัง 1905 มีการ เปิดโอกาสให้ข้าราชการที่ถูกสอบสวนทางวินัยได้มีโอกาสตรวจดูเอกสาร หรือแฟ้ม ประวัติที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดหรือไร้ประสิทธิภาพ ก่อนที่จะ ลงโทษทางวินัย และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถเตรียมข้อโต้แย้งหรือคัดค้าน ได้ กระบวนการโต้แย้งในฝรั่งเศสนี้ได้มีการขยายไปใช้กับกรณีของเอกชนและการควบคุมวิชาชีพด้วยเช่นคดี Trompier - Gravier (C.E. 5 ค.ศ. 1944) ซึ่ง สภาแห่งรัฐศาลสภาแห่งรัฐได้ตัดสินว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยกเลิกสัมปทาน จำหน่ายหนังสือพิมพ์ โดยไม่ได้ให้โอกาสอย่างเต็มที่ในการแสดงความเห็นแก่ข้อ กล่าวหาของนางGravier เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴³

แต่อย่างไรก็ตามหลักฟังความสองฝ่ายหรือโต้แย้งคัดค้านของฝรั่งเศสก็มีข้อ ยกเว้น ไม่น่าหลักนี้มาใช้กับกรณีมีสถานการณ์พิเศษ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือกรณีที่เป็นมาตรการทางนโยบายบริการสาธารณะ

⁴² Brown and J.F.Gernar, French Administrative Law, P.43

⁴³ ถาวร เกียรติทับทิว , คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (ชานพิมพ์ :

2.2.2 หลักปราศจากส่วนได้เสียหรือไม่มีอคติ (freedom from interest or bias)

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในเรื่องหลักปราศจากส่วนได้เสียหรือไม่มีอคตินี้ในประเทศคอมมอนลอว์ให้สิทธิแก่ผู้อาจจะได้รับความเสียหายจากคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองนอกจากจะมีสิทธิที่จะชี้แจงแสดงเหตุผลของตนแก่ฝ่ายปกครองแล้ว ก็ยังมีสิทธิที่จะขอให้กรณีของเขาได้รับพิจารณาโดยผู้วินิจฉัยที่เป็นธรรมซึ่งไม่มีส่วนได้เสีย และมีได้มีความลำเอียง

ในประเทศอังกฤษครั้งแรก ๆ ที่ได้มีการยอมรับหลักนี้ ก็คือคดี Dr. Banham (1610) เป็นคดีที่นายแพทย์ผู้หนึ่งถูกเรียกให้ปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการแพทยสภา และถูกจำคุกและปรับเพราะเขามิได้ขอใบอนุญาตประกอบโรคศิลป์จากแพทยสภาเมื่อคดีไปสู่ศาลผู้พิพากษา Coke ได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะสั่งปรับนายแพทย์ผู้นั้น โดยถือว่าคณะกรรมการเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง เพราะค่าปรับครึ่งหนึ่งจะตกเป็นของคณะกรรมการที่สั่งปรับ ซึ่งถือว่าเป็นการขัดต่อสิทธิและเหตุผล อันเป็นที่น่ารังเกียจและเป็นไปไม่ได้ที่จะปฏิบัติเช่นนั้น การวินิจฉัยจึงเป็นโมฆะ⁴⁴

หลักที่ว่าผู้พิพากษาหรือผู้ที่วินิจฉัยชี้ขาดจะต้องปราศจากส่วนได้เสียหรือไม่มีอคตินี้ได้พัฒนาในระบบกฎหมายอังกฤษโดยอาศัยอำนาจการควบคุมของศาลสูงที่มีเหนือศาลชั้นต้นและปัจจุบันหลักนี้ได้ถูกนำไปใช้กับคณะกรรมการกึ่งตุลาการด้วย⁴⁵ และมีผล

⁴⁴ J.F .Garner, Administrative Law, p. 118

⁴⁵ Ibid, p.119

เป็นว่าหากผู้ที่ทำการวินิจฉัยชี้ขาดมีส่วนได้เสียหรือมีอคติความลำเอียงในเรื่องที่ทำการวินิจฉัย ศาลก็จะเข้าควบคุมโดยเพิกถอนคำวินิจฉัยนั้น

หลักดังกล่าวนี้ตามคอมมอนลอว์ได้แบ่งออกเป็นสองกรณีคือ

ก. กรณีมีส่วนได้เสียทางการเงินในเรื่องที่มีค่าวินิจฉัย (financial interest)

ข. กรณีมีสถานะการณืที่ทำให้อาจจะเกิดอคติความลำเอียงในเรื่องที่ทำการวินิจฉัย (likelihood of bias)

ก. กรณีมีส่วนได้เสียทางการเงินในเรื่องที่มีค่าวินิจฉัยในเรื่องนี้จะต้องเป็นส่วนได้เสียทางการเงินโดยตรงและแม้จะเป็นเงินเพียงเล็กน้อยก็ทำให้ผู้ทำการวินิจฉัยขาดคุณสมบัติได้⁴⁶ เหตุผลที่ยึดถือหลักเช่นนี้ก็เพราะการมีส่วนได้เสียทางการเงินจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง และตามหลักคอมมอนลอว์ก็มีสมมุติฐานเป็นยุติเลยว่าการมีส่วนได้เสียทางการเงินของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่วินิจฉัยชี้ขาดนั้นจะเป็นผู้มีอคติในการวินิจฉัย⁴⁷

ข. กรณีมีสถานะการณืที่ทำให้อาจจะเกิดอคติความลำเอียงในเรื่องที่ทำการวินิจฉัยตามหลักคอมมอนลอว์อาจมีได้หลายประการ เช่น การมีความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างคู่กรณีกับผู้ทำหน้าที่วินิจฉัย โดยอาจเป็นญาติพี่น้องหรือเคยเป็นมิตร หรือศัตรู คู่แค้นมาก่อน รวมทั้งการเป็นหุ้นส่วนในการประกอบธุรกิจ หรือนายจ้างลูกจ้าง นอกจากนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวยังขยายไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

⁴⁶ H.W.R. Wade , Administrative Law , P. 424

⁴⁷ D.Foulkes, Administrative Law, P. 427

กับประเด็นที่จะวินิจฉัย และการมีความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัยว่า ควรจะวินิจฉัยอย่างไรด้วย⁴⁸ เช่นการที่เคยได้เป็นผู้วินิจฉัยในประเด็นนั้นมาแล้ว⁴⁹ หรือเป็นผู้กล่าวหาหรือผู้ร้องเรียนในเรื่องที่จะวินิจฉัยเสียเอง อันเป็นการกระทำหน้าที่ขัดแย้งกันและถือว่าจะไม่สามารถที่จะทำการวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง⁵⁰ สำหรับการแสดงความเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัยนั้นในบางครั้งอาจทำให้มีอคติในการวินิจฉัย แต่โดยปกติแล้วการทำความเห็นเช่นนี้ จะไม่ทำให้ขาดคุณสมบัติเป็นผู้วินิจฉัยทันทีเลย เพราะการมีความเห็นล่วงหน้า ไม่ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะไม่รับฟังข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานต่าง ๆ อย่างเป็นกลางไว้ แต่จะเป็นการแสดงความเห็นล่วงหน้าที่ได้กระทำโดยขัดแย้งต่อสาธารณะชนว่าจะวินิจฉัยอย่างไรและจะรับฟังอย่างไร เช่นนี้ก็อาจถือได้ว่าจะทำให้ผู้วินิจฉัยที่ขาดเสีย ความเป็นกลางหรือมีอคติได้⁵¹

ประเด็นที่จะศึกษาต่อไปก็คือ จะพิจารณาได้อย่างไรว่าจะเกิดความลำเอียงหรืออคติขึ้นหรือไม่ ในเรื่องนี้ Lord Denning ได้ให้ความเห็นว่า ในการ

⁴⁸ P. Jackson, Natural Justice, 2d. ed. (London : Sweet & Maxwell 1979) P. 35

⁴⁹ H.W.R. Wade, Administrative Law, P. 434

⁵⁰ Ibid.. P. 433

⁵¹ H. Whitmore , Principle of Australian administrative law 5th. ed (Sydney:The law book Co.Ltd, 1980) P.130

พิจารณาความเป็นไปได้ของความล่าเอียงนั้น ศาลมิได้พิจารณาจิตใจของผู้พิพากษา หรือจิตใจของประธานกรรมการหรือของใครที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดศาลไม่ได้ดูว่าได้ ความเป็นไปได้ของการที่ผู้ยื่นได้ล่าเอียงเข้าข้างใดข้างหนึ่งจริงหรือไม่ แต่ศาลจะ พิจารณาจากความรู้สึกของบุคคลภายนอกที่มอง แม้ว่าผู้วินิจฉัยเองจะวางตัวเป็นกลาง ได้ดีที่สุดแล้วก็ตามแต่ถ้าบุคคลหรือวิญญูชนธรรมดาายังคิดอยู่ว่าในกรณีเช่นนั้นอาจเป็น ไปได้ว่าผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยนั้นจะล่าเอียง ก็ต้องถือว่าผู้ยื่นไม่ควรพิจารณาในเรื่องนั้น⁵²

การบังคับใช้หลักไม่มีส่วนได้เสียหรือปราศจากอคตินี้ ศาลได้บังคับใช้ อย่างยืดหยุ่น และคำนึงถึงความเป็นไปได้ในความเป็นจริงด้วย กล่าวคือมีการยอมรับ ให้ฝ่ายปกครองทำการวินิจฉัยให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้แล้วได้ โดยถือว่า ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาอยู่แล้ว เมื่อรัฐสภายินยอมให้มีการวินิจฉัยตาม นโยบายได้โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการบริหารประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และ กรณีเช่นนี้ก็ไม่น่าถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหลักไม่มีส่วนได้เสียหรือปราศจากอคติอย่างใด⁵³

แต่อย่างไรก็ตามหลักปราศจากส่วนได้เสีย หรือปราศจากอคตินี้ก็อาจมี ข้อยกเว้นในบางกรณี โดยยอมให้ผู้ขาดคุณสมบัติดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต่อ ไปได้ เช่นในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจมีส่วนได้เสียหรือ อคติทำการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องนั้นได้ หรือกรณีมีความจำเป็นที่ต้องบริหารงานให้เป็น

⁵² J.F. Garner , Administrative Law, P 120.

⁵³ H. Whitmore, Principle of Australian administra-
tive Law 5th.ed (Sydney:The law book Co.Ltd, 1980) P. 130

ไปตามนโยบายตามที่กล่าวไว้ข้างต้น

สำหรับในประเทศฝรั่งเศสหลักนี้ก็มีการนำไปใช้ในรูปของหลักปราศจากอคติ (impartiality) และถือเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (les principes - generaux du droit) ที่ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดจะต้องยึดถือปฏิบัติ และหากกรณีใด ผู้ที่จะได้รับผลจากคำวินิจฉัยเห็นว่าเป็นการขัดกับหลักการดังกล่าวนี้ ก็สามารถที่จะ หยิบยกขึ้นคัดค้านผู้วินิจฉัยได้เช่นกัน

โดยเฉพาะในเรื่องคณะกรรมการฝ่ายบริหารในฝรั่งเศสการพิจารณาของ คณะกรรมการได้มีการนำหลักการคัดค้านผู้พิพากษาซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาทาง ศาลมาใช้ด้วย และโดยทั่วไปแล้วก็จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดค้านคณะกรรมการ ไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ โดยคณะกรรมการจะเป็นผู้วางหลัก เรื่องการคัดค้านไว้เอง และแม้จะมีได้วางหลักไว้โดยชัดแจ้ง สภาที่ปรึกษาแห่ง รัฐก็ถือว่าผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณาสามารถคัดค้านสมาชิกคณะกรรมการผู้มีส่วนได้เสียได้ โดยถือว่าสมาชิกคณะกรรมการนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความอิสระและปราศ จากส่วนได้เสียจริง ๆ ในเรื่องที่จะต้องพิจารณา และถือเป็นหลักทั่วไปที่ใช้บังคับได้ ในทุกกรณีเว้นแต่กฎหมายจะได้บัญญัติให้เป็นอย่างอื่น ตัวอย่างในเรื่องการไม่มีส่วน ได้เสียที่เห็นได้ชัดในฝรั่งเศสก็คือ คดี Gouvernment General De L' Algérie ซึ่งศาลสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐได้วินิจฉัยไว้ว่า คณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องทางวินัย จะมีสมาชิกคนหนึ่งที่กำลังถูกสอบสวนทางวินัยร่วม

พิจารณาด้วยไม่ได้ เป็นต้น⁵⁴

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรชี้ขาด

กฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นกฎหมายที่วางระเบียบปฏิบัติขององค์กรชี้ขาด และเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญสำหรับคดีทุกประเภท คดีแต่ละประเภทย่อมจะมีวิธีพิจารณาความที่แตกต่างกัน ความจำเป็นที่จะต้องมีการชี้ขาด เช่นว่านี้ ก็เพื่อให้เป็นมาตรการสำหรับตรวจสอบทบทวนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละขั้นตอน ทั้งจะเป็นไปเพื่อควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรชี้ขาดในขณะเดียวกันด้วย

ลักษณะของกฎหมายวิธีพิจารณาความดั้งเดิมนั้น การวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีของศาลหรือองค์กรชี้ขาดอื่น ๆ จะกระทำโดยผู้พิพากษาหรือบุคคลเพียงคนเดียวที่จะมีอำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความสองฝ่าย แล้วทำคำวินิจฉัยชี้ขาดทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายด้วยตนเองแต่เพียงผู้เดียว⁵⁵ การให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีแก่บุคคลคนเดียวย่อมเป็นที่เห็นได้ว่าไม่อาจเป็นการรับประกันความถูกต้องเป็นกลางในการตัดสินคดีได้อย่างเพียงพอ เพราะเป็นการทำความเข้าใจวินิจฉัยชี้ขาดขึ้นโดยการให้เหตุผลเพียงด้านเดียวไม่มีความเห็นอื่นมาเปรียบเทียบให้เลือก

⁵⁴ โภคิน พลกุล. "การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง", เอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกรหลักสูตร หลักกฎหมายปกครอง : วิธีสบัญญัติ ณ. ห้องประชุมใหญ่ สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา 26-27 สิงหาคม 2530 หน้า 126-127.

⁵⁵ R.C Van Cenegen , History of European Civil Procedeure, P. 17

วินิจฉัยโอกาสที่จะผิดพลาดก็ย่อมมีความเป็นไปได้มาก จึงได้มีการวิวัฒนาการทางกฎหมาย
 วิจัยพิจารณาความโดยให้องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดมีการถ่วงดุลย์หรือคานอำนาจ
 วินิจฉัยชี้ขาดกันในองค์คณะ โดยมีการนำเอาระบบลูกขุนมาใช้ โดยกำหนดให้ลูกขุน
 เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดทำความเข้าใจเฉพาะในเรื่องข้อเท็จจริงในเบื้องต้น แล้วให้ศาลโดย
 ผู้พิพากษาอาชีพเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในปัญหาข้อกฎหมาย

วิวัฒนาการระบบลูกขุนนี้ นักประวัติศาสตร์กฎหมายอังกฤษคือ Sir
 Patrick Deflin เชื่อว่าระบบลูกขุนน่าจะมีขึ้นในสมัยตั้งแต่พวกนอร์แมนยึดครอง
 เกาะอังกฤษและเจตนารมณ์ของการมีระบบลูกขุนแรก ๆ ก็เพื่อต้องการใช้เป็นพยาน
 เบิกความถึงพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในทำนองการเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงมากกว่าจะมุ่ง
 ให้ลูกขุนเป็นผู้ชี้ขาดประเด็นแห่งคดี แต่ต่อมาพระเจ้าเฮนรี่ที่ 2 แห่งอังกฤษได้ทรง
 เห็นประโยชน์ของระบบลูกขุนว่านอกจากจะใช้เป็นค่าเบิกความเสาะแสวงหาข้อเท็จ
 จริงดังกล่าวแล้วยังอาจใช้เป็นค่าชี้ขาดข้อเท็จจริงในประเด็นแห่งคดีได้ด้วย เพราะ
 เป็นค่าชี้ขาดของคนที่เห็นเหตุการณ์หม่มากและเป็นค่าชี้ขาดของคนที่สามารถตนแล้วด้วย
 จึงได้มีการออกหมายเรียกคณะลูกขุน 12 คน มาร่วมพิจารณาและร่วมชี้ขาด โดยเริ่ม
 จากคดีแพ่งอันเป็นเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นอันดับแรก ถ้าคณะลูก
 ขุนทั้ง 12 คนเห็นเป็นคุณกับฝ่ายใดคู่ความฝ่ายนั้นก็ให้ชนะคดีไป นับแต่นั้นมาระบบ
 ลูกขุนก็เป็นที่นิยมแพร่หลายและมีวิวัฒนาการแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือคณะ
 ลูกขุนใหญ่ (grand Jury) กับคณะลูกขุนน้อย (petty Jury) โดยคณะลูกขุนใหญ่
 จะมีหน้าที่พิจารณาไต่สวนคดีอาญาในเบื้องต้นว่าควรจะสั่งฟ้องจำเลยหรือไม่ โดยใน
 การไต่สวนของคณะลูกขุนใหญ่นี้ไม่จำเป็นว่าจำเลยจะได้ถูกจับกุมตัวแล้วหรือไม่ และ

ถือกันว่าระบบการไต่สวนมูลฟ้องโดยคณะลูกขุนใหญ่เป็นการให้หลักประกันคุ้มครองผู้
 ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาได้อย่างดี ส่วนคณะลูกขุนน้อยนั้นจะมีหน้าที่พิจารณาและ
 วินิจฉัยชี้ขาดในปัญหาข้อเท็จจริงให้ศาลโดยผู้พิพากษาอาชีพเป็นผู้วินิจฉัย

ระบบลูกขุนนี้เป็นที่นิยมใช้กันแพร่หลายในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา
 และประเทศภาคพื้นยุโรป ทั้งนี้ก็เพราะเป็นระบบวิธีพิจารณาความที่มีการถ่วงดุลย์อำนาจ
 ในการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรวินิจฉัย โดยมีคณะลูกขุนเป็นผู้ทำความเข้าใจในข้อ
 เท็จจริงให้ผู้พิพากษาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด โดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ต้องการให้ผู้พิพากษา
 ใช้อำนาจในการชี้ขาดแต่เพียงฝ่ายเดียวทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

แนวความคิดการควบคุมหรือถ่วงดุลย์อำนาจชี้ขาด ศาลปกครองฝรั่งเศส
 ก็ได้จัดรูปของระบบวิธีพิจารณาคดีเป็นแบบสามฝ่ายอันมีเจ้าพนักงานคดีปกครอง
 (Commissaire du Gouvernement) เป็นผู้เสนอความเห็นของตนโดยอิสระต่อ
 ศาลในการสรุปคดีในชั้นต้นหลังจากที่ได้ทราบข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความทั้งสองฝ่าย
 ในการทำความเข้าใจนี้จะเสนอความเห็นเป็นฝ่ายที่สามว่าศาลควรจะวินิจฉัยชี้ขาดคดี
 นั้นอย่างไร ระบบนี้ถือว่าเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดแบบสองชั้น^{๕๖} กล่าวคือมีพนักงาน
 คดีปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่แถลงสรุปคดี (Conclusions) ทั้งเสนอ
 ความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น (préjugement) ให้กับองค์คณะวินิจฉัยชี้ขาด

^{๕๖} อมร จันทรสมบูรณ์, "บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
 เรื่องแนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกา และการพัฒนาระบบกระบวนการยุติ
 ธรรมทางปกครองของไทย", วารสารกฎหมายปกครอง (เล่ม 3 ตอน 3) หน้า 606

(formation de jugement) พนักงานคดีปกครองถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ เพราะเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านหลักกฎหมายปกครองโดยเฉพาะ แนวความคิดที่เกิดจากการเขียนคำวินิจฉัย มีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะทฤษฎี และหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ ๆ เป็นจำนวนมากและมีมาตรฐานทางวิชาการสูง จึงถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการพิจารณา คดีปกครองของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ โดยเป็นทั้งผู้อำนวยความสะดวกให้แก่องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดในการสรุปข้อเท็จจริงของคดี ประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องวินิจฉัย ความเห็นข้ออ้างเถียงของคู่ความแต่ละฝ่าย แนวคำวินิจฉัยที่ผ่าน ๆ มาของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในกรณีทำนองเดียวกัน และเสนอความเห็นว่าจะวินิจฉัยชี้ขาด คดีนั้นอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับหลักกฎหมายมากที่สุดโดยมีเหตุผลสนับสนุนความเห็นของตน ที่สำคัญการเสนอความเห็นของพนักงานคดีปกครองจะกระทำโดยอิสระ และเป็นกลาง และถือได้ว่าเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดกับองค์คณะผู้พิพากษา⁵⁷ เพราะจากความเห็นที่มีประสิทธิภาพของพนักงานคดีปกครองนั้นหากองค์คณะผู้พิพากษามีความเห็นขัดหรือแย้งกันแล้ว ก็จะต้องเสนอเหตุผลและอ้างอิงหลักกฎหมายที่มีน้ำหนักพอน่าเชื่อถือด้วยจึงจะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ซึ่งนับได้ว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจ (abuse of power) หรือการกระทำตามอำเภอใจ (arbitrary) และเป็นการควบคุมพฤติกรรมของผู้วินิจฉัยชี้ขาด

⁵⁷ ชาญชัย แสงวงศ์ "ความเป็นมาและบทบาทพนักงานคดีปกครองฯ"

ได้อย่างสมบูรณ์ด้วย

แนวความคิดในการควบคุมและถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งขาดขององค์กรซึ่งขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวมีอิทธิพลทางความคิดต่อ นักกฎหมายในประเทศภาคพื้นยุโรปอย่างมากและหลาย ๆ ประเทศก็มีการจัดสถาบันศาลปกครองขึ้น โดยมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และยึดถือระบบวิธีพิจารณาแบบสองชั้นคล้ายคลึงกับของศาลสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ เช่น ประเทศอิตาลี เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ สเปน กรีซ ตุรกี เลบานอน อียิปต์ และโคลัมเบีย เป็นต้น ประเทศดังกล่าวมีการจัดตั้งสถาบันวินิจฉัยซึ่งขาดโดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่พิเศษที่ทำหน้าที่ในระบบวิธีพิจารณาคดี - ปกครองคล้ายกับพนักงานคดีปกครองในฝรั่งเศส แต่อาจเรียกชื่อต่าง ๆ กันเช่น ในศาลปกครองประเทศเยอรมันเรียกว่า "เจ้าหน้าที่พิทักษ์สาธารณะประโยชน์" (représent de l' intérêt public) ศาลปกครองประเทศอียิปต์เรียก "Commissaires d'Etat" และในศาลปกครองเบลเยียมเรียกว่า "Auditeur" แต่หน้าที่ในส่วนรายละเอียดก็ยังมีข้อแตกต่างจากพนักงานคดีปกครองของฝรั่งเศสอยู่บ้าง⁵⁸

นอกจากนี้แนวความคิดดังกล่าวยังมีอิทธิพลไปถึงสถาบันระหว่างประเทศที่เรียกว่าศาลยุติธรรมประชาคมยุโรป (la Cour de Justice des Communautés Européennes) ซึ่งเป็นองค์กรศาลยุติธรรมร่วมกันของสามประชาคมยุโรป คือ ประชาคมถ่านหินและเหล็กยุโรป (la Communauté Européenne

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 343-344.

du Charbon et de l' Aeier), ประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรป (la communauté Européene de l' Energie Atomique) และประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (la Communauté Economique Européene) อันมีประเทศภาคีทั้งหมดรวม 6 ประเทศ คือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน , เบลเยียม , ฝรั่งเศส อิตาลี , ลักเซมเบิร์ก และเนเธอร์แลนด์ ทั้งนี้โดยมีการร่วมลงนามกันในสนธิสัญญากรุงโรม ค.ศ. 1957 ทำให้ทั้ง 6 ประเทศมีองค์กรศาลยุติธรรมร่วมกัน⁵⁹ สาเหตุที่ทำให้ประเทศเหล่านี้ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายปกครองฝรั่งเศสอย่างลึกซึ้งก็คงเนื่องมาจากในอดีตประเทศเหล่านี้เคยเป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิโปเลียนร่วมกันมาก่อนนั่นเอง⁶⁰

ศาลยุติธรรมประชาคมยุโรปนี้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของเอกชนจากนิติกรรมหรือการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรฝ่ายบริหารประชาคมยุโรป โดยจะเป็นทั้งศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นองค์กรควบคุมการปฏิบัติตามสนธิสัญญา และเป็นที่ปรึกษากฎหมายของประชาคมยุโรปด้วย⁶¹

วิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมประชาคมยุโรปจะแตกต่างกันไปแล้วแต่ประเภทของคดี ซึ่งมีทั้งวิธีพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษร และที่เป็นแถลงการณ์ด้วย

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 352-355.

⁶⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์ , อ้างแล้ว หน้า 355.

