

## บทที่ 8

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

จากการศึกษาถึงวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของต่างประเทศและของไทย พบว่าวิธีพิจารณาความในชั้นคณะกรรมการในต่างประเทศนั้นก็ประสบปัญหา กล่าวคือไม่ว่าจะวางระเบียบวิธีพิจารณาความของแต่ละคณะกรรมการให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน เพราะแต่ละคณะกรรมการย่อมมีวัตถุประสงค์ในเรื่องที่วินิจฉัยต่างกันและทั้งต้องการให้มีความยืดหยุ่นในการกำหนดวิธีพิจารณาความเป็นของตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่และเรื่องราวที่ทำการวินิจฉัย

ในประเทศอังกฤษได้มีการศึกษาวิจัย และได้มีข้อเสนอว่า เพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดของไทรบูนัลส์เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพจะต้องมีวิธีพิจารณาความในพื้นฐาน 3 ประการ คือ เปิดเผย (openess) เป็นธรรม (fairness) และปราศจากความลำเอียง (impartiality) หลักเกณฑ์ 3 ประการนี้ก็มีได้บังคับให้ไทรบูนัลส์ทุกองค์จะต้องจัดระบบการทำงานให้เหมือนกันและยึดถือหลักเกณฑ์นี้ให้สมบูรณ์ทุกข้อ เพียงแต่ต้องการให้มีการดำเนินการให้ครบถ้วนเมื่อมีโอกาสจะทำได้เท่านั้น และในทางปฏิบัติจริง ๆ แต่ละไทรบูนัลส์ก็ยังมีกำหนดวิธีพิจารณาความเป็นของตนเองโดยเฉพาะเพื่อให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานของแต่ละไทรบูนัลส์ แต่ก็ยังมีบางไทรบูนัลส์ที่มีได้มีวิธีพิจารณาความเป็นของตนเองกำหนดไว้โดยชัดเจน กรณีนี้ไทรบูนัลส์ก็จะตกอยู่ในบังคับของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ คือจะยึดถือหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยชี้ขาดสองประการได้แก่หลักฟังความสองฝ่าย และหลักการไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่วินิจฉัย สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกาการวินิจฉัยชี้ขาดของ

องค์การคณะกรรมการทางปกครอง (administrative agencies) และในประเทศฝรั่งเศสการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิเศษเฉพาะเรื่อง (specialised administrative jurisdictions) ก็เป็นไปทำนองเดียวกับไทรบูนัลส์ของอังกฤษ คือมีวิธีพิจารณาความเป็นของตนเองโดยเฉพาะกำหนดไว้ในกฎหมายที่จัดตั้ง หรือ อาจกำหนดเป็นระเบียบภายในเพิ่มเติมในภายหลัง และหากไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาความไว้ องค์การทางปกครองดังกล่าวก็จะตกอยู่ภายใต้หลักการทำนองเดียวกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่อังกฤษยึดถือ คือในสหรัฐอเมริกาที่จะยึดถือหลัก ศุภนิติกระบวนการ (due process of law) และในฝรั่งเศสก็จะยึดถือในรูปของหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (les principes généraux du droit) และโดยเฉพาะของสหรัฐอเมริกานั้นนอกจากจะมีการกำหนดวิธีพิจารณาความเอาไว้ในแต่ละคณะกรรมการแล้ว ก็ยังมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความขององค์การฝ่ายปกครอง กำหนดหลักการกว้าง ๆ ให้แต่ละคณะกรรมการได้ยึดถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวเดียวกันอีกด้วย โดยมีการกำหนดไว้ใน The Administrative Procedure Act 1946 และนอกจากนี้ทั้งในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกายังจะมีองค์กรพิเศษที่ควบคุมโครงสร้างและวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด โดยในอังกฤษได้จัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า Council on Tribunals และในประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งองค์กร The Administrative Conference of The United State (ACUS) องค์กรดังกล่าวจะทำหน้าที่ควบคุมการออกระเบียบวิธีพิจารณาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพและความเป็นธรรมของวิธีพิจารณาความ ดังนั้นจึงทำให้วิธีพิจารณาที่คณะกรรมการมีอำนาจตราขึ้นเองเป็น

การภายในโดยเฉพาะมีความเหมาะสมกับสภาพของคดีที่วินิจฉัยในแต่ละคณะกรรมการ  
อย่างแท้จริง และไม่ตกอยู่ภายใต้ดุลยพินิจอิสระของคณะกรรมการในการกำหนดวิธี  
พิจารณาเองอีกด้วย

จากการศึกษาถึงวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท  
ทางปกครองในต่างประเทศ ทั้งวิธีพิจารณาความของไทรบูนัลส์ (Tribunals) ของ  
อังกฤษและองค์การฝ่ายปกครอง (Administrative Agencies) ของสหรัฐ  
อเมริกาตลอดจนคณะกรรมการที่มีเขตอำนาจพิเศษ (Specialised Administra  
tive Jurisdictions) ของฝรั่งเศส พบว่ามีความเรียบง่าย ประหยัดและสะดวก  
รวดเร็ว โดยในขั้นตอนการเริ่มต้นนั้นการเสนอเรื่องสู่การพิจารณาก็จะไม่ยึดถือ  
รูปแบบอย่างคำฟ้องของศาล และผู้ที่จะเป็นผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิในการเสนอเรื่องสู่  
การพิจารณาก็จะเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีสิทธิในการเสนอเรื่องและในบางกรณี  
ยังให้สิทธิกับผู้ที่ยังไม่ได้รับความเสียหายแต่อาจจะได้รับความเสียหายเป็นผู้มีสิทธิเสนอ  
เรื่องได้ อันทำให้ผู้ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิ  
เพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายตามสิทธิของตนและนอกจากนี้เพื่อให้การ  
พิจารณาเป็นไปโดยยุติธรรมได้มีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถที่จะมีทนายความคอย  
ช่วยเหลือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาได้

