



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากขณะนี้ประเทศไทย ยังไม่มีศาลปกครองเหมือนต่างประเทศการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางแพ่ง ทางอาญา หรือใน เรื่องทางปกครองก็จะอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมทั้งสิ้น การให้อำนาจศาลยุติธรรมในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในเรื่องทางปกครอง (ที่มีลักษณะแห่งคดีแตกต่างกับคดีแพ่ง และคดีอาญา) ในทุกเรื่องจึงไม่เหมาะสมเพราะจะเป็นการเพิ่มภาระให้กับศาลในการศึกษาข้อเท็จจริงทางด้านเทคนิค เฉพาะเรื่องทั้งนี้หากมีการนำผู้เชี่ยวชาญมาให้ความช่วยเหลือในชั้นศาลก็จะเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเวลาจึงได้มีการจัดตั้งองค์การคณะกรรมการที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองให้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองขึ้นโดยมีสาเหตุประการสำคัญคือ คณะกรรมการเหล่านี้เป็นองค์กรที่กระทำการโดยกลุ่มบุคคลที่มีกระบวนการตัดสินใจโดยผ่านการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดของบุคคลหลายฝ่าย ทั้งนี้การคัดเลือกบุคคลเหล่านี้จะเป็นไปตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

คณะกรรมการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองดังกล่าวในประเทศไทยจะมีอยู่ประมาณ 40 คณะกรรมการด้วยกัน ซึ่งอาจแบ่งแยกเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในเรื่องทั่วไป อันได้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กับคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองเฉพาะเรื่อง อันได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ และคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติพิเศษเฉพาะเรื่องต่าง ๆ ซึ่งตามแนวทางการพัฒนาองค์กรคณะกรรมการกฤษฎีกาอันเป็นสถาบันต้นแบบของระบบคณะกรรมการนั้น องค์การคณะกรรมการควรที่จะจัดตั้งขึ้นโดยมีองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการที่มีประสบการณ์ในทางบริหารและในเรื่องที่ทำการวินิจฉัย เพื่อที่จะเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการสร้างบรรทัดฐานแห่งคำวินิจฉัย และควรที่จะมีระบบวิธีพิจารณาได้ส่วนที่เหมาะสมเป็นบรรทัดฐานและมีการถ่วงดุลอำนาจภายในองค์กรชี้ขาดเพื่อป้องกันการใช้อำนาจวินิจฉัยโดยมิชอบ หรือตามอำเภอใจ ตลอดจนมีการจัดหน่วยธุรการของคณะกรรมการให้มีมาตรฐานสูงพอที่จะทำการประเมินผลงานในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการได้

ความสำคัญในการศึกษาการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาท ไม่ว่าจะ เป็นผู้พิพากษาที่ดีหรือกรรมการที่ดีย่อมมีความสำคัญต่อสิทธิของผู้ได้รับคำวินิจฉัย ทั้งนี้เพราะ ผู้ชี้ขาดเป็นผู้มีอำนาจอิสระที่สามารถใช้ดุลยพินิจเลือกชี้ขาดในทางหนึ่งทางใดที่ตนเห็นสมควร ได้โดยอาศัยการอธิบายเหตุผลที่ตนเองนั้นเป็นผู้เขียนขึ้น ถ้าผู้มีอำนาจชี้ขาดเป็นผู้มีประสบการณ์ ในการบริหารสามารถคาดหมายถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยของตนเองได้ดี และสามารถ คาดหมายถึงผลกระทบและปัญหาต่อเนื่องที่จะเกิดขึ้นในทางบริหารได้ ผู้มีอำนาจเหล่านี้จะ สามารถใช้ประสบการณ์วินิจฉัยชี้ขาดที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการสร้างบรรทัดฐาน หรือสร้าง หลักกฎหมายปกครองที่มีความสมดุลระหว่างประโยชน์ของสาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน และสามารถแก้ไขปัญหาทางบริหาร ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ในทางตรงข้าม หากผู้มีอำนาจชี้ขาดเหล่านี้ขาดประสบการณ์ในทางบริหาร ที่เพียงพอแล้ว นอกจากจะไม่สามารถวางแนวคำวินิจฉัยเพื่อแก้ไขปัญหานั้นได้แล้วยังจะเปิด โอกาสให้เอกชนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากช่องว่างของกฎหมายหรือความไม่ชัดเจนใน ใญ่ของกฎหมายได้¹

ดังนั้นปัญหาในปัจจุบันขององค์กรคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ทางปกครองยังขาดหลักเกณฑ์ในการกำหนดองค์ประกอบคุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกบุคคล เข้ามาเป็นกรรมการ แม้บางคณะกรรมการจะมีการวางหลักเกณฑ์ดังกล่าวเอาไว้อยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความแตกต่างกันอยู่อีก ทั้งยังมีความลับสน และ ไม่ชัดเจนในการ กำหนดคัดเลือกตัวบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการ จึงทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการ วินิจฉัยชี้ขาดไม่เป็นที่เหมาะสมขาดบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่และความ เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องราวที่ทำการวินิจฉัย จึงมีผลทำให้ไม่อาจพัฒนาองค์กรชี้ขาดข้อ พิพาททางปกครองให้ได้มาตรฐานองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง

ฉะนั้นจึงสมควรที่จะทำการศึกษาวินิจฉัยว่า มีองค์กรคณะกรรมการประเภทใดที่มี การกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ และองค์

¹ อมร จันทรสุมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, เอกสารประกอบการเรียน วิชากฎหมายปกครอง มร., หน้า 20

คณะกรรมการฯ ยังคงมีความบกพร่องในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว และเพื่อหาหลัก
เกณฑ์ในการกำหนดองค์ประกอบคุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการ เพื่อ
ให้องค์คณะกรรมการเหล่านี้เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ ประสบการณ์และ
ความเชี่ยวชาญ เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่และเรื่องราวที่ทำการวินิจฉัย

สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

ปัจจุบันมีคณะกรรมการทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท
ทางปกครองอยู่ประมาณสี่สิบกว่าคณะกรรมการการกำหนดองค์ประกอบคุณสมบัติและวิธีการ
คัดเลือกผู้ที่จะเข้าเป็นกรรมการของคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้ยังมีความไม่เหมาะสมกับ
อำนาจหน้าที่ จึงควรที่จะมีการสร้างกลไกในการกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ และวิธีการ
คัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อให้
เหมาะสมกับการเป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในรูปคณะกรรมการ

วัตถุประสงค์ และขอบเขตในการศึกษา

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงแนวคิดในการจัดองค์กร
ที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทว่ามีพัฒนาการและมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดองค์ประกอบ
คุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกแต่งตั้งตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทอย่างไร และเพื่อจะ
ศึกษาถึงข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันในการกำหนดองค์ประกอบคุณสมบัติและวิธีการคัดเลือก
แต่งตั้งกรรมการที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองว่ามีข้อบกพร่องอยู่อย่างไร เพื่อหา
แนวทางพัฒนาการกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกแต่งตั้งกรรมการชี้ขาด
ข้อพิพาทให้มีความเหมาะสมกับการเป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง

ขอบเขตในการศึกษาวิจัย เรื่องนี้จะศึกษาเฉพาะคณะกรรมการที่มีอำนาจในการ
วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองซึ่งเป็นการกระทำอย่างศาลหรือกึ่งตุลาการเท่านั้น และ
จะจำกัดขอบเขตของการศึกษา โดยเน้นศึกษาเฉพาะในส่วนของการกำหนดองค์ประกอบ

คุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกแต่งตั้งตัวบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท

ในการศึกษาผู้เขียนศึกษาหาหลักเกณฑ์ในการกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ และวิธีการคัดเลือก ตามหลักเกณฑ์ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขององค์กรศาลปกครองและคณะกรรมการพิเศษที่มีลักษณะการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางตนเองเดียวกับองค์กรศาล โดยศึกษาจากองค์กร Administrative Tribunals ของอังกฤษและองค์กร Administrative Agencies ของสหรัฐอเมริกา

วิธีวิจัย

ในการศึกษาค้นคว้าเป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) ซึ่งจะศึกษาจากตำราคำอธิบายกฎหมายปกครองของประเทศที่อ้างอิง และกฎหมายต่าง ๆ ที่จัดตั้งองค์กรคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของไทย โดยแยกศึกษาถึงคณะกรรมการต่าง ๆ เป็น 4 กลุ่ม อันมี คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ และคณะกรรมการตามกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่อง นอกจากนี้ยังศึกษาจากเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ บทความทางวิชาการ แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ และวิธีการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาแล้ว ก็จะสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ และวิธีการคัดเลือกแต่งตั้งตัวบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองให้เหมาะสมกับการเป็นองค์การชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน