

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาททางปกครอง

Legal Measures Regarding on the Establishment of Administrative Dispute Adjudication Committee

พุทธรักษา วรพงษ์¹ และ เกรียงไกร กาญจนคุหา²

Puttaraksa Vorravong¹ and Kriangkrai Kanjanakuha²

นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

Doctor of Laws Program Western University, Thailand

Corresponding Author, E-mail: ¹Goodrak.V@gmail.com

Received October 15, 2024; Revised December 13, 2024; Accepted December 18, 2024

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี แนวคำพิพากษา มาตรการทางกฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 2) เพื่อศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกฎหมายของราชอาณาจักรไทยกับกฎหมายของต่างประเทศ 4) เพื่อจะได้นำมาตรการทางกฎหมายของประเทศที่มีความเหมาะสมมาปรับใช้กับกฎหมายราชอาณาจักรไทย ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ใช้ระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาเอกสารจากตัวบทกฎหมาย ตำราทางวิชาการ บทความ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ จากการศึกษาพบว่า งานวิจัยนี้มีปัญหาที่สำคัญ 4 ประการ คือ 1) ประเทศไทยไม่มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง จึงควรมีการกำหนดให้มีจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้ตามแนวทางของกฎหมายปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส 2) ปัญหาสิทธิในการคัดเลือกผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ควรกำหนดให้บุคคลภายนอกได้รับสิทธิในการคัดเลือกและแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ดัง เช่น สหราชอาณาจักร 3) ปัญหาความขัดกันของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายหลายฉบับ ควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นกฎหมายแยกต่างหาก 4) ปัญหาวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ควรจัดทำวิธีพิจารณาความสำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองขึ้นตามหลักของสหรัฐอเมริกา

องค์ความรู้จากการวิจัยนี้ คือ หากมีการแก้ไขกฎหมายให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จะทำให้เกิดผลดีต่อการดำเนินการทางปกครองโดยอาจช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้โดยไม่ล่าช้า และยังเป็นการลดภาระคดีซึ่งทำให้ปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองลดน้อยลง

คำสำคัญ: คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง; จัดตั้งสำนักงาน; ข้อพิพาท

Abstract

This research aims to 1) study the concepts, theories, judgments, legal measures, and related research; 2) study the factual problems and legal problems regarding the establishment of the Office of the Administrative Dispute Resolution Committee; 3) study, analyze, and compare the laws of the Kingdom of Thailand with the laws of other countries; and 4) apply appropriate legal measures of the country to the laws of the Kingdom of Thailand to be more appropriate. Qualitative research was used by studying documents from legal texts, academic textbooks, articles, and electronic media, along with in-depth interviews with experts. The study found that this research had 4 major problems: 1) Thailand has not established the Office of the Administrative Dispute Resolution Committee. Therefore, it should be established in accordance with the administrative law of the French Republic. 2) The problem of the right to select persons to act as the Administrative Dispute Resolution Committee; outsiders should be given the right to select and appoint the dispute resolution committee, as in the United Kingdom. 3) The problem of conflicting powers and duties of the dispute resolution committees under various laws; the powers and duties should be specified in a separate law. 4) The problem of the procedural issues of the Administrative Dispute Resolution Committee; the procedural issues for the Administrative Dispute Resolution Committee should be developed in accordance with the principles of the United States. The knowledge from this research is that if the law is amended to establish the Office of the Dispute Resolution Committee, it will have a positive effect on administrative operations by potentially increasing the efficiency of the Administrative Dispute Resolution Committee to perform its duties quickly, allowing administrative disputes to end without delay, and also reducing the burden of cases, which will reduce the number of cases that will be brought to the Administrative Court.

Keywords: Administrative Dispute Commission; Office Establishment; Disputes

บทนำ

ระบบกฎหมายของราชอาณาจักรไทยได้พัฒนาการอำนวยความสะดวกทางปกครอง ด้วยการจัดตั้ง “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” มาใช้ดำเนินการงานทางปกครอง ซึ่งถือเป็นกระบวนการที่เกิดจากความต้องการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนภายในฝ่ายปกครองก่อนจะเข้าสู่วิธีการทางศาล ด้วยการใช้ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพื่อให้มีโอกาสในการทบทวน ควบคุม ระวังข้อพิพาททางปกครอง และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองก่อนที่จะมีการเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครอง โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งการใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว คล้ายกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลหรือตุลาการ และการชี้ขาดข้อพิพาทถือเป็นผลสัมฤทธิ์ของการลดจำนวนคดีหรือข้อพิพาททางปกครองที่จะขึ้นสู่ศาลปกครอง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในราชอาณาจักรไทยอาจมีสถานะที่แตกต่างกันตามกฎหมายที่ได้จัดตั้งขึ้น ซึ่งในปัจจุบันการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการในราชอาณาจักรไทยเกิดขึ้นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย พระราชบัญญัติต่าง ๆ หรือตามคำสั่งของฝ่ายบริหารเป็นผลทำให้ไม่ได้มีการแยกลักษณะ หลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างคณะกรรมการทั่วไปกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอย่างชัดเจน การทำหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของราชอาณาจักรไทยยังไม่ปรากฏรูปธรรมของการจัดตั้งสำนักงานองค์กรคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือแม้กระทั่งวิธีปฏิบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จึงมีข้อจำกัด (Chanchai, 1999)

ปัจจุบันการวินิจฉัยข้อพิพาทมีปัญหาที่สำคัญคือ ในราชอาณาจักรไทยไม่มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเป็นหน่วยงานหรือสถาบันหรือองค์กรหลักเนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างๆ และมีอยู่หลายประเภท คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงมีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ในด้านอื่นๆ ควบคู่กันไปด้วย เช่น หน้าที่ในเชิงนิติบัญญัติ ซึ่งมีลักษณะของการสั่งการ การอนุมัติ อนุญาตสั่งให้ปฏิบัติการ หรือเป็นผู้ปฏิบัติการเองตามที่กฎหมายหรือระเบียบต่างๆ กำหนดจึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนเกิดความสับสนเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการงานทางปกครองยิ่งขึ้น การคัดเลือกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ในราชอาณาจักรไทยไม่สามารถเลือกบุคคลภายนอกผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเท่านั้น ความขัดกันของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายหลายฉบับทำให้มีปัญหว่า

คณะกรรมการหรือองค์กรใดในราชอาณาจักรไทยมีสถานะเป็นคณะกรรมการหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และปัญหาไม่มีวิธีพิจารณาคดีวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากในราชอาณาจักรไทยไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือวิธีพิจารณาความ เพราะการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทมีลักษณะคล้ายกับการชี้ขาดที่เป็นการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเองโดยไม่ได้มีบรรทัดฐาน การกำหนดวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นการกำหนดวิธีดำเนินการให้กับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท บุคคลซึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่ง หรือคู่กรณีเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานของหลักการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Court, 2002)

บทความวิจัยนี้นำเสนอ แนวความคิดและหลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น ศึกษาสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง รวมทั้ง ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในระบบกฎหมายของราชอาณาจักรไทย เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของราชอาณาจักรไทยกับต่างประเทศอันจะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของราชอาณาจักรไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นที่ยอมรับ น่าเชื่อถือ และมีความทัดเทียมนานาชาติอารยประเทศมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยคาดหวังว่างานวิจัยนี้จะมีส่วนช่วยส่งเสริมและสามารถนำไปใช้ประโยชน์สำหรับการพัฒนาการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของราชอาณาจักรไทยในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี แนวคำพิพากษา มาตรการทางกฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของราชอาณาจักรไทยและของต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองของราชอาณาจักรไทยว่ามีปัญหาอย่างไร และควรแก้ไขข้อกฎหมายอย่างไร
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกฎหมายของราชอาณาจักรไทย กฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองว่ามีปัญหาเหมือนหรือต่างกันหรือไม่
4. เพื่อจะได้นำมาตรการทางกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองของประเทศที่มีความเหมาะสมมาปรับใช้กับกฎหมายราชอาณาจักรไทย เพื่อเป็นที่ยอมรับ น่าเชื่อถือ และให้ทัดเทียมนานาชาติอารยประเทศมากยิ่งขึ้น

สมมติฐานการวิจัย

เมื่อพิจารณา พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งฉบับแล้ว ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับ และอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการทั่วไปกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท รวมทั้ง ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท นอกจากนี้ ยังไม่เปิดโอกาสในกรณีของการให้เลือกว่าผู้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ ดังนั้น หากมีการกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามแบบอย่างของกฎหมายสหรัฐอเมริกา ในกรณีของการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับ อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในกฎหมายไทยได้ตามแบบอย่างของกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นได้ ก็อาจก่อให้เกิดผลดีต่อการดำเนินการทางปกครองโดยอาจช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ข้อพิพาททางปกครองยุติลงได้โดยไม่ล่าช้า และยังเป็นการลดภาระคดีซึ่งทำให้ปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองลดน้อยลงอีกด้วย

การทบทวนวรรณกรรม

งานวิจัยนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง จึงได้ศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. หลักความเป็นอิสระ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีความเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นมีฐานะเป็นศาลปกครองพิเศษ ซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทใหม่นั้นต้องทำเป็น พ.ร.บ. ทั้งนี้ ตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน นอกจากนั้น การที่มีลักษณะคล้ายองค์กรศาลนี้ ในสหราชอาณาจักร จึงได้ให้ความคุ้มครองแก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบางคณะคล้ายกับความคุ้มครองที่ให้แก่ศาลและตุลาการ เช่น การกระทำต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในบางกรณีอาจถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลได้ (King Prajadhipok's Institute, 2019)

2. หลักเรื่องความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่กรรมการนั้นวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งในประเทศอังกฤษได้กำหนดห้ามไว้ชัดแจ้งว่าต้องไม่มีส่วนได้เสียทั้งโดยทางตรง หรือทางอ้อมกับเรื่องนั้น อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ คือ หลักปราศจากอคติ (rule against bias)

และข้อ 6 ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งห้ามเจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ตนพิจารณา

3. หลักการรับฟังความทุกฝ่าย กล่าวคือ ต้องเป็นวิธีพิจารณาที่เปิดโอกาสให้ คู่กรณีทุกฝ่ายได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริง ตรวจสอบข้อมูล โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน (King Prajadhipok's Institute, 2019)

4. หลักการให้เหตุผลในการวินิจฉัย กล่าวคือ คำวินิจฉัยต้องให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัย และเหตุผลที่ให้นั้นต้องชัดเจนและเพียงพอในการวินิจฉัย โดยวินิจฉัยในข้ออ้างต่าง ๆ ที่คู่กรณียกขึ้น เว้นแต่เป็นข้ออ้างที่ไม่เกี่ยวกับประเด็นหรือเป็นเพียงเหตุผลสนับสนุนข้ออ้างของคู่ความเท่านั้น ยกเว้นเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าไม่ต้องให้เหตุผล เช่น ในกฎหมายสหราชอาณาจักร ได้ยกเว้นไม่ต้องให้เหตุผลในกรณีของคำวินิจฉัยที่เป็นโครงการหรือคำสั่งที่มีลักษณะเชิงนิติบัญญัติมีใช้ลักษณะเชิงบริหาร เป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคง หรือเป็นกรณีที่ผู้ร้องมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องนั้น และการให้เหตุผลอาจกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง หรือเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเกี่ยวกับการให้เหตุผลไว้แล้ว หรือเป็นเรื่องที่ Lord Chancellor ภายหลังจากการปรึกษาหารือกับสภาแห่งคณะกรรมการ มีความเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้เหตุผลในเรื่องดังกล่าว หรือการให้เหตุผลในเรื่องดังกล่าวนั้นมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติแต่อย่างใด หรือเป็นกรณีที่ศาลเคยวินิจฉัยไว้ว่าไม่ต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว เช่น กรณีของคณะผู้ตรวจการการประกันสังคม (Social Security Commissioners) เป็นต้น (King Prajadhipok's Institute, 2019)

2.5 หลักการวินิจฉัยไม่เกินคำขอซึ่งต่างจากกรณีของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจทบทวนคำสั่งของผู้ได้บังคับบัญชาทั้งในปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ตลอดจนความเหมาะสมในการออกคำสั่งดังกล่าว โดยมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหรือสั่งการไป ในทางที่เพิ่มหรือลดภาระหรือมีข้อกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในคำสั่งทางปกครองก็ได้ (King Prajadhipok's Institute, 2019)

2.6 การรักษาความลับในการลงมติวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากคำวินิจฉัยต้องลงชื่อของกรรมการผู้วินิจฉัยเพื่อแสดงความรับผิดชอบของกรรมการและเป็นมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการด้วย

กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาวินิจฉัยเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง” จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมและผลงานที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสามารถเขียนกรอบแนวคิดได้ ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ที่ศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยมีการแบ่งขั้นตอนการวิจัยออกเป็น 4 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาเอกสารถึงแนวความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจากตัวบทกฎหมาย ตำราทางวิชาการ งานวิจัย บทความวารสาร หรือนิตยสารทางกฎหมาย สถิติทางคดี พ.ร.บ. ต่าง ๆ เอกสารต่าง ๆ โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หลักเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับ อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ทั้งที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้ง การค้นคว้าจากเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศทางอินเทอร์เน็ต เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวคิดและกฎหมายของต่างประเทศ

ขั้นตอนที่ 2 สร้างแบบสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview) ที่ได้จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องครอบคลุมเนื้อหาตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดของการวิจัย โดยผ่านความเห็นจากอาจารย์ที่ปรึกษา และเสนอต่อผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบแบบสัมภาษณ์เชิงลึกในการวิจัย เมื่อผ่านแล้วจึงนำไปเก็บข้อมูล

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บข้อมูล

1. ผู้วิจัยติดต่อประสานงานกับประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่จะทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth Interview) เพื่อสร้างสัมพันธภาพที่ดีรวมทั้งสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การวิจัยและกระบวนการวิจัย

2. ผู้วิจัยทำหนังสือขออนุญาตแนะนำตัวและขออนุญาตเก็บข้อมูลจากมหาวิทยาลัยเวสเทิร์น เสนอต่อประธานศาลปกครองสูงสุด ผ่านตุลาการศาลปกครองจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานคดีปกครองเชียงใหม่ และหน่วยงานที่จะเข้าไปขอสัมภาษณ์เชิงลึก

3. ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการดังต่อไปนี้คือ

3.1 การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก คือสัมภาษณ์ประชากรและกลุ่มตัวอย่างโดยเรียงลำดับประเด็นคำถามตามแบบฟอร์มสัมภาษณ์เชิงลึก

3.2 บันทึกการสนทนาในกระดาษแบบฟอร์มเครื่องบันทึกภาพและเครื่องบันทึกเสียง และแหล่งทฤษฎีได้มาจากแหล่งเอกสาร เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับ อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง งานวิจัยของประเทศไทยและของต่างประเทศ ราชกิจจานุเบกษา ตำรา หนังสือ วารสารคดีปกครอง และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

ขั้นตอนที่ 4 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

1. วิเคราะห์สภาพปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ได้จากเอกสารทางด้านกฎหมาย
2. วิเคราะห์ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มประชากร โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึกมาศึกษาวิเคราะห์ความเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นที่ผู้วิจัยกำหนดในแบบสัมภาษณ์
3. วิเคราะห์ผลการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกคิดเป็นร้อยละ โดยแบ่งเป็น 5 ส่วน คือ
 1. ข้อมูลของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์
 2. ข้อมูลความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ท้าวิจัย
 3. ข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาในเรื่องที่ท้าวิจัย รวมทั้งความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหา
 4. ข้อมูลเกี่ยวกับความร่วมมือและแนวทางในการแก้ปัญหาร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 5. ข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ที่ 1 ผลการวิจัยพบว่า เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในเชิงตุลาการ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีผลทางกฎหมายแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการทางปกครองทั่วไป ซึ่งในประเทศต่างๆ ได้นำทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรและวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ได้แก่ หลักความเป็นอิสระ หลักเรื่องความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่กรรมการนั้นวินิจฉัยชี้ขาด หลักการรับฟังความทุกฝ่าย หลักการให้เหตุผลในการวินิจฉัย หลักการวินิจฉัยไม่เกินคำขอ และการรักษาความลับในการลงมติวินิจฉัยข้อพิพาท

วัตถุประสงค์ที่ 2 ผลการวิจัยพบว่า มีปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

1. การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว พบว่าเมื่อพิจารณาถึงลักษณะและการจัดองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในราชอาณาจักรไทย มิได้มีขอบเขตอยู่เพียงการพิจารณาเฉพาะลักษณะการจัดองค์กรเท่านั้น ดังนั้น จึงควรมีการจัดตั้งสำนักงานสำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยตรง
2. การคัดเลือกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักการของผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ในหมวด 5 มาตรา

75 เกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการในลักษณะที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และ มาตรา 76 เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการเท่านั้น โดยมีได้มีการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งในสหราชอาณาจักรองค์คณะขององค์การวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีองค์ประกอบเป็นแบบบัญชีรายชื่อ (Panel) นั้น เมื่อมีการเสนอข้อพิพาทต่อองค์การดังกล่าวประธานขององค์การนั้นหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแล้วแต่กรณีที่จะทำการแต่งตั้งบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นองค์คณะซึ่งโดยปกติจะประกอบด้วย หัวหน้าคณะที่เป็นนักกฎหมาย และกรรมการอื่นที่เป็นผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องอีก 2 ท่าน ตัวอย่างเช่น การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ้างงาน การกำหนดเงินชดเชยอันเนื่องมาจากการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ฯลฯ ซึ่งสั่งโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การจ้างงาน นั้น จะมีองค์คณะประกอบด้วยกรรมการ 3 นาย คือ (1) ผู้พิพากษาศาลไฮด์คอร์ธ (2) กรรมการที่มาจากบัญชีรายชื่อประเภทผู้แทนผลประโยชน์ของฝ่ายนายจ้าง และ (3) กรรมการที่มาจากบัญชีรายชื่อประเภทผู้แทนผลประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้าง เป็นต้น ซึ่งในราชอาณาจักรไม่มีระบบแบบบัญชีรายชื่อแยกเช่นสหราชอาณาจักร ดังนั้น จึงควรให้มีการจัดทำกฎหมายขึ้นใหม่โดยกำหนดมาตราที่เกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้

3. ความขัดกันของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายหลาย เนื่องจากตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักการสำคัญที่เป็นหลักเกณฑ์กลางของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ในมาตรา 5 ซึ่งเป็นคำนิยาม มาตรา 48 บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ มาตรา 78 บัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และมาตรา 84 เกี่ยวกับการลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการทำความเข้าใจแย้งเท่านั้น แต่การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้มีการแยกลักษณะหรือข้อกำหนดที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างคณะกรรมการทั่วไปกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดมาตราที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองไว้อย่างชัดเจน

4. วิธีพิจารณาคดีวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในสหรัฐอเมริกากำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีหลักเกณฑ์ที่ยึดถือในรูปแบบเดียวและอยู่ภายใต้ระเบียบกลาง คือ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา The Administrative Procedure Act (APA) 1946 มาตรา 7 (b) ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งแตกต่างกับราชอาณาจักรไทยที่ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่กำหนดวิธีการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอย่างชัดเจน ดังนั้น จึงควรกำหนดมาตราที่เป็นวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองไว้โดยเฉพาะ

วัตถุประสงค์ที่ 3 ผลการวิจัยพบว่า จากการศึกษามาตรการการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี และกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร แล้ว สามารถสรุปมาตรการของแต่ละประเทศได้ ดังนี้

1. กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี คือ

1.1 สหราชอาณาจักร ตาม พ.ร.บ.คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวน ค.ศ. 1992 มีการจัดตั้งองค์คณะผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองแบบบัญชีรายชื่อ กล่าวคือ มีการเสนอข้อพิพาทต่อองค์กรดังกล่าวประธานขององค์กรนั้นหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแล้วแต่กรณีที่จะทำการแต่งตั้งบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาท อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในสหราชอาณาจักรสามารถเลือกผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้ (Nawapon, 1979)

1.2 สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ได้กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีหลักเกณฑ์ที่ยึดถือในรูปแบบเดียวและอยู่ภายใต้ระเบียบกลาง คือ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา The Administrative Procedure Act (APA) 1946 ซึ่งมาตรา 7 (b) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในสหรัฐอเมริกามีการกำหนดวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองไว้อย่างชัดเจน (Kanjana, 1979)

2. กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ

2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองโดยมีสถานะเป็นศาลปกครองพิเศษ (Specialized Administrative Jurisdictions) การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยถือว่าศาลปกครองพิเศษ คือ สำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองไว้โดยเฉพาะ และถือว่ามีแบ่งแยกกันอย่างชัดเจนระหว่างคณะกรรมการทั่วไปและคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง (Nunthawat, 2008)

2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เมื่อได้ศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง Code de Justice administrator มาตรา R931-1 ถึง R931-8 ที่กำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน (Verwaltungsverfahrensgesetz) 1976 ในมาตรา 92 ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อ

พิพาทไว้ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้มีการคัดเลือกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง (Chaiwat, 1996) ในเรื่องการพิจารณาคดีปกครองหน่วยงานต้องการกำหนดกฎเกณฑ์หรือกอนิตีสัมพันธ์ซึ่งจะเป็นผู้ที่ร่วมในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองนี้ จะต้องมีความสามารถในการร่วมในกระบวนการพิจารณา (Worajat, 2006)

2.3 ราชอาณาจักรไทย จากการศึกษาพ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว พบว่า เมื่อพิจารณาถึงลักษณะและการจัดองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในราชอาณาจักรไทยมิได้มีขอบเขตอยู่เพียงการพิจารณาเฉพาะลักษณะการจัดองค์กรเท่านั้น ซึ่งมาตรา 78 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 76 การให้กรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีมีเหตุบกพร่องอย่างยิ่งต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง” โดยที่บทบัญญัติที่กำหนดหลักการดำเนินการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแตกต่างกับคณะกรรมการที่ใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่มีลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 5 มาตรา 48 มาตรา 78 และมาตรา 84 ของพ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สำหรับวิธีพิจารณาคดีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 55 วรรคสามแห่งพ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น (King Prajadhipok's Institute, 2003)

อภิปรายผลการวิจัย

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่าทฤษฎีหลักที่สำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทควรนำมาปรับใช้ คือ หลักความเป็นอิสระ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะถือว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นมีฐานะเป็นศาลปกครองพิเศษ การที่มีลักษณะคล้ายองค์กรศาลนี้ในสหราชอาณาจักร จึงได้ให้ความคุ้มครองแก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบางคณะคล้ายกับความคุ้มครองที่ให้แก่ศาลและตุลาการ และหลักสำคัญอีกประการคือ หลักเรื่องความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่กรรมการนั้นวินิจฉัยชี้ขาด อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ คือ หลักปราศจากอคตินั่นเอง

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่า มีปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย 4 ประการคือ ปัจจุบันราชอาณาจักรไทยยังไม่ได้การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง จึงควรมีการจัดตั้งตามแนวทางของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองที่เรียกว่าศาลปกครองพิเศษขึ้น การคัดเลือกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองควรเปิดโอกาสให้คู่พิพาทเลือกผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้ตามแนวทางของสหราชอาณาจักร ที่องค์คณะขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทมีองค์ประกอบเป็นแบบบัญชี

รายชื่อ (Panel) ความขัดแย้งของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมาย ควรมีการกำหนดสถานะของคณะกรรมการให้ชัดเจนตามแนวทางสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ในกฎหมาย และวิธีพิจารณาคดีวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ควรให้มีการหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ตามแนวทางของสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีหลักเกณฑ์ที่ยึดถือในรูปแบบเดียวและอยู่ภายใต้ระเบียบกลาง

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 3 ได้ศึกษามาตรการการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองของราชอาณาจักร มีการจัดตั้งองค์คณะผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองแบบบัญชีรายชื่อ (Panel) สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ได้กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีหลักเกณฑ์ที่ยึดถือในรูปแบบเดียวและอยู่ภายใต้ระเบียบกลาง สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่กำหนดให้มีการคัดเลือกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง

องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ ทำให้ทราบแนวทางการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง โดย ต้องแก้ไข เพิ่มเติม ปรับปรุง โดยนำกฎหมายของประเทศที่มีความเหมาะสมมาปรับใช้ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ในส่วนของการคัดเลือกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง และในส่วนของวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนามาตรการเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองของราชอาณาจักรไทย จึงควรมีการจัดทำพระราชบัญญัติการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง พ.ศ. เพื่อกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้มีความเหมาะสมและชัดเจนมากขึ้น

สรุป

ราชอาณาจักรไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง จึงทำให้ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการคัดเลือกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง

มีปัญหาการความขัดกันของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายหลายฉบับ และปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง จึงมีการศึกษากฎหมายต่างประเทศ คือ กฎหมายของสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อนำมาตราการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองของประเทศที่มีความเหมาะสมมาเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะคือ ควรให้มีการจัดทำกฎหมายขึ้นใหม่เป็นพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง พ.ศ. โดยให้บัญญัติประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้ไว้ในร่างพระราชกฤษฎีกา

1. การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง เห็นควรให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองแยกออกมาต่างหากเป็นหน่วยงานใหม่ ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ มีอยู่หลายประเภท เพื่อลดปริมาณคดีที่อาจเข้าสู่ศาลเนื่องจากการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองจะทำให้เกิดความชัดเจนขององค์กรที่ถือเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินข้อพิพาทให้แก่ประชาชน เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการทางศาลปกครองต่อไป

2. การคัดเลือกคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง เห็นควรให้มีเปิดโอกาสให้คู่พิพาทเลือกผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้

3. ความขัดกันของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายหลายฉบับ เห็นควรกำหนดสถานะของคณะกรรมการให้ชัดเจนว่า คณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการทั่วไปหรือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง เพื่อแบ่งแยกลักษณะหรือข้อกำหนดที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างคณะกรรมการทั่วไปกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของราชอาณาจักรไทยโดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองให้ชัดเจน

4. วิธีพิจารณาคดีวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง เห็นควรให้มีการหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง หรือจัดทำวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองของราชอาณาจักรไทย เพื่อให้เกิดบรรทัดฐานในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง และเพื่อให้การวินิจฉัยข้อพิพาทเกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมและสามารถตรวจสอบได้ตามแนวทางกฎหมายของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี คือ สหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีหลักเกณฑ์ที่ยึดถือในรูปแบบ

เดียวและอยู่ภายใต้ระเบียบกลาง คือ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา The Administrative Procedure Act (APA) 1946

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ผู้วิจัยพบว่า มีปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง คือการกำหนดเรื่อง บุคคลภายนอกผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองด้วย จึงทำให้มีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องควรมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองอย่างไร จึงเสนอแนะให้มีการศึกษาในประเด็นดังกล่าว

References

- Administrative Court. (2002). *Executive Summary: Administrative Cases Regarding the Committee Determining Disputes*. Administrative Court Office Welfare.
- Chaiwat, W. (1996). *Administrative justice process*. *Journal of Administrative Law*, 15(2), 1–92.
- Chanchai, S. (2019). *Explanation of the Administrative Court Act and the Administrative Court*. Winyucon.
- Kanjana, N. (2001). *Procedural issues of the Information Disclosure Commission*. [Master's Thesis, Chulalongkorn University].
- King Prajadhipok's Institute, (2019). *Research report on administrative cases related to the decision of the dispute adjudication committee*. www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M8_60.pdf
- King Prajadhipok's Institute. (2003). *Administrative cases concerning the decision of the Dispute Resolution Committee*. Bangkok Administrative Court Office Welfare.
- Nawapon, C. (1979). The Administrative Disputes Tribunal in the United Kingdom. *Administrative Court Academic Journal, Special issue*, 239–249.
- Nunthawat V. (2008). *The Basics of French Administrative Law*. Winyucon.
- Worajat, P. (2006). *Administrative Procedure in the German Legal System*. Winyuchon Publishing House.