ที่สำคัญวิธีพิจารณาความในชั้นพิจารณามีการนำวิธีการของศาลมาใช้ใน  
ลักษณะที่ยืดหยุ่น เพื่อไม่ให้ขั้นตอนในการดำเนินคดียุ่งยากและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม  
กับคู่กรณีและเพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของรัฐ กล่าวคือก่อนพิจารณาจะมีการแจ้ง  
ให้คู่กรณีได้ทราบถึงเรื่องราวที่จะทำการพิจารณาตลอดจนกำหนดนัดพิจารณาเพื่อให้

สามารถเตรียมเรื่องราวหรือพยานหลักฐานได้ตรงตามประเด็นที่ทำการวินิจฉัย และการพิจารณาก็ใช้ระบบได้ส่วนโดยให้อ่านากับคณะกรรมการที่ทำการพิจารณาเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงอย่างกว้างขวางเพื่อประโยชน์ในการพิจารณา และในระหว่างพิจารณาก็เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือคู่กรณีอยู่ร่วมด้วยในการพิจารณาทั้งกรณีที่ใช้เป็นเรื่องที่มีผลกระทบกับข้อเสียดูกรณีหรือผลประโยชน์ของรัฐแล้วการพิจารณาคดียังเป็นไปโดยเปิดเผยอย่างการพิจารณาคดีของศาล

ในการพิจารณาและรับฟังพยานหลักฐานคณะกรรมการจะยึดถือหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความอย่างศาล กล่าวคือมีการยึดถือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักศุภนิติกระบวนการและหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย ดังนั้นในการพิจารณาจึงมีการพิจารณาด้วยความเป็นธรรมและปราศจากความลำเอียง มีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งพยานหลักฐานของฝ่ายตรงข้ามอันเป็นไปตามหลักการฟังความสองฝ่าย ทั้งยังให้สิทธิคู่กรณีที่คัดค้านคณะกรรมการผู้ที่มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อมในเรื่องที่ทำการวินิจฉัย นอกจากนี้ในการสืบพยานยังมีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถใช้สิทธิซักค้านพยานฝ่ายตรงข้ามเพื่อค้นหาความจริงได้ด้วย และในการรับฟังพยานหลักฐานคณะกรรมการก็จะรับฟังพยานหลักฐานต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ไม่ยึดถือบดบังพยานที่เคร่งครัดอย่างศาลยุติธรรม เมื่อคณะกรรมการพิจารณารับฟังพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วจะทำการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งก็มีการบังคับให้คณะกรรมการต้องให้เหตุผลในคำวินิจฉัยและมีรายละเอียดแห่งคำวินิจฉัยเหมือนคำพิพากษาของศาลที่ต้องมีการอ้างอิงถึงการรับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลคดีของแต่ละฝ่ายที่น่าสืบ และวินิจฉัยเปรียบเทียบพยานหลักฐานว่าฝ่ายใดมีความน่าเชื่อถืออย่างไร

แล้ววินิจฉัยปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย นอกจากนี้ในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดก็ยังมี การบังคับให้คณะกรรมการผู้ทรวินิจฉัยชี้ขาดทุกคนลงลายมือในคำวินิจฉัยด้วย เพื่อให้ คณะกรรมการมีความรับผิดชอบในคำวินิจฉัย

และเมื่อคณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้วก็จะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ เสียในคำวินิจฉัยใช้สิทธิในการอุทธรณ์ต่อองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และมีสิทธิที่ จะฟ้องหรือร้องขอให้ศาลเข้าควบคุมตรวจสอบในคำวินิจฉัยได้ด้วย

สำหรับในประเทศไทยวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อ พิพาททางปกครองมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการโดยจะกำหนดไว้ใน เรื่องที่เป็นลักษณะวางหลักการพื้นฐานกว้าง ๆ ของวิธีพิจารณาความไว้เท่านั้น ส่วน ในรายละเอียดกฎหมายที่จัดตั้งก็จะมอบอำนาจให้คณะกรรมการไปออกเป็นระเบียบ ว่าด้วยวิธีพิจารณาความเพื่อให้สอดคล้องกับเรื่องราวที่ทำการวินิจฉัย จากการให้อำนาจดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติคือบางคณะกรรมการก็ได้มีการออกเป็น ระเบียบภายในว่าด้วยวิธีพิจารณาเป็นของตนเองตามที่ได้รับมอบอำนาจจากกฎหมาย จัดตั้ง แต่ยังคงใช้หลักเกณฑ์กว้าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งเท่านั้นเป็น เกณฑ์ในการพิจารณา และบางคณะกรรมการก็ใช้ดุลพินิจกำหนดรายละเอียดเอง ซึ่งการใช้ดุลพินิจในกรณีดังกล่าวก็จะเป็นการใช้ดุลพินิจอิสระโดยไม่มีองค์กรพิเศษ ควบคุมการออกกฎระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาความอย่างของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาและอาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ หรือความเหมาะสมของสภาพคดี ประกอบกับปัจจุบันวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการ ก็มีได้มีความเป็นเอกภาพ กล่าวคือมิได้มีการวางระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาความไว้

ให้เป็นในรูปแบบเดียวกันอย่าง Administrative Procedure Act ของสหรัฐอเมริกา ดังนั้นในสภาพที่เป็นอยู่วิธีพิจารณาความของแต่ละคณะกรรมการก็จะมี ความแตกต่างกันไปตามที่คณะกรรมการจะกำหนดวิธีพิจารณาความของตนเอง และ แม้กระทั่งเป็นคณะกรรมการประเภทเดียวกัน หรือมีหน้าที่และลักษณะคดีที่ต้องวินิจฉัย ทำนองเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันในวิธีพิจารณา ซึ่งจากการศึกษาทำให้พบ ข้อแตกต่างกันดังจะกล่าวโดยสังเขปดังนี้

### 1. ขั้นตอนการเริ่มคดี

ในการนำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาคดีของคณะกรรมการแต่ละประเภทจะมีการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิเสนอเรื่องราวต่อคณะกรรมการเอาไว้แตกต่างกันโดยผู้มีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จะกำหนดตัวบุคคลที่มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้อย่างกว้างขวางกว่าคณะกรรมการอื่นคือจะกำหนดให้บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ และยังรวมถึงบุคคลที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อีกด้วย ส่วนผู้มีสิทธิเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการก็จะได้แก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้สั่งบรรจุแต่งตั้ง และผู้มีสิทธิเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพก็จะได้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายเพราะการประพฤติผิดจริยธรรมหรือมรรยาทของผู้ประกอบวิชาชีพ สำหรับผู้มีสิทธิเสนอเรื่องราวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอื่น ๆ ก็จะมี ความแตกต่างกันไปตามลักษณะของขอบอำนาจของ

แต่ละคณะกรรมการ และจะจำกัดตัวผู้เสียหายแคบกว่าผู้มีสิทธิเสนอเรื่องราวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กล่าวคือจะให้สิทธิเฉพาะบุคคลผู้ที่มีส่วนได้เสียและได้รับความเสียหายแล้วจริง ๆ เท่านั้น จะไม่รวมไปถึงบุคคลที่อาจจะได้รับความเสียหายด้วย

ในการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น รูปแบบของคำฟ้อง หรือคำร้องทุกข์โดยมากก็จะมีลักษณะที่เรียบง่ายไม่ต้องมีการแสดงโดยแจ้งชัดถึงสภาพคำฟ้องหรือข้ออ้างแห่งข้อหาหรือคำขอให้บังคับอย่างคำฟ้องของศาลยุติธรรม และก็สามารถกระทำได้โดยทั้งด้วยวาจาและเป็นหนังสือ จะมีข้อยุ่งยากที่เป็นปัญหาอยู่บ้างก็ในเรื่องการเสนอเรื่องราวต่อคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยในระดับอุทธรณ์ กฎหมายมักจะกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือและจะต้องมีการชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตลอดจนความประสงค์ที่จะยกขึ้นอ้างอิงในการอุทธรณ์ ทั้งยังจะต้องแนบหลักฐานเอกสารประกอบต่าง ๆ ที่จำเป็นด้วย จึงนับได้ว่าอาจทำให้เป็นการยากลำบากสำหรับเอกชนธรรมดาในการจัดทำอุทธรณ์ด้วยตนเอง ซึ่งหากจะมีการกำหนดรูปแบบฟอร์มคำอุทธรณ์สำเร็จรูปก็จะเป็นการผ่อนคลายให้ผู้อุทธรณ์สามารถกรอกข้อความในเรื่องที่จะอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ง่ายขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้สิทธิในการเสนอเรื่องราวต่อคณะกรรมการยังจะถูกจำกัดให้ต้องทำการเสนอภายในอายุความอีกด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อมิให้การกระทำทางปกครองที่กฎหมายยอมรับสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นการถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมายมีความมั่นคงตลอดไป ไม่ตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นานเกินไป แต่ในการ

เสนอเรื่องราวต่อคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ ตลอดจนการเสนอเรื่องราวต่อคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม สถาปัตยกรรม ผู้ตรวจสอบบัญชี และคณะกรรมการสภานายความ กลับมิได้มีการกำหนดอายุความเอาไว้ จึงอาจทำให้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องราวสามารถหยิบยกเรื่องขึ้นกล่าวหาหรือกล่าวโทษได้ตลอดเวลา ทั้งอาจทำให้ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย และผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ดังกล่าวมีความรู้สึกว่าจะไม่มีความมั่นคงในหน้าที่การงาน เพราะต้องคอยเป็นห่วงเรื่องความผิดวินัย หรือจริยธรรมรรยาทแห่งวิชาชีพที่ผ่านมาว่าอาจมีการดำเนินการกับตนเมื่อใดก็ได้ ซึ่งหากจะมีการกำหนดอายุความเอาไว้ให้ชัดเจนอย่างการนำเรื่องสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแพทยสภาหรือสภาการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ก็จะทำให้ข้าราชการหรือผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมได้รับหลักประกันความมั่นคงในหน้าที่การงานได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในเรื่องสิทธิการมีทนายความร่วมด้วยในการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยทั่วไปกฎหมายจะจำกัดสิทธิเอาไว้ไม่ให้มีทนายความอยู่ร่วมด้วย หรือคอยช่วยเหลือในระหว่างการพิจารณาอย่างการพิจารณาคดีของศาล เว้นแต่กรณีการพิจารณาขึ้นชี้แจงด้วยวาจาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ การตัดสิทธิมิให้มียทนายความดังกล่าวอาจทำให้เป็นการตัดสิทธิของคู่กรณีในการพิจารณา เพราะการพิจารณาของคณะกรรมการถูกจำกัดอยู่ที่คณะกรรมการย่อมไม่อาจทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในเรื่องที่จะวินิจฉัยอย่างละเอียด หากไม่มีผู้ที่มีความรู้ทางด้านการนำเสนอพยานหลักฐานเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการก็ไม่อาจทราบได้ และอาจมีผลทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดนั้นขาดข้อเท็จจริงที่เป็นส่วนสาระสำคัญไป เกี่ยวกับเรื่องนี้ใน



การพิจารณาสอบสวนคดีมรรยาทของสภานายความแม้จะได้มีการห้ามมิให้มีการแต่งตั้งทนายความเข้าแก้ต่างคดีก็ตาม แต่ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความผู้ถูกกล่าวหาที่อาจใช้สิทธิซักถามพยานได้เมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสอบสวน จึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ใช้สิทธิในการค้นหาความจริงในการสอบสวนได้โดยอาศัยความรู้ในวิชาชีพทนายความของตน จึงเปรียบเสมือนหนึ่งว่าในการพิจารณาสอบสวนเพื่อดำเนินคดีมรรยาทในวิชาชีพทนายความนี้มีสิทธิทำนองมีทนายความอยู่ร่วมด้วยในการพิจารณา ในขณะที่การสอบสวนของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพอื่น ๆ นอกจากกฎหมายจะห้ามมิให้มทนายความอยู่ร่วมด้วยในการพิจารณาแล้วยังได้ตัดสิทธิมิให้ผู้ถูกกล่าวหาที่อยู่นั้นอยู่ร่วมในขณะสอบสวนด้วย ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่มีสิทธิซักถามพยานใด ๆ เพิ่มเติมอย่างกรณีการสอบสวนของสภานายความเลย จึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดจริยธรรมหรือมรรยาทแห่งวิชาชีพไม่อาจใช้สิทธิในการค้นหาความจริงในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่แบบวิชาชีพทนายความ ซึ่งหากจะให้สิทธิแก่องค์กรวิชาชีพอื่นได้มีทนายความช่วยเหลือในการพิจารณา หรืออย่างน้อยหากจะเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีโอกาสซักถามพยานได้ก็จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาใช้สิทธิในการต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ก่อนที่จะเริ่มพิจารณากฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดจะต้องมีหน้าที่ในการแจ้งเรื่องราวและสิทธิต่าง ๆ ให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิต่าง ๆ ให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิที่ตนมีอยู่และทราบถึงลักษณะคดีที่ต้องเผชิญตลอดจนจะต้องแจ้งให้ทราบถึงกำหนดนัดพิจารณาของคณะกรรมการเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเตรียมเรื่องราวข้อเท็จจริง ตลอดจนพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อใช้สิทธิต่อสู้คดีในการพิจารณาได้อย่างเต็มที่ การแจ้งให้ทราบถึงเรื่องราวต่าง ๆ ในการพิจารณาดัง

กล่าวในการพิจารณาเพื่อดำเนินการทางวินัยข้าราชการกฎหมายยังได้ขยายไปถึงบังคับให้คณะกรรมการสอบสวนจะต้องแจ้งสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานเข้าสืบด้วย เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงพยานหลักฐานที่ปรักปรำตน และสามารถนำพยานหลักฐานมาแสดงแก้ข้อกล่าวหาได้ถูกต้องตรงประเด็น การบังคับให้แจ้งสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบนับได้ว่าเป็นหลักสำคัญในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ซึ่งกฎหมายควบคุมวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ก็ได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้ โดยบังคับให้คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ต้องแจ้งสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดจริยธรรมหรือมรรยาทแห่งวิชาชีพทราบด้วย แต่คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพอื่น กฎหมายกลับมิได้บัญญัติให้คณะกรรมการต้องแจ้งและสรุปพยานหลักฐาน จึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ทราบว่าตนควรจะนำพยานหลักฐานใดมาแสดงเพื่อโต้แย้งข้อกล่าวหา และสำหรับกรณีที่กฎหมายบังคับให้คณะกรรมการต้องแจ้งสรุปพยานหลักฐานดังกล่าวก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่ตรงที่การแจ้งสรุปพยานหลักฐานคณะกรรมการจะระบุชื่อพยานบุคคลหรือไม่ระบุชื่อก็ได้ จึงอาจทำให้คู่กรณีไม่สามารถใช้สิทธิต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นหากจะมีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนนี้เป็นบังคับให้คณะกรรมการทุกคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต้องแจ้งสรุปพยานหลักฐานให้ทราบก่อนอนุญาตให้นำพยานเข้าสืบและมีการบังคับให้คณะกรรมการต้องระบุชื่อพยานบุคคลต่าง ๆ ให้ทราบด้วยแล้วผู้มีส่วนได้เสียก็จะได้ทราบข้อเท็จจริงอันเป็นผลร้ายกับตนเอง และสามารถใช้สิทธินำพยานเข้าสืบหักล้างพยานบุคคลนั้น ๆ ได้อย่างเต็มที่ เหมือนการต่อสู้คดีชั้นศาล

## 2. ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการ

ในการพิจารณาของคณะกรรมการจะเป็นการพิจารณาแบบระบบไต่ส่วนมิใช่ระบบกล่าวหา โดยให้คณะกรรมการแต่ละคณะมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ซึ่งในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการพิจารณาดังกล่าว กฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจในการเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาได้หากผู้ใดขัดไม่มาตามที่คณะกรรมการเรียกหรือมาแล้วไม่ยอมให้ถ้อยคำ หรือให้ถ้อยคำหรือแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จก็จะมีคามผิดทางอาญาต้องรับโทษถึงจำคุก มาตรการดังกล่าวนี้มีการให้อำนาจเฉพาะคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดบางประเภท เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการและคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพเวชกรรม การพยาบาลและการผดุงครรภ์ แต่คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพผู้สอบบัญชี การประกอบโรคศิลปะ การประกอบวิชาชีพวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม กฎหมายกลับมิได้กำหนดให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้นจึงอาจทำให้ผู้ถูกเรียกให้มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารที่ขัดคำสั่งเรียกหรือหลีกเลี่ยงที่จะให้ความร่วมมือในการค้นหาความจริงเนื่องจากไม่มีสภาพบังคับ ซึ่งหากจะมีการกำหนดฐานะของคณะกรรมการที่มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาก็จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ใช้วิธีพิจารณาระบบไต่ส่วน

ในการพิจารณาโดยระบบได้ส่วนดังกล่าวจะมีเฉพาะการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพนายความเท่านั้นที่มีการพิจารณาได้ส่วนโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่กรณีอย่างศาล ส่วนในการพิจารณาของคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่าง ๆ และคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพอื่น ๆ ตลอดจนการพิจารณาของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติพิเศษเฉพาะเรื่องต่าง ๆ จะกระทำโดยลับไม่เปิดเผยอย่างการพิจารณาของศาล ทั้งยังจะมีการจำกัดสิทธิของคู่กรณีที่จะอยู่ร่วมด้วยในการพิจารณา จึงนับได้ว่าอาจทำให้ผู้มีส่วนได้เสียไม่สามารถที่จะทราบถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ปรากฏในชั้นพิจารณาอื่นทำให้ไม่สามารถนำเสนอข้อเท็จจริงเพื่อหักล้างได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นหากมีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียได้อยู่ร่วมด้วยในระหว่างการพิจารณาและเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถถามพยานเพิ่มเติมหรือถามค้านพยานเพื่อเป็นการค้นหาความจริงอย่างการพิจารณาขององค์การคณะกรรมการทางปกครอง (Administrative Agencies) ของสหรัฐอเมริกา หรือในการพิจารณาของคณะกรรมการสภานายความตามข้อบังคับของสภานายความ ว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาทนายความ พ.ศ. 2530 ข้อ 11. ก็จะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ในการพิจารณาของคณะกรรมการก็ยังได้มีหลักการพิจารณาด้วยความยุติธรรม และได้มีการนำวิธีการของศาลมาใช้ในการพิจารณาโดยมีการพิจารณาภายใต้หลักการฟังความสองฝ่าย และมีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านคณะกรรมการผู้ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณาเหมือนกับการคัดค้านผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม

ในการรับฟังความสองฝ่ายกฎหมายจะกำหนดไว้ชัดเจนให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องวินัยข้าราชการ และคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพต่าง ๆ ต้องยึดถือปฏิบัติ แต่ในการพิจารณาของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติพิเศษเฉพาะเรื่องกลับมืออยู่เพียงบางคณะกรรมการและเป็นจำนวนน้อยที่มีการกำหนดหลักการนี้ไว้ให้คณะกรรมการยึดถือเป็นหลักในการแสวงหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังข้อเท็จจริงตามหลักฟังความสองฝ่ายไว้จึงมีดุลยพินิจอิสระในการรับฟังข้อเท็จจริงและไม่อาจเป็นหลักประกันความยุติธรรมกับผู้มีส่วนได้เสียในคำวินิจฉัยทั้งในเรื่องหลักการฟังความสองฝ่ายในการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการในการดำเนินการทางวินัยก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ กล่าวคือ ในการพิจารณาเพื่อฟังความสองฝ่ายของคณะกรรมการข้าราชการ หากเป็นการสอบสวนกรณีกระทำผิดวินัยที่ไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว คณะกรรมการจะสามารถยุติการสอบสวนและผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็สามารถสั่งลงโทษได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการฟังความจากฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาก่อนเลย ซึ่งดูจะเป็นการขัดต่อหลักการฟังความสองฝ่าย ซึ่งหากจะมีการแก้ไขเพื่อให้มีการสอบสวนพยานหลักฐานของฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาเสียก่อนที่จะสั่งลงโทษ ก็จะเป็นการประกันสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่าจะถูกสั่งลงโทษโดยความยุติธรรม

นอกจากคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทยจะยึดถือหลักการฟังความสองฝ่ายแล้ว คณะกรรมการยังยึดถือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ในประการที่สองคือหลักปราศจากอคติและความลำเอียง กล่าวคือในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการข้าราชการและ

คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพต่าง ๆ กฎหมายจะมีการกำหนดให้คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในคำวินิจฉัยมีโอกาสคัดค้านคณะกรรมการที่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาอยู่ในเรื่องนี้มีข้อสังเกตอยู่ว่า บางกรณีมีการยกเว้นหลักการนี้โดยอนุญาตให้คณะกรรมการผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในเรื่องที่จะวินิจฉัยอยู่ร่วมด้วยในการพิจารณาเพื่อประโยชน์ในการค้นหาความจริงจึงอาจทำให้เห็นได้ว่าน่าจะเป็นการขัดต่อหลักการไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะวินิจฉัยเพราะเมื่อผู้เป็นกรรมการที่รู้เห็นเรื่องที่จะวินิจฉัยเมื่อจะวินิจฉัยก็ต้องลงมติตามที่ตนประสพมาตั้งแต่ต้น ทั้งหลักปราศจากอคติและความลำเอียงของคณะกรรมการผู้ทำการวินิจฉัยนี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่กล่าวคือ หลักนี้กฎหมายบังคับให้ต้องปฏิบัติในการพิจารณาเพื่อดำเนินการทางวินัยข้าราชการ และดำเนินการทางจริยธรรมหรือมรรยาทแห่งวิชาชีพเฉพาะในชั้นการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของคณะกรรมการสอบสวนในเบื้องต้นเท่านั้น แต่ในระดับทำคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการข้าราชการและคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพต่าง ๆ กฎหมายกลับมิได้กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาใช้สิทธิคัดค้านคณะกรรมการแต่อย่างใด และโดยเฉพาะในการพิจารณาของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติพิเศษเฉพาะเรื่องมีกฎหมายอยู่เพียงไม่กี่ฉบับที่ให้สิทธิในการคัดค้านคณะกรรมการผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าว ดังนั้นหากจะมีการกำหนดหลักการคัดค้านคณะกรรมการผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ทำการวินิจฉัยไว้ในการพิจารณาทุกคณะกรรมการและทุกระดับชั้นของการพิจารณาทั้งนี้ก็จะทำให้การวินิจฉัยเป็นไปโดยเที่ยงธรรมปราศจากความลำเอียงโดยแท้จริง

หลังจากที่คณะกรรมการได้พิจารณาเสร็จแล้วก็จะทำการวินิจฉัยชี้ขาดและในการวินิจฉัยคณะกรรมการก็จะยึดถือหลักการให้เหตุผลคล้ายกับหลักการวินิจฉัยตัดสิน

คดีของศาล และโดยเฉพาะคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการข้าราชการ และคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพต่าง ๆ จะมีการบังคับให้คณะกรรมการแสดงขั้นตอน การวินิจฉัยตลอดจนการเปรียบเทียบพยานหลักฐานต่าง ๆ ในการให้เหตุผลในคำ วินิจฉัยด้วย แต่สำหรับคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติพิเศษเฉพาะเรื่องต่าง ๆ นั้น ในการให้เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย โดยมากกฎหมายจะมีได้บังคับให้ต้องแสดงรายละเอียด ดังกล่าว ดังนั้นหากจะมีการแก้ไขให้คณะกรรมการต้องให้เหตุผลแห่งคำวินิจฉัยโดย การแสดงถึงขั้นตอนต่าง ๆ ในการวินิจฉัยตลอดจนการเปรียบเทียบพยานหลักฐาน ต่าง ๆ แล้วก็จะเป็นหลักประกันว่าคำวินิจฉัยนั้นได้ผ่านการกลั่นกรองมาโดยกระบวนการ ที่ถูกต้องและสามารถถือเป็นบรรทัดฐานแห่งความถูกต้องที่ประชาชนยอมรับและ ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย

### 3. ขั้นตอนภายหลังการพิจารณาของคณะกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว กฎหมายก็ได้ กำหนดไว้แตกต่างกันไม่เป็นเอกภาพ โดยบางคณะกรรมการก็ให้ถือว่าคำวินิจฉัยให้ เป็นที่สุด บางคณะกรรมการก็อาจอุทธรณ์หรือฟ้องต่อไปยังคณะกรรมการระดับอุทธรณ์ หรือรัฐมนตรีหรือต่อศาล จึงทำให้องค์กรระดับสูงที่เข้าควบคุมคำวินิจฉัยของคณะ กรรมการเป็นไปโดยแตกต่างกัน และโดยเฉพาะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการแล้วศาลได้ปฏิเสธที่จะไม่รับวินิจฉัยเอาเสียเลย โดยถือว่าการดำเนินการ ทางวินัยเป็นเรื่องภายในของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะซึ่งศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบ แม้กระทั่งความชอบด้วยกฎหมาย ทางแก้ปัญหาเพื่อให้มีองค์กรตรวจสอบควบคุมคำ วินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการ ปัจจุบันกฎหมายก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการ

วินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่เสมือนศาลปกครองเข้ามามีบทบาท โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการรับพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่าง ๆ ได้ แต่จนกระทั่งทุกวันนี้ก็ยังมีได้มีพระราชกฤษฎีการะบุว่าให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการใดบ้างที่สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

หลังจากที่คณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยอย่างใดอย่างหนึ่ง แม้ว่าจะได้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยหรือได้ฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัย ก็จะมีการบังคับตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ เพราะถือหลักที่ให้คำวินิจฉัยมีผลบังคับได้ทันทีที่มีคำวินิจฉัย ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการให้มีผลในทางปฏิบัติและไม่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง แต่ก็ได้มีกฎหมายบางฉบับได้มีการนำมาตรการขอคุ้มครองชั่วคราวและการทุเลาการบังคับมาใช้ในการวินิจฉัยของคณะกรรมการด้วยเช่นกัน แต่ก็ยังมีการนำมาใช้อย่างน้อยมาก อันอาจทำให้ผู้มีส่วนได้เสียต้องได้รับความเสียหายในคำวินิจฉัยหากว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์หรือชั้นศาลต่อไป ดังนั้นหากจะนำหลักการดังกล่าวมาใช้ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และให้มีการวางเงื่อนไขในการทุเลาการบังคับโดยอาจให้มีการวางประกันตามสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการประวิงการบังคับให้รัฐต้องเสียหายหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของฝ่ายปกครองซึ่งมาตรการดังกล่าวก็จะทำให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับความคุ้มครองในสิทธิส่วนได้เสียของตนดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

#### 4. การควบคุมคณะกรรมการ

จากการศึกษาพบว่าระบบวิธีพิจารณาความ นอกจากจะไม่มีหลักเกณฑ์การใดส่วนที่เป็นบรรทัดฐานดังกล่าวแล้ว ระบบวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการข้า



ราชการ คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ และคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด เรื่องราวตามพระราชบัญญัติพิเศษเฉพาะเรื่องต่าง ๆ จะไม่มีการนำเอาระบบ การวินิจฉัยชี้ขาดแบบสองชั้นทำนองระบบวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์มาใช้

แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการ ก็ได้มีการ นำวิธีการควบคุมอำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการ โดยให้มีองค์กรวินิจฉัยที่สามารถ ถ่วงดุลย์ภายนอกคณะกรรมการซึ่งกันและกัน กล่าวคือกำหนดให้มีผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดต่อจากการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวน นอก จากนี้ยังจะมีกระบวนการควบคุมความชอบด้วยวิธีพิจารณาโดยให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวน อ.ก.พ. หรือ ก.พ. ก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใด ๆ จะต้อง ตรวจสอบความชอบด้วยวิธีพิจารณาเสียก่อนว่ามีการปฏิบัติตามที่กฎหมาย ระเบียบว่า ด้วยการสอบสวนกำหนดไว้หรือไม่ และหากมีการฝ่าฝืนก็ให้อำนาจสั่งการแก้ไขให้ถูก ต้องตามกระบวนการได้

สำหรับในการพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพก็เช่นกัน แม้จะไม่ มีการนำระบบการถ่วงดุลย์ภายในองค์กรคณะกรรมการในรูปแบบการวินิจฉัยสองชั้นมา ใช้ แต่ก็จะมีข้อกำหนดให้มีการถ่วงดุลย์กันภายนอกคณะกรรมการ โดยกำหนดให้มี คณะอนุกรรมการทำการวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนแล้วจึงเสนอให้คณะกรรมการควบคุม วิชาชีพพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดอีกครั้ง และโดยเฉพาะคณะกรรมการแพทยสภา และคณะ กรรมการสภาการพยาบาลและการผดุงครรภ์ สามารถตรวจสอบและแก้ไขความถูก ต้องของกระบวนการสอบสวนได้ แต่ที่ยังนับได้ว่ายังเป็นปัญหาในปัจจุบันคือกระบวนการ

การควบคุมความชอบด้วยวิธีพิจารณาดังกล่าวนั้นกลับมิได้มีการกำหนดไว้ในระบบวิธีพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพอื่น ๆ ฉะนั้นจึงอาจทำให้ผู้ประกอบการวิชาชีพที่ถูกสอบสวนเพื่อดำเนินการทางมรรยาทแห่งวิชาชีพไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาชั้นคณะกรรมการเท่าที่ควร

ส่วนในการพิจารณาของคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องราวตามพระราชบัญญัติพิเศษเฉพาะเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาในปัจจุบัน นอกจากจะไม่มี การนำวิธีการของศาลมาใช้ อย่างเหมาะสมหรือไม่วิธีพิจารณาความกำหนดถึงกระบวนการได้ส่วนเป็นบรรทัดฐานแล้ว คณะกรรมการประเภทนี้ยังไม่มีระบบการถ่วงดุลย์อำนาจองค์กรชี้ขาดทั้งภายในและภายนอกองค์กร กรรมการ ทั้งยังไม่มีกระบวนการควบคุมความชอบด้วยวิธีพิจารณาความ

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทยปัจจุบันแม้จะเป็นองค์กรคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีประเภทหรือทำนองเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันมาก ทั้งนี้เหตุผลประการสำคัญที่สุดก็เนื่องมาจากการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดวิธีพิจารณาความเองโดยอิสระและปราศจากองค์กรพิเศษคอยควบคุมการออกกฎ ระเบียบ เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความว่ามีความเหมาะสม ถูกต้อง และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาในแต่ละคดีหรือไม่ จึงก่อให้เกิดผลตามมาคือวิธีพิจารณาของคณะกรรมการมิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมายโดยมีความบกพร่องในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในหลายประการดังได้กล่าวมาข้างต้น ทั้งยังมีได้มีการนำวิธีการของศาลมาใช้ (Judicialization) อย่างเหมาะสมโดย

เฉพาะในการนำวิธีการของศาลมาใช้บังคับนี้ปัจจุบันก็มีเพียงการพิจารณาของคณะกรรมการสภาพนายความเพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่มีการวางหลักเกณฑ์เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในชั้นคณะกรรมการเอาไว้ให้มีการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยวิธีพิจารณาสามัญในศาลชั้นต้นมาใช้ในการสอบสวนคดีมรยาทนายความโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการสอบสวนคดีมรยาท<sup>1</sup> บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวใหม่ของการแก้ปัญหาความบกพร่องในวิธีพิจารณาชั้นคณะกรรมการที่คณะกรรมการอื่น ๆ ไม่มีอยู่ หลักการนี้หากคณะกรรมการอื่นจะมีการนำมาบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยวิธีพิจารณาก็จะทำให้แก้ปัญหาความบกพร่องในวิธีพิจารณาได้ระดับหนึ่ง

นอกจากนี้จากการศึกษายังพบว่าบางคณะกรรมการก็ได้มีวิธีพิจารณาเป็นของตนเอง ซึ่งกรณีดังกล่าวหากกฎหมายจัดตั้งมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกันกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติของอังกฤษ หรือหลักศุนิติกะบวนของสหรัฐอเมริกาหรือทำนองหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมายของฝรั่งเศส กล่าวคือมิได้กำหนดให้มีหลักการฟังความสองฝ่ายและหลักการพิจารณาโดยปราศจากอคติและความลำเอียงเอาไว้แล้ว ในหลักการพิจารณาคดีปกครองของไทยก็มีได้มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใดบังคับไว้เป็นการทั่วไปให้การพิจารณาคดีของคณะกรรมการหรือองค์กรฝ่ายปก

<sup>1</sup> ข้อบังคับสภาพนายความ ว่าด้วยการสอบสวนคดีมรยาทนายความ

ครองต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์สองประการดังกล่าว ฉะนั้นหากจะมีการกำหนดหลัก  
 เกณฑ์สองประการนี้ให้แน่ชัดในกฎหมายซึ่งเป็นแม่บทในทางกฎหมายปกครอง โดย  
 อาจกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรืออาจกำหนดเป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความของ  
 องค์การฝ่ายปกครองโดยเฉพาะขึ้นทำนองเดียวกับ The Administrative  
 Procedure Act ของสหรัฐอเมริกาโดยกำหนดถึงหลักเกณฑ์สำคัญร่วมกันสำหรับ  
 องค์การฝ่ายปกครองที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต้องปฏิบัติตามให้เป็นรูปแบบเดียวกัน ก็  
 จะเป็นการบังคับให้องค์กรคณะกรรมการต้องยึดถือปฏิบัติเป็นหลักการขั้นพื้นฐานในการ  
 พิจารณา

อย่างไรก็ตามแนวทางแก้ปัญหาที่น่าจะมีประสิทธิภาพมากที่สุดในปัจจุบันคือ  
 หากจะมีการกำหนดองค์การที่มีอำนาจควบคุมการวางหลักเกณฑ์และแก้ไขปรับปรุงเกี่ยว  
 กับวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการหรือองค์การฝ่ายปกครองให้เป็นองค์การที่มีหน้าที่  
 ให้คำปรึกษาและตรวจสอบความเหมาะสมของวิธีพิจารณาว่าจะเอื้ออำนวยความยุติ  
 ธรรมในเรื่องที่มีอำนาจวินิจฉัยอย่างแท้จริงหรือไม่เพียงใดทำนองเดียวกับองค์การ  
 Council on Tribunals ของอังกฤษและองค์การ The Administrative  
 Conference of The United State (ACUS) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งหากจะ  
 ได้มีการจัดตั้งองค์การพิเศษดังกล่าวขึ้นมาแล้ว ก็เป็นที่เชื่อได้ว่าย่อมจะก่อให้เกิด  
 ความเป็นเอกภาพ และมีการนำวิธีการของศาลมาใช้ในคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด  
 ข้อพิพาททางปกครองอย่างเหมาะสมดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททาง  
 ปกครองในประเทศไทยนั้น ยังขาดหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความอันชัดแจ้งและเป็น

ระเบียบแบบแผนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เกี่ยวข้องซึ่งสิทธิของตนอาจถูกระทบ  
จากคำวินิจฉัยชี้ขาดได้ ดังที่มีหลักเกณฑ์ดังกล่าวอยู่ในระบบกฎหมายปกครองของ  
ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส

### ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาความบกพร่องในวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด  
ข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย ดังที่ได้ศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า  
สมควรที่จะมีการพัฒนาแก้ไขวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด  
ข้อพิพาททางปกครองในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ควรที่จะมีการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธินำเรื่องเสนอขึ้นสู่การพิจารณา  
ของคณะกรรมการให้มีลักษณะที่ชัดเจนและเปิดกว้างให้รวมถึงบุคคลผู้ที่มีส่วนได้เสียที่  
อาจจะได้รับความเสียหายมีสิทธิเป็นผู้เสียหายด้วย
2. การเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ควรที่จะกำหนด  
ให้มีรูปแบบเรียบง่ายสะดวกต่อการทำการเสนอเรื่องด้วยตนเอง และโดยเฉพาะใน  
การเสนอเรื่องราวขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็ควรที่จะ  
มีการกำหนดรูปแบบฟอร์มคำอุทธรณ์สำเร็จรูป เพื่อให้ผู้อุทธรณ์สามารถกรอกข้อความใน  
เรื่องอุทธรณ์ด้วยตนเอง
3. การเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ควรที่จะมีการ  
กำหนดอายุความไว้ให้ชัดเจน
4. ควรที่จะให้คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในคำวินิจฉัย มีสิทธินำทนายความ  
หรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาของคณะกรรมการ

5. ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ควรที่จะมีการกำหนดวิธีการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสีย โดยให้มีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าถึงกำหนดนัดพิจารณา และเรื่องราวที่จะทำการพิจารณา และควรที่จะให้มีการพิจารณาโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่กรณี และให้คู่กรณีมีสิทธิทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ โดยสามารถใช้สิทธิตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องทราบและที่สำคัญควรให้มีสิทธิโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้อย่างเต็มที่และมีสิทธิที่จะซักถาม หรือคัดค้านพยานฝ่ายตรงข้าม

6. ควรที่จะห้ามมิให้คณะกรรมการผู้มีส่วนได้เสียหรือกรรมการที่มีเหตุอันอาจทำให้การพิจารณาเกิดความไม่เป็นธรรมอยู่ร่วมด้วยในการพิจารณา ทั้งในการพิจารณาระดับอนุกรรมการแสวงหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

7. ในการพิจารณาได้ส่วนข้อเท็จจริง ควรให้คณะกรรมการที่มีอำนาจเรียกพยานมาสอบมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และควรมีบทลงโทษบุคคลผู้ไม่ให้ความร่วมมือในการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ

8. ในการพิจารณาควรที่จะมีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการให้เป็นไปโดยรวดเร็ว

9. ควรบังคับให้มีการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการโดยชัดแจ้งทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการเปรียบเทียบพยานหลักฐานหรือข้อพิจารณาในการใช้ดุลยพินิจด้วย

10. ควรที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียในคำวินิจฉัยสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

11. ควรที่จะมีการนำการทูลเกล้าการบังคับตามคำวินิจฉัย โดยวางเงื่อนไขให้มีการวางประกันตามสมควร
12. ควรที่จะมีการควบคุมระบบวิธีพิจารณา โดยให้มีการพัฒนาองค์คณะกรรมการให้มีการถ่วงดุลย์ซึ่งกันและกันภายในองค์กรชี้ขาด และควรมีกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยวิธีพิจารณาในระบบวิธีพิจารณา
13. ควรที่จะมีการอุดช่องว่างวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการ โดยให้อุทธรณ์เอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลมาใช้ หรืออุทธรณ์นำเอาวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มาใช้ หรือควรที่จะมีการจัดทำเป็นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการพิจารณา
14. ควรที่จะมีองค์คณะกรรมการวิธีพิจารณาความทางปกครองให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษา ตรวจสอบความเหมาะสมของวิธีพิจารณา และควบคุมประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด