

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากการศึกษาในบทต่างๆที่ผ่านมาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ประกอบกับ รายละเอียดในภาคผนวกทั้งหลายคงพอจะทำให้มองเห็นได้ถึงลักษณะโดยภาพรวมของ ตระกูลกรรมการในทางปกครองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาโดยพระราชบัญญัติต่างๆ ใน ประเทศไทยได้บ้างโดยสังเขปในทางสถานะ โครงสร้างการจัดองค์กรในด้านต่างๆ อันได้แก่บุคลากร วิธีการดำเนินงาน และหน่วยธุรการ ตลอดจนระบบการควบคุม ตระกูลกรรมการที่ทำหน้าที่ในลักษณะต่างๆ ซึ่งจากการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้ได้ข้อสรุปดังนี้

1. ได้มีการนำระบบคณะกรรมการ (committee system) เข้ามาใช้ในระบบ การดำเนินงานของรัฐมากขึ้นทุกขณะ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบดังกล่าวมีข้อดีในหลายประการ เช่น เป็นการระดมความคิดเห็นในการพิจารณาปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จึงใช้รูปแบบคณะกรรมการในองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือใช้เป็นองค์กร ที่ทำหน้าที่ประสานงาน เช่น การพิจารณาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันของหน่วยงาน ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกัน หรือแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ หรือเพื่อการประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การพิจารณาข้อพิพาทระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง หรือเป็นการป้องกันการใช้อำนาจ หน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยอำเภอใจในงานบางลักษณะ เช่น การให้ตุลาการให้โทษข้าราชการ ประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นต้น

2. ตระกูลกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติในประเทศไทย ส่วนมากจะได้รับการกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในหลาย ๆ ลักษณะปะปนกันไป ทั้งอาจโดย จำเป็นและไม่จำเป็น เช่น เป็นทั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป และทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หรือแม้ในกรณีทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป ก็อาจมีทั้งกรณีที่เป็นการดำเนินงานภายในของฝ่ายปกครองเอง เช่น การให้คำปรึกษา หารือ และกรณีที่เป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของเอกชนด้วย เช่นการ ให้ออนุญาต หรือยกเลิกเพิกถอนการอนุญาตดังกล่าว เป็นต้น

3. องค์การคณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในลักษณะหนึ่งๆ นั้น จะต้องมีการจัดโครงสร้างทางบุคลากร วิธีการดำเนินงาน หน่วยธุรการ ตลอดจนการควบคุม ตามลักษณะเฉพาะของการกระทำนั้น ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินงานของคณะกรรมการในแต่ละเรื่องมีแนวความคิดในทางปรัชญาพื้นฐาน หวังในแง่หลักวิชาการ จัดองค์การและการบริหาร และในทางกฎหมายปกครองที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงจะต้องมีการแยกพิจารณาประเภทของคณะกรรมการออกเป็น 2 ลักษณะเพื่อเป็นพื้นฐานการวิเคราะห์ตามแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญดังกล่าว คือ กรณีการจัดโครงสร้างของคณะกรรมการ และกรณีการควบคุมคณะกรรมการ ดังนี้

ก. กรณีการจัดโครงสร้างของคณะกรรมการ จะต้องพิจารณาแยกตามการจัดองค์การที่สำคัญ 3 ประการคือ บุคลากร วิธีการดำเนินงาน และหน่วยธุรการ

(1) การจัดโครงสร้างทางด้านบุคลากร จะพิจารณาประกอบกันใน 2 แห่งมุมตามแนวความคิดพื้นฐานดังที่กล่าวแล้ว คือ

- พิจารณาตามหลักการจัดองค์การและการบริหาร กรณีนี้ ทำให้แยกคณะกรรมการได้เป็น คณะกรรมการในระดับนโยบาย คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการปฏิบัติการ ซึ่งจะทำให้เราสามารถกำหนดคุณสมบัติของกรรมการแต่ละประเภทได้ เช่น คณะกรรมการในระดับนโยบาย หรือ คณะกรรมการที่ให้คำปรึกษา ควรจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณวุฒิในระดับสูง หรือมีความรู้ความสามารถในเรื่องในขอบอำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี หรือ กรณีคณะกรรมการปฏิบัติการเมื่อทำหน้าที่เป็นองค์การประสานงาน องค์ประกอบของคณะกรรมการก็จะต้องมาจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น เป็นต้น

- พิจารณาตามหลักกฎหมายปกครอง กรณีนี้ จะแยกพิจารณา คณะกรรมการได้เป็น คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป และคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท โดยในกรณีที่คณะกรรมการทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป ก็ยังอาจแยกย่อยออกได้เป็น กรณีที่คณะกรรมการทำหน้าที่ที่เป็นเรื่องภายในฝ่ายปกครองเอง เช่น การให้คำปรึกษาหารือ หรือการกำหนดแผนงาน สำหรับฝ่ายปกครองนั้น ๆ และกรณีที่คณะกรรมการนั้นทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับบุคคล

ภายนอก เช่นการให้อุญญาต หรือออกกฎเกณฑ์เพื่อให้คนทั่วไปปฏิบัติ เป็นต้น และสำหรับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้น ก็อาจแยกได้เป็นอีก 2 ประเภท คือคณะกรรมการที่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทมีลักษณะเป็นการเฉพาะเรื่อง ตามสาระของงานของรัฐในด้านต่าง ๆ (หรือเรียกว่าคณะกรรมการประเภท Tribunals) และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในลักษณะที่เป็นการทั่วไป คือ เอกชนสามารถนำข้อพิพาทใด ๆ อันเกิดจากการกระทำเจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้คณะกรรมการพิจารณาได้

การพิจารณาโดยพื้นฐานนี้ ทำให้ทราบว่าเมื่อใดที่ควรกำหนดคุณสมบัติของกรรมการเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นอีก เช่น คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้น กรรมการจะต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) ในเรื่องดังกล่าว และโดยเฉพาะกรณีที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในลักษณะที่เป็นการทั่วไป คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ดังกล่าวก็เปรียบเสมือนองค์การควบคุมฝ่ายปกครองโดยทั่วไปอีกชั้นหนึ่ง เช่นนี้ คุณสมบัติของผู้เป็นกรรมการก็จะต้องเป็นที่ยอมรับในบรรดาฝ่ายปกครองด้วยกันโดยจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในงานปกครองของรัฐเป็นอย่างดี และตลอดจนระบบการเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการดังกล่าวจะต้องเป็นการเอื้ออำนวยให้ทั้งเพื่อการสร้างความมั่นใจให้แก่กรรมการดังกล่าวว่าตนจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยมีความเป็นอิสระ และเป็นการควบคุมกรรมการนั้นว่าจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยความสุจริตรอบคอบเป็นพิเศษยิ่งกว่ากรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในลักษณะเฉพาะ เช่นการเข้าสู่ตำแหน่งจะต้องผ่านความเห็นชอบจากองค์การนิติบัญญัติ และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วก็สามารถได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีก เป็นต้น

(2) การจัดโครงสร้างทางด้านวิธีการดำเนินงาน การดำเนินงานโดยทั่วไปของคณะกรรมการอาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

- การดำเนินงานภายในของคณะกรรมการ ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นไปตามหลักการจัดองค์การและการบริหาร เช่น การประชุมและการลงมติของคณะกรรมการ มอบหมายงานของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ทุกคณะกรรมการจะมีลักษณะที่ร่วมกันอยู่ประการหนึ่ง เช่น กรณีองค์ประชุม ตามปกติจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่า

กึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด และการลงมติจะต้องเป็นไปตามเสียงข้างมาก
 ของคณะกรรมการ ยกเว้นกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญ หรือคณะกรรมการนั้นมีลักษณะพิเศษ
 เช่นเป็นคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบจากกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่าง ๆ ก็จะต้องมี
 องค์ประชุมหรือการลงมติที่เป็นพิเศษออกไป เช่น ในองค์ประชุมจะต้องมีกรรมการที่มา
 จากฝ่ายต่าง ๆ ไม่ต่ำกว่าเท่านี้เท่านี้ตน หรือ การลงมติชี้ขาดจะต้องมีคะแนนเสียง
 สามในสี่ของคณะกรรมการ เป็นต้น

- การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก กรณีนี้จะอาศัย
 พื้นฐานตามหลักกฎหมายปกครองโดยทั่วไป คือการดำเนินงานของคณะกรรมการ
 จะต้องมีการควบคุมการใน การคุ้มครองสิทธิของเอกชนและรักษาผลประโยชน์ของรัฐด้วย
 ในขณะเดียวกัน ในประการแรก คือ การกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการดำเนินงาน
 ของคณะกรรมการในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครององค์การหนึ่งให้ชัดเจน และการกำหนด
 หลักวิธีพิจารณาเฉพาะในกรณีที่ทำหน้าที่ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น กรณีที่
 คณะกรรมการทำหน้าที่ในการยกเลิกเพิกถอนสิทธิของเอกชน หรือการวินิจฉัยชี้ขาด
 ข้อพิพาทก็จะต้องเปิดโอกาสให้เอกชน หรือคู่กรณีใช้สิทธิโต้แย้งก่อน หรือกำหนดให้มี
 การรับฟังความคิดเห็นของบุคคลภายนอกก่อนที่จะมีการตรากฎเกณฑ์เพื่อใช้บังคับ
 เป็นการทั่วไปในบางเรื่อง เป็นต้น (ซึ่งกรณีเหล่านี้ หากมองอีกด้านหนึ่งก็ถือเป็นการ
 ควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการด้วยอีกรูปแบบหนึ่งนั่นเอง)

(3) การจัดโครงสร้างทางด้านหน่วยธุรการ เนื่องจากการดำเนินงาน
 ขององค์การคณะกรรมการเป็นงานที่มีลักษณะซับซ้อนเพราะเป็นการพิจารณาโดยกลุ่ม
 บุคคล จึงต้องอาศัยองค์การหน่วยธุรการเป็นผู้ดำเนินงานธุรการต่างๆ ของคณะกรรมการ
 เช่น การจัดให้มีการประชุม และปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ เป็นต้น และนอกจากนั้น
 หน่วยธุรการยังมีบทบาทสำคัญในการเสริมให้การดำเนินงานโดยระบบคณะกรรมการ
 เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากโดยปกติการดำเนินงานด้วยระบบคณะ
 กรรมการอาจมีข้อบกพร่องในบางประการ เช่น เกิดความล่าช้าในการพิจารณา เนื่องจาก
 ต้องรอดอชนิดหมายกรรมการให้พร้อมเพรียงกัน หรือการพิจารณาจะต้องมีการ
 อภิปรายโต้เถียงทำให้ไม่สามารถยุติได้ภายในวาระเดียว เป็นต้น ฉะนั้น หน่วยธุรการ

จึงควรจะต้องดำเนินงานต่าง ๆ ที่คณะกรรมการมอบหมายโดยรวดเร็ว พร้อมทั้งจัดเตรียมเอกสารประกอบการพิจารณาเสนอต่อกรรมการเป็นการล่วงหน้าแต่เนิ่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขความล่าช้าดังกล่าว นอกจากนี้หน่วยงานรัฐการยังต้องทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการด้วย และสำหรับหน่วยรัฐการของคณะกรรมการในบางลักษณะ เช่นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทเป็นการทั่วไป ก็จะต้องมีหน้าที่โดยเฉพาะเป็นพิเศษ เช่น การจัดพิมพ์ตำรับวินิจฉัยของคณะกรรมการเผยแพร่สู่บุคคลภายนอก ซึ่งถือเป็นกลไกในการควบคุมคณะกรรมการโดยอ้อมด้วยประการหนึ่ง

ข. การพิจารณาควบคุมคณะกรรมการ

ในระบบการควบคุมคณะกรรมการตามหลักกฎหมายปกครองโดยตรงโดยตรง ในระบบนิติรัฐ หรือหมายถึงรัฐที่อยู่ใต้บังคับของกฎหมายและยอมรับเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมาย นั้น ระบบการควบคุมคณะกรรมการจะขึ้นอยู่กับประเภทของการกระทำของคณะกรรมการในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ดี การแยกประเภทการกระทำของคณะกรรมการเพื่อจัดระบบการควบคุมในแต่ละประเทศนั้น ก็มีแนวคิดที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับระบบการควบคุมฝ่ายปกครองที่ใช้กันอยู่ภายในประเทศนั้น ๆ ซึ่งโดยทั่วไปอาจแยกขั้นตอนการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองออกเป็น 2 ระยะ คือ การควบคุมก่อนมีการกระทำของฝ่ายปกครอง และการควบคุมภายหลังเกิดการกระทำของฝ่ายปกครอง

การพิจารณาควบคุมก่อนมีการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น มีการควบคุมโดยวิธีที่ฝ่ายปกครองต้องได้รับการเห็นชอบหรือต้องปรึกษาหารือกับบางองค์กร การควบคุมโดยการที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามวิธีพิจารณาอันเป็นพิเศษบางประการ หรือการควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุม เช่น การให้ประชาชนมีสิทธิโต้แย้ง หรือฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลในการกระทำของตน เป็นต้น ทั้งนี้ โดยอาจแตกต่างกันไปในรายละเอียดของแต่ละประเทศ

กรณีการควบคุมภายหลังเกิดการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น โดยทั่วไป จะมีลักษณะร่วมกันประการหนึ่งคือ ทางหนึ่งจะเป็นการอุทธรณ์ไปยังองค์การภายในฝ่ายปกครองนั่นเอง และทางหนึ่งคือการอุทธรณ์ไปยังองค์การภายนอกฝ่ายปกครอง ซึ่งการอุทธรณ์ไปยังองค์การภายนอกฝ่ายปกครองนี้ มีระบบในการควบคุมที่สำคัญที่ใช้กันในประเทศต่าง ๆ อยู่ 2 ระบบ คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุม (อันมีต้นแบบคือประเทศอังกฤษ) และระบบที่มีศาลปกครองโดยตรง (ต้นแบบคือประเทศฝรั่งเศส) ซึ่งจะมีการแยกลักษณะการกระทำของฝ่ายปกครอง (ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการในทางปกครองด้วย) เพื่อเข้าสู่ระบบการควบคุมโดยศาลทั้งสองระบบต่างกันออกไป เช่น ในระบบที่ใช้ศาลยุติธรรมในการควบคุม ในกลุ่มประเทศดอมมอนเวลท์โดยทั่วไปจะมีระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมาย และการทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรม (judicial review) โดยการออกคำสั่งต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับการกระทำของฝ่ายปกครอง ว่าเป็นการกระทำที่เป็น "การกระทำในทางปกครอง" (administrative act) "การกระทำกึ่งตุลาการ" (quasi-judicial act) หรือ "การกระทำในทางตุลาการ" (judicial act) ซึ่งศาลจะมีคำสั่งสำหรับการกระทำแต่ละประเภทต่างกัน และสาระที่ศาลจะเข้าทบทวน เช่น การกระทำใดมีความบกพร่องในการใช้หลัก "ความเป็นธรรมตามธรรมชาติ" (natural justice) คือจะต้องมีการรับฟังข้อโต้แย้งของผู้เสียหาย หรือกรรมการที่มีส่วนได้เสียจะต้องห้ามมิให้เข้าร่วมในการพิจารณา ก็จะขึ้นอยู่กับการกระทำแต่ละประเภทเช่นกัน

ส่วนในประเทศที่ใช้ศาลปกครองเป็นองค์การควบคุมฝ่ายปกครอง เช่น ในฝรั่งเศส หรือ เยอรมัน ซึ่งแม้จะมีลักษณะของศาลต่างกันอยู่ คือ ศาลปกครองของฝรั่งเศสจะเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร (แต่มีความเป็นอิสระในการพิจารณา) แต่ศาลปกครองของเยอรมันจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบศาลยุติธรรมแต่มีเขตอำนาจแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ก็จะมีแนวคิดในการแยกลักษณะของการกระทำของฝ่ายปกครอง เพื่อเข้าสู่เขตอำนาจศาลคล้าย ๆ กัน คือ จะมีการแยกลักษณะการกระทำของฝ่ายปกครอง ออกเป็น "นิติกรรมทางปกครอง" หรือ "นิติกรรมทางตุลาการ" เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้น โดยสภาพในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นประเทศที่ใช้ระบบ การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรม ซึ่งใช้หลักการพิจารณาล้ำยดสิ่งกับระบบ ของประเทศในกลุ่มคอมมอนลอร์ว แต่มีได้มีการออกคำสั่งต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ดี ก็มี องค์การที่มีอำนาจพิจารณาการกระทำของฝ่ายปกครองในลักษณะที่เป็นการทั่วไปในรูป ของการร้องทุกข์ คือ องค์การคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ที่แม้ว่าในปัจจุบันจะมีฐานะ เป็นเพียงองค์การภายในของฝ่ายบริหารเนื่องจากอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขั้นที่สุดยังเป็นของ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล แต่ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับสภาแห่งรัฐ(ศาล ปกครองของฝรั่งเศส)ในระยะต้น ที่อาจได้รับการพัฒนาเป็นศาลปกครองต่อไปได้ และโดยที่การควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการที่กำหนดหน้าที่ในบางลักษณะ ยังมีข้อบกพร่อง เช่น การพิจารณาที่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ บางชุดยังขาดวิธีพิจารณาที่ดี เช่น ไม่มีการกำหนดขึ้นตอนและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน หรือ การควบคุมการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการในบางประเภทยังไม่มียระบบการ ควบคุมที่พอเพียงทั้งภายในระบบฝ่ายปกครองเองและการควบคุมโดยศาลยุติธรรม ดังนั้น การพิจารณาแยกลักษณะของการกระทำของคณะกรรมการในประเทศไทย จึงอาศัยแนวคิดของต่างประเทศดังกล่าวประกอบกับการศึกษาการควบคุมคณะกรรมการ ในแต่ละรูปแบบ โดยแยกลักษณะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อเป็นพื้นฐาน สำหรับการพิจารณาการควบคุม เช่น กรณีที่คณะกรรมการทำหน้าที่ที่เป็นการกระทำ อันเป็นขึ้นตอนภายในของฝ่ายปกครองโดยทั่วไป ก็อาจจะไม่มีระบบการควบคุมที่ ซับซ้อนมากนัก เนื่องจากการกระทำดังกล่าวมิได้กระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยตรง แต่หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการกระทำการใดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก เช่น กรณีที่คณะกรรมการทำหน้าที่ที่เป็น "นิติกรรมทางปกครอง" ตามความหมายของฝรั่งเศส หรือของเยอรมัน หรือ "การกระทำในทางปกครอง" ตามความหมายของหลักกฎหมาย คอมมอนลอร์ว หรือการกระทำที่เป็น "นิติกรรมทางตุลาการ" หรือ "การกระทำกึ่ง ตุลาการ" หรือ "การกระทำในทางตุลาการ" ตามความหมายของต่างประเทศดังกล่าว แล้ว ก็จะต้องมีระบบการควบคุมที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของเอกชนและรักษาประโยชน์

ส่วนรวมของรัฐด้วย เช่น กรณีการควบคุมก่อนการกระทำ ก็จะต้องมีการกำหนด
วิธีพิจารณาที่สำคัญตามหลักความเป็นธรรมตามธรรมชาติของตมมมอลอว์ (หรือหลัก
กฎหมายทั่วไปของระบบที่ใช้ศาลปกครอง) เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

โดยที่วิทยาลัยพัฒนศึกษาศาสตร์เป็นการศึกษาในลักษณะที่เป็นการศึกษา
รวมของระบบคณะกรรมการในทางปกครอง การเสนอแนะจึงไม่อาจกระทำได้อย่าง
ชัดเจน สำหรับปัญหาใดที่เป็นรายละเอียดที่ต้องอาศัยการศึกษาในระดับที่ลึกซึ้ง
ลงไป (ซึ่งก็มีอยู่มากมายในแต่ละหัวข้อที่ทำการศึกษา) แต่อย่างไรก็ดี โดยทั่วไปใน
ระดับเบื้องต้นแล้ว วิทยาลัยพัฒนศึกษาศาสตร์ขอให้ข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ให้มีการแยกพิจารณาลักษณะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีอำนาจ
หน้าที่ปะปนกันทั้งหลาย ๗ ลักษณะในชุดหนึ่ง ๗ ให้ชัดเจนว่า ในกรณีใดการกระทำของ
คณะกรรมการนั้นถือเป็นเพียงการดำเนินงานภายในของฝ่ายบริหารนี้เอง และกรณี
ใดที่เป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก ซึ่งก็อาจเป็นได้ทั้งการกระทำใน
ลักษณะที่เป็นการออกกฎเกณฑ์เพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป หรือการกระทำที่เป็นคำสั่ง
ที่ผลเฉพาะบุคคล ตลอดจนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อจะได้จัดระบบ
การจัดองค์กรและการควบคุมคณะกรรมการดังกล่าวให้เหมาะสมกับลักษณะของอำนาจ
หน้าที่นั้น ๗

2. ให้มีการศึกษาวิจัยรายละเอียดของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในแต่ละ
ลักษณะดังที่ได้ศึกษามาในวิทยาลัยพัฒนศึกษาศาสตร์ในทางปฏิบัติ ว่ามีการจัดองค์กรในด้าน
วิธีพิจารณา และหน่วยธุรการสอดคล้องกับแนวคิดตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง
องค์กรหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากวิทยาลัยพัฒนศึกษาศาสตร์เป็นการวิจัยเอกสารในระดับพระราช
บัญญัติ ปัญหาที่พบจึงเป็นกรณีเฉพาะตามบทบัญญัติเท่านั้น ซึ่งโดยแท้แล้วยังมีราย
ละเอียดของการดำเนินงานของคณะกรรมการอื่นเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ ที่ออก
ตามความของพระราชบัญญัติดังกล่าวอีก ซึ่งกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ เหล่านี้จะมี

ส่วนแก้ไขความบกพร่องของการดำเนินงานโดยระบบคณะกรรมการ โดยสามารถกำหนดวิธีพิจารณาที่เหมาะสมต่าง ๆ ที่มีได้กำหนดให้มีอยู่ในตัวพระราชบัญญัติ ให้สอดคล้องกับลักษณะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในด้านต่าง ๆ ดังที่ได้เสนอไว้ในวิทยานิพนธ์นี้

3. ให้มีการพัฒนาหน่วยธุรการของคณะกรรมการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ทั้งเพื่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานในหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นๆ เอง และเพื่อเป็นองค์กรที่จะคอยตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการและเสนอแนะการพัฒนาปรับปรุงคณะกรรมการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้เสนอไว้ในวิทยานิพนธ์นี้

4. ควรมีการพิจารณาระบบการควบคุมคณะกรรมการในบางรูปแบบในปัจจุบัน เช่น กรณีการควบคุมภายในฝ่ายปกครองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ที่ยังไม่อาจร้องทุกข์การกระทำของคณะกรรมการในลักษณะที่เป็นนิติกรรมในทางปกครองอันมีลักษณะเดียวกับการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นบุคคลคนเดียวได้ ซึ่งกรณีเป็นการลี้ลับกันอยู่ และเพื่อผู้ที่ได้รับทราบเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำดังกล่าวจะได้รับการเยียวยาได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ โดยการเสนอแนวความคิดในทางทฤษฎีในการพิจารณา ประกอบกับการจัดข้อขัดข้องตามก้อยดำในกฎหมาย

5. สำหรับการจัดตั้งคณะกรรมการในทางปกครองชุดต่อ ๆ ไป นอกจากการศึกษาริวิจัยเพื่อแสดงถึงความจำเป็นในการที่จะต้องจัดตั้งองค์กรคณะกรรมการนั้นแล้ว ในระดับการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการควรจะได้มีการศึกษาแนวคิดและปรัชญาของงานในลักษณะนั้นๆ ทั้งในด้านการจัดองค์การและการบริหารโดยทั่วไป และแนวความคิดในทางกฎหมายปกครอง ดังเช่นที่ได้เสนอไว้ในวิทยานิพนธ์นี้ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรดังกล่าวดำเนินงานโดยราบรื่นและสอดคล้องกับกลไกในทางการปกครองโดยทั่วไป และหากคณะกรรมการนั้นทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิหรือหน้าที่ของเอกชน ก็จะต้องมีกลไกที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของเอกชนและรักษาผลประโยชน์โดยส่วนรวมของรัฐ เช่นต้องมีหลักวิธีพิจารณาที่เหมาะสมต่าง ๆ เป็นต้น