



## บทที่ 3

# การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองโดยองค์กรในรูปแบบของ คณะกรรมการในต่างประเทศ

### 3.1 แนวความคิดในเบื้องต้น

จากที่ได้กล่าวมาข้างแล้วในบทที่ 2 ว่าแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองในรูปแบบของคณะกรรมการขึ้นโดยให้อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับจากหลาย ๆ ประเทศในทุกระบบกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ หรือแม้แต่ในประเทศที่มีศาลปกครองทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองอยู่แล้วดังเช่นประเทศฝรั่งเศส หากแต่องค์กรเหล่านั้นอาจจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น Tribunal ของประเทศอังกฤษ, Administrative Agency ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ Commission juridictionnelle ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งล้วนแล้วแต่หมายถึงถึงองค์กรฝ่ายปกครองที่มีลักษณะของการใช้อำนาจในทางตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเรียกองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ว่าเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันความสับสนที่อาจเกิดขึ้น อีกทั้งเพื่อความสะดวกในการศึกษาและง่ายต่อการทำความเข้าใจนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักการแล้วประเทศทั้งสามที่ได้กล่าวถึงจะมีแนวความคิดเกี่ยวกับ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ในทำนองเดียวกันก็ตาม แต่ลักษณะอำนาจหน้าที่และรูปแบบของการจัดองค์กร ตลอดจนวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในแต่ละประเทศย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป เช่น Tribunal ในประเทศอังกฤษ โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่ Administrative Agency ของสหรัฐอเมริกานั้นจะมีหน้าที่ทั้งสามประการ คือ หน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หน้าที่ในทางบริหารและหน้าที่ในการออกกฎอันเป็นอำนาจทางนิติบัญญัติรวมอยู่ในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่ละคณะกรรมการ หรือในแง่ของวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ในสหรัฐอเมริกามีหลักเกณฑ์ที่ต้องยึดถือให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน คือ ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบวิธีพิจารณาความตาม The Administrative Procedure Act 1946 (APA) ในขณะที่วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Commission juridictionnelle) ในประเทศฝรั่งเศสนั้น มิได้มีการจัดทำเป็นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแบบ APA ของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่จะมีการกำหนดวิธีพิจารณาความของแต่ละองค์กรไว้ใน

กฎหมายจัดตั้งองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้โดยเฉพาะ และกฎหมายจัดตั้งก็อาจจะมีการมอบอำนาจให้ไปออกเป็นระเบียบภายในว่าด้วยวิธีพิจารณาเองได้อีกด้วย ด้วยเหตุนี้เอง ทำให้วิธีพิจารณาความขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมของสภาพของคดีที่อยู่ในเขตอำนาจ ซึ่งต่อไปนี้จะได้ทำการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะอำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาตลอดจนผลของคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศทั้งสาม คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส

### 3.2 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ในประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 3.2.1 ความเป็นมาและการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

ในความเป็นจริงแล้ว การปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จะมีทั้งการออกกฎหมายลำดับรองประเภทต่าง ๆ และมีทั้งการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงและการปรับข้อเท็จจริงกับตัวบทกฎหมายด้วย ในระยะเริ่มแรกนั้นจึงมีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่าการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองในลักษณะดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากฝ่ายปกครองมีการใช้อำนาจทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ<sup>1</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจทางตุลาการหรืออำนาจในการวินิจฉัย (rule-adjudication) เห็นว่าเป็นอำนาจของศาลเท่านั้น แต่จริง ๆ แล้ว ฝ่ายปกครองก็มีส่วนตัดสินใจคดีอยู่ในตัว นั่นคือ ต้องวินิจฉัยสิทธิหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองนั่นเองกับเอกชนอยู่ตลอดเวลา

แต่ในระยะเวลาต่อมาได้เริ่มมีการยอมรับแนวความคิดในการให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการวินิจฉัย (rule-adjudication) มากขึ้น โดยในศตวรรษที่ 18 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1789 โดยมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องออกกฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมในทางเศรษฐกิจของเอกชน

<sup>1</sup> Kenneth Culp Davis, *Administrative Law Treatise*, pp.59-62 อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง,” *วารสารนิติศาสตร์* 21, หน้า 594.

รัฐสภาในขณะนั้นได้ตราบัญญัติขึ้นสองฉบับ โดยมีเนื้อหาในบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นการจัดตั้งองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ขึ้นสององค์กร คือ

1. คณะกรรมการประเมินอากรสำหรับสินค้านำเข้า
2. คณะกรรมการจัดหาเงินบำเหน็จบำนาญแก่ทหารผ่านศึก<sup>2</sup>

สำหรับองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทองค์กรแรกที่จัดตั้งขึ้น คือ คณะกรรมการประเมินอากรสำหรับสินค้านำเข้านั้น ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1789 ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายที่อยู่ในการบริหารของกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง โดยกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ให้แก่กรมศุลกากร และกำหนดให้คณะกรรมการประเมินอากรสำหรับสินค้านำเข้ามีอำนาจอยู่ 2 ประการ คือ อำนาจในการออกกฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร และอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด (adjudication) ในเรื่องของการออกใบอนุญาตและตัดสินเกี่ยวกับจำนวนภาษีอากรที่จะต้องชำระ<sup>3</sup> ส่วนคณะกรรมการจัดหาเงินบำเหน็จบำนาญแก่ทหารผ่านศึกนั้น เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ได้จัดตั้งขึ้นในปีเดียวกันกับคณะกรรมการประเมินอากรสำหรับสินค้านำเข้า คือจัดตั้งในปี ค.ศ. 1789 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชี้ขาดกรณีกำหนดเขตแดนรัฐในดินแดนตะวันตก และเมื่อสิ้นสุดศตวรรษที่ 18 ภายหลังจากที่เหตุการณ์สงครามกลางเมืองได้สิ้นสุดลง องค์กรชาวนาแห่งชาติ (The national Grange of Patrons of Husbandry) ได้มีความพยายามผลักดันให้มลรัฐก่อตั้งองค์กรควบคุมอุตสาหกรรมรถไฟขึ้นเพื่อกำหนดข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดราคาเพื่อคุ้มครองชาวนาไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ<sup>4</sup> และในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 มลรัฐต่าง ๆ ได้ก่อตั้งองค์กรฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเช่นนี้ขึ้นมากมาย โดยที่ในเวลาต่อมาได้ขยายวงกว้างออกไปในระดับสหรัฐเป็นจำนวนถึง 17 องค์กร

<sup>2</sup> วิศิษฎ์ วิศิษฎ์สรอรรถ, “ประสบการณ์แห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองประชาชนจากการกระทำที่ผิดพลาดของรัฐบาล.” *บทบัณฑิตย* 51 (มีนาคม 2538) : 238.

<sup>3</sup> Bernard Schwartz, *Administrative Law : A Case Book*, 2<sup>nd</sup> edition. (Boston Toronto : Little Brown and Company, 1993), pp.16-17, อ้างถึงใน คมสัน โพธิ์คง, “อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท,” หน้า 188.

<sup>4</sup> สมศักดิ์ อินทรพันธุ์, “วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย,” หน้า 27.

สำหรับองค์กรที่มีความสำคัญมากและเป็นที่ยอมรับกันดี ก็คือ คณะกรรมการควบคุมกิจการการค้าภายใน (Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C.) ซึ่งสภาองเกรสได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1887 โดยได้ให้อำนาจคณะกรรมการควบคุมกิจการการค้าภายในสามารถออกกฎเกณฑ์และวินิจฉัยชี้ขาดในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมกิจการรถไฟภายในประเทศ และให้มีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าขนส่งบริการทางรถไฟระหว่างมลรัฐอีกด้วย<sup>5</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ. 1914 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการค้าสหรัฐ (Federal Trade Commission หรือ F.T.C.) ขึ้นเพื่อคุ้มครองการขยายตัวของบริษัทธุรกิจ อีกทั้งเพื่อป้องกันการผูกขาดและควบคุมการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม<sup>6</sup> นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองขึ้นอีกหลายองค์กร โดยมองเห็นความจำเป็นที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ จำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมธุรกิจต่าง ๆ เพื่อนำประเทศไปสู่ความเป็นรัฐสวัสดิการ (The Welfare State) ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงมองว่า ในขณะนั้น ประเทศกำลังต้องการความเป็นผู้เชี่ยวชาญอย่างมืออาชีพ (expert professionalism) และเห็นว่าการก้าวก้าวเศรษฐกิจของประเทศนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมโดยองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้อย่างผู้เชี่ยวชาญที่มีอำนาจแบบผสม<sup>7</sup> มีขั้นตอนในการดำเนินการที่สะดวกรวดเร็วและไม่เป็นทางการมากนัก ด้วยความจำเป็นดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอีกหลายองค์กรตามมา อาทิ

- คณะกรรมการพลังงานสหรัฐ (Federal Power Commission (ค.ศ. 1930))
- คณะกรรมการหลักทรัพย์และควบคุมกิจการหลักทรัพย์ (Securities and Exchange Commission (ค.ศ. 1934))
- คณะกรรมการโทรคมนาคมสหรัฐ (Federal Communications Commission (ค.ศ. 1934))

---

<sup>5</sup> ถาวร เกียรติทับทิว, คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, 2532), หน้า 27 อ้างถึงใน สมศักดิ์ อินทรพันธุ์, “วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย,” หน้าเดียวกัน.

<sup>6</sup> วิชัย วิวิตเสวี, “การควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองและการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในสหรัฐอเมริกา,” เอกสารสัมมนาวิชาการที่จัดโดยรัฐสภา เรื่อง การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง พ.ศ. 2530, หน้า 3 (อัดสำเนา)

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

- คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (Nation Labour Relation Board (ค.ศ. 1935)) และ

- คณะกรรมการการบินพลเรือน (Civil Aeronauties Board (ค.ศ. 1938)) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปก็คือ<sup>8</sup> ปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) อย่างชัดเจน โดยเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นที่ต้องมีการมอบอำนาจทางตุลาการ ให้แก่ฝ่ายปกครอง<sup>9</sup> โดยในสหรัฐอเมริกาไม่นิยมใช้คำว่า "อำนาจกึ่งตุลาการ" (quasi-judicial) แต่ยอมรับตรง ๆ ที่เดียวว่าการใช้อำนาจตุลาการมิได้จำกัดไว้สำหรับองค์กรศาลเท่านั้น เพราะฝ่ายปกครองก็อาจวินิจฉัยคดี (ใช้อำนาจตุลาการ) ให้เกิดผลที่ถูกต้องตามหลักกระบวนการพิจารณา ที่เป็นธรรม (due process of law) ได้เช่นกัน<sup>10</sup>

### 3.2.2 ลักษณะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency)

ดังที่ได้กล่าวไปบ้างแล้วในตอนต้นว่า องค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีลักษณะที่ค่อนข้างจะพิเศษ กล่าวคือ แทนที่องค์กรดังกล่าวนั้นจะมีเฉพาะแต่อำนาจหน้าที่ในทางวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแต่เพียงอย่างเดียว เหมือนดังเช่นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal) ในประเทศอังกฤษที่โดยส่วนใหญ่จะมีอำนาจเช่นนั้น แต่โดยแท้จริงองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ของประเทศสหรัฐอเมริกา กลับมีอำนาจหน้าที่ทั้งสามประการ กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในทางวินิจฉัยชี้ขาด อำนาจหน้าที่ในทางบริหาร รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการออกกฎข้อบังคับต่าง ๆ อันเป็นอำนาจในทางนิติบัญญัติรวมอยู่ในคณะกรรมการแต่ละคณะกรรมการ<sup>11</sup> ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากลักษณะของ

<sup>8</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์ 21, หน้า 594.

<sup>9</sup> Handlon v. Town of Bellville, 71 A. 2d 624 (N.J. 1950)

<sup>10</sup> Rectz v. Michigan, 188 U.S.505 (1903)

<sup>11</sup> ธิดา จรรยาพิภย์สกุล, “องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย,” หน้า 49.

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของประเทศสหรัฐอเมริกาจะแฝงตัวอยู่ในองค์กรฝ่ายปกครอง โดยทั่ว ๆ ไปซึ่งอาจต้องปฏิบัติหน้าที่หลาย ๆ ด้านพร้อมกัน

กฎหมายของประเทศไทยจึงได้แยกนิติกรรมขององค์กรฝ่ายปกครอง ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ตามลักษณะของอำนาจหน้าที่ นั่นคือ นิติกรรมที่เป็นการออกกฎ (rule-making) และนิติกรรมที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาด (adjudication) ซึ่งจะรวมนิติกรรมทุกประเภทที่ไม่ใช่การสร้าง การเพิ่มเติม หรือการยกเลิกกฎ ดังนั้น นิติกรรมที่เป็นการวินิจฉัย (adjudication) ในกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกาจึงจะรวมทั้งส่วนที่เป็นการวินิจฉัยในงานปกครองแท้ ๆ หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” และการวินิจฉัยที่เป็นการใช้อำนาจอย่างศาล หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมทางตุลาการ” นั่นเอง<sup>12</sup>

เนื่องจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) มีทั้งที่เป็นอำนาจในการออกกฎและอำนาจในการวินิจฉัย ดังนั้น หากจะพิจารณาว่าในขณะหนึ่งขณะใดนั้น องค์กรฝ่ายปกครองใดมีสถานะเป็น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือไม่ จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงลักษณะของอำนาจหน้าที่ ที่ให้อยู่ในขณะนั้นว่าเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในเมื่อการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไม่ใช่หน้าที่เพียงประการเดียวขององค์กรที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการดังกล่าวจะมีสถานะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ก็เฉพาะแต่เมื่อคณะกรรมการนั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับ สิทธิตามกฎหมายเท่านั้น และในการที่จะแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ทั้งสองขององค์กรตุลาการในฝ่าย ปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ ควรที่เราจะต้องมาทำความรู้จักกับอำนาจหน้าที่ ในการออกกฎเกณฑ์ (rule-making) ด้วยว่ามีลักษณะอย่างไร

สำหรับอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการออกกฎเกณฑ์ขององค์กรตุลาการในฝ่าย ปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จะมีในเรื่องดังต่อไปนี้<sup>13</sup>

(1) อำนาจในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับใบอนุญาต เช่น คณะกรรมการการบิน พลเรือน (Civil Aeronautic Board) ที่มีอำนาจในการควบคุมเส้นทางการบินทั่วสหรัฐอเมริกา รวมทั้งมีอำนาจในการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หรือคณะกรรมการควบคุมกิจการ การค้าภายใน (Interstate Commerce Commission) ที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตเส้นทาง

<sup>12</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง,” วารสาร นิติศาสตร์ 21, หน้า 595.

<sup>13</sup> คมสัน โพธิ์คง, “อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท,” หน้า 192.

ขนส่งทางรถไฟ, ทางรถยนต์, ทางเรือ และทางท่อทั่วทั้งสหรัฐอเมริกา หรือคณะกรรมการโทรคมนาคมสหรัฐ (Federal Communications Commission) ที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ รวมทั้งกฎเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว เป็นต้น

(2) อำนาจในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้าและบริการ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททุกองค์จะมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับราคาสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องกับกิจการของตน

(3) อำนาจในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการทางธุรกิจ เช่น คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labor Relations Board) ที่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการจ้างในองค์กรธุรกิจ หรือคณะกรรมการการค้าสหรัฐ (Federal Trade Commission) ที่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าหรือการประกอบธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น

และเหตุที่ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการยอมรับอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ (rule-making) ของฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ก็เนื่องมาจากได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองด้วยเหตุที่รัฐสภาไม่สามารถจะตรากฎหมายโดยกำหนดรายละเอียดได้ทั้งหมด และในบางกรณีก็เป็นเรื่องทางเทคนิคชั้นสูงที่ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเท่านั้นในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และในปัจจุบันก็ได้มีการพัฒนาเทคนิคเกี่ยวกับกระบวนการในการออกกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ (rule-making) ของฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้มากขึ้น โดยได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับดังกล่าวอีกด้วย

และในส่วนของอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด (adjudication) ขององค์กรตุลาการในฝ่ายศาลปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) นั้น จะมีลักษณะคล้ายกับการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาล เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เนื่องจากการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการนั้น จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย Administrative Procedure Act ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวค่อนข้างจะเข้มงวด กล่าวคือ มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ (การวินิจฉัย) ขององค์กรฝ่ายปกครอง (คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท) เสมือนกับว่าเป็นขั้นตอนในการพิจารณาพิพากษารรคดีของศาล<sup>14</sup> ซึ่งรายละเอียดในส่วนของวิธีพิจารณาจะดำเนินการศึกษาโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป แต่ในเบื้องต้นนี้ขอกล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับลักษณะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในส่วนที่

<sup>14</sup> วิชัย วิวิตเสวี, “โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตามแนวความคิดของระบบแองโกลอเมริกัน,” ตุลพาน 4, หน้า 58.

เป็นการวินิจฉัยชี้ขาด (adjudication) ว่า ก็คือการใช้อำนาจทางตุลาการในลักษณะหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่า การใช้อำนาจตุลาการมิได้จำกัดไว้สำหรับองค์กรศาลเท่านั้น ฝ่ายปกครองเองก็สามารถใช้อำนาจในการตัดสินชี้ขาดได้ ซึ่งการมอบอำนาจตุลาการให้ฝ่ายปกครองนั้น สามารถจะกระทำได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญตราบเท่าที่องค์กรศาลยังคงสามารถควบคุมพิจารณาทบทวนการใช้อำนาจตุลาการของฝ่ายปกครองได้ (review)<sup>15</sup> ซึ่งลักษณะของการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ก็คือกระบวนการที่องค์กรหรือคณะกรรมการเหล่านั้นนำกฎหมายหรือนโยบายหรือทั้งสองอย่างมาปรับแก้ข้อเท็จจริงในกรณีหนึ่งกรณีใด โดยมีวิธีพิจารณาข้อพิพาทตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และทำการวินิจฉัยชี้ขาดว่าคู่กรณีแต่ละฝ่ายนั้น มีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร

### 3.2.3 วิธีพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

#### 3.2.3.1 การเสนอข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการฯ

เนื่องจากวิธีพิจารณาความคดีปกครองหรือข้อพิพาททางปกครองในชั้นขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยทั่ว ๆ ไปนั้น ต้องการให้การดำเนินการเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีไม่เคร่งครัดในแบบพิธีเหมือนอย่างกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล ดังนั้น ลักษณะของคำฟ้องหรือคำร้องเรียนที่จะเสนอต่อองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) จึงควรมีรูปแบบง่าย ๆ เพราะหากกำหนดรูปแบบให้ต้องมากด้วยจำนวนก็อาจทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่จะร้องเรียน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้ยื่นคำร้องเรียนไม่ทันภายในอายุความที่กำหนด

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ขั้นตอนในการเสนอข้อพิพาทหรือคำร้องเรียนต่อองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบที่เรียบง่าย กล่าวคือ ให้ทำคำร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษร ระบุถึงเรื่องราวปัญหาข้อพิพาทที่ต้องการให้วินิจฉัย ตลอดจนเหตุผลอย่างง่าย ๆ พอเข้าใจเท่านั้น และหากคำร้องเรียนที่เสนอในครั้งแรกยังบกพร่องอยู่ ผู้เสนอคำฟ้องหรือคำร้องเรียนนั้น ก็ยังสามารถที่จะทำคำร้องเรียนเพิ่มเติม (Amendment) ได้ โดยมี

<sup>15</sup> Bernard Schwartz, *Administrative Law*, 2<sup>nd</sup> ed. (1984), pp.68-69 อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง,” หน้า 594.



ข้อจำกัดว่าคำฟ้องหรือคำร้องเรียนที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเดิมด้วย<sup>16</sup>

สำหรับบุคคลผู้มีสิทธิที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายหรืออาจจะได้รับความเสียหาย กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรง (direct interest) ในเรื่องที่ดินจะนำเสนอหรือร้องเรียน เช่น ผู้ที่จะนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมกิจการการค้าภายใน (Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C.) นั้น ก็จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายหรืออาจจะได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการค้าระหว่างรัฐ เป็นต้น และในการเสนอคำฟ้องหรือคำร้องเรียนดังกล่าวก็จะต้องกระทำภายในอายุความตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย ซึ่งจะมีระยะเวลาที่แตกต่างกันออกไปแล้วแต่กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ จะกำหนดไว้

### 3.2.3.2 วิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

สืบเนื่องมาจากการที่มีการจัดตั้งองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ขึ้นมากมายหลายองค์กร ซึ่งแต่ละองค์กรก็จะมีรูปแบบ กระบวนการในการพิจารณาข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจของตนแตกต่างกันออกไป จึงได้มีความพยายามที่จะให้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความขององค์กรหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ทั้งในระดับสหรัฐและในระดับมลรัฐให้อยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกัน เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ เล่านั้นได้อยู่ภายใต้วิธีพิจารณาความที่มีความแน่นอน โดยในปี ค.ศ. 1941 คณะกรรมการชื่อ Attorney General's Committee on Administrative Procedure ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1939 ได้ออกรายงานซึ่งเป็นผลของการศึกษาขององค์กรฝ่ายปกครองของสหรัฐอเมริกา ในรายงานดังกล่าวนี้คณะกรรมการได้มีความเห็นแยกเป็นสองฝ่าย กล่าวคือ คณะกรรมการฝ่ายข้างมากเห็นควรรื้อโครงสร้างฝ่ายปกครองที่มีความคล่องตัวในการจัดองค์กรและในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้แก่ปัญหาการรวมอำนาจโดยจัดตั้งเจ้าหน้าที่ไต่สวนที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นก่อน ส่วนคณะกรรมการฝ่ายข้างน้อยนั้นเห็นว่าควรรื้อให้มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานของกระบวนการของฝ่ายปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งก็รวมถึงกระบวนการในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรฝ่ายปกครองประเภทหนึ่งด้วย ผลของการประนีประนอมระหว่างกรรมการทั้งสองฝ่ายจึงได้มีการประกาศใช้ Administrative Procedure Act ในปี ค.ศ.

<sup>16</sup> American Jurisprudence. Volume 42 (Jurisprudence Publishers Inc., 1942) : pp.458-460.

1946 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและกระบวนการพื้นฐานขององค์กรฝ่ายปกครองให้มีหลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกัน และใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน<sup>17</sup>

Administrative Procedure Act 1946 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความที่องค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบ Administrator, Agency, Bureau, Authority, Board, Commission, Department, Division หรือ Office จะต้องยึดถือปฏิบัติตามเป็นระบบเดียวกัน โดยที่ข้อบังคับในกฎหมายนี้จะเป็นการกำหนดในเรื่องหลัก ๆ แต่ในส่วนรายละเอียดปลีกย่อยของวิธีพิจารณาความขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในระดับมลรัฐและในระดับท้องถิ่นก็จะมีกฎหมายกำหนดขอบเขตระเบียบการพิจารณาเป็นของตนเองโดยเฉพาะ กล่าวคือ มีการมอบอำนาจให้องค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไปออกกฎเกณฑ์วิธีพิจารณาความใช้บังคับเป็นการภายในโดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม การออกระเบียบวิธีพิจารณาความภายในองค์กรดังกล่าวก็มิได้เป็นไปโดยอิสระเสียทีเดียว เนื่องจากจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรที่เรียกว่า The Administrative Conference of the United State (ACUS) ซึ่งเป็นองค์กรที่คอยทำหน้าที่คอยให้คำปรึกษาและแนะนำแนวทางการวางระเบียบตลอดจนปรับปรุงระเบียบวิธีพิจารณาเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับลักษณะและสภาพของเรื่องราวที่จะต้องทำการวินิจฉัยชี้ขาด<sup>18</sup>

สำหรับวิธีที่องค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ใช้ในการวินิจฉัยและมีคำสั่ง (adjudication) นั้น มีวิธีดำเนินการอยู่ 2 วิธีด้วยกัน คือ<sup>19</sup>

#### 1. วิธีวินิจฉัยไม่เป็นทางการ (informal adjudication)

วิธีวินิจฉัยแบบไม่เป็นทางการนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์บังคับเอาไว้ว่า ในการพิจารณาวินิจฉัยตลอดจนการทำคำสั่งนั้นจะต้องปฏิบัติเช่นใดบ้าง ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเองว่าจะเลือกวิธีการใดจึงจะเหมาะสม

<sup>17</sup> วิชัย วิวิตเสวี, “โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตามแนวความคิดของระบบแองโกลอเมริกัน,” ตุลพาน 4, หน้า 55-56.

<sup>18</sup> สมศักดิ์ อินทรพันธุ์, “วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย,” หน้า 63.

<sup>19</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์ 21, หน้า 595-596.

## 2. วิธีวินิจฉัยเป็นทางการ (formal adjudication)

เป็นกรณีที่กฎหมาย Administrative Procedure 1946 กำหนดเป็นข้อบังคับเอาไว้ว่า ในการที่จะวินิจฉัยชี้ขาดกรณีจำพวกนี้ องค์การตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณา (hearing) หรืออาจเรียกว่า การพิจารณาไต่สวน โดยกรณีดังที่ได้กล่าวไปนั้น ได้แก่

- กรณีที่กฎหมายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดกำหนดไว้โดยตรงว่า จะต้องดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามสำนวน (record) หลังจากที่ได้มีการจัดให้มีการนั่งพิจารณา (hearing) หรือการพิจารณาไต่สวนแล้ว

- กรณีที่เกี่ยวกับชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สิน ซึ่งเป็นบทบังคับตามรัฐธรรมนูญว่าจะต้องมีกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (due process) ดังนั้น แม้ในกรณีที่กฎหมายเรื่องนั้น ๆ จะมีได้มีการกำหนดเป็นข้อบังคับเอาไว้โดยตรงว่าจะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณา (hearing) แล้ว ศาลจะถือว่ากรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการโดยวิธีวินิจฉัยเป็นทางการ (formal adjudication) แต่ทั้งนี้ก็ยังต้องขึ้นอยู่กับแนวบรรทัดฐานของศาลสูงสหรัฐอเมริกาเป็นรายกรณีไป

อย่างไรก็ตาม กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง หรือ Administrative Procedure Act 1946 ก็ยังได้กำหนดข้อยกเว้นของการวินิจฉัยเป็นทางการ (formal adjudication) เอาไว้ในมาตรา 554 โดยกำหนดว่า มิให้ใช้บังคับการวินิจฉัยเป็นทางการในกรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง การวินิจฉัยที่จะต้องไปยื่นเสนอต่อศาลอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ศาลพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเสียก่อนแล้วจึงจะใช้บังคับได้

กรณีที่สอง การคัดเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ

กรณีที่สาม การพิจารณาหาข้อยุติที่เป็นการตรวจสอบ การทดสอบ และการเลือกตั้ง

ใน Administrative Procedure Act 1946 ได้กำหนดให้กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยเริ่มด้วยการกล่าวหาที่แสดงถึงการกล่าวโทษของเอกชนหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายที่ระบุถึงข้อกฎหมายที่มีการละเมิด ตลอดจนสิทธิตามกฎหมายที่จะเสนอข้อพิพาทให้องค์การตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณา และเมื่อผู้ที่ถูกกล่าวหาได้รับข้อกล่าวหาและหมายเรียกแล้ว ก็จะทำคำโต้แย้งข้อกล่าวมายังคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะทำการสืบสวนข้อเท็จจริงของผู้กล่าวหาอย่างไม่เป็นทางการก่อนว่ามีมูลคดีตามข้อกล่าวหาจริงหรือไม่ หากพบว่าคดีไม่มีมูลก็จะยกเลิก

การพิจารณา แต่ถ้าพบว่ามีมูลก็จะดำเนินการพิจารณาไต่สวนต่อไป โดยมี “เจ้าหน้าที่ไต่สวน” (hearing examiner) ซึ่งต่อมาได้เรียกชื่อใหม่เป็น “ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง” (administrative law judge) เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อพิพาทที่เกิดขึ้น<sup>20</sup>

ตาม บทบัญญัติ แห่ง Administrative Procedure Act 1946 องค์การตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไต่สวนหรือผู้พิพากษากฎหมายปกครองตามที่ได้กล่าวข้างต้น เพื่อมาดำเนินการพิจารณาไต่สวนพยานหลักฐาน ซึ่งการแต่งตั้งนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักคุณธรรม (merit) ไม่มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งตามวิถีทางการเมือง โดยบุคคลผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ไต่สวนหรือผู้พิพากษากฎหมายปกครองนั้น จะต้องมีความสมบัติดังนี้คือ ต้องเป็นทนายความได้รับอนุญาตและมีประสบการณ์ในการทำงานไม่น้อยกว่า 7 ปี โดยต้องเป็นผู้มีความสามารถในการดำเนินการพิจารณาไต่สวนในประเด็นที่ซับซ้อนได้<sup>21</sup> นอกจากนี้ ยังต้องผ่านการสอบโดยสำนักงาน “ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง” ของ Office of Personal Management<sup>22</sup>

“เจ้าหน้าที่ไต่สวน” หรือ “ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง” นั้น เป็นบุคลากรพิเศษที่มีอิสระไม่อยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรที่ตนสังกัดอยู่ และในการมอบหมายจำนวนขององค์การตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องกระทำในลักษณะหมุนเวียนเท่าที่จะกระทำได้ โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจเพียงดำเนินการไต่สวนพยานหลักฐานและทำความเข้าใจเสนอแนะหรือวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้น (initial decision) เท่านั้น แต่อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการจริง ๆ ยังคงเป็นขององค์การฝ่ายปกครอง ซึ่งในที่นี้ก็คือ องค์การตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั่นเอง ซึ่งโดยมากแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมักจะเห็นด้วยกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ไต่สวนหรือผู้พิพากษากฎหมายปกครอง หากเป็นกรณีที่มีความเห็นแตกต่างไปหรือมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ก็จะมีผลให้คำวินิจฉัยขององค์การตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจจะเสียน้ำหนักและถูกยกขึ้นพิจารณาในชั้นศาลได้

ในการไต่สวนพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ไต่สวนหรือผู้พิพากษากฎหมายปกครองนั้น จะมีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้แสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้าง

<sup>20</sup> วิชัย วิวิตเสวี, “โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตามแนวความคิดของระบบเองไกลอเมริกา,” ตุลาการ 4, หน้า 59.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

<sup>22</sup> Judicial Administration Division, American Bar Association, อ้างถึงใน วิชัย วิวิตเสวี, “ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง,” วารสารกฎหมาย 2 (2526), หน้า 25.

ของตนเอง ตลอดจนให้สิทธิแก่คู่กรณีในการชักค้ำนพยานฝ่ายตรงข้าม โดยในการพิจารณานั้นจะไม่มีคณะลูกขุน เพราะเจ้าหน้าที่ไต่สวนหรือผู้พิพากษากฎหมายปกครองนั้นเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาที่องค์กรฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ อยู่แล้ว และในกระบวนการดำเนินการไต่สวนนั้น เจ้าหน้าที่ไต่สวนหรือผู้พิพากษากฎหมายปกครองจะมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 7 (b) แห่ง Administrative Procedure Act 1946 ดังนี้<sup>23</sup>

1. มีอำนาจดำเนินการให้มีการกล่าวถ้อยคำยืนยันรับรอง (affirmation) หรือกล่าวคำสาบาน (oaths)
2. มีอำนาจออกหมายเรียกพยานตามกฎหมาย
3. มีอำนาจวางหลักในการพิสูจน์และรับฟังพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับประเด็น
4. มีอำนาจฟังพยานบุคคลหรือจัดให้มีการไต่สวนพยานบุคคล ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม
5. มีอำนาจวางกฎเกี่ยวกับการพิจารณาไต่สวน
6. มีอำนาจในการดำเนินการประชุมหรือประนีประนอมระงับข้อพิพาทโดยสมัครใจของคู่กรณีระหว่างการพิจารณา
7. มีอำนาจสั่งคำร้อง คำแถลงตามกระบวนการพิจารณา
8. มีอำนาจทำความเห็นเบื้องต้น
9. มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

สาเหตุสำคัญที่ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทยอเมริกาก็เนื่องมาจากว่า คดีปกครองเป็นคดีที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัย และเป็นคดีที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ในเชิงเทคนิค หากปล่อยให้เอกชนคู่กรณีนำสืบพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างของตนโดยลำพังแล้ว เอกชนย่อมไม่อาจทราบได้ว่าจะต้องสืบพยานหลักฐานเพียงใดจึงจะเป็นการเพียงพอกับการวินิจฉัย อีกทั้งยังอาจจะมีอุปสรรคในการอ้างพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการ ด้วยเหตุนี้ จึงได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรวินิจฉัยที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการแสวงหา

<sup>23</sup> Bernard Schwartz, *Administrative Law* (Boston Toronto : Little Brown and Company, 1976), p.281 อ้างถึงใน สมศักดิ์ อินทรพันธุ์, “วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย,” หน้า 82.

ข้อเท็จจริง โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายใช้ดุลยพินิจเรียกพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

และในส่วนของ การพิจารณาขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครอง หรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) นั้นเอง ก็จะมีการนำสืบพยาน เอกสาร พยานบุคคล และพยานหลักฐานอื่น ๆ โดยเปิดโอกาสให้คู่ความมีสิทธิถามค้านพยานฝ่ายตรงข้ามเพื่อค้นหาความจริงด้วย แต่ในเรื่องของกฎเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐาน (Rules of Evidence) นั้น องค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะไม่ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเหมือนดังเช่นศาลยุติธรรม และจะไม่ถูกจำกัดในการรับฟังพยานบอกเล่าหรือบทคัดพยานอื่น ๆ แต่ทั้งนี้ก็จะยังคงยึดหลักในการรับฟังพยานหลักฐานคล้าย ๆ กับของศาลในหลายเรื่อง เช่น พยานหลักฐานชั้นหนึ่ง พยานผู้เชี่ยวชาญ พยานความเห็น พยานคำบอกเล่าของผู้ตาย หรือผู้ที่บาดเจ็บ หรือคำบอกเล่าที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของตนเอง และก็จะยึดถือ และยอมรับฟังเฉพาะพยานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ได้จากการไต่สวนและปรากฏอยู่ในสำนวนเท่านั้น<sup>24</sup> ทั้งนี้ เพราะลักษณะเด่นของวิธีพิจารณาความขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ต้องการที่จะหลีกเลี่ยงความเข้มงวดในการพิจารณาของศาลที่มีความยุ่งยาก ลิ่นเปลือง ค่าใช้จ่าย และยึดมั่นในคำวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม ยังมีองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองบางองค์กรที่ยังคงยึดหลักการรับฟังพยานหลักฐาน (Rules of Evidence) เคร่งครัดดังเช่นศาลธรรมดา เช่น ในการพิจารณาของ Illinois Commerce Commissions เป็นต้น<sup>25</sup>

นอกจากนี้ แม้ว่าในการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) จะมีลักษณะคล้ายกันกับการพิพากษาคดีโดยศาล และกฎหมาย Administrative Procedure Act 1946 นั้น ได้มีการกำหนดขั้นตอนในการพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวคล้าย ๆ กันกับขั้นตอนการพิจารณาของศาลก็ตาม แต่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาก็ยังถือว่าการปฏิบัติตามบทบัญญัติในกฎหมาย Administrative Procedure Act 1946 อย่างเดียวไม่เป็นการพอเพียง องค์กรในฝ่ายปกครองจะสั่งหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นการกระทบถึงผลประโยชน์ของเอกชนได้ ก็ต่อเมื่อฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามหลักกระบวนการวิธีพิจารณาที่เป็นธรรม (due process of law) แล้วเท่านั้น แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบังคับเอาไว้โดยตรงก็ตาม ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ศาลฎีกาสหรัฐได้วางแนวไว้ โดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดว่าเอกชนจะไม่ถูกเอาไปซึ่งชีวิต

<sup>24</sup> American Jurisprudence. Volume 42, p.461.

<sup>25</sup> Ibid., p.464

ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สิน โดยปราศจากหลักกระบวนการที่เป็นธรรม (due process of law)<sup>26</sup>

หลัก “due process of law” เป็นที่เข้าใจและยอมรับกันว่า เป็นข้อเรียกร้องพื้นฐานที่สำคัญของหลักความยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 ปี 1791 หลัก due process of law ถือเป็นหลักกฎหมายที่คุ้มครองประชาชนต่อการใช้อำนาจอันมิชอบของรัฐ และมีบทบาทในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกระบวนการนิติบัญญัติตั้งแต่ปี 1880 เรื่อยมา โดยถือเป็นข้อเรียกร้องมาตรฐานขั้นต่ำในการบัญญัติกฎหมายและได้พัฒนามาเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานทั่วไป พื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ เสรีภาพ สิทธิ และทรัพย์สินของประชาชนได้รับการประกันตามกฎหมายอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น การกระทำของรัฐทุกประเภท, นิติบัญญัติ, ฝ่ายปกครอง รวมทั้งการใช้อำนาจในทางตุลาการจึงต้องคำนึงถึงหลัก due process of law<sup>27</sup>

ดังนั้น ในการนั่งพิจารณา (hearing) หรือที่เรียกว่า การพิจารณาโต้สวนที่ได้กล่าวมานั้น จึงต้องมีลักษณะที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในเรื่อง due process ด้วย กล่าวคือ จะต้องประกอบไปด้วยลักษณะอย่างน้อย ดังนี้<sup>28</sup>

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

<sup>26</sup> วิชัย วิวิตเสวี, “โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตามแนวความคิดของระบบแองโกลอเมริกัน,” ตุลาการ 4, หน้า 58-59.

<sup>27</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2537), หน้า 87.

<sup>28</sup> R.J. Pierce, S.A. Shapiro, and P.R. Verkuil, Administrative Law and Process (1985) pp.255-256 อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์, “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์ 21, หน้า 595-596.

10. คำวินิจฉัยคดีจะต้องทำเป็นหนังสือโดยมีการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและระบุเหตุแห่งการวินิจฉัย

อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบวิธีพิจารณาความขององค์กรในฝ่ายปกครอง หรือ The Administrative Procedure Act 1946 ก็มีเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องที่เป็นพื้นฐานกว้าง ๆ ให้องค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยึดถือปฏิบัติให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกันเท่านั้น แต่ในเรื่องของรายละเอียดปลีกย่อย คงปล่อยให้ให้อยู่ในอำนาจของแต่ละองค์กรที่จะจัดทำระเบียบวิธีพิจารณาความของตนเอง ทั้งนี้ก็เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแห่งคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรนั่นเอง

### 3.2.4 การทำคำวินิจฉัยและผลของคำวินิจฉัย

การทำคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาในคดีต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง หรือแม้แต่การกระทำของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท (adjudication) มีหลักโดยทั่วไปว่า จะต้องมีการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยชี้ขาดเสมอ อีกทั้งยังถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องให้เหตุผลในคำสั่งของตน โดยถือกันว่าการให้เหตุผลนี้เป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนที่มีประสิทธิภาพมาก แม้ว่าจะเป็นการเพิ่มงานให้กับฝ่ายปกครอง และทำให้การปฏิบัติงานอาจจะล่าช้าไปบ้างก็ตาม แต่โดยทั่วไปก็จะมีการจำกัดขอบข่ายและประเภทของการกระทำของฝ่ายปกครองที่ต้องแสดงเหตุผล ซึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็เป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการที่จะต้องให้เหตุผลในคำวินิจฉัยด้วยเช่นกัน โดยใน Administrative Procedure Act 1946 มาตรา 8 (b) ได้กำหนดให้การทำคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของความเห็นเสนอแนะ (recommendation) คำวินิจฉัยเบื้องต้น หรือคำวินิจฉัยชี้ขาดใด ๆ จะต้องมีการบันทึกไว้อย่างชัดเจน และจะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริง (findings) ข้อสรุป (conclusions) และเหตุผล (reasons) อีกทั้งยังจะต้องแสดงถึงคำสั่งที่บังคับด้วย โดยหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่า การวินิจฉัยชี้ขาดข้อเท็จจริง (findings) จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความชัดเจนในข้อสรุปและเหตุผลประกอบโดยไม่วินิจฉัยชี้ขาดตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องมีการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนพยานหลักฐานต่าง ๆ อย่างถูกต้องและเปิดเผย<sup>29</sup>

ในการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จะแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ การวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือของข้อเท็จจริง

<sup>29</sup> American Jurisprudence. Volume 42, p.491.



ในเบื้องต้น (basic findings) และการวินิจฉัยข้อเท็จจริงในขั้นสุดท้าย (ultimate findings) โดยในการวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือของข้อเท็จจริงในเบื้องต้นนั้นเป็นการกระทำโดยพิจารณารับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลคดีเบื้องต้นของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายว่ามีข้อมูลหรือมีข้อกล่าวอ้างใดบ้าง และข้อมูลของฝ่ายใดมีความถูกต้องน่าเชื่อถือมากกว่ากัน หลังจากที่ได้รับฟังข้อเท็จจริงเบื้องต้นเป็นที่ยุติแล้ว องค์กรดังกล่าวก็จะนำเอาข้อเท็จจริงนั้นมาสรุปและวินิจฉัยในขั้นสุดท้าย โดยปรับเข้ากับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งนอกจากจะนำมาปรับกับข้อกฎหมายแล้ว ในบางครั้งอาจมีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในเรื่องประโยชน์และความจำเป็นตามนโยบายของรัฐอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันให้องค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ต้องกระทำการพิจารณาวินิจฉัยด้วยความชอบด้วยกฎหมายด้วยความรอบคอบภายในเขตอำนาจ และเพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะหลีกเลี่ยงการแย่งชิงอำนาจทางตุลาการขององค์กรฝ่ายปกครองอีกด้วย<sup>30</sup>

นอกจากนี้ จากที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.2.3.2 ว่า “เจ้าหน้าที่ไต่สวน” หรือ “ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง” เป็นผู้ที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและจัดทำความเห็นหรือคำวินิจฉัยในเบื้องต้น (initial decision) เสนอต่อองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) หลังจากนั้นองค์กรฝ่ายปกครองดังกล่าวก็ต้องวินิจฉัยชี้ขาดอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งระบบวิธีพิจารณาดังกล่าวมีลักษณะเป็นระบบวิธีพิจารณาสองชั้นเพื่อคานดุลพินิจขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

และด้วยเหตุที่ความเห็นหรือคำวินิจฉัยในเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่ไต่สวนหรือผู้พิพากษากฎหมายปกครองนั้น ถือเป็นความเห็นที่มีเหตุผลน่าเชื่อถือ ทั้งนี้เพราะเป็นความเห็นของผู้ที่มีคุณสมบัติทำนองเดียวกับผู้พิพากษา และยังเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่ทำการวินิจฉัยในเบื้องต้นนั้นอีกด้วย ดังนั้น หากองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะวินิจฉัยโดยกลับคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ไต่สวนหรือผู้พิพากษากฎหมายปกครองแล้ว ก็จะต้องแสดงถึงหลักการและเหตุผลที่สามารถหักล้างความเห็นของเจ้าหน้าที่ไต่สวนหรือผู้พิพากษากฎหมายปกครองได้ กล่าวคือ เหตุผลในคำวินิจฉัยนั้นต้องมีความน่าเชื่อถือยิ่งไปกว่าความน่าเชื่อถือที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่ไต่สวนหรือผู้พิพากษาศาลปกครองนั่นเอง

<sup>30</sup> A Flick Geoffrey, “Administrative Adjudication and duty to give reasons A reach for criteria,” *Public law*. 1978 : 20-21 อ้างถึงใน สมศักดิ์ อินทรพันธุ์, “วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย,” หน้า 93.

เนื่องจากวิธีพิจารณาของฝ่ายปกครอง หรือ administrative process นี้ ถือได้ว่าเป็นหัวใจของระบบกฎหมายปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้น ในมาตรา 706 แห่ง Administrative Procedure Act 1946 จึงได้บัญญัติให้ศาลมีอำนาจที่จะเพิกถอนการกระทำ คำวินิจฉัย หรือคำสั่งของฝ่ายปกครองที่กระทำลงโดยมิได้ปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอนที่กำหนดโดยกฎหมาย และโดยที่มาตรา 8 (b) ได้กำหนดให้การทำคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรฝ่ายปกครอง จำต้องแสดงเหตุผลของการวินิจฉัยดังกล่าวเอาไว้ด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าหลักการสำคัญในการทำคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องประกอบด้วยเหตุผลแห่งการวินิจฉัยเสมอ เพราะไม่เช่นนั้นอาจจะถูกศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยได้ตามมาตรา 706<sup>31</sup>

เมื่อองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าว จะเกิดผลเป็นที่สุด (res judicata) เช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล<sup>32</sup>

นอกจากนี้ หากในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดมีผลเป็นที่สุด ศาลในสหรัฐอเมริกาก็มีคำวินิจฉัยในลักษณะที่ไม่ตัดอำนาจของศาลในการพิจารณาทบทวนในข้อกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นธรรมของวิธีการพิจารณา หรือในการมีพยานหลักฐานสนับสนุนตามสมควร<sup>33</sup> หรือในบางกรณีศาลก็จะตีความคำว่า "เป็นที่สุด" โดยยอมรับให้การเป็นที่สุดมีได้แต่ในปัญหาข้อเท็จจริงเท่านั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ส่อไปในทางยุติเด็ดขาดอันจะนำมาฟ้องศาลไม่ได้<sup>34</sup> ดังนั้น จึงไม่เป็นการตัดอำนาจของศาลในการที่จะเข้ามาวินิจฉัยทบทวน ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาได้วินิจฉัยด้วยว่า คำว่า "เป็นที่สุด" ในกฎหมาย เกี่ยวกับคนเข้าเมือง ควรแปลในทางที่ว่า ถึงที่สุดตามวิธีการของฝ่ายปกครอง ไม่ใช่ทางที่ตัดอำนาจศาลที่จะวินิจฉัยเสียเลย<sup>35</sup>

<sup>31</sup> วิชัย วิวิตเสวี, "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง," ตุลพาห 1 (มกราคม – กุมภาพันธ์, 2522) : 63-64.

<sup>32</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง," วารสารนิติศาสตร์ 21, หน้า 597.

<sup>33</sup> Kessler v. Strecker, 307 U.S. 22 (1939)

<sup>34</sup> Shaughnessy v. Pedreiro, 349 U.S. 48 (1955)

<sup>35</sup> วิชัย วิวิตเสวี, "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง," ตุลพาห 1, หน้า 52.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากใน Administrative Procedure Act 1946 ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติของกฎหมายอาจตัดการตรวจสอบของศาลได้ ดังนั้น หากคำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรในฝ่ายปกครองใดไม่ถึงกับไปลดรอนสิทธิของเอกชนที่มีอยู่โดยบริบูรณ์แล้ว และตัวบทกฎหมายในเรื่องดังกล่าวนั้นก็ไม่ได้ตัดการตรวจสอบของศาลเอาไว้อย่างชัดเจน ศาลฎีกาสหรัฐก็ยอมตีความตามตัวอักษรโดยไม่เข้าไปตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวอีก โดยในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มที่จะถือตามตัวบทกฎหมายมากขึ้น แต่ก็ได้สร้างข้อยกเว้นไว้หลายกรณี สำหรับนำมาใช้กล่าวอ้างเพื่อไม่ยอมรับกฎหมายที่กำหนดให้นิติกรรมของฝ่ายปกครองหรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นที่สุด อาทิ อ้างว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือมีกระบวนการพิจารณาขององค์กรในฝ่ายปกครองที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น

### 3.3 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) ในประเทศอังกฤษ

#### 3.3.1 ความเป็นมาและการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals)

เนื่องจากประเทศอังกฤษมีหลักการทางกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ที่เก่าแก่และยึดถือปฏิบัติต่อ ๆ กันมา อันได้แก่ “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยกลางแห่งประวัติศาสตร์ยุโรป (Middle Age) และต่อมาได้มีนักกฎหมายชาวอังกฤษที่ชื่อ *ไดซี* (Dicey) ได้หยิบยกเอาหลักดังกล่าวขึ้นมาอธิบายถึงการจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารโดยกฎหมายธรรมดาและโดยศาลยุติธรรม *ไดซี* (Dicey) ได้อธิบายความหมายของหลักการนี้เอาไว้ในหนังสือชื่อ *An Introduction to the Law of the Constitution* ว่าหลักนิติธรรมนี้เป็นหัวใจของระบบกฎหมายและศาลของอังกฤษ ซึ่งจะประกอบไปด้วยหลักการใหญ่ 3 หลัก คือ<sup>36</sup>

ประการแรก ทุกคนไม่ว่าจะเป็นเอกชน ข้าราชการ หรือรัฐบาล ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินเสมอ ซึ่งหมายความว่า ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใด ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลธรรมดา

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญอังกฤษมีที่มาจากกฎหมายธรรมดาของแผ่นดิน (the constitution is the result of the ordinary law of the land) และได้เป็นหลักคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบมาแล้วในอดีต

<sup>36</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ*, หน้า 18-19.

ประการสุดท้าย เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น ทุกคนไม่ว่าจะเป็นประชาชน รัฐมนตรี ข้าราชการ จะต้องขึ้นศาลยุติธรรมเสมอกัน และศาลยุติธรรมก็จะใช้กฎหมายธรรมดาของแผ่นดิน อันได้แก่ คอมมอนลอว์ (Common Law) และพระราชบัญญัติของรัฐสภาตัดสินเหมือนกัน

จากหลักดังกล่าวทำให้แนวคิดในการมีศาลพิเศษสำหรับพิจารณาคดีปกครอง กิติ การมีกฎหมายพิเศษที่มีลักษณะต่างจากกฎหมายธรรมดาเพื่อใช้สำหรับนิติสัมพันธ์ระหว่าง เอกชนกับฝ่ายปกครองกิติ ไม่เป็นที่ยอมรับของระบบกฎหมายอังกฤษแต่อย่างใด ดังนั้น ในอดีต จึงมีการต่อต้านการจัดตั้งองค์กรพิเศษของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือที่เรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal) อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษา นักกฎหมาย หรือประชาชนทั่วไป ด้วยเหตุผลที่ว่า การจัดตั้งองค์กรในลักษณะดังกล่าวนั้นขัดต่อ หลักนิติธรรม นอกจากนี้ ความทรงจำอันเลวร้ายของประชาชนที่มีต่อ Star Chamber Court ซึ่งเป็นศาลอาญาพิเศษที่ฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้กำจัดศัตรูทางการเมืองก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการต่อต้านการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท<sup>37</sup>

ประเทศอังกฤษใช้ระบบศาลเดี่ยว โดยให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททุกประเภทเรื่อยมา จนกระทั่งเมื่อประเทศอังกฤษก้าวเข้าสู่ ยุคประชาธิปไตยระบบรัฐสภาสมัยใหม่ในกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 พร้อม ๆ กับในทางเศรษฐกิจ ก็เกิดการ “ปฏิวัติอุตสาหกรรม” (Industrial Revolution) และเกิดระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมขึ้นตาม แนวความคิดของ *อดัม สมิท* (Adam Smith) แนวความคิดของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมอาจ กล่าวได้โดยย่อว่า ได้แก่ แนวความคิดที่เห็นว่ารัฐควรจำกัดการแทรกแซงเกี่ยวกับการดำรงชีวิต ของเอกชน และรัฐควรมีหน้าที่เฉพาะการคุ้มครองทรัพย์สินและการบังคับให้เป็นไปตามสัญญา เท่านั้น<sup>38</sup> จากแนวความคิดนี้เอง รัฐบาลของประเทศอังกฤษในยุคนี้จึงได้จำกัดบทบาทของ ตนเองทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เอกชนสามารถจะดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ อย่างเสรี โดยที่รัฐนั้นแทบจะไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวเลย การแทรกแซงของรัฐในระยเวลาดังกล่าวนี้ รัฐจะทำเท่าที่จำเป็นที่เอกชนไม่ควรกระทำ หรือเอกชนทำไม่ได้ หรือที่เอกชนไม่สนใจทำเท่านั้น อาทิ ในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย การเงินการคลัง เป็นต้น ผลที่เกิดขึ้นจากระบบเศรษฐกิจ

<sup>37</sup> De Smith and Braziex, *Constitutional and Administrative Law*, p.578 อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 67.

<sup>38</sup> R.M. Jackson, *The Machinery of Justice in England*, 6<sup>th</sup> ed. (Great Britain : Cambridge University Press, 1972), p.457

เสรีนิยมนี้ ก่อให้เกิดการแข่งขันทางการค้าในลักษณะ "มือใครยาวสาวได้สาวเอา"<sup>39</sup> กล่าวคือ ผู้ที่ด้อยกว่าในสังคมของการแข่งขัน เช่น เกษตรกร คนยากจน รวมทั้งผู้ใช้แรงงานมักจะถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการเอกชน ทำให้ต้องมีการออกกฎหมายต่าง ๆ มากำหนดนิติสัมพันธ์ เพื่อคุ้มครองผู้ที่ยากกว่าในสังคม ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแรงงาน กฎหมายคุ้มครองคนยากจน (Poor Law) กฎหมายผังเมือง กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น รัฐซึ่งแต่เดิมเคยจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของตนเองเป็นอย่างมาก กลับมีบทบาทเพิ่มขึ้นด้วยการแทรกแซงเข้าไปคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส แนวความคิดว่าด้วยรัฐแทรกแซง (Interventionist State) จึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นเหตุผลให้รัฐมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน โดยได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นในฝ่ายบริหารเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทด้วย เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการการรถไฟและคลอง (The Railway and Canal Commission) ขึ้น มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในการใช้บริการรถไฟและเรือโดยสาร เป็นต้น

นอกจากนี้ ผลสำคัญที่ตามมาเนื่องจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ก็คือ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรในเมืองอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ ประชาชนโดยทั่วไปได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพ เช่น ขาดอาหาร เครื่องนุ่งห่ม น้ำที่สะอาด ขาดที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ทำให้เกิดแหล่งสลัมขึ้นอย่างมากมาย เนื่องมาจากการให้บริการของรัฐในด้านสาธารณูปโภคไม่ดีพอ ดังนั้น ในตอนช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ประเทศอังกฤษจึงได้เริ่มก้าวเข้าสู่การเป็น "รัฐสวัสดิการ" (Welfare State) ซึ่งมีแนวความคิดว่ารัฐจะต้องให้ความคุ้มครองสภาพแวดล้อม ให้การศึกษาแก่ประชาชน จัดหาที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ให้การรักษาพยาบาล จัดหางาน ตลอดจนจัดให้มีบำนาญเลี้ยงชีพแก่ประชาชน หรือกล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐสวัสดิการมีหน้าที่ดูแลประชาชนตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ซึ่งการที่ประเทศอังกฤษจะก้าวเข้าสู่การเป็นรัฐสวัสดิการได้นั้น รัฐสภาจะต้องตรากฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามแนวคิดของรัฐสวัสดิการได้<sup>40</sup> ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จึงส่งผลให้รัฐสภาตราพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการดังกล่าวออกมาเป็นจำนวนมาก อาทิ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (The Public Health Act 1875) พระราชบัญญัติเงินทดแทนของแรงงาน (The Workman's Compensation Act 1897) พระราชบัญญัติบำนาญผู้สูงอายุ (The Old Age Pensions Act 1908) เป็นต้น ซึ่งกฎหมายสวัสดิการเหล่านี้แทบทุกฉบับต่างก็ได้จัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ

<sup>39</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย. หน้า 21.

<sup>40</sup> อิศระ นิตินันท์ประภาศ, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. หน้า10-11.

ตลอดจนมีการจัดตั้งองค์กรและกลไกในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอีกด้วย<sup>41</sup> เนื่องจากประเทศอังกฤษในขณะนั้นได้เริ่มมีแนวความคิดว่า ศาลยุติธรรมเริ่มจะเป็นองค์กรที่ไม่เหมาะสมกับลักษณะของข้อพิพาทใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย เนื่องมาจากแนวความคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ ข้อพิพาทเหล่านั้นได้แก่ การเรียกร้องเงินประกันการว่างงาน การเรียกร้องเงินสงเคราะห์แก่ครอบครัวที่ยากไร้ การเรียกร้องเงินทดแทนเมื่อมีการเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บอันเนื่องมาจากการทำงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

### 3.3.1.1 เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) ในประเทศอังกฤษ

เมื่อกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการเข้าแทรกแซงการดำเนินวิถีชีวิตของเอกชนมากขึ้น ก็ย่อมจะทำให้เกิดมีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมากขึ้นด้วย และโดยที่ประเทศอังกฤษมีวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์อันยาวนานและมีการยึดมั่นในหลักนิติธรรม ทำให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาททุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเอง หรือข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชน ดังนั้น โดยปกติแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทำคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน บุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวก็ย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนั้น ไปยังผู้บังคับบัญชาในระดับสูงกว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง ซึ่งเป็นไปตามหลักสายการบังคับบัญชาในกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) อีกทั้งสามารถจะฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อขอให้ศาลพิจารณาทบทวนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้นได้ แต่ในระยะหลังได้มีการจัดตั้งองค์กรในฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทขึ้นมาเป็นการเฉพาะโดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ซึ่งองค์กรดังกล่าวนี้เราเรียกว่าเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ด้วยเหตุนี้ทำให้แนวความคิดข้างต้นที่ได้กล่าวมานั้นเริ่มเปลี่ยนไป กล่าวคือ มีหลายกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ สามารถจะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแทนการไปอุทธรณ์ยังเจ้าหน้าที่ในระดับสูงกว่า และอาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นมาเพื่อรับพิจารณาอุทธรณ์ (Appeal) จากประชาชนแทนการฟ้องร้องโดยตรงต่อศาลยุติธรรมในกรณีตามที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งสามารถจะจำแนกเหตุผลได้ดังต่อไปนี้<sup>42</sup>

<sup>41</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 68.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 70-73..

### 3.3.1.1.1 เหตุผลในการจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาอุทธรณ์แทน การพิจารณาตามสายบังคับบัญชา

#### 1. เหตุผลในเชิงจิตวิทยา

เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จัดตั้งขึ้นนั้น เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร จึงน่าจะทำให้ ประชาชนยอมรับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมากกว่าคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ ในระดับสูง หรือแม้แต่คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเนื่องจากเป็นฝ่ายปกครองด้วยตนเอง ดังนั้น หลายครั้งจึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นในกรณีที่รัฐต้องการจะให้ ประชาชนยอมรับความเปลี่ยนแปลงในสิทธิตามกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเสียมลสิทธิ<sup>43</sup>

#### 2. เหตุผลในเชิงการเมือง

กรณีของเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนและ เสี่ยงต่อการถูกวิพากษ์วิจารณ์นั้น กฎหมายมักจะกำหนดขั้นตอนและกระบวนการอุทธรณ์คำสั่ง ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแทนการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปหรือต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ทางการเมือง เนื่องจากตามหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรี (Ministerial Responsibility) รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในกิจการของกระทรวง ทบวง กรม ที่ตนดูแล รวมไปถึงคำวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้นด้วย ดังนั้น เพื่อให้รัฐมนตรี ต้องเสี่ยงต่อความรับผิดชอบทางการเมืองหรือการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชน รัฐบาลก็มักจะใช้กลไกเสี่ยงข้างมากในรัฐสภาเพื่อตรากฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอันเป็น องค์กรอิสระ ไม่ได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณา อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่

### 3.3.1.1.2 เหตุผลในการจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาอุทธรณ์แทน การฟ้องร้องโดยตรงต่อศาล

#### 1. เหตุผลทางด้านบริบทของสังคม

ในจุดเริ่มต้นของรัฐสวัสดิการในประเทศอังกฤษได้เกิด ข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการและสหภาพแรงงาน (Trade Union) ซึ่งประกอบไปด้วยชนชั้นต่ำ หรือผู้ใช้แรงงาน (Low Class / Working People) และโดยที่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมล้วนแล้วแต่ เป็นคนชนชั้นกลาง-สูง (Upper Middle Class) จึงไม่มีใครใส่ใจต่อปัญหาและข้อเรียกร้องของชนชั้น แรงงาน มีการแสดงอคติในทางชนชั้น (Class Bias) เป็นสาเหตุให้ชนชั้นแรงงานเกิดความไม่ไว้

<sup>43</sup> Cane, *An Introduction to Administrative Law*, 3<sup>rd</sup> ed. (Oxford : Clarendon Press, 1997), p.335.

วางใจศาลยุติธรรมในการวินิจฉัยสิทธิประโยชน์ที่พวกเขาพึงได้รับจากกฎหมายสวัสดิการสังคม (Welfare Legislation)<sup>44</sup> ส่งผลให้รัฐสภาในยุคนั้นตรากฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายสวัสดิการสังคม เพื่อหลีกเลี่ยงการอุทธรณ์หรือการฟ้องคดีขอให้พิจารณาทบทวน (Judicial Review) ต่อศาลยุติธรรม ยกตัวอย่างเช่น การจัดตั้ง Court of Referees ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (The National Insurance Act 1911)

## 2. เหตุผลในเชิงหลักการ

ด้วยเหตุที่ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากแนวความคิดในเรื่องรัฐสวัสดิการนั้น เป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะพิเศษและยุ่งยาก จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย แต่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมิได้มีความเชี่ยวชาญในทุก ๆ เรื่อง ขณะที่ข้อพิพาทในเรื่องที่เกี่ยวกับที่ดิน ก็จะต้องการที่ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องการรังวัดและประเมินราคา หรือในเรื่องเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณสุข ก็จำเป็นต้องอาศัยแพทย์จิตแพทย์ เข้าร่วมในการพิจารณาด้วย ตัวอย่างเช่น ตามโครงการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บอันเนื่องมาจากงานอุตสาหกรรม (The Industrial Injuries Scheme) นั้น จะให้เงินช่วยเหลือสำหรับบุคคลที่ต้อง "พิการ" เนื่องจากการทำงานอุตสาหกรรม ซึ่งในการจะพิจารณาว่าได้เกิดความพิการอันจะทำให้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือหรือไม่นั้น เป็นอำนาจของแพทย์ผู้เชี่ยวชาญที่จะพิจารณาโดยบุคคลผู้ขอรับความช่วยเหลือสามารถจะอุทธรณ์ความเห็นของแพทย์ดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาทางการแพทย์ (The Medical Appeal Tribunal) ซึ่งประกอบไปด้วยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญได้ในขณะที่ศาลยุติธรรมมีข้อจำกัดในเรื่องดังกล่าวอยู่มาก

นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมของประเทศอังกฤษมักจะยึดถือหลักคำพิพากษาในคดีก่อน ๆ เป็นบรรทัดฐาน (The doctrine of precedent) ในลักษณะที่เคร่งครัด กล่าวคือ เมื่อศาลยุติธรรมเคยพิจารณาคดีหนึ่งคดีใดไว้ หากต่อมามีคดีที่มีลักษณะข้อเท็จจริงที่คล้ายคลึงกันกับคดีก่อน ศาลยุติธรรมก็จะตัดสินไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งวิธีการดังกล่าวไม่เหมาะสมกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตามสภาวะของสังคม ดังนั้น การวินิจฉัยปัญหาโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงมีลักษณะที่ยืดหยุ่น (flexibility) และมีความเหมาะสมมากกว่า

<sup>44</sup> Genn, "Tribunal Review of Administrative Decision-Making," in *Administrative Law and Government Action*, eds. Richardson and Genn (Oxford : Clarendon Press, 1994), pp.252-253.



### 3. เหตุผลในทางปฏิบัติ

เนื่องจากวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมมีแบบพิธี (formal) มากเกินไป ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาวินิจฉัย และสำหรับประชาชนโดยทั่วไปที่มักจะไม่เคยขึ้นศาล ทำให้เกิดข้อขัดข้องอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในการร่างคำฟ้อง การเตรียมเอกสารและพยานหลักฐานต่าง ๆ รวมทั้งการถามค้านพยาน จึงจำเป็นที่จะต้องว่าจ้างทนายความซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ดังนั้น การดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งไม่ยึดติดกับรูปแบบอย่างเคร่งครัดนัก จะทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ลื่นไหลเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า และประชาชนสามารถเข้าถึง (Accessibility) ได้ง่ายกว่ากระบวนการทางศาลยุติธรรมที่มีข้อจำกัดทางวิธีพิจารณาอยู่ค่อนข้างมาก

#### 3.3.1.2 วิวัฒนาการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal)<sup>45</sup>

ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ไม่เหมาะสมในการพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ จึงได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) ขึ้นอย่างมากมาย จุดเริ่มต้นของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสมัยใหม่มาจากพระราชบัญญัติประกันสังคม หรือ National Insurance Act 1911 ซึ่งได้วางหลักเกี่ยวกับการอุทธรณ์ในเรื่องการประกันการว่างงานว่า เมื่อเอกชนผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานประกัน (Insurance Officer) เกี่ยวกับการจ่ายเบี้ยประกันการว่างงานก็สามารถจะอุทธรณ์ไปยังองค์กรที่เรียกว่า Court of Referees ได้ และหากยังไม่พอใจคำวินิจฉัยของ Court of Referees ก็สามารถอุทธรณ์ต่อไปยัง Umpire ซึ่งเป็นนักกฎหมายที่ได้รับการแต่งตั้งจากษัตริย์ตามคำแนะนำของรัฐมนตรีได้อีกชั้นหนึ่งด้วย

ต่อมา หลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ 1 ได้สิ้นสุดลง ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) ขึ้นอีกมากมาย เช่น ในปี ค.ศ. 1919 มีการจัดตั้งคณะกรรมการบำนาญ (Pension Tribunals) ขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาข้อเรียกร้องหรือข้อพิพาทในเรื่องบำนาญจากการรับราชการทหารในสงครามโลก องค์คณะที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยประกอบด้วยนักกฎหมาย แพทย์ และทหารผ่านศึก โดยมีวิธีพิจารณาที่เรียบง่ายและประหยัด และนอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง Industrial Court ซึ่งมีลักษณะเป็น

<sup>45</sup> สรุปความจาก ชีระเดช ยุวชิต, “การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย” หน้า 21-27, สมศักดิ์ อินทรพันธุ์, วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย” หน้า 20-27, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย อังกฤษ, หน้า 22-25 และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 68-69.

อนุญาโตตุลาการ (arbitrator) มากกว่าเป็นศาล มีอำนาจหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทระหว่าง นายจ้างและลูกจ้างในเรื่องเกี่ยวกับแรงงานอุตสาหกรรม

หลังจากนั้นมา อำนาจของรัฐบาลและฝ่ายปกครองก็ได้มากขึ้นตามลำดับ กระทั่งในปี ค.ศ. 1927 Lord Hewart ได้เขียนหนังสือ *"The New Despotism"* ขึ้น โดยโจมตีการที่รัฐสภาออกกฎหมายให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเกินเลยและกลายเป็นเผด็จการ กระทั่งศาลเองก็เข้าไปควบคุมได้ยาก ประกอบกับเวลานั้นได้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายบริหารขึ้นมากมาย ด้วยเหตุนี้ ในปี ค.ศ. 1929 รัฐสภาจึงได้ตั้ง คณะกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่งมีชื่อว่า *"คณะกรรมการศึกษาอำนาจของรัฐมนตรี"* (Committee on Ministers' Power) หรือที่รู้จักกันในนามของ *"คณะกรรมการโดโนมอร์"* (Donoughmore) โดยมีหน้าที่ศึกษาอำนาจนิติบัญญัติที่ฝ่ายบริหารได้รับมอบมาจากพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้น (delegated legislation) และอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาท หรืออำนาจตุลาการ หรือกึ่งตุลาการ (Judicial and Quasi-judicial Power) ที่ฝ่ายบริหาร อันได้แก่ รัฐมนตรีและคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีอยู่ตามพระราชบัญญัติ ซึ่งต่อมากองคณะกรรมาธิการโดโนมอร์ได้สรุปรายงานการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจตุลาการหรือกึ่งตุลาการเสนอต่อรัฐสภาว่า การที่รัฐสภาจะจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นในฝ่ายบริหารนั้น จะต้องเป็นไปเพื่อเหตุผลพิเศษเฉพาะดังนี้ คือ เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย เพื่อความรวดเร็ว เพื่อความสะดวกของประชาชนในการเสนอข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาโดยปราศจากข้อจำกัดที่ยุงยากในเรื่องวิธีพิจารณา และที่สำคัญจะต้องมีความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรที่มีความรู้ความชำนาญพิเศษเฉพาะในเรื่องนั้น<sup>46</sup>

ผลของความคิดเห็นในรายงานของคณะกรรมการโดโนมอร์ ทำให้องค์กรคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) เป็นที่ยอมรับและแพร่หลายมากขึ้น โดยในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมากมาย อาทิ มีการจัดตั้ง War Agricultural Executive Committee ในปี ค.ศ. 1940, Milk and Dairies Tribunals ในปี ค.ศ. 1944 ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องอาหาร ส่วนในด้านสุขภาพและสาธารณสุขก็ได้มีการจัดตั้ง National Health Service Tribunals และ Medical Appeal Tribunals ขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการทำหน้าที่รักษาพยาบาลของแพทย์ ด้านคมนาคมก็มีการจัดตั้ง The Traffic Commissioner ในปี ค.ศ. 1933 และ The Air Transport Licensing Board ในปี ค.ศ. 1938 ขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการให้บริการในด้านการคมนาคมทั้งทางบกและทางอากาศ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตในกิจการการขนส่งและการบินอีกด้วย

<sup>46</sup> Bowers, *Tribunals : Practise and Procedure*. (London : Hemstal Press Ltd, 1985), p.1/7.

ด้วยเหตุที่รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นมากมาย ทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่นกว่า 2,000 องค์การ โดยมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป อาทิ ศาล (Court) คณะกรรมการ (Tribunal) คณะกรรมาธิการ (Committee/Commission/Panel) คณะอนุญาโตตุลาการ (Arbitrators) คณะผู้ตรวจการ (Commissioners/Visitors) คณะผู้วินิจฉัยตัดสิน (Adjudicators) หรือกรรมการพิเศษ (Umpire) เป็นต้น การที่มีองค์การดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ทำให้ระบบคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) เกิดความสับสนในวิธีพิจารณาความ เช่น บางองค์การมีการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรม, บางองค์การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย แต่บางองค์การกระทำโดยลับ, บางองค์การห้ามมิให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมในการพิจารณา, บางองค์การเปิดโอกาสให้มีการแต่งตั้งทนายความได้ แต่บางองค์การก็ห้ามมิให้ผู้แทนโดยเด็ดขาดไม่ว่าจะเป็นทนายความหรือบุคคลอื่นก็ตาม จากความ สับสนดังกล่าว ในปี ค.ศ. 1955 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Lord Chancellor) ในขณะนั้นจึงได้มีคำสั่งจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ศึกษาและหาแนวทางในการปรับปรุงระบบของกรรมาธิการวินิจฉัยข้อพิพาท อันได้แก่ “คณะกรรมการศึกษาและปรับปรุงคณะกรรมการทางปกครองและได้สวน” (Committee on Administrative Tribunals and Inquiries) หรือที่รู้จักกันเป็นอย่างดีในนามของ “คณะกรรมการแฟรงค์” (Franks Committee) ซึ่งเรียกตามชื่อของประธานคณะกรรมการคือ Sir Oliver Frank โดยที่ต่อมาในปี ค.ศ. 1957 คณะกรรมการแฟรงค์ก็ได้จัดทำรายงานเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารและการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง (Report of the Committee on Administrative Tribunals and Inquiries) ซึ่งสรุปได้ดังนี้<sup>47</sup>

ประการแรก คณะกรรมการแฟรงค์เห็นว่า ในปัจจุบันรัฐมีอำนาจมากมายหลายด้าน ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม จึงมีความจำเป็นต้องมีองค์การในรูปของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน

ประการที่สอง คณะกรรมการแฟรงค์เห็นว่า ในการที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น องค์การดังกล่าวจะต้องมีวิธีพิจารณาความ 3 ประการเป็นพื้นฐาน อันได้แก่ การเปิดเผย (openness) ความเป็นธรรม (fairness) และการปราศจากความลำเอียง (impartiality) และแม้ในบางกรณีฝ่ายบริหารอาจมี

<sup>47</sup> Wraith and Hutchesson, *Administrative Tribunals*. (London : George Allen and Unwin. Ltd, 1973), pp.40-42.

ความจำเป็นอันทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์พื้นฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์ทั้ง 3 ประการ แต่ก็สมควรจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์เมื่อมีโอกาสที่สามารถกระทำได้

ประการที่สาม คณะกรรมการแพ่งเห็นควรที่จะถือว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ นั้น เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐสภา เป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษที่สร้างขึ้นโดยพระราชบัญญัติมากกว่าที่จะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรของฝ่ายปกครอง และในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ ระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องคำนึงถึงส่วนได้เสียและสิทธิโดยชอบธรรมของเอกชนเป็นสำคัญด้วย โดยไม่ยึดแต่ผลประโยชน์ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่จะต้องวินิจฉัยให้เกิดดุลยภาพระหว่างสิทธิของประชาชน ตลอดจนผลประโยชน์ของรัฐที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนโดยทั่วไปอีกด้วย

หลังจากนั้นไม่นาน รายงานเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารและการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการแพ่ง ก็ได้นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวน ค.ศ. 1958 (The Tribunals and Inquiries Act 1958) ซึ่งมีผลเป็นการปฏิรูปให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ กลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมในระบอบกฎหมายอังกฤษอย่างสมบูรณ์<sup>48</sup> และต่อมาได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในปี ค.ศ. 1971 โดยได้มีการจัดตั้ง “สภาแห่งคณะกรรมการ” (Council on Tribunals) ขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวน ค.ศ. 1971 (The Tribunals Inquiries Act 1971) โดยมีหน้าที่ให้คำแนะนำและกำกับดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้สภาแห่งคณะกรรมการ (Council on Tribunals) ยังมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในกรณีที่รัฐมนตรีจะออกระเบียบวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อีกทั้งให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะในกรณีที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นมาใหม่อีกด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้มีการจัดตั้งขึ้นมากเกินความจำเป็นนั่นเอง และในการปฏิบัติภารกิจของสภาแห่งคณะกรรมการในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้าง องค์กรประกอบและการดำเนินงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ นั้นเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมีความเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ต่อมาในท้ายที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติ

<sup>48</sup> Wade & Forsyth, *Administrative Law*, 8<sup>th</sup> ed. (Oxford : Oxford University Press, 2000).

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและไต่สวน ค.ศ. 1992 (The Tribunal and Inquiries Act 1992) ใช้บังคับมาจนกระทั่งในปัจจุบัน

### 3.3.1.3 ผลดีของการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals)<sup>49</sup>

1. คู่กรณีสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้มากกว่าการดำเนินคดีในศาลยุติธรรม เนื่องจากไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ไม่ต้องพิมพ์คำให้การ ตลอดจนไม่จำเป็นต้องว่าจ้างทนายความแก้ต่างหรือว่าต่าง เป็นต้น

2. การพิจารณาเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว เนื่องจากไม่มีวิธีพิจารณาที่ยุ่งยากและสลับซับซ้อนเหมือนอย่างวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรม ซึ่งมีแบบพิธีมากเกินไปทำให้เกิดความล่าช้า อีกทั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมักจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องที่พิพาทอยู่แล้ว จึงไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาในการอธิบายให้เข้าใจประเด็นพิพาทหรือความหมายพิเศษเฉพาะในเรื่องที่พิพาท

3. เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางเทคนิคเฉพาะเรื่อง ทำให้สามารถจะพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทด้วยความรู้ความเข้าใจมากกว่าผู้พิพากษาศาลยุติธรรม โอกาสที่จะวินิจฉัยผิดพลาดเกี่ยวกับข้อพิพาทที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะจึงมีน้อยกว่าผู้พิพากษาศาลยุติธรรม อีกทั้งข้อพิพาทส่วนมากจะเป็นข้อขัดแย้งในสิทธิประโยชน์ระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ในขณะที่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมจะเป็นผู้เชี่ยวชาญในกฎหมายเอกชนมากกว่ากฎหมายปกครอง

4. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีวัตถุประสงค์ที่จะพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในทางที่จะให้ความเป็นธรรมและถูกต้องแก่คู่กรณีมากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยไม่ถูกผูกมัดว่าจะต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอมาเท่านั้น หากแต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจแสวงหาพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงจากที่อื่นได้ด้วย ซึ่งแตกต่างจากศาลยุติธรรมที่จะต้องพิจารณาพิพากษาจากพยานหลักฐานที่คู่ความเสนอมาตามระเบียบวิธีพิจารณาเท่านั้น

5. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ยืดหยุ่น (flexibility) มากกว่าศาลยุติธรรม เนื่องจากไม่ถูกผูกมัดโดยคำวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องก่อน ๆ ในขณะที่ศาลยุติธรรมจะยึดหลักคำพิพากษาในคดีก่อน ๆ เป็นบรรทัดฐานในลักษณะที่เคร่งครัด (the doctrine of precedent) บางครั้งจึงไม่เหมาะสมกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากแนวความคิดเรื่องรัฐสวัสดิการที่อาจจะเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามสภาวะของสังคม

<sup>49</sup> สมภพ โหตระกิตย์, “ศาลคดีปกครอง,” ใน รวมบทความเกี่ยวกับศาลปกครอง, หน้า 14-15 (อัสสัมชัญ).

6. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถจะนำเอาแนวนโยบายและภาวะการณ์ในสังคมมาประกอบหลักกฎหมายที่มีอยู่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีประสิทธิภาพและสามารถจะประสานประโยชน์ของรัฐและเอกชนได้เป็นอย่างดี

### 3.3.2 ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals)

เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศอังกฤษนั้นมีจำนวนกว่า 2,000 องค์การ ในการจำแนกประเภทของคณะกรรมการเหล่านั้น สามารถที่จะจำแนกออกได้เป็นหลายประเภท โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้หรือขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายของการศึกษานั้น ๆ ว่ามีความต้องการจะนำข้อมูลหรือสิ่งที่ได้จากการจำแนกไปใช้ประโยชน์อย่างไร อาทิ การจำแนกโดยใช้เขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นจุดแบ่ง จำแนกโดยใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบการจัดโครงสร้างขององค์กร หลักเกณฑ์ในเรื่องของคู่กรณี หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยสภาแห่งคณะกรรมการ และหลักเกณฑ์รูปแบบในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นต้น

#### 3.3.2.1 ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จำแนกตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย<sup>50</sup>

โดยหลักเกณฑ์นี้ เราสามารถจะแบ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทส่วนกลางที่มีเขตอำนาจพิจารณาทั่วประเทศ (Nationally-Based Tribunals) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทนี้เป็นองค์การที่มีอำนาจสูงสุดในแต่ละประเภทของคดี โดยมีขอบเขตอำนาจพิจารณาคดีทั่วประเทศ เช่น National Insurance Commissioners, Immigration Appeal Tribunals, Civil Aviation Authority, Betting Levy Appeal Tribunal, Transport Tribunal, Lands Tribunal, Special Commissioners of Income Tax และ Pensions Appeal Tribunal เป็นต้น

2. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีเขตอำนาจพิจารณาเฉพาะในเขตใดเขตหนึ่งเท่านั้น (Regionally-Based Tribunals) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทนี้จะมีเขตอำนาจพิจารณาเฉพาะในเมืองต่าง ๆ ในเขตของหน่วยราชการที่ตนมีหน้าที่เกี่ยวข้อง และการนั่งพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทนี้จะนั่งพิจารณาอยู่ในเมืองที่เป็น

<sup>50</sup> ธีระเดช ยุวชิต, “การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศอังกฤษ,” หน้า 42-44.

ศูนย์กลางของเขตนั้น โดยแต่ละเขตก็จะมีบุคลากรของตนเอง เช่น Industrial Tribunals, Rent Assessment Committees, Traffic Commissioners, Medical Appeal Tribunals, Mental Health Tribunals และ Agricultural Land Tribunals เป็นต้น

3. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีเขตอำนาจพิจารณาเฉพาะในท้องถิ่น (Locally-Based Tribunals) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทนี้จะมีเขตอำนาจพิจารณาเฉพาะในเขตเทศบาล (Local Authorities) เช่น Local Valuation Court, National Health Service Executive Councils and Service Committee และหมายรวมถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีเขตอำนาจพิจารณาในท้องที่เล็ก ๆ ซึ่งมีได้อยู่ภายใต้อำนาจของเทศบาล เช่น Social Security Tribunals, National Insurance Local Tribunals, Supplementary Benefit Tribunal และ General Commissioners of Income Tax เป็นต้น

**3.3.2.2 ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จำแนกตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบการจัดโครงสร้างของคณะกรรมการ<sup>51</sup>**

เมื่อพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบการจัดโครงสร้างของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว จะทำให้เราสามารถที่จะแบ่งแยกประเภทของคณะกรรมการฯ ออกได้เป็นสองประเภท กล่าวคือ ประเภทที่มีการจัดโครงสร้างขององค์กรที่ประกอบไปด้วยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแบบหลายชั้น โดยเมื่อผู้เสียหายหรือผู้ที่อุทธรณ์ร้องเรียนได้เสนอข้อพิพาทต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรดังกล่าวนี้มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ก็ยังอาจจะมีการอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าได้ เช่น เมื่อคณะกรรมการการจ้างงาน (Employment Tribunals) ซึ่งมีประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ผู้เสียหายก็อาจจะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การจ้างงาน (The Employment Appeal Tribunal) อีกชั้นหนึ่งได้ หรือคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการการให้บริการตรวจคนเข้าเมือง (Immigration Services Commissioner) สามารถจะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการให้บริการตรวจคนเข้าเมือง (Immigration Services Tribunals) ได้ เป็นต้น ส่วนอีกประเภทหนึ่งก็คือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพียงชั้นเดียว เช่น คณะผู้วินิจฉัยการกำหนดเงินชดเชยความบาดเจ็บเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญา (Criminal Injuries Adjudicators) เป็นต้น

<sup>51</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 73.

### 3.3.2.3 ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จำแนกตามหลักเกณฑ์ในเรื่องของคู่กรณี<sup>52</sup>

การแบ่งประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจใช้เกณฑ์ในเรื่องของคู่กรณีเป็นหลักในการแยกประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ

#### 1. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน

ตัวอย่างของคณะกรรมการประเภทนี้ ก็คือ คณะกรรมการควบคุมค่าเช่า (The Rent Tribunal) ซึ่งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีอำนาจพิจารณาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับค่าเช่าระหว่างเอกชนผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ (Landlord) กับเอกชนผู้เช่า (Tenant) เป็นต้น

#### 2. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน

ตัวอย่างของคณะกรรมการประเภทนี้ ก็คือ คณะผู้ตรวจการทั่วไปด้านภาษีเงินได้ (The General Commissioners of Income Tax) ซึ่งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์การประเมินภาษีเงินได้ของเจ้าพนักงานประเมินภาษี เป็นต้น

### 3.3.2.4 ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จำแนกตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแลของสภาแห่งคณะกรรมการ<sup>53</sup>

เราอาจใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องการกำกับดูแลโดยสภาแห่งคณะกรรมการ (Council on Tribunals) มาเป็นหลักในการพิจารณาแบ่งแยกประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทออกเป็นสองประเภท คือ

1. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาแห่งคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและไต่สวน ค.ศ. 1992 (The Tribunals and Inquiries Act 1992) ตัวอย่างของคณะกรรมการประเภทนี้ ก็คือ คณะกรรมการที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (The Agricultural Land Tribunals), คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (The Information Tribunal) และคณะผู้ตรวจการการประกันสังคม (The Social Security Commissioners) เป็นต้น

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 74-75.



2. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาแห่งคณะกรรมการ อาทิ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การจ้างงาน (The Employment Appeal Tribunal), คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การอพยพเข้าเมือง (The Immigration Appeal Tribunal), คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เรื่องสิทธิบัตร, คณะกรรมการการพนัน (The Gaming Board), คณะกรรมการคุมประพฤติ (Parole Board), คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภาษีท้องถิ่นและสิทธิประโยชน์ด้านที่อยู่อาศัย (The Appeal Committee for Council Tax and Housing Benefit), คณะกรรมการวิชาชีพ (Domestic Tribunals) และคณะกรรมการวินัยที่ปรึกษากฎหมาย (The Solicitors Disciplinary Tribunal) เป็นต้น

### 3.3.2.5 ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จำแนกตามหลักเกณฑ์ในด้านรูปแบบของการควบคุมคณะกรรมการ<sup>54</sup>

การจำแนกประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยพิจารณาจากรูปแบบในการควบคุมตรวจสอบคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หมายถึง การพิจารณาที่การตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่ามีการตรวจสอบหรือไม่ และตรวจสอบโดยองค์กรใด ซึ่งเกณฑ์การพิจารณาในลักษณะนี้ทำให้เราสามารถจะจำแนกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทออกได้เป็นสองประเภท ได้แก่

1. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กฎหมายจัดตั้งมิได้กำหนดสิทธิอุทธรณ์และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ

ตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) นั้น มีหลักอยู่ว่าสิทธิในการอุทธรณ์ (Right of Appeal) จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติของรัฐสภาเท่านั้น เมื่อใดก็ตามที่กฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมิได้กำหนดองค์กรพิจารณาอุทธรณ์และสิทธิในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเอาไว้ ผลก็คือผู้เสียหายจะไม่มีสิทธิในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวแต่อย่างใด โดยผู้เสียหายอาจโต้แย้งคำวินิจฉัยนั้นได้ด้วยการฟ้องคดีขอให้ศาลพิจารณาทบทวน (Judicial Review) ซึ่งจะมีผลแตกต่างไปจากการใช้สิทธิอุทธรณ์ (Appeal) อยู่บ้าง ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อต่อไป ตัวอย่างของคณะกรรมการประเภทนี้ ได้แก่ คณะกรรมการตามกฎหมายทวีปแอนตาร์กติกา (The Antarctic Act Tribunal), คณะผู้วินิจฉัยชี้ขาดการกำหนดค่าชดเชยอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญา (The Criminal Injuries Adjudicators) และคณะกรรมการพิจารณาค่าชดเชยเงินบำนาญ (The Pensions Compensation Board) เป็นต้น

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

2. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดสิทธิอุทธรณ์และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ

ตัวอย่างของคณะกรรมการประเภทนี้ ก็คือ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การประกันสังคม (The Unified Appeal Tribunal) ซึ่งกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรดังกล่าวนี้ได้กำหนดสิทธิในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การประกันสังคมนี้ต่อคณะกรรมการการประกันสังคม (The Social Security Commissioners) และนอกจากนี้ยังสามารถจะอุทธรณ์คำวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) ได้อีกด้วย

### 3.3.3 ลักษณะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal)

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal) หรือที่ในบางครั้งเรียกว่า administrative Tribunal นั้น มิได้หมายความว่าคณะกรรมการถาวรคณะใดคณะหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นคำรวมที่หมายถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งมีอยู่มากกว่า 2,000 คณะ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้เป็นคณะกรรมการที่มีลักษณะเฉพาะ มิใช่คณะกรรมการทั่ว ๆ ไปในทางการปกครองหรืองานนโยบาย กล่าวคือ ในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะสามารถกระทำได้โดยพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยถือว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรดังกล่าว ซึ่งก็คืออำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทที่มีลักษณะตามที่รัฐสภากำหนดให้โดยจะมีจำกัดเฉพาะเรื่องเฉพาะรายนั่นเอง

ลักษณะโดยทั่วไปของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ก็คือการประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่ตนมีอำนาจวินิจฉัยตามที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรให้อำนาจไว้ โดยมีวิธีพิจารณาคลับ ๆ กับศาลยุติธรรม แต่ไม่ดำเนินกระบวนการพิจารณาเคร่งครัดเช่นศาล กล่าวคือ มีการเสนอปัญหาข้อพิพาท มีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน และมีการให้อำนาจในการวินิจฉัยโดยปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย (รายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ 3.3.4) ซึ่งเป็นการให้อำนาจตุลาการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสินข้อพิพาทเช่นศาลยุติธรรม แต่ก็หาได้มีฐานะเป็นศาลยุติธรรมหรือหน่วยงานในสังกัดของระบบศาลยุติธรรมแต่อย่างใด หากแต่มีสถานภาพเป็นเพียงหน่วยงานทางปกครอง (administrative

agency) ประเภทหนึ่งเท่านั้น<sup>55</sup> ในขณะที่เดียวกันก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของ “กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง” (machinery of administrative justice)<sup>56</sup> โดยยึดหลักการพิจารณาวินิจฉัยที่เปิดเผยเป็นธรรม และเป็นกลาง (openness, fairness and impartiality) แต่ถึงแม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็มีลักษณะสำคัญประการหนึ่ง คือ เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลาง ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายปกครองแต่อย่างใด จึงอาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ เป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ตนมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยโดยทำหน้าที่อย่างเป็นอิสระและมีความเป็นกลางนั่นเอง

และโดยเหตุที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่ละองค์กรเกิดจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ จึงทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ มีลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ อาจจะมีการจัดโครงสร้างที่แตกต่างกัน บางองค์กรมีการจัดโครงสร้างเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแบบหลายชั้น แต่บางองค์กรมีโครงสร้างเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแบบชั้นเดียว นอกจากนี้ยังอาจมีความแตกต่างกันในด้านของเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยที่บางองค์กรจะมีเขตอำนาจพิจารณาทั้งประเทศ (Nationally-based Tribunals) บางองค์กรมีเขตอำนาจเฉพาะเขต (Regionally-based Tribunals) และบางองค์กรมีเขตอำนาจเฉพาะในท้องถิ่น (Locally-based Tribunals)

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่ามีทั้งอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน และข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครอง และแม้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งเป็นลักษณะของการใช้อำนาจในทางตุลาการก็ตาม แต่ก็ยังมีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบางองค์กรที่มีหน้าที่ในทางบริหารปะปนอยู่ด้วย ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องในทางการค้าหรือนโยบายทางเศรษฐกิจ (Economic Policy) เช่น คณะกรรมการคมนาคม (Transport Tribunals) ที่นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว ยังมีอำนาจในการกำหนดและควบคุมค่าโดยสารในลอนดอนตาม Transport Act 1962, Traffic Commissioner ที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาต

<sup>55</sup> จรัญ ภัคดิธนากุล, “การควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครองในอังกฤษ,” *ตุลาการ* 1, หน้า 115.

<sup>56</sup> H.W.R. Wade, *Administrative Law*, p.894 อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง,” *วารสารนิติศาสตร์* 21, หน้า 602.

เกี่ยวกับการดำเนินกิจการรับส่งสินค้าตาม Road Traffic Act 1960 และ Transport Act 1968<sup>57</sup> และองค์การการบินพลเรือน (Civil Aviation Authority) ที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาต ระวังการใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบกิจการสายการบินพาณิชย์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในลำดับต่อไปจะขอจำกัดการศึกษาเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเท่านั้น โดยสามารถจะจำแนกประเภทของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยใช้เกณฑ์ลักษณะของข้อพิพาทที่คณะกรรมการฯ พิจารณาวินิจฉัยออกได้เป็น 5 ประเภท ดังนี้<sup>58</sup>

1. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐและสิทธิในทรัพย์สิน เช่น อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์การประเมินภาษีเงินได้ของสำนักงานประเมินภาษีของคณะผู้ตรวจการทั่วไปว่าด้วยภาษีเงินได้ (General Commissioners of Income Tax) ตามที่กำหนดใน The Tax Management Act 1970, อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ค่าวินิจฉัยของผู้ตรวจการด้านภาษีศุลกากรและภาษีมูลค่าเพิ่มของคณะกรรมการภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากร (VAT and Duties Tribunals) ตามที่กำหนดใน The Value Added Tax Act 1994, อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดเงินชดเชยอันเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดินและการพิจารณาอุทธรณ์ค่าวินิจฉัยของศาลประเมินภาษีที่ดินท้องถิ่น (Local Valuation Court) ของคณะกรรมการที่ดิน (Land Tribunal) ตามที่กำหนดใน The Lands Tribunal Act 1949, อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเช่าที่ดินอันมีวัตถุประสงค์เพื่อการเกษตรกรรมของคณะกรรมการที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (Agricultural Land Tribunals) ตามที่กำหนดใน Agriculture Act 1947 และอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเช่าซื้อเพื่อการอยู่อาศัยของคณะกรรมการควบคุมค่าเช่า (Rent Tribunals) ตามที่กำหนดใน The Housing Act 1980 เป็นต้น

2. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการสวัสดิการสังคม เช่น อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานประกันสังคมเกี่ยวกับเงินอุดหนุนในยามว่างงาน เงินช่วยเหลือรายได้ และเงินสวัสดิการสังคมอื่น ๆ ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การประกันสังคม (Social Security Appeal Tribunal) ตามที่กำหนดใน The Social

<sup>57</sup> J.A. Farmer, *Tribunals and Government*. (London : Weidenfeld and Nicolson, 1974), p.3 อ้างถึงใน วีระเดช ยิวชิต, “การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศอังกฤษ,” หน้า 29.

<sup>58</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับค่าวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท. หน้า 85-89.

Security Act 1998, อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานประกันสังคมในการกำหนดให้บิดาหรือมารดาหรือผู้ที่มีหน้าที่เลี้ยงดูเด็กแต่มีได้เป็นผู้เลี้ยงดูให้จ่ายเงินอุดหนุนในเรื่องสวัสดิการเด็กให้แก่รัฐซึ่งได้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนดังกล่าวของคณะผู้ตรวจการการสวัสดิการเด็ก (Child Support Commissioners) ตามที่กำหนดใน The Child Support Act 1997 และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับเงินบำนาญของผู้ตรวจการเงินบำนาญ (Pensions Ombudsman) ตามที่กำหนดใน The Pensions Schemes Act 1993 เป็นต้น

3. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตหรือการอนุมัติต่าง ๆ เช่น อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตกิจการประมงทะเลของคณะกรรมการพิจารณาการอนุญาตกิจการประมงทะเล (Sea Fish License Tribunal) ตามที่กำหนดใน The Sea Fish (Conservation) Act 1967, อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการแทรกแซงรบกวนคลื่นความถี่วิทยุและข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คลื่นวิทยุ (Wireless Telegraphy Appeal Tribunal) ตามที่กำหนดใน The Wireless Telegraphy Act 1949 และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตผู้ประกอบการขนส่งและพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะผู้ตรวจการการจราจรของคณะกรรมการคมนาคม (Transport Tribunal) ตามที่กำหนดใน The Transport Act 1985 เป็นต้น

4. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการดักฟัง การสื่อสาร การตรวจสอบเอกสาร จดหมายส่วนบุคคล โทรสาร e-mail ของคณะกรรมการการสกัดกั้นการสื่อสาร (Interception of Communications Tribunal) ตามที่กำหนดใน The Interception of Communications Tribunal Act, อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (The Information Tribunal) ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร ค.ศ. 2000 (The Freedom of Information Act 2000) ซึ่งจะมีผลใช้บังคับในวันที่ 1 ตุลาคม 2005 และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กจากการทารุณกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากบุคคลในครอบครัวของเด็กของคณะกรรมการสวัสดิภาพเด็ก (Protection of Children Tribunal) ตามที่กำหนดไว้ใน The Protection of Children Act 1999 เป็นต้น

5. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับวินัยหรือจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพ เช่น อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับความประพฤติ

และจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์ด้านการสาธารณสุขของคณะกรรมการวินัยขององค์การการสาธารณสุข (Discipline Committee of Health Authority) ตามที่กำหนดไว้ใน Statutory Instrument 1992, อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ข้อพิพาทเกี่ยวกับความผิดในเรื่องวินัยของตำรวจของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตำรวจ (Police Appeal Tribunals) ตามที่กำหนดไว้ใน The Police Act 1996 และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพที่ปรึกษากฎหมายของคณะกรรมการวินัยที่ปรึกษากฎหมาย (Solicitors Disciplinary Tribunal) ตามที่กำหนดไว้ใน The Solicitors Act 1974 เป็นต้น

### 3.3.4 วิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal)

ด้วยเหตุที่ในระบบกฎหมายอังกฤษมีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่มากมายกว่า 2,000 องค์การ และวิธีพิจารณาข้อพิพาทของแต่ละองค์การก็จะถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายคนละฉบับ อีกทั้งลักษณะของอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่ละประเภทก็มีลักษณะที่แตกต่างกัน วิธีพิจารณาของแต่ละองค์การจึงต้องกำหนดให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพแห่งคดีหรือข้อพิพาทที่แต่ละองค์การมีเขตอำนาจ ดังนั้น วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ก็จะมี ความแตกต่างกันออกไป แต่อย่างไรก็ตาม วิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททุก ๆ องค์การต่างก็ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานสำคัญสามประการประกอบด้วย ความเปิดเผย (openness), ความเป็นธรรม (fairness) และความเป็นกลาง (impartiality) ซึ่งมีที่มาจากข้อเสนอในการปรับปรุงระบบคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวนของคณะกรรมการฟรังค์ (Franks Committee) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากหลักการสำคัญทั้งสามประการนี้ วิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ยังต้องยึดหลักของความสะดวกรวดเร็ว ประหยัด ปราศจากกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อนและประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง ซึ่งหลักการทั้งหมดได้ถูกกำหนดไว้ในวิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว เป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งหลังจากที่ได้มีการตรากฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวน (The Tribunals and Inquiries Act) ขึ้นในปี ค.ศ. 1958 และได้มีการแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมาจนกระทั่งฉบับปัจจุบัน (The Tribunals and Inquiries Act 1992) จึงเป็นผลให้วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ เป็นไปตามแนวทางเดียวกัน และมีความเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ลำดับต่อไปจะได้ทำการศึกษาวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในรายละเอียด โดยแบ่งออกเป็น การเสนอข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของ

คณะกรรมการฯ และขั้นตอนในการพิจารณา (วิธีพิจารณาข้อพิพาท) ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามลำดับ

### 3.3.4.1 การเสนอข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

เนื่องจากวิธีพิจารณาข้อพิพาทในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยทั่วไปต้องการให้มีการดำเนินการพิจารณาไปด้วยความรวดเร็ว สะดวก และประหยัดค่าใช้จ่าย ในการดำเนินคดีโดยไม่เคร่งครัดในระเบียบแบบแผนดังเช่นศาลยุติธรรม ดังนั้น ในการเสนอข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงมีรูปแบบอย่างง่าย ๆ เพื่อมิให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่จะอุทธรณ์ ร้องเรียน และเพื่อไม่ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความเตรียมคำฟ้องอีกด้วย

ในการยื่นคำฟ้องคำร้องเรียนนั้น ผู้ฟ้องเพียงแต่เขียนใจความอย่างสั้น ๆ ถึงเหตุผลในการฟ้องร้อง เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับเรื่องเงินสงเคราะห์ (Supplementary Benefit Appeals Tribunals) ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่เขียนข้อความสั้น ๆ ง่าย ๆ ว่า “ข้าพเจ้าต้องการที่จะอุทธรณ์...” ก็ถือว่าเป็นการเพียงพอแล้ว หรือในการยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบางประเภทมีรูปแบบที่ง่ายไปกว่านั้นอีก เช่น การอุทธรณ์เกี่ยวกับเรื่องการเข้าเมือง สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ด้วยวาจา<sup>59</sup> เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เหตุผลในการยื่นฟ้องหรืออุทธรณ์ร้องเรียนนั้น ก็จะต้องมีความชัดเจนพอสมควร มิใช่เป็นแต่เพียงการกล่าวอ้างลอย ๆ แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น และในการยื่นคำฟ้องจะต้องยื่นต่อคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าวตามที่จะต้องมีการระบุไว้ในคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) นั้น การแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบถึงสิทธิอุทธรณ์ (Right of Appeal) กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์และองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ถือว่าเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ ดังนั้น เมื่อบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบถึงสิทธิอุทธรณ์ของตนแล้ว ก็จะต้องยื่นฟ้องหรืออุทธรณ์ร้องเรียนต่อองค์กรดังกล่าวภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่ละองค์กรจะมีกำหนดเวลาที่แตกต่างกันออกไป เช่น การยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการที่ดิน (Land Tribunal) มีกำหนดเวลา 30 วัน หรือการยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การแพทย์ (Medical Appeal Tribunal) มีกำหนดเวลา 3 เดือน เป็นต้น<sup>60</sup> และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับ

<sup>59</sup> ธีระเดช ยวชิต, “การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเศอังกฤษ,” หน้า 63-64.

<sup>60</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 90.

คำฟ้องคำอุทธรณ์ร้องเรียนแล้ว เจ้าหน้าที่จะแจ้งไปยังบุคคลหรือหน่วยงานซึ่งเป็นคู่กรณีให้รับทราบถึงการฟ้องร้องดังกล่าว และเปิดโอกาสให้มีการเสนอคำโต้แย้งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ในบางองค์กรจะกำหนดให้มีการแจ้งให้คู่ความทราบถึงลักษณะแห่งคดีที่ตนจะต้องเผชิญ และแจ้งให้คู่ความทราบถึงกำหนดการในการพิจารณาคดีอีกด้วย แต่อย่างไรก็ดี แม้จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ต้องแจ้งเรื่องที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่หน้าที่ดังกล่าวก็เป็นหน้าที่ตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ที่คู่ความจะต้องได้รับการบอกกล่าวในเรื่องดังกล่าวภายในเวลาที่สมควร มิฉะนั้นก็จะเป็นการกระทำการขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice)

### 3.3.4.2 กระบวนการในการพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal)

#### 3.3.4.2.1 องค์คณะในการพิจารณา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรของผู้เชี่ยวชาญที่ประกอบไปด้วยบุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถ และมีประสบการณ์ในเรื่องที่ตนมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเป็นอย่างดี และมีอิสระในการนั่งพิจารณาวินิจฉัย นอกจากนี้กรรมการผู้ที่เป็นองค์คณะนั่งพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นผู้ที่ไม่ได้มีส่วนได้เสีย (Bias) กับเรื่องที่กรรมการผู้นั้นพิจารณาวินิจฉัย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือเป็นไปโดยขัดแย้ง (Actual Bias) หรือการมีส่วนได้เสียโดยอ้อม (Apparent Bias) เพราะหากเป็นเช่นนั้นแล้วย่อมส่งผลให้กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยที่ได้ดำเนินไปแล้วนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้ในที่สุด เช่น ในคดี *Dimes v. Grand Junction Canal Proprietors* (1852) และคดี *R. v. Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate, ex parte Ugarte* (No 2) (1999) ศาลได้วินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือผู้พิพากษาเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียกับคดีที่กำลังวินิจฉัย จะส่งผลให้บุคคลดังกล่าวขาดคุณสมบัติที่จะนั่งพิจารณาคดีโดยอัตโนมัติ (Automatic Disqualification)<sup>61</sup>

ในการนั่งพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการนั้น จะต้องประกอบไปด้วยองค์คณะที่มีจำนวนกรรมการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษสามารถที่จะจำแนกประเภทขององค์คณะที่นั่งพิจารณาออกได้เป็นสามประเภท ดังต่อไปนี้

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.



## 1. องค์คณะที่มีกรรมการหนึ่งพิจารณาเพียงท่านเดียว

(Individual sitting alone)

เมื่อมีการเสนอข้อพิพาทต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และประธานขององค์คณะนั้น ๆ เห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาข้อกฎหมายที่มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อน ประธานก็จะมอบหมายให้กรรมการท่านใดท่านหนึ่งเป็นผู้นั่งพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ตัวอย่างของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีการจัดองค์คณะเช่นนี้ ได้แก่ National Insurance Commissioner, คณะผู้ตรวจการการประกันสังคม (Social Security Commissioners), คณะผู้วินิจฉัยการเข้าเมือง (Immigration Appeal Adjudicators) และคณะผู้ตรวจการพิเศษด้านภาษีเงินได้ (Special Commissioners of Income Tax) เป็นต้น<sup>62</sup>

## 2. องค์คณะที่ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดนั่งพิจารณา

เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทที่มีการกำหนดจำนวนกรรมการที่หนึ่งเป็นองค์คณะไว้เป็นที่แน่นอน (A fixed number of members) โดยหลังจากที่ได้มีการเสนอข้อพิพาทต่อองค์คณะดังกล่าว กรรมการทุกคนจะต้องนั่งพิจารณาข้อพิพาทนั้น เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยอันมิอาจกระทำเช่นนั้นได้ หรือเป็นกรณีที่กรรมการท่านหนึ่งท่านใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียทั้งในทางตรง (Actual Bias) หรือในทางอ้อม (Apparent Bias) กับเรื่องดังกล่าว โดยส่วนใหญ่แล้วองค์คณะประเภทนี้จะประกอบด้วย หัวหน้าองค์คณะ (Chairman) และผู้ช่วยพร้อมด้วยสมาชิกในองค์คณะจำนวน 4-6 คน<sup>63</sup> ตัวอย่างของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีการจัดองค์คณะในลักษณะเช่นนี้ ได้แก่ องค์การการบินพลเรือน (Civil Aviation Authority), คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การกำหนดภาษีการพนัน (Betting levy Appeal Tribunal), คณะกรรมการการสกัดกั้นการสื่อสาร (Interception of Communications Tribunal)<sup>64</sup> คณะกรรมการคมนาคม (Transport Tribunal) และคณะกรรมการการให้บริการสาธารณสุขแห่งชาติ (National Health Service Committee) เป็นต้น

<sup>62</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

<sup>63</sup> ธีระเดช ยุวชิต, “การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศอังกฤษ,” หน้า 47.

<sup>64</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 94.

3. องค์คณะที่ประกอบด้วยกรรมการหลายท่านซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อ

เมื่อมีการเสนอข้อพิพาทต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีการจัดองค์คณะในลักษณะดังกล่าว ประธานของคณะกรรมการนั้น ๆ หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ แล้วแต่กรณี จะแต่งตั้งบุคคลที่จะนั่งพิจารณาเป็นองค์คณะในเรื่องดังกล่าว โดยคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อมากกว่าหนึ่งบัญชีขึ้นไป โดยจะประกอบด้วยหัวหน้าองค์คณะที่เป็นนักกฎหมาย และมีผู้แทนซึ่งคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อของฝ่ายที่มีผลประโยชน์ขัดกันบัญชีละหนึ่งท่าน เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน เช่น เมื่อมีการยื่นข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ้างงาน โดยกล่าวอ้างว่ามีความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากการกำหนดค่าชดเชยเนื่องจากเลิกจ้างงานก็จะมีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งมีการจัดองค์คณะประกอบไปด้วย (1) ผู้พิพากษาศาลไฮน์คอร์ท (High Court) (2) กรรมการที่มาจากบัญชีรายชื่อประเภทผู้แทนผลประโยชน์ของฝ่ายนายจ้าง และ (3) กรรมการที่มาจากบัญชีรายชื่อประเภทผู้แทนผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้าง เป็นต้น<sup>65</sup>

#### 3.3.4.2.2 การมีทนายความหรือผู้แทนในกระบวนการพิจารณา

ในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองนั้น พิจารณาจากสภาพและลักษณะของคดี บางคดีก็มีความยุ่งยากซับซ้อนทั้งในแง่ปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริง ตลอดจนระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ แม้จะได้มีความพยายามในการจะลดขั้นตอนความยุ่งยากลงเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกระบวนการพิจารณาถึงกระนั้นก็ยังมีความยุ่งยากไม่น้อยสำหรับเอกชนหรือประชาชนทั่วไปที่โดยปกติแล้วไม่ค่อยจะได้เป็นโจทก์หรือเป็นจำเลยในคดีเท่าใดนัก ดังนั้น หากให้เอกชนหรือประชาชนเป็นผู้ดำเนินการเองโดยไม่มีผู้คอยให้คำแนะนำช่วยเหลือในการดำเนินคดี ย่อมอาจจะก่อให้เกิดความผิดพลาดหรือความบกพร่อง ตลอดจนอาจจะต้องเสียสิทธิในบางประการได้ ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการแฟรงค์ (Frank Committee) จึงได้มีข้อเสนอให้เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถจะมีทนายความหรือผู้แทนคอยช่วยเหลือ การจะจำกัดสิทธิมิให้มีทนายความหรือผู้แทนควรจะเป็นข้อยกเว้นในบางกรณีเท่านั้น จากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการแฟรงค์นี้เองส่งผลให้ในภายหลัง ก็ได้มีกฎหมายที่ให้สิทธิแก่คู่ความสามารถจะมีผู้แทนในคดีหรือมีทนายความเพื่อคอยช่วยเหลือหรือปฏิบัติหน้าที่แทน เช่น Immigration Appeal Act 1969 และ Supplementary Benefit Rules 1971 เป็นต้น โดยต่อมาได้มีคำวินิจฉัยขององค์การตุลาการในคดี R. v. Board of Appeal exp. Kay (1916) ได้วางหลักเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานในเรื่องนี้เอาไว้ว่าตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law)

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 93.

แล้ว ทุกคนมีสิทธิที่จะแต่งตั้งผู้แทนของตน รวมถึงสิทธิในการเลือกบุคคลที่จะมาเป็นผู้แทนของตน ไม่ว่าจะป็นทนายความหรือบุคคลใดก็ตาม

อย่างไรก็ตาม สิทธิในการแต่งตั้งผู้แทนก็สามารถจะถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือโดยกฎหมายลำดับรอง ตัวอย่างของกฎหมายที่มีการจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้ ได้แก่ Land Tribunal Rules 1963, National Health Service Rules 1956 และ Income Tax Act 1952 เป็นต้น<sup>66</sup> และนอกจากนี้หากในเรื่องที่คู่ความจะแต่งตั้งผู้แทนนั้น เป็นเรื่องที่คู่ความจำเป็นจะต้องกระทำด้วยตนเอง สิทธิในการแต่งตั้งผู้แทนหรือทนายความ เพื่อให้เป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนนั้น ก็อาจจะถูกจำกัดลงได้เช่นเดียวกัน หรือหากในเรื่องใดเป็นกรณีที่จะต้องให้ผู้แทนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง บุคคลผู้ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องดังกล่าวมาก็ไม่อาจจะถูกแต่งตั้งเป็นผู้แทนได้<sup>67</sup>

### 3.3.4.2.3 การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบกล่าวหา

วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศไทยจะใช้ระบบกล่าวหา (Adversary System) โดยจะเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานมาแสดงต่อคณะกรรมการฯ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็มีได้ผูกพันกับระบบกล่าวหาโดยเคร่งครัดอย่างเช่นศาลยุติธรรม หากแต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจจะแสวงหาพยานหลักฐานด้วยตนเองในฐานะที่คณะกรรมการฯเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องเฉพาะราว กล่าวคือ แม้ว่าโดยหลักแล้วจะยึดเอาระบบกล่าวหาเป็นหลักในวิธีพิจารณาความก็ตาม แต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเองก็ยังมีดุลยพินิจในแง่ของวิธีการไต่สวน (Inquisitorial Approach) อีกด้วย เช่น อำนาจในการสำรวจและตรวจสอบที่ดินและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทของคณะกรรมการที่ดิน (Land Tribunal), คณะกรรมการที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (Agricultural Land Tribunals) และ Rent Assessment Committees และกรณีอำนาจของคณะกรรมการทบทวนการประเมินสุขภาพจิต (Mental Health Review Tribunal) และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การแพทย์ (Medical Appeal Tribunal) ที่นอกจากจะมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทตามหลักการของระบบกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวเหล่านั้นยังมีอำนาจที่จะเข้าไปดำเนินการตรวจสอบสุขภาพของผู้ร้องเองด้วย อันแสดงให้เห็นถึงการนำเอาวิธีการของระบบไต่สวนมาเสาะแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อนำมา

<sup>66</sup> สมศักดิ์ อินทรพันธุ์, “วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย” หน้า 73.

<sup>67</sup> อีระเดช ยวชิต, “การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย” หน้า 72.

ประกอบในการพิจารณาวินิจฉัยอีกด้วย แม้จะไม่ได้เป็นข้อเท็จจริงที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนำสืบก็ตาม<sup>68</sup> และนอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศอังกฤษที่มีวิธีพิจารณาความโดยใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) เป็นหลักในการพิจารณา เช่น วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการให้บริการทางการเงิน (Financial Service Tribunal), คณะกรรมการเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ (Insolvency Practitioners Tribunal) และคณะกรรมการการสกัดกั้นการสื่อสาร (Interception of Communications Tribunal) เป็นต้น

การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น โดยหลักจะกระทำโดยเปิดเผย ทั้งนี้ก็สืบเนื่องจากการที่คณะกรรมการแพ่งคดีได้เสนอความเห็นว่าองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หากจะสร้างความมั่นใจว่าจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานแล้ว จะต้องมีการบวนการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทโดยเปิดเผย (public hearing) อย่างไรก็ดี การจะวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาโดยเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ นั้น ไม่ใช่เรื่องง่ายในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจำนวนไม่น้อยที่กำหนดให้มีการนั่งพิจารณาโดยเปิดเผย แต่ก็ยังมีอีกเป็นจำนวนไม่น้อยเช่นกันที่กำหนดให้นั่งพิจารณาโดยไม่เปิดเผย ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะใช้ทั้งสองวิธีผสมผสานกันโดยจะนั่งพิจารณาโดยเปิดเผยเป็นหลัก และบางกรณีก็อาจใช้ดุลยพินิจนั่งพิจารณาโดยไม่เปิดเผย ไม่ว่ากรณีจะได้มีการร้องขอหรือไม่ก็ตาม

ในปัจจุบันมีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้ต้องนั่งพิจารณาคดีโดยเปิดเผย อาทิ คณะกรรมการคมนาคม (Transport Tribunals), คณะผู้ตรวจการจราจร (Traffic Commissioner), Road Haulage Licensing Authorities, Common Commissioners, Milk and dairies Tribunals และ Mines and quarries Tribunals เป็นต้น ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มักจะนั่งพิจารณาโดยไม่เปิดเผย อาทิ Supplementary benefit Tribunal, General and Special Commissioners of Income Tax, Betting Levy Tribunal และ Service Committee of the National Service Executive Councils เป็นต้น<sup>69</sup>

<sup>68</sup> สมศักดิ์ อินทรพันธุ์, “วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย,” หน้า 79.

<sup>69</sup> Wraith and Hutchesson, *Administrative Tribunals*, pp.277-278.

สำหรับวิธีพิจารณาความเกี่ยวกับพยานหลักฐานของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จะมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละองค์กร แต่โดยหลักแล้ว วิธีพิจารณาความในเรื่องดังกล่าวจะเป็นไปอย่างไม่เคร่งครัด (informal) ทั้งนี้ ก็สืบเนื่องมาจาก เหตุผลในการจัดตั้งองค์กรที่ได้กล่าวไปแล้วนั่นเอง ว่าต้องการให้มีการพิจารณาอย่างรวดเร็ว สะดวก และประหยัด ซึ่ง The Court of Appeal and The Divisional Court ได้เคยมีคำวินิจฉัยว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่จำเป็นที่จะต้องยึดหลักทางเทคนิคในเรื่องกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการ รับฟังพยานหลักฐาน<sup>70</sup> อีกทั้งยังมีคำพิพากษาที่ยืนยันถึงหลักการดังกล่าวในคดี T.A. Miller Ltd. v. Minister of Housing and Local Government ที่ Lord Denning อดีตอธิบดีผู้พิพากษา ศาล อุทธรณ์แผนกคดีแพ่งของอังกฤษ (Master of the rolls) ได้กล่าวว่า “คณะกรรมการวินิจฉัย ข้อ พิพาทต่าง ๆ มีอำนาจที่จะพิจารณาถึงพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ตามที่ตนเห็นสมควร...และจะต้อง ปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ แต่ก็มีได้หมายความว่าคณะกรรมการวินิจฉัย ข้อ พิพาทจะต้องดำเนินการพิสูจน์พยานหลักฐานต่าง ๆ ด้วยการถามค้าน... เพียงแต่หมายความว่า ความฝ่ายตรงข้ามนั้น จะต้องมีโอกาสที่จะอธิบายถึงพยานหลักฐานของตนและได้คัดค้าน พยานหลักฐานที่ฝ่ายตรงข้ามเสนอได้ตามสมควรนั่นเอง”<sup>71</sup> และนอกจากนี้วิธีพิจารณาความ เกี่ยวกับพยานหลักฐานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นไปภายใต้เงื่อนไขที่ว่า คู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากพยานหลักฐานใด ๆ จะต้องมีโอกาสโต้แย้งหักล้างได้อย่างเต็มที่<sup>72</sup> อีกด้วย

#### 3.3.4.2.4 การพิจารณาโดยยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice)

แม้ว่าในประเทศอังกฤษจะไม่มีประมวลวิธีพิจารณาที่ ใช้บังคับกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททุกองค์กรเหมือนอย่างเช่น Administrative Procedure Act 1946 ของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ตาม แต่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) ทุก ๆ องค์กร ต่างก็มีหน้าที่ที่จะต้องยึดถือหลัก กฎหมายคอมมอนลอว์เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องปฏิบัติตาม “หลัก ความยุติธรรมตามธรรมชาติ” (Natural Justice)

<sup>70</sup> Ibid., p. 144.

<sup>71</sup> ริ้ระเดช ยูวชิต, “การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศ อังกฤษ,” หน้า 73-74.

<sup>72</sup> R. v. Home Secretary, ex parte Rahman (1998)

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบไปด้วยหลักสองประการคือ หลักการรับฟังความสองฝ่าย (audi alteram partem “hear both sides”) และ หลักการปราศจากอคติหรือการไม่มีส่วนได้เสียของผู้วินิจฉัย (freedom from interest of bias) ซึ่งเป็นหลักที่มีการถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลานานแล้ว โดยถือว่าเป็นมาตรการขั้นต่ำสุดในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งหลักดังกล่าวนี้จะถือได้ว่ามีต้นกำเนิดจากมหาบัตร (Magna Carta) ของประเทศอังกฤษ ในมาตรา 39 อันกำหนดไว้ว่า

“No freeman shall be taken and imprisoned or disseized or exiled or in any way destroyed, nor will we go upon him nor send upon him except by the lawful judgement of his peers and by the law of the land”<sup>73</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าว เป็นผลให้ศาลต้องยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอย่างเคร่งครัดในการพิจารณาวินิจฉัยคดีอย่างเคร่งครัด คำวินิจฉัยใดที่ขัดกับมหาบัตรดังกล่าวก็จะตกเป็นโมฆะ เดิมหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้จะใช้แต่เฉพาะการพิพากษาอรรถคดีของศาลเท่านั้น แต่ต่อมาก็ได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้โดยครอบคลุมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย โดยถือว่าการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทขององค์กรดังกล่าว ทั้งในเรื่องของดุลยพินิจและวิธีพิจารณาก็จะต้องยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจตุลาการของฝ่ายปกครองว่าต้องยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เช่นเดียวกับองค์กรศาล คือต้องไม่ลำเอียงและให้โอกาสผู้ที่เกี่ยวข้องได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน<sup>74</sup> หากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทฝ่าฝืนทำการพิจารณาวินิจฉัยขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติก็อาจจะทำให้คำวินิจฉัยนั้นถูกยกเลิกเพิกถอนได้

**หลักการรับฟังความสองฝ่าย** หรือ audi alteram partem คือหลักที่ผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องฟังความทั้งสองฝ่าย โดยจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองได้แถลงข้อต่อสู้ของตนอย่างเต็มที่ และให้มีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาตามความจำเป็น เช่น ในคดี Ridge v. Baldwin (1961) ซึ่งเป็นกรณีที่ตำรวจในเมืองไอร์แลนด์ตั้งกรรมการสอบสวนความประพฤติโดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากหนังสือพิมพ์ หลังจากการสอบสวนเสร็จสิ้นลง ตำรวจผู้นั้นถูกไล่ออกจากราชการจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลสูงสุดตามลำดับ โดย House of Lord ในฐานะศาลสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าคำสั่งที่ไล่โจทก์

<sup>73</sup> กมลชัย รัตนสากวรงค์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 81.

<sup>74</sup> Local Government Board v. Arlidge (1915)

ออกเป็นโมฆะ เพราะไม่ได้มีการปฏิบัติตามหลักการรับฟังความสองฝ่ายโดยมิได้มีการเปิดโอกาสให้โจทก์(ตำรวจผู้นั้น) ให้การต่อสู้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการสอบสวนแต่อย่างใด<sup>75</sup>

**หลักการปราศจากอคติหรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียของผู้วินิจฉัย (freedom from interest or bias)** คือหลักการที่ผู้ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต้องมีความเป็นกลาง ปราศจากความลำเอียง ปราศจากผลประโยชน์ โดยมีแนวความคิดว่าไม่มีผู้ใดเป็นผู้พิพากษาหรือวินิจฉัยข้อพิพาทของตนเองได้ ตัวอย่างเช่น ในคดี Dr. Bonham's case ที่ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแพทย์ที่ได้มีคำวินิจฉัยให้แพทย์ผู้หนึ่งต้องถูกปรับเนื่องจากประกอบวิชาชีพโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยศาลได้วินิจฉัยว่าเมื่อคำปรับที่ได้นั้นเข้าสู่คณะกรรมการแพทย์ ดังนั้น การวินิจฉัยให้เสียค่าปรับของคณะกรรมการแพทย์จึงมีลักษณะเป็นกรณีที่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง ซึ่งขัดกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หรือในคดี Dimes v. Grand Junction Canal ที่ House of Lord ได้สั่งเพิกถอนคำตัดสินของ Lord Cottenham เมื่อปรากฏว่าเขาเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทที่เป็นคู่ความในคดี นอกจากนี้ การมีส่วนได้เสียหรือการเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเองยังอาจเกิดได้จากการมีความสัมพันธ์ในทางส่วนบุคคล (personal interest) กับ คู่ความ ในคดี เช่น การที่ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมค่าเช่า (The Rent Tribunal) เนื่องจากหัวหน้าองค์คณะของคณะกรรมการควบคุมค่าเช่าอาศัยอยู่กับบิดา และบิดาของเขาเป็นผู้เช่าในแฟลตซึ่งเจ้าของแฟลตดังกล่าวเป็นหุ้นส่วนกับบริษัทที่กำลังมีข้อพิพาทอยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมค่าเช่า<sup>76</sup> แสดงให้เห็นว่าแม้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทจะไม่ได้มีอคติในการวินิจฉัยจริง ๆ เพียงแต่อยู่ในข่ายที่น่าจะมีอคติในการวินิจฉัย ศาลก็จะเข้าไปทบทวนคำวินิจฉัยดังกล่าว กล่าวคือ กรณีที่มีโอกาสหรือแนวโน้มที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทอาจจะมีส่วนได้เสีย ศาลจะพิจารณาจากเหตุผลทางภาวะวิสัยของวิญญูชน ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงบุคคลดังกล่าวจะกระทำการโดยสุจริต และยุติธรรมก็ตาม<sup>77</sup> ทั้งนี้ ก็เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เกิดความเสมอภาคทัดเทียมกัน และเพื่อความยุติธรรมนั่นเอง

<sup>75</sup> ธีระเดช ยุวชิต, “การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศอังกฤษ,” หน้า 106-107.

<sup>76</sup> Metropolitan Properties Co. (F.G.E.), Ltd. v. Lannon (1969)

<sup>77</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 86.

### 3.3.5 การทำคำวินิจฉัยและผลของคำวินิจฉัย

สำหรับการทำคำวินิจฉัยและผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

#### 3.3.5.1 การวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก

โดยหลักแล้ว การทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ก็เป็นเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม คือจะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไปตามเสียงข้างมาก<sup>76</sup> และโดยส่วนใหญ่บทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็มักจะกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ๆ ตัดสินโดยใช้เสียงข้างมาก เช่น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทางการแพทย์ (The Medical Appeal Tribunal), คณะกรรมการที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (The Agricultural Land Tribunals), National Insurance Local Tribunal และ Independent Schools Tribunal เป็นต้น รวมทั้งในบางกรณีบทบัญญัติของกฎหมายยังกำหนดให้ประธานหรือหัวหน้าคณะเป็นผู้ออกเสียงชี้ขาดเพื่อจะได้มติเสียงข้างมาก เช่น คณะกรรมการที่ดิน (Land Tribunal), คณะกรรมการทบทวนการประเมินสุขภาพจิต (Mental Health Review Tribunal), Industrial Tribunals, Performing Right Tribunal และ Supplementary Benefit Appeal Tribunal อย่างไรก็ตาม แม้ในกรณีที่มีมติของบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องวินิจฉัยตัดสินโดยเสียงข้างมาก แต่คณะกรรมการดังกล่าวนั้นก็ยังคงผูกพันตามหลักคอมมอนลอว์ (Common Law) ที่จะต้องตัดสินคดีโดยอาศัยเสียงข้างมาก แต่ไม่จำเป็นต้องมีเสียงเป็นเอกฉันท์ ทั้งนี้ เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เช่น ศาลยุติธรรมเคยมีคำวินิจฉัยว่าการลงมติเพื่อทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินบำนาญ (Pension Appeal Tribunal) นั้น จะต้องเป็นไปโดยเอกฉันท์<sup>79</sup>

นอกจากนี้ หลักในการทำคำวินิจฉัยในกรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดให้หัวหน้าองค์คณะมีเสียงพิเศษเพื่อชี้ขาดกรณีที่มีการออกเสียงในองค์คณะเป็นจำนวนเท่ากัน ก็ให้องค์คณะดังกล่าวส่งเรื่องไปยังองค์คณะอื่นเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาด<sup>80</sup>

#### 3.3.5.2 หลักบรรทัดฐานคำวินิจฉัย (Doctrine of Precedent)

ความแตกต่างประการหนึ่งระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและศาลยุติธรรม คือการที่ศาลยุติธรรมมักจะยึดถือคำพิพากษาในคดีก่อน ๆ เป็นแนวทางในการ

<sup>76</sup> Picea Holdings Ltd. v. London Rent Assessment Panel (1971) 2 QB 216.

<sup>79</sup> Brain v. Minister of Pensions (1947) KB 625 และ Minister of Pensions v. Horsey (1949) 2 KB 526.

<sup>80</sup> R. v. Industrial Tribunal, ex parte Cotswold Collytype Ltd. (1982) QB 255.



วินิจฉัยอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ เมื่อศาลที่อยู่ในระดับสูงกว่าได้เคยตัดสินคดี ๆ หนึ่งเอาไว้ ถ้าในคดีต่อมาที่มีกรณีข้อเท็จจริงคล้ายคลึงกัน ศาลก็จะตัดสินไปในทำนองเดียวกัน ในขณะที่การยึดหลักดังกล่าวไม่เหมาะสมกับการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จะต้องคำนึงถึงสภาวะของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ ดังนั้น หลักในการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวนั้นจะไม่ผูกพันตนเองให้ต้องวินิจฉัยเดินตามแนวบรรทัดฐานเดิมที่ได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ในคดีก่อน ๆ หากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตัดสินตามแนวบรรทัดฐานเดิมโดยมิได้พิจารณาวิเคราะห์ถึงสภาพข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีแล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าวก็อาจจะถูกเพิกถอนโดยศาล เพราะเหตุว่ารัฐสภาได้มอบอำนาจดุลยพินิจให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อให้ปรับใช้อำนาจนั้นให้เหมาะสมแก่กรณี<sup>81</sup> แต่องค์กรดังกล่าวหาได้ทำเช่นนั้นไม่

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีตามใจชอบ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ก็จะต้องคำนึงถึงคำวินิจฉัยในคดีก่อน ๆ และแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมในเรื่องนั้น ๆ เช่นกัน ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบในการปฏิบัติงาน ความแน่นอนในกฎหมาย (Legal Certainty) ตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) แต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็ไม่จำเป็นต้องผูกพันโดยเคร่งครัด<sup>82</sup> เช่น คำพิพากษาในคดี West Midland Baptist (Trust) Association (inc.) v. Birmingham City Corp 1970 ที่ศาลยุติธรรมได้วินิจฉัยว่า “...คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) จะต้องเคารพและคำนึงถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) ในคดีก่อน... แต่ไม่จำเป็นต้องผูกพันกับคำวินิจฉัยนั้น...”

### 3.3.5.3 การให้เหตุผลในคำวินิจฉัย

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวน ค.ศ. 1992 (The Tribunal and Inquiries Act 1992) จะบัญญัติว่าเมื่อคู่กรณีร้องขอก่อนหรือในขณะที่มีการอ่านหรือการแจ้งคำวินิจฉัยไปยังคู่กรณี คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องจัดให้มีการให้เหตุผลแห่งการวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยด้วย<sup>83</sup> ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวอาจทำให้เข้าใจได้ว่าการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยนั้น จะกระทำต่อเมื่อมีการร้องขอก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เนื่องจากในปัจจุบันศาลยุติธรรมในประเทศอังกฤษได้วางแนวคำพิพากษาว่าในกรณีที่มีได้มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดว่า ต้องมีการให้เหตุผลในการวินิจฉัยข้อพิพาท

<sup>81</sup> R. v. Greater Birmingham Appeal Tribunal, ex parte Simper (1974) QB 543 และ R. v. Criminal Injuries Compensation Board, ex parte p. RJC (1978) The Times 21 Jan.

<sup>82</sup> J.A.Farmer, *Tribunals and Government*, p.174.

<sup>83</sup> The Tribunal and Inquiries Act 1992, Section 10.

ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ศาลจะขยายหลักการรับฟังคู่ความ (ตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ) ซึ่งหลักดังกล่าวนี้ได้ให้การรับรองสิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (right to be heard) โดยศาลจะพิพากษาไปในแนวทางที่ว่า ผู้เสียหายจะสามารถชี้แจง แสดงเหตุผล และได้แย้ง คำวินิจฉัยใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้รับทราบถึงเหตุผลของการวินิจฉัยแล้วเท่านั้น<sup>84</sup> โดยบรรทัดฐานในเรื่องนี้เพิ่งจะเกิดขึ้นในช่วง 8-9 ปีที่ผ่านมา โดยจะเห็นได้จากคำพิพากษาในช่วง หลัง ๆ ที่วางหลักว่าต้องให้มีการระบุเหตุผลในคำวินิจฉัยด้วย เช่น ในคดี R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Doody 1994, คดี R. v. Home Secretary, ex parte Hickey (No.2) 1995., คดี R. v. Westminster City Council, ex parte Ermakov 1996, คดี R. v. Minister of Defense, ex parte Murray 1998 และคดี Flannery v. Halifax Estate Agencies Ltd. 2000 เป็นต้น ดังนั้น ในปัจจุบันเราอาจถือเป็นหลักทั่วไปในกฎหมายปกครองอังกฤษได้ว่า ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องให้เหตุผลในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองทั้งในการออกคำสั่งทางปกครอง และในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั่นเอง อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในการให้เหตุผลในการวินิจฉัยก็มีข้อยกเว้นอยู่บ้าง เช่น กรณีที่คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ หรือเป็นกรณีที่การให้เหตุผลอาจกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง หรือเป็นกรณีที่ Lord Chancellor เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้เหตุผลในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ต้องภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาแห่งคณะกรรมการ (Council on Tribunal) แล้ว เป็นต้น

การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่ละองค์กร ก็จะมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของคดีที่อยู่ในเขตอำนาจ และกรรมการฯ แต่ละท่านก็จะมีอิสระที่จะวินิจฉัยชี้ขาดโดยความเห็นของตนเองจากการพิจารณาข้อเท็จจริงทุกอย่างที่ปรากฏในสำนวน<sup>85</sup> ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงที่หยิบยกขึ้นทำการวินิจฉัยจะต้องมีคุณค่าเกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาท โดยมีเนื้อหาแห่งคำวินิจฉัยประกอบด้วยเหตุผลที่เหมาะสม มีความชัดเจนเพียงพอที่จะสนับสนุนคำวินิจฉัยนั้นได้ หากไม่เช่นนั้นแล้ว ศาลก็จะเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าว และสั่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นให้เหตุผลเพิ่มเติม อนึ่ง การที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมิได้ให้เหตุผลในคำวินิจฉัยหรือเหตุผลที่ให้นั้นไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ศาลจะถือว่ากรณีดังกล่าวนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เรียกว่า “ความผิดพลาดในข้อกฎหมาย” (error of law)<sup>86</sup>

<sup>84</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 132.

<sup>85</sup> Wraith and Hutchesson, Administrative Tribunals, pp.147-148.

<sup>86</sup> Alexander Machinery (Dudley) Ltd. V. Crabtree (1974) ICR 120

สำหรับปัญหาที่ว่า กรณีใดเป็นการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยที่เหมาะสม มีความชัดเจนและเพียงพอหรือไม่นั้น มีคำพิพากษาของศาลได้วินิจฉัยวางหลักเกณฑ์ไว้เป็นแนวทาง ดังนี้

คดี Re Poyer and Mell's Arbitration 1964 ศาลยุติธรรมได้วางหลักว่า ในการให้เหตุผลนั้น ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยถึงกระบวนการหรือขั้นตอนของการให้เหตุผลทั้งหมด หากแต่ต้องให้เหตุผลในประเด็นที่สำคัญ

คดี Earl of Iveagh v. Minister of Housing and Local Government 1964 ศาลยุติธรรมได้วางหลักว่า ในกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินนั้น จะต้องมีการระบุเหตุผลในการวินิจฉัยสั่งการอย่างชัดเจนแน่นอนมากกว่าปกติ

คดี Metropolitan Properties Co, (F.G.C.) Ltd. v. Lannon 1968 ศาลยุติธรรมได้วางหลักว่า ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับพยานหลักฐานที่นำสืบในคดี จะต้องอธิบายให้เข้าใจถึงเหตุผลด้วยว่าเหตุใดจึงมีความเห็นแตกต่างออกไปเช่นนั้น

คดี R. v. Industrial Injuries Commissioner, ex parte Howarth 1968 และคดี Elliot v. Southwark LBC 1976 ศาลยุติธรรมได้วางหลักว่า ในการให้เหตุผลที่เหมาะสมนั้น จะต้องไม่ใช่ถ้อยคำที่คลุมเครือ

คดี Clark v. Wellington Rent Appeal Board 1975 และคดี Bone v. Mental Health Review Tribunal 1985 ศาลยุติธรรมได้วางหลักว่า การให้เหตุผลที่เหมาะสม จะต้องไม่เป็นการเขียนเฉพาะถ้อยคำในพระราชบัญญัติ โดยอ้างตัวบทกฎหมายชนิดคำต่อคำ และ

คดี Cairns (R.W.) Ltd. v. Busby Session 1985 ศาลยุติธรรมได้วางหลักเอาไว้ว่า การให้เหตุผลที่เหมาะสมและชัดเจนนั้น จะต้องเป็นการพอเพียงที่จะสามารถนำไปประกอบการเขียนคำร้องขออุทธรณ์ได้

ข้อดีของการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ได้แก่<sup>87</sup>

1. เป็นหลักประกันให้คำวินิจฉัยผ่านการกลั่นกรองอย่างรอบคอบเพื่อประโยชน์แห่งความถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมาย

---

<sup>87</sup> A Flick Geoffrey, "Administrative Adjudication and duty to give reason — A search for criteria," *Public law* 16, p.17 อ้างถึงใน สมศักดิ์ อินทรพันธุ์, "วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย," หน้า 89.

2. ทำให้ผู้ถูกระทบสิทธิหรือผู้มีส่วนได้เสียเกิดความเชื่อมั่นใน คำวินิจฉัยตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

3. ทำให้ผู้ที่ต้องการจะใช้สิทธิอุทธรณ์ทราบได้ว่าตนมีเหตุผลที่ดีพอที่จะอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยได้หรือไม่

4. สามารถตรวจสอบดุลยพินิจและความเชี่ยวชาญของผู้ที่ทำ คำวินิจฉัยได้เป็นอย่างดี

5. เกิดประโยชน์ในด้านของการใช้อ้างอิงเป็นบรรทัดฐานแห่ง คำวินิจฉัยในทำนองเดียวกันได้ ทั้งนี้ ไม่เป็นการผูกพันให้ต้องวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยในคดีก่อน ๆ เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องคำนึงถึงสภาวะทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป อยู่เสมอ

นอกเหนือจากหน้าที่ที่จะต้องให้เหตุผลในคำวินิจฉัยแล้ว หากเป็น กรณีที่ผู้เสียหายมีสิทธิอุทธรณ์ต่อองค์การพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายลายลักษณ์อักษร กำหนดไว้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นก็ต้องระบุถึงสิทธิอุทธรณ์ กำหนดระยะเวลา อุทธรณ์ และองค์การผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ในคำวินิจฉัยดังกล่าวนั้นด้วย<sup>88</sup>

#### 3.3.5.4 ผลของคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็มีลักษณะเดียวกันกับ คำพิพากษาของศาล กล่าวคือ เมื่อมีการอ่านคำวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยนั้นจะก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ ระหว่างคู่กรณีและมีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมี คำวินิจฉัย ก็เท่ากับเป็นการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นอันยุติลง ทำให้คู่กรณีไม่สามารถฟ้องร้อง เป็นคดีใหม่ได้อีก แม้แต่ในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั่นเอง ก็ไม่มีอำนาจที่จะ พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นอีกต่อไป<sup>89</sup> ทั้งนี้ เนื่องมาจากการพิจารณาชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตาม ข้อพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการประเภทหนึ่ง ซึ่งเมื่อได้มีวินิจฉัยชี้ขาด เป็นประการใดประการหนึ่งแล้วย่อมจะมีผลเป็นเด็ดขาด (res judicata) ที่จะเปลี่ยนแปลงวินิจฉัย สั่งการใหม่ไม่ได้<sup>90</sup>

<sup>88</sup> David Foulkes, *Administrative Law*, 8<sup>th</sup> ed. (London : Butterworths, 1995), p.384.

<sup>89</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 133.

<sup>90</sup> S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*, pp.81-89. อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, หน้า 47.

### หลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา (Res Judicata)

Res judicata เป็นหลักที่มาจากภาษาลาตินที่มีความหมายว่า สิ่งที่ได้มีการตัดสินไปแล้ว หรือ a matter that has been decided โดยได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งรู้จักกันดีในนามของหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา

ใน Oxford dictionary of law ได้ให้ความหมายของ res judicata ไว้ดังนี้

*- The principle that when a matter has been finally adjudicated upon by a court of competent jurisdiction it may not be reopened or challenged by the original parties or their successors in interest. It does not preclude an appeal of a challenge to the jurisdiction of the court. Its justification is the need for finality in litigation.*

ดังนั้น ในความหมายของหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา (res judicata) นั้น เมื่อมีคดีใด ๆ ที่ถูกตัดสินถึงที่สุดโดยศาลที่มีเขตอำนาจแล้ว ก็ไม่อาจจะยกขึ้นฟ้องร้องโดยคู่ความที่เกี่ยวข้องได้อีก เว้นแต่เป็นการอุทธรณ์หรือเป็นการตั้งประเด็นว่าศาลกระทำนอกขอบอำนาจ ซึ่งเป็นการสมเหตุสมผลที่การฟ้องร้อง (การดำเนินคดี) ในเรื่องหนึ่งเรื่องใดจะต้องมีจุดที่สิ้นสุด

ในระยะแรกนั้น หลักการที่ว่านี้จะใช้กับการพิพากษาคดีตัดสินอรรถคดีของศาลว่าเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาในคดีแล้ว จะมีลักษณะของความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษาศาลนั้นเองไม่อาจจะรื้อฟื้นคดีที่ยุติไปแล้วขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้แต่อย่างใด เว้นแต่จะเป็นการพิจารณาโดยศาลในชั้นที่สูงขึ้นไป แต่ต่อมาหลักในเรื่องดังกล่าวนี้ก็ได้อันเป็นที่ยอมรับว่าสามารถนำมาใช้กับการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้อีกด้วย จึงเป็นที่มาของสิ่งที่ได้กล่าวไปในตอนต้นว่าเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีคำวินิจฉัยเป็นประการใดประการหนึ่งแล้วย่อมจะมีผลเป็นเด็ดขาด (res judicata) ในอันที่จะเปลี่ยนแปลงวินิจฉัยสั่งการใหม่ไม่ได้นั่นเอง

นอกจากนี้ Sir William Wade ยังได้ให้คำอธิบายหลักในเรื่อง res judicata เอาไว้ว่า หลักเกณฑ์นี้มุ่งผลให้คู่กรณีไม่อาจจะดำเนินคดีในประเด็นที่ได้มีการวินิจฉัยมาแล้วอีกครั้งหนึ่งได้ แม้ว่าการวินิจฉัยนั้นจะเป็นการผิดพลาดก็ตาม

ศาลยุติธรรมในอังกฤษได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับหลัก res judicata ไว้ในคดี Denton Road ไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการพิจารณาความเสียหายที่เกิดจากสงครามได้

วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไปแล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าวถือเป็นที่สุด เมื่อไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดให้อำนาจไว้เป็นพิเศษ คณะกรรมการฯ ก็ไม่อาจจะเพิกถอนคำวินิจฉัยนั้นได้

นอกจากนี้ กรณีที่กฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้น ๆ เป็นที่สุด ศาลยุติธรรมจะตีความบทบัญญัติของกฎหมายในทางที่ศาลสามารถจะเข้าไปทบทวนคำวินิจฉัยนั้นได้ โดยเชื่อว่าหากตัดไม่ให้ศาลเข้าไปทบทวนการใช้อำนาจทางตุลาการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเสียเลย องค์กอร์ดังกล่าวก็จะปราศจากการควบคุม ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจเกินขอบเขตขององค์กอร์ตุลาการในฝ่ายปกครอง ดังนั้น จึงได้มีคำพิพากษาจำนวนมากที่วินิจฉัยว่า กรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นที่สุด ไม่เป็นการจำกัดอำนาจของศาลในการเข้าไปทบทวนตรวจสอบคำวินิจฉัยดังกล่าวนั้น ความหมายของคำว่า “ เป็นที่สุด ” หมายถึง การที่ผู้เสียหายไม่สามารถจะอุทธรณ์ (Appeal) คำสั่งหรือคำวินิจฉัยไปยังองค์กอร์ใด ๆ เท่านั้น หากได้มีผลเป็นการเพิกถอนอำนาจศาลในการพิจารณาคดีขอให้ศาลพิจารณาทบทวน (Judicial Review) ไม่<sup>91</sup> หรือแม้แต่ในกรณีที่มีการระบอบอย่างชัดแจ้งห้ามมิให้มีการนำคำสั่งหรือคำวินิจฉัยไปฟ้องคดีต่อศาล เช่น ที่ปรากฏใน The Foreign Compensation Act 1950 (section 4 (4)) ศาลอังกฤษได้ยืนยันตลอดมาว่า การห้ามมิให้นำคดีไปฟ้องต่อศาล หมายความว่าเฉพาะการกระทำที่อยู่ในขอบอำนาจขององค์กอร์ดังกล่าวเท่านั้น หากเป็นกรณีที่อยู่ นอกขอบอำนาจแล้ว ศาลย่อมเพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นได้เสมอ<sup>92</sup>

### 3.3.6 การขอให้พิจารณาใหม่

โดยหลักทั่วไปนั้น เมื่อศาลใดศาลหนึ่งได้มีคำพิพากษาในคดีแล้ว ศาลดังกล่าว นั้นไม่อาจที่จะรื้อฟื้นคดีอัน “ ยุติ ” ไปแล้วขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ เนื่องจากการใช้อำนาจตุลาการของศาลมีลักษณะของความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา (res judicata) และหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมานี้ก็ได้นำมาใช้กับการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย<sup>93</sup> นั่นคือ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยอันเป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการ

<sup>91</sup> R. v. Medicinal Appeal Tribunal, ex parte Gilmore (1957) 1 QB. 574.

<sup>92</sup> Anisimic Ltd. v. Foreign Compensation Commission (1969) 2 AC 147.

<sup>93</sup> David Foulkes, *Administrative Law*, p. 168.

ไปแล้วก็ต้องถือเป็นเด็ดขาด (conclusiveness) เกิดผลใช้บังคับทันทีและจะเปลี่ยนแปลงในภายหลังอีกไม่ได้<sup>94</sup>

อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ตามที่ได้กล่าวมานั้น ก็ยังมีข้อยกเว้นที่ทำให้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจกลับมามีอำนาจในการพิจารณาเรื่องนั้นได้ใหม่อีกครั้ง แต่หลักเกณฑ์ที่จะมีได้เช่นนั้นต้องเป็นการนำไปใช้อย่างจำกัดจริง ๆ ในกรณีดังต่อไปนี้เท่านั้น

### 3.3.6.1 การขอให้พิจารณาใหม่ตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law)

เป็นกรณีที่คู่ความขาดนัดพิจารณา โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่ละองค์การนั้น จะมีกระบวนการขั้นตอนที่แตกต่างกันออกไป เช่น หากคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดขาดนัดพิจารณาคั้งแรก การจะพิจารณาคดีต่อไปหรือจะสั่งยกฟ้อง คณะกรรมการควบคุมค่าเช่า (Rent Tribunals) จะพิจารณาดูจากการมาศาลครั้งต่อไปของคู่ความ แต่หากเป็น National Insurance Commissioner และ Supplementary Benefit Appeal Tribunal จะไม่พิจารณาเช่นนั้น หากแต่จะสั่งดำเนินการพิจารณาคดีต่อไปและมีคำวินิจฉัยตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร หรือในการพิจารณาของคณะกรรมการที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (Agricultural Land Tribunal) คณะกรรมการอาจจะเลื่อนการพิจารณาหรืออาจจะดำเนินการพิจารณาคดีต่อไปและทำการวินิจฉัยตัดสินโดยที่ไม่มีคู่ความฝ่ายที่ขาดนัดร่วมอยู่ด้วยก็ได้<sup>95</sup>

ไม่ว่าจะในกรณีใดก็ตามที่ได้ยกตัวอย่างมาข้างต้น เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยในคดีนั้น ๆ แล้ว โดยที่คู่ความขาดนัดพิจารณา เช่น อาจจะขาดนัดเนื่องจากมิได้รับหนังสือบอกกล่าวเกี่ยวกับการพิจารณาคดี คู่ความฝ่ายที่ขาดนัดสามารถจะขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททำการพิจารณาคดีนั้นเสียใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ คู่ความผู้ร้องขอนั้นจะต้องมีเหตุผลอันสมควร ดังเช่นในกรณีของคณะกรรมการที่ดิน (Land Tribunal) ที่มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจยกเลิกคำวินิจฉัยของตนได้ หากว่าคู่ความผู้ขาดนัดได้ยื่นคำแก้ตัวที่มีเหตุผลเพียงพอที่จะรับฟังได้ แต่ต้องยื่นคำร้องภายในหลังจากที่คณะกรรมการที่ดินมีคำวินิจฉัยไม่เกินกว่า 7 วัน

การขอให้พิจารณาใหม่ในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแพ้คดี เพราะขาดนัดพิจารณานี้ ศาลได้พิพากษาวางหลักเกณฑ์เอาไว้ในคดี R. v. Kensington & Chelsea Rent Tribunal, ex parte MacFarlane (1974) ว่าเมื่อคู่ความฝ่ายที่ขาดนัดได้ยื่นคำร้องขอให้

<sup>94</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง,” *วารสารนิติศาสตร์* 21, หน้า 602.

<sup>95</sup> วีระเดช บุรุษิต, “การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศอังกฤษ,” หน้า 69.

พิจารณาใหม่ โดยอ้างเหตุผลอันสมควรแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวก็ย่อมมีอำนาจทำการพิจารณาคดีนั้นได้อีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หากเป็นเพียงแค่มีการค้นพบพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคำวินิจฉัย ศาลพิพากษาในคดี Jones v. Douglas Ltd. (1979) เอาไว้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่สามารถทำการพิจารณาคดีนั้นใหม่ได้

### 3.3.6.2 การขอให้พิจารณาใหม่ตามกฎหมายหลายลักษณะอักษร<sup>96</sup>

ในบรรดากฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นในประเทศอังกฤษกว่า 2,000 องค์กร หากแต่มีอยู่เพียงสององค์กรเท่านั้นที่มีอำนาจพิจารณาคำวินิจฉัยตัดสินที่เป็นที่สุดและยุติไปแล้วอีกครั้งหนึ่ง ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายหลายลักษณะอักษร อันได้แก่

1. คณะกรรมการประกันสังคม (Social Security Tribunals) มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของตนได้ หากเกิดกรณีดังที่กำหนดต่อไปนี้ คือ<sup>97</sup>

(1) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ เป็นผลมาจากการเพิกเฉยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ หรือคำวินิจฉัยดังกล่าวนั้นตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงที่มีความผิดพลาด

(2) พฤติการณ์ซึ่งมีผลโดยตรงต่อผลการวินิจฉัยได้เปลี่ยนแปลงไป

(3) เมื่อคณะกรรมการฯ เห็นว่าจะเกิดความเปลี่ยนแปลงในพฤติการณ์ที่มีผลโดยตรงต่อคำวินิจฉัย

(4) เมื่อแพทย์ลงความเห็นว่างานร่างกายของบุคคลนั้นเปลี่ยนแปลงไป (เช่น จากเดิมเคยพิการและต่อมากลับหายเป็นปกติ)

2. คณะกรรมการแรงงาน (Employment Tribunal) มีอำนาจทบทวนคำวินิจฉัยของตนอีกครั้งเมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้

(1) เกิดความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสังกัดของคณะกรรมการฯ เป็นเหตุให้คำวินิจฉัยดังกล่าวมีขึ้นโดยไม่ถูกต้อง

(2) คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมิได้รับหนังสือแจ้งให้ทราบถึงการพิจารณา

(3) คำวินิจฉัยมีขึ้นโดยคู่ความฝ่ายหนึ่งมิได้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาเลย

<sup>96</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท. หน้า 133-134.

<sup>97</sup> The Social Security Administration Act 1992. Section 35.



(4) มีการค้นพบพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งไม่อาจคาดหมายได้ในขณะที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(5) คณะกรรมการมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนคำวินิจฉัยของตนเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

### 3.4 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Commission juridictionnelle) ในประเทศฝรั่งเศส

#### 3.4.1 การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

แม้ว่าในประเทศฝรั่งเศสจะมีศาลปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองอยู่แล้ว แต่ก็ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Commission juridictionnelle) ซึ่งมีสถานะเป็นศาลปกครองพิเศษ (Specialised Administrative Jurisdictions) ที่มีลักษณะคล้ายกันกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศอังกฤษ (Tribunal) และในประเทศสหรัฐอเมริกา (Administrative Agency) เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ก่อนที่จะศึกษารายละเอียดในเรื่องอื่น ๆ นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลของการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศฝรั่งเศสว่ามีที่มาอย่างไร

##### 3.4.1.1 แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

โดยแท้จริงแล้ว อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยองค์กรที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการนั้นมีมาตั้งแต่สมัยก่อนการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส หากแต่อาจยังมิได้มีความชัดเจนมากนัก โดยในยุคสมัยนั้น ประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้ง “สภาที่ปรึกษาของพระเจ้าแผ่นดิน (Conseil du Roi)” ซึ่งมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ในด้านกฎหมายและในด้านการปกครอง นอกจากนี้สภาที่ปรึกษาของพระเจ้าแผ่นดินยังคงเป็นสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ หรือหาทางที่จะบรรเทาข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มอภิสิทธิ์ชน<sup>98</sup> นอกจากนี้ กษัตริย์ฝรั่งเศสยังได้ทรงแต่งตั้งข้าราชการเพื่อเป็นผู้แทนพระองค์ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ เรียกว่า “แองตองดองต์ (intendants)” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางมาก รวมทั้งให้มีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองแทนพระองค์ด้วย โดยคำวินิจฉัย

<sup>98</sup> Brown and J.F. Garner, *French Administrative Law*, 5<sup>th</sup> ed. (London : Butterworth, 1979), แปลโดย อมร จันทรสมนบูรณ์, คำแปลกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง), หน้า 23. (อัดสำเนา)

ของ intendants อาจอุทธรณ์ต่อไปยัง “สภาที่ปรึกษาของพระเจ้าแผ่นดิน” ได้ ทำให้ในยุคสมัยนั้น เกิดมีแนวโน้มที่จะพยายามสร้างการเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการหรือ ในทางวินิจฉัยข้อพิพาท โดยผู้พิพากษาซึ่งมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างเอกชนใน คดีแพ่งและการพิจารณาลงโทษผู้ที่กระทำความผิดทางอาญาในคดีอาญานั้น ก็จะถูกจำกัดหน้าที่ เฉพาะในด้านที่กล่าวมา ส่วนอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาททางปกครอง กษัตริย์ฝรั่งเศสได้ทรง มอบหมายให้ข้าราชการในฝ่ายปกครองคือ intendants และสภาที่ปรึกษาของพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่านับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์กรใน ฝ่ายปกครองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง กษัตริย์ฝรั่งเศสได้ทรงจำกัด อำนาจศาลยุติธรรมไว้ในด้านการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาเท่านั้น ส่วน อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองนั้น พระองค์ทรงสงวนไว้ให้เป็นอำนาจขององค์กรฝ่าย ปกครอง<sup>99</sup>

การที่กษัตริย์ฝรั่งเศสได้ทรงจำกัดอำนาจของศาลยุติธรรมเฉพาะใน ด้านการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญานั้น ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่องค์กรดังกล่าว จึงได้ พยายามที่จะช่วงชิงอำนาจทางการเมืองจากกษัตริย์ โดยการพยายามที่จะตั้งตนเป็นอิสระจาก กษัตริย์และเข้าแทรกแซงการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง รวมทั้งอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาท ทางปกครองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่กษัตริย์อ่อนแอ ศาลยุติธรรมก็ได้แข็งข้อขึ้นโดยมี หมายเรียกให้ข้าราชการของกษัตริย์ไปศาลเพื่อทำการพิจารณาคดีของข้าราชการดังกล่าว ตลอดจนได้ออกมาคัดค้านกฎหมายต่าง ๆ ที่กษัตริย์ทรงตราขึ้นเพื่อปฏิรูปการปกครองของ ประเทศ แต่ส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของกลุ่มผู้พิพากษาศาลยุติธรรม โดยไม่ใส่ใจ ว่ากฎหมายที่กษัตริย์ตรารัฐขึ้นนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวมหรือไม่ก็ตาม การกระทำ ดังกล่าวทำให้ประชาชนเห็นว่าศาลยุติธรรมได้ใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบ และเป็นสาเหตุประการ หนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ขึ้นในประเทศฝรั่งเศส<sup>100</sup>

โดยต่อมาในปี ค.ศ. 1789 ประเทศฝรั่งเศสก็ได้มีการปฏิวัติครั้งใหญ่ และได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ประชาธิปไตยเป็นประเทศแรกในยุโรป<sup>101</sup> สิ่งแรกที่คณะ

<sup>99</sup> Francis-Paul Benoit, *Le Droit Administratif Français*, pp.275-277 อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์, “เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522,” *วารสารกฎหมายปกครอง* 7, หน้า 638.

<sup>100</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 639.

<sup>101</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ชาญชัย แสงวงศ์, *การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 2.

ปฏิวัติของฝรั่งเศสได้กระทำหลังจากที่ปฏิวัติสำเร็จ นั่นคือ การตรากฎหมายฉบับลงวันที่ 16-24 สิงหาคม ค.ศ. 1790 ซึ่งได้รับอิทธิพลส่วนหนึ่งมาจากทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (séparation des pouvoirs) โดยในมาตรา 12 ของกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติว่า

“หน้าที่ของฝ่ายตุลาการย่อมเป็นเอกเทศและย่อมต้องแยกออกจากหน้าที่ของฝ่ายบริหารตลอดไป ผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมทางแพ่งไม่อาจเข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องใด ๆ ก็ตาม ที่เป็นการปฏิบัติการของฝ่ายปกครองได้ และผู้พิพากษาย่อมไม่มีอำนาจที่จะเรียกฝ่ายบริหารใด ๆ ไปให้การต่อหน้าศาลสถิตยยุติธรรมในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารในทางราชการ และหากจะมีการกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ ผู้พิพากษาเหล่านั้นจักต้องพ้นจากตำแหน่ง”<sup>102</sup>

ด้วยผลของบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้ฝ่ายบริหารมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และเนื่องจากอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ถูกล้มล้างไปแล้ว ส่งผลให้สภาที่ปรึกษาของพระเจ้าแผ่นดินหรือ Conseil du Roi ได้ถูกยกเลิกไปด้วย ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวจึงไม่มีสถาบันใดในประเทศฝรั่งเศสที่ประชาชนจะสามารถอุทธรณ์ร้องเรียนได้เลย หากเกิดมีกรณีที่ฝ่ายบริหารกระทำเกินขอบเขตความสมควร ซึ่งนักปฏิวัติฝรั่งเศสก็ได้แก้ปัญหาด้วยวิธีการง่าย ๆ คือ ตรารัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 7-11 กันยายน ค.ศ. 1791 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง คือ คณะเทศมนตรีสภาผู้บริหารเขต (Directoire de district) และสภาผู้บริหารจังหวัด (Directoire de département) เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์ของประชาชนเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครองเสียเอง และต่อมาในปี 1796 รัฐบาลในขณะนั้นก็ได้ออกประกาศกำหนดว่ารัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาททางปกครองได้เป็นการทั่วไป เว้นแต่จะมีกฎหมายพิเศษกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงเท่ากับว่าในระยะนั้นฝ่ายปกครองมีฐานะเป็นทั้งคู่กรณีและองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองที่ตนเองเป็นคู่กรณีอยู่ด้วย โดยระบบนี้เรียกว่า “ระบบที่รัฐมนตรีเป็นผู้พิพากษา (theorie du ministre-juge)”<sup>103</sup> ต่อมาในปี ค.ศ. 1799 จึงได้มีการจัดตั้ง “สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)” โดย นโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoleon Bonaparte) โดยให้องค์กรนี้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ หน้าที่ในการร่างกฎหมายให้แก่หัวหน้าของฝ่ายบริหาร และ

<sup>102</sup> Brown and J.F.Garner, *French Administrative Law*. แปลโดย อมร จันทรสมนบุรณ์, *คำแปลกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. หน้า 24.

<sup>103</sup> J.M.Auby et R. Drago, *Traite de Contentieux Administratif*. Tome 2 (Paris : Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1984), p.477 อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, “เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522,” *วารสารกฎหมายปกครอง* 7, หน้า 641.

หน้าที่อีกประการหนึ่งได้แก่ การเป็นที่ปรึกษาให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยสภาแห่งรัฐได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาคำร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง<sup>104</sup> และด้วยหน้าที่ประการหลังนี้เองที่เป็นรากฐานของอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทของฝ่ายปกครอง โดยในระยะแรกนั้น สภาแห่งรัฐมีเพียงอำนาจพิจารณาข้อพิพาททางปกครองและวินิจฉัยในเบื้องต้นเสนอไปยังหัวหน้าฝ่ายบริหารให้เป็นผู้พิจารณาว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่สภาแห่งรัฐเสนอแนะหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติหัวหน้าฝ่ายบริหารก็มักจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่สภาแห่งรัฐเสนอแนะเสมอ

ในระดับท้องถิ่น ก็ได้มีรัฐบัญญัติลงวันที่ 28 pluviôse l' an VIII (1799) จัดตั้งองค์กรบริหารราชการระดับจังหวัด โดยกำหนดให้มีสภาแห่งรัฐประจำจังหวัดขึ้นในแต่ละจังหวัด ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันกับสภาแห่งรัฐ เรียกว่า “คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำจังหวัด (Conseil de Préfecture)” โดยให้ทำหน้าที่ทั้งการเป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดและเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นด้วย<sup>105</sup> อันเป็นการพัฒนาไปในทางการแบ่งแยกการใช้อำนาจปกครองและอำนาจตุลาการในฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้มีการควบคุมกันเองในฝ่ายปกครองและเป็นไปตามหลักความชำนาญเฉพาะด้านโดยมีความเป็นกลางมากยิ่งขึ้น<sup>106</sup> โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำจังหวัดนั้น อาจอุทธรณ์ต่อไปยังสภาแห่งรัฐได้

สภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) ได้ปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ตลอดจนพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งได้มีการตรารัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 มอบหมายให้สภาแห่งรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองได้ด้วยตนเอง (La justice déléguée) โดยไม่ต้องส่งคำวินิจฉัยในเบื้องต้นไปยังหัวหน้าฝ่ายบริหารให้เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดอีกต่อไป และด้วยบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวนี้เอง ทำให้สภาแห่งรัฐมีฐานะเป็นศาลปกครองโดยสมบูรณ์แบบ

<sup>104</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับพิเศษ 120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตด จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน มาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2417-2537 (เมษายน 2537) : 479.

<sup>105</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “เคาน์ซิลออฟสเตดของต่างประเทศ,” วารสารกฎหมาย ปกครอง 18 (ธันวาคม 2542) : 189.

<sup>106</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์ 21, หน้า 611.

นับแต่นั้นมา<sup>107</sup> และต่อมาในปี ค.ศ. 1953 ได้มีการตรากฎหมายลงวันที่ 30 กันยายน 1953 วางหลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจในการพิจารณาคดีเสียใหม่ โดยกำหนดให้คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำจังหวัด ซึ่งเปลี่ยนชื่อใหม่เรียกว่า "tribunaux administratifs" ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองเป็นการทั่วไป สำหรับสภาแห่งรัฐก็ยังคงทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองบางประเภทได้โดยตรงในฐานะศาลชั้นต้นและศาลชั้นที่สุด (juge en premier et dernier ressort) เช่น คำฟ้องขอให้เพิกถอนกฎฎีกา (décrets), คำฟ้องขอให้เพิกถอนการสั่งการของรัฐมนตรีที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (décisions administratives) ของสภาวิชาชีพต่าง ๆ เป็นต้น

2. อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งทางปกครองซึ่งวินิจฉัยในฐานะศาลชั้นต้น ซึ่งองค์กรดังกล่าวได้แก่ tribunaux administratifs ที่เป็นศาลปกครองชั้นต้นทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองเป็นการทั่วไป และองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองอีกบางองค์กร เช่น คณะกรรมการค่าทดแทนความเสียหายจากสงคราม (Juridictions des dommages de guerre)

3. อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งทางปกครองซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยในชั้นที่สุด โดยพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองนั้นได้มีอยู่เรื่อยมา ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาจังหวัดขึ้นทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น การจัดตั้งคณะกรรมการค่าทดแทนความเสียหายจากสงครามให้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดจากสงคราม และการจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องของวินัย ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวอาจอุทธรณ์ไปยังสภาการศึกษาแห่งชาติ (Conseil supérieur de l' instruction publique) ที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1880 รวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการประจำจังหวัดซึ่งสามารถจะอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

<sup>107</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, "เอกสารทางวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522," วารสารกฎหมายปกครอง 7, หน้า 643.

ดังกล่าวนี้ไปยังคณะกรรมการสวัสดิการกลาง (Commission centrale d' assistance) ได้อย่างไรก็ตาม ถือได้ว่าในช่วงเวลาที่กล่าวมานั้นประเทศฝรั่งเศสยังมีองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองอยู่น้อยมาก ทั้งนี้ก็เนื่องจากสภาพสังคมในยุคนั้นนั่นเอง

ต่อมาในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 แนวความคิดทางการเมืองและเศรษฐกิจเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากแนวความคิดในยุคของเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่รัฐค่อนข้างจะจำกัดบทบาทของตนเอง โดยในช่วงเวลานี้ได้ยอมรับแนวความคิดว่ารัฐจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในด้านเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา รัฐจำเป็นต้องเข้ามาฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ด้วยเหตุนี้เองรัฐจึงจำเป็นต้องอาศัยองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเฉพาะสาขามากขึ้น เพื่อให้เข้ามามีส่วนช่วยในการควบคุมดูแลกิจการในด้านต่าง ๆ โดยได้จัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นในรูปของคณะกรรมการเฉพาะกิจหรือเฉพาะเรื่องที่กำหนดมากขึ้นทุก ๆ ที่ ซึ่งคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นก็มีทั้งที่ปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองและปฏิบัติหน้าที่ในด้านการวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน หรือที่เรียกว่าเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งมีฐานะเป็นศาลปกครองพิเศษนั่นเอง และเนื่องจากการที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีสถานะเป็นศาลปกครองพิเศษ ทำให้การจัดตั้งองค์กรเหล่านี้จะต้องจัดตั้งโดยกฎหมายหรือรัฐบัญญัติ (la loi) เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าให้การจัดตั้งองค์กรตุลาการทุกประเภทต้องเป็นไปตามกฎหมายของรัฐสภาเท่านั้น ด้วยเหตุนี้เองจึงส่งผลให้ไม่สามารถจะออกกฎหมายในทางบริหารมาเพื่อตั้งเขตอำนาจตุลาการได้<sup>108</sup> และสำหรับเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

#### 3.4.1.2 เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท<sup>109</sup>

เหตุผลในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นในประเทศฝรั่งเศสมีเหตุผลอยู่หลายประการด้วยกัน เช่น ในบางครั้งก็จัดตั้งขึ้นด้วยเหตุผลทางด้านบริบทของสังคม กล่าวคือ เป็นการจัดตั้งเมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นในช่วงเวลาหนึ่งเวลาใด ครั้นเมื่อสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ไม่มีความจำเป็นต้องมีองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นแล้ว เช่น ในกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวได้ปฏิบัติภารกิจเสร็จสิ้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

<sup>108</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง," *วารสารนิติศาสตร์* 21, หน้า 617.

<sup>109</sup> สรุปลงมาจาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, *รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท*, หน้า 14-16.

องค์กรแล้ว องค์กรวินิจัยข้อพิพาทเหล่านี้ก็จะถูกยกเลิกไป ตัวอย่างของคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทที่จัดตั้งขึ้นด้วยเหตุผลตามที่ได้กล่าวมา ได้แก่ คณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทที่จัดตั้งขึ้นในช่วงสงครามโลกเพื่อพิจารณาคดีหรือข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสงคราม เช่น คณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทเกี่ยวกับผลประโยชน์จากสงคราม (Commission supérieure des bénéfiques de guerre) ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1916, คณะลูกขุนเกียรติยศ (Jury d' honneur) ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายลงวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 1944 และ คณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาในการฟื้นฟูบูรณะประเทศ (Commission des marchés de la reconstruction) ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายลงวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 1976 เป็นต้น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทที่ได้กล่าวมานี้มีลักษณะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราวมิได้มีลักษณะถาวรแต่อย่างใด อีกทั้งข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าว ต่างก็เป็นข้อพิพาทที่มีความสำคัญด้วยกันทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลและความจำเป็นทางด้านหลักการ อาทิ ความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคในบางเรื่อง ถึงแม้ว่าในประเทศฝรั่งเศสจะมีสภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องทางปกครองอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็มีข้อพิพาทในหลาย ๆ เรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อน และมีความจำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้นจริง ๆ ในการพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าว เช่น ในกรณีของศาลบัญชี (La Cour de Comptes) ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายลงวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1807 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นงานที่มีความยากในทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างแท้จริง หรือในกรณีของศาลวินัยงบประมาณและการคลัง (Cour de discipline budgétaire et financière) ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายลงวันที่ 25 กันยายน ค.ศ. 1948 เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยการฝ่าฝืนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารรายรับและรายจ่าย หรือกรณีที่มีผู้กล่าวหาเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารทรัพย์สินสาธารณะว่าได้กระทำความผิด (ศาลวินัยงบประมาณและการคลังมีลักษณะคล้ายกันกับศาลบัญชี จะแตกต่างกันก็ตรงที่ศาลบัญชีมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยการกระทำความผิดของสมุหบัญชี ในขณะที่ศาลวินัยงบประมาณและการคลัง มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยการกระทำความผิดของบรรดาผู้บริหาร<sup>110</sup>) เช่น การพิจารณาวินิจฉัยการใช้เงินเกินงบประมาณ หรือการใช้

<sup>110</sup> อรพิน ผลสุวรรณ, "การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลังโดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณะฝรั่งเศส," ใน *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 70 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม* (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 466-471.

งบประมาณอย่างไม่ถูกต้อง ซึ่งการจะวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องที่กล่าวมาแล้วนั้นได้จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกลไกและวิธีการในการบริหารจัดการงบประมาณเป็นอย่างดี เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะสลับซับซ้อนอยู่ไม่น้อย อีกทั้งในช่วงที่รัฐมีแนวโน้มที่จะแทรกแซงในกิจการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น ก็ทำให้เกิดความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญในทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นตามลำดับ ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมธนาคารขึ้นในปี ค.ศ. 1941 และการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางสังคมและผู้ใช้แรงงานที่ทุพพลภาพ เป็นต้น<sup>111</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะให้มีการพิจารณาด้วยความถูกต้องและเรียบร้อย (le souci d'une bonne administration de la justice)<sup>112</sup> นั่นเอง นอกจากนี้ องค์การวินิจฉัยข้อพิพาทที่ได้กล่าวมานั้น ยังเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีลักษณะถาวรและยังคงมีอยู่ในปัจจุบันด้วย

ในบางกรณีอาจมีการจัดตั้งองค์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทด้วยเหตุที่มีความจำเป็นทางด้านนโยบายที่ต้องการจะให้บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทนของบุคคลดังกล่าวได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวินิจฉัยข้อพิพาท ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม และทำให้คำวินิจฉัยได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้น เช่น ในกรณีของศาลที่วินิจฉัยเกี่ยวกับความเสียหายที่ได้รับจากสงครามซึ่งจะประกอบด้วยตุลาการที่เป็นผู้ประสพภัยจากสงคราม หรือในกรณีของศาลบำเหน็จบำนาญก็ประกอบด้วยตุลาการที่เป็นผู้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ หรือในกรณีของคณะกรรมการแพทยสภาแห่งชาติก็จะประกอบไปด้วยตุลาการที่เป็นแพทย์ด้วยเช่นกัน

### 3.4.2 ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Commission juridictionnelle)

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา ทำให้ในปัจจุบันได้มีจำนวนของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่มากมาย ในการจำแนกประเภทของคณะกรรมการเหล่านั้น สามารถที่จะจำแนกออกได้เป็นหลายประเภท ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณานั้นเอง อาทิ การจำแนกโดยอาศัยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบการจัด

<sup>111</sup> Christine BERTHON, "Autres Juridictions Administratives," *Juris – Classeur*. (fascicule 1092, 1955), p.4 อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 15.

<sup>112</sup> Calette MEME, "Juridictions administratives spécialisées," *Répertoire de contentieux administratif*, p.2 อ้างถึงใน คมสัน โพธิ์คง, "อำนาจคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท," หน้า 82.



โครงสร้างของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หลักเกณฑ์ในด้านองค์ประกอบขององค์กร หลักเกณฑ์เกี่ยวกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบในการควบคุม ตรวจสอบคำวินิจฉัย เป็นต้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 3.4.2.1 ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จำแนกตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบการจัดโครงสร้างขององค์กร<sup>113</sup>

เมื่อได้พิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบการจัดโครงสร้างของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว พบว่าบางองค์กรก็มีการจัดโครงสร้างในลักษณะที่มีความซับซ้อน โดยจัดโครงสร้างแบ่งออกเป็นสองชั้นหรือสองระดับ ในขณะที่บางองค์กรมีลักษณะที่ซับซ้อนน้อยกว่า ก็จะมีการจัดโครงสร้างเพียงชั้นเดียวหรือระดับเดียว กล่าวคือ จากหลักเกณฑ์ที่กล่าวมา ทำให้เราสามารถจะแบ่งแยกประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทออกได้เป็นสองประเภท คือ

1. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีการจัดโครงสร้างขององค์กรเป็นสองชั้น นั่นคือ เมื่อผู้เสียหายหรือผู้ที่อุทธรณ์ร้องเรียนได้เสนอข้อพิพาทต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรดังกล่าวนี้มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ผู้เสียหายหรือผู้ที่อุทธรณ์ร้องเรียนนั้น ยังอาจจะอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าได้ ตัวอย่างของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีการจัดโครงสร้างแบบสองชั้น ได้แก่

คณะกรรมการสวัสดิการประจำจังหวัด โดยเมื่อได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ก็อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นต่อคณะกรรมการสวัสดิการกลาง (Commission centrale d'assistance) ได้

สภาการศึกษาแห่งชาติประจำเขตการศึกษา (Conseil de l'éducation nationale institués dans l'academic) ที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องทางวินัย และชี้ขาดกรณีการห้ามเข้าไปจัดการสอนในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เมื่อสภาการศึกษาแห่งชาติประจำเขตการศึกษาได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องใดแล้ว ก็สามารถจะอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวไปยังสภาสูงสุดว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ (Conseil supérieur de l'éducation nationale) ได้

และเช่นในกรณีของคณะกรรมการแพทยสภาประจำภาค เมื่อได้ทำคำวินิจฉัยแล้ว ผู้เสียหายก็อาจจะอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อคณะกรรมการแพทยสภาระดับชาติ (Conseil national de l'Ordre) ได้ เป็นต้น

<sup>113</sup> สรุปความจาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 19.

2. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีการจัดโครงสร้างขององค์กรเพียงชั้นเดียว ซึ่งคณะกรรมการประเภทนี้เมื่อได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นปัญหาข้อพิพาทแล้ว ผู้เสียหายก็ไม่อาจจะอุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นต่อไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอื่นได้อีก ตัวอย่างของคณะกรรมการที่มีการจัดโครงสร้างเพียงชั้นเดียว อาทิ คณะกรรมการเขตคดีค่าเสียหายจากสงคราม (Commissions d'arrondissement des dommages de guerre) หรือกรณีขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทที่จัดตั้งขึ้นเพียงองค์กรเดียวในประเภทนั้น เช่น ศาลบัญชี (La Cour des Comptes) เป็นต้น<sup>114</sup>

### 3.4.2.2 ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จำแนกตามหลักเกณฑ์ในด้านองค์ประกอบขององค์กร

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจแยกประเภทได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ในด้านองค์ประกอบขององค์กรที่ค่อนข้างจะหลากหลายและแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ๆ ว่ามีอยู่อย่างไร และโดยหลักเกณฑ์ในด้านองค์ประกอบนี้เอง ทำให้สามารถจะจำแนกประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทออกได้เป็น 4 ประเภท อันได้แก่<sup>115</sup>

1. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ไม่มีบุคคลากรเป็นของตนเอง โดยเฉพาะ

ตัวอย่างขององค์กรประเภทนี้ ได้แก่ ศาลวินัยงบประมาณและการคลัง (Cour de discipline budgétaire et financière) ซึ่งเป็นศาลปกครองพิเศษประเภทหนึ่งที่ไม่มีบุคคลากรเป็นของตนเองโดยเฉพาะ<sup>116</sup> แต่ประกอบด้วยตุลาการหรือผู้พิพากษาอาชีพจำนวน 6 คน ประกอบด้วย ประธานศาลบัญชี ผู้พิพากษาจากศาลบัญชี (Conseiller maître) จำนวนสองคน หัวหน้าคณะฝ่ายคดีของสภาแห่งรัฐ (Conseiller d'Etat) และสมาชิกของสภาแห่งรัฐอีกจำนวนสองคน นอกจากนี้ ยังมีกรณีของศาลบำเหน็จบำนาญทหารทุพพลภาพประจำภาค (Cours régionales des pensions militaires d'invalidite) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษาศาลยุติธรรม เป็นต้น

<sup>114</sup> Rene CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, pp.83-85 อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, เรื่องเดียวกัน.

<sup>115</sup> สรุปความจาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-22.

<sup>116</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, "ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครองในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย," *วารสารกฎหมายปกครอง* 7 (สิงหาคม 2531), หน้า 316.

2. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้พิพากษาอาชีพเป็นส่วนใหญ่

ตัวอย่างของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทนี้ ได้แก่ คณะกรรมการตุลาการเมื่อดำเนินการทางวินัยแก่ผู้พิพากษา ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา (Premier président de la Cour de cassation) เป็นประธาน มีผู้พิพากษาอีก 6 คน สมาชิกของสภาแห่งรัฐจำนวนหนึ่งคน และบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาอีกจำนวน 3 คน

คณะกรรมการวินัยของคณะกรรมการสถาปนิกประจำภาค (Chambres régionales de discipline de l' Order des architectes) เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพสถาปนิก ประกอบด้วย ประธานตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการประจำศาลปกครองชั้นต้นจำนวนหนึ่งคน ตุลาการประจำศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จำนวนหนึ่งคน และสถาปนิกอีก 2 คน

คณะกรรมการบัตรประจำตัวของนักหนังสือพิมพ์อาชีพ (Commission supérieure de la carte d' identité des journalistes professionnels) ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาที่รับราชการอยู่หรือกิตติมศักดิ์ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ประจำศาลปารีสที่รับราชการอยู่หรือกิตติมศักดิ์จำนวน 2 คน ผู้แทนของบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ บริษัทการข่าวและการสื่อสารทางโทรทัศน์จำนวนหนึ่งคนที่เลือกโดยหนังสือพิมพ์หรือบริษัทดังกล่าว และผู้แทนของนักหนังสือพิมพ์อาชีพที่เลือกโดยนักหนังสือพิมพ์อาชีพอีกหนึ่งคน<sup>117</sup>

3. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ไม่ได้เป็นผู้พิพากษาอาชีพหรือประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพเป็นส่วนน้อย

ตัวอย่างของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทนี้ ได้แก่ คณะกรรมการบำเหน็จบำนาญประจำจังหวัด (Tribunaux départementaux des pensions) ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติ (la loi) ลงวันที่ 13 มีนาคม 1919 โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทในเรื่องที่เกี่ยวกับการชดเชยเงินบำเหน็จบำนาญ คณะกรรมการบำเหน็จบำนาญประจำจังหวัดประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมชั้นต้นซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาลอุทธรณ์ประจำท้องที่เป็นประธาน และมีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญซึ่งเลือกมาจากบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญ

<sup>117</sup> Christine BERTHON, "Autres Juridictions Administratives," *Juris – Classeur*, p. 16 อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 20.

ที่ขึ้นทะเบียนไว้กับศาลจำนวนหนึ่งคน และผู้แทนของผู้มีสิทธิรับบำนาญซึ่งจับสลากมาจากบุคคลที่สมาคมผู้พิการเสนอชื่ออีกจำนวนหนึ่งคน<sup>118</sup>

คณะกรรมการผู้ลี้ภัย (Commission des recours des réfugiés) เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำสั่งของผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานผู้ลี้ภัยและการเมือง (L' Office français des réfugiés) ประกอบด้วยสมาชิกของสภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) คนหนึ่งเป็นประธาน ผู้แทนจากสำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ (Haut Commissaire des Nations – Unies) จำนวนหนึ่งคน และผู้แทนจากสำนักงานคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้ไร้สัญชาติของฝรั่งเศส (Office français de protection des réfugiés et apatrides) อีกหนึ่งคนเป็นกรรมการ

คณะกรรมการธนาคาร (Commission bancaire) จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติ (la loi) ลงวันที่ 24 มกราคม 1984 ประกอบด้วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ฝรั่งเศส เป็นประธาน โดยมีสมาชิกของสภาแห่งรัฐหนึ่งคน ผู้พิพากษาศาลฎีกาหนึ่งคน และมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านการธนาคารและการเงินอีกจำนวน 2 คน เป็นกรรมการ<sup>119</sup>

คณะกรรมการวินัยของสถาบันของสถาบันวิชาชีพที่ปรึกษาทางด้านทรัพย์สินทางอุตสาหกรรมแห่งชาติ (Chambre de discipline de la Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle) ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน โดยมีผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นประธาน และมีสมาชิกสภาแห่งรัฐหนึ่งคน ผู้อำนวยการสถาบันวิชาชีพที่ปรึกษาทางด้านทรัพย์สินทางอุตสาหกรรมแห่งชาติ ที่ปรึกษาทางด้านทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม 2 คน ผู้อำนวยการสถาบันทรัพย์สินทางอุตสาหกรรมแห่งชาติ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งคนซึ่งแต่งตั้งตามข้อเสนอแนะของผู้อำนวยความสะดวกสถาบันทรัพย์สินทางอุตสาหกรรมแห่งชาติ<sup>120</sup>

4. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ไม่ได้เป็นผู้พิพากษาอาชีพ

<sup>118</sup> Calette MEME, "Juridictions administratives spécialisées," *Répertoire de contentieux administratif*, pp.15-16 อ้างถึงใน คมสัน โพธิ์คง, "อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท," หน้า 124.

<sup>119</sup> Christine BERTHON, "Autres Juridictions Administratives," *Juris – Classeur*, pp.15-16 อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 21.

<sup>120</sup> Christine BERTHON, *Ibid.*, p.16 อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, เรื่องเดียวกัน.

คณะกรรมการที่มีลักษณะดังกล่าวนี้ โดยส่วนใหญ่จะเป็น คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งมีองค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากบุคคลที่เป็น สมาชิกขององค์วิชาชีพนั้น ๆ ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการมหาวิทยาลัยซึ่งประกอบด้วย กรรมการที่เลือกมาจากคณาจารย์และนักศึกษาของมหาวิทยาลัย<sup>121</sup> และคณะกรรมการแพทย สภาซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกผู้ประกอบการวิชาชีพแพทย์ เป็นต้น

### 3.4.2.3 ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จำแนกตาม หลักเกณฑ์เกี่ยวกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

เราอาจใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับภารกิจที่คณะกรรมการนั้นได้รับ มอบหมายมาเป็นข้อพิจารณาในการแบ่งประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่<sup>122</sup>

1. คณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดจากการ ออกคำสั่งทางปกครอง

ตัวอย่างของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททุกประเภทนี้ ได้แก่ คณะกรรมการการฝึกอาชีพประจำจังหวัด (Comités départementaux de la formation professionnelle) ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมการฝึก อาชีพ หรือ คณะกรรมการค่าทดแทนสำหรับผู้ที่ถูกส่งตัวกลับจากอดีตประเทศเมืองขึ้นของฝรั่งเศส (Commission du contentieux de l'indemnisation des rapatriés d'outre-mer) ที่มีอำนาจ ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับคำขอค่าทดแทนดังกล่าว และคณะกรรมการผู้ลี้ภัย (Commission des recours des réfugiés) ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งของผู้อำนวยการสำนัก ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติที่ปฏิเสธไม่รับรองหรือเพิกถอนการรับรองสถานะผู้ลี้ภัยทาง การเมือง เป็นต้น

2. คณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัย

ตัวอย่างของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทนี้ ได้แก่ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (Conseil supérieur de la magistrature หรือ ก.ต.) ซึ่งมี อำนาจหน้าที่พิจารณาในเรื่องวินัยผู้พิพากษาและพนักงานอัยการ และคณะกรรมการ

<sup>121</sup> René CHAPUS, *Droit du contentieux administrative*. pp.87-90 อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

<sup>122</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

ของมหาวิทยาลัยที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยแก่คณาจารย์ที่สอนอยู่ในมหาวิทยาลัย เป็นต้น

3. คณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องหนึ่งเรื่องใดแม้จะไม่มีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้ง

ตัวอย่างขององค์กรประเภทนี้ได้แก่ ศาลบัญชี (La Cour de Comptes) ซึ่งตรวจสอบวินัยเกี่ยวกับบัญชีของรัฐว่าทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แม้จะไม่มีข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทเกิดขึ้นก็ตาม กล่าวคือ ศาลสามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบได้เองโดยไม่ต้องมีผู้ร้องขอ<sup>123</sup>

#### 3.4.2.4 ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จำแนกตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบในการควบคุมองค์กร

การจำแนกประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าว อาจแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อาจถูกตรวจสอบคำวินิจฉัยโดยการอุทธรณ์ได้ทั้งในปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริง (Recours en appeal)

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากมีกฎหมายกำหนดให้สิทธิที่จะอุทธรณ์เอาไว้เช่นใดก็สามารถอุทธรณ์ไปตามที่กำหนดนั้นได้ โดยศาลปกครองในระดับอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยประเด็นต่าง ๆ ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเช่นเดียวกับการพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งแต่เดิมนั้นการอุทธรณ์ในกรณีทั่วไป กฎหมายจะกำหนดให้อุทธรณ์ไปยังสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) แต่ต่อมาได้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (cour administrative d' appel) ขึ้น โดยกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987 เพื่อแบ่งเบาภาระของสภาแห่งรัฐ โดยได้กำหนดให้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่กฎหมายกำหนด

2. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อาจถูกตรวจสอบคำวินิจฉัยได้โดยการให้สภาแห่งรัฐทบทวนในปัญหากฎหมาย (Recours en Cassation)

ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดได้มีคำวินิจฉัยโดยที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้สิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อไปยังองค์กรตุลาการแห่งใดได้อีก มีหลักทั่วไปว่า

<sup>123</sup> อรพิน ผลสุวรรณ, "การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลังโดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณะฝรั่งเศส," ใน *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาท*, หน้า 459.

คู่ความสามารถที่จะขอให้ทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นได้อีกชั้นหนึ่ง ต่อสภาแห่งรัฐเฉพาะแต่ในปัญหาข้อกฎหมาย (Recours en Cassation) เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้สภาแห่งรัฐสามารถจะควบคุมคำวินิจฉัยทางปกครองขององค์กรตุลาการต่าง ๆ ในฝ่ายปกครองให้ถูกต้องตามกฎหมายได้นั่นเอง<sup>124</sup>

### 3.4.3 ลักษณะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Commission juridictionnelle)

ลักษณะโดยทั่วไปของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศฝรั่งเศสก็คือ เป็นองค์กรที่มีองค์ประกอบในลักษณะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาขององค์กรนั่นเอง โดยเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีความเป็นกลางและมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทด้วยความเป็นอิสระ (independance) ไม่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาตามสายงาน รวมทั้งมีอิสระในการทำคำวินิจฉัย โดยไม่ควบคุมตรวจสอบจากฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายความว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้ ต้องไม่ตกอยู่ใต้อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงของผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไป กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยขององค์กรนั้นเป็นที่สุด (la force de la chose jugée)<sup>125</sup> นั่นเอง นอกจากนี้ องค์การดังกล่าวยังต้องมีวิธีพิจารณาสำหรับการดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทคล้ายคลึงกับศาล เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายในการที่จะได้รับการพิจารณาโดยกระบวนการที่บริสุทธิ์ยุติธรรม และด้วยเหตุที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในฝรั่งเศสนั้น มีสถานะเป็นศาลปกครองพิเศษประเภทหนึ่งที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ ดังนั้น จึงมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างไปจากองค์กรทางปกครองที่ใช้อำนาจในทางบริหาร กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทโดยปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย และตัดสินชี้ขาดประเด็นที่เป็นข้อขัดแย้ง มิใช่การสั่งการในทางปกครองโดยทั่วไปของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแต่อย่างใด

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษในประเทศฝรั่งเศสนั้น มิได้มีอำนาจหน้าที่แต่เพียงวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเท่านั้น หากแต่มีองค์การดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนมากที่มีอำนาจหน้าที่ประการอื่นด้วย อาทิ อำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายปกครอง หรือในบางครั้งก็มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองด้วย เช่น ศาลบัญชี (La Cour des Comptes) ที่นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับการทำบัญชีของรัฐแล้ว ยังมี

<sup>124</sup> Andre de Laubadere, *Traite de droit administratif*. Tome 1, 10<sup>th</sup> ed. (Paris : Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1988), p.448.

<sup>125</sup> Michel Stassinopoulos, *Traite des actes administratifs*. (Athenes, 1954), p.48.

หน้าที่ในการให้คำปรึกษา ความเห็น ข้อมูล ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อประธานาธิบดี รัฐสภา และสาธารณชน<sup>126</sup> หรือในกรณีของคณะกรรมการธนาคาร (Commission bancaire) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการปกครองและในด้านการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยคณะกรรมการดังกล่าวนี้จะทำหน้าที่ในทางปกครองเมื่อได้ออกคำสั่งลงโทษแก่สถาบันการเงิน หรือเมื่อได้แต่งตั้งผู้บริหารชั่วคราวของสถาบันการเงินในกรณีที่ผู้บริหารนั้นหยุดดำเนินการตามปกติ หรือเมื่อตั้งผู้ชำระบัญชีให้แก่สถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนการอนุญาตเป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในลำดับต่อไปจะขอจำกัดการศึกษาเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเท่านั้น โดยสามารถจะจำแนกประเภทของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ โดยอาศัยลักษณะของข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของคณะกรรมการฯ มาเป็นข้อพิจารณาได้เป็น 6 ประเภท ดังนี้<sup>127</sup>

1. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทในด้านการคลัง ตัวอย่างเช่น อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาการฝ่าฝืนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารรายรับและรายจ่าย หรืออำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีผู้กล่าวหาเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบริหารทรัพย์สิน สาธารณะว่าได้กระทำความผิดของศาลวินัยงบประมาณและการคลัง (Cour de discipline budgétaire et financière) และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานโดยศาลบัญชี เป็นต้น

2. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องวินัย ตัวอย่างเช่น อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดและลงโทษทางวินัยแก่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมของคณะกรรมการตุลาการ หรือ ก.ต. (Conseil supérieur de la magistrature) ซึ่งเป็นองค์กรเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1993

3. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทในด้านการศึกษาและอบรมวิชาชีพ ตัวอย่างเช่น อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเปิดโรงเรียนเทคนิคเอกชนของคณะกรรมการฝึกหัดวิชาชีพ สังคม และแรงงาน (Comités départementaux de la formation professionnelle, et de la formation sociale et de l'emploi) หรืออำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องวินัยและชี้ขาดกรณีการห้ามเข้าไปจัดการสอนในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง

<sup>126</sup> คมสัน โพธิ์คง, "อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท," หน้า 87.

<sup>127</sup> สรุปความจาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 23-27.



ของสภาการศึกษาแห่งชาติประจำเขตการศึกษา (Conseil de l' education nationale institues dans l' academie) เป็นต้น โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทในด้านการศึกษานี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษา และการศึกษาระดับวิชาชีพ

4. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทในด้านสังคม ตัวอย่างเช่น อำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททั้งหมดที่เกี่ยวกับการมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางสังคม ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางสังคมแห่งชาติ (Conseil supérieur de l' aide social) หรืออำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องคัดค้านคำสั่งเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการสุขภาพและสังคม ของคณะกรรมการอัตราค่าบริการสุขภาพและสังคมประจำภาคและคณะกรรมการอัตราค่าบริการสุขภาพและสังคมแห่งชาติ (Commissions interrégionales et Commission nationale de la tarification sanitaire et sociale) และอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการรับรองการเป็นบุคคลทุพพลภาพ ของคณะกรรมการผู้ใช้แรงงานและทหารผ่านศึก เป็นต้น

5. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ ตัวอย่างเช่น อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งเพิกถอนบัตรประจำตัวของนักหนังสือพิมพ์อาชีพที่ออกโดยคณะกรรมการบัตรประจำตัวนักหนังสือพิมพ์อาชีพ (Commission de la carte d' identité des journalistes professionnels) ของคณะกรรมการบัตรประจำตัวนักหนังสือพิมพ์อาชีพแห่งชาติ (Commission supérieure de la carte d' identité des journalistes professionnels) หรืออำนาจหน้าที่พิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพที่ปรึกษาทางด้านทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม ของคณะกรรมการวินัยของสถาบันวิชาชีพที่ปรึกษาทางด้านทรัพย์สินทางอุตสาหกรรมแห่งชาติ (Chambre de discipline de la Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle)

#### 6. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเฉพาะเรื่อง

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทยังมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเฉพาะเรื่องอีกเป็นจำนวนมาก อาทิ<sup>128</sup>

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งของผู้อำนวยการสำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติที่ปฏิเสธไม่รับรองหรือเพิกถอนการ

<sup>128</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

รับรองสถานะผู้ลี้ภัยทางการเมือง ของคณะกรรมการผู้ลี้ภัย (Commission des recours des réfugiés)

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับความเสียหายทางร่างกายที่เกิดจากสงคราม ของศาลบำนาญบ้านาญเพื่อทุพพลภาพและผู้เคราะห์ร้ายจากสงคราม (Juridictions des pensions d'invalidité et des victimes de guerre)

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดจากสงคราม ของคณะกรรมการค่าทดแทนความเสียหายจากสงคราม (Juridictions des dommages de guerre)

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการยึดเรือและสินค้าของข้าศึกที่ขนส่งมาในเรือในระหว่างสงคราม และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำคัดค้านว่าเรือนั้น เป็นเรือที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดหรือเป็นเรือของข้าศึกฯ ฝ่ายตรงข้ามของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการยึดเรือและสินค้าของข้าศึกในระหว่างสงคราม (Conseil des prises)

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งที่ปฏิเสธคำขอค่าทดแทนแก่ชาวฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่ในดินแดนโพ้นทะเล ของคณะกรรมการค่าทดแทนสำหรับชาวฝรั่งเศสที่ถูกยึดทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในดินแดนซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้การปกครอง การคุ้มครอง หรือการกำกับดูแลของประเทศฝรั่งเศส (Commissions du contentieux de l'indemnisation des Français dépossédés de leurs biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, la protection ou la tutelle de la France) และ

อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรค่าทดแทนที่รัฐต่างประเทศให้แก่ประเทศฝรั่งเศสอันเนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดจากการโอนกิจการของชาวฝรั่งเศสไปเป็นของรัฐต่างประเทศ ของคณะกรรมการจัดสรรค่าทดแทนเพื่อการโอนกิจการของเอกชนเป็นของรัฐในต่างประเทศ (Commission de répartition des indemnités des nationalisations intervenues dans des pays étrangers) เป็นต้น

และจากอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังที่ได้กล่าวมานั้นเอง ทำให้ในประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดในการแบ่งแยกการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการในทางปกครองทั่ว ๆ ไป โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กับอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยองค์กรในรูปของคณะกรรมการออกจากกันอย่างชัดเจน โดยเห็นว่าอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวมีลักษณะพิเศษทำนองเดียวกันกับการใช้อำนาจพิพากษาคดี

ของศาล และเป็นการทำ “นิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionnel)” มิใช่การทำ “คำสั่งทางปกครอง”

#### ความหมายของนิติกรรมทางตุลาการ (act juridictionnel)<sup>129</sup>

สำหรับความหมายของนิติกรรมทางตุลาการหรือหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการพิจารณาว่านิติกรรมใดมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางตุลาการนั้น เป็นปัญหาที่นักนิติศาสตร์ฝ่ายวิชาการ (doctrine) ของประเทศฝรั่งเศสในแต่ละยุคสมัยได้โต้แย้งและมีความเห็นแตกต่างกัน กระทั่งในปัจจุบัน ดังนั้น ในขั้นแรกจะขอกล่าวถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาตามความเห็นของนักนิติศาสตร์ฝ่ายวิชาการซึ่งมีอิทธิพลต่อคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐมากพอสมควร และจะกล่าวถึงหลักเกณฑ์ที่สภาแห่งรัฐใช้ในการพิจารณาในลำดับต่อไป

#### แนวความเห็นของนักนิติศาสตร์ฝ่ายวิชาการ

1. การใช้รูปแบบหรือองค์กรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา (criteres formels et organiques) หลักเกณฑ์นี้นักนิติศาสตร์ฝ่ายวิชาการได้มีความเห็นที่แตกต่างกัน โดยแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณี คือ

##### 1.1 การใช้องค์กรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

กาเร่ เดอ มาลแบร์ (Carré de Malberg) เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่านิติกรรมใดเป็น “คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง” (นิติกรรมทางตุลาการ) หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่านิติกรรมดังกล่าวมีที่มาจากองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง (jurisdiction) หรือไม่ กล่าวคือ เกิดจากองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการ (tribunal) ซึ่งมีหลักประกันในด้านความเป็นอิสระและความเป็นกลางหรือไม่

แต่แนวคิดนี้ก็ถูกโต้แย้งจาก วาลีน (Waline) ว่าในปัจจุบันมีการจัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายปกครอง (commissions administratives) ต่าง ๆ มากมาย จนไม่อาจทราบได้ว่าองค์กรในรูปของคณะกรรมการนั้น ๆ มีสถานะอย่างไร ลำพังการใช้องค์กรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจึงมิได้เป็นการแก้ปัญหา แต่เป็นการเปลี่ยนปัญหาเสียใหม่ว่าหากใช้องค์กรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแล้วจะทราบได้อย่างไรว่าองค์กร (คณะกรรมการ) นั้นเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง อันเป็นการทำนิติกรรมทางตุลาการหรือไม่ อีกทั้งยังมีสถาบันอีกเป็นจำนวนมากที่มีอิสระอย่างเต็มที่ในการใช้อำนาจหน้าที่ แต่คำวินิจฉัยของสถาบันเหล่านั้น

<sup>129</sup> สรุปความจาก ชาญชัย แสงศักดิ์, “เอกสารประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7(2)(ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522,” วารสารกฎหมายปกครอง 7, หน้า 660-665.

มิได้มีลักษณะเป็น คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งหรือนิติกรรมทางตุลาการแต่อย่างใด ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการออกธงคำตอบสำหรับข้อสอบ (jury d' examens) นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีองค์กรหนึ่งองค์กรใดที่มีลักษณะเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่านิติกรรมทุกประเภทที่กระทำโดยองค์กรนั้นจะต้องเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งหรือนิติกรรมทางตุลาการไปเสียหมด เช่น การที่สภาแห่งรัฐในฐานะเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล ได้ให้คำปรึกษาหรือยกร่างกฎหมายให้แก่รัฐบาล หรือการที่ศาลยุติธรรมได้กำหนดบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญประจำศาล จะเห็นว่าการกระทำเหล่านี้ก็ได้เป็นการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งหรือนิติกรรมทางตุลาการแต่อย่างใด<sup>130</sup>

### 1.2 การใช้วิธีการปฏิบัติงานหรือวิธีพิจารณาความเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

ด้วยเหตุที่ใช้เกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรนั้นไม่มีเพียงพอต่อการพิจารณา จึงทำให้ *กาเร่ เดอ มาลแบร์* ได้เสนอความเห็นเพิ่มเติมว่าสิ่งที่ทำให้องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง (la juridiction) แตกต่างไปจากฝ่ายปกครอง (l' administration) นั้น มิได้ขึ้นอยู่กับว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งคือการชี้ขาดว่าตามหลักกฎหมายแล้วใครเป็นฝ่ายถูกหรือผิด หากแต่ขึ้นอยู่กับวิธีการโดยเฉพาะที่จะนำมาสู่การชี้ขาด เช่น มีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้ชี้แจงแสดงเหตุผลของตน ตลอดจนมีการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัย เป็นต้น แต่แนวความคิดดังกล่าวก็ถูกหักท้วงโดย *ลองปูเอ (Lampue)* ว่าการใช้วิธีพิจารณาเป็นเกณฑ์นั้นยังไม่เด็ดขาดทีเดียวนัก โดยยกตัวอย่าง “คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำจังหวัด (Conseil de Préfecture)” ซึ่ง นโปเลียน โบนาปาร์ต ได้จัดตั้งขึ้นโดยให้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองบางประเภทได้เอง จึงมีฐานะเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อโต้แย้งมาตั้งแต่แรกแล้ว แต่ในระยะเริ่มต้นนั้น “คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำจังหวัด” ก็ยังมีได้กำหนดวิธีพิจารณาความอย่างศาลเลย หากแต่ค่อย ๆ สร้างวิธีพิจารณาความของตนขึ้นมาในภายหลัง

### 1.3 การใช้ผลของนิติกรรมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

ลักษณะเฉพาะของคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งหรือนิติกรรมทางตุลาการที่นิติกรรมอื่นใดไม่มี ก็คือ “l' autorité de la chose jugée” หรือ “res judicata” ที่เมื่อองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งในชั้นที่สุดวินิจฉัยชี้ขาดอย่างไรแล้ว กฎหมายให้ถือว่าคำวินิจฉัยข้อโต้แย้งหรือนิติกรรมทางตุลาการนั้นเป็นที่สุด คู่ความเดียวกันจะร้องฟื้นขึ้นมาฟ้องร้องในประเด็นที่ได้วินิจฉัยไปแล้วโดยอาศัยเหตุอย่างเดิมไม่ได้ ดังนั้น นักนิติศาสตร์บางท่าน เช่น *ซาปิโย (Japiot)*

<sup>130</sup> Henry Solus et Roger Perrot, *Droit Judiciaire Privé*. pp.429-432 อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 662.

และ แซ็ซ (Jeze) จึงมีความเห็นว่าลักษณะเฉพาะนี้เองที่สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า นิติกรรมใด ๆ เป็นคำวินิจฉัยข้อโต้แย้งหรือนิติกรรมทางตุลาการหรือไม่ แต่แนวคิดนี้ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักนิติศาสตร์ท่านอื่น ๆ ว่าเป็นการวางเกณฑ์ในการพิจารณาที่ผิด เพราะจุดมุ่งหมายสำคัญของการค้นหาว่านิติกรรมอันหนึ่งอันใดนั้นเป็นนิติกรรมทางตุลาการหรือไม่ ก็เพื่อจะได้ทราบว่านิติกรรมดังกล่าวจะมีผลเป็นที่สุดหรือไม่นั่นเอง ดังนั้น การใช้ผลของนิติกรรมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจึงเป็นเรื่องที่กลับหัวกลับหางกัน

2. การใช้เนื้อหาของสาระของนิติกรรมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา (critères matériels)

นักนิติศาสตร์อีกกลุ่มหนึ่ง เช่น ไฮริยู (Hauriou) และ เฮโบร (Hebraud) เห็นว่า นิติกรรมทางตุลาการ (act juridictionnel) ก็คือนิติกรรมที่มีจุดมุ่งหมายจะชี้ขาด “ข้อโต้แย้ง (contestation)” โดยอาศัยกฎหมายเป็นหลัก แต่คำว่า “ข้อโต้แย้ง” นั้นอาจมีความหมายได้หลายอย่าง ซึ่งในความหมายสามัญจะหมายถึงการที่คู่ความสองฝ่ายเผชิญหน้ากันในศาล โดยแต่ละฝ่ายต่างก็ได้โต้แย้งและแสดงเหตุผลของตนเอง แต่หากจะนำเอาความหมายแบบสามัญนี้ มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่านิติกรรมใดเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งหรือนิติกรรมทางตุลาการ จะทำให้มีความหมายแคบเกินไป และจะไม่ครอบคลุมถึงกรณีต่าง ๆ อีกหลายกรณี เช่น คำพิพากษาของศาลปกครองในกรณีที่โจทก์ขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคดีประเภทนี้เป็นกรณีที่โจทก์นั้นกล่าวหาว่านิติกรรมทางปกครองอันหนึ่งอันใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีได้ฟ้องเจ้าหน้าที่หรือองค์กรฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องเป็นจำเลยโดยตรง นักนิติศาสตร์หลายท่าน เช่น วิซิโอซ (Vizioz) และ บอนนาร์ (Bonnard) จึงเห็นว่าน่าจะถือเอา “ข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาท” ในความหมายอย่างกว้างเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา กล่าวคือ กรณีที่สิทธิประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดถูกกระทบกระเทือนหรือถูกละเมิดเพราะเหตุที่บุคคลอื่นกระทำหรืองดเว้นกระทำโดยเพิกเฉยหรือไม่ยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของบุคคลนั้น เป็นเหตุให้การใช้สิทธิของบุคคลนั้นต้องหยุดชะงักลง เนื่องจากยังมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความมีอยู่หรือขอบข่ายของสิทธินั้น ก็ถือได้ว่ามีข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้ว โดยไม่จำเป็นว่าจะต้องมีการโต้แย้งหรือพิพาทกันอย่างแท้จริงระหว่างคู่ปฏิบัติ

3. การใช้เกณฑ์ในการพิจารณาหลาย ๆ อย่างประกอบกัน

นักนิติศาสตร์ เช่น โซลัส และ แปร์โรต์ (Solus et Perrot) เห็นว่า ถึงแม้การใช้เนื้อหาของสาระของนิติกรรมเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่านิติกรรมดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่จะชี้ขาดข้อโต้แย้งโดยอาศัยหลักเป็นหลัก จะเป็นเกณฑ์ที่ค่อนข้างจะแน่นอนมากที่สุดก็ตาม แต่ก็ไม่น่าจะแน่นอนเสมอไป จึงเห็นว่าน่าจะให้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาหลาย ๆ อย่างประกอบกัน ดังนี้

- (1) เป็นนิติกรรมขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง (juridictionnel)
- (2) เป็นการชี้ขาดข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทโดยอาศัยกฎหมายเป็นหลัก
- (3) มีวิธีพิจารณาความที่คุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณี
- (4) คำวินิจฉัยชี้ขาดนั้น เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว คู่ความไม่อาจร้องฟื้นขึ้นมาฟ้องร้องกันใหม่ได้อีกตามหลัก *res judicata*

ซึ่งหากนิติกรรมขององค์กรใดมีลักษณะดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ย่อมจะถือได้ว่ามีสถานะเป็น “นิติกรรมทางตุลาการ (*act juridictionnel*)” นั่นเอง

#### แนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État)<sup>131</sup>

การที่จะวินิจฉัยว่านิติกรรมขององค์กรใดเป็นนิติกรรมทางตุลาการหรือไม่นั้น ในเบื้องต้น สภาแห่งรัฐจะพยายามเสาะหาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรนั้นเสียก่อนว่า มีจุดมุ่งหมายที่จะให้นิติกรรมขององค์กรนั้นเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งหรือนิติกรรมทางตุลาการหรือไม่ แต่ถ้าไม่อาจทำเช่นนั้นได้ก็จำเป็นที่จะต้องกำหนดเกณฑ์ในการวินิจฉัยขึ้นมา โดยแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามแนวความคิดของนักนิติศาสตร์ฝ่ายวิชาการในแต่ละยุคสมัย สภาแห่งรัฐเคยใช้ทั้งเกณฑ์ในด้านรูปแบบและองค์กร และเกณฑ์ในด้านเนื้อหาของนิติกรรม โดยมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญต่อเกณฑ์ในการพิจารณาด้านรูปแบบและองค์กรมากกว่า แต่ต่อมานับตั้งแต่มีคดี *de Bayo*<sup>132</sup> ค.ศ. 1953 เป็นต้นมา สภาแห่งรัฐได้หันมาเน้นหนักในด้านเนื้อหาของนิติกรรมขององค์กรมากยิ่งขึ้น และในคดี *L'Etang* ค.ศ. 1969 สภาแห่งรัฐก็ได้มีคำวินิจฉัยว่าคณะกรรมการตุลาการของฝรั่งเศส (*le Conseil supérieur de la magistrature*) ซึ่งวินิจฉัยในเรื่องวินัย เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง โดยสภาแห่งรัฐคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการในเรื่องนี้เป็นสำคัญ โดยถือว่าองค์ประกอบและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการตุลาการนั้นไม่ใช่สิ่งสำคัญ และในปัจจุบันสภาแห่งรัฐก็ได้เปลี่ยนมาใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาด้านเนื้อหาของนิติกรรมขององค์กรนั้นเป็นเกณฑ์หลัก โดยใช้เกณฑ์ในการพิจารณาด้านรูปแบบและองค์กรเป็นเกณฑ์รอง

#### ความแตกต่างระหว่าง “นิติกรรมทางปกครอง” กับ “นิติกรรมทางตุลาการ”

ศาสตราจารย์ George VEDEL และ Pierre DELVOLLE ได้ให้ความเห็นว่า “นิติกรรมทางปกครอง” และ “นิติกรรมทางตุลาการ” นั้น มีข้อแตกต่างกันดังนี้คือ<sup>133</sup>

<sup>131</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 665-666.

<sup>132</sup> โปรดดูรายละเอียดของคำวินิจฉัยในหน้า 32.

<sup>133</sup> สรุปความจาก โภคิน พลกุล, เอกสารคำบรรยายวิชา น 741 ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดีปกครองในฝรั่งเศส, หน้า 45.

(1) นิติกรรมทางตุลาการจะต้องกระทำขึ้นภายใต้แบบและวิธีพิจารณาความคล้ายกันกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ซึ่งจะต้องถูกกำหนดโดยกฎหมายเฉพาะหรือหลักกฎหมายทั่วไป ในขณะที่การทำนิติกรรมทางปกครองมิได้มีหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดให้ต้องพิจารณาโดยวิธีการลักษณะเดียวกับศาล

(2) นิติกรรมทางตุลาการมีลักษณะที่เด็ดขาดถึงที่สุด (L' autorité de la cho se jugée) ในขณะที่นิติกรรมทางปกครองนั้นสามารถจะใช้ดุลพินิจพิจารณาทบทวนได้อย่างกว้างขวาง

(3) การโต้แย้งนิติกรรมทางตุลาการจะต้องกระทำโดยการอุทธรณ์หรือฎีกา (เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายต่อศาลสูง หรือที่เรียกว่า recours en cassation) ในขณะที่การโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองสามารถจะกระทำได้โดยการฟ้องร้องต่อศาลชั้นต้น

#### 3.4.4 วิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Commission juridictionnelle)

ในประเทศฝรั่งเศสยังไม่ได้มีการจัดทำวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในรูปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความเหมือนอย่างเช่น The Administrative Procedure Act (APA) ของประเทศสหรัฐอเมริกา หากแต่จะกำหนดวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรเหล่านั้นไว้เป็นการเฉพาะ โดยวางกฎเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างกว้าง ๆ มิได้บัญญัติไว้อย่างละเอียดแต่อย่างใด นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวนั้น ก็อาจจะมีการมอบอำนาจให้ไปออกเป็นระเบียบภายในว่าด้วยวิธีพิจารณาความขององค์กรนั่นเองได้อีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับประเภทของคดีแต่ละเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของแต่ละองค์กร ซึ่งในการออกระเบียบวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จะไม่มีองค์กรคอยควบคุมวิธีพิจารณาดังเช่นองค์กร The Administrative Conference of The United States(ACUS) ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรืออย่างองค์กร Council on Tribunals ของประเทศอังกฤษ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้ว่าในประเทศฝรั่งเศสจะไม่มีองค์กรพิเศษที่ทำหน้าที่ควบคุมหรือให้ข้อเสนอแนะในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความก็ตาม แต่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ก็จะมีการยึดหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกันกับ “หลักกระบวนการวิธีพิจารณาที่เป็นธรรม (due process of law)” และ “หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice)” ที่ยึดถือปฏิบัติอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ โดยนำมาใช้ในรูปของ “หลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย

(*les principes généraux du droit*)”<sup>134</sup> ซึ่งจะต้องยึดถือหลักการพิจารณาแบบได้แก่บังคับด้านหรือหลักการใช้สิทธิในการป้องกันตนเอง (Droit de la défense) โดยเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความทั้งสองฝ่าย อีกทั้งยังต้องยึดหลักการปราศจากอคติหรือการไม่มีส่วนได้เสียของผู้ที่ทำการพิจารณา วินิจฉัย (impartiality) อีกด้วย (ซึ่งจะได้ศึกษารายละเอียดในลำดับต่อไป)

โดยทั่วไปแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะนำเอาวิธีพิจารณาความของศาลมาใช้ในการพิจารณา<sup>135</sup> โดยนำมาใช้ในลักษณะที่มีรูปแบบง่าย ๆ ไม่ได้เคร่งครัดดังเช่นศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการพิจารณา และอาจกล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้บังคับแก่ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจทั่วไปนั้น จะใช้บังคับแก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย แต่ทั้งนี้อาจจะมีหลักเกณฑ์พิเศษบางประการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีหรือข้อพิพาททางปกครองที่ใช้บังคับเฉพาะแต่กับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยอาจจะมีสาเหตุอันเนื่องมาจากกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั่นเองได้บัญญัติยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ หรืออาจเป็นเพราะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวมีวิธีดำเนินการเป็นพิเศษ โดยในคดี Dlle Arbousset ที่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้มีคำวินิจฉัยว่า “...เมื่อคณะกรรมการผู้ใช้แรงงานที่ทุพพลภาพประจำจังหวัด (Commissions départementales du contentieux des travailleurs handicapés) ได้ทำการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท อันเป็นการทำนิติกรรมทางตุลาการแล้ว คณะกรรมการนี้ก็ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับวิธีพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นหลักเกณฑ์นั้นเอาไว้โดยชัดแจ้ง หรือเป็นกรณีที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวขัดแย้งกับการจัดองค์กรของคณะกรรมการนั้น...”<sup>136</sup> และเนื่องมาจากการที่สภาแห่งรัฐได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นเพื่อควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้เอง ทำให้วิธีพิจารณาความขององค์กรต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าจะไม่มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความก็ตาม ซึ่งในลำดับต่อไปจะได้ศึกษาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในรายละเอียด โดยแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น การเสนอข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และขั้นตอนในการพิจารณาหรือวิธีพิจารณาของคณะกรรมการฯตามลำดับ

<sup>134</sup> สมศักดิ์ อินทรพันธุ์, “วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย,” หน้า 40.

<sup>135</sup> YVES AVRIL, *La Responsabilité de l'avocat* (Paris : Dalloz, 1981), p.188.

<sup>136</sup> C.E. 2 mars 1973, Dlle Arbousset, Rec. 190.



### 3.4.4.1 การเสนอข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Commission juridictionnelle)

เมื่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลถูกระทบกระเทือนจากคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะหาทางบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายของตนได้ ซึ่งสามารถจะกระทำได้หลายทาง อาทิ การหาทางเยียวยาโดยองค์การทางการเมืองหรือกึ่งการเมือง เช่น การอุทธรณ์ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) หรือการบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายโดยร้องขอต่อฝ่ายปกครองนั่นเอง (recours administratif) โดยอาจขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นผู้พิจารณาแก้ไขเสียใหม่ (recours gracieux) หรืออาจขอให้ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือควบคุมกำกับเจ้าหน้าที่นั้น เป็นผู้พิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองดังกล่าว (recours hiérarchique) นอกจากนี้ ทางเยียวยาที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นหัวข้อที่เรากำลังจะทำการศึกษาถึงรายละเอียดในลำดับต่อไป ก็คือ การที่ผู้เสียหายนำข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั่นเอง

#### 3.4.4.1.1 การยื่นคำฟ้องหรือคำร้องเรียน

จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่า วิธีพิจารณาความคดีปกครองในชั้นของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยทั่วไปนั้นต้องการให้ดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาด้วยความสะดวก รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีในประเทศฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกันที่คำฟ้องในคดีปกครองทั้งในชั้นศาลปกครองที่มีเขตอำนาจทั่วไปและในชั้นของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะไม่ได้ยึดติดกับรูปแบบคำฟ้องที่เคร่งครัดเหมือนอย่างคดีแพ่ง จึงมีผู้กล่าวว่าคดีปกครองไม่ใช่คดีที่ยึดรูปแบบ (formaliste)<sup>137</sup> โดยทำได้เพียงแต่เขียนบนกระดาษปิดอากรแสตมป์ ระบุข้อเท็จจริง ข้ออ้างทางกฎหมาย และคำสรุปโดยย่อก็เพียงพอแล้ว อีกทั้งคำฟ้องหรือคำร้องเรียนนั้นอาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นภาษาฝรั่งเศสหรือภาษาต่างประเทศโดยมีคำแปลภาษาฝรั่งเศสก็ได้ โดยการระบุข้ออ้างนั้นต้องมีความชัดเจนพอสมควร และในการยื่นคำฟ้องคำร้องเรียนนั้น ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องมีทนายความ แต่ส่วนใหญ่แล้ว กฎหมายจะให้สิทธิผู้เสียหายในการที่จะขอให้ตัวแทนหรือทนายความดำเนินการแทนได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายก็ไม่อาจขอความช่วยเหลือทางกฎหมายจากทางการได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิเอาไว้

<sup>137</sup> Jean RIVERO, *Droit administratif*, 10<sup>th</sup> ed. (Paris : Dalloz, 1983), p.222.

เป็นการเฉพาะ ดังเช่นในกรณีของคณะกรรมการบำเหน็จบำนาญ และคณะกรรมการความเสียหายจากสงคราม เป็นต้น<sup>138</sup>

และเนื่องจากได้มีรัฐบัญญัติลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1945 มาตรา 40 บัญญัติว่า “คำฟ้อง... จะต้องระบุข้อเท็จจริง ข้ออ้าง คำสรุปโดยย่อ ทั้งต้องมีชื่อ ที่อยู่ ของคู่กรณี และต้องมีนิติกรรมทางปกครองที่ถูกฟ้องแนบมาด้วย...” ดังนั้น ตามบทบัญญัตินี้ คำฟ้องจึงต้องลงชื่อคู่ความและทนายความ (กรณีที่มีทนายความ) โดยคำฟ้องนั้นจะต้องแนบ คำสั่งทางปกครองมาด้วย เว้นแต่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่มีการเผยแพร่ และฝ่ายปกครอง ไม่ยอมให้สำเนาสำหรับการปฏิเสธในกรณีที่ได้รับขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยาก่อน ซึ่งกรณีนี้อาจใช้ ใบตอบรับทางไปรษณีย์ก็ได้ และหากในการยื่นฟ้องมิได้แนบสำเนาของคำสั่งทางปกครองหรือการ ปฏิเสธดังกล่าวมาด้วย แต่ผู้ฟ้องได้จัดส่งสำเนามาภายหลังหรือฝ่ายปกครองได้ยื่นให้การแก้คดี ก็ถือว่าคำฟ้องหรือคำร้องเรียนนั้นสมบูรณ์ นอกจากนี้ หากเป็นกรณีของคำฟ้องที่ยื่นโดยเอกชน ซึ่งไม่มีทนายความ เป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็มักจะส่งคำฟ้องนั้น คืนให้คู่ความแก้ไขให้ถูกต้อง โดยจะไม่ปฏิเสธไม่รับฟ้องในทันทีแต่อย่างใด<sup>139</sup>

#### 3.4.4.1.2 ผู้มีสิทธิยื่นคำฟ้องหรือคำร้องเรียน

บุคคลผู้มีสิทธินำข้อพิพาท (คำฟ้องหรือคำร้องเรียน) เข้าสู่ การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จะไม่ถูกจำกัดในเรื่องความสามารถหรือสภาพ บุคคลดังเช่นในคดีแพ่งและคดีอาญา โดยในคดีปกครองจะมีการยอมรับให้กลุ่มบุคคลที่ไม่มีสภาพ เป็นนิติบุคคลสามารถจะยื่นคำฟ้องในฐานะที่เป็นผู้เสียหายได้ ตัวอย่างเช่น สมาคมที่ยังไม่ได้มี การประกาศสภาพบุคคลของสมาคมดังกล่าว หรือกรณีของสมาคมที่ถูกยุบเลิกไปแล้วก็สามารถ เป็นผู้เสียหายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครองที่มีต่อสมาคมนั้นได้<sup>140</sup>

ตามแนวคิดในทางปกครองนั้น ผู้ที่มีสิทธิจะยื่นคำฟ้อง หรือคำร้องเรียนจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสีย (Interet) เกี่ยวกับเรื่องที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของ

<sup>138</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 29.

<sup>139</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส,” เอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกร หลักสูตร หลักกฎหมายปกครอง : วิธีบัญญัติ ณ ห้องประชุมใหญ่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ 26-27 สิงหาคม 2530, หน้า 7-8.

<sup>140</sup> C.E. 23 nov. 1918, Ste Mutuelle française อ้างถึงใน โภคิน พลกุล, “การวินิจฉัยชี้ขาด คดีปกครอง,” เอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกร หลักสูตร หลักกฎหมายปกครอง : วิธีบัญญัติ ณ ห้องประชุมใหญ่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ 26-27 สิงหาคม 2530, หน้า 52.

ศาลปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และการจะพิจารณาว่ากรณีใดถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสีย นั้น มีแนวความคิดที่นำมาประกอบการพิจารณาอยู่ 3 แนวคิด<sup>141</sup> นั่นคือ แนวความคิดที่เรียกว่า Action polulaire หรือ Actio popularis โดยมีแนวคิดให้บุคคลทุกคนสามารถจะร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะที่ถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แนวความคิดในประการแรกนี้มิได้รับการยอมรับอย่างเต็มที่นักในระบบกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส เนื่องจากเห็นว่าหากเปิดโอกาสให้มีการใช้สิทธิในการทำงานนี้ได้อย่างกว้างขวาง อาจจะทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองได้ ส่วนแนวคิดประการต่อมาจึงเป็นการจำกัดแนวความคิดในแบบแรกให้แคบลง โดยเห็นว่าบุคคลผู้มีสิทธิเสนอเรื่องร้องข้อพิพาทต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองนั้น ควรจะเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่แนวความคิดนี้ก็มิได้รับการยอมรับเช่นเดียวกัน ดังนั้น แนวความคิดประการสุดท้ายจึงเป็นการประสานแนวความคิดข้างต้น โดยเห็นว่าการมีส่วนได้เสีย นั้น มีลักษณะที่กว้างกว่าการถูกโต้แย้งสิทธิเฉพาะตัวของบุคคล (Droit subjectif) แต่ก็ไม่ถึงขนาดกลายเป็น Actio popularis ซึ่งเป็นการยากที่จะให้ความหมายที่ชัดเจนไปได้ ดังนั้น การจะพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันจะนำมาซึ่งสิทธิในการเสนอข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้นั้น อาจพิจารณาได้จากแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) ที่ได้วางแนวทางไว้ดังนี้

1. กรณีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและโดยเฉพาะเจาะจง

สภาแห่งรัฐได้วางแนวคำวินิจฉัยว่า ผู้ที่จะร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและโดยเฉพาะเจาะจง หมายความว่า บุคคลดังกล่าวจะต้องมีความสัมพันธ์กับนิติกรรมที่ขอให้เพิกถอน แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นส่วนได้เสียเฉพาะตัวของผู้ร้องเท่านั้น โดยอาจเป็นกรณีที่มีส่วนได้เสียร่วมกัน (Interet collectif) ก็ได้ คือเป็นส่วนได้เสียของกลุ่มบุคคลที่ผู้ร้องสังกัดอยู่ เช่น เป็นสมาคมหรือสหภาพ หรือนิติบุคคลอื่น ๆ เป็นต้น โดยสภาแห่งรัฐได้มีคำวินิจฉัยในคดี Stords ว่า "...ผู้ที่อาศัยอยู่ติดกันกับทางสาธารณะย่อมมีสิทธิฟ้องร้องให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการใช้ทางสาธารณะ... เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์กับนิติกรรมดังกล่าว..."<sup>142</sup> ดังนั้น เมื่อนำเอาแนวคำวินิจฉัยนี้มาปรับใช้กับการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ

<sup>141</sup> Brown & J.F. Garner, *French Administrative Law* (London : Butterworths, 1973), pp.86-87.

<sup>142</sup> C.E.3 fevr. 1905, Stords อ้างถึงใน โทคิน พลกุล, "การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง," หน้า 56.

วินิจฉัยข้อพิพาทก็จะได้ว่า บุคคลผู้มีสิทธิเสนอเรื่องนั้นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและโดยเฉพาะเจาะจงกับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง

## 2. กรณีเป็นส่วนได้เสียทางจิตใจ (Interet Moral)

สภาแห่งรัฐได้วางแนวคำวินิจฉัยว่า บุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองนั้น อาจเป็นกรณีที่เป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสียทางจิตใจอันเป็นส่วนได้เสียที่เกี่ยวกับความเชื่อหรือความคิดของกลุ่มชน อาทิ กลุ่มศาสนา สมาคม พรรคการเมือง แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเป็นความเสียหายที่มีลักษณะแน่นอนเฉพาะเจาะจง มิใช่เป็นแต่เพียงส่วนได้เสียทางความรู้สึก (Interet Sentimental) เท่านั้น เช่น ในคดี Ligue National Contre l' Alcoolism<sup>143</sup> ที่สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า สหพันธ์ต่อต้านโรคพิษสุราเรื้อรังแห่งชาติมีสิทธิร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการผลิตเหล้าเอาไว้ดื่มเอง

3. กรณีต้องเป็นส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นแล้ว และเป็นส่วนได้เสียในปัจจุบัน (Interêt né et actuel)

สภาแห่งรัฐได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้ว่า ความเสียหายที่จะร้องขอให้องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณาตัดสินนั้น จะต้องเป็นความเสียหายที่ได้เกิดขึ้นแล้ว มิใช่ความเสียหายที่ผู้ร้องคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตเท่านั้น เว้นเสียแต่ว่าจะเป็นกรณีที่แน่ชัดว่าจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนและร้ายแรงเพียงพอด้วย

นอกจากนี้ ยังได้ขยายความหมายของผู้มีสิทธิเสนอข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ ว่าให้หมายรวมถึงบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันก็สามารถจะเป็นผู้เสียหายได้ เพราะถือว่าเป็นสิทธิอันชอบธรรมที่จะคำนึงถึงผลกระทบของความประพฤติของเพื่อนร่วมวิชาชีพด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม เป็นการยากที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้เสียหายโดยเฉพาะให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม เนื่องจากในเรื่องของผู้เสียหายนั้น จะมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะและประเภทของคดีปกครอง (ข้อพิพาททางปกครอง) ที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั่นเอง

### 3.4.4.1.3 อายุความในการเสนอข้อพิพาท

อายุความในการเสนอข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ก็มีข้อกำหนดเช่นเดียวกันกับการฟ้องคดียังศาลปกครองที่มีเขตอำนาจทั่วไป คือ ต้องทำภายในระยะเวลา 2 เดือน นับตั้งแต่ได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้เสียหายทราบ โดยเหตุที่ต้องกำหนดอายุความฟ้องคดีปกครองหรือการเสนอข้อพิพาททาง

<sup>143</sup> C.E.27 févr. 1934, Ligue National Contre l' Alcoolism, เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

ปกครองไว้เป็นระยะเวลาค่อนข้างสั้นเช่นนี้ ก็เพื่อให้นิติกรรมทางปกครองมีความมั่นคง ไม่ตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนานจนเกินไป มิเช่นนั้น ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารรัฐกิจได้<sup>144</sup> อย่างไรก็ตาม อายุความดังกล่าวนั้นเป็นกรณีโดยทั่วไป ที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะระบุไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น หากมีกฎหมายอื่นใดกำหนดอายุความไว้เป็นระยะเวลาที่สั้นหรือยาวกว่าที่กล่าวมาก็ต้องเป็นไปตามนั้น เช่น ข้อพิพาทที่จะเสนอต่อคณะกรรมการบำเหน็จบำนาญทหารผ่านศึกทุพพลภาพ ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิเสนอได้ภายในระยะเวลา 6 เดือน แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะนั้น มักจะมีระยะเวลาที่สั้นกว่าระยะเวลาโดยทั่วไป เช่น การเสนอข้อพิพาทต่อคณะกรรมการผู้ลี้ภัย (Commission des recours des réfugiés) จะต้องกระทำภายในระยะเวลา 1 เดือน<sup>145</sup> และการเสนอข้อพิพาทต่อคณะกรรมการผู้ใช้แรงงานทุพพลภาพประจำจังหวัด (Commissions départementales du contentieux des travailleurs handicapés) ก็จะต้องกระทำภายในระยะเวลา 1 เดือน<sup>146</sup> เช่นเดียวกัน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า อายุความในการเสนอข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยทั่วไปต้องกระทำแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 2 เดือน นับตั้งแต่วันที่ได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้เสียหายทราบ แต่ระยะเวลาดังกล่าว จะใช้ยื่นต่อผู้เสียหายได้ก็ต่อเมื่อได้มีการระบุเวลานั้นไว้ในหนังสือแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวให้ผู้เสียหายทราบ ทั้งนี้ ก็เนื่องจากการหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการเสนอข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อาจจะมีความแตกต่างกันออกไปนั่นเอง จึงเป็นการยากแก่เอกชนผู้เสียหายที่จะทราบระยะเวลาอันแน่นอนได้ จึงสมควรมีวิธีการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ เพื่อให้กฎหมายมีผลใช้บังคับได้จริง มิใช่ให้บุคคลต้องเสียสิทธิเพราะความไม่รู้ ซึ่งโดยปกติแล้วระยะเวลาในการเสนอข้อพิพาทจะเริ่มนับเมื่อมีหนังสือแจ้งคำสั่งทางปกครองอย่างชัดแจ้ง ดังนั้น หลักที่ว่า การนิ่งเฉยไม่ตอบคำขอภายในระยะ 4 เดือน ถือเป็นคำสั่งปฏิเสธของ

<sup>144</sup> AUBY et DRAGO, *Traité de contentieux administratif*. 2<sup>nd</sup> ed. (Paris : LGDJ, 1975), pp.779-780 อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส," หน้า 8.

<sup>145</sup> กฎหมายลงวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1952 มาตรา 5 และกฤษฎีกา ลงวันที่ 2 พฤษภาคม ค.ศ. 1953 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฤษฎีกา ลงวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 1985 มาตรา 20 อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 29.

<sup>146</sup> ประมวลกฎหมายแรงงาน มาตรา R 323-78, เรื่องเดียวกัน.

ฝ่ายปกครองอันจะส่งผลให้ระยะเวลาการเสนอเริ่มนับนั้น จะไม่ใช่บังคับกับการเสนอเรื่องดังกล่าว<sup>147</sup>

อนึ่ง การที่ผู้เสียหายได้ขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองทบทวนคำสั่งนั้นเอง หรือได้มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ย่อมเป็นเหตุให้ระยะเวลาหรืออายุความสะดุดหยุดลง ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>148</sup>

### 3.4.4.2 กระบวนการในการพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Commission juridictionnelle)

#### 3.4.4.2.1 องค์คณะในการพิจารณา

ในการดำเนินการพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จะต้องกระทำเป็นองค์คณะตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ ซึ่งหากมีการพิจารณาโดยไม่ครบองค์คณะตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว จะถือว่าเป็นเรื่องที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย อันเป็นผลให้ศาลที่เข้ามาทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ๆ สามารถที่จะสั่งยกเลิกเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ และเนื่องมาจากการที่เรื่องขององค์คณะในการพิจารณาคดีเป็นเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลจึงมีอำนาจที่จะยกขึ้นพิจารณาได้เอง แม้ไม่มีผู้ร้องขอก็ตาม นอกจากนี้ กรณีที่เป็นการวินิจฉัยโดยองค์คณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีการแต่งตั้งผู้ไม่มีคุณสมบัติหรือขาดคุณสมบัติเข้ามาเป็นองค์คณะด้วย เหล่านี้ก็ถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย<sup>149</sup> เช่นเดียวกัน

การที่กฎหมายได้กำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องขององค์คณะเอาไว้ นั้น มิได้หมายความว่าในการประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับประเด็นปัญหาข้อพิพาทนั้น จะต้องครบตามองค์คณะที่กฎหมายได้กำหนดจำนวนไว้ แต่โดยทั่วไปแล้ว กฎหมายก็มักจะมีการกำหนดองค์ประชุมอย่างน้อยเอาไว้ว่าต้องประกอบไปด้วยกรรมการเป็นจำนวนเท่าใดจึงจะทำให้การประชุมนั้นสมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้มีการกำหนดองค์ประชุมจำนวนอย่างน้อยเอาไว้ สภาแห่งรัฐได้วางแนวคำวินิจฉัยว่า เมื่อมีกรรมการเป็นจำนวนข้างมากแล้ว ก็สามารถเป็นองค์ประชุมได้<sup>150</sup> นอกจากนี้ องค์คณะในการพิจารณาของคณะกรรมการ

<sup>147</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>148</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>149</sup> C.E. 19 mars. 1961, Gianotti, prec.

<sup>150</sup> C.E. 20 fevr. 1953, Soc, Intercopie.

วินิจฉัยข้อพิพาทยังใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับในศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป เช่น หลักเกณฑ์ของการไม่เปลี่ยนแปลงองค์คณะผู้พิพากษา เป็นต้น

#### 3.4.4.2.2 การพิจารณาโดยยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (les principes généraux du droit)

ด้วยเหตุที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่มีอำนาจคล้ายศาล โดยมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินข้อพิพาทต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจอันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการอย่างหนึ่ง ดังนั้น นอกเหนือจากการปฏิบัติตามวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว ในการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดยังต้องมีการยึดถือหลักเกณฑ์ในทางวิธีพิจารณาเพื่ออำนวยความสะดวกธรรมให้แก่คู่กรณี โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาจะยึด “หลักกระบวนการวิธีพิจารณาที่เป็นธรรม (due process of law)” ในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ในขณะที่ประเทศอังกฤษก็จะมีการปฏิบัติตาม “หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice)” อย่างเคร่งครัด สำหรับประเทศฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกันที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกันกับหลักความกระบวนการวิธีพิจารณาที่เป็นธรรม และหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ โดยมีการยอมรับในรูปของ “หลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (les principes généraux du droit)” ซึ่งประกอบด้วยหลัก 2 ประการ คือ

1. การใช้สิทธิในการป้องกันตนเอง (Droit de la défense)

2. การปราศจากอคติ (impartiality)

การใช้สิทธิในการป้องกันตนเอง (Droit de la défense) นั้น ในประเทศฝรั่งเศสได้นำไปใช้ในรูปของหลักการโต้แย้งคัดค้าน (contradictory procédure) โดยมีแนวคิดว่าคุณคนที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองย่อมมีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้านป้องกันตนเอง และเป็นวิธีการที่ใช้กันอยู่ทั่วไปทั้งในระบบพิจารณาคดีของศาล และในการพิจารณาตัดสินข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยคู่กรณีแต่ละฝ่ายจะต้องมีโอกาสที่จะแสดงความเห็นของตนและโต้แย้งข้อความหรือข้อเท็จจริงที่อีกฝ่ายหนึ่งได้ให้ไว้<sup>151</sup> และโดยเฉพาะเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่เป็นการลงโทษ บุคคลนั้นสามารถจะโต้แย้งคัดค้านเหตุผลในคำสั่งที่เป็นโทษนั้นได้ เช่น กรณีที่ข้าราชการถูกสอบสวนทางวินัยได้มีกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าว โดยในมาตรา 65 แห่งรัฐบัญญัติการคลัง ค.ศ. 1905 ที่มีการให้สิทธิแก่

<sup>151</sup> Brown and J.F.Garner, *French Administrative Law*, p.43.

ข้าราชการผู้ถูกสอบสวนทางวินัยให้สามารถเข้าตรวจดูเอกสาร หรือแฟ้มประวัติที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกล่าวหาเหล่านั้นได้ และยังกำหนดให้ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยสามารถมีข้อโต้แย้งคัดค้านข้อกล่าวหาเหล่านั้นด้วย จะเห็นได้ว่าหลักในการโต้แย้งคัดค้านอันเป็นการใช้สิทธิในการป้องกันตนเอง แท้จริงแล้วก็มีลักษณะเดียวกันกับหลักการรับฟังความสองฝ่ายในประเทศอังกฤษนั่นเอง ทั้งนี้ ยังคงมีข้อยกเว้นไม่นำหลักดังกล่าวใช้แก่กรณีที่มีสถานการณ์พิเศษ หรือกรณีที่ต้องรักษาความสงบเรียบร้อย หรือกรณีที่เป็นมาตรการทางนโยบาย บริการสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม ในขั้นนี้จะขอก้าวถึงหลักการโต้แย้งคัดค้านหรือการใช้สิทธิในการป้องกันตนเองโดยสังเขปเพียงเพื่อทำความเข้าใจในเบื้องต้นเท่านั้นว่านอกเหนือจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศฝรั่งเศสนั้น ยังมีหน้าที่ที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยต้องคำนึงถึงและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย เจกเช่น Administrative Agency ที่ต้องยึดถือและปฏิบัติตามหลัก due process of law และ Tribunals ที่ต้องวินิจฉัยข้อพิพาทตามหลัก natural justice อย่างเคร่งครัดเช่นกัน โดยในสวนรายละเอียดของการนำหลักการโต้แย้งคัดค้านไปใช้ในกระบวนการพิจารณาคัดสินข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในฝรั่งเศสนั้น จะได้กล่าวถึงอีกครั้งเมื่อได้ทำการศึกษาในหัวข้อ “การไต่สวนหรือสอบสวนข้อเท็จจริง” ในลำดับต่อไป

สำหรับหลักการปราศจากอคติ (impartiality) ก็เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (les principes généraux du droit) อีกประการหนึ่งที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม นั่นคือ บุคคลที่จะทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องมีความเป็นกลาง ไม่เป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียในคดี ซึ่งกรณีนี้จะหมายถึงความรวมถึงการที่เคยเป็นผู้วินิจฉัยในเรื่องนั้นมาแล้ว ก็ไม่อาจจะเป็นกรรมการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวได้อีกด้วย จะเห็นได้ว่าเป็นหลักที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับหลักการไม่มีส่วนได้เสียของผู้วินิจฉัย (freedom from interest or bias) ที่เป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) ของประเทศอังกฤษนั่นเอง

หากกรณีใดที่ผู้ที่จะได้รับผลจากคำวินิจฉัยเห็นว่ากรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นผู้มีส่วนได้เสียในข้อพิพาทดังกล่าว ผู้นั้นก็มีสิทธิที่จะดำเนินการคัดค้านผู้วินิจฉัยได้ ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีการนำเอาหลักการคัดค้านผู้พิพากษาซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาทางศาลมาใช้แก่กรณีของการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย และโดยทั่วไปจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการคัดค้านเอาไว้ในกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ แต่ถึงแม้ว่าจะ



เป็นกรณีที่ไม่ได้มีการวางหลักเกณฑ์การคัดค้านเอาไว้โดยชัดแจ้งก็ตาม สภาแห่งรัฐก็วางแนว  
 คำวินิจฉัยในประเด็นนี้มาโดยตลอดว่าบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณาสามารถจะ  
 คัดค้านกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทผู้มีโอกาสหรือมีส่วนได้เสียได้ทุกกรณี เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติ  
 ยกเว้นเอาไว้เป็นอย่างอื่น ดังเช่นที่สภาแห่งรัฐได้มีคำวินิจฉัยในคดี *Gouverneur Général De  
 L' Algérie* ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องวินัย  
 จะมีกรรมการคนหนึ่งซึ่งกำลังถูกสอบสวนทางวินัยร่วมพิจารณาอยู่ด้วยไม่ได้<sup>152</sup> เป็นต้น

#### 3.4.4.2.3 การพิจารณาและการไต่สวนหรือการสอบสวน ข้อเท็จจริง

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของ  
 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษนี้มีความแตกต่างไปจากคดีแพ่งซึ่งเป็น  
 ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันที่คู่ความทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน หากแต่  
 ข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยส่วนใหญ่ นั้น มักจะเป็น  
 คดีปกครองที่มีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชนและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ในฐานะที่ไม่  
 เท่าเทียมกัน โดยจะเห็นได้ว่าคู่ความที่เป็นฝ่ายปกครองจะมีฐานะที่ค่อนข้างจะเหนือกว่าเอกชน  
 อยู่มาก ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายปกครองนั้นจะมีเอกสิทธิ์ความคุ้มกันที่เหนือกว่าเอกชน และมีอำนาจ  
 ตามกฎหมายในการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ต่อเอกชน โดยในบางครั้งก็มีอำนาจระทำการหรือออก  
 คำสั่งแต่เพียงฝ่ายเดียวเพื่อประโยชน์ของสาธารณะหรือเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้เอง หากจะนำหลักในการดำเนินกระบวนการ  
 พิจารณาในคดีแพ่งที่ใช้ระบบกล่าวหา (*Adversary System*) มาใช้ในการพิจารณาข้อพิพาททาง  
 ปกครอง โดยยึดหลักว่าบุคคลใดเป็นฝ่ายกล่าวอ้างในประเด็นใด บุคคลนั้นก็มีหน้าที่ต้องนำสืบ  
 เอกชนยอมเป็นฝ่ายที่ต้องเสียเปรียบ เนื่องจากเอกสารและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้  
 อ้างอิงสนับสนุนคำฟ้องหรือข้อกล่าวอ้างนั้นมักจะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง ดังนั้น  
 วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศฝรั่งเศสจึงได้นำเอาระบบไต่สวน  
 (*procédure inquisitoire*) มาใช้ในกระบวนการพิจารณา และให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่นำสืบโดย  
 วางแนวทางให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและ  
 พยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับเอกชน ตลอดจนเพื่อป้องกันความล่าช้าอันเกิดขึ้นจาก  
 การที่ฝ่ายปกครองไม่ยอมส่งเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณา

และจากที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ผ่านมาว่า นอกเหนือ  
 จากหน้าที่ที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว คณะกรรมการ

<sup>152</sup> โภคิน พลกุล, "การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง," หน้า 126-127.

วินิจฉัยข้อพิพาทยังมีหน้าที่ที่จะต้องยึดถือหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (les principes généraux du droit) ในการดำเนินกระบวนการวินิจฉัยข้อพิพาทอีกด้วย ซึ่งก็หมายความว่าในการไต่สวนและการพิจารณาดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักการรับฟังความสองฝ่ายหรือที่ในประเทศฝรั่งเศสมีการนำไปใช้ในรูปแบบของหลักการโต้แย้งคัดค้าน (contradictory procédure)<sup>153</sup> ซึ่งเป็นการใช้สิทธิในการป้องกันตนเอง (Droit de la défense) อันเป็นหลักทั่วไปที่ใช้ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองทั้งที่เป็นศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป และศาลปกครองพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท<sup>154</sup> เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น นอกจากนี้ สภาแห่งรัฐได้เคยมีคำวินิจฉัยในคดี Association syndicale des propriétaires de Champigny sur Marne ว่า โดยหลักกฎหมายทั่วไปแล้ว เอกสารที่จะถือว่าได้ยื่นต่อศาลโดยชอบนั้น ต้องเป็นเอกสารที่คู่ความได้มีโอกาสรับรู้หรือตรวจดูเอกสารดังกล่าว<sup>155</sup> ทั้งนี้ ก็เพื่อให้คู่ความฝ่ายนั้นได้มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านความไม่ถูกต้องของเอกสารนั้นนั่นเอง

และจากหลักการโต้แย้งคัดค้านนี้เอง ทำให้ต้องส่งบันทึกตอบโต้ระหว่างคู่ความหรือคู่กรณีกับศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไปยังคู่ความหรือคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง<sup>156</sup> แต่ในส่วนของเอกสารแนบทำหรือส่วนที่เป็นภาคผนวกของบันทึกตอบโต้ นั้น ศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะไม่ค่อยเคร่งครัดนักในการส่งเอกสารดังกล่าวให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งจะมีผลให้คู่ความหรือคู่กรณีต้องเป็นฝ่ายร้องขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้มีการจัดส่งเอกสารดังกล่าวไปให้ อย่างไรก็ตาม ทั้งในทางปฏิบัติของศาลเองและทั้งที่มีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่กำหนดให้ศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีหน้าที่ต้องแจ้งให้คู่ความหรือคู่กรณีทราบว่าได้มีการส่งเอกสารดังกล่าวให้แก่ศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว ทำให้คู่ความหรือคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งนั้นสามารถจะมาขอดูหรือขอสำเนาได้<sup>157</sup> นั่นเอง นอกจากนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบางประเภทมีหน้าที่ในการส่งมากกว่าคณะกรรมการอื่น เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาดำเนินการทางวินัย อาทิ คณะกรรมการ

<sup>153</sup> Brown and J.F.Garner, *French Administrative Law*. p.43.

<sup>154</sup> C.E.sect 12 mai 1961, Ste 'La Huta' , Rec. 313

<sup>155</sup> C.E. 13 dec 1968, Association syndicale des propriétaires de Champigny sur Marne, AJPI 1969, p.226.

<sup>156</sup> C.E. 8 juin 1994, M. Lecomte.

<sup>157</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท. หน้า 30.

ตุลาการหรือสภามหาวิทยาลัย ที่มีหน้าที่ต้องจัดส่งรายงานการสอบสวนให้แก่บุคคลผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยด้วย ในขณะที่ศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไปไม่ได้มีหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด<sup>158</sup>

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับวิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทนั้น โดยทั่วไปแล้วจะใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโดยลับ กล่าวคือ ในกระบวนการพิจารณาก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยนั้นจะไม่ใช่ที่เปิดเผยต่อสาธารณะ และเมื่อมีคำวินิจฉัยแล้ว จะมีการแจ้งให้สาธารณะชนได้ทราบ ก็ต่อเมื่อคำวินิจฉัยดังกล่าวมีลักษณะบังคับโดยทั่วไป แต่ถ้าหากเป็นคำวินิจฉัยที่มีลักษณะบังคับเฉพาะบุคคล ก็จะไม่แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีทราบเท่านั้น<sup>159</sup> เนื่องจากข้อพิพาทต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทนั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่มีผลประโยชน์ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องหรืออาจจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับวินัยหรือความสามารถในการประกอบวิชาชีพ หากจะให้มีการพิจารณาอย่างเปิดเผยดังเช่นการพิจารณาของศาลยุติธรรม ก็อาจจะนำมาซึ่งความเสียหายแก่รัฐและผู้ที่มีส่วนได้เสีย แต่ถึงแม้ว่าคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทจะมีวิธีพิจารณาความแบบลับก็ตาม ก็ยังจะต้องมีการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงข้อเท็จจริงมาสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตน และมีโอกาสโต้แย้งคัดค้านข้อกล่าวอ้างของฝ่ายตรงข้ามด้วย ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น และยังสามารถกล่าวได้ว่าการไต่สวนหรือสอบสวนข้อเท็จจริงนั้นเป็นขั้นตอนในกระบวนการวิธีพิจารณาที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทจะวินิจฉัยในเรื่องใดได้ต่อเมื่อได้มีการไต่สวนหรือสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น<sup>160</sup> เช่น ในกรณีของคณะกรรมการผู้ลี้ภัย (Commission des recours des réfugiés) เป็นต้น

#### 3.4.4.2.4 วิธีพิจารณาแบบถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยด้วยระบบการชี้ขาด 2 ชั้น

กลไกในการควบคุมการใช้อำนาจทางตุลาการของคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทนั้นอาจทำได้หลายทาง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการวินัยข้อพิพาทต่าง ๆ หรือการที่คณะกรรมการวินัยข้อพิพาทมีหน้าที่ที่จะต้องยึดถือหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย

<sup>158</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>159</sup> โภคิน พลกุล, คำบรรยายปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2: คดีปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 45.

<sup>160</sup> C.E. sect. 25 janv. 1957, Raberanto, Rec. 66

(les principes generaux du droit) ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาข้อพิพาทดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในหัวข้อที่ผ่านมา นอกจากนี้ ในประเทศฝรั่งเศสยังได้มีแนวความคิดที่จะควบคุมหรือถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ โดยได้จัดรูปของระบบวิธีพิจารณาความแบบการชี้ขาด 2 ชั้น โดยมีพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (commissaire du gouvernement) เป็นผู้ทำการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายก่อนในชั้นแรก แต่ทำในลักษณะที่เป็น "ความเห็นเบื้องต้น" เสนอต่อองค์กรคณะผู้วินิจฉัยเพื่อพิจารณาและตัดสินชี้ขาดต่อไปอีกชั้นหนึ่ง

“ระบบการชี้ขาด 2 ชั้น” นี้ ถือได้ว่าเป็นวิธีพิจารณาคดีปกครองแบบมาตรฐาน ที่มีความมุ่งหมายจะควบคุมการใช้อำนาจชี้ขาดที่กระทำโดยองค์กรคณะบุคคล (collective body) ซึ่งยากจะกำหนดความรับผิดชอบของตัวบุคคลได้ ถ้าหากว่าคำตัดสินชี้ขาดนั้นเกิดความผิดพลาด<sup>161</sup> แนวความคิดในระบบนี้จึงได้กำหนดให้มีการทำความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น (previous judgement) ที่กระทำโดยบุคคลคนเดียวขึ้นก่อน ซึ่งก็คือพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนนั่นเอง ซึ่งจะมีทั้งในกระบวนการพิจารณาความในระดับสภาแห่งรัฐ ระดับศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะเสนอความเห็นว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้นอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับหลักกฎหมายมากที่สุด โดยมีเหตุผลสนับสนุนความเห็นของตน โดยในการเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นดังกล่าวสามารถจะกระทำได้โดยอิสระปราศจากข้อจำกัด ที่จะต้องรับคำสั่งมาจากผู้ใดทั้งสิ้น ซึ่งความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะปรากฏอยู่ในรายงานสรุปคดีหรือข้อพิพาท (conclusion)<sup>162</sup> ที่จะต้องนำเสนอต่อองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย และหากองค์กรคณะผู้ใช้อำนาจทางตุลาการมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นเบื้องต้นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน และจะมีคำวินิจฉัยเป็นประการอื่นก็จะต้องแสดงเหตุผลและอ้างอิงหลักกฎหมายที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือยิ่งไปกว่าเหตุผลที่ปรากฏในความเห็นเบื้องต้นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงจะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ตรงจุดนี้เองที่เห็นได้ว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรคณะผู้พิพากษา

<sup>161</sup> อมร จันทรมบูรณ์, “บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย,” วารสารกฎหมายปกครอง 3 (ธันวาคม 2527) : 605.

<sup>162</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, “ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครองในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย ของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย,” วารสารกฎหมายปกครอง 7, หน้า 338-339.

พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญ ในกระบวนการพิจารณาทั้งในระดับสภาแห่งรัฐ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองพิเศษหรือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยในคดี Gervaise สภาแห่งรัฐได้มีคำวินิจฉัยว่า "...พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมีหน้าที่แสดงปัญหาที่ต้องตัดสินในคดีปกครอง ข้อเท็จจริงในคดี และต้องแสดงหลักกฎหมายที่จะใช้บังคับ ตลอดจนความเห็นในผลแห่งคดีที่มาสู่ศาล ซึ่งต้องเป็นความเห็นที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในรายงานสรุปคดีซึ่งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทำโดยอิสระตามมโนธรรมของตนโดยแท้"<sup>163</sup> และด้วยเหตุที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนในประเทศฝรั่งเศสจะมาจากนักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญในหลักกฎหมายปกครองและหลักการบริหาร แนวความคิดที่เกิดจากการเขียนคำชี้ขาดหรือความเห็นในเบื้องต้นจึงมีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครองที่มีมาตรฐานทางวิชาการเป็นจำนวนมากและมีคุณค่าเชิงนิติศาสตร์เป็นอย่างยิ่ง อาจกล่าวได้ว่าพัฒนาการของกฎหมายปกครองที่ศาลปกครองหรือสภาแห่งรัฐสร้างขึ้น ตลอดจนความเจริญก้าวหน้าของการศึกษาวิชากฎหมายปกครองของฝรั่งเศสอย่างมีระบบ ล้วนแต่เป็นผลงานส่วนหนึ่งอันเกิดจากความเห็นเบื้องต้นที่ปรากฏอยู่ในรายงานสรุปคดีของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทั้งสิ้น<sup>164</sup>

ระบบการชี้ขาด 2 ชั้น ในประเทศฝรั่งเศสถือว่ามี ความสำคัญมากในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งจะดเว้นเสียไม่ได้เลย จะเห็นได้จากการที่สภาแห่งรัฐได้กลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ด้วยเหตุว่าดำเนินกระบวนการผิดพลาดเนื่องจากในคดีดังกล่าวนั้น พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนไม่ได้สรุปคดีด้วยความเห็นของตน แต่กลับรายงานเพียงข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย แล้วให้ศาลไปพิเคราะห์ตัดสินเอง<sup>165</sup> ซึ่งการที่สภาแห่งรัฐให้ความสำคัญกับวิธีพิจารณาความแบบระบบชี้ขาด 2 ชั้น ก็เนื่องมาจากระบบดังกล่าวเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจ (abuse of power) หรือการกระทำตามอำเภอใจ (arbitrary) ขององค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการดังเช่นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้เป็นอย่างดี โดยระบบการชี้ขาด 2 ชั้นนี้จะทำให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของกรรมการไม่สามารถเขียนขึ้นโดยการให้เหตุผลเพียงด้านเดียวเพื่อนำไปสู่ข้อยุติ โดยไม่ทำการหักล้างเหตุผลของพนักงาน

<sup>163</sup> C.E 10 juillet. 1957, Gervaise, Rec 446 อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส," หน้า 21.

<sup>164</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน.

<sup>165</sup> C.E. 13 juin. 1975, Adrasse, AJDA 477.

ผู้รับผิดชอบสำนวนเสียก่อน<sup>166</sup> หากแต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะมีภาระในการตรวจสอบ คำชี้ขาดที่เป็นความเห็นเบื้องต้นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนก่อนในชั้นแรก และหากเห็นว่าเป็นความเห็นที่ถูกต้องแล้วก็จะได้รับการยืนยันวินิจฉัยสนับสนุนจากคณะกรรมการผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ในทางตรงกันข้าม หากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่เห็นด้วยกับความเห็นเบื้องต้นดังกล่าว คณะกรรมการก็ต้องแสดงหลักการและเหตุผลที่สามารถหักล้างความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้ อันจะเป็นการสร้างหลักประกันให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีความสมเหตุสมผล และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป และเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่คู่ความว่าจะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยด้วยความรอบคอบยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ แนวความคิดของระบบการชี้ขาด 2 ชั้น ยังมีอิทธิพลไปถึงสถาบันระหว่างประเทศที่เรียกว่า “ศาลยุติธรรมประชาคมยุโรป (la Cour de Justice des Communautés Européennes)” ซึ่งเป็นองค์กรศาลยุติธรรมร่วมกันของ 3 ประชาคมยุโรป คือ ประชาคมถ่านหินและเหล็กยุโรป (la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier), ประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรป (la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique) และประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (la Communauté Économique Européenne)<sup>167</sup> โดยศาลยุติธรรมประชาคมยุโรปนี้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของเอกชนจากการดำเนินการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรฝ่ายบริหารประชาคมยุโรป โดยมีวิธีพิจารณาความทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและมีการแถลงการณ์ด้วยวาจา มีลักษณะเป็นแบบไต่สวนโดยเปิดโอกาสให้คู่ความได้แสดงพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนการ และจะมี “เจ้าหน้าที่พิเศษ (Avocat Général)” เป็นผู้แถลงความเห็นสรุปคดีพร้อมด้วยเหตุผล โดยหลังจากที่เจ้าหน้าที่พิเศษได้เสนอความเห็นในชั้นต้นแล้ว ศาลก็จะมีการประชุมกันเพื่อลงมติว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่เจ้าหน้าที่พิเศษเสนอมาหรือไม่ บทบาทของเจ้าหน้าที่พิเศษในระบบวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมประชาคมยุโรปจึงเป็นการอาศัยแบบอย่างมาจากบทบาทของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนของประเทศฝรั่งเศสนั่นเอง

<sup>166</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, “บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย,” วารสารกฎหมายปกครอง 3, หน้า 605.

<sup>167</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, “ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครองในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย,” วารสารกฎหมายปกครอง 7, หน้า 352-355.

### 3.4.4.2.5 การทำคำวินิจฉัย

เมื่อได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาความตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในลำดับต่อจากนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็จะมีการประชุมเพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท โดยในขั้นนี้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนซึ่งมีสิทธิเข้าร่วมประชุมด้วยนั้น จะไม่มีสิทธิที่จะอภิปราย เว้นแต่กรรมการฯจะสอบถามเพื่อให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชี้แจงหรืออธิบายเพิ่มเติมประเด็นต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในความเห็นเบื้องต้นที่เสนอต่อคณะกรรมการ อีกทั้งยังไม่มีสิทธิที่จะลงมติวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวอีกด้วย<sup>168</sup> หลังจากเสร็จสิ้นการอภิปราย ที่ประชุมก็จะทำการลงมติซึ่งต้องปฏิบัติตามหลักการรักษาความลับในการลงมติวินิจฉัยเช่นเดียวกันกับศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป กล่าวคือ การลงมตินั้นต้องทำโดยวิธีลับตามหลักกฎหมายทั่วไป เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติยกเว้นไว้โดยชัดแจ้ง<sup>169</sup> และเมื่อได้มติชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวแล้ว ก็จะมีหมายให้กรรมการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ร่างคำวินิจฉัยขึ้น (ซึ่งมติโดยส่วนใหญ่มักจะเป็นไปตามความเห็นเบื้องต้นที่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอ)

สำหรับเนื้อหาของคำวินิจฉัย สภาแห่งรัฐได้วางแนวทางเอาไว้ว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้<sup>170</sup>

- วันที่มีคำวินิจฉัย<sup>171</sup>
- รายชื่อของตุลาการที่ได้ร่วมพิจารณาลงมติ<sup>172</sup>
- ระบุการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้

เช่น ระบุว่าได้รับฟังคู่ความทุกฝ่าย หรือระบุว่าได้อ่านคำวินิจฉัยโดยเปิดเผยแล้ว<sup>173</sup> เป็นต้น

- ต้องระบุกฎหมายและเอกสารหรือพยานหลักฐานที่ใช้ในการวินิจฉัยคดี (VISA) นั้น โดยหากไม่มีการระบุข้อความดังกล่าว คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยนั้นเป็นอันใช้ไม่ได้<sup>174</sup>

<sup>168</sup> Brown and J.F.Garner, *French Administrative Law*. แปลโดย อมร จันทรมนุญณ์, *คำแปลกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. หน้า 67.

<sup>169</sup> C.E. 17 nov. 1922, Legillon, Rec. 849

<sup>170</sup> สรุปความจาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, *รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท*. หน้า 31.

<sup>171</sup> C.E. 14 nov. 1962, Wettel, Rec. 1072

<sup>172</sup> C.E. ass. 23 janv. 1948, Bech, Rec..33

<sup>173</sup> C.E. 8 janv. 1982, Serban, Rec. 242

<sup>174</sup> C.E. 24 mars. 1978, Commune de Saint – Brevin – les – Pirs.

- คำวินิจฉัยจะต้องมีการแสดงเหตุผลประกอบด้วยเสมอ

(la motivation de ses décisions)

ในส่วนของการแสดงเหตุผลในคำวินิจฉัยนั้น สภาแห่งรัฐค่อนข้างเข้มงวดว่าจะต้องให้เหตุผลอย่างชัดเจนเพียงพอ โดยถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นสาระสำคัญของวิธีพิจารณา แม้ว่ากฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ๆ จะมีได้บัญญัติเอาไว้ก็ตาม ซึ่งหากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวก็จะถือว่าเป็นการวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้องตามแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กำหนดไว้ในสาระสำคัญ (Vice de forme) อันอาจทำให้สภาแห่งรัฐต้องสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยที่ฝ่าฝืนไม่ให้เหตุผลในการวินิจฉัยอย่างชัดเจนเพียงพอ (insuffisance de motifs) นั้นได้ โดยสภาแห่งรัฐได้วางแนวทางเกี่ยวกับการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ดังนี้

คดี Notin<sup>175</sup> สภาแห่งรัฐได้วางหลักว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องให้เหตุผลในคำวินิจฉัยโดยการให้เหตุผลดังกล่าวจะต้องระบุให้ชัดเจนและครบถ้วน ไม่ขัดแย้งกันเอง และไม่เป็นเหตุผลในเชิงสมมติ มิฉะนั้นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ อาจจะต้องถูกเพิกถอนเพราะเหตุดังกล่าวได้

คดี Sieur Servier<sup>176</sup> สภาแห่งรัฐได้วางหลักไว้ว่า การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ต้องให้เหตุผลที่ละเอียดเพียงพอ และจะต้องยกข้อเท็จจริงที่เป็นข้อสนับสนุนการวินิจฉัยในลักษณะที่ทำให้ศาลปกครองสามารถใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยได้ว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คดี Glissmann,<sup>177</sup> คดี Soc. générale des papeteries Limousin<sup>178</sup> และคดี Dorizy<sup>179</sup> สภาแห่งรัฐได้วางหลักเอาไว้ว่า การที่องค์การวินิจฉัยชี้ขาดได้แสดงเหตุผลในคำวินิจฉัยโดยเพียงแต่อ้างอิงคำวินิจฉัยอีกเรื่องหนึ่งนั้น ถือว่าเป็นการให้เหตุผลที่ไม่ชัดเจนเพียงพอ

คดี Boileau<sup>180</sup> สภาแห่งรัฐได้วางหลักว่า นอกจากหน้าที่ต้องให้เหตุผลที่ชัดเจนเพียงพอในคำวินิจฉัยแล้ว ศาลปกครองพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัย

<sup>175</sup> C.E. 19 mai. 1993, Notin, Rec. 161

<sup>176</sup> C.E. 30 oct. 1963, Sieur Servier.

<sup>177</sup> C.E. prec supra 23 dec. 1959, Glissmann.

<sup>178</sup> C.E. 14 oct. 1960, Soc.générale des papeteries Limousin.

<sup>179</sup> C.E. 3 dec. 1975, Dorizy.

<sup>180</sup> C.E. 25 mars. 1960, Boileau, Rec. 234



ข้อพิพาทนั้น ยังมีหน้าที่ต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัยประเด็นข้ออ้างข้อต่อสู้ที่คู่ความหรือคู่กรณี ยกขึ้นกล่าวอ้างในทุกประเด็น เว้นแต่จะเป็นประเด็นที่ไม่อาจยกขึ้นกล่าวอ้างได้

คดี Milberque<sup>181</sup> สภาแห่งรัฐได้วางหลักว่า การให้เหตุผล ในคำวินิจฉัยที่เพียงแต่กล่าวว่า "...เมื่อได้พิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาได้..." นั้น ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย

นอกจากนี้ สภาแห่งรัฐยังได้วินิจฉัยไว้ในกรณีของ คณะกรรมการผู้พิทักษ์ที่มีคำสั่งปฏิเสธคำขอสถานะผู้ลี้ภัยของผู้ที่ยื่นคำขอรายหนึ่ง โดย คณะกรรมการฯ ได้ให้เหตุผลว่าคำขอนั้นไม่มีข้ออ้างที่น่าเชื่อถือ ทั้ง ๆ ที่ในจำนวนนั้น ผู้ยื่นคำขอได้ อ้างข้อเท็จจริงหลายประการที่แสดงถึงเหตุที่อาจทำให้ถูกฆ่าตามนัยความหมายในสนธิสัญญา เจนีวาไว้แล้ว ดังนั้น การที่คณะกรรมการผู้พิทักษ์มีคำสั่งปฏิเสธโดยอ้างเหตุผลดังกล่าว สภาแห่งรัฐ จึงวินิจฉัยว่า "...การที่คณะกรรมการให้เหตุผลตามปกติเพียงว่าข้ออ้างของผู้ยื่นคำขอไม่น่าเชื่อถือ นั้น เป็นการให้เหตุผลที่ไม่เพียงพอ..."<sup>182</sup>

### 3.4.5 ผลของคำวินิจฉัย

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่ ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมาย โดยมีความเป็น อิสระ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และมีวิธีพิจารณาที่ให้หลักประกันแก่เอกชนคล้ายองค์กร ตุลาการ ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นลักษณะของการใช้อำนาจในทางตุลาการทำนองเดียวกันกับอำนาจของ ศาล ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงมีสถานะเป็นศาลปกครองพิเศษ และคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการดังกล่าวก็มีฐานะเสมือนกับเป็นคำพิพากษาของศาลโดยมีฐานะทางกฎหมายเป็น "นิติกรรมทางตุลาการ (*acte juridictionnel*)" ซึ่งเป็นเทคนิคทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีหลักเกณฑ์ทางด้านกฎหมายสารบัญญัติและ สบัญญัติที่ใช้บังคับแตกต่างกันไปจากหลักเกณฑ์ในเรื่องของนิติกรรมทางปกครอง<sup>183</sup> อีกทั้งในการใช้ อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวนี้ ก็ได้เป็นการสั่งการทั่วไปโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงไม่เป็น

<sup>181</sup> C.E. 7 déc. 1960, Milberque.

<sup>182</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, หน้า 59.

<sup>183</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

นิติกรรมทางปกครอง<sup>184</sup> และไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายในเรื่องนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงมีลักษณะพิเศษเฉพาะที่แตกต่างไปจากนิติกรรมทางปกครองโดยทั่วไปนั่นเอง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็เหมือนกับคำพิพากษาของศาล คือ เมื่อได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ก็จะมีอำนาจบังคับตามสิ่งที่ได้ตัดสินไปแล้ว หรือที่เรียกว่า "อำนาจของสิ่งที่ได้ชี้ขาดแล้ว (*autorité de la chose jugée*)"<sup>185</sup> โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะมีผลเป็นที่สุดและผูกมัดคู่กรณีเช่นเดียวกันกับหลัก *res judicata* ในประเทศอังกฤษ ทั้งนี้เว้นแต่จะได้รับการอุทธรณ์ต่อไป<sup>186</sup> ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยใหม่ไม่ได้ กรณีจึงแตกต่างไปจากคำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งดังกล่าวอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ได้เอง หากมีเหตุสมควรที่จะต้องเปลี่ยนแปลง<sup>187</sup> กล่าวคือ การอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการขอให้พิจารณาทบทวนนิติกรรมทางปกครอง คือ คำสั่งทางปกครองและกฎนั้น จะใช้ในกรณีที่มิมีนิติกรรมทางปกครองขึ้นแล้วเท่านั้น หากแต่การอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองจะใช้บังคับกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งเป็นนิติกรรมทางตุลาการ (*acte juridictionnel*) ไม่ได้<sup>188</sup> เพราะนิติกรรมทางตุลาการย่อมเป็นที่สุด หากไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ต้องอุทธรณ์ไปยังองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่สูงกว่าต่อไป<sup>189</sup>

กล่าวโดยสรุปก็คือ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องหนึ่งเรื่องใดแล้ว ย่อมเกิด "นิติกรรมทางตุลาการ" ที่ต้องการความแน่นอน ถือเป็นที่สุดและยุติตามนั้น ด้วยเหตุนี้เองกฎหมายจึงได้กำหนดให้ "นิติกรรมทางตุลาการ" มีอำนาจที่เรียกกันว่า "*la force de la chose jugée*" โดยเป็นอำนาจบังคับตามสิ่งที่ได้ตัดสินไปแล้ว ผู้พันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม แต่หากคู่กรณีดังกล่าวนั้น ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยและต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัย ก็ต้องใช้วิธีอุทธรณ์ฎีกาต่อไปหรือร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ภายใต้เงื่อนไข

<sup>184</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, "นิติกรรมทางตุลาการ." วารสารกฎหมายปกครอง 9 (เมษายน, 2536) : 143-157.

<sup>185</sup> Brown and J.F.Garner, French Administrative Law. แปลโดย อมร จันทสมบุรณ์, คำแปลกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 69.

<sup>186</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 119.

<sup>187</sup> Georges Vedel et Pierre Delvolvé, Droit administratif. Tome 2, 12<sup>nd</sup> ed (1992), p.25.

<sup>188</sup> Didier Truchet, "Recours administratif," Répertoire de contentieux administratif. Tome 2 (1989), pp.12-13.

<sup>189</sup> *Ibid.*

ที่กฎหมายกำหนด แต่หากนอกเหนือจากกรณีดังกล่าวนี้แล้ว เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ผลของคำวินิจฉัยไม่เพียงแต่ผูกพันคู่กรณีเท่านั้น หากแต่มีผลผูกมัดองค์กรวินิจฉัยในอันที่จะเปลี่ยนใจแก้ไขคำพิพากษาหรือวินิจฉัยเป็นประการอื่นอีกไม่ได้เช่นเดียวกัน<sup>190</sup> นอกจากนี้ ยังต้องสันนิษฐานว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ชอบด้วยกฎหมายจนกว่าจะถูกองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในระดับสูงกว่าหรือศาลสูงกว่าพิพากษากลับหรือแก้คำวินิจฉัยดังกล่าว<sup>191</sup>

อนึ่ง ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขององค์กรหนึ่ง องค์กรใด ได้มีบทบัญญัติไว้ว่าให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น มีผล “เป็นที่สุด” หรือ “ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้อีก” สภาแห่งรัฐก็ได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้ทำนองเดียวกันกับ ศาลยุติธรรมในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาว่า การที่กฎหมายเพียงแต่ใช้ถ้อยคำดังกล่าว มิได้หมายความว่ากฎหมายมีจุดประสงค์ที่จะห้ามการอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายต่อสภาแห่งรัฐ<sup>192</sup> ดังนั้น จึงถือปฏิบัติมาโดยตลอดว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น สามารถจะอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐในปัญหาข้อกฎหมายได้เสมอ

#### 3.4.6 การขอให้พิจารณาใหม่

โดยหลักแล้ว เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องหนึ่ง เรื่องใดไป ผลของคำวินิจฉัยก็จะถึงที่สุดเปลี่ยนแปลงไม่ได้ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 3.4.5 ทำให้คู่กรณีไม่สามารถจะขอให้องค์กรดังกล่าวหยิบยกเอาสิ่งที่เป็นที่ “ยุติ” ไปแล้วกลับขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ หรือหากจะมองในด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเอง ก็หาได้มีอำนาจที่จะทำเช่นนั้นไม่ โดยสภาแห่งรัฐได้วางแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ดังนี้

คดี Le Cun<sup>193</sup> สภาแห่งรัฐโดยที่ประชุมใหญ่ได้วินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการหลักทรัพย์ที่ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องการดำเนินการทางวินัยนั้น ไม่เป็นการวินิจฉัย

<sup>190</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ดี, “เอกสารวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522,” วารสารกฎหมายปกครอง 7, หน้า 658.

<sup>191</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส,” หน้า 25.

<sup>192</sup> J.M.Auby et R Drago, *Traité de Contentieux Administratif*, pp.591-597 อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์ดี, “เอกสารวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522,” วารสารกฎหมายปกครอง 7, หน้า 654.

<sup>193</sup> C.E. ass. 1<sup>er</sup> mars 1991, Le Cun, RFD adm. 1991, p.612.

ข้อพิพาท เนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้แทนรัฐบาลที่จะขอให้คณะกรรมการพิจารณา ทบทวนคำวินิจฉัยได้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งขัดกับลักษณะของการเป็นศาลปกครองพิเศษหรือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จะหมดอำนาจลงเมื่อได้วินิจฉัยข้อพิพาทนั้นแล้ว ดังนั้น จึงเห็น ได้ว่าโดยหลักทั่วไปเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ย่อมจะไม่มีกรร้อฟื้น คดีนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่อีกเป็นครั้งที่สอง

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยขององค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการดังเช่นกรณีของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยหลักก็จะต้องเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไร ก็ตาม ในการวินิจฉัยนั้นก็อาจจะมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นได้เช่นการกระทำอื่น ๆ ของมนุษย์ และ เพื่อให้เกิดความถูกต้องและชอบธรรมอย่างแท้จริง จึงต้องวางแนวทางในการแก้ไขข้อบกพร่องหรือ ข้อผิดพลาดที่อาจจะมีได้ โดยสร้างกลไกควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาหรือ คำวินิจฉัยขององค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการ เช่นเดียวกันกับที่ศาลปกครองเองก็เป็นกลไก ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ดังนั้น จึงต้องมีวิธีพิจารณาคดีที่ ให้ออกาสคู่ความในการขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยนั้น ๆ ซึ่งอาจทำได้ หลายวิธีการ เช่น การอุทธรณ์ต่อศาลปกครอง การขอให้สภาแห่งรัฐตรวจสอบคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในปัญหาข้อกฎหมาย (Recour en Cassation) แต่สำหรับวิธีการที่ เป็นหัวข้อที่เราจะทำการศึกษาวิจัยในลำดับต่อไปก็คือ “การขอให้พิจารณาใหม่ (Voies de Rétraction)”

การขอให้พิจารณาใหม่จะแตกต่างไปจากการอุทธรณ์หรือการขอให้สภาแห่ง รัฐตรวจสอบคำวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมาย เนื่องจากเป็นการที่องค์กรที่มีคำวินิจฉัยนั้นเองเป็น ผู้พิจารณาข้อพิพาทใหม่อีกครั้ง ซึ่งจะมีทั้งที่ขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นของคณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาทหรือแม้แต่ในชั้นของสภาแห่งรัฐก็มีหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน แต่ก่อนที่จะกล่าวถึง การขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณาใหม่ จะขอกกล่าวถึงการพิจารณาใหม่ในชั้นของ สภาแห่งรัฐก่อน เพื่อเปรียบเทียบให้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้น

เหตุผลที่ทำให้เกิดแนวความคิดในการขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นสภาแห่งรัฐ ก็เนื่องมาจากเมื่อสภาแห่งรัฐได้พิจารณาคัดสินคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใดไป ไม่ว่าจะในฐานะใด โดยหลัก แล้วก็จะไม่มีศาลสูงกว่ามาควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐได้อีก หนทางเดียวที่จะแก้ปัญหาคดีที่คำพิพากษานั้นอาจมีความไม่ชอบธรรมหรือไม่ชอบด้วย กฎหมาย นั่นคือ การขอให้สภาแห่งรัฐได้ทำการพิจารณาใหม่<sup>194</sup> แต่เนื่องจากการพิพากษาคดีนั้น เป็นนิติกรรมทางตุลาการซึ่งต้องการความแน่นอน แตกต่างไปจากนิติกรรมทางปกครองที่มี

<sup>194</sup> สรุปความจาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส," หน้า 27-28.

จุดมุ่งหมายจะตอบสนองความต้องการของสาธารณะ อีกทั้งยังมีความยืดหยุ่นมากกว่าเพื่อให้สามารถแก้ไขให้รับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้เอง ทำให้การขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นของสภาแห่งรัฐจึงเป็นกรณีที่มีข้อจำกัดอย่างมาก โดยสามารถจะกระทำได้เฉพาะแต่ใน 4 กรณีดังต่อไปนี้ คือ<sup>195</sup>

1. การขอให้พิจารณาใหม่ในกรณีที่ขาดนัยคำให้การ
2. การขอให้พิจารณาใหม่โดยบุคคลที่อาจถูกกระทบสิทธิหน้าที่จากคำพิพากษาที่ตนไม่ได้เป็นคู่ความแต่เดิม (tierce opposition)
3. การขอให้พิจารณาใหม่เนื่องจากสภาแห่งรัฐฟังพยานเท็จหรือพิจารณาไปโดยปราศจากพยานที่สำคัญที่สุดที่ถูกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งปิดบังไว้ หรือเพราะมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรง (recours en révision)
4. การขอให้แก้ไขคำพิพากษาที่ผิดพลาดเล็กน้อย เช่น พิมพ์วันที่ผิดหรือคำนวณค่าเสียหายพลาดไป (recours en rectification d' erreur matérielle)

ในส่วนของกรขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นสามารถทำได้ใน 3 กรณี ดังนี้คือ<sup>196</sup>

#### 3.4.6.1 การขอให้พิจารณาใหม่ในกรณีที่คู่ความขาดนัด (l' opposition)

เป็นวิธีการที่กฎหมายหลายฉบับได้บัญญัติให้สิทธิแก่คู่ความที่ขาดนัดไว้โดยเฉพาะ เช่น มาตรา 39 ของกฎหมายที่ 90-313 ลงวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1990 ว่าด้วยคดีเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมสาธารณสุขและสังคม (tarification sanitaire et sociale) และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางสังคมแห่งชาติ (Conseil supérieur de l' aide sociale) ที่ได้กำหนดให้สิทธิแก่คู่ความที่ขาดนัด โดยจะต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ได้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย นอกจากนี้ ศาลปกครองพิเศษที่เป็นองค์กรควบคุมวิชาชีพและที่เป็นองค์กรวินิจฉัยเรื่องบำนาญบำนาญ ก็ได้ให้สิทธิในการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่แก่คู่ความที่ขาดนัดเช่นเดียวกัน อีกทั้งในประเด็นดังกล่าวนี้ สภาแห่งรัฐได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้ ดังนี้

<sup>195</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>196</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท. หน้า 64-65.

คดี Desseaux<sup>197</sup> สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ คู่ความที่ขาดนัดก็ยังคงมีสิทธิขอให้พิจารณาใหม่ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องวิธีพิจารณา

#### 3.4.6.2 การขอให้พิจารณาใหม่โดยบุคคลภายนอก (la tierce opposition)

เป็นสิทธิที่ให้แก่บุคคลภายนอกที่ไม่ได้รับการเรียกให้เข้ามาในคดี หรือไม่ได้เข้าร่วมในการพิจารณาเรื่องนั้น หากแต่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง พิเศษนั้นด้วย โดยสภาแห่งรัฐได้วางแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ดังนี้

คดี Dame de Talleyrand - Perigord<sup>198</sup> ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับ คำวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการการจัดสรรค่าทดแทนการโอนกิจการของเอกชนเป็นของรัฐ (Commissions de répartition des indemnités des nationalizations) สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า บุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว นั้น ย่อมมีสิทธิที่จะขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งอาจจะยกเว้นได้เฉพาะแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น

#### 3.4.6.3 การขอให้พิจารณาใหม่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ (le recours en révision)

เป็นกรณีที่กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ๆ ได้มี บทบัญญัติเอาไว้โดยเฉพาะ คู่ความจึงจะมีสิทธิยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ได้ เช่น การขอให้พิจารณาใหม่ต่อศาลบัญชี (La Cour des Comptes) ตามกฎหมาย ลงวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1807 หรือการขอให้พิจารณาใหม่ต่อศาลวินัยงบประมาณและการคลัง (Cour de discipline budgétaire et financière) ตามกฎหมาย ลงวันที่ 25 กันยายน ค.ศ. 1948 และการขอให้พิจารณาใหม่ต่อสภาการศึกษาแห่งชาติและการวิจัย (Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche) ที่วินิจฉัยในเรื่องการดำเนินการทางวินัย ในกรณีของการให้พ้นจากตำแหน่งและการไร้ความสามารถ ทั้งนี้ ตามมาตรา 17 – มาตรา 21 แห่งกฤษฎีกา เลขที่ 90-1011 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 เป็นต้น

นอกจากนั้น ในกรณีที่คำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทใด ๆ มี ข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย โดยคำวินิจฉัยนั้นถึงที่สุด ไม่อาจจะแก้ไขโดยการอุทธรณ์ได้แล้ว คู่ความสามารถจะขอให้แก้ไขคำวินิจฉัยที่ผิดหลงดังกล่าวมานั้นได้ แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติ

<sup>197</sup> C.E. sect. 12 oct. 1956, Desseaux, Rec. 364

<sup>198</sup> C.E. 12 nov. 1972, Dame de Talleyrand – Perigord, Rec. 707

ไว้โดยชัดแจ้งก็ตาม และในกรณีที่คู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเห็นว่าคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษ หรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีความไม่ชัดเจน คู่ความฝ่ายนั้น อาจยื่นคำขอให้องค์กรวินิจฉัยดังกล่าวตีความคำวินิจฉัยของตนเองได้ และอาจทำได้ไม่ว่าจะเป็นการศาลปกครองพิเศษ ขึ้นใด แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม<sup>199</sup>

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการขอให้พิจารณาใหม่ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษนั้น ก็มีแนวความคิดและหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกันกับการขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นของสภาแห่งรัฐ หากแต่จะมีข้อจำกัดยิ่งกว่า กล่าวคือ ในชั้นของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น แม้ในกรณีที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดพลาดร้ายแรงก็ตาม ก็ไม่อาจจะขอให้พิจารณาใหม่ได้ ขณะที่ในชั้นสภาแห่งรัฐสามารถจะกระทำได้ ทั้งนี้ก็เนื่องจากเหตุผลที่ได้กล่าวไปแล้วว่า หากมีข้อผิดพลาดอย่างร้ายแรงเกิดขึ้นในชั้นของสภาแห่งรัฐ จะไม่มีศาลสูงกว่าเข้ามาควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษา นอกจากสภาแห่งรัฐจะเข้าแก้ไขให้ถูกต้องด้วยตนเอง แต่ถ้าหากมีความผิดพลาดของกระบวนการพิจารณาเกิดขึ้นในชั้นของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ก็ยังคงมีวิธีการที่สามารถจะควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยนั้นได้ด้วยการอุทธรณ์หรือการขอให้สภาแห่งรัฐเข้ามาตรวจสอบในปัญหาข้อกฎหมายได้ ดังนั้น จึงทำให้การขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท มีข้อจำกัดอย่างมากนั่นเอง

<sup>199</sup> C.E. sect. 23 fevr. 1951, Araf, Rec. 110