⁶¹ Brown and J.F. Garner , French

วาทะ และมีลักษณะเป็นแบบโต้สวนโดยเปิดโอกาสให้คู่ความได้แสดงพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาส่วนศาลจะเป็นผู้กำกับดูแล และจะมี "เจ้าหน้าที่พิเศษ" (Avocat Général) เป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของศาลยุติธรรมโดยมีบทบาทในการแถลงความเห็นสรุปคดีพร้อมด้วยเหตุผลโดยเปิดเผยอย่างเป็นทางการและโดยอิสระในทุกคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม บทบาทของเจ้าหน้าที่พิเศษในระบบวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมประชาคมยุโรปเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าคล้ายคลึงกับหรืออาศัยแบบอย่างมาจากบทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ประจำสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศสโดยตรง เพราะหลังจากที่เจ้าหน้าที่พิเศษได้ทำความเห็นในชั้นต้นแล้ว ศาลก็จะประชุมกันเพื่อลงมติว่าจะชี้ขาดตามที่เจ้าหน้าที่พิเศษเสนอมาหรือไม่เป็นชั้นที่สอง

ระบบวิธีพิจารณาสองชั้นเพื่อคานดุลยพินิจองค์กรวินิจัยชี้ขาดคดีปกครองนี้ ประเทศที่มีระบบศาลเดียวอย่างสหรัฐอเมริกาได้นำไปพัฒนาใช้กับองค์กรฝ่ายปกครองประเภท Regulatory Commission ที่เป็นองค์กรคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองเฉพาะเรื่องเฉพาะราวด้วย โดยกำหนดให้อำนาจวินิจัยชี้ขาดเบื้องต้น (initial decision) อยู่กับผู้พิพากษากฎหมายปกครอง (administrative law judge) หลังจากนั้นองค์กรฝ่ายปกครองก็จะวินิจัยชี้ขาดอีกครั้ง ความเห็นของผู้พิพากษากฎหมายปกครองถือเป็นความเห็นที่มีเหตุผลที่น่าเชื่อถือทั้งนี้เพราะเป็นความเห็นของผู้ที่มีคุณสมบัติทำนองเดียวกับผู้พิพากษา และยังเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่ทำการวินิจัยอีกด้วย ฉะนั้นหากองค์กรฝ่ายปกครองจะกลับคำวินิจัยของผู้พิพากษากฎหมายปกครองแล้ว จะต้องแสดงถึงหลักการและเหตุผลที่

สามารถหักล้างความเห็นของผู้พิพากษากฎหมายปกครองได้ ซึ่งระบบวิธีพิจารณา
แบบนี้จะทำให้คำวินิจฉัยไม่สามารถเขียนขึ้นโดยการให้เหตุผลของตนฝ่ายเดียวโดย
หากเป็นความเห็นที่ถูกต้องแล้วก็จะได้รับการยืนยันวินิจัยสนับสนุนจากองค์การฝ่าย
ปกครอง อันทำให้เกิดความยุติธรรมและพัฒนาในระบบอีกด้วย

ฉะนั้นระบบวิธีพิจารณาแบบสองชั้นจึงเป็นวิธีพิจารณาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ
หลักวิชาการบริหารและหลักการทางสังคมวิทยา^{๘๒} โดยใช้พฤติกรรมของบุคคลคน
เดียวที่จะต้องมีการทำงานโดยมีการแสดงออกและมีความรับผิดชอบของตนเองโดย
เฉพาะ เข้าไปควบคุมพฤติกรรมขององค์กรที่ทำงานในรูปองค์คณะบุคคลที่ทำงานโดย
ให้ความเห็นของตนโดยอิสระและไม่อาจกำหนดความรับผิดชอบเป็นรายบุคคลเฉพาะ
ตัวได้ แนวความคิดนี้ประเทศไทยก็ได้มีการยอมรับว่าเป็นแนวความคิดที่สามารถ
คาดุลงพินิจในการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรวินิจฉัยได้ จึงได้นำมาเป็นต้นแบบใน
ระบบวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยให้มีพนักงานผู้รับผิดชอบ
ส่วนวนทำความเข้าใจเสนอเบื้องต้นก่อน แล้วจึงให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำคำ
วินิจฉัยชี้ขาดอีกชั้นหนึ่ง ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ 4

^{๘๒} อมร จันทรสมบูรณ์ , หนังสืออ่านประกอบวิชากฎหมายปกครอง ,
(มหาวิทยาลัยรามคำแหง. , 2529) หน้า 33-34.