

ส่วนที่ 2

การจัดองค์กรและการควบคุมคณะกรรมการ

บทที่ 4

การจัดองค์กรคณะกรรมการในทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรคณะกรรมการที่สำคัญ

ในการตรากฎหมายเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับงานบริการสาธารณะต่างๆ ในเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาคือเหตุผลในการตรากฎหมายนั้น พร้อมทั้งหลักการสำคัญแห่งกฎหมายนี้ว่าจะมีเนื้อหาสาระตลอดจนกำหนดองค์การความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องหรือกลไกต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นผล

สำหรับกฎหมายในลักษณะที่มีการกำหนดให้จัดตั้งองค์กร "คณะกรรมการ" ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ต่างๆ ในทางปกครองนั้น นอกจากรายละเอียดในทางสาระของกฎหมายโดยทั่วไปที่ตั้งยักตัวอย่างข้างต้นที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายแล้วในส่วนขององค์การคณะกรรมการเองจะมีลักษณะการจัดองค์กรที่สำคัญตามหลักการจัดองค์กรและการบริหารโดยทั่วไปอยู่ 3 ส่วน คือ

1. การจัดองค์กรทางด้านบุคลากร
2. การจัดองค์กรทางด้านวิธีการดำเนินงาน และ
3. การจัดองค์กรทางด้านหน่วยธุรการ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจะศึกษาลักษณะของการจัดองค์กรคณะกรรมการในทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติตามลักษณะการจัดองค์กรที่สำคัญตามหัวข้อดังกล่าวประกอบกับพื้นฐานการจัดประเภทของคณะกรรมการดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ต่อไป ดังนี้

การจัดองค์กรทางด้านบุคลากร

บุคลากรที่สำคัญที่สุดในองค์กรคณะกรรมการก็ตงจะได้แก่ตัว "กรรมการ" ของคณะกรรมการนั้นๆ เพราะเป็นผู้ที่ดำเนินงานและมีอำนาจตัดสินใจโดยตรง และอีกส่วนหนึ่ง

ซึ่งเป็นส่วนเสริมการทำหน้าที่ของกรรมการทั้งหลายให้เป็นไปด้วยดีคือประธานกรรมการ และเลขานุการ ซึ่งส่วนนี้จะเป็นผู้มีบทบาทในกระบวนการประชุมของคณะกรรมการ

1. กรรมการ

1.1 คุณสมบัติของกรรมการโดยทั่วไป

สภาพภาพและบทบาทของคณะกรรมการแต่ละประเภทจะเป็นตัวกำหนดคุณสมบัติของกรรมการ ข้อพิจารณาในหัวข้อนี้อาจนำพื้นฐานเบื้องต้นในการจัดประเภทคณะกรรมการเข้ามาช่วยในการพิจารณาได้ ดังนี้

1.1.1 พิจารณาตามหลักการจัดองค์กรและการบริหาร

คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไปมีมากมายแยกไปตามสาระของกฎหมายว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานของรัฐในด้านใด (รายละเอียดของที่มาของกรรมการโดยสัมพันธ์กับงานของรัฐจะกล่าวในหัวข้อประเภทของคณะกรรมการ) ในที่นี้ เป็นการพิจารณาระดับของตวามสำคัญและบทบาทของคณะกรรมการที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงคุณสมบัติของกรรมการที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าว โดยในการเปรียบเทียบระดับความสำคัญของคณะกรรมการจะพิจารณาได้จากหลักการจัดองค์กรและการบริหารได้เป็นคณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการปฏิบัติการ

1.1.1.1 คณะกรรมการนโยบาย

คณะกรรมการนโยบายเป็นคณะกรรมการที่อยู่ในระดับสูงที่สุดในองค์กรเนื่องจากเป็นผู้อ่างนโยบายหลักให้แก่องค์กรนั้นๆ รับผิดชอบปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าว ฉะนั้น คุณสมบัติของกรรมการจึงจะต้องอยู่ในระดับสูงเช่นเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถกว้างขวางที่อาจมองเห็นได้ถึงความเป็นไปได้ของนโยบายที่วางไว้ ซึ่งก็หมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี เป็นต้น มิใช่บุคคลในระดับผู้แทนหน่วยงานเท่านั้น

คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติที่นำมาวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อาจแยกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติ และคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายในระดับองค์กรฝ่ายปกครอง

คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติตามที่ปรากฏในอำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการมักมิใช่เป็นองค์การตัดสินใจในเรื่องนโยบายโดยตรง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณานโยบายที่เหมาะสมเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจ¹ ทั้งนี้ เนื่องจากหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของรัฐนี้เป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ดีคุณสมบัติของคณะกรรมการย่อมเป็นสิ่งที่สำคัญว่าจะต้องมาจากผู้ทรงคุณวุฒิระดับสูงในด้านต่างๆ คณะกรรมการประเภทนี้มีจำนวนประมาณ 10 กว่าชุด แยกไปตามงานของรัฐด้านต่างๆ เช่น ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ เป็นต้น

สำหรับคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายในระดับองค์การฝ่ายปกครองนั้น ส่วนมากจะได้แก่คณะกรรมการขององค์การกระจายอำนาจ ทั้งนี้ เพราะตามหลักการกระจายอำนาจนั้นกำหนดให้องค์กรมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานของตนเองได้ในระดับหนึ่ง โดยอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของส่วนกลาง ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติต่างๆ ได้แก่ สภามหาวิทยาลัยต่าง ๆ² ซึ่งปัจจุบันมี 16 สถาบัน ส่วนในองค์การของการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ สภาเกล้าใหม่ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503

1.1.1.2 คณะกรรมการที่ปรึกษา

คณะกรรมการประเภทนี้มีระดับความสำคัญในองค์การในระดับสูงอีกประการหนึ่งคือเป็นผู้ที่ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ หรือความเห็นใด ๆ ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจในองค์การ ฉะนั้น คุณสมบัติที่สำคัญก็จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ

¹ ซึ่งมองอีกทางหนึ่งจะมีฐานะเป็นองค์การที่ปรึกษา แต่ในที่นี้พิจารณาเป็นองค์การทางด้านนโยบาย เพราะจะทำให้ทราบบทบาทของคณะกรรมการและจะสามารถกำหนดคุณสมบัติของตัวกรรมการได้เหมาะสมกว่า.

² ตามแนวคิดในทางทฤษฎีแยกองค์การกระจายอำนาจเป็น 2 ประเภท คือองค์การกระจายอำนาจตามพื้นที่ ได้แก่ การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย และองค์การกระจายอำนาจตามกิจการ เช่น มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นต้น.

ในเรื่องนี้ดูเป็นอย่างไร เช่น นอกจากจะมีกรรมการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็มักจะต้องมี "กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ" อีกจำนวนหนึ่งเพื่อร่วมให้ความรู้ในเรื่องนี้ ³

คณะกรรมการที่ปรึกษาในทางกฎหมายปกครองมี 2 ระดับ คือ ประเภทแรกจะเป็นทั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาและเป็นทั้งผู้ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองด้วย คือ ในเรื่องสำคัญ ผู้ปฏิบัติการจะต้องขอความเห็นชอบหรือจะต้องปรึกษากับคณะกรรมการด้วย คณะกรรมการประเภทนี้มีจำนวนมากกระจายไปในงานของรัฐด้านต่างๆ แต่ที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติมากที่สุดก็คงจะได้แก่กลุ่มของกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจ และการประกอบกิจการต่างๆ มีจำนวนประมาณ 20 กว่าชุด เช่น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2518⁴ เป็นต้น และอีกประการหนึ่งจะเป็นเพียงองค์การที่ปรึกษาเท่านั้นผู้ปฏิบัติการจะปรึกษาหรือไม่ก็แล้วแต่ดุลพินิจ เช่น คณะกรรมการพาณิชย์ตามพรบ. พาณิชย์ พ.ศ. 2518

1.1.1.3 คณะกรรมการบริหาร

นอกจากคณะกรรมการทั้ง 2 ประเภทที่กล่าวมาข้างต้น ที่เป็นคณะกรรมการในระดับสำคัญในหน่วยงานแล้ว ยังมีองค์การในระดับสำคัญของหน่วยงานที่มีอำนาจ ตัดสินใจดำเนินการได้แก่ คณะกรรมการบริหารคุณสมบัติของคณะกรรมการจึงมีลักษณะสำคัญคือมีความเกี่ยวข้องกับกาการดำเนินงานภายในองค์การโดยตรง คณะกรรมการประเภทนี้พบน้อยมากในทางการปกครองโดยตรง ซึ่งมักจะใช้ในองค์การที่เกี่ยวข้องกับการเงินเช่นกองทุนต่างๆ เช่นคณะกรรมการบริหาร หรือ คณะกรรมการบริหาร

³ เช่น คณะกรรมการผู้ย จะประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมวิชาการ เกษตรสองตน ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตรหนึ่งตน ผู้แทนกรมวิทยาศาสตร์หนึ่งตน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินหนึ่งตน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งตน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินห้าตนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ เป็นต้น.

⁴ กฎหมายมักจะใช้คำว่า "โดยความเห็นชอบ" หรือ "โดยคำแนะนำ" เช่น มาตรา 13 ของพรบ.ผู้ย พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า "ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการผู้ย มีอำนาจ . . ." หรือวรรค 2 ของมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า ". . . และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ย" เป็นต้น.

กองทุนตามพรบ. อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527⁵ แต่ที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญก็คือ ในกลุ่มคณะกรรมการเกี่ยวกับวิชาชีพอิสระ และสภาการศึกษาระดับอุดมศึกษา เนื่องจาก มีองค์การที่เป็นนิติบุคคลเป็นพิเศษ คณะกรรมการจึงเป็นผู้ที่บริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น

1.1.1.4 คณะกรรมการปฏิบัติการ

คณะกรรมการประเภทนี้เป็นองค์การในระดับล่างที่จะเป็นตัวดำเนินการต่างๆโดยหลักแล้วคุณสมบัติของกรรมการจึงอาจไม่ต้องอยู่ในระดับสูง ดังเช่นคณะกรรมการนโยบายหรือคณะกรรมการที่ปรึกษา เช่น คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286⁶ แต่อย่างไรก็ดี หากคณะกรรมการเหล่านี้ทำหน้าที่ปะปนกับหน้าที่ใน 3 ลักษณะข้างต้น คุณสมบัติของคณะกรรมการก็ต้องเป็นไปตามลักษณะหน้าที่ดังกล่าวด้วย⁷

⁵ เช่น คณะกรรมการบริหารกองทุนมีกรรมการ ดังนี้ คือ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์หนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงบประมาณหนึ่งคน ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนชาวไร่อ้อยสามคน และผู้แทนโรงงานสามคน เป็นกรรมการ เป็นต้น,

⁶ คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน อธิบดีกรมที่ดินเป็นรองประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนสำนักผังเมือง เป็นกรรมการ ผู้แทนกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคนที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา.

⁷ เช่น คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ตามพรบ. เติบโตธุรกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 ที่มีอำนาจหน้าที่ที่เสนอแนะนโยบายทางด้านการเกษตรและสหกรณ์แก่คณะรัฐมนตรี และการปฏิบัติการ คือ การติดตามและเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตร ฯ ก็จะประกอบด้วยกรรมการที่อยู่ในระดับสูงในระดับที่เสนอแนะนโยบาย เช่น ระดับปลัดกระทรวงเกษตรฯ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯลฯ และอธิบดีกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงเกษตรฯ ฯลฯ เป็นต้น,

1.1.2 พิจารณาตามหลักกฎหมายปกครอง

1.1.2.1 คุณสมบัติของกรรมการในคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป

กรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป อาจดำเนินได้ตามหลักการจัดองค์การและการบริหารโดยทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานในทางปกครองซึ่งก็ขึ้นอยู่กับลักษณะว่าเป็นคณะกรรมการระดับใดขององค์การ

1.1.2.2 คุณสมบัติของกรรมการคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

หน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองนั้น เป็นหน้าที่ที่มีลักษณะพิเศษกว่าการดำเนินงานในทางปกครองโดยทั่วไป เนื่องจากต้องเป็นผู้ที่ปราศจากประโยชน์โดยส่วนรวมของรัฐและประโยชน์โดยส่วนตัวของเอกชน คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครอง อาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

ก. คณะกรรมการประเภท Tribunal

ได้แก่คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะเรื่อง โดยมีกระบวนการพิจารณาโดยแน่นอน เช่น คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการสิทธิบัตรตามพรบ. สิทธิบัตร พ.ศ. 2522 มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งหรือดำริวินิจฉัยของอธิบดีที่ปฏิบัติ การตามกฎหมายดังกล่าว⁸ คุณสมบัติที่สำคัญของกรรมการในคณะกรรมการประเภทนี้ คือ จะต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) ตามสาระของข้อพิพาทตามพรบ. นั้น⁹ โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองแต่งตั้งกรรมการได้ตามความเหมาะสม

⁸ มาตรา 70(2) แห่งพรบ. สิทธิบัตร พ.ศ. 2522.

⁹ เช่น คณะกรรมการสิทธิบัตร จะประกอบด้วย ปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน กรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสิบสองคนที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นต้น.

คณะกรรมการประเภทนี้มีจำนวนกว่า 20 ชุด ส่วนใหญ่มักเรียกชื่อเป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น ผังเมือง ตาบตุมอาคาร ภาษีอากร และคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องวินัย

ข. คณะกรรมการประเภทที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองโดยทั่วไป

ในประเทศไทย ได้แก่อำนาจการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพรบ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แม้ว่าโดยลักษณะแล้วคณะกรรมการดังกล่าวจะยังมีได้เป็นองค์กรที่มีตำรวินิจฉัยเป็นที่สุด เป็นเพียงแต่เสนอแนะการวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลก็ตาม แต่ก็มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองในลักษณะที่เป็นการทำไป คือ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครอง สามารถนำเรื่องมาร้องเรียนได้ ซึ่งต่างจากกรณีคณะกรรมการที่วินิจฉัยเฉพาะเรื่องตามพรบ. ต่าง ๆ ที่พิจารณาเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ เท่านั้น ฉะนั้น คุณสมบัติของกรรมการในคณะกรรมการประเภทนี้มีลักษณะพิเศษ คือ ต้องเป็นผู้ซึ่งฝ่ายปกครองยอมรับว่าจะต้องมีความรู้ในการบริหารราชการเป็นอย่างดี โดยมีจะใช้ระบบเปิด(open system) ในการคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการจากผู้ที่มิประสบความสำเร็จในทางกฎหมายและทางบริหารฯ จากผู้ที่มีประสบการณ์และจากผู้ที่ประสบความสำเร็จในการทำงานของตน ที่ได้รับการยอมรับโดยวงการทำไปได้อย่างกว้างขวาง และได้กำหนดให้ฝ่ายบริหาร (ตมหรือนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้คัดเลือก และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งระบบนี้เป็นระบบมาตรฐานของประเทศต่าง ๆ สำหรับการแต่งตั้งผู้พิพากษาของศาลสูงสุด(ศาลฎีกา)ของต่างประเทศ

1.2 ประเภทของกรรมการ

เพื่อให้คุณสมบัติของกรรมการประเภทต่างๆ สอดคล้องกับสภาพและบทบาทของคณะกรรมการ การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการจึงเป็นสิ่งสำคัญว่ากรรมการจะเป็นบุคคลใด หรือมาจากที่ใดบ้าง ซึ่งในส่วนคณะกรรมการในทางปกครองนี้จะมีองค์ประกอบของกรรมการ 3 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการโดยการแต่งตั้ง และกรรมการโดยการเลือกตั้ง ซึ่งกรรมการทั้ง 3 ประเภทนี้จะมีจุดมุ่งหมายเบื้องต้นหลังต่างๆ กัน ดังจะพิจารณาศึกษาต่อไปนี้

1.2.1 กรรมการโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการในทางปกครองเกือบทั้งหมดจะได้รับการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการให้มาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในทางปกครองนั้นๆ โดยตรง แต่ส่วนจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับระดับของคณะกรรมการดังที่อธิบายไว้ในหัวข้อบทบาทและสภาพของคณะกรรมการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

1.2.2 กรรมการโดยการแต่งตั้ง

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าคุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของระบบคณะกรรมการนั้นก็ถือเป็นภาระความรับผิดชอบของผู้มีความรู้ความสามารถเพื่อเข้ามาร่วมวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ฉะนั้น นอกจากกรรมการโดยตำแหน่งโดยตรงแล้ว ก็อาจจำเป็นต้องเพิ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นเข้ามาร่วมในคณะกรรมการนั้นๆ เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความรอบคอบยิ่งขึ้น สำหรับรายละเอียดของกรรมการประเภทนี้อาจพิจารณาได้ดังนี้

1.2.2.1 การเข้าสู่ตำแหน่ง

ก. คุณสมบัติและข้อห้าม

1. คุณสมบัติ โดยทั่วไปคุณสมบัติของกรรมการโดยการแต่งตั้งมักจะกล่าวไว้เป็นกลาง ๆ ว่า "กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ" ที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่งตั้ง ซึ่งก็หมายถึงว่าจะเป็นผู้ใดก็ได้โดยดุลพินิจของผู้แต่งตั้ง แต่กฎหมายบางฉบับจะกำหนดละเอียดลงไปว่า เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ การขนส่ง เป็นต้น¹⁰

2. ข้อห้าม ในกฎหมายบางฉบับจะกำหนดถึงข้อห้ามของกรรมการ เช่นว่า จะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการ

¹⁰ เช่น คณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์ จะกำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยและมีความรู้หรือความชำนาญในการพาณิชย์ การเศรษฐกิจ การขนส่ง กฎหมาย การต่างประเทศ การเกษตร หรือการอุตสาหกรรม เป็นต้น .

ของพรรคการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ หรือไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับงานของคณะกรรมการนั้น ทั้งนี้ เพื่อรักษาความเป็นกลางของคณะกรรมการ

ข. ผู้แต่งตั้งและเงื่อนไขการแต่งตั้ง

1. ผู้แต่งตั้ง โดยปกติผู้แต่งตั้งจะขึ้นอยู่กับระดับความสำคัญของคณะกรรมการ ซึ่งมีตั้งแต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เช่น สำหรับกรรมการที่ทำหน้าที่ในสภามหาวิทยาลัย หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นต้น คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ได้แก่ กรรมการในคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางนโยบายระดับชาติ หรือคณะกรรมการในระดับทำงานตามเกี่ยวระดับกระทรวงต่าง ๆ หรือคณะกรรมการในชั้นอุทธรณ์ต่าง ๆ และรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ได้แก่ กรรมการในระดับกระทรวงโดยทั่วไป เป็นต้น

2. เงื่อนไขการแต่งตั้ง เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงการบิดเบือนที่จะมาเป็นกรรมการ เช่น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา¹¹ หรือโดยคำแนะนำของกรรมการโดยตำแหน่ง¹² เป็นต้น หรือ ในคณะกรรมการที่เป็นผู้พิจารณาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหลายฝ่าย กรรมการจะต้องมาจากฝ่ายต่าง ๆ อย่างละเท่านี้เท่านี้คน¹³ หรือต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹⁴ เป็นต้น ทั้งนี้ แล้วแต่บทบาทของคณะกรรมการนั้น

1.2.2.2 การพ้นจากตำแหน่ง

ก. ตามวาระ การพ้นจากตำแหน่งตามวาระเป็นกรณีปกติของคณะกรรมการโดยทั่วไป กรรมการที่พ้นวาระส่วนใหญ่จะสามารถได้รับ

¹¹ เช่น กรณีกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพรบ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522.

¹² เช่น กรณีกรรมการของสภามหาวิทยาลัยต่าง ๆ.

¹³ เช่น กรณีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ที่ต้องมีกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละสามคน เป็นต้น.

¹⁴ เช่น กรณีคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ดังที่อ้างในเชิงอรรถ 6.

การแต่งตั้งใหม่ได้ แต่อาจมีเงื่อนไขบางประการเช่น โดยไม่เกิน 2 วาระติดกัน ส่วนวาระของกรรมการขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่หน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไปมักมีวาระ 2 - 4 ปี

ข. ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นกรณีพิเศษนอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ โดยทั่วไปมักได้แก่ เมื่อ 1) ตาย 2) ลาออก 3) ผู้แต่งตั้งให้ออก 4) ตกเป็นบุคคลล้มละลาย 5) ตกเป็นผู้ไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ 6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และ 7) ขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด หรือตกเป็นผู้มีลักษณะตามที่กฎหมายห้าม¹⁵

1.2.3 กรรมการโดยการเลือกตั้ง

ในคณะกรรมการบางประเภทที่มีลักษณะพิเศษเช่นคณะกรรมการประเภทควบคุมวิชาชีพอิสระ หรือสภาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลบุคคลในกลุ่มนั้น ๆ จะมีกรรมการส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของบุคคลในกลุ่มดังนี้

1.2.3.1 การเข้าสู่ตำแหน่ง

ก. ผู้รับเลือกตั้ง โดยทั่วไปแล้วจะได้แก่จากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายนั้นๆ เพื่อเข้ามาเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคล เช่น ผู้ประกอบวิชาชีพหรือข้าราชการประเภทนั้น ๆ ทั้งนี้ โดยอาจมีคุณสมบัติพิเศษ เช่น มีอายุราชการเท่านั้นเท่านี้ปี หรือเป็นข้าราชการในตำแหน่งใด หรือไม่ต่ำกว่าระดับใด เป็นต้น¹⁶

¹⁵เช่น กรรมการในคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสอบบัญชี จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อถูกพักใบอนุญาต ถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือขาดการต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาต เป็นต้น.

¹⁶เช่น กรรมการโดยการเลือกตั้งในคณะกรรมการอัยการ ตามมาตรา 15(4) "กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหกคน ซึ่งข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ขั้น 2 ขึ้นไปเป็นผู้เลือกจาก

(ก) ข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ขั้น 4 ขึ้นไป และมีได้เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่งอยู่แล้ว สามคน ฯลฯ".

ข. ผู้เลือกตั้ง โดยทั่วไปแล้วจะได้แก่จากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายนั้น ๆ เช่นกัน¹⁷

ค. เจือหน้ไขและวิธีการในการเลือกตั้ง หากมิได้มีการบัญญัติไว้ในตัวพรบ. ส่วนใหญ่จะบัญญัติให้กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง หรือ ระเบียบข้อบังคับ ขององค์กร¹⁸

1.2.3.2 การพ้นจากตำแหน่ง

ก. ตามวาระ โดยทั่วไปจะใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน หรือเป็นไปตามวาระของกรรมการโดยการแต่งตั้งในคณะกรรมการชุดเดียวกันนั้น ถ้าหากมี

ข. เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะขึ้นอยู่กับใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน หรือเป็นเช่นเดียวกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการโดยการแต่งตั้งในคณะกรรมการชุดเดียวกันนั้น เช่นกัน

2. ประธานกรรมการและเลขานุการ

2.1 คุณสมบัติและหน้าที่ของประธานกรรมการ

บทบาทของประธานที่ประชุมคณะกรรมการนั้นมีความสำคัญมากเพราะนับตั้งแต่วาระเริ่มแรกที่กรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานจะต้องกล่าวเปิดประชุม และเริ่มดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระและปกติระเบียบวาระการประชุม จะมีดังนี้คือ

1. เรื่องที่ประธานจะแจ้งให้ที่ประชุมทราบ
2. รับรองรายงานการประชุมครั้งที่แล้ว
3. เรื่องที่จะประชุม (มีก็เรื่อง อะไรบ้าง ระบุเป็นลำดับไป)
4. เรื่องอื่นๆ

ในการดำเนินการประชุมนั้นประธานที่ประชุมถ้าติดราชการ หรือไม่สามารถมาประชุมได้ รองประธานก็จะได้ปฏิบัติหน้าที่แทน และในกรณีที่ประธาน รองประธานไม่สามารถเข้าประชุมได้ ก็เป็นหลักการว่าให้ที่ประชุมเลือกผู้หนึ่งผู้ใดทำหน้าที่ประธานได้

¹⁷โปรดดูเชิงอรรถ 16.

¹⁸เช่น กรณีการเลือกตั้งกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการครู กำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ศ. (มาตรา 6 วรรดท้าย แห่งพรบ. ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523).

การประชุมคณะกรรมการ ประธานที่ประชุมต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถพิเศษ เช่น มีความเข้าใจในเรื่อง หรือหัวข้อเรื่องที่จะประชุมในวันนั้น สามารถชี้และสรุปประเด็นของเรื่องได้ มีความเป็นกลาง มีความอดทนที่จะรับฟัง และจะต้องพยายามกระตุ้นให้คณะกรรมการ หรือผู้ที่เข้าร่วมประชุมได้พูดหรืออภิปรายได้อย่างทั่วถึง ซึ่งกล่าวได้โดยสรุปว่าการประชุมจะได้ผลดีเพียงใด ย่อมอาศัยบุคลิกภาพ และความสามารถของประธานเป็นสำคัญด้วย

2.2 หน้าที่ของเลขานุการ

โดยปกติแล้วการเตรียมการประชุมจะเป็นหน้าที่สำคัญของเลขานุการคณะกรรมการ ทั้งนี้ เลขานุการคณะกรรมการจะต้องเตรียมเรื่องที่สำคัญดังนี้คือ การนัดหมายประชุม การจัดสถานที่ประชุม และการจัดเตรียมเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ในการประชุม

การจัดองค์การทางด้านวิธีการดำเนินงาน

สำหรับวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการอาจแบ่งได้ออกเป็น 2 ส่วน คือวิธีการดำเนินงานภายในของคณะกรรมการและวิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก

1. วิธีการดำเนินงานภายในของคณะกรรมการ

1.1 การประชุม

1.1.1 ผู้ริเริ่มให้มีการประชุม

การริเริ่มให้มีการประชุมโดยทั่วไปแล้วเป็นหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการ แต่กฎหมายบางฉบับกำหนดให้ประธานเป็นผู้เรียกประชุม หรือเมื่อมีกรรมการจำนวนหนึ่งร้องขอ เช่น การประชุมของสภามหาวิทยาลัย เป็นต้น

1.1.2 องค์ประชุม(quorum)

องค์ประชุมเป็นสาระสำคัญในเบื้องต้นที่จะทำให้คณะกรรมการเริ่มทำหน้าที่ของตนได้ โดยทั่วไปมักจะต้องการให้มีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด แต่อย่างไรก็ดีคณะกรรมการบางชุดต้องการเพียงจำนวนหนึ่งในสามของกรรมการทั้งหมดเท่านั้น¹⁹ หรือในคณะกรรมการบางประเภทซึ่ง

¹⁹เช่น กรณีการประชุมของคณะกรรมการการพลังงานแห่งชาติตามพรบ.การพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496.

คุณสมบัติของคณะกรรมการเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาก็จะต้องให้มีกรรมการ
นั้น ๆ เข้าร่วมประชุมด้วย²⁰

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการจะเริ่มประชุมได้ ก็ต่อเมื่อมีสภาพเป็นคณะกรรมการ
โดยสมบูรณ์แล้ว เช่น ในกรณีที่คณะกรรมการมีองค์ประกอบกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วย
หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็จะทำให้กรรมการอื่นโดยตำแหน่งที่มีอยู่
ยังไม่เป็นคณะกรรมการ บทบัญญัติที่กำหนดองค์ประชุมนั้น เป็นเพียงบทบัญญัติที่จะนำมา
ใช้บังคับภายหลังจากที่ได้มีคณะกรรมการครบถ้วนตามองค์ประกอบตามที่บัญญัติไว้ใน
กฎหมายแล้วเท่านั้น²¹

1.1.3 การดำเนินการประชุม

ในที่ประชุมคณะกรรมการจะต้องมีประธานในที่ประชุม
เป็นผู้ดำเนินการประชุม ตามปกติผู้ที่ทำหน้าที่ประธานจะได้แก่ประธานคณะกรรมการ
หากประธานคณะกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจทำหน้าที่ประธานได้ หากมี
รองประธานคณะกรรมการ รองประธานผู้นี้จะทำหน้าที่แทน แต่หากไม่มีรองประธาน
ก็ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการผู้หนึ่งในที่ประชุมเป็นประธานในที่ประชุม

1.1.4 การลงมติ

มติของคณะกรรมการเป็นผลสุดท้ายของการพิจารณา
ของคณะกรรมการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและเป็นลักษณะสำคัญของการพิจารณาโดยกลุ่ม
บุคคลซึ่งเมื่อได้มีการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมแล้วก็จะตัดสินใจต่อปัญหานั้นๆ โดย
การลงมติ มติที่สมบูรณ์ของระบบคณะกรรมการโดยทั่วไปมักจะถือตามเสียงข้างมาก

²⁰ เช่น กรณีการประชุมของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ที่ต้องให้มีกรรมการ
ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมาประชุมอย่างน้อยฝ่ายละ 1 คน เป็นต้น.

²¹ กรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ 5), บันทึก เรื่อง องค์คณะของคณะกรรมการ
ตุ้มนรองผู้บริโภคตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติตุ้มนรองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, ตุลาคม
2531.

ของคณะกรรมการ²² แต่ในบางกรณีสำหรับเรื่องที่สำคัญก็จะใช้มติพิเศษเช่น มติจากคะแนนเสียงสองในสามหรือโดยเอกฉันท์หรือบางกรณีต้องการความเห็นชอบของบางองค์การ

จากรายละเอียดในเรื่องเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติทั้งหลายตามที่ปรากฏในภาคผนวก ค. 2 จะเห็นได้ว่ากฎหมายมักจะบัญญัติถึงการประชุมของคณะกรรมการไว้เหมือนๆกัน เช่น ในเรื่ององค์ประชุมหรือการลงมติ ซึ่งในเรื่องนี้มีความเห็นจากนักกฎหมายบางท่านว่าน่าจะได้มีการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการที่เหมือนๆกันนี้มารวมเขียนไว้เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งสำหรับใช้กับคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาทุกชุด และถ้าหากคณะกรรมการชุดใดต้องการลักษณะพิเศษ ก็ให้บัญญัติตามที่ต้องการไว้เป็นพิเศษ สำหรับความเห็นนี้ผู้เขียนเห็นด้วยอย่างยิ่ง เนื่องจากน่าจะเป็นการสร้างความสะดวกในการร่างกฎหมายกรณีคณะกรรมการที่จะจัดตั้งขึ้นมาต่อไป

1.2 การมอบอำนาจของคณะกรรมการหรือของกรรมการ

ในกรณีที่ภารกิจของคณะกรรมการมีจำนวนมาก คณะกรรมการอาจมอบอำนาจของตนหรือมอบหมายการปฏิบัติงานบางประการไปให้องค์กรอื่นกระทำแทนได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะ สำหรับองค์การที่คณะกรรมการจะมอบหมายได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติโดยทั่วไปได้แก่คณะอนุกรรมการ สำนักงานซึ่งเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการนั้น และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย นั้น เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี การมอบอำนาจดังกล่าวถือเป็นการดำเนินงานภายในของคณะกรรมการนั่นเอง มติหรือคำสั่งขององค์การผู้รับมอบอำนาจ เช่น ของคณะอนุกรรมการถือว่าเป็นการกระทำในนามของคณะกรรมการนั้น²³

²²แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติไว้ดังนั้น แต่ในทางปฏิบัติของบางคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการที่พิจารณาเรื่องทางวิชาการมักจะลงมติโดยเอกฉันท์เสมอ (บทสัมภาษณ์ ดร.ภักดี โพธิศิริ รองเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ไทยรัฐ ฉบับ วันอาทิตย์ ที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2530).

²³คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 3), "ดำริวินิจฉัยที่ 26/2529 เรื่อง บริษัทจีแรวีตราไต้ยส์ตีฟ จำกัด โดยนายสมพงษ์ เชญวิริยะกุล กรรมการผู้จัดการ ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมกรณีไม่ได้รับอนุมัติให้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในกิจการผลิตสีย้อมและพิมพ์, 12 มีนาคม 2529.

สำหรับกรณีการมอบอำนาจของคณะกรรมการนั้น หากพิจารณาจากสภาพภาค ๓.1 แล้วจะพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งจะเป็นกรรมการ หรือประธานกรรมการในคณะกรรมการหลาย ๆ ชุด ฉะนั้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้กระทำหน้าที่ดังกล่าว กรรมการอาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย คือ หากกฎหมายกำหนดให้มีผู้แทนได้ กรรมการอาจมอบอำนาจให้บุคคลใดกระทำการแทนก็ได้ แต่หากกฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้การมอบอำนาจจะเป็นไปตามหลักการปฏิบัติราชการแทนในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน²⁴

²⁴ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน)

ข้อ 8 ๗๗ ๗๗

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกรัฐมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจโดยการทำเป็นหนังสือให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีก็ได้

ข้อ 38 ๗๗ ๗๗

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจโดยการทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ปลัด กระทรวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๗๗

๗๗ ,

2. วิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก นั้น โดยลักษณะแล้วจะต้องมีการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลซึ่งเป็นเอกชน ดังนั้น ในรัฐที่เรียกว่า "นิติรัฐ"²⁵ คือรัฐที่ยอมรับนับถือในสิทธิเสรีภาพของเอกชนในรัฐ จึงได้พยายามหาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อรักษาประโยชน์โดยส่วนรวมของรัฐ และคุ้มครองสิทธิของเอกชนด้วยให้มากที่สุด การศึกษาในเรื่องนี้ อาจแยกลักษณะของการกำหนดวิธีพิจารณาของฝ่ายปกครองออกเป็น 2 ลักษณะ คือ วิธีพิจารณาของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป และวิธีพิจารณาเมื่อคณะกรรมการทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ทั้งนี้ ตามพื้นฐานที่ได้พิจารณามาแล้วในบทที่ 3

2.1 วิธีพิจารณาของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป

วิธีพิจารณาซึ่งจำเป็นสำหรับการทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป ที่สำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่

2.1.1 การมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่แน่นอน

การมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่แน่นอนเป็นสิ่งจำเป็นประการแรกที่ฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือ เนื่องจากเป็นสิ่งที่ทำให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยสะดวกและฝ่ายเอกชนจะทราบว่าตนควรปฏิบัติเช่นไรหากจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง และเป็นการลดปัญหาข้อขัดแย้งจากการกระทำของฝ่ายปกครองในเบื้องต้นด้วย เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต ขั้นตอนและวิธีการยื่นคำขอ ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต เป็นต้น

2.1.2 การรับฟังความดีความ

เพื่อให้การพิจารณากระทำการของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยรอบคอบ กฎหมายจึงกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่ถือเป็นกลไกในทางปกครอง เช่น การมีอำนาจเรียกให้บุคคลใดหรือผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบายหรือความเห็น หรือให้บุคคลใดหรือหน่วยงานใดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง มาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยได้ การรับฟังความดีความนี้ส่วนใหญ่จะเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

²⁵โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 5

ที่จะรับฟัง แต่ในบางกรณีก็ถือเป็นเงื่อนไขให้ต้องมีการรับฟัง ซึ่งถือเป็นหลักการปรึกษาหารือ(consultation)ประการหนึ่ง²⁶

2.1.3 การสอบสวน

ในการดำเนินการทางปกครองในบางลักษณะ เช่น การควบคุมการประกอบกิจการเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจพิเศษบางประการ เช่น เข้าไปในอาคารสถานที่เพื่อตรวจค้น หรือมีอำนาจในการยึด ทรัพย์สินของผู้ที่กระทำ ความผิด ซึ่งกฎหมายจะกำหนดให้กรรมการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย²⁷

2.1.4 การกำหนดเงื่อนไขสำหรับการพิจารณา

เพื่อให้การพิจารณาของฝ่ายปกครองมีหลักเกณฑ์ตามความมุ่งหมายของกฎหมายที่ตราออกมา ในกรณีดังกล่าวกฎหมายจึงมักจะกำหนดเงื่อนไขเบื้องต้น สำหรับให้ฝ่ายปกครองพิจารณาซึ่งฝ่ายปกครองก็ต้องพิจารณาตามแนวทางดังกล่าวก่อนเป็นหลัก เช่น ตามกฎหมายกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้กำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาสงเคราะห์ตามโครงการช่วยเหลือในเรื่องการผลิตว่า "ให้คำนึงถึงผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรที่ประสบความเดือดร้อนเป็นหลักก่อน" เป็นต้น²⁸

2.1.5 การต้องทำคำสั่ง ฯลฯ เป็นหนังสือ

การต้องทำคำสั่ง ฯลฯ เป็นหนังสือ ก็เพื่อให้เป็นที่แน่นอน และเป็นสิ่งที่สามารถอ้างอิงได้สำหรับฝ่ายปกครองว่าได้กระทำการใด ๆ ลงไป อย่างไร และเมื่อใด

²⁶เช่น มาตรา 13 แห่งพรบ. เศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า "คณะกรรมการหรือสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรอาจเชิญบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็น หรือคำแนะนำได้"

²⁷เช่นกรรมการตามพรบ. ควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พุทธ. 2488 มีอำนาจเข้าไปในสถานที่หรือบ้านเรือนของบุคคลใด ๆ เพื่อตรวจตรา เครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ที่ได้มีประกาศควบคุมได้ (มาตรา 7)

²⁸มาตรา 20 แห่ง พรบ. กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2517

2.1.6 การให้เหตุผลในการทำคำสั่ง

การให้เหตุผลในการทำคำสั่งต่าง ๆ ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการนี้ด้วยความเป็นธรรม โดยสามารถแจกแจงเหตุผลเพื่อให้ความมั่นใจแก่เอกชนว่าจะได้รับความเป็นธรรม และหากเอกชนไม่เห็นด้วยกับเหตุผลดังกล่าวก็สามารถอุทธรณ์ได้ตามที่กฎหมายกำหนด²⁹

2.2 วิธีพิจารณาของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

วิธีพิจารณาของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท โดยพื้นฐานก็เช่นเดียวกับที่กล่าวมาแล้วในกรณีที่คณะกรรมการทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป แต่อย่างไรก็ดี จะมีวิธีพิจารณาที่สำคัญโดยเฉพาะ ได้แก่

2.2.1 การมีอิสระของคณะกรรมการ

ในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนนั้น องค์การที่ทำหน้าที่วินิจฉัยจะต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาของตน รัฐไม่อาจเข้ามาแทรกแซงอื่นจะทำให้ความเป็นกลางในการพิจารณาต้องสูญเสียไป³⁰

2.2.2 ความมั่นคงในตำแหน่งของคณะกรรมการ

เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่ความเป็นอิสระของผู้วินิจฉัยชี้ขาด กรรมการในคณะกรรมการจะได้รับความมั่นคงในตำแหน่งตราบเท่าที่จะได้รับแต่งตั้งเข้ามาได้อีกในวาระต่อไป³¹

2.2.3 การไม่มีส่วนได้เสียของคณะกรรมการ

หลักดังกล่าวนี้มีที่มาจากหลักความเป็นธรรมตามธรรมชาติที่เรียกว่า "nemo iudex in causa sua potest" หมายความว่า ผู้พิจารณาที่มีส่วนได้เสียในเรื่อง

²⁹ เช่น มาตรา 95 แห่งพรบ. ภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 บัญญัติให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ "... แจ้งตัววินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์".

³⁰ เช่น มาตรา 34 แห่งพรบ. คณะกรรมการกฤษฎีกา บัญญัติให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ "... มีความเป็นอิสระในความเห็นของตน".

³¹ เช่น มาตรา 64 วรรคท้าย แห่งพรบ. สิทธิบัตร พ.ศ. 2522 บัญญัติให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ เป็นต้น.

ดังกล่าวอาจจะมีความลำเอียง (bias) ในการพิจารณา ซึ่งจะทำให้เสียความยุติธรรม³²

2.2.4 การให้คู่กรณีสิทธิโต้แย้ง

สิทธิในการโต้แย้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของเอกชนทั่วไป

(กรณีนี้คือลักษณะเดียวกับการรับฟังความคิดเห็นที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ในที่นี้พิจารณาในแง่มุมที่เป็นการให้สิทธิแก่คู่กรณี) ที่องค์การผู้พิจารณาจะต้องรับฟังเมื่อประกอบพิจารณา และจะต้องจัดให้มีโดยเคร่งครัด³³

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่คณะกรรมการทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป³⁴ จะมีลักษณะเฉพาะของวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นพิเศษ ทั้งนี้ ตามรูปแบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส (ซึ่งเป็นต้นแบบของการจัดองค์กรของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของประเทศกลุ่มซีวิลลอว์ และเป็นแนวทางของระบบวิธีพิจารณาข้อพิพาทที่ใช้อยู่ในองค์กรหลายแห่งของกลุ่มเศรษฐกิจยุโรป-EEC) ซึ่งเรียกกันว่า ระบบการพิจารณา 3 ฝ่าย (Tripartite หรือ triangular procedure) โดยจะมีลักษณะสำคัญคือจะมีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เช่น การตรวจสอบรายงานของคณะกรรมการทำสำนวนโดย "เจ้าหน้าที่ตำแหน่งพิเศษ Commissaire du Gouvernement" กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองในลักษณะนี้เป็นระบบการถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจชี้ขาด (ผู้พิพากษา) และควบคุมพฤติกรรม ของบุคคลได้โดยสมบูรณ์ และเป็นวิธีการที่ทำให้ผู้ที่สนใจหรือบุคคลภายนอกสามารถติดตามการใช้อำนาจและพฤติกรรมของผู้มีอำนาจชี้ขาดได้ เพราะจะสามารถตรวจสอบได้ด้วยวิธีการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างความเห็นของ "เจ้าหน้าที่ตำแหน่งพิเศษ" กับคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจชี้ขาด (ผู้พิพากษา) ได้ มิใช่ตรวจสอบแต่เพียงอ่านข้อความในคำวินิจฉัยซึ่งผู้มีอำนาจชี้ขาด (ผู้พิพากษา) ได้เขียนขึ้นเองและสรุปข้อยุติด้วยตนเอง แต่เพียงฉบับเดียว

³³ เช่น มาตรา 13 อัญญา แห่งประมวลรัษฎากร บัญญัติให้ "...กรรมการ... ซึ่งมี ส่วนได้เสียในเรื่องใดที่ต้องวินิจฉัย... จะเข้าร่วมประชุมหรือลงมติในเรื่องนั้นมิได้",

³⁴ ในประเทศไทย คือ คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ยังมีได้นาระบบดังกล่าวมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ ทั้งนี้ เนื่องจากต้องเป็นไปตามความพร้อมของสภาพทางแนวคิดทางด้านทฤษฎีกฎหมายปกครอง ในประเทศไทย.

การจัดองค์กรทางด้านหน่วยธุรการ

หน่วยธุรการเป็นองค์กรที่สำคัญในระบบคณะกรรมการ มีหน้าที่ในการปฏิบัติ งานทางด้านธุรการต่างๆ ให้แก่คณะกรรมการ งานทางด้านธุรการโดยทั่วไปจะได้แก่ การจัดเตรียมเอกสารในการประชุมของคณะกรรมการ งานติดต่อนัดหมายการประชุม ตลอดจนปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการหรือที่คณะกรรมการมอบหมาย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพให้แก่องค์กรคณะกรรมการ ได้มีการพัฒนาหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการบางประเภทเช่นคณะกรรมการ ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด เพื่อจะทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการเป็นไปอย่างสมบูรณ์ มากที่สุด

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงการจัดองค์กรของหน่วยธุรการดังนี้

1.1 การจัดองค์กรทางด้านธุรการของคณะกรรมการในทางปกครอง

โดยทั่วไป

1.1.1 องค์กรที่ทำหน้าที่หน่วยธุรการ

โดยทั่วไปแล้วองค์กรที่ทำหน้าที่หน่วยธุรการของคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติอาจแยกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

ก. จัดตั้งสำนักงานเพื่อทำหน้าที่หน่วยธุรการของคณะกรรมการ โดยเฉพาะ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานส่งเสริมและการประสานงานเยาวชนแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น กรณีนี้มีักจะเป็นกรณีที่มีได้มีส่วนราชการเดิมมีหน้าที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่หรือเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการที่มีหน้าที่ใหม่

ข. กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่หน่วยธุรการ เช่น ให้กรมปศุสัตว์ทำหน้าที่หน่วยธุรการ ให้แก่คณะกรรมการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ เป็นต้น

ค. กรณีที่พระราชบัญญัติมิได้กำหนดหน่วยธุรการไว้ซึ่งโดยทั่วไป มีักจะเป็นคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ หรือมิได้มีการดำเนินงานใดๆ ที่ยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วอาจเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ดังกล่าว จะเป็นผู้ทำหน้าที่หน่วยธุรการ หรือผู้ที่เป็นเลขานุการจะเป็นผู้ดำเนินงานธุรการ

1.1.2 หน้าที่ของหน่วยธุรการ

1.1.2.1 หน้าที่ของหน่วยธุรการที่สำคัญโดยทั่วไป ได้แก่

ก. ปฏิบัติงานธุรการให้แก่คณะกรรมการ งานธุรการได้แก่ การนัดหมายประชุม การจัดสถานที่ประชุม การจัดเตรียมเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ในการประชุม ฯลฯ ดังที่ได้กล่าวโดยละเอียดแล้วในส่วนของหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการซึ่งในทางปฏิบัติย่อมเป็นหน้าที่ของหน่วยธุรการที่จะปฏิบัติงานดังกล่าวนี้

ข. ปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ค. จัดให้มีพนักงานวิชาการที่จำเป็นเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและข้อมูลทางวิชาการแก่คณะกรรมการ

ง. เผยแพร่และให้ความรู้แก่บุคคลภายนอก

จ. ศึกษาวิเคราะห์ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ

ฉ. ประสานงาน

ช. รายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการทราบ

1.2 การจัดองค์กรทางด้านหน่วยธุรการของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด

การจัดองค์กรโดยทั่วไปของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดก็เช่นเดียวกันกับหน่วยธุรการของคณะกรรมการในทางปกครองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่อย่างไรก็ดีจะมีหน้าที่สำคัญบางประการสำหรับหน่วยธุรการของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ดังนี้

1.2.1 ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

1.2.2 พัฒนาหลักกฎหมายเพื่อสร้างความเชี่ยวชาญให้แก่คณะกรรมการสำหรับประเทศไทยเริ่มให้ความสำคัญกับบทบาทของหน่วยธุรการของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเพิ่มมากขึ้น ดังตัวอย่างการจัดองค์กรหน่วยธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา(ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดในลักษณะทั่วไปเพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี)ที่ได้มีการระบุอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการ

กรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522³⁵ โดยชัดเจน ซึ่งอาจพิจารณาได้จากเหตุผลของตาม
จำเป็นของหน่วยธุรการขององค์กรวินิจฉัยซึ่งขาดข้อพิพาทระหว่างรัฐและเอกชนดังนี้ คือ

³⁵มาตรา 62 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่รับผิดชอบในงาน
ราชการของคณะกรรมการกฤษฎีกา และโดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา และศึกษาและ
รวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(2) ช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ
และรัฐวิสาหกิจ

(3) พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี
มอบหมายและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิก
กฎหมาย

(4) ให้ความเห็นหรือปฏิบัติงานอื่นอันเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ
รัฐวิสาหกิจ หรือตามที่รัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศร้องขอ

(5) ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคตาม
มาตรา 67 และฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ธุรการและวางระเบียบการปฏิบัติราชการของ
สำนักงานดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับงานธุรการ

(6) ติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
เมื่อได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะ
หัวหน้ารัฐบาลได้สั่งการไปแล้วตามพระราชบัญญัตินี้

(7) วิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ ตลอดจนหลักกฎหมายและระเบียบแบบ
แผนที่จะนำมาใช้กับกรณีร้องทุกข์

(8) จัดพิมพ์คำวินิจฉัยที่สำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือคณะ
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคซึ่งเป็นบรรทัดฐานในหลักการบริหารราชการแผ่นดิน
เพื่อเผยแพร่ เว้นแต่เรื่องที่เป็นความลับอันเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศหรือ
ประโยชน์ส่วนรวมอันไม่ตวรเปิดเผย

(9) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือ
ยกเลิกกฎหมายเสนอต่อคณะรัฐมนตรี.

ในระบบการพิจารณาตติปกตรองที่ดีนั้น แตกต่างกับวิธีพิจารณาตติที่ใช้กันอยู่ในระบบของศาลแพ่งหรือศาลอาญา กล่าวคือ ในระบบของศาลแพ่งสำหรับตติแพ่ง (ตติระหว่างเอกชนกับเอกชน) วิธีพิจารณาขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่มีการขัดแย้งในผลประโยชน์ของเอกชนสองฝ่ายที่เป็นคู่ความกัน และเอกชนสองฝ่ายนั้นมีควมโน้มเอียงที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนเองอย่างสุดความสามารถเพราะการได้กำไรหรือการสูญเสียย่อมเป็นของตนเองโดยเฉพาะ ระบบวิธีพิจารณาของตติแพ่งจึงกำหนดขึ้นโดยมีหลักการที่สามารถเข้าใจได้ไม่ยาก คือเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานของตนมาสืบแสดงสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตนให้ได้มากที่สุดและตามความสมควรแห่งความเป็นธรรม หรือในระบบของศาลอาญาสำหรับตติอาญาก็เช่นเดียวกัน ระบบวิธีพิจารณาของตติอาญากำหนดขึ้นโดยไว้ก่อนว่าจำเลยบริสุทธิ์และเปิดโอกาสให้จำเลยสามารถต่อสู้และนำพยานมาสืบหักล้างข้อกล่าวหาให้ได้มากที่สุด

แต่ในตติปกตรองนั้น แม้ว่าตติปกตรองจะดูเหมือนว่าเป็นการร้องเรียนหรือร้องทุกข์อื่นเป็นการใช้สิทธิโดยผู้ร้องเรียนหรือผู้ร้องทุกข์แต่ฝ่ายเดียวก็ตาม แต่ตามลักษณะของตติปกตรองแล้วจะเป็นการขัดแย้งในผลประโยชน์ของสองฝ่าย คือประโยชน์ของเอกชนซึ่งเป็นผู้ร้องทุกข์ ฯลฯ ฝ่ายหนึ่ง กับประโยชน์ของทางราชการอื่นเป็นส่วนรวมอีกฝ่ายหนึ่ง คู่ความที่ต่อสู้อย่างเต็มที่ย่อมได้แก่เอกชนผู้ร้องเรียนแต่ฝ่ายเดียว แต่สำหรับฝ่ายข้าราชการซึ่งได้สั่งการไปและเป็นสาเหตุให้ตนเองถูกร้องเรียนนั้นมักจะไม่กระตือรือร้นในการต่อสู้คดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อข้าราชการนั้นได้กระทำโดยสุจริตแล้ว ฉะนั้นหากศาลปกตรองใช้วิธีพิจารณาในลักษณะคล้ายคลึงกันกับวิธีพิจารณาของศาลแพ่งแล้ว ในที่สุดแนวดำริวินิจฉัยของศาลปกตรองก็จะผิดพลาดและเป็นผลเสียแก่การบริหารทั้งระบบ

ฉะนั้นในประเทศที่ระบบศาลปกตรองได้รับการพัฒนาแล้วจึงใช้วิธีพิจารณาแบบสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นหลัก โดยต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในกฎหมายมหาชนและการบริหารโดยเฉพาะ เป็นผู้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนความเห็นข้อเสนอแนะอย่างรอบคอบต่อศาลปกตรองในทุกคดี โดยเสนอแนะถึงในต้นสัทธิของเอกชนผู้ร้องและในต้นผลของตติที่มีต่อการบริหารและราชการ ความสำคัญของหน่วยธุรการ

ศาลปกครองจึงมีมากกว่าหน่วยราชการระบบศาลยุติธรรมและจะต้องพิจารณาจัดระบบให้เหมาะสม³⁶

สำหรับกรณีหน่วยราชการของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดอื่น ๆ เนื่องจากได้เคยมีกรณีตัวอย่างในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดที่บกพร่องบางประการ เช่น กรณีคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการบางประเภทที่มีได้ปฏิบัติตามระเบียบวิธีพิจารณาโดยเคร่งครัด³⁷ ซึ่งจะเห็นได้ว่าหน่วยราชการของคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นองค์กรซึ่งมีความสำคัญในอันที่จะคอยดำเนินการให้คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดปฏิบัติตามวิธีพิจารณาที่ดี ดังนั้น ในการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวในทางการปฏิบัติราชการโดยทั่วไป เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้มีข้อเสนอแนะให้หน่วยราชการของคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่างๆ (เช่น สำนักงาน ก.จ. สำนักงาน ก.ตร. สำนักงาน ก.อ. ฯลฯ) ดำเนินการให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการดังกล่าวดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับ "วิธีพิจารณาวินัย" โดยเคร่งครัด และให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตรวจสอบการดำเนินการของกรรมการสอบสวนโดยรอบคอบตามสมควรก่อนที่จะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อนายกรัชมன்றิ์เพื่อสั่งการตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ดำเนินการขอมติต่อคณะรัฐมนตรี และให้สำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรีออกหนังสือเวียนเพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติในทางราชการต่อไป ซึ่งเมื่อนายกรัชมன்றิ์ได้พิจารณาแล้วได้มีคำสั่งให้ดำเนินการตามข้อเสนอของเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว³⁸

³⁶ บันทึกร เรื่อง การปรับปรุงสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่าง พรบ. การร้องทุกข์ พ.ศ. . . . (พรบ. คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522),

³⁷ กรณีเรื่องราวร้องทุกข์ของนางวาริ นาสกุล ร้องทุกข์กรณีมหาวิทยาลัยรามคำแหงสั่งลงโทษภาคทัณฑ์(ดูในวารสารกฎหมายปกครอง ตอนที่ 2 หน้า 605-641),

³⁸ หนังสือสำนักเลขานุการนายกรัชมன்றิ์ ที่ สร 0108/15580 ลงวันที่ 28 กันยายน 2525,