

บทที่ 3

แนวความคิดเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทขององค์กรชี้ขาดข้อพิพาท ในรูปแบบของนิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมทางตุลาการ

แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทในรูปแบบนิติกรรมทางตุลาการ (act juridictionnel) ของประเทศฝรั่งเศส

1. ความเป็นมาและลักษณะขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง
ผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Juridictions Administratives specialisees)
ภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้ง "สภาแห่งรัฐ" (Conseil d'Etat)
โดยนโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoleon Bonaparte) ขึ้นในปี ค.ศ. 1799
(พ.ศ. 2342) โดยให้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการคือ (1) ร่างกฎหมายให้แก่หัวหน้า
ของฝ่ายบริหาร กับ (2) เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร และในฐานะที่ปรึกษาของฝ่าย
บริหารนี้เองที่ "สภาแห่งรัฐ" ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์เกี่ยวกับ
การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง¹ ซึ่งในระยะแรก "สภาแห่งรัฐ" มีอำนาจแต่
เพียงพิจารณาข้อพิพาททางปกครองโดยยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้ด้วยตนเอง แต่
จะต้องเสนอแนะคำวินิจฉัยไปยังหัวหน้าฝ่ายบริหารให้เป็นผู้พิจารณาว่าจะวินิจฉัยชี้ขาด

¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบศาลปกครอง
ของประเทศฝรั่งเศส", วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับพิเศษ (เล่ม 13 ตอน 1)
120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตต จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการ
กฤษฎีกา พ.ศ. 2417 - 2537, พ.ศ. 2537) หน้า 479.

ตามที่"สภาแห่งรัฐ"เสนอแนะหรือไม่ ซึ่งระบบนี้เรียกว่า "la justice retenue" และในทางปฏิบัติ หัวหน้าฝ่ายบริหารมักจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่สภาแห่งรัฐเสนอแนะเสมอ"สภาแห่งรัฐ"ได้ทำหน้าที่ขององค์กรทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองตลอดจนพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เหมาะสมเป็นเวลา 70 ปี(ค.ศ.1799-ค.ศ.1872)แล้ว จึงได้มีการตรารัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 มอบหมายให้สภาแห่งรัฐมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้ด้วยตนเอง (หรือที่เรียกว่า "La justice delegue "สภาแห่งรัฐ" จึงมีฐานะเป็นศาลปกครองโดยสมบูรณ์แบบนับตั้งแต่นั้นมา" โดยการทำหน้าที่เป็นศาลปกครองนั้น สภาแห่งรัฐมี 4 ฐานะด้วยกันคือ

1. เป็นศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้ายสำหรับคดีปกครองที่มีความสำคัญเป็นพิเศษดังต่อไปนี้

- (ก) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนรัฐกฤษฎีกาหรือรัฐกำหนด
- (ข) คดีเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดี
- (ค) คดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวซึ่งมีผลใช้บังคับเกินขอบเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นศาลหนึ่งศาลใดเพียงศาลเดียว
- (ง) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของรัฐมนตรีซึ่งออกโดยได้ปรึกษาสภาแห่งรัฐแล้ว
- (จ) คดีปกครองที่เกิดขึ้นนอกดินแดนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

² ชาญชัย แสงศักดิ์, "เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522," วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 ตอน 2 (สิงหาคม 2521) : หน้า 643.

(ฉ) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยทางปกครองที่ออกโดย คณะกรรมการระดับชาติ

(ช) คดีที่ขอให้ตีความข้อกฎหมายหรือพิจารณาความชอบด้วย กฎหมายนิติกรรมซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมนั้นอยู่ในอำนาจของสภาแห่งรัฐ

2. เป็นศาลอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งมีไว้คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎระเบียบของฝ่ายปกครอง

3. เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

4. เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการ เฉพาะด้านซึ่งวินิจฉัยในชั้นสุดท้าย ทั้งนี้ เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย³

สำหรับกรณีอำนาจของสภาแห่งรัฐในการทำหน้าที่ตามข้อ 4 ซึ่งเป็น กรณีสภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการ เฉพาะด้าน (juridictions administratives specialisees) นั้น เป็น กรณีซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นหัวข้อพิจารณาเป็นกรณีศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ในส่วน นี้ การฎีกาในกรณีนี้มีความหมายในลักษณะที่เรียกว่า "การอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อ กฎหมาย (recours en cassation)" ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณา อุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย ควบคุมคำพิพากษาของศาลชั้นต้นเพื่อให้หลัก กฎหมายที่ศาลชั้นต้นใช้ในพิจารณาคดีเป็นไปในแนวทางเดียวกัน⁴ ดังนั้น การอุทธรณ์ เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) จึงไม่ใช่สิ่งที่เรียกว่า

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับพิเศษ เล่ม 13 ตอน 1 120 ปี เคนซิลออฟสเตต จากสถาบันที่บริหารราชการแผ่นดินมาเป็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. 2537), หน้า 491.

⁴Olivier Fouques, "Recours en cassation", Repertoire de contentieux administratif Tome 2., Dalloz, (1989), p.5.

"การพิจารณาซ้ำเป็นครั้งที่สาม (un troisieme degre de juridiction)"⁶ สภาแห่งรัฐ ซึ่งทำหน้าที่ดังกล่าวจึงไม่สามารถพิจารณาเรื่องที่ศาลที่ทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นไม่ได้หยิบยกกรณีที่ศาลชั้นต้นมิได้หยิบยกขึ้นในการพิจารณาคดีชั้นพิจารณาได้ วันแต่จะเป็นกรณีที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย จึงจะสามารถหยิบยกขึ้นพิจารณาได้ ถึงแม้ว่า ศาลชั้นต้นจะไม่หยิบยกกรณีดังกล่าวไว้ในคดีดังกล่าวก็ตาม⁶

จากเหตุที่ประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐให้ทำหน้าที่ศาลปกครองสูงสุด จึงทำให้ประเทศฝรั่งเศสมีระบบศาลในระบบศาลคู่ คือ มีสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ทำหน้าที่ศาลปกครองวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองแยกออกจากการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งเป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรม นอกจากนี้จะมีสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองที่มีความรู้เชี่ยวชาญในเรื่องทางปกครองอยู่แล้วก็ตาม ก็ยังได้มีการจัดตั้งองค์กระณะกรรมการพิเศษเฉพาะเรื่อง ทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจริง ๆ อีกด้วย โดยองค์กระณะกรรมการพิเศษเฉพาะเรื่องเหล่านี้ ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในทางปกครองเฉพาะเรื่อง ในลักษณะที่เป็นศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Juridictions administratives specialisees) สำหรับสาเหตุที่ทำให้ต้องมีคณะกรรมการพิเศษที่ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านนั้น ก็โดยวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะให้มีการพิจารณาด้วยความถูกต้องและเรียบร้อย (le souci d'une bonne administration de la justice)⁷ โดยมีหลักการในการพิจารณาข้อพิพาททางปกครอง

⁶ Ibid., p.5.

⁶ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 1968 คดี Min Anciens Combattants c/Faure.

⁷ Calette MEME, "Juridictions administratives specialisees", Repertoire de contentieux administratif, Dalloz, (1989), p.2.

ประเภทนั้น ก็คือ เป็นเรื่องที่ต้องการให้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้นเป็นผู้พิจารณาหรือ การบริการสาธารณะในเรื่องมีลักษณะเป็นเรื่องพิเศษเฉพาะ หรือเป็นข้อพิพาทหรือ คดีปกครองในลักษณะพิเศษ^๑

ในอดีตคณะกรรมการที่มีลักษณะเป็นศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน เหล่านี้มีเป็นจำนวนมากทั้งสิ้นประมาณ 900 กว่าคณะ แต่ปัจจุบันนี้บางคณะกรรมการ ก็ไม่อยู่แล้ว และเนื่องจากคณะกรรมการเหล่านี้มีสถานะเป็นองค์กรศาลที่มีลักษณะ เป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน การจัดตั้งองค์กรเหล่านี้โดยหลักทั่วไปจะต้องถือว่า กระทำขึ้นโดยรัฐบัญญัติ (la loi) ให้มีการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นมา เป็นเพราะ ตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ จัดตั้งศาลขึ้นมาใหม่และมีวิธีพิจารณาคดีจะต้องทำเป็นรัฐบัญญัติเสมอ^๒ ซึ่งมีแนวการ ตีความของตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ของประเทศ ฝรั่งเศส ได้วางแนวการตีความเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลไว้ว่า ถ้าเป็นเรื่องที่ไม่ได้มีการ จัดตั้งองค์คณะของศาลขึ้นมาใหม่หรือไม่ได้มีการจัดให้มีวิธีพิจารณาความของ คณะกรรมการดังกล่าวขึ้นมาใหม่แล้ว จะไม่ถือว่าเป็นการจัดตั้งศาล เช่น ในกรณี การจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางมารยาททนายความทำหน้าที่สอบสวนความผิดวินัย กรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นจัดตั้งศาล

อย่างไรก็ตาม นอกจากกรณีที่จะต้องมีกฎหมาย (la loi) จัดตั้ง องค์กรนั้นแล้ว นิติกรรมขององค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมานั้นจะต้องเป็นนิติกรรมใน ทางชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง หรือเป็น "นิติกรรมทางตุลาการ" (acte juri- dictionnel) แต่การที่จะถือว่าคณะกรรมการใดมีลักษณะเป็นศาลปกครองผู้ชำนาญ การเฉพาะด้าน (Juridictions administratives specialisees) จะต้อง เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เสมอ ส่วนกรณีจะเป็นการบัญญัติไว้ชัดเจนหรือไม่ เป็น

^๑ Ibid., p. 2.

^๒ Ibid., p. 2.

เรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญและสภาแห่งรัฐจะเป็นองค์กรที่วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณา
เรื่องดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในบทที่ 1 แล้ว

เนื่องจากองค์กรคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทที่มีลักษณะ เป็นศาลปกครอง
ผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Juridictions administratives specialisees)
ซึ่งในอดีตมีอยู่มากมายนั้น ในปัจจุบันบางคณะกรรมการยังคงมีอยู่แต่บางคณะกรรมการ
ก็ไม่มีอยู่แล้ว สำหรับคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทที่เป็นศาลปกครองผู้ชำนาญการ
เฉพาะด้านที่ยังคงเหลืออยู่ในปัจจุบันในขณะนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 9 กลุ่ม¹⁰ คือ

- | | |
|---------------|--|
| กลุ่มที่หนึ่ง | ศาลที่ควบคุมเกี่ยวกับการคลัง (Juridictions
statuant en matiere de finances publiques) |
| กลุ่มที่สอง | ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของผู้พิพากษา
(Conseil Superieur de la magistrature
statuant en matiere disciplinaire) |
| กลุ่มที่สาม | ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการ
ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (Juridictions statuant
en matiere d'enseignement et de formation
professionnelle) |
| กลุ่มที่สี่ | ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพอิสระ
(Juridictions professionnelles) |
| กลุ่มที่ห้า | ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวกับ
งานสังคม (Juridictions statuant dans le
domaine social) |
| กลุ่มที่หก | ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการเข้าเมืองและการลี้ภัย
(Commission de recours des refugies) |

¹⁰ Ibid., p.1.

- กลุ่มที่เจ็ด ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการจ่ายบำเหน็จบำนาญ (Juridictions de pensions militaires d'invalidite et de soins gratuits)
- กลุ่มที่แปด ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหาย (Juridictions statuant en matiere de droits a indemnisation)
- กลุ่มที่เก้า ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองเฉพาะด้านอื่น ๆ (Autres juridictions administratives specialisees)
- กลุ่มที่หนึ่ง ศาลที่ควบคุมเกี่ยวกับการคลัง (Juridictions statuant en matiere)¹¹

การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือการควบคุมการบัญชีของรัฐในประเทศฝรั่งเศส จะกระทำในรูปขององค์กรที่มีลักษณะเป็นศาล เป็นการควบคุมตรวจสอบภายหลัง (Controle a posteriori) หรือเป็นการควบคุมภายหลังจากที่ได้มีการสั่งจ่ายหรือจ่ายเงินนั้น ๆ ไปแล้ว หรือได้รับเงินเข้ามาในคลังของรัฐแล้ว¹² ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่

¹¹ Ibid, p.9.

¹² อรพิน ผลสุวรรณ, "การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลังโดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณะฝรั่งเศส", รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 450.

ตรวจสอบการบริหารการคลังของหน่วยงานของรัฐ อยู่ 2 องค์กร องค์กรแรก คือ ศาลบัญชี (La Cour de Comptes) ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรายรับ - รายจ่าย และองค์กรที่สอง คือ ศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและทางการคลัง (La Cour de discipline budgetaire et financiere) ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษา ลงโทษผู้กระทำความผิดทางงบประมาณและคลังที่มีได้อยู่ในอำนาจของศาลบัญชี

1) ศาลบัญชี (La Cour de Comptes)

ศาลบัญชีของประเทศฝรั่งเศสมีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือควบคุมการบัญชีของรัฐ โดยมีที่มาจาก Conseil du Roi หรือ Curia Regis ของกษัตริย์ฝรั่งเศสในสมัยศตวรรษที่ 13 ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายของราชอาณาจักร องค์กรดังกล่าวได้มีลักษณะเป็นองค์กรศาล ในสมัยของจักรพรรดิโนโปเลียน และได้รับการปรับปรุงให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในปี ค.ศ. 1807 โดยจัดตั้งในรูปแบบของศาลบัญชี (La Cour des Comptes) ตามกฎหมายลงวันที่ 16 กันยายน 1807 นับแต่ได้มีการจัดตั้งตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ศาลบัญชีไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง จนกระทั่งได้มีการขยายอำนาจของศาลบัญชี โดยกฎหมายลงวันที่ 19 ตุลาคม 1946¹³ และกำหนดสถานะของผู้พิพากษาและหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

ศาลบัญชีมีลักษณะของการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ใน 2 ลักษณะ คือ

(1) การควบคุมตรวจสอบในลักษณะของฝ่ายปกครอง (Controle administratif)

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 456.

เป็นการควบคุมตรวจสอบภายหลังจากที่ได้มีการปฏิบัติงานแล้ว โดยจะทำการตรวจสอบการสั่งจ่ายเงินงบประมาณของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (ordonnateurs) ของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ถูกต้องก็ส่งเรื่องให้ "ศาลวินัยงบประมาณและการคลัง" พิจารณาคดีต่อไป¹⁴ นอกจากนี้ศาลบัญชีจะมีหน้าที่ปรึกษาให้ความเห็น ข้อมูล ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อประธานาธิบดี, รัฐสภา และสาธารณชน

(2) การควบคุมในลักษณะของศาล (Le controle juridictionnel)

การดำเนินงานในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมบัญชี (les comptes) ต่าง ๆ ของสมุหบัญชี (Comptables publics) ว่าบัญชีนั้นถูกต้องหรือไม่ โดยศาลมีอำนาจตรวจสอบเองไม่ต้องมีผู้ใดร้องขอ¹⁵ โดยทั่วไปแล้วบัญชีของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยจะต้องได้รับการตรวจสอบและควบคุมโดยศาลบัญชี

ในการพิจารณาคดีบัญชีต่าง ๆ ของศาลบัญชี จะมีการแบ่งแผนกโดยยึดเอาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นหลัก โดยมีผู้พิพากษาหัวหน้าแผนก (President de chambre) ทำหน้าที่ควบคุมดูแลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1977 ศาลบัญชีได้มีการแบ่งความรับผิดชอบออกเป็น 7 แผนก ดังนี้

¹⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, "ความเป็นมาและบทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย", วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 ตอน 2 (สิงหาคม 2531), หน้า 315.

¹⁵ อรพิน ผลสุวรรณ, "การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลังโดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณะฝรั่งเศส", หน้า 459.

แผนกที่ 1 พิจารณานักบัญชีผู้จ่ายของรัฐ (Payeurs de l'Etat) เกี่ยวกับการเศรษฐกิจ, การคลัง, การเกษตรและการสาธารณสุข

แผนกที่ 2 พิจารณานักบัญชีที่เกี่ยวกับ นายกรัฐมนตรี, การต่างประเทศ, วัฒนธรรม, การศึกษา, ข้าราชการ, และการกีฬา

แผนกที่ 3 พิจารณานักบัญชีที่เกี่ยวกับ เรื่องที่פקอาศัย และส่วนเมืองปารีส

แผนกที่ 4 พิจารณานักบัญชีที่เกี่ยวกับการยุติธรรม, มหาดไทย, และการสื่อสาร

แผนกที่ 5 พิจารณานักบัญชีที่เกี่ยวกับ เรื่องแรงงาน, การสาธารณสุข, การประกันสังคม, และโรงพยาบาล

แผนกที่ 6 พิจารณานักบัญชีที่เกี่ยวกับ เรื่องอุตสาหกรรม, พาณิชยกรรม และหัตถกรรม

แผนกที่ 7 พิจารณานักบัญชีที่เกี่ยวกับการขนส่ง และการกลาโหม

วิธีพิจารณาของศาลบัญชี

ในส่วนที่เป็นการควบคุมในลักษณะของศาล (Le controle juridictionnel) ของศาลบัญชี จะมีวิธีพิจารณาโดยสรุปได้¹⁰ ดังนี้

(1) ลักษณะเฉพาะการพิจารณาของศาลบัญชี

เมื่อสิ้นปีบัญชี บัญชีรายจ่ายงบประมาณของ สมุห์บัญชีทุกบัญชีจะต้องผ่านการตรวจสอบ ควบคุมของศาลบัญชี บัญชีทุกบัญชีถึงแม้ว่า

¹⁰สรุปความจากบทความของ อรพิน ผลสุวรรณ เรื่อง "การควบคุมการ บังคับใช้งบประมาณและการบริหารและการคลัง โดยองค์การศาลและระบบการคลัง สาธารณะฝรั่งเศส", หน้า 461 - 465.

จะถูกต้องเพียงใดก็ต้องขึ้นสู่การพิจารณาตรวจสอบของศาลบัญชีตามกฎหมาย (decret) ลงวันที่ 1 กันยายน 1936 กำหนดให้สมุห์บัญชีของรัฐต้องส่งเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายงบประมาณและบัญชีรับ-จ่ายให้แก่ศาลบัญชีโดยแยกทั้ง 2 สิ่งออกจากกัน ในทางปฏิบัติเอกสารที่เป็นหลักฐานในการลดหย่อนหรือยกเว้น ราชรับและในการใช้จ่ายจะถูกส่งไปที่กรมบัญชีกลาง (Direction de la Comptabilite Publique) ซึ่งจะเป็นผู้จัดลำดับและแบ่งแยกตามกระทรวง และบทบัญญัติตามกฎหมายงบประมาณ จากนั้นจะส่งให้ศาลบัญชีทุก ๆ 3 เดือนในส่วนที่เกี่ยวกับบัญชีจะต้องเป็นบัญชีที่ถูกต้อง โดยต้องมีลายเซ็นของสมุห์บัญชีผู้รับผิดชอบกำกับไว้ด้วย และจะต้องถูกตรวจสอบแล้ว โดยฝ่ายบริหารส่วนกลางของกระทรวงการคลัง ซึ่งจะต้องรับรองความถูกต้องด้วย ประกอบกับบัญชีจะต้องมีเอกสารอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณนั้น สำเนาของกฎหมายงบประมาณและรายงานสถานภาพทางการเงินเมื่อสิ้นปีงบประมาณทั้งหมดนี้ จะถูกนำส่งต่อศาลบัญชี

บัญชีเหล่านี้เมื่อมาถึงศาลบัญชีจะถูกแบ่งแยกและส่งไปยังแผนกต่าง ๆ ของศาลบัญชีที่รับผิดชอบ โดยภายในแต่ละแผนก ผู้พิพากษาหัวหน้าแผนก จะมอบหมายบัญชีแต่ละชุดให้แก่ผู้รับผิดชอบส่วนคนหนึ่ง (rapporteur) ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบ และจัดทำส่วนงานการพิจารณา โดยมีจุดมุ่งหมายของการตรวจสอบควบคุมนี้ ก็เพื่อที่จะค้นหาความผิดพลาด หรือข้อบกพร่องในการบริหารการเงิน ตามปกติผู้รับผิดชอบส่วนงานจะทำงานคนเดียว แต่ถ้าหากเป็นบัญชีสำคัญก็อาจจะได้รับอนุมัติจากประธานศาลบัญชี ให้ทำงานเป็นทีม ภายใต้การนำของผู้พิพากษา หรือผู้พิพากษาผู้ช่วย ซึ่งบางครั้งอาจเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างแผนก หรือมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างแผนกก็ได้ การตรวจสอบจะเริ่มจากการตรวจเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ศาลมีอยู่ หรือในกรณีที่จำเป็น ผู้รับผิดชอบส่วนงานจะขอคำอธิบายหรือหลักฐานเพิ่มเติมจากสมุห์บัญชีก็ได้ จากนั้นจะไปตรวจสอบ ณ ที่ทำการก็สามารถทำได้ โดยอาศัยอำนาจจากคำสั่งของประธานศาลบัญชี ก็สามารถตรวจสอบได้ ทุกอย่าง

ข้อสังเกตหรือความเห็นและข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการตรวจสอบจะนำมาบันทึกไว้ในรูปของรายงาน(สำนวน) โดยมีข้อเสนอแนะของผู้จัดทำสำนวนด้วย จากนั้นจะมีผู้พิพากษาคนหนึ่ง (conseiller maitre) จะทำหน้าที่พิจารณาเพื่อวิเคราะห์และตรวจสอบสำนวนความถูกต้องของข้อเสนอแนะของผู้ทำสำนวนและแก้ไขข้อบกพร่องที่อาจมี จากนั้นก็จะทำการสรุปและเสนอต่อศาลเพื่อทำการพิจารณาพิพากษาต่อไป

ดังนั้น สำนวนหรือรายงานดังกล่าวจะเป็นเอกสารสำคัญที่ใช้เป็นพื้นฐานในการพิจารณาพิพากษาของศาลบัญชี วิธีพิจารณาแบบนี้จึงเป็นแบบไต่สวน (inquisitoire) โดยมีผู้พิพากษาเป็นแกนนำ การพิจารณาต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและถือเป็นความลับตั้งแต่เริ่มทำสำนวนการพิจารณาจนถึงการพิพากษา

(2) การพิพากษาเกี่ยวกับบัญชี

มักจะมีคำกล่าวว่า "ศาลบัญชีพิพากษา บัญชี ไม่ใช่ตัวสมุห์บัญชี" (La Cour juge les comptes et non les comptables) ซึ่งการกล่าวตามกฎหมายนั้นประโยคนี้อาจยังไม่ถูกต้องนัก เพราะที่จริงแล้ว ความหมายของประโยคนี้อาจหมายถึงศาลบัญชีจะไม่พิพากษาโดยพิจารณาถึงลักษณะการทำงานหรือสภาพแวดล้อมในการทำงานของสมุห์บัญชี หากแต่ศาลจะพิจารณาถึงความถูกต้องของบัญชีหาใช่ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานไม่ ดังนั้น ศาลบัญชีจึงยึดหลักการตรวจสอบว่ามีรายจ่ายใดที่ควรจะเป็นรายจ่ายจริงหรือรายจ่ายใดเป็นรายจ่ายที่น่าสงสัย การพิจารณาโดยยึดถือผลงานของผู้ปฏิบัติเป็นหลักจึงมีลักษณะที่เป็นกลาง เพราะหาได้ตัดสินพิพากษาการปฏิบัติตนของสมุห์บัญชีผู้รับผิดชอบหรือผู้สั่งจ่ายไม่

(3) รูปแบบต่าง ๆ ของคำตัดสินของศาลบัญชี

คำพิพากษาของศาลบัญชียุคนี้มีหลายรูปแบบทั้งนี้

ขึ้นอยู่กับสถานภาพของบัญชียุคนี้ ๆ

(3.1) กรณีที่บัญชีนั้นถูกต้องตามขั้นตอน ไม่มีความผิดพลาด หรือการละเลยใด ๆ ศาลก็จะตัดสินให้หมดภาระหน้าที่ (arret de decharge) หรือให้คืนประกัน (arret de quitus)

ในกรณีแรกศาลจะพิพากษาให้สมุห์บัญชีหมดภาระหน้าที่ต่อบัญชีที่ตนรับผิดชอบในกรณีที่สมุห์บัญชีนั้นยังคงดำรงอยู่ในตำแหน่งนั้นต่อไป ในทางตรงกันข้าม ในกรณีที่สมุห์บัญชีนั้นหมดวาระการดำรงตำแหน่ง หรือจะพ้นจากตำแหน่ง หลังจากที่ศาลพิพากษาแล้ว ศาลก็จะพิพากษาให้คืนประกันที่สมุห์บัญชีนั้นได้ทำไว้ในคราวที่เข้ารับตำแหน่ง

(3.2) หากศาลพิพากษาว่าบัญชีนั้นมีข้อบกพร่อง เพราะมีส่วนเกิน เช่น สมุห์บัญชีผู้รับผิดชอบได้ยอมรับรายรับซึ่งไม่ถูกต้องไว้ ศาลก็จะตัดสินให้หมดภาระหน้าที่ แต่จะลงความเห็นไว้ด้วยว่าสมุห์บัญชีนั้นได้นำรายรับเข้าบัญชีเกินไป และเปิดโอกาสให้สมุห์บัญชีนั้นร้องขอไปยังผู้มีอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการคืนเงินรายรับที่ไม่ถูกต้องนั้นไป ซึ่งศาลเองไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้มีการคืนเงินได้ด้วยตนเอง

(3.3) กรณีสุดท้าย หากบัญชีนั้น ศาลพิจารณาว่าไม่ถูกต้องเพราะมีส่วนขาด เช่น ศาลพิจารณาเห็นว่า รายรับอันพึงมีของรัฐมิได้ถูกจัดเก็บตามขั้นตอนหรือมีการจ่ายไปอย่างไม่ถูกต้อง ศาลก็จะมีคำสั่งชั่วคราว (arret provisoire) โดยแจ้งให้สมุห์บัญชีผู้เกี่ยวข้องทราบถึงข้อผิดพลาดของตนโดยปกติแล้ว สมุห์บัญชีดังกล่าวจะมีเวลา 2 เดือน เพื่อที่จะหาหลักฐานมายืนยันชี้แจงแก่ศาลหรือหาเงินมาชดใช้จำนวนที่เป็นปัญหา

เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดไปแล้ว ศาลจะพิพากษาให้สมุห์บัญชี พ้นภาระหน้าที่ในกรณีที่ศาลพิจารณาเห็นว่าหลักฐานชี้แจงที่ผู้นำเสนอนั้นเพียงพอ แต่ในกรณีตรงกันข้ามศาลจะพิจารณาให้สมุห์บัญชีดังกล่าวตกเป็นลูกหนี้ของรัฐต่อไป (arret de debet)

การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลตัดสินของศาลบัญชีนั้นสามารถทำได้ต่อสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เท่านั้น

(4) การพิจารณาถึงความรับผิดชอบของสมุหบัญชีโดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลังในกรณีที่ศาลบัญชีพิพากษาให้สมุหบัญชียุติเป็นลูกหนี้ของรัฐ

โดยปกติคำสั่งของศาลที่พิพากษาให้สมุหบัญชีเป็นลูกหนี้ของรัฐนั้นมีผลบังคับให้สมุหบัญชีผู้นั้นหาเงินมาชดเชยคืนให้แก่รัฐ แต่อย่างไรก็ดี สมุหบัญชีผู้นั้นสามารถที่จะร้องขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ ถ้าหากว่าศาลชี้ว่าความผิดพลาดนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัย รัฐมนตรีสามารถที่จะปลดเปลื้องความรับผิดชอบให้พ้นจากสมุหบัญชียุตินี้ จึงเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของบรรดาสมุหบัญชีที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย และในกรณีนี้ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังปฏิเสธสมุหบัญชียุติที่มีสิทธิที่จะร้องเรียนไปยังสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ให้ยกเลิกคำสั่งของรัฐมนตรีคลังได้

แต่หากว่าเป็นกรณีที่สมุหบัญชียุติไม่มีสิทธิขอปลดเปลื้องภาระทางการเงินในฐานะลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ เขาก็ยังอาจจะขอความเห็นใจจากรัฐมนตรีคลังได้ โดยไม่ให้เอาผิดทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีนี้หากรัฐมนตรีปฏิเสธ สมุหบัญชียุติไม่มีสิทธิจะร้องเรียนทบทวนคำสั่งต่อศาลได้อีก

การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลบัญชีจะเป็นการอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ต่อสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เท่านั้น หากไม่อุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐสั่งยกอุทธรณ์ สมุหบัญชียุติต้องถูกบังคับคดีสำหรับเงินที่จ่ายผิดพลาดไป

2) ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour de discipline budgetaire et financiere)

ศาลนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 25 กันยายน 1948 เพื่อพิจารณาพิพากษาลงโทษผู้บริหาร (administrateurs) ที่กระทำผิดทางงบประมาณศาลวินัยทางงบประมาณ และการคลังมีลักษณะคล้ายกับศาลบัญชีแต่มีลักษณะบางอย่างที่แตกต่างกัน คือ ศาลบัญชียุติมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาสมุห

บัญญัติ ในขณะที่ศาลวินัยทางงบประมาณ และการคลังมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาบรรดาผู้บริหาร¹⁵ ทั้งนี้เป็นเพราะศาลบัญชียังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาก็แต่เฉพาะในระดับสมุหบัญชียุ่เท่านั้น แต่ข้าราชการระดับสูงหรือเจ้าหน้าที่ที่สูงขึ้นไป บทบาทของศาลบัญชียุ่จะเป็นไปในลักษณะของการเสนอแนะบทลงโทษ หรือความเห็นอื่นแก่ผู้ที่มีอำนาจ แต่ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาผู้บริหาร ซึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจสั่งจ่ายและกระทำผิดกฎระเบียบตามหลักการจัดบัญชี สาธารณะ ซึ่งเมื่อพบว่ามี การกระทำผิดทางวินัยงบประมาณและการคลัง ต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยบุคคลที่มีสิทธินำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล แบ่งเป็น 4 ประเภทคือ (1) ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร (2) ฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสำหรับความผิดทุกประเภท หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ความผิดนั้นอยู่ในความรับผิดชอบ (3) ฝ่ายตุลาการ โดยศาลบัญชี และอัยการของศาลบัญชี และ (4) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยังไม่ได้รับการชดใช้จากรัฐ (เอกชน) โดยต้องรับผิดชอบใน 3 ลักษณะ คือ

(ก) ความรับผิดทางวินัย (responsabilite disciplinaire) การลงโทษทางวินัย อาจกระทำในรูปของการงด หรือลดขึ้นเงินเดือน พักราชการหรือไล่ออก

(ข) ความรับผิดทางแพ่ง (responsabilite civile) เป็นการเรียกบังคับทรัพย์สินของข้าราชการเพื่อชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะผู้นั้นได้ก่อให้เกิดหน้ผูกพัน โดยผิดพลาดไป

(ค) ความรับผิดทางอาญา (responsabilite penale)

¹⁵ อรพิน ผลสุวรรณ, "การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหาร การคลังโดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณะฝรั่งเศส", หน้า 466 - 471.

การลงโทษทางอาญามักจะกำหนดไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดทางด้านการเงินโดยเจตนา เป็นโทษที่ค่อนข้างรุนแรง แต่การลงโทษทางอาญาไม่ค่อยเกิดขึ้นบ่อยเพราะถือว่ารุนแรงเกินไป และรัฐก็ไม่ได้ทรัพย์สินอะไร

การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่

ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านประเภทหนึ่ง ศาลนี้จะไม่มีบุคลากรเป็นของตนเอง โดยเฉพาะ¹⁸ แต่ก็ประกอบไปด้วยผู้พิพากษาชั้นสูง ที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 6 คน ประกอบด้วย

- ประธานศาลบัญชี ดำรงตำแหน่งในฐานะประธานศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง
- ผู้พิพากษาจากศาลบัญชี (Conseiller maitre) จำนวน 2 คน
- ข้าราชการระดับสูง (Conseiller d'Etat) จากสภาแห่งรัฐ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะในคณะพิจารณาคดี จำนวน 1 คน
- ข้าราชการระดับสูง (Conseillers d'Etat) จากสภาแห่งรัฐ จำนวน 1 คน

นอกจากนี้ ยังมีแผนกอัยการซึ่งก็คือแผนกอัยการของศาลบัญชี โดยมีที่ทำการศาลก็คือที่ทำการศาลบัญชี นั่นเอง

ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง จัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาลงโทษการกระทำผิดที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว

¹⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์, "ความเป็นมาและบทบาทของ"พนักงานคดีปกครอง" ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรปและของประเทศไทย", หน้า 316.

โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ในการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย และระเบียบที่
 เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบกับการบริหารงบประมาณและทรัพย์สินของ
 สาธารณะที่ไม่ใช่สมาชิกของคณะรัฐบาล ที่ถือว่าไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลวินัย
 ทางงบประมาณและการคลัง เพราะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาหรือบรรดานายกเทศมนตรี
 (maires) ที่ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นอกจากนั้น ยังมี
 อำนาจพิจารณาใน 2 กรณีด้วยกันคือ

(ก) การก่อกวนผูกพันอย่างไม่ถูกต้อง การใช้เงิน
 เกินงบประมาณ หรือการใช้งบประมาณอย่างไม่ถูกต้อง

(ข) การที่ได้กระทำหรือพยายามกระทำให้ผู้อื่นได้
 รับประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด โดยทำให้รัฐเสียประโยชน์โดยไม่มีเหตุผล

การลงโทษของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง
 จะมีการลงโทษต่อผู้กระทำผิด โดยเป็นโทษปรับตั้งแต่ 100 ฟรังก์ และอย่างสูงไม่
 เกินจำนวนเงินเดือน 1 ปี ของผู้กระทำผิด แต่จำนวนเงินอาจเท่ากับ 2 เท่า ของ
 เงินเดือน 1 ปีก็ได้ ถ้าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทำให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์จากทรัพย์สิน
 ของรัฐโดยไม่ถูกต้อง และทำให้รัฐเสียหาย นอกจากนี้ถ้าศาลเห็นว่าสมควรมีบท
 ลงโทษเพิ่มเติมก็อาจสั่งให้ทำคำพิพากษาของศาลตีพิมพ์ในหนังสือกิจจานุเบกษา
 (journal officiel) ของฝรั่งเศสก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง
 อาจอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ต่อสภา
 แห่งรัฐได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กลุ่มที่สอง ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของผู้พิพากษา
(Conseil Superieur de la magistrature
statuant en matiere disciplinaire)

คณะกรรมการตุลาการ (Le Conseil Superieur
de la Magistrature)

ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการแบ่งข้าราชการตุลาการ
(les magistras) ออกเป็น 2 ประเภท¹⁰ คือ

1) ข้าราชการตุลาการฝ่ายผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณา
พิพากษาคดีและเนื่องจากนั่งพิจารณาคดี ฝรั่งเศสจึงเรียกว่า "ข้าราชการตุลาการนั่ง
(les magistrat du siege)"

2) ข้าราชการตุลาการฝ่ายอัยการซึ่งทำหน้าที่เป็นอัยการ
และเนื่องจากต้องยื่นแถลงต่อศาล ฝรั่งเศสจึงเรียกว่า "ข้าราชการตุลาการยืน (le
magistrature debiyt) แต่คนส่วนใหญ่เรียกอัยการว่า "le magistere
public" หรือ "le parguet"

ข้าราชการตุลาการทั้ง 2 ประเภทอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์
บางอย่างร่วมกัน เช่น การเข้ารับราชการ คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม แต่
เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นพนักงานฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 48 แห่งรัฐธรรมนูญ
ลงวันที่ 22 ธันวาคม 1958 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะ

¹⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, โครงสร้างการบริหารบุคคลของผู้พิพากษาในบาง
ประเทศ, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์
จิตติ ติงศภัทย์, (พ.ศ. 2537), หน้า 21-27.

ผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานอัยการที่กระทำผิดได้ ภายหลังจากที่ได้ทำการปรึกษาหารือกับ "คณะกรรมการอัยการ" (Commission de discipline du parquet) แล้ว²⁰ คณะกรรมการอัยการจึงมีฐานะเป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาไม่ได้มีฐานะเป็นคณะกรรมการที่ขาดข้อพิพาทที่สามารถพิจารณาได้ด้วยตนเองในฐานะศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน

สำหรับข้าราชการตุลาการฝ่ายผู้พิพากษาเนื่องจากได้รับหลักประกัน คือ จะถอดถอนไม่ได้ (La regle de l'inamovibilite) ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ. 1946 ได้กำหนดให้มืองค์กรหนึ่งซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลและพิจารณาในเรื่องวินัยผู้พิพากษาโดยเฉพาะ คือ คณะกรรมการตุลาการ (le Conseil superieur de la magistrature)²² ซึ่งได้มีการรับมาบัญญัติในมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 (รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน) โดยได้เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบและหน้าที่บางประการ

คณะกรรมการตุลาการตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ประกอบด้วย กรรมการทั้งหมด 11 คน โดยมีประธานาธิบดีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานโดยตำแหน่ง และประกอบด้วยกรรมการอีก 9 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีตามบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (La loi organique) คือ รัฐกำหนดเลขที่ 58-1271 ลงวันที่ 22 ธันวาคม 1958 ว่าด้วยคณะกรรมการตุลาการ²¹

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰ ALAIN PLANTEY, Traite Pratique de la Fonction publique, trisieme edition (1971) p.485.

²¹ Ibid, p. 485

²² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "โครงสร้างการบริหารบุคคลของผู้พิพากษาในบางประเทศ", หน้า 22.

คณะกรรมการตุลาการมีอำนาจ 3 ประการ

- (1) เสนอชื่อแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาต่อประธานาธิบดี
- (2) ให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีในการที่จะมีกฎหมาย

นิตโฆกรรม

- (3) ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน เพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัยของผู้พิพากษา

คณะกรรมการตุลาการเป็นองค์กรเพียงองค์กรเดียวที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด และลงโทษทางวินัยแก่ผู้พิพากษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตุลาการนั้น ตามมาตรา 57 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (la loi organique) บัญญัติให้ต้องแสดงเหตุผลและถือว่าเป็นที่สุดจะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ แต่ได้มีคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดได้ยอมรับคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตุลาการ และได้วินิจฉัยว่า กรณีที่คณะกรรมการตุลาการใช้อำนาจพิจารณาเรื่องวินัยนั้น ถือว่าเป็น (l'organisation du service public de la justice) องค์กรอื่นเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะทางยุติธรรม การจัดองค์กรนี้จึงมีลักษณะของศาลปกครอง ผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Jurisdiction administrative specialisees)²³ เพราะฉะนั้น สภาแห่งรัฐจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ถูกอุทธรณ์ได้ โดยสภาแห่งรัฐถือว่าในกรณีที่วินิจฉัยในเรื่องนั้น คณะกรรมการตุลาการในฐานะศาลปกครองพิเศษที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นราชการบริหารไม่ใช้การตัดสินใจคดีในศาล ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการอื่นศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุม ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตุลาการในเรื่องวินัยจึงอาจอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

²³ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ, ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1969, คดี L'Etang.

(recours en cassation) ไปยังสภาแห่งรัฐได้ แต่ถ้าในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เช่น การจัดตั้งศาล สภาแห่งรัฐถือว่าตนมีอำนาจพิจารณาได้ เพราะเป็นเรื่องการบริหารงานศาล แต่ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานทางกระบวนการยุติธรรม เช่น คำพิพากษาหรือคำสั่งศาล การปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือการบังคับคดี สภาแห่งรัฐถือว่าไม่มีอำนาจพิจารณา²⁴

ในกรณีที่คณะกรรมการตุลาการจะต้องทำหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับวินัยของคณะมีจำนวน 9 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ผู้พิพากษาจากศาล Cour de Cassation จำนวน 3 คน ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นที่ประธานาธิบดีเป็นผู้เลือกจากรายชื่อของผู้พิพากษาซึ่งจัดทำขึ้นโดยสำนักงานศาลฎีกา (bureau de la Cour de Cassation) จำนวน 3 คน คณะกรรมการสภาแห่งรัฐ จำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน

กลุ่มที่สาม เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (Juridictions statuant en matiere d'enseignement et de formation professionnelle)²⁵

เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการวินัยของบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้สอนหรือเป็นครูในสถาบันการศึกษา

²⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, โครงสร้างการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาในบางประเทศ, หน้า 23-24.

²⁵ Callette MEME, "Juridictions administratives specialisees, p. 9-11.

(1) สภาสูงสุดว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ (Conseil superieur de l'education nationale)

เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ (appel) คำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้น สภาสูงสุดว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 24 คน โดยเป็น Conseillers ประจำ จำนวน 12 คน และ Conseillers สำรอง จำนวน 12 คน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิก ซึ่งเป็นตัวแทนของสถานศึกษาของรัฐ และในจำนวนสมาชิกดังกล่าวเฉพาะที่เป็น Conseillers ประจำ จำนวน 8 คน และ Conseillers สำรอง จำนวน 8 คน ต้องเลือกมาจากผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกที่เป็นผู้สอน และที่เหลือจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกา (decret)

ในกรณีที่เป็นการพิจารณาเรื่องร้องเรียนทางวินัย ของสถาบันการศึกษาเอกชน จะต้องมิผู้แทนของสถาบันการศึกษาเอกชนเป็นองค์คณะ ในการพิจารณาด้วย สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่เป็นประธานจะเลือกจากสมาชิกด้วยกัน คำวินิจฉัยสภาสูงสุดว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ (Conseil superieur de l'education nationale) สามารถอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en consation) ไปยังสภาแห่งรัฐได้

สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นที่คำวินิจฉัย อาจอุทธรณ์ (appel) มายังสภาสูงสุดว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ มี 4 องค์กร คือ

(1.1) สภาการศึกษาแห่งชาติประจำเขตการศึกษา (Conseil de l'education nationale institues dans l'academie)

องค์กรนี้จะทำหน้าที่ 2 อย่าง ในเวลา เดียวกัน คือ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท โดยมีเขตอำนาจ พิจารณาในเรื่องที่เกี่ยวกับเรื่องทางวินัยที่อยู่ในเขตอำนาจ และชี้ขาดตัดสินกรณีการ ห้ามเข้าไปจัดการสอนในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ไม่ว่าจะถาวรหรือตลอดไป สั่ง ลงโทษหรือบังคับการตามกฎหมาย ฯลฯ

ในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ สภาการศึกษา แห่งชาติประจำเขตการศึกษาจะประกอบด้วย หัวหน้าเขตการศึกษา (la recteur) ทำหน้าที่ประธานและสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าเขตการศึกษาประกอบด้วย ประธานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ในเขต จำนวน 1 คน ผู้ตรวจการศึกษา ประจำเขต จำนวน 1 คน และผู้ตรวจการใหญ่อาชีวศึกษา จำนวน 1 คน ผู้ตรวจ การศึกษาประจำจังหวัด จำนวน 1 คน และสมาชิกอื่น คือ ผู้แทนบุคลากรการศึกษา ของรัฐในชั้นประถมและมัธยม ซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการสอนและได้รับการแต่งตั้งให้ เป็นผู้สอนจากกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 4 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยสภา การศึกษาประจำเขต และผู้แทนที่มาจากสถาบันการศึกษาเอกชน ซึ่งได้รับเลือกตั้ง จากสหภาพผู้ทำการสอน จำนวน 4 คน และผู้แทนที่มาจากสถาบันการศึกษาเอกชนใน ระดับอุดมศึกษา จำนวน 1 คน ซึ่งจะเข้ามาเฉพาะในกรณีที่มีการพิจารณาเกี่ยวกับการ อุดมศึกษา

การอุทธรณ์ (appel) คำวินิจฉัยของสภา การศึกษาแห่งชาติประจำเขตการศึกษาไปยังสภาสูงสุดว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติต้อง กระทำภายใน 2 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย แต่ในกรณีที่เป็นการโต้แย้ง การเปิดสถาบันการศึกษาต้องกระทำภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

(1.2) แผนกพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการ จังหวัด ว่าด้วยการอาชีวศึกษาและว่าด้วยการส่งเสริมแรงงานและการจ้างงาน (Comites departementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (section contentieuse et disciplinaire))

มีหน้าที่พิจารณาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเปิด โรงเรียนเทคนิคเอกชนคำตัดสินจะบังคับเอากับผู้อำนวยการและบุคลากรที่ทำหน้าที่ บริหาร ครูผู้สอนในโรงเรียนเทคนิค และบุคลากรอื่นที่ทำหน้าที่ในศูนย์การฝึกหัดอาชีว ศึกษารวมด้วยผู้ตรวจการอาชีวศึกษาซึ่งประจำในเขตจังหวัดนั้นเป็นประธาน และ

สมาชิกอื่น จำนวน 17 คน ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากคณะกรรมการจังหวัดว่าด้วยการอาชีวศึกษาและว่าด้วยการส่งเสริมฯ โดยต้องเป็นผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน 5 คน ครูผู้สอนในสถานศึกษาของรัฐและเอกชนจำนวน 6 คน ตัวแทนสหภาพแรงงานที่มีสมาชิกมากที่สุดในเขต จำนวน 3 คน จำนวน 2 คน ตัวแทนสมาคมนายจ้างที่มีสมาชิกมากที่สุดในเขต จำนวน 2 คน และในกรณีที่เป็นยังประกอบด้วย ตัวแทนสภาหอการค้าและอุตสาหกรรมประจำจังหวัด จำนวน 1 คน ตัวแทนสภาเกษตรกร และตัวแทนสมาคมผู้ประกอบการอื่น ๆ จำนวน 1 คน

(1.3) สภาการบริหารและแผนกวินัยของสภามหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรมหาชนที่มีวัตถุประสงค์ในทางวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรมและอาชีพ ซึ่งพิจารณาเฉพาะวินัยเท่านั้น (Conseil d'administration et sections disciplinaires des conseils d'administration des universites et autres etablissements publics a caractere scientifique, culturel et professionnel statuant en matiere disciplinaire)

ตามมาตรา 38 ของรัฐบัญญัติ (la loi)

No 68-978 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 1968 ว่าด้วยการกำหนดแนวทางการอุดมศึกษา ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 7 ว่าด้วยอำนาจในการพิจารณาเรื่องทางวินัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สอนหรือคณาจารย์ของผู้สอนในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และองค์กรมหาชนซึ่งมีวัตถุประสงค์ทางวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรมและอาชีพ ซึ่งเป็นอิสระจากมหาวิทยาลัย จะได้รับการพิจารณาโดยสภาการบริหารและแผนกวินัย ประกอบด้วย ประธานและสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งสมาชิกของสภามหาวิทยาลัยหรือสภาขององค์กรมหาชนฯ สภาการบริหารและแผนกวินัยนี้ มีองค์ประกอบแตกต่างกันขึ้นอยู่กับหน้าที่หรือคุณสมบัติของบุคคลที่จะต้องถูกพิจารณาในเรื่องวินัย สภาการบริหารของมหาวิทยาลัยและองค์กรมหาชนฯ จะมีหน้าที่พิจารณาในเรื่องวินัยของผู้สอนตลอดจนคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยและองค์กรฯ แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้เข้ารับการเรียนการสอนและผู้ใช้ประโยชน์จากการวิจัย องค์กรที่ทำหน้าที่นี้ขาด คือ แผนกวิจัย ซึ่งตั้งขึ้นโดยประกอบด้วยสมาชิกหรือ

กรรมการ ที่มาจากผู้แทนของผู้ทำหน้าที่ในการเรียนการสอนและผู้ที่มาใช้ประโยชน์ (นักศึกษา) ที่มาจากการเลือกตั้งมีสัดส่วนเท่ากัน

องค์ประกอบและหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ รวมทั้งบทลงโทษต่าง ๆ จะถูกกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ (decret en Conseil d'Etat)

(1.4) คณะกรรมการว่าด้วยวิศวกร (Commission des titres d'ingenieurs)

เป็นองค์กรที่มีความแตกต่างจากคณะกรรมการอื่น ๆ แต่องค์กรนี้ไม่มีอำนาจพิจารณาในเรื่องวินัย แต่มีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการกำหนดหลักสูตรที่จะให้ประกาศนียบัตรหรือปริญญาวิศวกรรมของสถาบันอาชีวศึกษาเอกชน ตามรัฐบัญญัติ (la loi) ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 1937 คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 32 คน โดยเป็นตัวแทนที่ได้รับการเลือกสรรจากบุคลากรมหาวิทยาลัย และองค์กรมหาชนที่จะต้องให้ประกาศนียบัตรในทางวิศวกรรม ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 4 คน

ตัวแทนที่ได้รับการเลือกสรรมาจากบุคลากรของโรงเรียนและสถาบันในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ให้ปริญญาทางวิศวกรรมศาสตร์ จำนวน 4 คน ตัวแทนที่เลือกสรรมาจากองค์กรนายจ้างซึ่งมีตัวแทนมากที่สุด จำนวน 8 คน ตัวแทนที่ได้รับการเลือกสรรมาจากสมาคมและองค์กรทางอาชีพของวิชาชีพวิศวกรรมซึ่งมีตัวแทนมากที่สุด จำนวน 8 คน

คณะกรรมการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ปริญญาของวิศวกรรม ซึ่งได้รับการอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ

(3) การพิจารณาทางวินัยสำหรับบุคลากรผู้สอน และผู้ปฏิบัติหน้าที่พยาบาลและบุรุษพยาบาลของโรงพยาบาลในมหาวิทยาลัย (Juridiction disciplinaire des personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires)

บุคลากรสอนวิทยาศาสตร์และการแพทย์ของ
 โรงพยาบาลมหาวิทยาลัย จะไม่ขึ้นอยู่กับองค์การพิจารณาทางวินัยของมหาวิทยาลัย
 ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว มีลักษณะพิเศษ 2 ประการ คือ เป็นผู้ทำหน้าที่
 ในการรักษาพยาบาลและในขณะเดียวกันก็เป็นผู้ทำการสอนด้วย และไม่สามารถหลุด
 พ้นไปจากฐานะใดฐานะหนึ่งได้ ดังนั้น ในกรณีที่มีการกระทำผิดเรื่องทางวินัย ตาม
 มาตรา 5 ของรัฐกำหนด (Ordonnance) หมายเลข 58-1373 ลงวันที่ 30
 ธันวาคม 1958 ซึ่งยังคงใช้บังคับโดยรัฐบัญญัติ (la loi) ลงวันที่ 26 มกราคม
 1984 ว่าด้วยการอุดมศึกษาได้กำหนดมาตรการลงโทษอย่างอื่นนอกจากการว่ากล่าว
 ตักเตือนและการภาคทัณฑ์ เพื่อใช้กับบุคคลเหล่านั้น โดยกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่
 ดังกล่าวเป็นการเฉพาะซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วย Conseiller d'Etat
 หรือศาสตราจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา เป็นประธานกรรมการอื่นประกอบด้วยมีสมาชิก
 12 คน เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการมหาวิทยาลัย
 จำนวน 3 คน และเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 สาธารณสุข จำนวน 3 คน และผู้แทนของบุคคลที่ได้รับการเลือกสรรมาจากสมาคม
 ขององค์การทางอาชีพบุคลากรผู้สอน ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาพยาบาลทั้งหลาย
 จำนวน 6 คน

กลุ่มที่สี่ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพอิสระ
 (Juridictions professionnelles)²⁶

การประกอบวิชาชีพอิสระในประเทศฝรั่งเศส บุคคลที่
 ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณของสภาวิชาชีพ หรือองค์การ
 วิชาชีพที่ตนสังกัด โดยสภาวิชาชีพหรือองค์การวิชาชีพในการควบคุมการประกอบวิชาชีพ

²⁶ Ibid., p.11-13.

จะมีลักษณะเป็นศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน หรือที่เกี่ยวกับผู้ประกอบวิชาชีพ นั้น ๆ และมีหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัยของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพของแต่ละองค์กร คณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพจะต้องเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบและ พิจารณาเกี่ยวกับวินัยของสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกภายในกลุ่มผู้ประกอบ วิชาชีพ ซึ่งสภาวิชาชีพหรือองค์กรวิชาชีพที่มีลักษณะเป็นศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะ ด้านเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพในประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. คณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพที่มีลักษณะเป็น

"Juridictions ordinales"

ข. คณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพประเภทอื่น ๆ

(Autres juridictions professionnelles)

ก. คณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพที่เรียกว่า

"Juridictions ordinales"

เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการควบคุมการ

ประกอบวิชาชีพอิสระของสมาชิกในสาขาวิชาชีพ มักจะจัดตั้งในรูปของสภา

(Conseil) เนื่องจากลักษณะการดำเนินการขององค์กรประเภทนี้มีลักษณะที่เป็น

"การปกครอง" (administrative) ต่าง ๆ การควบคุมสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพ

อิสระดังกล่าวของสภาจึงเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ตราขึ้นโดยสภาวิชาชีพนั้นเอง จึงมี

อำนาจควบคุมการประกอบวิชาชีพทั้งก่อนและภายหลังการประกอบวิชาชีพอันมีลักษณะ

ที่เป็น "นิติกรรมทางปกครอง" เช่นการที่สภาสัตวแพทย์รับหรือไม่รับขึ้นทะเบียนผู้ซึ่ง

ขอจดทะเบียนผู้ซึ่งขอจดทะเบียนเป็นสัตวแพทย์²⁷ และมีอำนาจพิจารณา เรื่องทางวินัย

ซึ่งมีลักษณะเป็น "นิติกรรมทางตุลาการ" ของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพนั้นได้ด้วย

นอกจากนี้คณะกรรมการของสภาวิชาชีพประเภทนี้ ที่ทำหน้าที่พิจารณาในทางวินัยจะมี

²⁷ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 12 ธันวาคม 1953 คดี Bayo

องค์ประกอบพิเศษ คือ ต้องประกอบด้วยบุคคลที่เป็นผู้พิพากษาอาชีพ และส่วนใหญ่จะแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับภูมิภาคและส่วนกลาง โดยคณะกรรมการสภาในระดับภูมิภาคจะทำหน้าที่เสมือนเป็นศาลปกครองชั้นต้น ส่วนคณะกรรมการในส่วนกลางจะทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์รับอุทธรณ์ (appel) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่เป็นศาลปกครองชั้นต้น แต่ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการสภาในส่วนกลางนอกจากจะทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (appel) แล้ว ในเขตท้องที่ที่เป็นที่ตั้งก็จะทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นต้นและเป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภายในองค์กรเดียวกันได้ด้วย ศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพประเภทนี้ ได้แก่

(1) สภาการแพทย์ส่วนภูมิภาคและแผนกคดีวินัยส่วนกลางของสภาการแพทย์แห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมวินัยของแพทย์ (Conseils regionaux et section disciplinaire du Conseil nationale de l'ordre des medcins)

สภาการแพทย์ส่วนภูมิภาคจะประกอบด้วยสมาชิกของสภาซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกผู้ประกอบการวิชาชีพแพทย์ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีจำนวนสมาชิก 9 คน และสมาชิกของสภาจะเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งขึ้นเป็นประธาน แต่ในสภาการแพทย์ส่วนภูมิภาคในบางเขตอาจมีจำนวนสมาชิกมากกว่านั้น และในกรณีที่ต้องมีการพิจารณา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผิดจรรยาบรรณจะต้องมีบุคคลที่ประกอบวิชาชีพผิดจรรยาบรรณเข้ามาเป็นสมาชิกของสภาด้วย

แผนกคดีวินัยส่วนกลางของสภาการแพทย์แห่งชาติทำหน้าที่ควบคุมวินัยของแพทย์ และมีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ (appel) คำวินิจฉัยของสภาการแพทย์ส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของสมาชิกของสภาการแพทย์ส่วนภูมิภาค สมาชิกของแผนกมีจำนวน 8 คน บุคคลที่ทำหน้าที่ประธานก็คือ Conseillers d'Etat และในกรณีที่เป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับผิดจรรยาบรรณต้องมีผิดจรรยาบรรณจำนวน 2 คน เข้าร่วมเป็นองค์คณะในการ

พิจารณาอุทธรณ์ด้วย สำหรับระยะเวลาในการอุทธรณ์ต้องกระทำภายใน 30 วัน นับแต่วันที่สภาการแพทย์ส่วนภูมิภาคได้มีคำวินิจฉัย

(2) สภาศัลยแพทย์และทันตแพทย์ส่วนภูมิภาคและแผนกวินัยของสภาศัลยแพทย์และทันตแพทย์แห่งชาติ (Conseils regionaux et section disciplinaire du Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes)

สภาศัลยแพทย์และทันตแพทย์ส่วนภูมิภาคจะมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเช่นเดียวกับที่สภาการแพทย์ส่วนภูมิภาค สภาฯประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 9 คน เว้นแต่ในเขต Ile de Frances จะมีจำนวนสมาชิก 13 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในระดับภูมิภาค

สำหรับแผนกวินัยของสภาศัลยแพทย์และทันตแพทย์แห่งชาติ ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ (appel) คำวินิจฉัยของสภาศัลยแพทย์และทันตแพทย์ส่วนภูมิภาค แผนกนี้ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 6 คน โดยมีบุคคลที่ทำหน้าที่ประธานก็คือ Conseillers d'etat

(3) สภาเภสัชกรส่วนภูมิภาคและสภาเภสัชกรส่วนกลางและสภาเภสัชกรแห่งชาติว่าด้วยวินัยของผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม (Conseils regionaux, conseil centraux et Conseil national de l'ordre des pharmaciens constitues en chambres de discipline)

สภาเภสัชกรส่วนภูมิภาคจะแบ่งเป็นคณะกรรมการย่อย เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับวินัยของผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม คณะกรรมการดังกล่าว จะประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 5 คน บุคคลซึ่งเป็นประธานจะแต่งตั้งจากผู้พิพากษาซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานศาลอุทธรณ์ (President de la cour d'appel) หรือในกรณีที่ในเขตนั้นไม่มีศาลอุทธรณ์

ก็จะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานศาลชั้นต้น (President de tribunal du siege du Conseil) สำหรับสมาชิกอื่นจะประกอบด้วยผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม จำนวน 2 คน และอาจารย์มหาวิทยาลัยที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะและได้รับความเห็นชอบจากมหาวิทยาลัยจำนวน 2 คน

สภาเภสัชกรรมส่วนกลางจะแบ่งออกเป็นแผนก ผู้เป็นประธานของแผนกก็คือ ผู้พิพากษาซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาลอุทธรณ์ (prisident de la cour d'appel) สมาชิกของแผนกจะมีจำนวนไม่แน่นอนต้องได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งขึ้นทะเบียนไว้กับแผนกวินัยของสภาเภสัชกรรมส่วนกลาง สภาเภสัชกรรมส่วนกลางจะมีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของสภาเภสัชกรรมส่วนภูมิภาค อันได้แก่ ดินแดนโพ้นทะเลของประเทศฝรั่งเศส

สภาเภสัชกรรมแห่งชาติว่าด้วยวินัยของผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม จะทำหน้าที่รับอุทธรณ์คำวินิจฉัยที่มาจากส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง โดยประธานจะต้องบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพด้วยกัน ส่วนสมาชิกอื่นจะประกอบด้วย Conseillers d'Etat จำนวน 1 คน อาจารย์มหาวิทยาลัยที่สอนวิชาเภสัชกรรม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้แต่งตั้งจากการเสนอชื่อของรัฐมนตรีรับผิดชอบเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยจำนวน 2 คน และประกอบด้วยผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมซึ่งมาจากการเลือกตั้งของผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม จำนวน 21 คน และผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรมซึ่งเป็นสมาชิกของ l'Academie de pharmacie จำนวน 2 คน

(4) สภาสัตวแพทย์ส่วนภูมิภาคและสภาสัตวแพทย์สูงสุดว่าด้วยวินัยของสัตวแพทย์ (Conseils regionaux et Conseil superieur de l'ordre des veterinaires constitues en chambres de discipline)

สภาสัตวแพทย์ส่วนภูมิภาค ในแต่ละเขตจะมีจำนวนสมาชิกไม่เท่ากัน แต่จำนวนสมาชิกจะมีจำนวนไม่น้อยกว่า 6 คนแต่ไม่เกิน 12 คน แล้วแต่เขต คณะกรรมการของสภาฯจะต้องเป็นผู้ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้รับการเลือกตั้งจากในเขตจังหวัดแต่ละจังหวัด แต่มีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ (Consiller a la cour d'appel) เป็นประธาน สภาฯมีหน้าที่ในการควบคุมและพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของสัตวแพทย์ในเขต

สำหรับสภาสัตวแพทย์สูงสุดว่าด้วยวินัยของสัตวแพทย์ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 10 คน โดยเลือกตั้งจากผู้เป็นกรรมการของสภาสัตวแพทย์ส่วนภูมิภาค สภาฯทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ (appel) คำวินิจฉัยของสภาสัตวแพทย์ส่วนภูมิภาค โดยมีผู้พิพากษาศาลฎีกา (Conseiller a la Cour de cassation) เป็นประธานของสภาฯ

(5) สภานักบัญชีส่วนภูมิภาคและสภานักบัญชีแห่งชาติว่าด้วยวินัยของนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาต (Chambres regionales et nationale de discipliner de l'ordre des expert-comptables et comptables agrees)

สภานักบัญชีส่วนภูมิภาคประกอบด้วยประธาน ซึ่งมาจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้นที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาลอุทธรณ์ (President de la cour d'appel) และกรรมการสภาซึ่งเป็นนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่ได้รับการเลือกตั้งจากผู้ประกอบวิชาชีพจำนวน 2 คน สภานักบัญชีส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัยของนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาตภายในเขต

สภานักบัญชีแห่งชาติว่าด้วยวินัยของนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาต คณะกรรมการสภาฯ ประกอบด้วย ประธานศาลอุทธรณ์แห่งเมืองปารีสทำหน้าที่ประธาน และกรรมการอื่น ซึ่งประกอบด้วย Conseiller referendaire a la Cour des comptes จำนวน 1 คน

ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง
จำนวน 1 คน และผู้ซึ่งเป็นนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่เป็นสมาชิกของสภาฯ
จำนวน 1 คน สภานักบัญชีแห่งชาติว่าด้วยวินัยของนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาต
ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ (appel) คำวินิจฉัยของสภานักบัญชีส่วนภูมิภาค

(6) สภาผู้เชี่ยวชาญด้านธรณีวิทยาส่วน
ภูมิภาคและสภาสูงสุดผู้เชี่ยวชาญทางด้านธรณีวิทยา (Conseils regionaux et
Conseil superieur de l'ordre des geometres experts)

สภาผู้เชี่ยวชาญด้านธรณีวิทยาส่วน
ภูมิภาคคณะกรรมการสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 6 คน ซึ่งได้รับการเลือกมา
จากนักธรณีวิทยาที่ขึ้นทะเบียนไว้กับสภาฯ และต้องได้รับแต่งตั้งจากประธานสภาด้วย
สภาฯทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นต้น

สภาผู้เชี่ยวชาญทางด้านธรณีวิทยา
คณะกรรมการสภาประกอบด้วยประธานของสภาผู้เชี่ยวชาญด้านธรณีวิทยาส่วนภูมิภาค
15 สภา และนักธรณีวิทยา จำนวน 4 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาฯ
สำหรับตำแหน่งประธานให้กรรมการสภาฯ เลือกประธานขึ้นมาอีกเองในระหว่าง
กรรมการด้วยกัน สภาฯทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ (appel) คำวินิจฉัยของสภา
ผู้เชี่ยวชาญด้านธรณีวิทยาส่วนภูมิภาค

ข. คณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพประเภทอื่น ๆ
(Autres juridictions professionnelles)

เป็นองค์กรทางวิชาชีพที่มีอำนาจพิจารณาในสาขา
วิชาชีพต่าง ๆ แต่ไม่ได้อยู่ในรูปของสภาวิชาชีพ โดยส่วนใหญ่ขององค์กรประเภทนี้
จะประกอบด้วย ตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งของสมาชิกที่ไม่ได้เป็นเสียงข้างมากใน
องค์กรวิชาชีพที่รวมตัวกัน แม้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมในเรื่องจรรยา

บรรณของสมาชิกก็ตาม แต่องค์การประเภทนี้ไม่ใช่ของค์กรวิชาชีพที่เรียกว่า "Jurisdiction ordinale" คณะกรรมการประเภทนี้ ประกอบด้วย

(1) คณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสถาปนิกส่วนภูมิภาคและคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสถาปนิกแห่งชาติ (Chambres regionales et Chambre nationale de discipline des architectes)

คณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสถาปนิกส่วนภูมิภาค มีอำนาจเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพสถาปนิก โดยมีอำนาจว่ากล่าวตักเตือนหรือเพิกถอนใบอนุญาตตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 3 ปี ได้ คณะกรรมการประกอบด้วย ประธานของศาลปกครองชั้นต้น เป็นประธาน และกรรมการอื่นซึ่งประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 1 คน ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ จำนวน 1 คน และสมาชิกของสภาที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิก จำนวน 2 คน

คณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสถาปนิกแห่งชาติ ประกอบด้วย Conseiller d'Etat เป็นประธาน และกรรมการอื่นประกอบด้วย ประธานศาลอุทธรณ์แห่งเมืองปารีส ผู้พิพากษาศาลฎีกา 1 คน และสมาชิกของสภาที่มาจากการเลือกตั้ง 2 คน คณะกรรมการทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ (appel) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสถาปนิกส่วนภูมิภาค

(2) คณะกรรมการว่าด้วยวินัยของผู้สอบบัญชี หุ่นส่วนบริษัทส่วนภูมิภาคและคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของผู้สอบบัญชีหุ่นส่วนบริษัท แห่งชาติ (Chambres regionales et Chambre nationale de discipline des commissaires aux comptes de societes)

คณะกรรมการว่าด้วยวินัยของผู้สอบบัญชี หุ่นส่วนบริษัทส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นในการพิจารณาเกี่ยวกับวินัยของผู้ประกอบวิชาชีพผู้สอบบัญชีหุ่นส่วนบริษัทที่อยู่ภายในเขต คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ จำนวน 1 คน ทำหน้าที่ประธาน ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์นั้น จำนวน 1 คน ผู้พิพากษาศาลฎีกาที่มีเขตอำนาจ

จำนวน 1 คน ผู้พิพากษาศาลพาณิชย์ จำนวน 1 คน และ อาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้สอนวิชากฎหมายหรือเศรษฐศาสตร์หรือการบริหาร จำนวน 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ ในด้านการจัดการหรือการบริหารจำนวน 1 คน ผู้แทนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เศรษฐกิจและการคลัง จำนวน 1 คน และผู้สอบบัญชีรับอนุญาตจำนวน 1 คน

คณะกรรมการว่าด้วยวินัยของผู้สอบบัญชีหุ้นส่วน บริษัทแห่งชาติประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลยุติธรรม (Conseiller a la Cour de cassation) จำนวน 1 คน ทำหน้าที่ประธาน ผู้พิพากษาศาลบัญชีจำนวน 1 คน อาจารย์มหาวิทยาลัยที่สอนวิชากฎหมายหรือเศรษฐศาสตร์หรือการบริหาร จำนวน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในการจัดการและทางบริหารจำนวน 1 คน และ ผู้แทนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและการคลังจำนวน 1 คน ผู้พิพากษาศาลพาณิชย์ จำนวน 1 คน และผู้สอบบัญชีรับอนุญาต จำนวน 2 คน คณะกรรมการฯ ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ (appel) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของผู้สอบบัญชีหุ้นส่วนบริษัทส่วนภูมิภาค

(3) แผนกประกันสังคมของคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของ สภาการแพทย์ส่วนภูมิภาคและคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของแพทย์แห่งชาติ (Section des assurances sociales des conseils regionaux de discipline et du Conseil national de l'ordre des medecins)

คณะกรรมการมีหน้าที่ตรวจสอบการกระทำซึ่งเป็นการ กระทำความผิดของการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ หรือฉ้อโกง อันเกิดขึ้นเนื่องจากการ ประกอบวิชาชีพของแพทย์ ผดุงครรภ์ รวมทั้งผู้ให้ความช่วยเหลือในการรักษาพยาบาล อันเนื่องจากการจัดการประกันสังคมของรัฐ คณะกรรมการมีอำนาจลงโทษตักเตือน (avertissement) ว่ากล่าว (blame) หรือ ห้ามประกอบวิชาชีพชั่วคราวหรือ ตลอดไปในกิจการที่เกี่ยวกับการประกันสังคม ผู้เป็นประธาน คือ ประธานศาล ปกครองชั้นต้น และตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งสมาชิกประกอบคือสมาชิกของสภาการ แพทย์ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จำนวน 2 คน ผู้แทนของหน่วยงานที่จ่ายเงินเกี่ยวกับการ ประกันสังคมซึ่งอยู่ในส่วนภูมิภาค จำนวน 2 คน แพทย์ที่เกี่ยวข้องกับการประกัน

สังคมที่เกี่ยวกับการเกษตรและผู้แทนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่จ่ายเงินเกี่ยวกับการประกันสังคมให้กับเกษตรกร จำนวน 2 คน เป็นข้าราชการ จำนวน 1 คน และเป็นแพทย์ จำนวน 1 คน

ในเรื่องที่เป็นการกระทำของบุคคลที่เป็นผดุงครรภ์จะต้องมีตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพผดุงครรภ์ จำนวน 2 คน ในคณะกรรมการนี้ด้วย และในกรณีที่เป็นผู้ช่วยเหลือในการรักษาพยาบาลจะต้องมีตัวแทนกลุ่มบุคคลดังกล่าว จำนวน 1 คน เป็นกรรมการด้วย

คณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสภาการแพทย์แห่งชาติ ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ (appel) คำวินิจฉัยของแผนกประกันสังคมของคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของแพทย์ส่วนภูมิภาค คณะกรรมการประกอบด้วย Conseiller d'Etat จำนวน 1 คน ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธาน แพทย์ จำนวน 2 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งจากสภาการแพทย์แห่งชาติ โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นแพทย์เป็นผู้เชี่ยวชาญจำนวน 1 คน และเจ้าหน้าที่ที่ทำการจ่ายเงินประกันสังคมซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงประกันสังคม จำนวน 1 คน และในกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการเกษตรจะต้องมีผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ให้การประกันสังคมทางการเกษตรจำนวน 1 คน และแพทย์จำนวน 1 คน โดยบุคคลทั้งสองต้องได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร

ในกรณีที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของบุคคลที่เป็นผดุงครรภ์ ต้องมีตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพผดุงครรภ์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยสภาการแพทย์แห่งชาติเข้ามาเป็นกรรมการ จำนวน 1 คน และถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือในการรักษาพยาบาล ต้องมีตัวแทนของกลุ่มบุคคลดังกล่าวเข้ามาเป็นกรรมการ โดยการแต่งตั้งของสหภาพผู้ประกอบวิชาชีพช่วยเหลือแพทย์ (auxiliaires médicaux les plus représentatifs) จำนวน 1 คน

(4) แผนกประกันสังคมของคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสภาศิษย์แพทย์และทันตแพทย์ส่วนภูมิภาคและแผนกที่ด้วยวินัยของศิษย์แพทย์และทันตแพทย์ (Sections des assurances sociales des conseils régionaux

de discipline et du Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes)

เนื่องจากสภาสัตวแพทย์และทันตแพทย์ส่วนภูมิภาค และสภาสัตวแพทย์และทันตแพทย์แห่งชาติ มีการจัดองค์กรในลักษณะเดียวกับสภาการแพทย์ แผนกประกันสังคมขององค์กรดังกล่าวทั้ง 2 องค์กร จึงมีลักษณะเช่นเดียวกันทั้งในเรื่ององค์ประกอบและอำนาจหน้าที่

(5) แผนกประกันสังคมของสภาเภสัชกรส่วนภูมิภาค และแผนกประกันสังคมของสภาเภสัชกรรมส่วนกลาง แผนก D ของคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสภาเภสัชกรแห่งชาติ (Section des assurance sociales des conseils regionaux, du conseil central de la setion D et du Conseil national de l'ordre des pharamaciens)

เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการกระทำซึ่งเป็นการผิดในลักษณะเช่นเดียวกับแผนกประกันสังคมของคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสภาการแพทย์ส่วนภูมิภาค แต่เนื่องจากมีการจัดองค์กรในส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง จึงต้องมีแผนกประกันสังคมของทั้งสองส่วน โดยมีองค์ประกอบอย่างเดียวกันคือ ถ้าเป็นระดับภูมิภาคประชาชน คือ ประชาชนศาลปกครองชั้นต้นหรือผู้แทนที่รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการอื่นประกอบด้วย ผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม จำนวน 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาส่วนภูมิภาคเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่จ่ายเงินเกี่ยวกับการจ่ายเงินประกันสังคม จำนวน 1 คน และผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม จำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของหน่วยงานประกันสังคมในระดับภูมิภาคและผู้แทนของหน่วยงานที่จ่ายเงินเกี่ยวกับการประกันสังคม ซึ่งอยู่ในส่วนภูมิภาค จำนวน 2 คน แพทย์ที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและผู้แทนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่จ่ายเงินเกี่ยวกับการประกันสังคมให้กับเกษตรกร จำนวน 2 คนเป็นข้าราชการ จำนวน 1 คน และเป็นแพทย์ จำนวน 1 คน

แผนก D. ของคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของสภาเภสัชกรส่วนกลางมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินัยของผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรมซึ่งประจำใน

โรงพยาบาลหรือเภสัชกรรมที่ได้รับเงินเดือนจากรัฐรวมทั้งเภสัชกรรมในระบบประกันสังคม ผู้เป็นประธาน คือ ประธานศาลปกครองแห่งเมืองปารีสหรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมาย กรรมการอื่นประกอบด้วย ผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม จำนวน 2 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยสภาเภสัชกรส่วนกลาง จำนวน 2 คน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ในการจ่ายเงินประกันสังคม จำนวน 2 คน (ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องมีผู้เป็นเภสัชกรจำนวน 1 คน)

คณะกรรมการว่าด้วยวินัยแห่งชาติทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ (appel) คำวินิจฉัยของแผนกประกันสังคมในส่วนภูมิภาคและแผนก D ของส่วนกลาง คณะกรรมการประกอบด้วย Conseiller d'Etat เป็นประธาน และกรรมการอื่นซึ่งประกอบด้วย ผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม จำนวน 2 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกรัฐสภาเภสัชกร และเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่จ่ายเงินเกี่ยวกับการจ่ายเงินประกันสังคม จำนวน 1 คน และผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรมอื่น จำนวน 1 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงประกันสังคมเป็นผู้แต่งตั้ง

(6) คณะกรรมการว่าด้วยวินัยของบุรุษพยาบาลและนางพยาบาล ส่วนภูมิภาค และคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของบุรุษพยาบาลและนางพยาบาลแห่งชาติ (Commission regionale et commission nationale de discipline des infirmiers en infirmieres)

คณะกรรมการทั้ง 2 คณะนี้ ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมาตรา L.482-1 และ L.482-5 ของประมวลกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีผลใช้บังคับเพราะยังไม่มี รัฐกฤษฎีกาโดยสภาแห่งรัฐ (decret en Conseil d'Etat) กำหนดวิธีพิจารณาของคณะกรรมการทั้ง 2 คณะนี้

คณะกรรมการในส่วนภูมิภาคประกอบไปด้วยผู้ประกอบวิชาชีพนางพยาบาลหรือบุรุษพยาบาล จำนวน 2 คน ประกอบวิชาชีพโดยอิสระและผู้ประกอบวิชาชีพนางพยาบาลหรือบุรุษพยาบาลที่เป็นข้าราชการ จำนวน 2 คน หรือในกรณีที่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพในการพยาบาลในโรคประสาท คณะกรรมการประกอบด้วยผู้ประกอบวิชาชีพนางพยาบาลหรือบุรุษพยาบาล จำนวน 4 คน จากแผนกโรคประสาท

กรรมการนี้จะมาจากการเลือกตั้งของผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้ทำหน้าที่ประชาชน คือ ผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจ สำหรับคณะกรรมการว่าด้วยวินัยของบุรุษพยาบาลและนางพยาบาลแห่งชาติ ผู้ทำหน้าที่ประชาชนคือ Conseiller d'Etat และผู้ประกอบวิชาชีพนางพยาบาลและบุรุษพยาบาล จำนวน 4 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของคณะกรรมการว่าด้วยกิจการแพทย์ทั้งหมดในระดับสูง (Conseil superieur des professions paramedicales)

(7) คณะกรรมการวิชาชีพการธนาคาร (Commission bancaire)

คณะกรรมการนี้ได้รับการจัดตั้งโดยรัฐบัญญัติ (la loi) หมายเลข 84-46 ลงวันที่ 24 มกราคม 1984 ว่าด้วยกิจการและการควบคุมสถาบันการเงิน ซึ่งยกเลิกคณะกรรมการควบคุมการธนาคาร (Commission de controle des banques) ซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 1941 คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพการธนาคารประกอบด้วยผู้ว่าการธนาคารแห่งฝรั่งเศสเป็นประธาน อธิบดีกรมธนารักษ์ (directeur du tresor) Conseiller d'Etat จำนวน 1 คน ผู้พิพากษาศาลฎีกา (Conseiller a la Cour de Cassation) จำนวน 1 คน และ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 1 คน

(8) คณะกรรมการสูงสุดของผู้ประกอบวิชาชีพนักหนังสือพิมพ์ (Commission superieure de la carte d'identite journalistes professionnels)

คณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเรื่องการออกบัตรประจำตัวผู้สื่อข่าว คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลฎีกา (Conseiller a la Cour de cassation) และกรรมการอื่นซึ่งประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์แห่งเมืองปารีส จำนวน 2 คน ผู้แทนนักหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนหรือผู้ประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ จำนวน 1 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ผู้แทนของผู้ประกอบวิชาชีพนักหนังสือพิมพ์ จำนวน 1 คน ซึ่งมา

จากการเลือกตั้ง คณะกรรมการนี้ต้องพิจารณาคำร้องขอเกี่ยวกับการออกบัตรภายใน 1 เดือน คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนี้สามารถอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาที่กฎหมาย Crecours en cassation ไปยังสภาแห่งรัฐได้

กลุ่มที่ห้า ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน (Juridictions statuant dans le domaine social)²⁶

องค์กรที่ขาดข้อพิพาทประเภทนี้เป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้งานอื่นได้แก่ เรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคม องค์กรประเภทนี้ประกอบด้วย

(1) คณะกรรมการเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือสังคมส่วนภูมิภาค และคณะกรรมการกลางเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือสังคม (Commission departementales et Commission centrale d'aide sociale)

ในประเทศฝรั่งเศสได้จัดให้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือสังคมไว้ ถ้าผู้ที่รับเงินช่วยเหลือสังคมไม่พอใจคำสั่งเรื่องเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือสังคม สามารถฟ้องเป็นคดีต่อ คณะกรรมการเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือสังคมส่วนภูมิภาคได้ภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่ผู้เกี่ยวข้องได้รับแจ้งคำสั่งในเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการประกอบด้วย ประธานศาลยุติธรรมชั้นต้นที่อยู่ในเขต หรือผู้พิพากษาที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน และกรรมการประกอบด้วย Conseillers generaux จำนวน 3 คน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจาก le conseil general และข้าราชการประจำหรืออดีตข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้แทนของรัฐที่ประจำอยู่ในจังหวัดนั้น (le representant de l'Etat) จำนวน 3 คน

²⁶ Ibid., p.13-15

ในการลงมติใช้กรณีเสียงข้างมาก ถ้าคณะกรรมการ
มีเสียงเท่ากัน ประธานมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีก 1 เสียงเป็นเสียงชี้ขาด เลขานุการ
ของคณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็น rapporteur และมีผู้ช่วยเลขานุการ 1-2 คน
ก็ได้ ซึ่งประธานคณะกรรมการชุดนี้เป็นผู้เสนอชื่อต่อคณะกรรมการฯ และต้องมี
Commissaire les du gouvernement ซึ่งอยู่ในเขตนั้นเป็นผู้สรุปสำนวน แต่ไม่มี
สิทธิออกเสียง

คณะกรรมการกลางเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือสังคม
(Commission centrale d'aide sociale) ทำหน้าที่รับพิจารณาอุทธรณ์
(appel) จากคณะกรรมการส่วนภูมิภาค การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ
ส่วนภูมิภาคต้องยื่นภายใน 2 เดือน นับแต่วันที่มีคำวินิจฉัย นอกจากนี้ ทำหน้าที่เป็น
ศาลชั้นต้น สำหรับในคดีที่เกี่ยวกับ ม.156 ของประมวลกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม
อันเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือครอบครัว ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้รับความช่วยเหลือเป็นข้าราชการ
ทหาร

การพิจารณาของคณะกรรมการกลางฯ จะแบ่งเป็น
แผนก (section) หรือย่อยกว่าแผนกก็ได้ (sous-sections) ซึ่งจะเป็นไปตาม
รัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ (decret en Conseil d'Etat) ประธานคณะกรรมการ
กลางฯ ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงาน จากชื่อผู้ที่
ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาแห่งรัฐหรือผู้เป็น Conseiller d'Etat กรรมการ
โดยตำแหน่งประกอบด้วยสมาชิกของสภาแห่งรัฐ หรือสมาชิกของศาลบัญชี หรือ
ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรองประธานสภาแห่งรัฐ หรือ
ประธานศาลบัญชี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แล้วแต่กรณี และกรรมการ
อีกส่วนหนึ่ง คือ ข้าราชการประจำหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือ
สังคม ซึ่งรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงานเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการกลางฯ มี
วาระการดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้

สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่ในส่วนที่เป็นแผนกหรือย่อยกว่าแผนก ให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวกับเงินช่วยเหลือสังคม (le ministre charge de l'Aide sociale) เป็นผู้แต่งตั้ง

ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับเงินช่วยเหลือสังคม คณะกรรมการกลางๆ จะมี rapportor ซึ่งรัฐมนตรีรับผิดชอบที่เกี่ยวกับแรงงาน แต่งตั้งจัดทำสำนวน โดยบุคคลนั้นอาจแต่งตั้งจากสมาชิกสภาแห่งรัฐหรือศาลบัณฑิ หรือแต่งตั้งจากข้าราชการประจำในส่วนกลางหรือจะแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องการช่วยเหลือสังคมก็ได้ นอกจากนี้ยังมี Commissaires du gouvernement เป็นผู้สรุปสำนวนการพิจารณาในแต่ละเรื่อง แผนกแต่ละแผนกหรือ น้อยกว่าแผนกจะร่วมกันพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้ หรือจะพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้

การอุทธรณ์จากส่วนภูมิภาคไปยังส่วนกลาง ผู้ที่จะเสนอได้ก็คือผู้ที่มีส่วนได้เสียกับเรื่องการช่วยเหลือสังคม ซึ่งจะเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่จัดทำบริการสาธารณะหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นก็ได้

(2) คณะกรรมการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางสังคมส่วนภูมิภาค และแผนก สามัญประจำคณะกรรมการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางสังคม (Commissions regionales de la tarification saniaire et sociale et section permanente du Conseil superieur de l'aide sociale)

คณะกรรมการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางสังคม มีหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือทางสังคม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของโรงพยาบาล เช่น การกำหนดค่ารักษาพยาบาล หรือผลประโยชน์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางการแพทย์ คณะกรรมการดังกล่าวได้รับการจัดตั้งตั้งตั้งแต่ปี 1954 เป็นองค์การ ขั้ขาดข้อพิพาทขั้นต้นและอุทธรณ์ ในอดีตได้เคยมีการกำหนดให้มีการจ่ายค่ารักษาพยาบาลในลักษณะจ่ายเหมา ต่อมาได้มีการกำหนดใหม่ให้มีการจ่ายค่ารักษาพยาบาล

เป็นรายวัน ทั้งนี้ ตามมาตรา L 83-25 ของรัฐบัญญัติ (la loi) ลงวันที่ 25 มกราคม 1983

คณะกรรมการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางสังคมภูมิภาคมีอำนาจพิจารณาคดีดังต่อไปนี้

- คดีเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล (เงินประกันสังคม) ซึ่งจ่ายตามมาตรา 8 ของรัฐบัญญัติ หมายเลข 83-25 ลงวันที่ 19 มกราคม 1983
- ค่ารักษาพยาบาลตามมาตรา 27 ของรัฐบัญญัติ หมายเลข 75-535 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 1975
- คดีเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่ารักษาพยาบาล (ประกันสังคม) ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้กำหนดในเขตของท้องถิ่น
- คดีเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลรายวัน การเบิกจ่ายคืนเงิน ค่าตอบแทนของสถาบันที่ทำหน้าที่ทางสาธารณสุขที่ให้บริการทางด้านกายภาพบำบัดสาธารณสุข

คณะกรรมการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย ประธาน ศาลปกครองชั้นต้นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และกรรมการซึ่งประกอบด้วย 2 ประเภท ประเภทแรกจากผู้เป็นผู้พิพากษาศาลปกครอง หรืออย่างน้อยต้องเป็น Commissaires du gouvernement และประเภทที่สองมาจากตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของส่วนท้องถิ่น ตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันสังคม (protection social) และองค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็นสถานพยาบาล จำนวนจะเป็นไปตามที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ (decret en Conseil d'Etat)

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการส่วนภูมิภาคจะมีผลตั้งแต่วันที่ระบุไว้ในคำชี้ขาด และการอุทธรณ์คำพิพากษาต้องมีหลักการเช่นเดียวกับการอุทธรณ์คดีปกครอง คือต้องกระทำภายใน 1 เดือนนับแต่วันคำวินิจฉัยจะมีผลตั้งแต่วันที่ระบุในคำชี้ขาด

สำหรับแผนกสามัญประจำคณะกรรมการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางสังคม มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ (appel) คำวินิจฉัยของ

คณะกรรมการส่วนภูมิภาค คณะกรรมการแผนกประกอบด้วย ประธานแผนกสังคม ประจำ สภาแห่งรัฐ และประธานคณะกรรมการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางสังคม และ Conseiller d'Etat ซึ่งเป็นสมาชิกของคณะกรรมการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางสังคม ผู้แทนของรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับแรงงาน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานประกันสังคมสุขภาพและโรงพยาบาล ผู้อำนวยการหน่วยการปกครองท้องถิ่น ผู้อำนวยการกิจการสังคม ผู้อำนวยการสำนักงานประมาท ผู้อำนวยการสำนักการศึกษาของผู้ต้องโทษ ผู้แทนจากสำนักงานเงินค่าช่วยเหลือเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลระดับชาติ ผู้แทนสหพันธ์โรงพยาบาลแห่งฝรั่งเศส และผู้แทนจากสหพันธ์ผู้ประกอบการวิชาชีพเกี่ยวกับการสาธารณสุขและสังคม แผนกนี้จะแบ่งเป็น 2 คณะ และมีวิธีพิจารณาที่กำหนดโดยรัฐกฤษฎีกา (decret) ลงวันที่ 2 กันยายน 1954

(3) คณะกรรมการว่าด้วยการควบคุมการจ้างงานบุคคลพิการ เนื่องจากสงคราม (ทหารผ่านศึก) (Commission departementales de controle de l'emploi obligatoire des mutilés de guerre)

คณะกรรมการในส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นทั้งศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ กรณีที่เป็นการอุทธรณ์จะวินิจฉัยคำสั่งของผู้ตรวจการแรงงานเกี่ยวกับสิทธิและการจ้างงานของบุคคลพิการ รวมทั้งพิจารณากรณีที่ใช้สิทธิการจ้างงานของบุคคลพิการหรือความสามารถในการทำงาน ตลอดจนเรื่องเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือนแก่บุคคลพิการ

คณะกรรมการประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมชั้นต้น ซึ่งเป็นบุคคลเดียวกับประธานของคณะกรรมการว่าด้วยคนพิการในระดับภูมิภาคที่ทำหน้าที่ประธานและกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักจัดหางานระดับภูมิภาคหรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมาย แพทย์หรือแพทย์ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือหรือให้การศึกษแก่คนพิการที่อยู่ในเขตภูมิภาค ในกรณีไม่มีแพทย์ดังกล่าวให้ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งจากบุคคลใดก็ได้ให้ทำหน้าที่นั้นแทน จำนวน 1 คน และถ้าผู้แทนสำนักงานทหารผ่านศึก จำนวน 1 คน และบุคคลซึ่งมาจากคณะกรรมการว่าด้วย

คณะกรรมการส่วนภูมิภาค คณะกรรมการแผนกประกอบด้วย ประธานแผนกสังคม ประจำ สภาแห่งรัฐ และประธานคณะกรรมการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางสังคม และConseiller d'Etat ซึ่งเป็นสมาชิกของคณะกรรมการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางสังคม ผู้แทนของรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับแรงงาน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานประกันสังคมสุขภาพและโรงพยาบาล ผู้อำนวยการหน่วยการปกครองท้องถิ่น ผู้อำนวยการกิจการสังคม ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ผู้อำนวยการสำนักการศึกษาของผู้ต้องโทษ ผู้แทนจากสำนักงานเงินค่าช่วยเหลือเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลระดับชาติ ผู้แทนสหพันธ์โรงพยาบาลแห่งฝรั่งเศส และผู้แทนจากสหพันธ์ผู้ประกอบการวิชาชีพเกี่ยวกับการสาธารณสุขและสังคม แผนกนี้จะแบ่งเป็น 2 คณะ และมีวิธีพิจารณาที่กำหนดโดยรัฐกฤษฎีกา (decret) ลงวันที่ 2 กันยายน 1954

(3) คณะกรรมการว่าด้วยการควบคุมการจ้างงานบุคคลพิการ เนื่องจากสงคราม (ทหารผ่านศึก) (Commission departementales de controle de l'emploi obligatoire des mutilés de guerre)

คณะกรรมการในส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นทั้งศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ กรณีที่เป็นการอุทธรณ์จะวินิจฉัยคำสั่งของผู้ตรวจการแรงงานเกี่ยวกับสิทธิและการจ้างงานของบุคคลพิการ รวมทั้งพิจารณากรณีที่เป็นพิเศษการจ้างงานของบุคคลพิการหรือความสามารถในการทำงาน ตลอดจนเรื่องเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือนแก่บุคคลพิการ

คณะกรรมการประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมชั้นต้น ซึ่งเป็นบุคคลเดียวกับประธานของคณะกรรมการว่าด้วยคนพิการในระดับภูมิภาคที่ทำหน้าที่ประธานและกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักจัดหางานระดับภูมิภาคหรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมาย แพทย์หรือแพทย์ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือหรือให้การศึกษแก่คนพิการที่อยู่ในเขตภูมิภาค ในกรณีไม่มีแพทย์ดังกล่าวให้ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งจากบุคคลใดก็ได้ให้ทำหน้าที่นั้นแทน จำนวน 1 คน และถ้าผู้แทนสำนักงานทหารผ่านศึก จำนวน 1 คน และบุคคลซึ่งมาจากคณะกรรมการว่าด้วย

เทคนิคและการจัดอาชีพ จำนวน 1 คน และบุคคลซึ่ง Commissair de Republique เลือกจากผู้ที่ เป็นนายจ้าง จำนวน 1 คน เป็นลูกจ้าง จำนวน 1 คน นายจ้างหรือลูกจ้างต้องเป็นบุคคลที่เคยเป็นทหารผ่านศึกและเคยได้รับเงินช่วยเหลือจากสำนักงานทหารผ่านศึก

(4) คณะกรรมการว่าด้วยคนพิการส่วนภูมิภาค (Commissions departementales des handicapes)

คณะกรรมการชุดนี้ได้รับการจัดตั้งโดยรัฐบัญญัติ (la loi) หมายเลข 57-1223 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 1957 เป็นคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาในลักษณะที่เป็นศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ (appel) ในคดีดังต่อไปนี้ คือ

- พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการว่าด้วยเทคนิคและการจัดอาชีพ (La Commission Technique d'orientation et de reclassement professionnel)

- พิจารณาคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผลประโยชน์เกี่ยวกับเงินชดเชยในค่ารักษาพยาบาลในอุบัติเหตุที่เกิดจากการจ้างงาน

- พิจารณาอุทธรณ์คำชี้ขาดของผู้ตรวจการแรงงานในกรณีไม่อนุญาตให้ผู้พิการทดลองงาน รวมทั้งตำแหน่งที่ให้ผู้พิการทำงานและความสามารถที่จะให้ผู้พิการทำงาน

นอกจากนี้ยังรับอุทธรณ์คำวินิจฉัยที่มาจากคณะกรรมการว่าด้วยเทคนิคและการจัดอาชีพเกี่ยวกับเรื่องเงินค่าจ้างผู้พิการ หรือเงินชดเชยพิเศษให้แก่ผู้พิการ และพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับอาชีพที่ต้องสำรองให้แก่ผู้พิการ

คณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ซึ่งประธานศาลอุทธรณ์เป็นผู้แต่งตั้ง ทำหน้าที่ประธานและคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานจัดหางานในระดับภูมิภาคหรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมาย แพทย์ซึ่งเป็นสมาชิกของคณะกรรมการว่าด้วยเทคนิคและการจัดอาชีพ จำนวน 1 คน และ

ตัวแทนของนายจ้าง จำนวน 1 คน ลูกจ้าง จำนวน 1 คน ตัวแทนนายจ้างและลูกจ้างจะต้องได้รับแต่งตั้งจาก Commissair de Republique

**กลุ่มที่หก ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการเข้าเมืองและการลี้ภัย
(Commission de recours des refugies)**

การพิจารณาเกี่ยวกับการเข้าเมืองและการลี้ภัยในประเทศฝรั่งเศส จะเป็นหน้าที่ของสำนักผู้ลี้ภัยและการเข้าเมือง (L'Office francais des refugies) ซึ่งถ้าผู้อำนวยการสำนักผู้ลี้ภัยและการเข้าเมืองได้มีคำสั่งอย่างใด ๆ แล้ว สามารถอุทธรณ์ไปยัง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย (Commission de recours des refugies) ซึ่งทำหน้าที่รับพิจารณาอุทธรณ์ (appel) คำสั่งของผู้อำนวยการสำนักงานผู้ลี้ภัยและการเข้าเมือง ซึ่งปฏิเสธไม่รับคำขอของบุคคลต่างด้าวที่ขอลี้ภัยตามสนธิสัญญากรุงเจนีวา ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 1951 คณะกรรมการชุดนี้จะไม่พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่เป็นคนฝรั่งเศส แต่พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับคนต่างด้าว คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย Conseiller d'Etat เป็นประธาน กรรมการประกอบด้วย ผู้แทนจาก Haut Commissaire des Nations-Unies จำนวน 1 คน และผู้แทน จำนวน 1 คนจากสำนักงานป้องกันผู้ลี้ภัยและการเข้าเมือง

การอุทธรณ์คำสั่งของผู้อำนวยการสำนักผู้ลี้ภัยและการเข้าเมืองต้องยื่นต่อคณะกรรมการภายใน 1 เดือนนับแต่มีคำสั่ง และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยสามารถอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ไปยังสภาแห่งรัฐได้

กลุ่มที่เจ็ด ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการจ่ายบำนาญบำนาญ ทหารและการรักษาพยาบาล (Juridictions de pensions militaires d'invalidite et de soins gratuits)²⁰

ในเรื่องที่เกี่ยวกับการช่วยเงินบำนาญบำนาญ การรักษาพยาบาลและสวัสดิการ ในประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ องค์กรดังกล่าวคือ

(1) คณะกรรมการบำนาญบำนาญระดับจังหวัด และ คณะกรรมการบำนาญบำนาญส่วนภูมิภาค (Tribunaux departementaux et cours regionales de pensions)

คณะกรรมการทั้งสองคณะได้รับการจัดตั้งโดย รัฐบัญญัติ (la loi) ลงวันที่ 13 มีนาคม 1919 ซึ่งกำหนดว่าบำนาญบำนาญทหาร และพลเรือนที่ได้รับภัยจากสงครามให้ คณะกรรมการทั้ง 2 คณะพิจารณา ซึ่งมีวิธีพิจารณาเป็นไปตามมาตรา L.80 และมาตรา L.89 ของประมวลกฎหมายว่าด้วยบำนาญบำนาญทหารพิการ

คณะกรรมการบำนาญบำนาญส่วนจังหวัด ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมชั้นต้นซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาลอุทธรณ์ประจำท้องที่เป็นประธานแพทช์ ซึ่งเลือกมาจากบัญชีรายชื่อจากผู้เชี่ยวชาญที่ขึ้นทะเบียนไว้กับศาล จำนวน 1 คน ผู้รับบำนาญซึ่งจับสลากมาจากบุคคลที่สมาคมผู้พิการเสนอชื่อจำนวน 5 คน โดยเลือกมา 1 คน

²⁰ Idib., p.15-16.

คณะกรรมการบำเหน็จบำนาญระดับภูมิภาคที่ตั้ง
ที่เดียวกับศาลอุทธรณ์และประกอบด้วยประชาชนและผู้พิพากษา จำนวน 2 คน ซึ่งเป็น
ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งทุกปีจากประชาชนคนที่ 1 ของศาลอุทธรณ์
นอกจากนี้ประชาชนคนที่ 1 อาจเข้าเป็นองค์คณะในแต่ละครั้งก็ได้ ผู้พิพากษาใน
คณะกรรมการนี้ส่วนใหญ่มาจากศาลอุทธรณ์

คณะกรรมการทั้งระดับจังหวัดและภูมิภาคต้องมี
Commissaires du Gouvernement ทำหน้าที่สรุปสำนวนด้วย และสภาแห่งรัฐ
อาจแต่งตั้งพลเรือนหรือทหารก็ได้ หรือข้าราชการที่เกษียณอายุ โดยได้รับการ
แต่งตั้งจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับทหารผ่านศึกเป็นผู้แต่งตั้ง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการส่วนภูมิภาคสามารถ
อุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายมายังสภาแห่งรัฐได้ ซึ่งสภาแห่งรัฐจะมีแผนกที่ทำ
การพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนี้โดยเฉพาะ

(2) คณะกรรมการเกี่ยวกับสวัสดิการรักษายาบาล
ระดับจังหวัดและคณะกรรมการเกี่ยวกับสวัสดิการรักษายาบาลแห่งชาติ
(Commissions departementales et Commission nationale des
soins gratuits)

เป็นคณะกรรมการ 2 คณะที่มีหน้าที่พิจารณาตาม
มาตรา L.15 ของประมวลกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการทหารและผู้ได้รับความ
เสียหายเนื่องจากสงคราม และพิจารณาสิทธิช่วยเหลือค่ารักษายาบาล ค่าผ่าตัด
ค่ายา และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นซึ่งให้แก่ผู้ที่เกษียณอายุ

คณะกรรมการเกี่ยวกับสวัสดิการรักษายาบาลระดับ
จังหวัดทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการรักษายาบาลใน
เขตจังหวัดคำวินิจฉัยของคณะกรรมการระดับจังหวัดสามารถอุทธรณ์ (appel) ไป
ยังคณะกรรมการเกี่ยวกับสวัสดิการรักษายาบาลแห่งชาติได้

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเกี่ยวกับสวัสดิการรักษายาบาลแห่งชาติ สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ไปยังสภาแห่งรัฐได้

กลุ่มที่แปด ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหาย (Juridicitoons statuant en matiere de droits a indemnisation)^{๓๐}

ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่มีหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายต่าง ๆ เพื่อพิจารณาชดเชยค่าเสียหายที่รัฐบาลฝรั่งเศสตั้งเป็นผู้จ่ายไม่ว่ากรณีนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสจะต้องเป็นผู้จ่ายหรือรัฐบาลต่างประเทศจะต้องเป็นผู้จ่ายอันเนื่องมาจากเกิดความเสียหายขึ้น อันได้แก่การโอนกิจการเอกชนมาเป็นของรัฐ (Nationalization) เป็นต้น คณะกรรมการประเภทนี้ได้แก่คณะกรรมการที่จัดตั้งไปตามรัฐกฤษฎีกา (decret) หมายเลข 59-1122 ลงวันที่ 19 กันยายน 1959 ซึ่งกรณีเป็นกิจการของชาวฝรั่งเศสในโรมาเนีย, ยูโกสลาเวีย, เชคโกสโลวาเกีย, บุลกาเรีย หรือคณะกรรมการที่จัดตั้งตามรัฐกฤษฎีกา (decret) หมายเลข 67-853 ลงวันที่ 20 กันยายน 1967 ซึ่งเป็นกรณีที่เป็นกิจการของชาวฝรั่งเศสในคิวบา คณะกรรมการประเภทนี้เป็นคณะกรรมการพิเศษเฉพาะเรื่อง ปัจจุบันเหลือแค่ 2 คณะกรรมการ คือ

(1) คณะกรรมการว่าด้วยการพิจารณาค่าเสียหายที่เกิดจากสงคราม (Juridictions de dommages de guerre)

^{๓๐} Ibid., p.16-17.

ภายหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่สองได้สิ้นสุดลง คณะกรรมการชุดนี้จะเป็นองค์กรทำหน้าที่ในระดับภูมิภาค และเมื่อมีการอุทธรณ์ค่าวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวให้เสนอไปยัง (Commission superieure des dommages de guerre) ได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย ตามรัฐบัญญัติ (la loi) หมายเลข 46-2389 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 1946 ได้กำหนดไว้ แต่ภายหลังจากได้มีการโอนอำนาจนี้ไปให้สภาแห่งรัฐตามรัฐบัญญัติ (la loi) หมายเลข 62-864 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 1962 และได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ในปี 1972 โดยรัฐบัญญัติ (la loi) หมายเลข 72-439 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 1972

คณะกรรมการว่าด้วยการพิจารณาค่าเสียหายที่เกิดจากสงครามประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งจากประธานศาลอุทธรณ์ หรือเลือกจากผู้พิพากษาบำนาญของศาลชั้นต้น หรือเลือกจากผู้พิพากษาบำนาญของสภาแห่งรัฐ หรือเลือกจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้นซึ่งทำหน้าที่ผู้พิพากษาไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือเลือกจากทนายความหรือผู้เคยทำหน้าที่ทนายความ หรือ Notary ซึ่งประกอบวิชาชีพไม่น้อยกว่า 10 ปี) กรรมการอื่นประกอบด้วย ข้าราชการหรือผู้เคยเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จำนวน 1 คน และผู้ได้รับความเสียหายที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาพันธ์หรือสมาคมของผู้ได้รับความเสียหาย จำนวน 1 คน

(2) คณะกรรมการว่าด้วยการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ชาวฝรั่งเศสในดินแดนโพ้นทะเล (Commissions du contentieux de l'indemnisation des Francais depossedes de leurs biens situes dans un territoire anterieurement place sous la souverainete la protection ou la tutelle de la France)

คณะกรรมการชุดนี้ตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติ (la loi) หมายเลข 70-632 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 1972 และรัฐบัญญัติ (la loi) หมายเลข 78-1 ลงวันที่ 2 มกราคม 1978 และ รัฐกฤษฎีกา (decret) หมายเลข 71-1-188 ลงวันที่ 9 มีนาคม 1971

เป็นเรื่องของรัฐบาลฝรั่งเศสต้องชดใช้ให้ชาว

ฝรั่งเศสในดินแดนโพ้นทะเลเนื่องจากความเสียหายในการยึดทรัพย์สินของประชาชน โดยกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ โดยจะกำหนดอัตราค่าเสียหายและหลักเกณฑ์ในการคิดค่าเสียหาย และกำหนดคณะกรรมการชั้นมาชุดหนึ่งมีกรรมการ 12 คน ผู้ทำหน้าที่ประธานคือ ผู้พิพากษาหรือผู้เคยทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมชั้นต้นซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาลอุทธรณ์ คณะกรรมการชุดนี้จะมีผู้ทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และอีกคนหนึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและการคลัง ค่าวินิจฉัยของคณะกรรมการชุดนี้สามารถอุทธรณ์ (appel) ไปยังสภานแห่งรัฐได้

กลุ่มที่เก้า ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองเฉพาะด้านอื่น ๆ
(Autres juridictions administratives specialisees)³¹

สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งไม่อยู่ในกลุ่มดังกล่าวข้างต้น องค์กรประกอบประเภทนี้ คือ

(1) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการรับราชการทหาร (Juridictions competentes en matiere de service national)

ตามมาตรา 51 ของประมวลกฎหมายรับราชการทหาร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย รัฐบัญญัติ (la loi) หมายเลข 83-610 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อ วันที่ 8 กรกฎาคม 1983 ได้กำหนดให้พลเมืองฝรั่งเศสต้อง

³¹ Ibid., p.17-18.

มีหน้าที่รับราชการทหาร และผู้มีหน้าที่ต้องรับราชการทหารซึ่งมีอายุต่ำกว่า 29 ปี แต่ยังมีได้เข้ารับราชการทหารและไม่ได้ถูกยกเว้นไม่ได้รับราชการทหาร อาจถูกจำคุกเป็นเวลา 1 ปี การพิจารณาเรื่องดังกล่าวต้องเสนอไปยัง Commission juridictionnel des objecteurs de conscience ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่วินิจฉัยว่าบุคคลใดต้องเข้ารับราชการทหารหรือไม่ ซึ่งถ้าสั่งให้รับราชการแล้วต้องรับราชการทหารเป็น 2 เท่า โดยผู้ร้องต้องตัดสินใจว่าจะเข้ารับราชการทหารในรูปแบบใดแบบหนึ่ง ตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายรับราชการทหาร (มาตรา 51-60)

(2) คณะกรรมการว่าด้วยการยกเว้นภาษีการฝึกหัดอาชีพ (Juridictions competentes en matiere d'exoneration de la taxe d'apprentissage)

ในกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสจะมีระบบการฝึกหัดงาน และจะเว้นการเรียกเก็บเงินภาษีบางประเภทให้กับผู้ประกอบการที่รับบุคคลเข้าเป็นผู้ฝึกหัดงาน โดยถือว่า เงินส่วนนี้จะต้องเป็นต้นทุนของผู้ประกอบการ ซึ่งถ้ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีจะต้องเสนอให้ คณะกรรมการว่าด้วยการยกเว้นภาษีการฝึกหัดอาชีพเป็นผู้พิจารณา

คณะกรรมการว่าด้วยการยกเว้นภาษีการฝึกอาชีพนี้ มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดแผนกพิเศษของจังหวัด (Section specialisees des comites departementaux)

(3) ศาลทรัพย์สินเชลย (Conseil des prises)

มีลักษณะเป็นศาลที่ทำหน้าที่ยึดทรัพย์สินของคู่สงคราม โดยเฉพาะ โดยมีอำนาจศาลจะยึดเรือและสินค้าของคู่สงครามได้และมีหน้าที่พิจารณาคำคัดค้านว่าเรือนั้นเป็นเรือที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดหรือเป็นเรือของศัตรูก็ได้เมื่อศาลทรัพย์สินเชลยได้พิจารณาวินิจฉัยในกรณีใดแล้ว คู่ความฝ่ายซึ่งมีประโยชน์ได้เสียหรือ Commissaire de gouvernement สามารถอุทธรณ์คำชี้ขาดไปยังสภาแห่งรัฐ แต่

คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ในกรณีที่มีลักษณะเป็นกรณี *le justice retument* โดยมีหน้าที่เสนอแนะในยังหัวหน้ารัฐบาลเท่านั้น และไม่มีคดีขึ้นสู่ศาลทรัพย์สินเคลื่อนนี้มาเป็นเวลา 20 ปีแล้ว

(4) คณะกรรมการเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการ

(Juridictions arbitrales)

ในประเทศฝรั่งเศสการที่จะนำเอาวิธีการอนุญาโตตุลาการมาใช้กับกรณีที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะหรือเรื่องที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้นำเอาวิธีการอนุญาโตตุลาการมาใช้ จึงจะสามารถกระทำได้ ซึ่งถ้ามีการนำมาใช้โดยไม่มีกฎหมายกำหนดไว้แล้วจะมีหลักการห้ามเกี่ยวกับนำอนุญาโตตุลาการมาใช้ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 2060 ซึ่งห้ามการประนีประนอมในการโต้แย้งคดีด้านที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ และโดยเฉพาะเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง แต่ถ้านำมาใช้กับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและการค้าแล้ว สามารถกระทำได้ แต่การนำเอาวิธีการอนุญาโตตุลาการมาใช้ อาจกระทำโดยออกรัฐกฤษฎีกา (*decret*) ให้ใช้ตายข้อยกเว้นใน 2 กรณี

- ข้อยกเว้นเกี่ยวกับตลาด งานโยธา และเกี่ยวกับการจัดซื้อการพัสดุของรัฐและหน่วยงานของรัฐ (*en matiere de marches de travaut et de furnitures*) และส่วนท้องถิ่น

- การอนุญาโตตุลาการเกี่ยวกับการโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ (*Nationalization*) ตามรัฐบัญญัติ (*la loi*) หมายเลข 49-627 ลงวันที่ 8 เมษายน 1946 และรัฐบัญญัติ (*la loi*) หมายเลข 46-1072 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 1956

ในคดีเรื่องใดที่ได้มีการกำหนดให้ใช้วิธีการโดยอนุญาโตตุลาการได้ คดีนั้นสามารถอุทธรณ์ (*appel*) ไปยังสภาแห่งรัฐได้ แต่อย่างไรก็ดี เฉพาะคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามรัฐบัญญัติ (*la loi*) หมายเลข 78-1

ลงวันที่ 2 มกราคม 1978 สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าสามารถอุทธรณ์คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ได้ เนื่องจากคณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวไม่ใช่อนุญาโตตุลาการในลักษณะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Code de procedure civile) เพราะองค์ประกอบ เงื่อนไข และอำนาจได้ถูกกำหนดโดยกฎหมายและกฎหมายนั้นโดยกำหนดให้มีลักษณะที่แตกต่างจากองค์ประกอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ในขณะเดียวกันคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการตามรัฐบัญญัติ (la loi) หมายเลข 82-4 ลงวันที่ 6 มกราคม 1982 สามารถอุทธรณ์ (appel) ไปยังสภาแห่งรัฐเท่านั้น เนื่องจากกำหนดองค์ประกอบวิธีการในลักษณะเช่นเดียวกับอนุญาโตตุลาการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

กล่าวโดยสรุป องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Juridictions administrative specialiser) ดังกล่าวนั้น 9 กลุ่ม พิจารณาจากลักษณะ "นิติกรรมทางตุลาการ" ขององค์กรดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า จะมีบางคณะกรรมการที่ "นิติกรรมทางตุลาการ" ขององค์กรดังกล่าวกระทำในฐานะที่เป็นศาลชั้นต้น บางองค์กรก็กระทำในฐานะที่เป็นศาลอุทธรณ์คำวินิจฉัยจึงสามารถอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) มายังสภาแห่งรัฐได้ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว จะพบว่า สามารถแบ่งตามลักษณะของการโต้แย้งคำวินิจฉัยชี้ขาดออกได้เป็น 3 ลักษณะใหญ่คือ

ลักษณะที่หนึ่ง ลำดับชั้นความเป็นศาลขององค์กรนั้นไม่ได้แบ่งออกเป็นหลายชั้น แต่องค์กรนั้นทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ภายในองค์กรเดียว และคำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวสามารถเสนอต่อสภาแห่งรัฐได้โดยตรง และเป็นการอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) เช่น คณะกรรมการว่าด้วยการควบคุมการจ้างงานคนพิการเนื่องจากสงคราม (ทหารผ่านศึก) (Commission departementales de controle de l'emploi

obligatoire des mutilés de guerre) หรือ คณะกรรมการว่าด้วยคนพิการ ส่วนภูมิภาค (Commission departementales des handicapés) เป็นต้น

ลักษณะที่สอง มีการแบ่งลำดับชั้นโดยให้องค์กรที่ทำหน้าที่ในส่วน ภูมิภาคทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้น และเมื่อคู่กรณีประสงค์จะโต้แย้งคำวินิจฉัยขององค์กร ดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยการอุทธรณ์ (appel) ไปยังองค์กรในส่วนกลาง โดย ไม่สามารถอุทธรณ์ไปยังสภาแห่งรัฐโดยตรงได้ และเมื่อองค์กรในส่วนกลางได้ พิจารณาวินิจฉัยแล้วถ้าประสงค์จะโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถกระทำได้โดย การอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ไปยังสภา แห่งรัฐได้เท่านั้น องค์กรประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นองค์กรเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ

ลักษณะที่สาม การโต้แย้งคำวินิจฉัยขององค์กรนั้นในบางกรณีก็ สามารถอุทธรณ์ (appel) ไปยังสภาแห่งรัฐได้ แต่ในบางกรณีต้องอุทธรณ์เฉพาะใน ปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ไปยังสภาแห่งรัฐ ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายได้กำหนดไว้ คณะกรรมการในลักษณะนี้ ก็คือ คณะกรรมการเกี่ยวกับอนุญาโต ตลาการ

แต่ไม่ว่าจะมีลักษณะอย่างไรก็ตาม การเป็นศาลปกครองผู้ชำนาญ การเฉพาะด้าน (Juridictions administrative specialisees) ใน ประเทศฝรั่งเศสนอกจากจะเป็นองค์กรที่เข้าลักษณะขององค์กรตุลาการ คือต้องมี กฎหมายจัดตั้งตั้ง เช่นองค์กรดังกล่าวข้างต้นทั้ง 9 กลุ่มแล้ว ยังต้องมีวิธีพิจารณาเป็น วิธีการปฏิบัติงานในทางศาล อันเป็นการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนจะทำการศึกษาต่อไปในบทต่อไป

2. วิธีพิจารณาของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน³²

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การพิจารณาคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งนอกจากจะมีสภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุดแล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังมีศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Juridictions administrative specialisees) ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองเฉพาะเรื่อง โดยมีวิธีพิจารณาของแต่ละองค์กรเป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม วิธีพิจารณาในศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านย่อมต้องมีลักษณะโดยทั่วไป ที่เหมือนกันก็คือ

- (1) ต้องมีกระบวนการวิธีพิจารณาที่มีลักษณะ เป็นหลายลักษณะอักษร
- (2) เป็นกระบวนการพิจารณาที่มุ่งประสงค์จะค้นหาความจริงในประเด็นแห่งคดี และ
- (3) กระบวนการวิธีพิจารณาต้องมีลักษณะที่ให้โอกาสแก่คู่ความในการว่ากล่าวคดีในศาล (contradictoire)

สำหรับกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลประเภทนี้ที่ใช้ในการค้นหาความจริง จะเริ่มจากการการหาข้อเท็จจริงในคดี ในคดีที่ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับวินยคดีที่มาสู่ศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านจะเริ่มขึ้นเมื่อมีผู้ยื่นคำร้อง (demandeur) ในเรื่องอย่างใดขึ้นมา คำร้องต้องทำเป็นหลายลักษณะอักษรและใช้ภาษาฝรั่งเศส โดยเขียนอย่างไรก็ได้ไม่มีรูปแบบของคำร้องที่แน่นอน แต่ต้องให้เหตุผลที่มีการอ้างอิงว่าผู้ร้องตนได้ไปดำเนินการอย่างใดตามปกติของการดำเนินการในเรื่องนั้นมาแล้ว (un recours gracieux pouvoir presente en premiere instance) การให้เหตุผลในคำร้องและพยานหลักฐานที่จะใช้ในคดี ผู้ร้องจะส่งมาภายหลังจากที่ยื่นคำร้องแล้วก็ได้ ภายในคำร้องจะต้องระบุชื่อ นามสกุล และที่อยู่ของผู้ร้อง และแนบคำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาดของฝ่ายปกครองที่ไม่เห็นชอบด้วยและประสงค์จะโต้แย้งมาพร้อมคำร้องด้วย

³² Ibid, p.5-6.

ในคดีปกครองประเภทนี้ ผู้ยื่นคำร้องจะมีทนายความหรือไม่ก็ได้ไม่เป็นการบังคับ แต่ถ้ามีทนายความผู้ยื่นคำร้องจะต้องลงชื่อในคำร้องด้วยตนเอง จะให้ทนายความลงชื่อแทนไม่ได้ และการแต่งตั้งทนายความจะต้องแต่งตั้งทนายความที่ขึ้นทะเบียนไว้กับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) หรือเป็นทนายความที่ขึ้นทะเบียนไว้กับศาลฎีกา (Cour de cassation) เท่านั้น

การร้องคดีในประเภทคดีอนาถาไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่วิธีพิจารณาของศาลนั้นจะได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดแจ้ง จึงจะสามารถยื่นคำร้องในคดีประเภทอนาถาได้ เช่น วิธีพิจารณาของคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาบำนาญบำนาญ หรือวิธีพิจารณาของคณะกรรมการที่พิจารณาค่าเสียหายอันเกิดจากการทำสงคราม เป็นต้น

การยื่นคำร้องไม่เป็นผลทำให้การบังคับตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองหรือในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลที่ทำหน้าที่ศาลชั้นต้นสะดุดหยุดลงแต่อย่างใด

การสอบสวนและการพิจารณาคดี ต้องดำเนินการโดยให้เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป (principe general) ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าวถือว่าเป็นหลักเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย คือ จะยกเว้นไม่ปฏิบัติไม่ได้ ได้แก่ หลักที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับแจ้งข้อกล่าวหา หลักที่ผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอตรวจสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดได้ และหลักที่ผู้ถูกกล่าวหาสามารถว่ากล่าวคดีของตนได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ในการพิจารณาคดีต้องเป็นวิธีแบบ "ไต่สวน" (inquisitoriale) ให้ได้ข้อเท็จจริง ซึ่งถือว่าวิธีการดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เว้นแต่กฎหมายจะได้บัญญัติเป็นอย่างอื่น นอกจากนี้ต้องมีการสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงเสมอเพราะถือว่าการสอบสวนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเรื่องนั้นไม่จำเป็นต้องมีการสอบสวน

กระบวนการพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของศาลประเภทนี้ ต้องกระทำเป็นองค์คณะตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ ถ้าหากมีการพิจารณาโดยที่ไม่ครบองค์คณะตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว ถือว่าเป็นเรื่องที่ขัดต่อความ

สงบเรียบร้อยศาลที่พิจารณาทฤษฎีคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถพิจารณายกเลิกคำวินิจฉัยนั้นได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงกรณีที่เป็นการวินิจฉัยโดยมีองค์คณะที่ไม่ชอบ คือ มีการแต่งตั้งผู้ไม่มีคุณสมบัติหรือขาดคุณสมบัติเข้ามาเป็นองค์คณะด้วย ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาโดยองค์คณะนี้ถือว่าเป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย^{๖๕}

องค์คณะของการพิจารณาถึงแม้จะมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับองค์คณะไว้ก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่าในการประชุมปรึกษาหารือจะต้องเป็นไปตามองค์คณะที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ โดยทั่วไปแล้วกฎหมายมักจะกำหนดองค์ประชุมอย่างน้อยไว้ว่าต้องมีองค์ประชุมกี่คนจึงจะทำให้การประชุมนั้นสมบูรณ์ ในกรณีที่กฎหมายไม่กำหนดองค์ประชุมจำนวนอย่างน้อยเอาไว้ สภาแห่งรัฐได้เคยวินิจฉัยว่าองค์ประชุมให้เป็นไปตามกรรมการข้างมากก็สามารถเป็นองค์ประชุมได้^{๖๖}

การพิจารณาวินิจฉัยจะต้องกระทำโดยเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงมีเท่ากัน ประธานมีสิทธิออกเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

นอกจากนี้ ในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลประเภทนี้ จะต้องกระทำโดยบุคคลที่เป็นกลาง จะต้องไม่มีประโยชน์ได้เสียในคดี ตามหลักผู้วินิจฉัยต้องไม่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในคดี (inpartilite) ซึ่งกรณีจะรวมถึงการที่เคยเป็นผู้วินิจฉัยในเรื่องนั้นมาแล้ว ก็จะต้องจัดให้เป็นกรรมการที่ต้องวินิจฉัยในเรื่องนั้นไม่ได้ ซึ่งเป็นหลักที่มีลักษณะเช่นเดียวกับหลักผู้วินิจฉัยคดีจะต้องไม่มีอคติกับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและต้องไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดีนั้น (freedom from interest or bias หรือหลัก *nomo judix in causa sua*) ที่เป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) ของกลุ่มที่ใช้กฎหมายคอมมอนลอว์

^{๖๕} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 19 มีนาคม 1961 คดี Gianotti, prec.

^{๖๖} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ, ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 1953 คดี Soc, Intercopie.

สำหรับกระบวนการวิธีพิจารณาและการปรึกษาหารือของศาลนั้น เมื่อได้มีการเสนอเรื่องมายังศาล rapporter ของศาลนั้นจะทำการสอบสวนและเป็นผู้เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณา โดยปกติแล้วจะไม่มีการบังคับว่า กระบวนพิจารณาจะต้องมีการฟังคำให้การของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ เว้นแต่ในกรณีนั้นได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนจึงให้ต้องรับฟัง ซึ่งในกรณีนี้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีสิทธิให้ปากคำและข้อสังเกตในวันที่ศาลนัดพิจารณาได้

กระบวนการวิธีพิจารณาของศาลต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรทุกกรณี ไม่ว่าจะกระบวนการวิธีพิจารณาในขณะนั้นจะเป็นการให้ปากคำหรือไม่ก็ตาม ก็จะต้องมีการจัดบันทึกสรุปการพิจารณาทุกครั้งไว้เสมอ

วิธีพิจารณาของศาลประเภทนี้จะกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณะหรือไม่ก็ได้ โดยปกติแล้วไม่จำเป็นต้องกระทำโดยเปิดเผย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่จะมีบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาโดยเปิดเผยเอาไว้ แต่ถ้ากฎหมายได้กำหนดไว้ว่ากระบวนการวิธีพิจารณาของศาลนั้นต้องกระทำโดยเปิดเผยแล้ว ก็จะต้องกระทำโดยเปิดเผยจะยกเว้นไม่กระทำไม่ได้

คำวินิจฉัยของศาลจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

- (1) วันที่มีคำวินิจฉัย
- (2) รายชื่อของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัย
- (3) รายละเอียดของคำวินิจฉัย จะต้องระบุเรื่องที่ศาลได้เรียกและรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความที่เกี่ยวข้องมาแล้ว หรือต้องแจ้งว่า ศาลได้พิจารณาคดีโดยเปิดเผยหรือไม่
- (4) ต้องมีการประทับตราของศาล (Vissa) ที่พิจารณาคดีนั้น
- (5) คำวินิจฉัยนั้นจะต้องมีการให้เหตุผล (motivation)
- (6) ต้องมีการกล่าวอ้างถึงการพิจารณาและวิเคราะห์

ค่าแถลงปิดสำนวนคดี (dispositif) ของคู่ความ และเอกสารข้อเท็จจริงหลักฐานที่คู่ความได้เสนอไว้ในคำพิพากษา และจะต้องมีการกล่าวอ้างบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วย

(7) ลายมือชื่อของผู้พิพากษาที่พิจารณา

ในกรณีที่คำพิพากษาใดขาดองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำคำพิพากษา คือ กรณีที่ไม่มีการประทับตราของศาล (Vissa) ที่พิจารณาคดีนั้น สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า คำพิพากษานั้นใช้ไม่ได้³⁷ หรือในกรณีที่คำพิพากษาใดไม่แสดงผลในการวินิจฉัยคือไม่เป็นไปตามหลักที่ว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดต้องมีการให้เหตุผล สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยไว้เป็นแนวทางเป็นจำนวนมากว่า เป็นหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย และจะมีกฎหมายบัญญัติว่าคำพิพากษาจะไม่ให้เหตุผลไม่ได้³⁸ หรือในกรณีที่ให้มีการให้เหตุผลแต่เหตุผลไม่เพียงพอหรือไม่ชัดเจนรวมทั้งกรณีที่เป็นการให้เหตุผลที่ขัดกัน สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า เป็นคำวินิจฉัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย³⁹

การอ่านคำวินิจฉัยของศาล โดยทั่วไปแล้วไม่เป็นการบังคับว่าจะต้องกระทำการอ่านโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าต้องมีการอ่านคำพิพากษาของศาลต้องกระทำโดยเปิดเผย ดังนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้วการแจ้งคำวินิจฉัยให้คู่กรณีได้รับทราบอาจส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดให้ส่งให้คู่ความโดยวิธีอื่น

วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านดังกล่าวส่วนใหญ่ต้องกำหนดให้มีขึ้นตามหลักกรดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยชี้ขาดให้ถูกต้องและเป็นไปโดยสงบเรียบร้อย และมีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป คำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านดังกล่าวที่ฝ่าฝืน

³⁷ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 24 มีนาคม 1978 คดี Commune de Saint-Brevin-les-Pirs.

³⁸ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 1970 คดี Dore.

³⁹ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 1983 คดี Association gestionnaire de l'Etat Violet.

หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาดังกล่าว คู่กรณีอาจอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ไปยังสภาแห่งรัฐเพื่อพิจารณาได้ซึ่งผู้เขียนจะขอเสนอถึงวิธีการควบคุมคำวินิจฉัยที่มีลักษณะเป็น "นิติกรรมทางตุลาการ" โดยวิธีการในหัวข้อต่อไป

3. การควบคุมศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Juridictions administratives Specialisees) โดยสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)

คำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Jurisdiction administratives specialisees) ไม่ว่าจะมีความหมายกำหนดให้ถึงที่สุดหรือไม่ก็ตาม สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ไปยังสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้⁴⁰ และสภาแห่งรัฐในฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลเดียวที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน โดยเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 32 ของรัฐกำหนด (Or l'ordonnance) หมายเลข 45-1708 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1945 ที่กำหนดให้สภาแห่งรัฐมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งทางปกครองซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดในชั้นที่สุดโดยพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย⁴¹ (connait des recours en cassation diriges contre les decision des juridictions administratives rendues en denier rasset) และตามบทบัญญัติอื่นเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁰ คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 21 มกราคม 1829, คดี Briere และลงวันที่ 15 กรกฎาคม 1832 คดี Grade nationale de Paris.

⁴¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, "เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522", หน้า 652.

ปกครองของสภาแห่งรัฐ มาตรา 2 ของรัฐกฤษฎีกา (decret) หมายเลข 53-934 ลงวันที่ 30 กันยายน 1953 ซึ่งกำหนดไว้ว่า สภาแห่งรัฐมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (reste en outre, seul competent pour statuer sur les recours en cassation) และในมาตรา 2-8 ของ รัฐกฤษฎีกา (decret) หมายเลข 53-1169 ลงวันที่ 30 กันยายน 1953 ซึ่งได้ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐกฤษฎีกา (decret) หมายเลข 53-934 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1953 โดยกำหนดให้ สภาแห่งรัฐมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย ขององค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดทางปกครอง⁴²

"นิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionnel)" ของศาล ปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านในประเทศฝรั่งเศส จะเสนอต่อสภาแห่งรัฐในฐานะ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาบทวนได้เฉพาะในคดีประเภทอุทธรณ์คำวินิจฉัยเฉพาะใน ปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น โดยถือว่าในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงปกติเป็นสิทธิแห่งการวินิจฉัยขององค์กรตุลาการ ระดับล่างเท่านั้น⁴³ คำว่า "อุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย" หรือ "recours en cassation" นั้น มีที่มาจากคำว่า "Cour de Cassation" อันเป็นชื่อของ "ศาลฎีกา" (ศาลสูงสุดของระบบศาลยุติธรรม) ของฝรั่งเศส และศาลฎีกาของ ประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีอำนาจพิจารณาแต่เพียงคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ (Cour d'appel) นั้น ถูกต้องและเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ โดยไม่มีอำนาจ ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงซึ่งถือว่าเป็นอันยุติตามที่ศาลล่างได้รับฟังไว้ แล้ว ในกรณีที่ศาลฎีกาเห็นว่า คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ไม่ถูกต้องในข้อกฎหมาย ศาลฎีกาก็จะไม่วินิจฉัยชี้ขาดในคดีนั้นเอง แต่จะส่งคดีไปให้ศาลอุทธรณ์อีกศาลหนึ่ง

⁴²Olivier Fougues, "Recours en cassation", p. 1-2.

⁴³ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรม ในฝ่ายปกครอง, หน้า 622

(ซึ่งมิใช่ศาลอุทธรณ์ที่พิจารณาคดีนั้นมาแล้ว)พิจารณาพิพากษาคดีนั้นใหม่ ดังนั้น คำว่า "recours en cassation" เมื่อนำมาใช้กับสภาแห่งรัฐจึงมีความหมายอย่างเดียวกันกับที่ใช้กับศาลฎีกาว่าเป็นการอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น⁴⁴ แต่อย่างไรก็ดี วิธีพิจารณาความในคดีที่เป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ของศาลยุติธรรม (Cour des Cassation) นั้น ศาลฎีกาของประเทศฝรั่งเศสได้พิจารณาโดยคำนึงถึงลักษณะหรือหลักเกี่ยวกับความหนักเบาแห่งคดีหรือพฤติการณ์แห่งคดี (la gravite de la faute) ด้วย แต่การวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) โดยสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) จะไม่ยึดถือหลักดังกล่าว⁴⁵ จึงมีลักษณะของวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกันบ้าง เนื่องจากเป็นเพราะเนื้อหาสาระเป็นเรื่องของการกระทำในทางปกครอง⁴⁶ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากเรื่องที่เป็นการกระทำในทางแพ่งและทางอาญา

การทำหน้าที่ของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในฐานะที่เป็นศาลปกครองสูงสุดพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) จะมีลักษณะแตกต่างกับกรณีที่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ (appel) คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น (ในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎระเบียบของฝ่ายปกครอง) ทั้งนี้ เป็นเพราะในการทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาอุทธรณ์ (appel) สภาแห่งรัฐจะพิจารณารวมไปถึงสิ่งที่เป็น

⁴⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, "เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522", หน้า 653.

⁴⁵ Olivier Fougues, Recours en cassation, p.2.

⁴⁶ J.M.AUBY et R.DRAGO, Traite de Contentieux Administratif, Tome 2, L.G.D.J., paris, 1984, p.391.

องค์ประกอบของข้อเท็จจริงได้ด้วย แต่ในขณะที่สภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) จะพิจารณาถึงการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านเท่านั้น⁴⁷

ในอดีตก่อนปี ค.ศ. 1872 นั้น การพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) โดยสภาแห่งรัฐ มีลักษณะที่คล้ายคลึงและปะปนกันระหว่างการพิจารณาคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวขององค์กรฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours pour excès de pouvoir)⁴⁸ ในแง่ที่ว่าต่างก็เป็นการพิจารณาว่าการกระทำของฝ่ายปกครอง "นิติกรรมทางปกครอง" หรือ "นิติกรรมทางตุลาการ" ขององค์กรนั้น ๆ ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยถือว่าการฟ้องคดีให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย กล่าวคือ สภาแห่งรัฐจะพิจารณาคดีนั้นเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย โดยจะไม่พิจารณาบททวนปัญหาข้อเท็จจริงในคดีนั้นใหม่อีก⁴⁹

⁴⁷ Ibid., p.392.

⁴⁸ คดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวขององค์กรฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours pour excès de pouvoir) นั้น คือคดีประเภทที่โจทก์ร้องขอต่อศาลให้พิจารณาการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากศาลเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นด้วย

⁴⁹ Olivier Fougues, "Recours en cassation", p.2.

แต่การพิจารณาว่าคดีปกครองประเภทใดเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอน
 นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours pour excès de
 pouvoir) ก็กับการพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en
 cassation) นั้น มีความสับสนอยู่ จนกระทั่งได้มีการตรารัฐบัญญัติ (la loi)
 ลงวันที่ 29 มีนาคม 1872 ซึ่งได้มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดของคดีปกครอง
 ได้เองให้แก่สภาแห่งรัฐ จึงได้เห็นความแตกต่างของระหว่งกรณีของคดีทั้งสอง
 ประเภท ต่อมา ลาแฟร์แยร์ (Laffariere) อดีตรองประธานสภาแห่งรัฐ ได้
 แยกความแตกต่างของคดีปกครองทั้งสองประเภทไว้ใน Traite de la juri-
 diction administrative ว่า "ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กร
 วินิจฉัยชี้ขาดพิเศษในปัญหาข้อกฎหมาย การอุทธรณ์เช่นว่านี้คล้ายคลึงกับการฎีกาต่อ
 ศาลฎีกา (Cour de Cassation) กล่าวคือ จะต้องเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยที่มี
 วิธีพิจารณาความกำหนดให้เป็นคำวินิจฉัยที่เป็นที่สุด โดยองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง
 อื่นซึ่งได้วินิจฉัยในคดีนั้นมาก่อนแล้ว ส่วนการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง
 นั้นเป็นการร้องขอต่อสภาแห่งรัฐให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง โดยการพิจารณาคดี
 จะเริ่มต้นกระทำกันขึ้นในชั้นพิจารณาของสภาแห่งรัฐ ซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ไต่สวนหา
 ข้อเท็จจริงและพิพากษาคดีนั้นแต่ผู้เดียว" นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ข้อแตกต่างระหว่าง
 กรณีทั้งสองจึงเริ่มปรากฏชัดเจนขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ได้มีการยกฐานะของ
 สภาแห่งรัฐขึ้นเป็นศาลสูงสุดของระบบศาลปกครอง ในปี ค.ศ. 1953 โดยการจัดตั้ง
 ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux Administratif) ขึ้นมาแบ่งเบาภาระของสภา
 แห่งรัฐ^{๕๐}

^{๕๐} ชาญชัย แสงศักดิ์, :เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหา
 เกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา
 พ.ศ. 2522", หน้า 654.

1) วิธีพิจารณาของสภาแห่งรัฐในการรับอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย^{๕๑}

สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) สภาแห่งรัฐจะพิจารณาอุทธรณ์ตามอำนาจหน้าที่โดยมีวิธีพิจารณาที่สภาแห่งรัฐใช้ในการพิจารณารับคำขออุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (Recevabilite du recours en cassation)^{๕๒} ดังนี้

(1) การรับอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน

ในการที่สภาแห่งรัฐจะรับหรือไม่รับอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายได้นั้น สภาแห่งรัฐจะพิจารณาโดยคำนึงถึงลักษณะของคำพิพากษานั้นว่าจะต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุด และต้องเป็นคำวินิจฉัยขององค์กรที่ขาดข้อพิพาททางปกครอง สำหรับคำอุทธรณ์ที่สภาแห่งรัฐจะรับไว้พิจารณาได้จะต้องเป็นคำอุทธรณ์ที่เป็นลักษณะ ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นคำวินิจฉัยขององค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง

การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านไปยังสภาแห่งรัฐคำวินิจฉัยนั้นต้องเป็น "นิติกรรมทางตุลาการ" (act juridictionnel) เท่านั้น แต่ในกรณีที่คำวินิจฉัยนั้นเป็นคำวินิจฉัยที่เป็น "นิติกรรมทางตุลาการ" (acte juridictionnel) และ "นิติกรรมทางปกครอง" (acte administratif) พร้อมกัน เฉพาะเรื่องที่เป็น "นิติกรรมทางตุลาการ" (acte juridictionnel) เท่านั้น ที่จะอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไปยังสภา

^{๕๑} Olivier Fougues, "Recours en cassation", p 1-13.

^{๕๒} Ibid., p.2.

แห่งรัฐได้ ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยของสภาวิชาชีพเภสัชกรรม ซึ่งได้วินิจฉัยตาม มาตรา R 5013 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายสาธารณสุข ในกรณีการสั่งการพักใช้ ใบอนุญาตในการประกอบวิชาชีพชั่วคราวเนื่องด้วยเหตุผลของสุขภาพมีลักษณะเป็น "นิติกรรมทางปกครอง" สามารถเสนอเรื่องไปยังสภาแห่งรัฐได้โดยวิธีการร้องขอ ให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองประเภทที่เป็นการกระทำที่เกินขอบอำนาจ (recours pour excès de pouvoir) ได้ แต่ไม่สามารถอุทธรณ์ในลักษณะเป็นการอุทธรณ์ เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย^{๕๓} หรือในกรณีที่เป็นการอุทธรณ์เกี่ยวกับมาตรการที่ศาล ปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านได้กำหนดไปในคดีใด มาตรการนั้นจะไม่ผูกพันสภา แห่งรัฐในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย เว้นแต่มาตรการที่ ถูกกำหนดนั้นจะมีปัญหาว่าเป็นมาตรการที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่^{๕๔} คำ วินิจฉัยที่จะอุทธรณ์มายังสภาแห่งรัฐต้องมีการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิจารณาอย่างชัดเจน โดยจะต้องไม่ใช่คำวินิจฉัยโดยปริยาย เช่น คำวินิจฉัยตามมาตรา L.279 กฎหมาย ว่าด้วยวิธีพิจารณาในทางการเงิน จำเลยยื่นขอผ่อนผันการชำระเงินและการวาง หลักประกัน คำสั่งนี้ไม่สามารถอุทธรณ์ไปยังสภาแห่งรัฐได้ต้องเสนอต่อศาลที่มีอำนาจ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ (appel) แต่ถ้าศาลอุทธรณ์ไม่ได้วินิจฉัยภายใน 1 เดือน สามารถอุทธรณ์เสนอต่อสภาแห่งรัฐให้วินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายได้^{๕๕} ใน กรณีที่ได้มีการแถลงปิดสำนวน (dispositif) แล้วไม่เห็นชอบกับคำวินิจฉัยก็

^{๕๓} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 24 มีนาคม 1974 คดี Diot.

^{๕๔} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 6 ธันวาคม 1957 คดี Conseil central des pharmaciens d'officine.

^{๕๕} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 1984 คดี Soc. Albert Venotuto.

สามารถอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไปยังสภาแห่งรัฐได้ ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์คำพิพากษาทั้งหมด แต่อุทธรณ์เฉพาะการแถลงปิดสำนวนได้^{๕๖}

(ข) คำวินิจฉัยนั้นจะต้องถึงที่สุด (Decision de finitives)

การจัดให้มีคำวินิจฉัยจะต้องแยกออกจากกันระหว่างคำวินิจฉัยในชั้นก่อนพิจารณาและคำวินิจฉัยในชั้นพิจารณา ซึ่งถ้าเป็นคำวินิจฉัยในชั้นพิจารณาจึงจะอุทธรณ์ (appel) หรืออุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ได้ ต่อมาจึงได้มีรัฐบัญญัติ (la loi) ลงวันที่ 23 มีนาคม 1942 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 451 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาแพ่ง ให้มีหลักการในลักษณะอย่างเดียวกัน เช่น ในคดี Monnier คำวินิจฉัยชั่วคราว (arrets provisions) ของศาลบัญชี (Cour de comptes) จะส่งต่อไปยังสภาแห่งรัฐไม่ได้^{๕๗} หรือคำสั่งเบื้องต้นของ Commission juridictionnelle des objecteurs de conscience ไม่สามารถอุทธรณ์ไปยังสภาแห่งรัฐได้^{๕๘}

แต่ถ้าในกรณีที่คำวินิจฉัยนั้นยังสามารถที่จะถูกโต้แย้งโดยผู้ร้องหรือบุคคลที่สามโดยวิธีการร้องคัดค้าน (la voie de l'apposition) เช่น คำร้องคัดค้านคำวินิจฉัยซึ่งตัดสินโดยขาดนัดในระยะเวลาที่กำหนด (de faut) จะอุทธรณ์คำร้องคัดค้านไปยังสภาแห่งรัฐไม่ได้ เพราะถือว่าคำวินิจฉัยนั้นยังไม่ถึงที่สุด^{๕๙} หรือ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

^{๕๖} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1920 คดี Soc. des Ets Lenoir และคำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 7 มิถุนายน 1950 คดี Rougier.

^{๕๗} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 1883, คดี Monnier และลงวันที่ 5 มิถุนายน 1953 คดี Hiff และลงวันที่ 8 เมษายน 1968 คดี Min Travail - affaire Guyon.

^{๕๘} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 1979 คดี Dumancon.

^{๕๙} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 12 ตุลาคม 1956, คดี Des seaux.

ในกรณีที่เป็นคดีขอให้ศาลรื้อฟื้นการพิจารณาคดีใหม่ (recours en revision) และการอุทธรณ์เพื่อรับรองหรือให้สัตยาบันในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (un recours en rectification d'erreur materiele) เพราะวินิจฉัยโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดไป จะเสนอต่อสภาแห่งรัฐเพื่อพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไม่ได้ต้องเสนอต่อศาลที่ทำการพิจารณาในเรื่องนั้นเสียก่อน

(ข) คำวินิจฉัยต้องถูกกระทำโดยองค์กรที่ถูกกำหนดว่าให้ถึงที่สุด (Decision rendues en dernier ressort)

คำวินิจฉัยที่ถูกกระทำโดยองค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองถ้าได้ถูกกำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยไปยังองค์กรในระดับอุทธรณ์ก่อนจะเสนอต่อสภาแห่งรัฐเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไม่ได้ เช่น คำวินิจฉัยของแผนกพิเศษของคณะกรรมการระดับจังหวัดว่าด้วยการยกเว้นภาษีการฝึกหัดอาชีพ ซึ่งวินิจฉัยยกเว้นภาษีสำหรับการฝึกหัดงานต้องเสนอไปยังคณะกรรมการพิเศษเกี่ยวกับการฝึกงานโดยให้ถึงที่สุดก่อนจึงจะอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายไปยังสภาแห่งรัฐได้

(ค) คำวินิจฉัยนั้นต้องมีการวินิจฉัยเป็นผลเสียแก่ผู้อุทธรณ์ (Decisions faisant grief)

การอุทธรณ์คำวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ไปยังสภาแห่งรัฐ คำวินิจฉัยนั้นจะต้องมีลักษณะที่เป็นผลเสียแก่บุคคลผู้ร้องขอและต้องเป็นการคัดค้านคำวินิจฉัยขององค์กร เช่น คำวินิจฉัยที่สั่งไม่รับฟ้องหรือพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีนั้นไม่เป็นเรื่องเสียหาย เป็นต้น

(2) คุณสมบัติของผู้ยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (Qualite pour former un recours en cassation)

นอกจากจะพิจารณาจากลักษณะของคำวินิจฉัยแล้ว สภาแห่งรัฐยังพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายด้วย โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

(ก) ผู้ยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัย จะต้องเป็นคู่ความในคดีตามคำวินิจฉัยที่ถึงที่สุดเท่านั้น บุคคลอื่นจะยื่นอุทธรณ์ไม่ได้ เช่น ในกรณีที่บุคคลได้ยื่นฟ้องในฐานะตัวแทนของกลุ่มบุคคลในศาลชั้นต้น ต่อมาในภายหลังจะยื่นอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเฉพาะของตนไม่ใช่ในฐานะตัวแทนของกลุ่มบุคคลจะกระทำไม่ได้^{๑๐}

(ข) ผลประโยชน์ของผู้ยื่นอุทธรณ์ ผู้ยื่นอุทธรณ์จะต้องมีประโยชน์หรือมีส่วนได้เสียทางใดทางหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่อยู่ในศาลที่ถึงที่สุดนั้น^{๑๑} บางครั้งประโยชน์ได้เสียอาจหมดไปได้เนื่องจากมีกฎหมายนิรโทษกรรมภายหลังการวินิจฉัยชี้ขาด ในการกระทำนั้น หรือในกรณีที่คู่ความได้ตกลงประนีประนอมยอมความก็จะอุทธรณ์ (appel) หรืออุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ไม่ได้ เว้นแต่เรื่องที่ได้ตกลงประนีประนอมยอมความจะมีปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสังคม จึงจะสามารถอุทธรณ์หรืออุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายได้^{๑๒}

(ค) ในกรณีที่เป็นเรื่อง "Capacite pour ester en justice"

เป็นเรื่องที่ได้มีรัฐกฤษฎีกา (decret) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงก่อสร้างสามารถมอบอำนาจให้ Chef du service juridique et financies เกี่ยวกับการประกวดราคาและการจัดซื้อ คำสั่งทั้งหมดอาจอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย ไปยังสภาแห่งรัฐได้

^{๑๐} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 1957 คดี Enterpries et sleur Roginski,

^{๑๑} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 20 มีนาคม 1957, De Massia, และลงวันที่ 10 เมษายน 1957, Conseil departemental de l'ordre des medecins de la Haate-Vienne.

^{๑๒} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 1928, คดี Min Pansion c/Descamps, และลงวันที่ 27 ตุลาคม 1961 Min-Armees c/Pannetier.

(3) อายุความในการอุทธรณ์ (Delaies du recours)

โดยปกติการอุทธรณ์คำวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายจะต้องกระทำภายใน 2 เดือน นับแต่ได้แจ้งหรือได้รับทราบ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

การนับอายุความในการยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย สภาแห่งรัฐจะถือหลักว่าให้นับตั้งแต่วันที่ที่มีคำวินิจฉัย ซึ่งจะรวมถึงกรณีที่มีการเรียกคู่ความมาให้ปากคำต่อศาลก็จะถือว่าเป็นกรณีที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยแล้ว แต่หลักนี้สภาแห่งรัฐจะไม่ถือเคร่งครัดนัก จะใช้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่เป็นการเรียกคู่ความมาให้ปากคำโดยการบังคับเท่านั้น

สำหรับในกรณีที่ศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านไม่หยิบยกคดีที่ได้ยื่นไว้มาวินิจฉัยภายใน 4 เดือนนับแต่วันยื่นฟ้องคดี ก็จะถือว่าเป็นการที่ศาลยกคดีนั้นไม่ได้ ในทางตรงกันข้ามถ้าเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยที่เกินอำนาจหรือวินิจฉัยผิดศาล การวินิจฉัยโดยศาลที่ผิดนั้นจะไม่นับเป็นอายุความ แต่จะเริ่มนับอายุความ 2 เดือนใหม่ ก็ต่อเมื่อได้มีคำวินิจฉัยของศาลที่มีอำนาจพิจารณา

ในกรณีที่คำวินิจฉัยนั้นเป็นการพิจารณาโดยขาดนัดก็ให้นับอายุความ 2 เดือน นับแต่กำหนดเวลาการคัดค้านการพิจารณาโดยขาดนัดสิ้นสุดลง แต่ถ้ามีการคัดค้านแล้วก็ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่ที่มีคำวินิจฉัยการคัดค้านนั้น

(4) รูปแบบของการยื่นคำอุทธรณ์ (Formes de la requete)

ตามมาตรา 11 ของรัฐกฤษฎีกา (decret) หมายเลข 53-934 ลงวันที่ 30 กันยายน 1953 ผู้ที่จะยื่นอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายต่อสภาแห่งรัฐได้ต้องให้ทนายความที่ขึ้นทะเบียนไว้กับสภาแห่งรัฐเท่านั้น (le ministere d'un avocat au conseil d'Etat) เป็นผู้ยื่น แต่ในบางกรณีอาจไม่ต้องมีทนายความก็ได้ และในกรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องมีทนายความ แต่ผู้ยื่นคำร้องไม่มีทนายความ ฝ่ายเลขานุการแผนกวิธีพิจารณาของสภาแห่งรัฐ (le secretaire at du contentieux du Conseil d'Etat) มีสิทธิร้องขอให้ผู้ยื่นคำร้องจัดการให้มี

ทนายความได้ โดยให้ทนายความลงชื่อในคำอุทธรณ์ภายหลังจากยื่นอุทธรณ์แล้วก็ได้ แต่ในกรณีที่รัฐเป็นผู้ยื่นคำร้องขออุทธรณ์คำวินิจฉัย จะไม่มีทนายความก็ได้

ตามมาตรา 43 รัฐกำหนด(Ordanance) หมายเลข 45-1708 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1945 ได้กำหนดให้ผู้ยื่นคำร้องต้องยื่นค่าแกลงสรุปค่าให้การ พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลไปด้วยและจะต้องทำเสมอ และในกรณีที่ไม่มีค่าแกลงสรุปข้อเท็จจริงโดยย่อไป ก็จะถือว่า คำร้องนั้นเป็นคำร้องที่รับไว้พิจารณาไม่ได้ ค่าแกลงสรุปข้อเท็จจริงโดยย่อต้องเป็นการสรุปข้อเท็จจริงใหม่จะอ้างอิงเอกสารเดิมที่ได้ทำไว้ในศาลชั้นต้นหรืออ้างอิงเอกสารของผู้อื่นไม่ได้^{๑๓} คำร้องต้องแนบคำวินิจฉัยของคดีเดิมไปด้วย^{๑๔}

(5) การรอกการบังคับคดี (Sursis erecution)

การอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) ไม่เป็นเหตุให้การบังคับคดีสะดุดหยุดลง แต่สภาแห่งรัฐสามารถออกคำสั่งให้รอกการบังคับคดีในคดีที่ยื่นมายังสภาแห่งรัฐได้

2) มูลเหตุในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองเฉพาะด้าน (Moyens de cassation)

สำหรับคำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านที่สภาแห่งรัฐจะรับไว้พิจารณาได้นั้นจะต้องประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

(1) เหตุในการรับ (Moyens recevable)

(ก) จะต้องไม่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำที่เป็น การบิดเบือนอำนาจ (Exelusion du detournement de pouvoir)

^{๑๓} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 12 เมษายน 1930 คดี Cobau

^{๑๔} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 25 มกราคม 1924 คดี Bruquiere

หลักทั่วไปที่จะอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายได้ก็คือ เรื่องที่เป็นการกระทำที่มีลักษณะในเรื่องของการกระทำที่ไม่มีอำนาจ (incompetance), หรือการกระทำที่ผิดแบบแผน (a vice de forme) และการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย (la violation de la loi) โดยไม่รับพิจารณาคดีเป็นการกระทำที่บิดเบือนอำนาจ (deteournement de pouvoir แต่ในอดีตที่ผ่านมาสภาแห่งรัฐเคยรับคดีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการบิดเบือนอำนาจ (deteournement de pouvoir) แต่ในปัจจุบันสภาแห่งรัฐไม่รับพิจารณาคดีประเภทนี้^{๑๕}

(ข) สิ่งที่จะยกขึ้นได้ต้องเป็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น (Seuls les moyens de droit peuvent etre souleves)

เรื่องที่จะเสนอมายังสภาแห่งรัฐได้สำหรับการอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) คือ ข้อกฎหมายเท่านั้น ข้อเท็จจริงจะเสนอมายังสภาแห่งรัฐไม่ได้ สภาแห่งรัฐจะไม่เข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่ง

(ค) เรื่องที่ไม่ได้อ้างถึงในศาลชั้นต้นจะยกขึ้นอ้างไม่ได้ (Exclusion des moyens nouveaux en cassation)

ปัญหาข้อกฎหมายที่จะอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายได้จะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการหยิบยกขึ้นมาแล้วในศาลชั้นต้น และสภาแห่งรัฐจะพิจารณาเฉพาะผลของคำวินิจฉัยนั้นถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และเอกสารที่ศาลจะรับพิจารณาต้องเป็นเอกสารที่ส่งมาจากศาลชั้นต้นเท่านั้น เว้นแต่เรื่องนั้นจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยเท่านั้น

^{๑๕} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 6 มีนาคม 1953 คดี abbe Giloteaux และลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 1956, คดี Basiquan et largentier, และลงวันที่ 7 เมษายน 1967, คดี Koster.

(ง) เรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยสามารถอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายได้ (Moyens d'ordre public)

ในกรณีที่เรื่องใดมีลักษณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย สภาแห่งรัฐสามารถยกขึ้นพิจารณาได้ ถึงแม้จะไม่ได้มีการยกขึ้นต่อสู้ในศาลชั้นต้นก็ตาม โดยในเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย สภาแห่งรัฐสามารถหยิบยกขึ้นพิจารณาได้เอง^{๖๖} อันได้แก่ เรื่องเกี่ยวกับการไม่รับพิจารณา หรือการรื้อฟื้นคดีถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย^{๖๗} เรื่องที่ไม่แจ้งคำวินิจฉัยถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย^{๖๘} หรือปัญหาเกี่ยวกับองค์คณะของพิพากษาซึ่งไม่ชอบ เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบ เป็นต้น

(จ) เป็นเรื่องเกี่ยวกับคำวินิจฉัยโต้แย้ง (Moyens relatifs a la decision attaguee) สามารถยกในการอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายได้^{๖๙}

(2) การกระทำที่เกินอำนาจ (Incompetence)

ถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เช่น ในกรณีที่ศาลยุติธรรมเข้าไปพิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจของสภาแห่งรัฐ^{๗๐} หรือเป็นเรื่องที่ศาล

^{๖๖} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 6 มกราคม 1928 คดี Grainetive.

^{๖๗} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 17 เมษายน 1964 คดี Sce. financiere et industrielle des petroles et commissaire du gouvernement pres la commission de repartition des indemntes techecoslovagues.

^{๖๘} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 29 มกราคม 1964 คดี Mezergue.

^{๖๙} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 14 มีนาคม 1975 คดี Rousseau.

^{๗๐} คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 14 มีนาคม 1943 คดี Gremeau, และลงวันที่ 27 เมษายน 1928 คดี Min Pensian c/Ravat.

พิจารณาวินิจฉัยโดยที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจพิจารณาในเรื่องนั้นได้⁷¹ หรือในกรณีที่มีอำนาจแต่ปฏิเสธไม่รับเรื่องไว้พิจารณาเป็นการปฏิเสธว่าไม่มีอำนาจ Incompetance negatives⁷² ตัวอย่างเช่น ในเรื่องมีคำสั่งโอนคดีไปศาลอื่นโดยตนเองไม่ได้วินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมาย⁷³

(3) การไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา

(Violation des formes et de la procedure)

โดยปกติองค์การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งนอกจากกฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ยังต้องรวมถึงกฎหมายทุกระดับด้วย หรือในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้แต่ถ้าเป็นเรื่องที่เป็นหลักกฎหมายพื้นฐาน (droits fondamentaux) ซึ่งไม่ใช่กฎหมายลายลักษณ์อักษร หลักกฎหมายพื้นฐานได้แก่ หลักการพิจารณาต้องให้คู่ความได้ชี้คัดค้านซึ่งกันและกัน (le regle du caractere contradiction de la procedure) หรือหลักการให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องให้ถ้อยคำ เป็นต้น แต่การไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณา สภาแห่งรัฐจะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าเรื่องใดที่เป็นวิธีพิจารณาที่เคร่งครัดและเรื่องใดเป็นวิธีพิจารณาที่ไม่เคร่งครัด ซึ่งหลักกฎหมายที่ถือว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณามีดังต่อไปนี้

(ก) การให้เหตุผลในคำชี้ขาด (Motivation des decisions)

การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (legalite) นั้น สภาแห่งรัฐถือว่าเป็นหลักที่สำคัญของวิธีพิจารณาคดีเป็น

⁷¹ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 1952 คดี Gingold.

⁷² คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 18 มีนาคม 1928 คดี Turco.

⁷³ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 1957 คดี Maury.

การควบคุมหรือตรวจสอบว่า ศาลชั้นต้นได้ปฏิบัติไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามเหตุผลในคำวินิจฉัยถ้ามีไม่ครบถ้วนก็ไม่ใช่ เรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยในทุกกรณีแล้วแต่เนื้อหาของเรื่องด้วย ถ้าเหตุผลที่ศาลให้มีแต่ด้อยหรือไม่ครบถ้วนนั้น ถ้าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยได้ การให้เหตุผลต้องให้ในทุกประเด็น เว้นแต่จะไม่ใช้ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเท่านั้น การที่ศาลชั้นต้นได้อ้างอิงเหตุผลโดยอ้างอิงคำวินิจฉัยอีกเรื่องหนึ่งสภาแห่งรัฐถือว่าเป็นการให้เหตุผลที่ไม่ชัดเจนเพียงพอ⁷⁴ แต่ถ้าในคำพิพากษาของศาลชั้นต้นได้กล่าวถึงเหตุผลต่าง ๆ มาแล้ว และศาลสูงได้ให้เหตุผลตามโดยไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลใดเพิ่มเติมอีก สภาแห่งรัฐถือว่าเป็นการให้เหตุผลแล้ว⁷⁵

เหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลชั้นต้นในบางกรณี สภาแห่งรัฐถือว่าเป็นการไม่ให้เหตุผล เช่น "เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกันแล้ว คำร้องไม่อาจรับไว้พิจารณาได้"⁷⁶ หรือ "เมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่าค่าใช้จ่ายที่ควรจ่ายให้แก่ผู้ร้องคือเงินจำนวนเท่านั้น"⁷⁷ หรือการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม แต่ไม่แจ้งเหตุผลและข้อกฎหมายในการลงโทษ⁷⁸

⁷⁴ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 23 ธันวาคม 1959 คดี Glissmann, prec supra และลงวันที่ 14 ตุลาคม 1960 คดี Soc generale des papeteries Limousin และลงวันที่ 3 ธันวาคม 1975 คดี Dorizy.

⁷⁵ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 30 เมษายน 1965 commissaire du gouvernement press la commission regionale des dommages de guerrs d'Orleans c/succession Thiebault.

⁷⁶ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 7 ธันวาคม 1960 คดี Milberque.

⁷⁷ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 7 มิถุนายน 1957 Ets. Besset.

⁷⁸ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 1958 คดี Caisse primaire de Securite Sociale de Saint Mazaire.

(ข) รูปแบบของคำชี้ขาดตัดสินที่บกพร่อง (Autres vices de formes et de procedure)

เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดโดยไม่เป็นไปตามรูปแบบของการมีคำพิพากษา เช่น ขณะที่วินิจฉัยคณะกรรมการนั้นขาดคุณสมบัติเนื่องจากครบวาระ⁷⁰ หรือการตั้งคณะกรรมการผิดประเภทให้วินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือ การวินิจฉัยชี้ขาดโดยไม่ครบองค์ประชุมที่ครบถ้วนตามกฎหมาย

แต่ในเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กำหนด แต่ไม่ทำให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ก็ไม่ทำให้คำวินิจฉัยที่ได้ออกมาภายหลังเสียไป⁸⁰ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้ง ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเท่านั้น

หลักกฎหมายพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นนั้น ศาลที่ทำการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทจะต้องปฏิบัติในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดี เสมอแม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม

การระบุชื่อผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ต้องระบุ แต่การวินิจฉัยว่าจะดำเนินการสอบสวนพิจารณาโดยเปิดเผยหรือไม่นั้น ผู้พิพากษาควรระบุในคำวินิจฉัย แต่สภาแห่งรัฐได้พิจารณาเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่ใช่เรื่องที่เคร่งครัด เช่น ถ้ามีหลักฐานปรากฏในสำนวนว่าศาลได้อ่านคำพิพากษาให้คู่ความฟังแล้วถือได้ว่าเป็นการพิจารณาโดยเปิดเผยแล้ว

⁷⁰ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 1962 คดี Doyer

⁸⁰ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 1946 คดี Reux

(4) การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย (Violation de la loi)

เรื่องที่มีลักษณะของการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย มีทั้งที่เป็นการรับฟ้องในข้อเท็จจริงหรือกฎหมายที่ผิดพลาดอันมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

(ก) การฟ้องในข้อกฎหมายที่ผิดพลาด (Controle de l'erreur de droit)

ข้อกฎหมายมีความหมายตั้งแต่ตัวบทของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของฝ่ายบริหาร รวมถึงหลักทั่วไปของกฎหมาย และคำวินิจฉัยที่ถึงที่สุด (authorite de la chose jogee) ตลอดจนคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองและสัญญา การวินิจฉัยโดยอ้างกฎหมายผิดรวมถึงการใช้หลักกฎหมายผิดพลาด สภาแห่งรัฐซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะในข้อกฎหมาย (recours en cassation) จะต้องวินิจฉัยแก้ไขให้ถูกต้อง

(ข) การสำคัญผิดในข้อเท็จจริง (Controle de l'erreur de fait)

- การปรับบทกฎหมายกับข้อเท็จจริงโดยไม่ถูกต้อง
- ถ้ามีการปรับบทกฎหมายกับข้อเท็จจริงไม่ถูกต้อง

แล้ว สภาแห่งรัฐจะต้องตรวจสอบความถูกต้องของข้อเท็จจริง (Controle de l'exactitude materielle des faits) แต่อย่างไรก็ดี สภาแห่งรัฐมีข้อจำกัดมากในการควบคุมตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อเปรียบเทียบกับตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีของการกระทำที่เกินเขตอำนาจ เช่น ในกรณีที่ผู้ร้องจะมากล่าวอ้างในชั้นอุทธรณ์เฉพาะในข้อกฎหมาย (recours en cassation) ไม่ได้ว่า ผู้ร้องกล่าวอ้างข้อเท็จจริงมาใหม่ เพราะเหตุที่ได้ยื่นข้อเท็จจริงไม่ถูกต้อง

- การปรับข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายโดยไม่ถูกต้อง

สภาแห่งรัฐจะไม่เข้าไปตรวจสอบเกี่ยวกับการปรับบทข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในส่วนวนของศาลชั้นต้น แต่ถ้าข้อเท็จจริงไม่ได้

เป็นไปตามขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว สภาแห่งรัฐสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ เช่น ในกรณีที่แพทย์ผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นแก่ศาลโดยไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเสียก่อน และข้อเท็จจริงนั้นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของกฎหมาย เป็นต้น

- การควบคุมข้อเท็จจริงที่ในสาระสำคัญปรากฏโดยชัดแจ้งว่าไม่ถูกต้อง (Controle de la denaturation des faits)

คดีประเภทนี้สภาแห่งรัฐจะรับพิจารณาได้ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า การที่สภาแห่งรัฐเข้าไปพิจารณาเรื่องที่ศาลชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงที่ในสาระสำคัญปรากฏโดยชัดแจ้งว่าไม่ถูกต้องในสำนวน ปรากฏว่ามีน้อยมาก

3) ค่าวินิจฉัยในการอุทธรณ์ เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย การมีค่าวินิจฉัยในคดีที่เป็นการอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย (recours en cassation) สภาแห่งรัฐจะมีค่าวินิจฉัยในลักษณะดังต่อไปนี้

(1) การสั่งไม่รับคดี (Non-lieu)

สภาแห่งรัฐจะไม่รับคดีไว้พิจารณา ถ้าปรากฏว่าในขณะที่มีการยื่นคำร้องไม่มีชื่อผู้ยื่นคำร้องอยู่ในขณะยื่นคำร้องในศาลชั้นต้น สภาแห่งรัฐจะไม่รับคำร้องนั้นไว้พิจารณา หรือถ้ายื่นคำร้องแล้วผู้ยื่นคำร้องไม่มาปรากฏตัว สภาแห่งรัฐจะสั่งไม่รับคำร้องนั้น เช่น ในคดีที่สภาแห่งรัฐเห็นว่า เป็นไปไม่ได้ที่จะส่งสำนวนคำร้องให้แก่ผู้ร้องได้ เนื่องจากเป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลต่างประเทศ สภาแห่งรัฐก็จะมีคำสั่งไม่รับคำร้อง เป็นต้น

(2) การแก้ไขเหตุผลของศาลชั้นต้น (Maintien de la decision attaquée par substitution de motifs)

อำนาจของสภาแห่งรัฐในคดีที่เป็นการอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย สภาแห่งรัฐจะพิจารณาเหตุผลในคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ในกรณีที่ศาลชั้นต้นให้เหตุผลในคำวินิจฉัยไม่ถูกต้อง สภาแห่งรัฐจะใช้วิธีการส่งกลับไปให้ศาลชั้นต้นให้จัดทำคำวินิจฉัยมาใหม่ โดยมีเงื่อนไข 2 ประการ คือ

(ก) การแก้ไขเหตุผลมาใหม่ ต้องเป็นเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเดิม โดยจะต้องไม่เป็นการเปลี่ยนเรื่องมาใหม่

(ข) ในกรณีที่ศาลชั้นต้นพบปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลชั้นต้นสามารถยกขึ้นมาพิจารณาได้ โดยถือว่าไม่เป็นการเปลี่ยนเรื่องมาใหม่

(3) การพิจารณาในเหตุผลของศาลชั้นต้นหลาย ๆ ชั้น (Pluralite de motifs) ถ้ามีเหตุผลในคำพิพากษาใดซึ่งมีหลายเหตุผลและไม่ถูกต้อง เมื่อพิจารณากลับเหตุผลนั้นแล้วก็ไม่กระทบแต่เหตุผลอื่นที่ได้ให้ไว้ต้องเสียไป เว้นแต่เหตุผลนั้นจะเป็นเหตุผลในคำวินิจฉัย

4. ผลของคำวินิจฉัย

เรื่องใดที่สภาแห่งรัฐวินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้นไม่ต้องส่งกลับไปยังศาลชั้นต้นหรือแม้แต่ในกรณีที่ศาลวินิจฉัยแล้วมีการบังคับคดี ก็สามารถวินิจฉัยได้ โดยไม่ต้องวินิจฉัยในเรื่องที่รอการบังคับคดีอีก ในกรณีที่ต้องส่งกลับต้องย้อนส่งไปยังศาลเดิมที่มีคำวินิจฉัย และศาลนั้นต้องวินิจฉัยตามคำชี้ขาดของสภาแห่งรัฐ ถ้ามีการส่งกลับมาแล้วศาลนั้นต้องดำเนินการตามที่สภาแห่งรัฐได้มีคำสั่งเท่านั้น

ในแนวความคิดของประเทศฝรั่งเศสที่ใช้ในการควบคุมการกระทำของที่เป็นศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านดังกล่าวข้างต้นนั้น การควบคุมองค์การดังกล่าวโดยสภาแห่งรัฐต้องมีลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้เป็นไปโดยอยู่ภายใต้หลักกฎหมายเดียวกัน และเป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงปรากฏข้อเท็จจริงตามที่ได้ทำการศึกษาวิจัยดังกล่าวข้างต้นว่า สภาแห่งรัฐซึ่งทำหน้าที่ศาลปกครองสูงสุดจะทำหน้าที่ดังกล่าวโดยยอมรับว่า ข้อเท็จจริงในคดีเป็นอันยุติจากการรับฟังโดยศาลชั้นต้นแล้ว และยอมรับในเรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) ขององค์การดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนจะนำไปใช้ในการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การวินิจฉัยของ

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่
ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ว่ายอมรับในหลักการดังกล่าวข้างต้น และมี
หลักเกณฑ์อย่างไรในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว

แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในประเทศเยอรมัน

ตามมาตรา 20 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ
เยอรมัน (Basic Law) ได้กำหนดรูปแบบการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐที่ปกครอง
ด้วยระบอบประชาธิปไตยและเป็นรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตย^๑ กฎหมายรัฐธรรมนูญ
ของเยอรมันยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Prinzip des Gewaltenteilung)
โดยตามมาตรา 20 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า อำนาจรัฐมาจากประชาชน และใช้
โดยองค์กรนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ฝ่ายนิติบัญญัติผูกพันตามกฎหมายและด้วยบท
กฎหมาย ส่วนฝ่ายบริหารและตุลาการผูกพันตามกฎหมายและบทบัญญัติ^๒

สำหรับการใช้อำนาจตุลาการนั้น รัฐธรรมนูญของเยอรมันได้ถือว่า
อำนาจตุลาการเป็นองค์กรอิสระ และมอบความไว้วางใจให้แก่ผู้พิพากษาที่อยู่ภายใต้
กฎหมายเท่านั้น^๓ ระบบการศาลของเยอรมันเป็นระบบที่รวมกันเป็นอันหนึ่ง
อันเดียวแต่มีการแยกแตกต่างหลายศาลตามความชำนาญการเฉพาะเรื่อง (speci-

^๑ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายและ
ระบบศาล," พื้นฐานความรู้ทั่วไป: หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2537), หน้า 3

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6

alization)^{๘๔} แต่เดิมนั้นมาตรา 95 แห่งรัฐธรรมนูญสหพันธ์ประสงค์ให้สหพันธ์มีศาลสูงสุดเพียงหนึ่งศาล คือ Oberstes Bundesgericht เพื่อให้กฎหมายมีความสอดคล้องกันและลดความแตกต่างของศาลต่าง ๆ แต่การจัดตั้งศาลนี้จะต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ขึ้น จนบัดนี้สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์และสภาผู้แทนมลรัฐแห่งสหพันธ์มีความเห็นไม่ลงรอยกันศาลดังกล่าวจึงยังไม่มี^{๘๕} ขณะนี้ในระดับสหพันธ์จึงมีศาล 5 ศาลที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 96 แห่งรัฐธรรมนูญสหพันธ์ คือ ศาลยุติธรรมสหพันธ์ ศาลปกครองสหพันธ์ ศาลแรงงานสหพันธ์ ศาลสังคมสหพันธ์ และศาลภาษีสหพันธ์ แต่ละศาลจึงเป็นศาลสูงสุดด้วยในตัวซึ่งจะพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายที่อุทธรณ์มาจากศาลในมลรัฐโดยตรงตามระบบของศาลประเภทนั้น ๆ

สำหรับการแก้ปัญหากรณีค่าพิพากษาจะขัดกันระหว่างศาลต่าง ๆ นี้ตามกฎหมายวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 1968 (BGBl. 1661) กำหนดให้มีองค์คณะร่วมกันของผู้พิพากษาในศาลประเภทต่าง ๆ องค์คณะนี้ประกอบด้วย

ประธานของศาลสหพันธ์ทุกศาล

หัวหน้าคณะขององค์คณะที่พิจารณาและผู้พิพากษาของศาลสหพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น

องค์คณะรวมของศาลสหพันธ์รัฐนั่งพิจารณาที่เมือง Karlsruhe จะวินิจฉัยคดีเมื่อศาลสหพันธ์รัฐแต่ละศาลจะวินิจฉัยคดีเมื่อศาลสหพันธ์รัฐแต่ละศาลจะวินิจฉัยคดีต่างไปจากศาลสหพันธ์รัฐอื่น หรือต่างไปจากองค์คณะรวมของศาลสหพันธ์รัฐ^{๘๖} การพิจารณามีลักษณะเป็นการร่วมอภิปราย แต่มติของคณะนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๘๔} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "องค์การตุลาการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน", วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ตอน 1 (พ.ศ. 2525), หน้า 76.

^{๘๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

^{๘๖} กมลชัย รัตนสกาวงศ์, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายและระบบศาล", หน้า 29.

ถือว่าผลผูกพันศาลที่เสนอปัญหามาให้พิจารณา^{๘๗} สำหรับในปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญก็มีระบบศาลรัฐธรรมนูญขึ้นโดยเฉพาะด้วย

สำหรับในการวินิจฉัยคดีปกครอง โดยศาลปกครองในสหพันธ์นั้น เขตอำนาจศาลปกครองเป็นไปตามกฎหมายวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 1960 (BGBl. III 340-1) ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองโดยทั่วไป อันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเฉพาะให้คดีปกครองเป็นอำนาจของศาลอื่น เช่นคดีสังคม หรือคดีภาษี เป็นต้น ระบบศาลปกครองมี 3 ระดับ คือ ศาลปกครองชั้นต้น (Verwaltungsgericht) และศาลสูงปกครอง (Oberverwaltungsgericht) อันเป็นศาลในมลรัฐ สำหรับข้อกฎหมายนั้นจะอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสหพันธ์ (Bundesverwaltungsgericht) ซึ่งตั้งอยู่ที่ Berlin ได้อีกครั้งหนึ่งจึงจะเป็นที่สุด ภายในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น ได้มีการจัดเป็นแผนกหรือศาลพิเศษขึ้นภายในด้วย

ก่อนที่จะฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง โดยหลักแล้วจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmässigkeit) และชอบด้วยเนื้อหาของวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (Zweckmässigkeit) เสียก่อน ซึ่งเรียกขั้นตอนนี้ว่า Vorverfahren โดยจะต้องอุทธรณ์ภายใน 1 เดือน หลังจากได้รับนิติกรรมทางปกครอง โดยยื่นต่อเจ้าพนักงานที่ออกนิติกรรมทางปกครองนั้น ๆ ถ้าเจ้าพนักงานที่ออกนิติกรรมทางปกครองนั้น ๆ ถ้าเจ้าพนักงานเห็นว่าอุทธรณ์มีเหตุผลก็วินิจฉัยใหม่ได้ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยก็ส่งให้ฝ่ายปกครองชั้นสูงพิจารณาวินิจฉัย ออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง เรียกคำวินิจฉัยนี้ว่า "คำวินิจฉัยอุทธรณ์" "Widerspruchebeschied"^{๘๘}

^{๘๗} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, องค์การตุลาการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, หน้า 77

^{๘๘} กมลชัย รัตนสกาวงศ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายและระบบศาล

"คำวินิจฉัยอุทธรณ์" (Widerspruchsbescheid) นั้น ตาม มาตรา 73 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง (Die Verwaltungsgerichtsordnung Vom 21.1.196) ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ต้องดำเนินการเยียวยาถ้ามีคำขออุทธรณ์ (Widerspruch) ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่ได้เยียวยาให้ ตามกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีการออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ (Widerspruchsbescheid) โดยบุคคลดังต่อไปนี้

- (ก) โดยเจ้าพนักงานที่สูงขึ้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เป็นอย่างอื่น
- (ข) โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่สูงสุดของมลรัฐ หรือของ สหพันธ์ ถ้าในกรณีที่การไม่เยียวยานั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่สูงสุดของมลรัฐ หรือของสหพันธ์
- (ค) เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในกรณีที่เป็นเรื่อง หน่วยการปกครองอิสระ เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

สำหรับนิติกรรมทางปกครองที่ได้ถูกกำหนดให้กระทำโดยคณะกรรมการ หรือกรรมการแล้ว มาตรา 73 ดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการหรือกรรมการนั้นมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การอุทธรณ์ภายในต้องกระทำต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ระบุไว้ในมาตรา 73 ดังกล่าวข้างต้น

การวินิจฉัยคำวินิจฉัยอุทธรณ์ "ภายในฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง และเป็นกรณีที่เป็นการการกระทำที่ออกโดยคณะกรรมการนั้น ไม่ได้ถือว่านิติกรรมทางปกครองที่คณะกรรมการได้ออกมานั้น มีลักษณะนิติกรรมในทางวิชาการที่พิพาท เหมือนกับของประเทศฝรั่งเศส แต่จะถือว่า นิติกรรมนั้นเป็นนิติกรรมทางปกครอง และศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบ แต่อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายปกครองเยอรมันก็ได้ยอมรับในเรื่องของการใช้ดุลพินิจความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครองในบางกรณี

"ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง" หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองสามารถกระทำการด้วยการตัดสินใจ ตามความคิดเห็นของตนในคดีเฉพาะราย ดุลพินิจนี้อาจ

ผูกพันกับแนวปฏิบัติหรือหลักการในการวินิจฉัยการใช้ดุลพินิจอันเป็นกฎเกณฑ์ภายในซึ่งฝ่ายปกครองได้กำหนดขึ้นเองภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การวินิจฉัยดังกล่าวของฝ่ายปกครองเป็นที่สุด (Letztentcheidung) การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนออกนิติกรรมทางปกครอง^{๑๐}

การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่ใช่การกระทำตามอำเภอใจหรือความพอใจ แต่จะต้องอยู่ภายใต้ความผูกพันตามหลักกฎหมายปกครองและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ^{๑๑} การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ อันได้แก่การที่ต้องปฏิบัติในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrechte) และหลักสมควรแก่เหตุ^{๑๒} และการปฏิบัติตามหลักกฎหมายปกครองต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายหลักความเสมอภาค นอกจากนี้ ยังต้องประกอบด้วยหลักกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง^{๑๓} ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดประชาธิปไตย อันได้แก่ "ความเชี่ยวชาญ" หมายความว่า การใช้ความรู้พิเศษในสาขาวิชาต่าง ๆ นอกเหนือจากสาขาวิชานิติศาสตร์ ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษในสาขาวิชาต่าง ๆ เพื่อใช้ในการปฏิบัติราชการภายในความรับผิดชอบของตนได้โดยเฉพาะ

^{๑๐} กมลชัย รัตนสกาวงศ์, "ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครอง", พื้นฐานความรู้ทั่วไป : หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2537), หน้า 171 - 172.

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

^{๑๓} กมลชัย รัตนสกาวงศ์, "หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง", พื้นฐานความรู้ทั่วไป : หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2537), หน้า 116- 117

อย่างยิ่งในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ เทคนิค เศรษฐศาสตร์ และวัฒนธรรม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษนี้จึงมีดุลพินิจค่อนข้างมาก ทั้งในส่วนที่เป็นองค์ประกอบทางกฎหมายและในส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย แต่ก็มิได้หมายความว่าศาลจะยอมรับดุลพินิจของฝ่ายปกครองในทุกกรณี หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้อง หลักการต้องให้เหตุผล

ในปัจจุบันนี้ มักจะพบว่ากฎหมายต่าง ๆ มักจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวิชาการและเทคนิค เช่น ในด้านวิทยาศาสตร์หรือเศรษฐศาสตร์ ตลอดจนการประเมินความหมายเนื้อหาถ้อยคำของบทบัญญัติที่ไม่เจาะจงดังกล่าวมักจะกระทำโดยคณะกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งถ้าคณะกรรมการดังกล่าวมีลักษณะที่คล้ายคลึงศาล เช่น คณะกรรมการตรวจสอบสิ่งพิมพ์ที่เป็นอันตรายต่อเด็กและเยาวชน (Bundesprüestelle) ตามมาตรา 8 GJS สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมภาพยนตร์ (das Verwaltungsgremium der Filmfoerungsanstalt) คณะกรรมการตรวจสอบความสมบูรณ์ของผู้เข้ารับราชการทหาร (Personalgutachterausschuss) ที่ต้องอาศัยกรรมการผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านประกอบกันขึ้นในการพิจารณาแต่ละเรื่องศาลปกครองจะตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้ค่อนข้างจะจำกัด และการตรวจสอบที่ศาลจำกัดตัวเองดังกล่าวจะพิจารณาตรวจสอบเฉพาะในเรื่องวิธีพิจารณาที่ผิดพลาด หรือการรักษามาตรฐานในการพิจารณา แต่ไม่อาจจะวินิจฉัยไปแทนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว

แนวคำพิพากษาของศาลวินิจฉัยว่าถ้าคณะกรรมการของฝ่ายปกครองประกอบด้วยกรรมการหลายคนที่มีความอิสระทำนองเดียวกับศาล ฝ่ายปกครองก็มีดุลพินิจในส่วนองค์ประกอบทางกฎหมาย แต่ในทางตำราเห็นว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้เชี่ยวชาญเป็นหน่วยงานที่วินิจฉัยเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษได้ดีที่สุด และเป็นผู้เชี่ยวชาญที่วินิจฉัยข้อกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ได้ดีที่สุดในที่สุดด้วยโดยไม่จำเป็นต้องเป็นองค์กรกลุ่มในรูปของคณะกรรมการได้

การจำกัดการตรวจสอบของศาลปกครองดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองส่วนรวมไม่ก้าวเข้าไปตรวจสอบฝ่ายปกครอง (Selbst-beschraekung)

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า โดยหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบ "นิติกรรมทางปกครอง" ได้ในทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐธรรมดาหรือเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคณะกรรมการ แต่ศาลปกครองจะสำรวม ถ้าเนื้อหาวิชาการที่ศาลปกครองจะต้องตรวจสอบนั้น ตนไม่มีความรู้สาเหตุของการจำกัดการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวไม่ใช่มาจากการขาดโอกาสที่จะควบคุมตรวจสอบแต่เป็นเรื่องของการขาดความสามารถในการตรวจสอบ อย่างไรก็ตามในกรณีที่คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผิดพลาดอย่างเห็นได้อย่างชัดเจนแล้ว ศาลปกครองจะต้องเข้าไปตรวจสอบ

แนวความคิดเกี่ยวกับนิติกรรมขององค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial power) ของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย "Common Law"

ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย "Common Law" อันได้แก่ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา ฯลฯ ซึ่งไม่มีการแบ่งแยกสาขากฎหมายออกเป็นประเภท เมื่อเกิดข้อพิพาทใด ๆ ขึ้นแล้ว จะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ โดยไม่ได้แบ่งแยกความสัมพันธ์ของคู่ความในคดีว่ามีฐานะเช่นไร และมีความเท่าเทียมกันหรือไม่ แต่ต่อมาเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมมีความเจริญก้าวหน้าขึ้น ทำให้ฝ่ายปกครองมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปควบคุมดูแลกิจกรรมและการดำเนินการของเอกชนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ทำให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ไม่เหมาะสมในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นใหม่อันสืบเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมและการดำเนินการของฝ่ายปกครองดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรทางปกครองขึ้นมาทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมาใหม่ อันได้แก่ "Tribunals" ของประเทศอังกฤษ และ "Administrative Agency" ของ

ประเทศสหรัฐอเมริกา ฯลฯ ซึ่งผู้เขียนจะขอทำการศึกษาวิจัยองค์กรที่เป็นที่รู้จักกันดี 2 องค์กร ก็คือ

1. "Tribunals" ของประเทศอังกฤษ และ
2. "Administrative Agency" ของประเทศสหรัฐอเมริกา

1. Tribunals ของประเทศอังกฤษ

1) ความเป็นมาและการจัดตั้ง

ประเทศอังกฤษใช้ระบบศาลเดี่ยว โดยให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททุกประเภท แต่ต่อมาเมื่อระบบเศรษฐกิจและสังคมได้มีการพัฒนา ขึ้นตามลำดับ ทำให้ประเทศอังกฤษก้าวเข้าสู่การเป็นรัฐสวัสดิการ^{๑๓} ศาลยุติธรรม ของที่มีมาแต่เดิมกลายเป็นองค์กรที่ไม่เหมาะสมกับการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ประเภทใหม่ ๆ ดังที่ ศาสตราจารย์ Hamson แห่งมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ได้เขียน ไว้หนังสือชื่อ "Executive Discretion and Judicial Control" ในปี ค.ศ. 1954 ว่า "ในรัฐสวัสดิการ อำนาจทั้งหลายของฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้นทุกที ด้วยความจำเป็น ในอังกฤษการเพิ่มขึ้นของความเป็นอิสระเอกเทศของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองได้รับอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง และศาลมีอาจ ควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างได้ผล การควบคุมจึงเป็นการควบคุมในรูปแบบ เท่านั้น..."^{๑๔} ที่ได้เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อพิพาทอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่

^{๑๓}Wraith and Hutchesson, Administrative Tribunals, (London : George Allen and Unwin Ltd, 1973), p.33

^{๑๔}บรรดักดิ์ อูวรรณไธ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. 2537), หน้า 23.

ของฝ่ายปกครอง จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติต่าง ๆ จัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า "Tribunals" ขึ้นอย่างมากมาย เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ดังกล่าว เนื่องจาก ศาลยุติธรรมไม่สามารถวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ "Tribunals" ได้ทำหน้าที่โดยขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารมาก เพราะดำเนินงานภายใต้นโยบายมากกว่ากฎหมาย องค์กรดังกล่าวเรียกว่า "Ministerial Tribunals" สำหรับจุดเริ่มต้นของ "Tribunals" สมัยใหม่ ก็คือ "Tribunal" ตามกฎหมาย "National Insurance Act 1911" ที่มีวิวัฒนาการมาจาก "Old Age Pension Act 1908" โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ในเรื่องการประกันการว่างงาน (unemployment insurance) ต่อมา ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้สิ้นสุดลง ได้มีการจัดตั้ง "Tribunals" ขึ้นเป็นจำนวนมาก

สาเหตุที่ทำให้มีการพัฒนาระบบ "Tribunals" สมัยใหม่ขึ้นเนื่องจาก ในปี ค.ศ. 1927 Lord Hewart ซึ่งดำรงตำแหน่ง "Lord Chief of Justice" ได้เขียนหนังสือ "The New Despotism" โจมตีการที่รัฐสภาตรากฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารวินิจฉัยข้อพิพาทว่าเป็นการจำกัดอำนาจของศาลยุติธรรม และทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจจนเกินเลยและกลายเป็นเผด็จการ รัฐบาลอังกฤษในเวลานั้นจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งชื่อว่า "คณะกรรมการศึกษาอำนาจของรัฐมนตรี (Committee on Minister's Power)" หรือที่รู้จักกันทั่วไปในนามของคณะกรรมการ "Donoughmore" ทำการศึกษาในเรื่องอำนาจของรัฐมนตรี^{๑๕} คณะกรรมการ "Donoughmore" ได้ทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลในปี ค.ศ. 1932 โดยเห็นว่า ควรจะมีการแยกให้เห็นอย่างเด่นชัดระหว่างอำนาจของฝ่ายบริหารและของศาลยุติธรรม กล่าวคือ งานใดที่มีลักษณะเป็นเรื่องในทางการบริหาร ก็ควรจะ

^{๑๕} ซี. เดช ชูชาติ, การควบคุมศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2524, หน้า 22.

มอบให้แก่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง แต่ถ้าเป็นเรื่องของการพิจารณาตัดสินคดีก็ควรจะเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม (Judicial power) ซึ่งเป็นรายงานที่เน้นถึงการให้ศาลยุติธรรมเท่านั้นที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาท แม้กระนั้นก็ตามคณะกรรมการดังกล่าวก็ยังยอมรับถึงการจัดตั้ง "Tribunals" ขึ้นมา โดยเห็นว่า ในกรณีพิเศษรัฐสภาอาจมอบอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งเรียกว่า "อำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial power)" ให้แก่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรที่เรียกว่า "Ministerial Tribunals" ได้ เพราะเห็นว่าเป็นการอำนวยความสะดวกโดยเสียค่าใช้จ่ายต่ำ และเป็นองค์กรที่เหมาะสมมากกว่าศาลยุติธรรม เนื่องจาก มีวิธีพิจารณาความที่มีลักษณะง่าย ๆ ปราศจากเทคนิค การเชี่ยวชาญความเดือดร้อนของเอกชนสามารถทำได้โดยสะดวกและรวดเร็ว และโดยผู้เชี่ยวชาญในสาขาเฉพาะเรื่อง

รายงานของคณะกรรมการ "Donoughmore" ทำให้เกิดการยอมรับระบบ "Tribunals" และได้รับการแพร่หลายมากยิ่งขึ้นในระหว่างและภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยได้มีการจัดตั้ง "Tribunals" ต่าง ๆ ขึ้นอย่างมากมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรเกี่ยวกับระบบประกันสังคม (Social Security) ทำให้ระบบ "Tribunals" เกิดความสับสนและวิปริตมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับเรื่องวิธีพิจารณาความ ทำให้รัฐบาลอังกฤษต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งชื่อว่า "Committee on Tribunals and Inquiries" หรือที่รู้จักกันดีในนามของคณะกรรมการ "Frank" เพื่อทำการวินิจฉัยระบบการบริหารเป็นการทั่วไป ในปี ค.ศ. 1958 งานที่สำคัญของคณะกรรมการ "Frank" ก็คือ การพิจารณาทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้^{๑๑}

^{๑๑}Wraith and Hutchesson, Administrative Tribunals,

(1) องค์ประกอบ โครงสร้าง และการทำงานของ "Tribunals" ที่จัดตั้งขึ้นโดยหรือตามความประสงค์ของรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมาย

(2) วิธีพิจารณาทางปกครอง (administrative procedures) การไต่สวน (inquiry) การวินิจฉัยข้อพิพาท การอุทธรณ์หรือการคัดค้านคำสั่งของฝ่ายปกครอง รวมทั้งการพิจารณาเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินโดยเฉพาะด้วย

ในปี ค.ศ. 1959 คณะกรรมการ "Frank" ได้ทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลอังกฤษโดยมีข้อสรุปเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการบริหารและระบบ "Tribunals" "Tribunals" ต่าง ๆ เป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากรัฐมีอำนาจหน้าที่มากมายทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม จึงมีความจำเป็นต้องมีองค์กรในรูปแบบนี้ขึ้นเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างฝ่ายปกครองกันเอกชน และในการที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น "Tribunals" ต่าง ๆ จะต้องมีวิธีพิจารณาความสามประการเป็นพื้นฐาน คือ การพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผย เป็นธรรม และปราศจากความลำเอียง (openness, fairness and impartiality) ผลสืบเนื่องจากข้อเสนอแนะดังกล่าวก็คือ มีการออกกฎหมายปรับปรุงระบบ "Tribunals" และการไต่สวน (inquiries) กฎหมายดังกล่าวมีชื่อว่า "Tribunals and Inquiries Act 1958" และต่อมาได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวในปี ค.ศ. 1966 และ ค.ศ. 1971 ลักษณะที่สำคัญของการจัดตั้งคณะกรรมการ Tribunals ต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่กว่า 2,000 องค์กรก็คือ ต้องจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ (Act of Parliament) ตามหลัก "The Supremacy of Parliament" ที่รัฐสภามีอำนาจตราพระราชบัญญัติมอบหมายให้องค์กรฝ่ายบริหารไปปฏิบัติการต่าง ๆ ได้ ไม่ว่ากิจการนั้นจะมีลักษณะเป็นการออกกฎหมายที่เรียกว่า "กฎหมายลำดับรอง" (subordinate or delegated legislation) หรือให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท ลักษณะอีกประการหนึ่งก็คือ "Tribunals" ต่าง ๆ นอกจากจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองแล้ว ยังมีอำนาจ

พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันอีกด้วย แต่อย่างไรก็ดี อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของ "Tribunals" ต่าง ๆ จะมีจำกัดเฉพาะเรื่อง (ad hoc) เท่านั้น นอกจากนี้ ลักษณะของ "Tribunals" เป็นระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในทางกฎหมายอีกวิธีหนึ่งนอกจากการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรม (judicial review) แต่การควบคุมดังกล่าวไม่ได้มีขอบเขตอำนาจอย่าง "ศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน" (Juridictions administratives specialisees) ของประเทศฝรั่งเศส

องค์กรที่เป็น "Tribunals" อาจจะได้ไม่ได้เรียกชื่อว่า "Tribunals" ก็ได้ แล้วแต่กฎหมายที่จัดตั้งจะระบุว่าจะใช้ชื่อว่าอะไร เช่น อาจเรียกชื่อว่า "Local Valuation Court", "Commons Commissioner", "Rent Assessment Committee", "Traffic Commissioner", "General and Special Commissioner of Income Tax" เป็นต้น^{๑๗}

อำนาจหน้าที่ของ "Tribunals" ส่วนใหญ่คือการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท และถือได้ว่าการกระทำขององค์กรเป็นการกระทำในทางตุลาการ (act judicially) แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวมิได้จำกัดเฉพาะการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท "Tribunals" บางส่วนมีหน้าที่ในทางบริหารปะปนอยู่ด้วย ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับเรื่องในทางการค้าหรือนโยบายทางเศรษฐกิจ ลักษณะที่คล้ายคลึงกันของ "Tribunals" ต่าง ๆ คือ

(1) เหตุผลในการจัดตั้งก็เพื่อให้เป็นองค์กรที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็วและประหยัด โดยมีวิธีพิจารณาความที่ง่าย ๆ ไม่มีพิธีรีตรอง (Informal) ยกเว้นแต่ Tribunals บางประเภทจะมีวิธีพิจารณาความที่คล้ายคลึงกับศาลยุติธรรม

^{๑๗} ซีรเดซ ยูวชิต, การควบคุมศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศอังกฤษ, หน้า 27

(2) มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จากฝ่ายบริหารและหน่วยราชการที่อำนาจการจัดตั้ง โดยผู้หนึ่งพิจารณาคดีใน "Tribunals" ส่วนใหญ่ จะไม่เป็นข้าราชการประจำ แต่จะเป็นคนสามัญชน (layman) ในท้องถิ่น ผสมผสานกับผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในข้อพิพาทที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย เป็นองค์กรของผู้เชี่ยวชาญ (Expertise) เฉพาะเรื่องที่จะพิจารณาวินิจฉัย

(3) ไม่ได้มีลักษณะเป็นศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Juridictions administratives specialisees) เหมือนกับของประเทศฝรั่งเศส เพราะคำวินิจฉัยของ "Tribunals" ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลยุติธรรม กล่าวคือ คู่ความสามารถอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายหรือปัญหาข้อเท็จจริง บางกรณีไปยังศาลยุติธรรมได้ในกรณีที่มักกฎหมายบัญญัติไว้ นอกจากนี้ยังมีสิทธิตามหลักคอมมอนลอว์ที่จะร้องขอให้ศาลยุติธรรมพิจารณาทบทวน (review) คำวินิจฉัยของ "Tribunals" ได้

"Tribunals" มีการจัดโครงสร้างใน 3 รูปแบบใหญ่ คือ^{๑๑}

(1) "Tribunals" ที่มีเขตอำนาจพิจารณาทั่วประเทศ

"Tribunals" ที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีทั่วไป โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงลอนดอน "Tribunals" ที่มีโครงสร้างเช่นนี้มีลักษณะแตกต่างกัน 3 ประเภท คือ

- "Tribunals" ที่มีหน้าที่รับอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ "Tribunals" ระดับล่าง (lower Tribunals) โดยจะไปนั่งพิจารณาคดีประจำตามเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศ แต่มีสำนักงานใหญ่ในกรุงลอนดอน "Tribunals" ประเภทนี้มีอยู่ 2 องค์กร^{๑๒} คือ

^{๑๑}Wraith and Hutchesson, Administrative Tribunals, p.71-81.

^{๑๒}ธีรเดช ชูวิชิต, การควบคุมศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย อังกฤษ, หน้า 42

(ก) "คณะกรรมการประกันภัยแห่งชาติ" (National Insurance Commissioners) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาค่าอุทธรณ์ค่าตัดสินของ "National Insurance Local Tribunals" ซึ่งมีอยู่ประมาณ 200 องค์กร หรือของ "Medical Appeal Tribunals" ซึ่งมีอยู่ประมาณ 13 องค์กร โดยจะนั่งพิจารณาประจำอยู่ ณ ศูนย์ต่าง ๆ 22 ศูนย์ทั่วประเทศ แต่มีสำนักงานใหญ่ในกรุงลอนดอน

(ข) "คณะกรรมการอุทธรณ์การเข้าเมือง" (Immigration Appeal Tribunals) มีหน้าที่พิจารณาค่าอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้พิจารณาการเข้าเมือง (Immigration Adjudicators)

- "Tribunals" ที่มีเขตอำนาจพิจารณาทั่วทั้งประเทศซึ่งมี 4 องค์กรคือ "The Civil Aviation Authority", "The Betting Levy Appeal Tribunal", "The Transport Tribunal", "The Comptroller General of Patents", "Design and Trade marks" แต่นั่งพิจารณาคดีอยู่ในกรุงลอนดอนเท่านั้น

- "Tribunals" ที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีทั่วประเทศ แต่จะไปนั่งพิจารณาเป็นครั้งคราวตามท้องที่ต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นศาลเคลื่อนที่โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงลอนดอน มีอยู่ 3 องค์กร คือ "The Lands Tribunal", "The Special Commissioners of Income tax", และ "The Pensions Appeal Tribunal"

(2) "Tribunals" ที่มีเขตอำนาจพิจารณาเฉพาะในเขต

"Tribunals" ที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีเฉพาะในเขตในเมืองต่าง ๆ ในเขตของหน่วยราชการที่ตนมีหน้าที่เกี่ยวข้อง เพราะในประเทศอังกฤษมีการแบ่งส่วนราชการของหน่วยราชการต่าง ๆ ออกเป็นเขต (Region) มีการปฏิบัติหน้าที่ในความหมายที่แตกต่างกัน การนั่งพิจารณาของ "Tribunals" ประเภทนี้จะนั่งพิจารณาอยู่ในเมืองที่เป็นศูนย์กลางของเขต (Regional capital) อันได้แก่

"Industrial Tribunals", "Rent Assessment Committees", "Traffic Commissioners", และ "Agricultural Land Tribunals" เป็นต้น

"Tribunals" บางประเภทมีอำนาจพิจารณาคดีที่มีลักษณะพิเศษ โดยจะไปนั่งพิจารณาคดี ณ สถานที่ที่เกิดคดีขึ้นบ่อยครั้ง สถานที่ดังกล่าวเรียกว่า "Special Areas" เช่น ท่าเรือ, สนามบิน หรือในย่านอุตสาหกรรม

(3) "Tribunals" ที่มีเขตอำนาจเฉพาะในท้องถิ่น

"Tribunals" ที่มีเขตอำนาจในเฉพาะในท้องถิ่นมี 2 ประเภท ประเภทแรก คือ "Local Valuation Courts", "National Health Service Executive Councils and Service Committees" ประเภทที่สอง คือ "Social Security Tribunals" ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น "National Insurance Local Tribunals", "Supplementary Benefit Tribunal" เป็นต้น และ "General Commissioners of Income Tax".¹⁰⁰

ส่วน "Tribunals" อีกประเภทหนึ่งเรียกว่า "Domestic Tribunals" แต่ไม่ได้เป็นองค์กรที่ควบคุมฝ่ายปกครอง "Tribunal" ประเภทนี้ แบ่งได้ 2 กลุ่ม¹⁰¹ คือ

(1) กลุ่มแรกรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นโดยให้มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัย แก่สมาชิกของตนผู้กระทำการผิดกฎหมาย หรือฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับที่ได้วางไว้เป็นองค์กรของผู้ประกอบอาชีพต่าง ๆ เช่น แพทย์, ทนายความ ฯลฯ

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

(2) กลุ่มที่สองเป็นองค์กรที่เอกชนจัดตั้งขึ้นเองด้วยความสมัครใจของสมาชิก ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นในรูปสมาคมของเอกชนทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทในระหว่างสมาชิก เช่น สโมสรต่าง ๆ, สหภาพแรงงาน

2) วิธีพิจารณาข้อพิพาทของ "Tribunals"

โดยที่ "Tribunals" แต่ละองค์กรจะมีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ จึงทำให้วิธีพิจารณาความของแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน ดังนั้นในปัจจุบันจึงไม่ได้มีประมวลวิธีพิจารณาความที่ใช้บังคับแก่ทุก "Tribunals" เหมือนกันหมด ซึ่งต่างจากกรณีของ "Administrative Agencies" ของสหรัฐอเมริกาที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย "Administrative Procedure Act 1946". แต่เนื่องจาก "Tribunals" ส่วนหนึ่งต้องถูกควบคุมโดยกฎหมาย "Tribunals and Inquiries Act 1971" จึงทำให้มีความพยายามที่จะทำให้กระบวนการวิธีพิจารณาของ "Tribunals" ต่าง ๆ มีลักษณะบางประการที่เหมือนกัน โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐมนตรีต้องปรึกษากับ "Council on Tribunals" เสียก่อน จึงจะออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของ "Tribunals" ระบุไว้ในบัญชีที่ 1 ท้ายกฎหมายดังกล่าวได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว วิธีพิจารณาความของ "Tribunals" ต่าง ๆ ผู้มีความแตกต่างกันอยู่ ทั้งนี้ มีสาเหตุที่สำคัญคือ มีลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกัน

แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาความของ "Tribunals" เอาไว้ แต่ "Tribunals" จะต้องยึดถือหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ในการพิจารณาคดี เช่น "หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ" (Principles of Natural Justice) ซึ่งมีขอบเขตจำกัดเพียง 2 ประการ¹⁰² คือ

¹⁰² จรัญ ภักดีธนากุล, "การควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครองในอังกฤษ", เอกสารการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทในการปกครอง, พ.ศ. 2531, หน้า 11. (อัดสำเนา)

(ก) หลักที่ว่าผู้วินิจฉัยที่ขาดข้อพิพาทจะต้องฟังความจากคู่กรณีทุกฝ่าย ("Both sides must be heard" ซึ่งมาจากภาษาลาตินที่ว่า "audi alteram partem")

(ข) หลักที่ว่าผู้วินิจฉัยที่ขาดจะต้องไม่มีอคติกับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และจะต้องไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกรณีนั้น (Freedom from interest or bias" และหลักที่ว่า "No one should be judge in his own cause" ซึ่งมาจากภาษาลาตินว่า "nomo judex in causa sua")

เนื่องจาก "Tribunal" เป็นองค์กรที่หน้าที่ทางตุลาการ (act judicially) จึงทำให้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายคอมมอนลอว์เช่นเดียวกับศาลยุติธรรม การที่ "Tribunals" ใดไม่ปฏิบัติตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์นั้น ศาลยุติธรรมสามารถเข้าไปพิจารณาบททวนคำวินิจฉัยของ "Tribunal" นั้นได้

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าคณะกรรมการ "Frank" เสนอวิธีพิจารณาความของ "Tribunals" ต่าง ๆ ว่าจะต้องยึดถือหลักการที่สำคัญ¹⁰³ คือ ความเปิดเผย (Openness), ความยุติธรรม (fairness) และความไม่ลำเอียง (impartiality)

"ความเปิดเผย" (openness) คือ การที่พิจารณาคดีโดยให้บุคคลภายนอกสามารถเข้าฟังในระหว่างการพิจารณาคดีได้ และมีการแจ้งให้คู่ความทราบถึงเหตุผลที่ตนได้มีคำวินิจฉัยเช่นนั้น

"ความยุติธรรม" (Fairness) ก็คือการมีวิธีพิจารณาความที่แน่นอน การให้โอกาสแก่คู่ความในที่จะทราบถึงสิทธิตามกฎหมายที่เขา มีอยู่ การให้โอกาสแก่คู่ความที่จะต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ และการให้โอกาสแก่คู่ความที่จะทราบถึงลักษณะคดีที่เขาจะต้องเผชิญ

¹⁰³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมในฝ่ายปกครอง, หน้า 602.

"ความไม่ลำเอียง" (Impartiality) ก็คือ ความเป็นอิสระจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท

นอกจากนี้ วิธีพิจารณาความของ "Tribunals" ต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะต้องยึดถือหลัก ประหยัด (cheapness), ปราศจากเทคนิค (freedom from technicality), รวดเร็ว และประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง (expert knowledge of their particular subject)

3) การควบคุม "Tribunals"

การควบคุม "Tribunals" นั้น มี 2 วิธี คือ

(1) การควบคุมโดย "The Council on Tribunals" ซึ่งเป็นการควบคุมในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่และโครงสร้างของ "Tribunals"

(2) การควบคุมโดยศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นการควบคุมในคำวินิจฉัย

(1) การควบคุมโดย "The Council on Tribunals"

"The Council on Tribunals" ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1958 โดยกฎหมาย "Tribunals and Inquiries Act 1958" ซึ่งเป็นผลมาจากการทำรายงานของคณะกรรมการ "Frank" ที่ได้เสนอต่อรัฐบาล¹⁰⁴ โดยมีการจัดตั้ง "The Council on Tribunals" ขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมติดตามดูแลการทำงานของ "Tribunals" ต่าง ๆ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาได้มีการตรากฎหมายจัดตั้ง "Tribunals" ขึ้นใหม่โดยไม่มีความจำเป็น แทนที่จะปรับปรุงองค์กรที่มีอยู่แล้ว ทำให้ระบบ "Tribunals" มีขอบเขตอำนาจพิจารณา และมีวิธีพิจารณาที่แตกต่างกันมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดความสับสน คณะกรรมการ "Frank" จึงเสนอแนะให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่ควบคุมโครงสร้างและการทำงานของ "Tribunals"

¹⁰⁴ Alan Leadbeater, Council on administration, (Study Paper for the Law Reform Commission of Canada, 1980), p. 21-22.

ต่าง ๆ โดยให้องค์กรที่มีหน้าที่อยู่ในประเทศอังกฤษและเวลส์ เรียกว่า "Lord Chancellor's Council on Tribunals" และอีกองค์กรหนึ่งมีหน้าที่อยู่ในประเทศสก๊อตแลนด์ เรียกว่า "Scottish Council" แต่กฎหมาย "Tribunals and Inquiries Act 1958" ได้จัดตั้ง "Council on Tribunals" ขึ้นเพียงองค์กรเดียวมีหน้าที่ครอบคลุมทั่วสหราชอาณาจักร และให้มี "Scottish Committee" ใน "Council on Tribunals"¹⁰⁵

"Council on Tribunals" มีสมาชิกจำนวน 16 คน ประกอบด้วย ประธานและสมาชิกซึ่งมีจำนวนอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 15 คน และได้รับการแต่งตั้งโดย "Lord Chancellor" และรัฐมนตรีว่าการกิจการสก๊อตแลนด์ เป็นผู้แต่งตั้ง โดยจะต้องมีผู้ที่เป็นตัวแทนของเวลส์อยู่ด้วย ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานใน "Council" ต้องประกอบด้วยบุคคลทั้งที่เป็นนักกฎหมายและที่ไม่ใช่ นักกฎหมาย แต่ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นบุคคลที่ไม่ได้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับกฎหมาย ในทางปฏิบัติแล้วจะเลือกจากบุคคลที่มีชื่อเสียงในด้านต่าง ๆ¹⁰⁶ นอกจากนี้บุคคลนั้นจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ "ผู้ตรวจการกรมราชการ ฝ่ายปกครองของ รัฐสภา" (Parliamentary Commissioner for Administration) จะต้องเป็นผู้ปฏิบัติงานใน "Council" โดยตำแหน่ง

ประธานของ "Council และประธานของ Scottish Committee" จะเป็นผู้ทำงานแบบไม่เต็มเวลา (no full time) โดยได้รับเงินเดือนประจำ (salary) ส่วนบุคคลอื่น ๆ จะได้รับเงินค่าตอบแทน (fees) ค่าใช้จ่าย (expense) ในทางปฏิบัติประธานของ "Scottish Committee" จะเป็นรองประธานของ "Council on Tribunals" และโดยบุคคลดังกล่าวมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว อาจได้รับเลือกอีกก็ได้

¹⁰⁵ Ibid., p. 24.

¹⁰⁶ Wraith and Hutchesson, Administrative Tribunals,

บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ตุลาการใน "Council on Tribunals" จะประกอบด้วย เลขาธิการซึ่งจบเนติบัณฑิต และข้าราชการประจำจำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ เลขาธิการจะมีผู้ช่วยที่เป็นนักกฎหมายสองคนซึ่งจบเนติบัณฑิตเช่นกัน นอกจากนั้นจะประกอบด้วยผู้มีประสบการณ์ทางด้านการบริหารหนึ่งคน และผู้ทำหน้าที่ในด้านการติดต่ออีกหนึ่งคน เลขาธิการจะเป็นผู้ดูแลโดยทั่วไปเกี่ยวกับวิधिพิจารณาความและการร้องเรียน ส่วนเจ้าหน้าที่บริหารจะทำหน้าที่เกี่ยวกับการรวบรวมเอกสารต่าง ๆ

„Council on Tribunals.. จะทำการประชุมกันเดือนละ 1 ครั้ง และในทางปฏิบัติ "Council" จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นจากสมาชิกของตน มีจำนวนทั้งสิ้น 9 คณะ¹⁰⁷ คือ

- "Legal Committee"
- "Complaints Committee"
- "Visits Committee"
- "Supplementary Benifit Appeal Tribunals Committee"
- "Planning Procedure Committee"
- "Committee on Hospital Complaints"
- "Committee on Practitioner Services"
- "Devolution Committee"
- "Representation and Assistance Committee"

กฎหมาย "Tribunals and Inquiries Act 1971" กำหนดให้ "Council on Tribunals" มีหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁰⁸

¹⁰⁷ Ibid., p.24-25.

¹⁰⁸ ชีรเดช ชูชาติ, การควบคุมศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย อังกฤษ, หน้า 91.

ก. พิจารณาควบคุมดูแลโครงสร้างและการทำงานของ "Tribunals" ที่ถูกระบุไว้ในบัญชี หมายเลข 1 ท้ายกฎหมายดังกล่าวโดยมีหน้าที่รายงานเรื่องดังกล่าวด้วย และพิจารณาและทำรายงานเกี่ยวกับเรื่องบางเรื่องที่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าเป็นเรื่องของ "Tribunals" ตลอดจนพิจารณาและทำรายงานในเรื่องที่ "Council on Tribunals" เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับวิธีการสอบสวนโดยหรือตามคำสั่งของรัฐมนตรีในกรณีที่การสอบสวนนั้นมีการระบุไว้โดยพระราชบัญญัติ

ข. จัดทำรายงานเสนอต่อ "Lord Chancellor" และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ เป็นประจำ และรัฐมนตรีผู้นั้นจะเสนอรายงานต่อรัฐสภาตามที่เห็นสมควร

ค. จัดทำข้อเสนอแนะทั่ว ๆ ไป แก่รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในเรื่องการแต่งตั้งผู้ที่สมควรจะได้รับการแต่งตั้งให้นั่งพิจารณาคดีใน "Tribunals" ที่ถูกระบุชื่อไว้ในบัญชีหมายเลข 1 ท้าย "Tribunals and Inquiries Act 1971"

ง. ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี ก่อนที่จะออกระเบียบวิธีพิจารณา (procedural rules) ที่จะใช้กับ "Tribunals" ที่ถูกระบุชื่อเอาไว้ในบัญชีหมายเลข 1 ท้าย "Tribunals and Inquiries Act 1971"

จ. ให้คำปรึกษา "Lord Chancellor" หรือรัฐมนตรีในกรณีที่เห็นว่าการให้เหตุผลในคำตัดสินของ "Tribunals" เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นหรือเป็นไปไม่ได้

การควบคุมการทำงานของ "Tribunals" โดย "Council on Tribunals" กระทำได้ 3 วิธี¹⁰⁰ คือ

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

ก. พิจารณาคำร้องเรียนของประชาชนโดยหน่วยธุรการของ "Council on Tribunals" จะเป็นผู้ไต่สวนและสรุปคำร้องเรียน ถ้าเห็นว่า คำร้องเรียนมีมูล เลขาธิการก็จะส่งเรื่องไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ดำเนินการต่อไป แต่ในบางกรณี "Council on Tribunals" อาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวเอง แต่ผลของการพิจารณาไม่ใช่การทบทวนคำวินิจฉัยของ "Tribunals" แต่เป็นการพิจารณาเพื่อให้คำแนะนำเท่านั้น

ข. การออกเยี่ยมเยียนการทำงานของ "Tribunals" ต่าง ๆ "Council on Tribunals" อาจส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปเยี่ยมเยียนการทำงาน คดีและการทำงานของ "Tribunals" ต่าง ๆ แล้วจัดทำรายงานเสนอต่อ "Council on Tribunals" ในข้อบกพร่องต่าง ๆ

ค. ศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูลในเรื่องที่สำคัญ เพื่อจัดทำ รายงานและความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ เอาไว้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่า "Council on Tribunals" จะควบคุมในเรื่องโครงสร้างและการทำงานของ "Tribunals" ต่าง ๆ แล้ว แต่ "Tribunals" ต่าง ๆ ก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาด้วย แม้ว่า "Tribunals" จะเป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมืองก็ตาม แต่ รัฐมนตรีที่มีหน้าที่เกี่ยวกับ "Tribunals" นั้น ๆ ก็ยังคงจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาอยู่ การควบคุมดูแลของรัฐสภาจะกระทำโดยสมาชิกรัฐสภามีโอกาสที่จะ วิจารณ์หรือตั้งกระทู้ถามถึงการทำงานของ "Tribunals" องค์กรใดองค์กรหนึ่งได้ แต่จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งเป็นอำนาจอิสระของ "Tribunals" และรัฐมนตรีก็มักจะปฏิเสธความรับผิดชอบของตนต่อรัฐสภาใน คำวินิจฉัยของ "Tribunals" และการควบคุมก่อนการจัดตั้ง "Tribunal" ขึ้น ก็คือ เมื่อมีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง "Tribunals" ขึ้นมาใหม่ หรือวิพากษ์วิจารณ์ความ สม่าชิกรัฐสภาอาจจะวิจารณ์ได้อย่างกว้างขวางได้เช่นเดียวกับร่างกฎหมายโดยทั่วไป

(2) การควบคุมคำวินิจฉัยของ "Tribunals" โดยศาลยุติธรรม

เนื่องจากกฎหมายปกครองของอังกฤษจะไม่มีกรจำแนกประเภทของนิติกรรมประเภทต่าง ๆ ออกเป็น (ก) นิติกรรมทางตุลาการ (Judicial function) (ข) นิติกรรมทางนิติบัญญัติ (legislative function) และ (ค) นิติกรรมทางปกครองโดยแท้ (ministerial or administrative function) ศาลมักจะเข้าไปควบคุมการกระทำขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งถ้าเป็นนิติกรรมทางนิติบัญญัติแล้ว ศาลจะเข้าไปควบคุมไม่ได้ แต่ถ้าเป็นการออกกฎหมายลำดับรองแล้ว ศาลมีอำนาจควบคุมความมีเหตุผล (reasonableness) ของการออกกฎหมายลำดับรองได้¹¹⁰ แต่ในกรณีที่เป็นิติกรรมของฝ่ายปกครองแล้ว ศาลจะเข้าไปควบคุมโดยทั่วไป ซึ่งรวมถึงการควบคุมคำวินิจฉัยของ "Tribunals" ต่าง ๆ ด้วย ซึ่งการควบคุมของศาลในกรณีนี้ อาจกระทำได้ในสองกรณี คือการควบคุมโดยการอุทธรณ์ (appeal)¹⁰⁰ และการเข้าทบทวนคำวินิจฉัย (Judicial Review) "Tribunals" ต่าง ๆ ด้วย ซึ่งการควบคุมของศาลในกรณีนี้ อาจกระทำได้ในสองกรณี คือ การควบคุมโดยการอุทธรณ์ (appeal)¹¹¹ และการเข้าทบทวนคำวินิจฉัย (Judicial Review)

¹¹⁰H.W.R.Wade. Administrative Law [6th ed. 1988]. p.903 อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมในฝ่ายปกครอง", หน้า 603.

¹¹¹การควบคุมโดยการอุทธรณ์ (appeal) ในระบบกฎหมายอังกฤษยังไม่มี ความแน่นอน อาจเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ "Tribunals" ในระดับล่างไปยัง "Tribunals" ในระดับอุทธรณ์ หรืออุทธรณ์คำวินิจฉัยของ "Tribunals" ไปยัง รัฐมนตรี และยังมี การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ "Tribunal" ไปยังศาลยุติธรรม

(ก) การควบคุมโดยการอุทธรณ์ (appeal)

คำวินิจฉัยของ "Tribunals" ที่จะถูกพิจารณาอุทธรณ์โดยศาลยุติธรรม ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ แต่การอุทธรณ์จะต้องเป็นการอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น การควบคุมโดยศาลยุติธรรมนี้ก็เพื่อให้มีการใช้กฎหมายอย่างถูกต้องและเป็นไปในมาตรฐานเดียวกันตามกฎหมาย "Tribunals an Inquiry Act 1971" ได้บัญญัติให้สิทธิแก่คู่ความในอันที่จะอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายคำวินิจฉัยของ "Tribunals" ตามที่ระบุไว้ไปยังศาล "High Court" หรืออาจร้องขอให้คณะกรรมการ "Tribunals" กำหนดประเด็นที่เป็นปัญหาในระหว่างการพิจารณาและส่งไปให้ศาล "High Court" วินิจฉัย ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามวิธีพิจารณาของศาล "High Court" เมื่อได้รับอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ "Tribunals" แล้ว ศาล "High Court" จะพิจารณาตัดสินคดีหรือส่งคดีกลับไปให้ "Tribunals" พิจารณาวินิจฉัย โดยกำหนดแนวทางให้ และเมื่อศาล "High Court" ได้ตัดสินคดีแล้ว คู่ความย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) ต่อไปได้อีก ในบางกรณีกฎหมายได้บัญญัติให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของ "Tribunals" ไปยังศาลอุทธรณ์ได้เลยโดยไม่ต้องอุทธรณ์ไปยังศาล "High Court" เสียก่อน แต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้สิทธิในการอุทธรณ์ไว้ คู่ความในคดีก็จะมีสิทธิอุทธรณ์ แต่ศาลอังกฤษจะนำเอาระบบการทบทวนคำสั่งขององค์กรฝ่ายปกครอง (judicial review) มาใช้ ในกรณีที่ปรากฏว่าคำวินิจฉัยนั้นกระทำโดย "Tribunals" ที่ไม่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้น (Jurisdictional law) หรือไม่มีหลักฐานสนับสนุน (noevidence rule) มีความผิดพลาดที่ปรากฏอยู่ในสำนวน (error on the face of the record) และเมื่อปรากฏว่ามีความผิดพลาดปรากฏอยู่บนหน้าสำนวนแล้ว ศาลยุติธรรมจะออกคำสั่ง "Certiorari" เพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวของ "Tribunals" ซึ่งจะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของคู่ความที่ไม่มีสิทธิจะอุทธรณ์ตามกฎหมายไปได้

(ข) การเข้าทบทวนคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรม (Judicial Review)

ศาลยุติธรรมของอังกฤษสามารถเข้าไปทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการ Tribunals ได้เช่นเดียวกับที่ศาลในระดับสูงควบคุมศาลชั้นต้น แต่การควบคุมจะไม่เคร่งครัดมากนัก เนื่องจากศาลจะไม่ทำตัวเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง เพียงแต่ให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น และโดยที่คณะกรรมการ Tribunals เป็นองค์กรของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ ได้กล่าวถึงวิธีการที่ศาลยุติธรรมของอังกฤษเข้าไปทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ Tribunals โดยสรุปดังต่อไปนี้¹¹²

ศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะควบคุมบรรดาศาลล่างต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายและไม่กระทำการเกินขอบอำนาจ โดยมีหมายอยู่ 3 ชนิด ที่ใช้มากในการควบคุมการใช้อำนาจทางตุลาการ (judicial function) คือ หมาย "certiorari" (ยกเลิกนิติกรรมทางตุลาการ) หมาย "prohibition" (ห้ามมิให้องค์กรทางตุลาการกระทำ) หมาย "mandamus" (ให้องค์กรทางตุลาการกระทำตามพันธะหน้าที่) แต่ในการนำมาใช้กับฝ่ายปกครองถ้าเป็นกรณีที่ไม่อาจจำแนกได้ชัดว่านิติกรรมของฝ่ายปกครองอันใดเป็นนิติกรรมทางตุลาการและมีปัญหาว่าจะนำหมายทั้ง 3 ประเภท มาใช้ไม่ได้ ศาลก็หันไปนำเอามาตรการบังคับในคดีฟ้องเอกชนอีก 2 ประการมาใช้แทน คือ หมาย "injunction" (ห้ามกระทำ) และการพิพากษาแสดงสถานภาพทางกฎหมาย (declaration) ปัญหาที่จะขอให้ศาลใช้อำนาจตรวจสอบนี้ ทุกกรณีถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายสำหรับการพิจารณาของศาลไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบในส่วนปรับข้อกฎหมายหรือในส่วนวินิจฉัยข้อเท็จจริงก็ตาม ส่วนสาเหตุที่อาจนำมาฟ้องร้อง (grounds) สามารถจัดกลุ่มโดยค่านึงถึงส่วนที่ถูกตรวจสอบว่าเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายได้ดังนี้

¹¹² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง, หน้า 605-608

ในส่วนข้อกฎหมาย

- "Simple ultra vires" คือ การพิจารณาข้อกฎหมายตามปกติว่ากฎหมายให้อำนาจกระทำการนั้นได้หรือไม่

- "Jurisdictional law" คือ การที่องค์กรของรัฐมีอำนาจตัดสินต่อเมื่อมีสภาพการทางกฎหมายตามที่กำหนด หากสภาพการนั้นไม่มี ก็ไม่มีอำนาจจะตัดสินเรื่องนั้น แต่ระยะหลังเริ่มตั้งแต่มีคดี *Anisminic Ltd. v. Foreign Compensation Commission* (1969) 2 AC 147 กรณีเป็นที่ตระหนักกันว่า ทุกปัญหาข้อกฎหมายมีผลกระทบต่อความสมบูรณ์หรือความไม่มีอำนาจของการที่ทำได้ทั้งนั้น จึงเกิดปัญหาว่าถ้าเช่นนั้น ศาลก็จะสามารถทบทวนปัญหาข้อกฎหมายได้ทุกข้อ ไม่จำกัดตามหลักที่เป็นมาแต่เดิม และกลายไปเข้าซ้อนโดยไม่จำเป็นกับหลัก "error of law on the face of the record"

- "error of law on the face of the record" คือ การทบทวน "ข้อกฎหมาย" ที่ผิดพลาดที่เห็นได้ชัดจากสำนวน เดิมใช้เป็นอำนาจในการตรวจสอบสำนวนของศาลล่างตามปกติ โดยมีได้คำนึงถึงเรื่องเขตอำนาจหรือเกินขอบอำนาจ หลักนี้ไม่ได้ใช้มานานจนมีคดี *R. v. Northumberland Compensation Appeal Tribunal exp. Shaw* (1952) 1 K.B. 338 ได้มีการนำหลักนี้มาใช้ทบทวนข้อกฎหมายของนิติกรรมของฝ่ายปกครองแม้ว่าจะไม่มีปัญหาเกินขอบอำนาจ แต่ต่อมาเมื่อมีการขยายหลัก "jurisdictional law" โดยว่าทุกกรณีที่ผิดข้อกฎหมายจะเป็นกรณีไม่มีอำนาจตามกฎหมายทั้งหมด หลัก "error of law on the face of the record" จึงกลายเป็นเรื่องซ้ำซ้อนและหมดความจำเป็น

ในส่วนข้อเท็จจริง

ขอบเขตในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เป็นที่ยอมรับกันยังไม่แน่นอน แต่อาจจำแนกเหตุในการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

- "Jurisdictional fact" คือ ข้อเท็จจริงบางประการตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องมีอยู่ หากไม่มีอยู่ (ข้อเท็จจริงนั้นไม่มี) องค์กร

นั้นไม่มีเขตอำนาจจะพิจารณาเรื่องนั้นได้ โดยปกติปัญหาข้อเท็จจริง กฎหมายอังกฤษ ถือว่าเป็นเรื่องในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่ศาลไม่ควรเข้าไปตรวจสอบ แต่ เฉพาะข้อเท็จจริงที่เป็นฐานแห่งการใช้อำนาจ จะถือว่าเป็นข้อยกเว้นที่ศาลจะต้อง ตรวจสอบเพราะกระทบถึงความสมบูรณ์ของนิติกรรมของฝ่ายปกครอง

- "procedural error" ในการทำนิติกรรมทาง ปกครองไม่ว่าจะเป็นกฎหรือคำสั่ง ถ้ากฎหมายที่ให้อำนาจได้วางขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติ ในการใช้อำนาจไว้ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่สำคัญสำหรับการ นั้น นิติกรรมทางปกครองนั้นก็ไม่มีผลในกฎหมาย

- "natural justice" การฝ่าฝืนหลักนี้จะทำให้ นิติกรรมของฝ่ายปกครองเป็นโมฆะ

- "fettering of discretion" ในกรณีที่ กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องใด หาก ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมิได้ใช้ดุลพินิจตามปกติของตนเอง ถือว่านิติกรรมที่เกิดจาก ดุลพินิจ เช่นนั้นมิได้เป็นไปตามความประสงค์ของรัฐสภาที่กำหนดกฎหมายให้อำนาจไว้ นิติกรรมนั้นจึงไม่มีผลในกฎหมาย

- การใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ประกอบด้วยหลายเรื่อง ดังนี้

(1) วัตถุประสงค์ที่ไม่สมควร ในกรณีที่กฎหมาย กำหนดการใช้อำนาจเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่านำไปใช้เพื่อการ อื่นก็เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ

(2) กำหนดข้อพิจารณาโดยไม่ถูกต้อง คือ นำ ปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับคดีมาพิจารณา หรือไม่นำปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคดีมาพิจารณา มี ผลเท่ากับไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

(3) ไม่มีเหตุอันสมควร (unreasonableness) คือ นิติกรรมทางปกครองที่ไม่มีเหตุผลอย่างมากถึงระดับที่บุคคลที่มีเหตุผลอันควร จะ สนับสนุนได้นั้น เห็นว่าเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องตามที่รัฐสภามอบอำนาจไว้

(4) ไม่มีหลักฐานสนับสนุน (no evidence rule) คือ การไม่มีพยานหลักฐานได้สนับสนุนข้อยุติและศาลเข้าไปทบทวน แต่เดิมหลักนี้คล้ายจะเข้าช้อนกับหลัก "jurisdictional fact" คือใช้กับกรณีข้อเท็จจริงบางประเภทที่เป็นฐานของการตัดสิน แต่ต่อมาศาลกล่าวในบางคดีก็เห็นว่าอาจใช้กับข้อเท็จจริงที่เป็น "non-jurisdictional fact" ได้ด้วย อย่างไรก็ตาม หลักเหล่านี้คงเป็นแต่คำที่กล่าวอ้างในคำพิพากษาเท่านั้นแต่ยังไม่เคยนำมาใช้ตัดสินคดีจริง โดยบางคนก็เห็นว่าหลักนี้เป็นเพียงแง่มุมของหลัก "reasonableness"

เนื่องจากศาลยุติธรรมของอังกฤษมีอำนาจในการควบคุม "Tribunals" ด้วยวิธีการ 2 วิธีการดังกล่าวมาแล้วนั้น วิธีการทั้งสองมีความแตกต่างกันดังนี้¹¹³

1. ในกรณีที่เป็นการอุทธรณ์ (appeal) ศาลจะพิจารณาคำสั่งของฝ่ายปกครองหรือคำวินิจฉัยของ "Tribunals" ในแง่ที่ว่ามีความถูกต้องหรือไม่ (question of right or wrong) แต่ถ้าเป็นการทบทวนโดยศาลยุติธรรม (Judicial review) แล้ว ศาลจะพิจารณาคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวในแง่ที่ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (question of lawful or unlawful)

2. สิทธิที่จะอุทธรณ์ ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิอุทธรณ์ไว้ในบางกรณีถือว่า การอุทธรณ์ไม่เป็นสิทธิ แต่การทบทวนโดยศาลยุติธรรม (Judicial review) ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ถือเป็นภาระหน้าที่ของศาล การเข้าทบทวนของศาลยุติธรรมเป็นอำนาจที่เกิดจากหลักคอมมอนลอว์ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศอังกฤษถือหลัก "Parliamentary Supremacy" ที่ให้องค์การรัฐสภามีอำนาจสูงสุด รัฐสภาของอังกฤษจึงมีอำนาจออกกฎหมายมาจำกัดขอบเขตการเข้าทบทวนของศาลได้

¹¹³ H.W.R. WADE, Administrative Law, (oxford : clarendon press, 7th ed (1994).p. 38-39.

3. ผลของการพิจารณาอุทธรณ์ (appeal) โดยศาลยุติธรรมนั้น ศาลจะพิจารณาแล้วก็จะมามีคำตัดสินของตนในเรื่องนั้นไปเลย โดยไม่ต้องเพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นแล้วส่งกลับไปให้ฝ่ายปกครองทำการพิจารณาใหม่ แต่ในการพิจารณาทบทวนโดยศาลยุติธรรม (judicial review) นั้น เมื่อศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะเข้าไปทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยเช่นว่านั้น โดยออกคำสั่ง (orders) เพื่อแก้ไขเยียวยา

2. Administrative Agency ของประเทศสหรัฐอเมริกา

1) ความเป็นมาและการจัดตั้ง

โดยที่ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาเป็นแบบสหพันธรัฐ จึงมีการแบ่งแยกระบบศาลแบ่งออกเป็น ศาลในระดับมลรัฐและศาลในระดับสหรัฐ และเนื่องจากในแต่ละมลรัฐต่างก็มีอำนาจปกครองตนเองภายในมลรัฐ ศาลระดับมลรัฐจึงต้องทำหน้าที่ทางด้านตุลาการของมลรัฐ ส่วนศาลระดับสหรัฐต้องมีหน้าที่ทางด้านตุลาการให้แก่สหรัฐ โดยมี Supreme Court เป็นศาลสูงสุดของสหรัฐมีเขตอำนาจกว้างขวางทั้งในทางการเมือง การบริหาร การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีอำนาจในการควบคุมและชี้ขาดการตรากฎหมายทั้งในระดับสหรัฐหรือระดับมลรัฐว่ามีบทบัญญัติใดที่มีลักษณะขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ นอกจากศาลจะมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเรียกว่า "administrative agency" วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองทำหน้าที่อยู่ด้วย "Administrative agency" ได้รับการก่อตั้งขึ้นก็เนื่องมาจากความจำเป็นในการออกกฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมในทางเศรษฐกิจของเอกชน "administrative agency" มีอยู่ 2 ระดับ คือ ในระดับสหรัฐ และในระดับมลรัฐ และต้องเป็นไปตามที่กฎหมาย "Administrative Procedure Act" ได้กำหนดไว้ ในมาตรา 551 ว่า administrative agency หมายความว่า

องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะองค์กรดังกล่าวจะถูกตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐอื่นหรือไม่ก็ตาม แต่ไม่หมายความรวมถึง

- (1) รัฐสภา
- (2) ศาลของสหรัฐอเมริกา
- (3) รัฐบาลของดินแดนที่อยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกา (territories or possessions)
- (4) รัฐบาลของ District of Columbia
- (5) องค์กรซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนของพรรคการเมืองหรือผู้แทนขององค์กรของพรรคการเมือง
- (6) ศาลทหารหรือคณะกรรมการทหาร
- (7) องค์กรทางทหารที่อยู่ในสนามรบในเวลาสงครามหรือในอาณาเขตที่ครอบครอง¹¹⁴

กฎหมาย "Administrative Procedure Act" หรือ APA เป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ตลอดจนวิธีการเยียวยาความเสียหายของเอกชนที่ได้รับจากการกระทำขององค์กรดังกล่าว ตามกฎหมายดังกล่าว "administrative agency" มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ และไม่ได้มีลักษณะเป็นกระทรวงหรือทบวงหรือกรมของรัฐบาล

การจัดตั้ง administrative agency ของสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้งขึ้นมาครั้งแรกในปี ค.ศ. 1789 โดยรัฐสภาได้ตราบัญญัติขึ้น 2 ฉบับ จัดตั้ง "administrative agency" ขึ้น 2 องค์กร คือ องค์กรที่ประเมินอากรสำหรับสินค้านำเข้า จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 1789 และองค์กรที่จัดตั้งขึ้นต่อมาในปีเดียวกัน เป็นองค์กรที่สอง คือ องค์กรจัดหาเงินบำนาญแก่ทหาร

¹¹⁴Sec 551, Federal Administrative Procedure Act 1946

ผ่านศึก¹¹⁵ องค์การแรกเป็นไปตามกฎหมายที่อยู่ในการบริหารของกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจการออกกฎเกณฑ์ให้ กรมศุลกากร โดยให้องค์กรดังกล่าวสามารถออกกฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับภาษี อากร และมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด (adjudication) ในเรื่องของการออก ใบอนุญาตและตัดสินเกี่ยวกับจำนวนภาษีอากรที่ต้องจ่าย¹¹⁶ ต่อมา ได้มีการจัดตั้ง องค์การในลักษณะนี้ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1900 เป็นจำนวนถึง 17 องค์การ และได้มี องค์การที่มีความสำคัญมากและเป็นที่ยุติกันดี ก็คือ คณะกรรมการควบคุมกิจการค้า ภายใต (Interstate Commerce Commission) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1887 โดยให้มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์และวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุม กิจการรถไฟภายในประเทศ

"administrative agency" ของสหรัฐอเมริกานอกจากจะเป็น ระดับขององค์กรในระดับมลรัฐและระดับสหรัฐแล้ว ยังสามารถแบ่งประเภทของ "administrative agency" ออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) administrative agency ที่ไม่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์ (non-regulatory agency) มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีอำนาจจัดการหรือแจกจ่ายผล ประโยชน์ในการส่งเสริมสวัสดิการทางสังคมและเศรษฐกิจ¹¹⁷ เช่น เงินบำนาญ

¹¹⁵ วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ, ประสพการณ์แห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับ วิธีการคุ้มครองประชาชนจากการกระทำที่ผิดพลาดของรัฐบาล, บทบัญญัติ เล่มที่ 51 ตอน 1, (มีนาคม 2538), หน้า 238.

¹¹⁶ Bernard Schwartz. Administrative Law. A Case Book, Little Brown and Company. Boston. edition 2.1993 :pp 16-17

¹¹⁷ วิชัย วิวิตเสวี, โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตามแนว ความคิดของระบบแองโกลอเมริกัน, คณาพาห เล่ม 4 ปีที่ 37 กรกฎาคม - สิงหาคม 2535, หน้า 51.

(pensions) การประกันภัยของรัฐบาล (government insurance) administrative agency ในลักษณะเช่นนี้มีอยู่ในระดับสหรัฐมากกว่าระดับมลรัฐ¹¹⁸ เช่น Department of Health, Education and Welfare, the Farm Administration, the Railroad Retirement Board เป็นต้น แต่เดิมนักกฎหมายปกครองอเมริกันไม่ได้ให้ความสนใจแก่องค์กรเหล่านี้ แต่เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ต้องเข้ามายุ่งเกี่ยวกับสวัสดิการทางสังคม ซึ่งรัฐเป็นผู้จัดให้มากขึ้น องค์กรเหล่านี้ก็กลับมีความสำคัญขึ้นมา¹¹⁹

2) "administrative agency" ที่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์ (regulatory agency) มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งของเอกชนและธุรกิจ โดยมีอำนาจที่จะออกกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไปว่าสิ่งใดควรทำหรือไม่ควรทำ¹²⁰ ในลักษณะเช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ และมีอำนาจที่จะชี้ขาดว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมายในกรณีหนึ่งกรณีใด ตลอดจนดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้ในลักษณะเช่นเดียวกับอัยการหรือศาล¹²¹ นอกจากนี้ยังมีอำนาจที่จะกำหนดค่าปรับหรือจำนวนเงินที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะต้องชำระได้อย่างคำพิพากษา ซึ่งต่อไปนี้ ผู้เขียนจะขอเรียก administrative agency ประเภทนี้ว่า "regulatory agency"

¹¹⁸ Schwartz. op cit.:pp 13.

¹¹⁹ วิชัย วิวิตเสวี, "โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตามแนวความคิดของระบบแองโกลอเมริกัน", หน้า 51.

¹²⁰ Bernard Schwartz, Administrative Law. A case Book, p.13.

¹²¹ Ibid., p.13

"Regulatory agency" มีความหมายใน 2 นัย คือ ความหมายแรก หมายถึง องค์กรที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งและควบคุมการกระทำขององค์กรดังกล่าว ให้มีอำนาจในการออกกฎหรือข้อกำหนดที่เป็นการอธิบายในรายละเอียดของกฎหมายนั้นว่าจะสามารถนำไปใช้ในสถานะและลำดับศักดิ์อย่างไร ซึ่งอำนาจในความหมายที่มักจะมีการกล่าวถึงเสมอ ๆ ว่ามีลักษณะเป็นอำนาจกึ่งนิติบัญญัติ (quasi-legislative power)¹²² และในความหมายที่สองเป็นองค์กรที่สามารถมีคำวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งมักจะมีการกล่าวถึงเสมอ ๆ ว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจในลักษณะเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial power) โดยองค์กรนั้นสามารถมีคำวินิจฉัยในสิ่งที่ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายแก่คู่กรณีรายใดเป็นการเฉพาะ¹²³

"Regulatory agency" องค์กรแรกที่มีความสำคัญมากและเป็นที่ยุ้จักกันดี คือ คณะกรรมการควบคุมกิจการการค้าภายใน (Interstate Commerce Commission) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1887 เป็นองค์กรในระดับสหรัฐ โดยอำนาจเริ่มแรกมีอำนาจในการควบคุมกิจการรถไฟภายในประเทศ แต่ในปัจจุบันมีอำนาจครอบคลุมถึงกิจการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางรถไฟ, ทางบก, ทางน้ำ และการขนส่งทางท่อ¹²⁴ ในปัจจุบันนี้ สหรัฐอเมริกาได้มีการจัดตั้ง "regulatory agency" มากกว่า 67 องค์กร และสถิติเกี่ยวกับการออกกฎเกณฑ์ของ "regulatory agency" ดังกล่าว ทั้งที่เป็นการแก้ไขและเพิ่มเติมกฎเกณฑ์มีจำนวนประมาณ 7,496 เรื่อง ซึ่งได้มีการนำพิมพ์ลงใน Federal Register และจากกฎเกณฑ์ดังกล่าวที่ regulatory agency ได้ออกมา ทำให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจต่าง ๆ คือ อำนาจในการออกกฎเกณฑ์เพื่ออนุญาต (rule making to licensing)

¹²² Martin Shapiro, The Supreme Court and Administrative Agencies, (New York : THE FREE PRESS, 1968), p.6.

¹²³ Ibid., pp.5

¹²⁴ Bernard Schwartz. Administrative Law. A Case Book : p.15.

อำนาจในการวินิจฉัย (adjudication) อำนาจในการสอบสวน (prosecution) และอำนาจในการฟ้องคดี (litigation)¹²⁵

"Regulatory agency" ที่มีความสำคัญมากที่สุดมีอยู่ 7 องค์การหรือที่เรียกกันว่า The Big Seven ซึ่งประกอบด้วย

- คณะกรรมการการบินพลเรือน (Civil Aeronautic Board (1938))
- คณะกรรมการโทรคมนาคมสหรัฐ (Federal Communications Commission (1934))
- คณะกรรมการพลังงานสหรัฐ (Federal Power Commission (1930))
- คณะกรรมการการค้าสหรัฐ (Federal Trade Commission (1914))
- คณะกรรมการควบคุมกิจการการค้าภายใน (Interstate Commerce Commission (1887))
- คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labor Relations Board (1935))
- คณะกรรมการหลักทรัพย์และควบคุมกิจการหลักทรัพย์ (Securities and Exchange Commission (1934))

เนื่องจาก "regulatory agency" มีอำนาจใน 2 ลักษณะ คือ อำนาจการออกกฎเกณฑ์ (rule - making) และอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด (adjudication) สำหรับอำนาจของ "regulatory agency" เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการออกกฎเกณฑ์ (rule-making) จะมีอำนาจออกกฎในเรื่องดังต่อไปนี้

¹²⁵ Ibid., p. 14-15.

(1) อำนาจในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับใบอนุญาต เช่น คณะกรรมการการบินพลเรือน (Civil Aeronautic Board) มีอำนาจในการควบคุมเส้นทางการบินทั่วสหรัฐอเมริกา รวมทั้งมีอำนาจในการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หรือคณะกรรมการควบคุมกิจการการค้าภายใน (Federal Trade Commission) มีอำนาจในการออกใบอนุญาตเส้นทางขนส่งทางรถไฟ, ทางรถยนต์, ทางเรือ และทางท่อ ทั้งสหรัฐอเมริกา หรือคณะกรรมการโทรคมนาคมสหรัฐ (Federal Communications Commission) มีอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ เป็นต้น

(2) อำนาจออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้าและบริการ ทุกองค์การจะมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับราคาสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับกิจการของตน

(3) อำนาจออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการทางธุรกิจ เช่น คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labor Relations Board) มีอำนาจออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการจ้างในองค์กรธุรกิจ คณะกรรมการการค้าสหรัฐ (Federal Trade Commission) มีอำนาจออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าหรือประกอบธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น

อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ (rule-making) นั้น ก่อนสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาเคยวินิจฉัยว่ารัฐสภาจะมอบอำนาจออกกฎให้แก่ฝ่ายปกครองอย่างกว้างขวางเกินไปไม่ได้ แต่จะต้องมีแนวทางกำกับการใช้อำนาจออกกฎนั้นไว้ด้วย¹²⁰ แต่ในระยะหลังศาลสหรัฐอเมริกามีได้นำหลักเกณฑ์นี้มาใช้อีกเพราะสภาพสังคมทำให้เกิดการตระหนักถึงความจำเป็นในการออกกฎหมายลำดับรองอันเนื่องมาจากการที่รัฐสภาไม่สามารถตรากฎหมายโดยกำหนดรายละเอียดได้ทั้งหมด และในบางกรณีก็เป็นเรื่องทางเทคนิคชั้นสูง

¹²⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง", หน้า 594.

แต่เนื่องจากการออกกฎเกณฑ์ (rule-making) มีลักษณะคล้ายกับการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ กระบวนการในการออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้มีการพัฒนาเทคนิคเกี่ยวกับกระบวนการในการออกข้อบังคับ อันเป็นการสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้แก่กระบวนการ อันได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในกระบวนการการออกข้อบังคับดังกล่าว รวมถึงการสื่อสารทางวาจาและลายลักษณ์อักษร การปรึกษาหารือ การประชุมและการตั้งกรรมการที่ปรึกษา แต่เนื่องจากอำนาจเกี่ยวกับการออกกฎเกณฑ์ (rule-making) ดังกล่าว มิใช่หัวข้อที่เป็นประเด็นหลักในการศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอก้าวแต่พอสังเขป และจะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจอีกประการหนึ่งคือ อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด (adjudication) ต่อไป

อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด (adjudication) ของ "regulatory agency" นั้น มีลักษณะคล้ายกับการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาล ตามกฎหมาย "Administrative Procedure Act" ได้กำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงานของ "administrative agency" ไว้เสมือนเป็นขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล นอกจากนี้ ในสหรัฐอเมริกา มักจะรับกันว่าอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด (adjudication) ของ administrative agency เป็นการใช้อำนาจตุลาการ โดยยอมรับกันว่า การใช้อำนาจตุลาการมิได้จำกัดไว้สำหรับองค์กรศาลเท่านั้น¹²⁷ และเห็นว่าการมอบอำนาจตุลาการให้ฝ่ายปกครองสามารถกระทำได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญตราบเท่าที่องค์กรศาลสามารถควบคุมโดยการพิจารณาทบทวน (review) การใช้อำนาจเช่นนั้นของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้อำนาจ วิธีพิจารณาและการควบคุม "administrative agency" ในส่วนต่อไป

¹²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 594.

2) วิธีพิจารณาข้อพิพาทของ administrative agency

การใช้อำนาจ "administrative agency" มีลักษณะคล้ายกับการพิพากษาคดีโดยศาล และกฎหมาย "Administrative Procedure Act" ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาของ "administrative agency" เหมือนกับเป็นขั้นตอนการพิจารณาของศาล นอกจากนี้ ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกายังถือว่า การปฏิบัติตามบทบัญญัติของ "Administrative Procedure Act" อย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอ ฝ่ายปกครองจะสั่งหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นการกระทบถึงผลประโยชน์ของเอกชนก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามหลักกระบวนการวิธีพิจารณาที่เป็นธรรม (due process of law) แล้ว ถึงแม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม

การปฏิบัติตามหลักกระบวนการวิธีพิจารณาที่เป็นธรรม (due process of law) ของ "administrative agency" ได้แก่ การนำวิธีพิจารณาคดีของศาลมาใช้ สิทธิของผู้มีส่วนได้เสียก็เกือบจะเป็นอย่างเดียวกับสิทธิของจำเลยในคดีอาญา กล่าวโดยทั่วไป ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาขององค์กรฝ่ายปกครอง ดังนี้

- ก. สิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวล่วงหน้าซึ่งประเด็นหรือเรื่องที่องค์กรฝ่ายปกครองจะสั่งหรือจะวินิจฉัย
- ข. สิทธิที่จะเสนอพยานหลักฐานและข้อโต้แย้ง
- ค. สิทธิที่จะหักล้างพยานหลักฐานที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของตน
- ง. สิทธิที่จะมีทนายความเข้าดำเนินการแทน
- จ. สิทธิที่จะไม่ให้มีการวินิจฉัยจากพยานหลักฐานนอกสำนวน
- ฉ. สิทธิที่จะให้มีบันทึกหลักฐานอย่างสมบูรณ์¹²⁰

¹²⁰ วิชัย วิวิตเสวี, การควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองและการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในสหรัฐอเมริกา, เอกสารการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทในการปกครอง, (2531) หน้า 9 (อัดสำเนา)

สำหรับวิธีที่ "administrative agency" ใช้ในการวินิจฉัยและมีคำสั่ง (adjudication) ในทางปกครองมีวิธีดำเนินการใน 2 วิธีคือ

(ก) วิธีวินิจฉัยไม่เป็นทางการ (informal adjudication) เป็นวิธีการที่ "administrative agency" ใช้ โดยที่ไม่มีกฎหมายบังคับว่าในการวินิจฉัยและมีคำสั่งจะต้องปฏิบัติเช่นใดบ้าง จึงขึ้นอยู่กับ "administrative agency" จะเลือกใช้วิธีการที่คิดว่าเหมาะสม

(ข) วิธีการวินิจฉัยเป็นทางการ (formal adjudication) เป็นกรณีที่กฎหมาย "Administrative Procedure Act" ได้กำหนดว่า "administrative agency" ได้รับข้อพิพาทจะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณา (hearing) และจะนำมาใช้ใน 2 กรณี คือ

กรณีแรก เป็นกรณีที่กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ได้บัญญัติไว้ให้ต้องดำเนินการพิจารณาตัดสินตามสำนวน (record) หลังจากมีการจัดให้มีการพิจารณา (hearing) แล้ว

กรณีที่สอง เป็นกรณีที่กฎหมายในเรื่องนั้นไม่ได้บัญญัติให้ต้องวินิจฉัยเป็นทางการแต่เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สิน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญถือเป็นบทบังคับว่าจะต้องมีกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (due process) แม้ไม่มีตัวบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ แต่ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับแนวบรรทัดฐานของศาลสูงสหรัฐอเมริกาเป็นรายกรณีไป

"วิธีวินิจฉัยทางการ" นี้ กฎหมาย "Administrative Procedure Act" มาตรา 554 กำหนดว่าไม่ใช่บังคับในกรณี ดังต่อไปนี้ คือ 1) การวินิจฉัยที่จะต้องไปยื่นเสนอต่อศาลอีกครั้งให้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แล้วจึงจะใช้บังคับได้ 2) การคัดเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ 3) การพิจารณาหาข้อยุติที่เป็น การตรวจสอบ การทดสอบ และการเลือกตั้ง

การนั่งพิจารณา (hearing) ที่จะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในเรื่อง due process นั้น จะต้องมัลักษณะ ดังนี้¹²⁰

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 596

1. มีผู้พิจารณาที่มีความเป็นกลาง
2. ได้รับแจ้งความเกี่ยวกับสาระและเหตุผลของเรื่องที่จะพิจารณา
3. มีโอกาสเสนอเหตุผลของตน
4. มีสิทธิเสนอพยานหลักฐานของตน
5. มีสิทธิได้รู้พยานหลักฐานที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตน
6. มีสิทธิซักถามพยานฝ่ายตรงข้าม
7. การวินิจฉัยคดีตั้งอยู่บนพยานหลักฐานเฉพาะที่มีการเสนอไว้
8. สิทธิที่จะมีทนายความ
9. ผู้วินิจฉัยต้องจัดให้มีสำนวนสำหรับพยานหลักฐานที่เสนอ
10. คำวินิจฉัยคดีจะต้องทำเป็นหนังสือโดยมีการวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงและระบุเหตุแห่งการวินิจฉัย

ในการนั่งพิจารณา (hearing) ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งใน "การวินิจฉัยอย่างเป็นทางการ" (formal adjudication) ตามที่กฎหมาย Administrative Procedure Act 1946 ได้กำหนดไว้ ถ้าเป็นกรณีของผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นไม่ได้นั่งพิจารณาเองแล้ว กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นกลางเป็นผู้ดำเนินการได้ส่วนข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแต่เดิมเรียกว่า "เจ้าหน้าที่ไต่สวน" (hearing examiner) แต่ต่อมาได้เรียกชื่อใหม่เป็น "ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง" (administrative law judge)¹³⁰

"ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง" มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนซึ่งประจำอยู่ที่ "administrative agency" ต่าง ๆ และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการพิจารณาไต่สวนพยานหลักฐาน ซึ่ง "administrative agency" จัดให้มีขึ้นแล้ว

¹³⁰ วิชัย วิวิตเสวี, "โครงการและการกระทำในทางปกครองตามแนวความคิดของระบบแองโกลอเมริกา", หน้า 59.

ท่าความเห็นเสนอต่อ "administrative agency" นั้น เพื่อมีคำวินิจฉัยชี้ขาด¹³¹ "ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง" เรียกชื่อว่า "เจ้าหน้าที่ไต่สวน" (hearing examiner) ได้รับการยกฐานะขึ้นในปี ค.ศ. 1972 โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ออกระเบียบให้เรียกชื่อใหม่เป็น "administrative law judge" หรือผู้พิพากษากฎหมายปกครอง¹³² แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงชื่อเฉพาะในระบบสหรัฐ (federal system) เท่านั้น แต่ในมลรัฐต่าง ๆ ยังใช้ชื่อแตกต่างกันอยู่ บางมลรัฐได้จัดตั้งองค์กรของผู้พิพากษากฎหมายปกครอง (Corp of Administrative Law Judge) ขึ้นต่างหากและเป็นอิสระจาก "administrative agency" ที่ไปประจำอยู่¹³³

ในระบบสหรัฐนั้น การแต่งตั้ง "ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง" ต้องเป็นไปตามหลักคุณธรรม (merit) ไม่มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งตามวิถีทางการเมืองแบบผู้พิพากษาในสหรัฐอเมริกา "ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง" ต้องมีคุณสมบัติเป็นทนายความรับอนุญาตและมีประสบการณ์ไม่น้อยกว่า 7 ปี โดยจะต้องมีความสามารถในการดำเนินการพิจารณาไต่สวนในประเด็นที่ซับซ้อนได้ นอกจากนี้ ต้องผ่านการสอบโดยสำนักงาน "ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง" ของ Office of Personal Management¹³⁴ ในปี ค.ศ. 1982 มี "ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง" ไม่น้อยกว่า 1,200 คน ประจำอยู่ตาม "administrative agency" มากกว่า 30 แห่ง¹³⁵

¹³¹ วิชัย วิวิตเสวี, "ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง", วารสารกฎหมาย ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 (2526), หน้า 23.

¹³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 25

¹³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

¹³⁴ จาก Judicial Administration Division, American Bar Association, อ้างถึงใน วิชัย วิวิตเสวี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

¹³⁵ วิชัย วิวิตเสวี, โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตามแนวความคิดของระบบแองโกลอเมริกา, หน้า 60.

ตามบทบัญญัติแห่ง "Administrative Procedure Act"

"ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง" มีความเป็นอิสระจาก "administrative agency" พอสสมควร การมอบหมายส่วนงานจะต้องกระทำในลักษณะหมุนเวียนเท่าที่จะกระทำได้ การโยกย้าย ถูกลดถอน หรือลดตำแหน่งหรือพักงานอาจทำได้โดยองค์การต้นสังกัด แต่ต้องมีเหตุผลอันสมควร

"ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง" มีอำนาจหน้าที่เพียงดำเนินการได้ส่วน พยานหลักฐานและทำความเข้าใจเสนอแนะหรือออกคำวินิจฉัยเบื้องต้น (initial decision) เท่านั้น¹³⁰ อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการจริง ๆ ยังคงเป็นขององค์กร ฝ่ายปกครอง ซึ่งโดยมากแล้ว "administrative agency" มักจะเห็นด้วยกับความเห็นหรือคำวินิจฉัยเบื้องต้นของ "ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง" ซึ่งถ้า "administrative agency" มีความเห็นแตกต่างไป หรือมีความเห็นขัดหรือแย้งกับ คำวินิจฉัยเบื้องต้นของผู้พิพากษากฎหมายปกครองจะเสียน้ำหนักและถูกยกขึ้นพิจารณา ในชั้นศาลได้

3) การควบคุม Administrative Agency

การควบคุม "administrative agency" นั้น มีการควบคุม 2 วิธีคือ

(1) การควบคุมโดย "Administrative Conference of the United States of America"

(2) การควบคุมโดยศาลยุติธรรม

(1) การควบคุมโดย "Administrative Conference of the United States of America"

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นขององค์กรหนึ่ง เรียกว่า "Administrative Conference of the United States of

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 60

America" โดยจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1964 โดยกฎหมาย "Administrative Conference Act 1964" แต่องค์กรดังกล่าวก็ยังไม่ได้ปฏิบัติงานจริง ๆ ทั้งนี้ที่มีกฎหมายดังกล่าว จนกระทั่งได้มีการผลักดันให้มีกฎหมายดังกล่าวได้มีบทบาทขึ้นโดย "American Bar Association" จึงได้มีการแต่งตั้งประธานของ "Administrative Conference" คนแรกขึ้นโดยประธานาธิบดีจอห์นสัน ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1968¹³⁷

"Administrative Conference" มีอำนาจหน้าที่ในทางนโยบายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการมีอยู่ของ "administrative agency" เท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจในการทบทวนการกระทำขององค์กรดังกล่าว และอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่กฎหมาย "Administrative Conference Act 1964" ได้บัญญัติไว้ให้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ "administrative agency" ตามกฎหมาย "Administrative Procedure Act 1946" ที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชน โดยให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้¹³⁸ คือ

(ก) ศึกษาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง [administrative procedure] ซึ่งได้ถูกใช้โดย "administrative agency" ว่าได้กระทำโดยบรรดาระบบของฝ่ายปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ [efficiency] พอเพียง [adequacy] และยุติธรรม [fairness] หรือไม่ และจัดทำรายงานถึง "administrative agency" หรือคณะกรรมการหรือบุคคลที่มีอำนาจ รวมถึงเสนอต่อประธานาธิบดี รัฐสภา และคณะกรรมการตุลาการของสหรัฐอเมริกา

(ข) มีหน้าที่จัดการสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลในระหว่าง "administrative agency" ที่สามารถนำมาใช้ได้และเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงวิธีพิจารณาทางปกครอง [administrative procedure]

¹³⁷ Alan Leadbeater, Conncil on Administration., p.32-33.

¹³⁸ Alan Leadbeater. op cit. : p.33.

(ค) รวบรวมข้อมูลและสถิติและจัดพิมพ์เป็นรายงานสำหรับให้ "administrative agency" นำไปใช้เป็นประโยชน์สำหรับการพิจารณาสำหรับพัฒนาและปรับปรุงวิธีพิจารณาทางปกครอง [administrative procedure]

"Administrative Conference" ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน¹³⁰ คือ สภา [Assembly] คณะกรรมการ [The Council] และ สำนักงานของประธาน (หน่วยธุรการ) [the Office of Chairman]

สภาของ "Administrative Conference" จะมีการประชุมกันปีละหนึ่งครั้ง โดยประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดและครบองค์ประชุมของที่ประชุมในสมัยประชุมนั้น ๆ สมาชิกของสภาจะประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 75 คน และไม่เกิน 91 คน ประกอบด้วยประธานของ agency ต่าง ๆ "ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง" หัวหน้าส่วนราชการ และตัวแทนของประชาชนซึ่งต้องมีจำนวนไม่เกิน 36 คน ของสมาชิกทั้งหมด หรือไม่เกิน 2 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมด แต่จะต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด ซึ่งตัวแทนของประชาชนนี้อาจได้รับการเลือกจากประชาชนเพื่อที่จะได้สามารถใช้ประสบการณ์ในการทำงานในที่ประชุมได้ ตัวแทนของประชาชน จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นสมาชิกของเนติบัณฑิตยสภาที่มีประสบการณ์ หรือเป็นผู้ที่รู้เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองหรือการปกครอง หรือเป็นผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์ เชี่ยวชาญเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง [administrative procedure]

สภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดเหนือการกระทำใด ๆ ภายใน "Administrative Conference" แต่เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการทำงานสภาได้ตั้งคณะกรรมการสามัญ [standing committees] ขึ้นจำนวน 9 คณะ มีหน้าที่วางแผนและแนะนำให้คำปรึกษาในการวิจัยอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน และจัดทำคำแนะนำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอต่อสภา และสิ่งที่เป็นปัญหา

¹³⁰ Ibid., p. 34-36.

ของคณะกรรมการคือการเผยแพร่ผลการศึกษาและเสนอคำแนะนำว่า agency ใดที่สมควรได้รับคำแนะนำ (คำแนะนำของคณะกรรมการสามัญแล้วจะไปสู่คณะกรรมการ [the Council] เพื่อเป็นข้อพิจารณาก่อนที่จะนำเสนอต่อสภา)

คณะกรรมการ [the Council] ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 10 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี มีวาระการดำรงตำแหน่ง ครึ่งละ 3 ปี จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องมาจาก regulatory agency ของสหรัฐ หรือส่วนราชการ ประธานของ "Administrative Conference" เป็นประธานคณะกรรมการ

คณะกรรมการ [the Council] มีอำนาจดูแลและบริหาร โดยทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายและการเงิน และต้องรับผิดชอบขององค์กรและการประชุม ครบองค์ประชุมของสภาและมีหน้าที่รับความเห็นและผลการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญก่อนที่จะส่งไปยังสภา

สำนักงานของประธาน(หน่วยธุรการ) [the Office of Chairman] ประกอบด้วยประธานและผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับเงินเดือนประจำจำนวน 16 คน ประธานจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ด้วยคำแนะนำและความเห็นชอบของวุฒิสภา [Senate] มีวาระการดำรงตำแหน่งครึ่งละ 5 ปี และต้องเป็นผู้ที่ทำงานเต็มเวลาโดยได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือน ประธานมีอำนาจและหน้าที่ โดยทั่วไปในการสืบสวนในสิ่งที่เป็นการก่อกวนการพิจารณาที่ถูกระบุให้ทำการศึกษา และต้องรับผิดชอบให้การสนับสนุนช่วยเหลือ agency ของสหรัฐ นำคำแนะนำของ "Administrative Conference" ไปปฏิบัติให้บรรลุผล

(2) การควบคุมโดยศาลยุติธรรม

ในประเทศสหรัฐอเมริกา การควบคุม "administrative agency" เป็นอำนาจขององค์กรศาลยุติธรรม ซึ่งในการวินิจฉัยชี้ขาด (adjudication) ของ "administrative agency" จะต้องทำเป็นกระบวนการวิधिพิจารณา ในลักษณะเดียวกับศาลตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย "Administrative Procedure Act 1946" และตามหลัก due process of law โดยศาลยุติธรรมจะเป็น

ผู้ควบคุมดูแล "administrative agency" ให้ปฏิบัติตามวิธีการดังกล่าวโดยกระทำในรูปของการพิจารณาทบทวน (review) การกระทำคำวินิจฉัยหรือดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และศาลยุติธรรมจะเพิกถอนการกระทำ คำวินิจฉัย หรือดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่เป็นผลมาจากการพิจารณาที่ไม่ปฏิบัติตามวิธีดังกล่าว¹⁴⁰ อย่างไรก็ตาม การควบคุมของศาลยุติธรรมจะกำหนดขอบเขตของการควบคุมแต่วิธีการและหลักเกณฑ์ว่าการพิจารณาของ administrative agency ตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขององค์กรนั้น ๆ ศาลยุติธรรมจะไม่เข้าไปควบคุมอย่างกว้างขวางถึงขนาดเป็นการพิจารณาทบทวนการกระทำ คำสั่ง หรือดุลพินิจของฝ่ายปกครองเข้าไปในชั้นรายละเอียดอันซับซ้อน หรือกิจการที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน¹⁴¹ การเข้าไปทบทวนการกระทำของ "administrative agency" ศาลยุติธรรมจะพิจารณาทบทวนในรายละเอียดดังต่อไปนี้¹⁴²

(ก) ทบทวนข้อกฎหมาย เนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยข้อกฎหมายเป็นอำนาจของศาล ศาลจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาทบทวนปัญหาข้อกฎหมายได้โดยไม่จำกัด รัฐสภาจะตรากฎหมายกำหนดให้การวินิจฉัยข้อกฎหมายเป็นที่สุดในฝ่ายปกครองไม่ได้ หากมีกฎหมายฉบับใดกำหนดไว้เช่นนั้น กฎหมายนั้นก็ขัดต่อรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้

(ข) การทบทวนข้อเท็จจริง โดยปกติฝ่ายปกครองจะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในงานที่รับผิดชอบ ดังนั้น ปัญหาข้อเท็จจริงจึงควรให้อยู่ในอำนาจวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง ศาลจะเป็นเพียงองค์กรที่จะคอยทบทวนดูแลการใช้

¹⁴⁰ วิชัย วิวิตเสวี, "ศาลยุติธรรมกับคดีปกครอง", บทบัญญัติ เล่มที่ 38 ตอน 2 (พ.ศ. 2524), หน้า 200.

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 200.

¹⁴² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง", หน้า 597-599.

อำนาจดังกล่าวให้เป็นไปโดยถูกต้องเท่านั้น มิใช่หน้าที่โดยตรงของศาลที่จะรับผิดชอบวินิจฉัยข้อเท็จจริงต่าง ๆ เสียเอง แต่หลักดังกล่าวได้รับการยกเว้นได้โดยศาลก้าวเข้ามาทบทวนข้อเท็จจริงใน 3 กรณี คือ

- กรณีทบทวนปกติ "administrative agency" จะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณา และมีค่าวินิจฉัยที่ขาดตามหลักการมีพยานหลักฐานสนับสนุนตามควร (substantial evidence) จะใช้กับกรณีที่การพิจารณาของ administrative agency ต้องมีการจัดทำสำนวนการพิจารณาเอาไว้ และศาลจะจำกัดการพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่มีในสำนวนโดยไม่เอาข้อเท็จจริงนอกสำนวนมาใช้พิจารณา รวมถึงประเด็นความน่าเชื่อถือของพยานและน้ำหนักของพยานก็จะไม่นำมาพิจารณา แต่ถ้ากรณีที่เป็นการพิจารณาของ administrative agency ไม่มีการจัดทำสำนวนเป็นทางการไว้ก็จะอยู่ในบังคับของ "หลักล่าเอียง ไม่อยู่ในร่องในรอย หรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ (arbitrary, capricious, or abuse of discretion) ซึ่งทางปฏิบัติศาลก็จะตรวจเอกสารหลักฐานในการจัดทำทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เพื่อตรวจสอบว่ามีการใช้อำนาจโดยล่าเอียงหรือไม่อยู่ในร่องในรอยหรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบหรือไม่ ถ้าหากพบว่าการพิจารณายังข้อวินิจฉัยนั้นโดยไม่มีเหตุผลสนับสนุนตามสมควรก็ถือว่าเป็นการพิจารณาที่ไม่ชอบ แต่โดยทั่วไปศาลจะให้น้ำหนักแก่ความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม ศาลจะพิจารณาที่ความสมเหตุสมผล (reasonableness) เป็นสำคัญ หากการพิจารณามีความสมเหตุสมผลตามควรแล้ว ก็เป็นการชอบด้วยกฎหมาย

- กรณีทบทวนทั้งหมด (de novo review) โดยปกติองค์กรศาลจะต้องไม่พิจารณาข้อเท็จจริงใหม่ทั้งหมด และการจะทบทวนข้อเท็จจริงใหม่ทั้งหมดโดยฟังข้อเท็จจริงจากสำนวนของฝ่ายปกครองได้ด้วยนั้นเห็นกันว่าจะนำมาใช้เฉพาะเมื่อ (1) เป็นนิติกรรมที่เป็นการวินิจฉัย (adjudicatory action) ที่กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงของ administrative agency บทร้องหรือการบังคับการตามนิติกรรมจะต้องร้องขอให้ศาลพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน และ (2) จะต้องมีความหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นกรณีที่ศาลมีอำนาจพิจารณาทบทวนทั้งหมดไว้ (de novo review) ซึ่งอาจเป็นไปโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยาย

- กรณียกเว้นไม่ทบทวน เป็นกรณีที่ถูกกำหนดไว้ตามมาตรา 701(a)(1) ของกฎหมาย "Administrative Procedure Act 1946" ได้บัญญัติว่า การพิจารณาทบทวนโดยศาลอาจถูกตัดเสียได้ หากมีกฎหมายกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติศาลจะตีความบทกฎหมายที่มาจำกัดสิทธิฟ้องคดีต่อศาลอย่างจำกัด โดยแต่เดิมศาลมีแนวโน้มจะไม่ยอมรับกฎหมายประเภทนี้เลย เช่น ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุดท้าย (final) ศาลก็วินิจฉัยกันว่าไม่ตัดอำนาจศาลที่จะพิจารณาทบทวน ในข้อกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นธรรมของวิธีการพิจารณา หรือในการมีพยานหลักฐานสนับสนุนตามควร ศาลยอมรับให้การเป็นที่สุดท้ายได้แต่ในปัญหาข้อเท็จจริงเท่านั้น หรือในบางกรณีที่ใช้คำว่า เป็นที่สุดท้าย (final) นั้น ศาลก็ถือว่ากรณีเป็นที่สุดท้ายแต่ในฝ่ายปกครองเท่านั้น โดยอ้างว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ล่อไปในทางยุติเด็ดขาดที่จะนำมาฟ้องศาลไม่ได้ แต่แนวโน้มในระยะหลังศาลยอมรับถือตามตัวบทกฎหมายมากขึ้น แต่ก็สร้างข้อยกเว้นไว้หลายกรณี โดยศาลเห็นว่าในกรณีที่กฎหมายให้เป็นที่สุดท้ายนั้น หากนำมาฟ้องไม่ได้แล้ว ศาลก็จะไม่มีโอกาสเข้าไปตรวจสอบดูการใช้อำนาจนั้นเลย การให้ยุติเด็ดขาดเช่นนั้น ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ศาลจึงต้องตีความจำกัดความหมายของตัวบทกฎหมายให้แคบลง โดยมีข้อยกเว้นที่ศาลนำมาใช้อ้างเพื่อไม่ยอมรับกฎหมายที่กำหนดให้นิติกรรมของฝ่ายปกครองเป็นที่สุดท้ายก็คือ ในกรณีที่เกี่ยวกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะมีการทบทวนข้อกฎหมายแล้ว ศาลอาจเข้าไปทบทวนข้อเท็จจริงตามที่จำเป็นได้ด้วย ในกรณีที่เกี่ยวกับ Jurisdictional fact คือข้อเท็จจริงที่เป็นฐานแห่งการที่ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจทางกฎหมายซึ่งถ้าข้อเท็จจริงนั้นไม่มีอยู่แล้ว การใช้อำนาจที่เป็นมาก็เป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจ และเป็นการไม่ชอบและในกรณีเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (due process)

สำหรับองค์การศาลที่ควบคุมคำวินิจฉัยชี้ขาดของ "administrative agencies" ต่าง ๆ ก็จะมีขึ้นอยู่กับกฎหมายเฉพาะเรื่อง แต่โดยมากแล้ว มักจะต้องอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ (แผนกที่รับอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ "administrative agency" แต่บางกรณีก็ต้องอุทธรณ์ไปยังศาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นการพิเศษเพื่อ

พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ "administrative agency" เฉพาะเรื่อง เช่น ตาม "The Emergency Price Control Act 1942" คำวินิจฉัยของ "Office of Price Administration" จะต้องอุทธรณ์ไปยัง "The Emergency Court of Appeal" ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลที่องค์กรคณะกรรมการฝ่ายปกครองที่วินิจฉัยในขั้นต้นเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้น องค์กรที่จะควบคุมคำวินิจฉัยในระดับอุทธรณ์ก็สมควรที่จะมีความเชี่ยวชาญอย่างเพียงพอที่จะทบทวนคำวินิจฉัย ด้วยเหตุผลนี้ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจึงก้าวไปไกลโดยออกกฎหมายจัดตั้งศาลพิเศษ ขึ้นเพื่อทบทวนคำวินิจฉัย (reviewing courts) ของ "administrative agency" โดยเฉพาะ เช่น มีการจัดตั้ง "The Commonwealth Courts" ขึ้นในรัฐเพนซิลวาเนีย เมื่อปี 1970 ให้มีเขตอำนาจทบทวนคำวินิจฉัยของ "administrative agency" ภายในมลรัฐ¹⁴³

การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายในระบบ Common law ซึ่งให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมในการควบคุมการกระทำดังกล่าว โดยไม่ได้มีศาลปกครองเพื่อพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ แต่มีข้อสรุปเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวประการหนึ่ง ก็คือ การจัดตั้ง "tribunals" ของประเทศอังกฤษ และ "administrative agency" ของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็คือ การยอมรับในเรื่องเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) ของฝ่ายปกครองในเรื่องดังกล่าว ทำให้ศาลยุติธรรมต้องพิจารณาเฉพาะในบางเรื่องเท่านั้นเช่นเดียวกับที่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศสวินิจฉัย

¹⁴³ สมศักดิ์ อินทร์พันธุ์, "วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย", วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2535, หน้า 98-99.

อุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน (Juridictions administrative specialisees) เพียงแต่มีชื่อแตกต่างประการหนึ่งก็คือ ในประเทศฝรั่งเศสถือว่าองค์กรฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้านเป็นองค์กรตุลาการ แต่ "tribunals" และ "administrative agency" ทั้งสองประเทศไม่ได้ถือว่าเป็นองค์กรตุลาการ แต่เป็นเพียงองค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial power) เท่านั้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย