

บทที่ 3

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศและ ประเทศไทยและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2540

ในการศึกษาถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของฝ่ายปกครองนั้น เนื่องจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการ ซึ่งตามหลักการแบ่งแย่งอำนาจนั้น อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีและคำวินิจฉัยนั้นย่อมถึงที่สุดและผูกพันคู่กรณีในคดีที่มีการพิพาทกัน ดังนั้น ในบทนี้ ผู้เขียนจึงมุ่งจะทำการศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของฝ่ายปกครองในต่างประเทศและประเทศไทย จากนั้นจึงจะทำการศึกษารolesและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ต่อไป

3.1 การใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาทของฝ่ายปกครองในรูปคณะกรรมการ

ตามแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย “ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง” นั้น มีการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามอำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ได้ในตัวเอง โดยมีการออกกฎหมายลำดับรองและอนุบัญญัติต่างๆ เพราะการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภาไม่สามารถมีรายละเอียดครอบคลุมปัญหาต่างๆ ได้ครบถ้วน บางครั้งองค์กรฝ่ายปกครองก็จำเป็นต้องออกกฎในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือบริหารงานให้ปฏิบัติตามเป้าหมายหนึ่ง ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการใช้อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ไม่อาจแยกกันโดยเด็ดขาด โดยสภาพของการใช้กฎปรับเข้ากับข้อเท็จจริง หากแต่เป็นความแตกต่างในลักษณะของวิธีการใช้อำนาจมากกว่า ในหลายกรณีที่มีการอุทธรณ์การกระทำทางปกครองต่อศาลโดยตรงไม่เหมาะสม เพราะเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ ในหลายประเทศจึงจัดให้มีองค์กรพิจารณาอุทธรณ์

อยู่ในฝ่ายปกครอง โดยให้องค์กรประเภทนี้มีลักษณะการดำเนินงานใกล้เคียงกับวิธีพิจารณาของศาลซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการ

องค์กรพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวมักจะจัดตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องนั้นๆ องค์กรประเภทนี้ จึงเรียกกันว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาล แต่คำวินิจฉัยอาจมีการอุทธรณ์ต่อไปยังระบบศาลอีกชั้นหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในการได้รับการตรวจสอบโดยศาล คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงมีสภาพคล้ายๆ กับศาลปกครองเบื้องต้นอย่างหนึ่งในคดีเฉพาะเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้

3.1.1 คณะกรรมการทางปกครอง

เหตุที่ต้องนำเอาระบบคณะกรรมการมาใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองก็เนื่องมาจากการวินิจฉัยชี้ขาดโดยบุคคลเพียงคนเดียวนั้น ไม่อาจเป็นการประกันความถูกต้องและเป็นกลางในการวินิจฉัยได้อย่างแท้จริง เพราะเป็นการทำความเข้าใจในการชี้ขาดโดยการให้เหตุผลของบุคคลคนเดียว ไม่มีความเห็นโต้แย้งอื่นให้เลือก ดังนั้น โอกาสที่จะผิดพลาดหรือวินิจฉัยโดยไม่ชอบจึงเป็นไปได้มาก แต่การนำเอาระบบคณะกรรมการมาใช้กับการวินิจฉัยชี้ขาดจะเป็นการกระทำโดยองค์คณะบุคคลหลายฝ่าย จึงเป็นองค์กรที่มีหลักประกันความยุติธรรมที่ดีกว่า เนื่องจากต้องวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุผลจากมติของบุคคลส่วนใหญ่ ไม่ใช่ตามอำเภอใจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง โดยองค์กรฝ่ายปกครองในรูปแบบของคณะกรรมการนี้เป็นที่ยอมรับทั่วไปในหลายๆ ประเทศทุกระบบกฎหมาย ซึ่งแต่ละประเทศอาจจะมีระดับการใช้อำนาจแตกต่างกันไป

1) คณะกรรมการทางปกครองทั่วไป

คณะกรรมการในทางปกครองทั่วไปมักจะมียานในหน้าที่ซึ่งสามารถจำแนกได้ 4 ลักษณะ ตามหลักการบริหารงาน โดยทั่วไป อาทิ “คณะกรรมการด้านนโยบาย” ซึ่งได้แก่คณะกรรมการที่อยู่ในระดับสูงที่สุดขององค์กร มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายหลักให้แก่องค์กรชาติ คณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ และคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เป็นต้น และยังมีคณะกรรมการที่มีลักษณะงานเป็นการให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ หรือความเห็นใดๆ ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจในองค์กร ซึ่งเรียกกรรมการประเภทนี้ว่า “คณะกรรมการที่ปรึกษา” นอกจากนี้ยังมี “คณะกรรมการบริหาร” ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ ในองค์กรโดยตรงเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรนั้นๆ กฎหมายมักกำหนดให้คณะกรรมการบริหารเหล่านี้ใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองโดยตรงและเป็นอิสระในทางบริหาร ซึ่งโดยมากจะพบในกลุ่มของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพสาขาต่างๆ และคณะกรรมการ

ประเภทสุดท้ายได้แก่ “คณะกรรมการปฏิบัติการ” ซึ่งเป็นองค์กรในระดับล่างที่จะเป็นผู้ดำเนินการต่างๆ

2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

จากการศึกษามาในตอนต้น เห็นได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นคณะกรรมการที่สำคัญในฝ่ายปกครอง การที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจกระทำการใด หรือมีคำสั่งใดในทางปกครองไปแล้ว และการกระทำหรือคำสั่งดังกล่าวนั้นไปกระทบต่อสิทธิของประชาชน ก็จะทำให้เกิดเป็นข้อพิพาททางปกครองหรือที่เรียกว่า “คดีปกครอง” ขึ้น¹ โดยมีกระบวนการดำเนินการยุติข้อพิพาทดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายในแต่ละเรื่องซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่า ในปัจจุบันได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในเบื้องต้น โดยองค์กรฝ่ายปกครองในรูปของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกิดขึ้นมากมาย โดยมีแนวคิดดังนี้

(1) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง หมายถึง องค์กรในรูปของคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในทางปกครองเฉพาะเรื่อง โดยมีวิธีพิจารณาคضايا ศาลที่ให้ความคุ้มครองประโยชน์ของกลุ่ม มีหลักประกันในด้านความเป็นอิสระและความเป็นกลาง² นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้คำนิยามว่า เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

ดังนั้น ความหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองจึงควรหมายความว่า คณะกรรมการในฝ่ายปกครองที่จัดตั้งโดยมีลักษณะ โครงสร้าง องค์กรประกอบ และวิธีดำเนินการที่แตกต่างไปจากคณะกรรมการทางปกครองทั่วไป โดยมีลักษณะอิสระคล้ายศาล แต่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และกฎหมายกำหนดให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย อันเป็นการให้ความคุ้มครองประโยชน์ของกลุ่มอย่างเคร่งครัด ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมายควบคุมอาคารหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ ซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องมรรยาทวิชาชีพ อาทิจิตตศรัทธา เนติบัณฑิตยสภา สภานายความ และสภาวิศวกรแห่งประเทศไทย เป็นต้น หรือคณะกรรมการทางด้านวินัย อาทิจิตตศรัทธา

¹ อัญชลิตา กองอรุณ. (2534). *เขตอำนาจพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์* (ศึกษาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522). หน้า 26

² กาญจนา โนนทวงศ์. (2544). *ปัญหาวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล* ข่าวสาร. หน้า 20-22.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) คณะกรรมการข้าราชการทหาร (ก.ข.ท.) และคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) เป็นต้น

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองมีลักษณะเฉพาะที่ไม่เหมือนกับคณะกรรมการโดยทั่วไป เนื่องจากคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างๆ ของรัฐนั้นมีอยู่หลายประเภท เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการปฏิบัติการ อีกทั้งคณะกรรมการบางประเภทก็มีอำนาจหน้าที่หลายอย่าง และในทางปฏิบัติ การจัดตั้งคณะกรรมการหรือองค์กรใดขึ้นนั้น กฎหมายมักจะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการหรือองค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือไม่ ระบบกฎหมายในประเทศต่างๆ จึงต้องมีการวางหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าองค์กรใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากการพิจารณาดังกล่าวจะทำให้ทราบถึงสิทธิของกลุ่มหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นๆ ซึ่งอาจมีกระบวนการโต้แย้งคัดค้านที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งในเรื่องของการกำหนดระดับและขอบเขตของการควบคุมการกระทำของคณะกรรมการนั้นๆ โดยองค์กรศาล

สำหรับประเทศไทยนั้น แนวความคิดในการแยกความแตกต่างระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและคณะกรรมการในทางปกครองอื่นๆ แต่เดิมเข้าใจกันว่าองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการจะมีอยู่ 2 ประเภท คือ (1) คณะกรรมการในทางปกครอง ซึ่งจะมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองทั่วไป และ (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งจำกัดเฉพาะคณะกรรมการที่มีอำนาจออกคำสั่งทางตุลาการ (มีหน้าที่ในทางตุลาการ) แต่เดิมนั้นผู้ร่างกฎหมายประสงค์ให้มีการพัฒนาไปตามลำดับความเชี่ยวชาญ โดยการจะได้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นั้น จะต้องมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดตามความในมาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเสียก่อน แต่หากเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปของคณะกรรมการอื่นๆ ตาม (1) ทางผู้ร่างกฎหมายเห็นว่า คณะกรรมการดังกล่าวมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ดังนั้น การโต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการประเภทนี้สามารถโต้แย้งได้โดยไม่ต้องรอให้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดตามความในมาตรา 7 (2) (ค) แต่อย่างใด³ จึงเห็นได้ว่า ผู้ร่างกฎหมายได้ตระหนักถึงเหตุผลและความจำเป็นในการแบ่งแยกความแตกต่างของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทออกจากคณะกรรมการอื่นๆ โดยประสงค์จะให้มิระดับของการควบคุม ตลอดจนถึงกระบวนการโต้แย้ง

³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ก. (2539, สิงหาคม). “กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Justice Process).” วารสารกฎหมายปกครอง, 15, หน้า 65.

คัดค้านคำสั่งของคณะกรรมการทั้งสองประเภทที่แตกต่างกัน ปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้แก้ปัญหานี้⁴ โดยในมาตรา 48⁵ ได้ขยายความให้ชัดเจนว่า คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ นั้น คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งได้โดยวิธีการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายภายใน 90 วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น ซึ่งในปัจจุบันเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้วเมื่อคณะกรรมการมีคำสั่งทางปกครองอย่างไรแล้ว ให้ฟ้องต่อศาลปกครองต่อไป คงเว้นแต่ในกรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเท่านั้นที่จะต้องรอการกำหนดเป็นรายๆ ต่อไปโดยพระราชกฤษฎีกา จึงจะอุทธรณ์ได้

(3) ความจำเป็นของการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ (Common Law) หรือกลุ่มซีวิลลอว์ (Civil Law) จะมียุติศาสตร์ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองแตกต่างกันไป แต่มีจุดยืนหรือแนวความคิดที่ตรงกันว่าควรจะมีการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีความรู้ความชำนาญ เช่นเดียวกับศาลปกครองแต่ไม่ใช่ศาล โดยเป็นไปในรูปของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” นั่นเอง

เหตุผลอันสำคัญในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็เพื่อให้เป็นองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทมักเกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การใช้ระบบคณะกรรมการจึงย่อมมีความเหมาะสมกว่าระบบศาล แนวความคิดนี้จึงมีการนำมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส

3.1.2 อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการ

ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในทางปกครองนั้น แท้จริงแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีลักษณะของการใช้อำนาจในทางตุลาการนั่นเอง กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจที่เทียบเคียงได้กับอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล⁶ โดยเป็นการวินิจฉัยตัดสินประเด็นปัญหาที่เป็น

⁴ แหล่งเดิม. หน้า 66.

⁵ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “มาตรา 48 คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา.

⁶ วิชัย วิวิตเสวี ก. (2539). วิธีพิจารณาคดีปกครอง ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. หน้า 344.

ข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีตามกระบวนการที่ได้วางเอาไว้ในระบบกฎหมายของแต่ละประเทศที่อาจมีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด ซึ่งลักษณะทั่วไปของการใช้อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทก็จะเป็นการรับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุแห่งข้อพิพาท และนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาปรับกับข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติแล้ว และออกคำสั่งตามกฎหมาย (วินิจฉัย) ว่าคู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร โดยที่คำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือการวินิจฉัยชี้ขาดนั้นต้องเป็นที่ยุติ (res judicata) เกิดผลใช้บังคับทันทีและผูกพันคู่กรณีทั้งสองฝ่าย⁷

ลักษณะการใช้อำนาจที่เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทของฝ่ายปกครองนั้น บางตำราเรียกการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวว่าเป็น “คำสั่งทางตุลาการ” (judicial act) เป็นที่ยอมรับกันในหลายระบบกฎหมาย ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันบ้างในแต่ละระบบ ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการยอมรับว่า การใช้อำนาจตุลาการมิได้จำกัดไว้แต่องค์กรศาลเท่านั้น กฎหมายอาจมอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางตุลาการได้ ตราบเท่าที่ได้มีการอุทธรณ์การใช้อำนาจตุลาการนี้ไปสิ้นสุดในศาลปกติ ในระบบกฎหมายอังกฤษในระยะแรกๆ เรียกการพิจารณาชี้ขาดสิทธิหน้าที่ของเอกชนโดยฝ่ายปกครองว่าเป็น “การใช้อำนาจกึ่งตุลาการ” (quasi judicial) ขององค์กรทางปกครอง โดยองค์กรเดียวกันอาจทำงานทั้งสองด้าน ทั้งในด้านนโยบายที่จะถูกควบคุมโดยรัฐสภา และด้านที่เป็นการใช้อำนาจตุลาการที่จะอยู่ในการควบคุมของศาล เมื่อมีการใช้อำนาจตุลาการในเรื่องใดแล้วคำสั่งในเรื่องนั้นก็จะมีผลเด็ดขาด (res judicata) และจะเปลี่ยนแปลงสั่งการใหม่ไม่ได้

ในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ได้มีการพัฒนาและแยกลักษณะการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่เรียกว่า นิติกรรมทางตุลาการ (คำสั่งทางตุลาการ) ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหลักกฎหมายในเรื่องนิติกรรมทางตุลาการ (คำสั่งทางตุลาการ) เป็นเทคนิคทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อให้คำวินิจฉัยของศาลหรือของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีหลักเกณฑ์ด้านกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ในเรื่องของนิติกรรมทางปกครอง โดยถือว่าคำวินิจฉัยของศาลหรือของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นมีลักษณะแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองทั่วไป เนื่องจากเป็นการชี้ขาดข้อพิพาทหรือเป็นการวินิจฉัยถึงสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีโดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และมีวิธีพิจารณาที่เป็นหลักประกันแก่เอกชนคล้ายกับองค์กรฝ่ายตุลาการ ไม่ใช่เป็นการสั่งการทั่วไปโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

⁷ S.A. de Smith. (1980). *Judicial review of Administrative Action*. p.81-89. อ้างใน กาญจนา โนนทวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 35.

3.2 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศ

ในนานาอารยประเทศได้เห็นความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง แนวความคิดนี้จึงทำให้มีการจัดตั้งองค์กรในฝ่ายปกครองในรูปของคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยประเทศอังกฤษใช้ชื่อว่า Tribunals ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ชื่อว่า Administrative Agency หรือแม้แต่ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีศาลปกครองทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองอยู่แล้ว ก็ยังมีการจัดตั้งองค์กรกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Commission juridictionnelle) โดยมีสถานะเป็นศาลปกครองพิเศษ (Specialized Administrative Jurisdictions)

3.2.1 แนวความคิดเบื้องต้น

ในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศสจะมีแนวความคิดเกี่ยวกับ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ในทำนองเดียวกันก็ตาม แต่ลักษณะอำนาจหน้าที่และรูปแบบของการจัดองค์กร ตลอดจนวิธีพิจารณาของคณะกรรมการย่อมแตกต่างกันไป เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีหลักเกณฑ์ที่ยึดถือในรูปแบบเดียวและอยู่ภายใต้ระเบียบกลาง คือ The Administrative Procedure Act 1946 (APA) ในขณะที่วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Commission juridictionnelle) ในประเทศฝรั่งเศสนั้น มิได้มีการจัดทำเป็นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแบบ APA ของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่จะมีการกำหนดวิธีพิจารณาความของแต่ละองค์กรไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้โดยเฉพาะและกฎหมายจัดตั้งก็อาจจะมีการมอบอำนาจให้ไปออกเป็นระเบียบภายในว่าด้วยวิธีพิจารณาเองได้อีกด้วย ด้วยเหตุนี้เอง ทำให้วิธีพิจารณาความขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมของสภาพของคดีที่อยู่ในเขตอำนาจ ส่วนประเทศอังกฤษ คณะกรรมการจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทแต่เพียงอย่างเดียว

3.2.2 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal) ของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้น ตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 โดยมีแนวความคิดว่ารัฐสวัสดิการ (The Welfare State) มีหน้าที่ดูแลพลเมืองในทุกๆ เรื่องในรัฐสภาในขณะนั้นได้ตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่รัฐบาลในการเข้าแทรกแซงในด้านเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายของรัฐสวัสดิการนั่นเอง⁸ และเมื่อกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการเข้า

⁸ อิศสระ นิตินันท์ประภาส. (2521). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ*. หน้า 10-11.

แทรกแซงวิถีชีวิตของเอกชนมากขึ้น ก็ย่อมทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมากขึ้นด้วย ประเทศอังกฤษในขณะนั้นจึงได้เริ่มมีแนวความคิดว่า ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททุกประเภทในขณะนั้นอาจจะเป็นองค์กรที่ไม่เหมาะสมกับการวินิจฉัยข้อพิพาทใหม่ๆ อันเนื่องมาจากแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกร้องเงินประกันการว่างงาน การเรียกร้องเงินสงเคราะห์แก่ครอบครัวที่ยากไร้ การเรียกร้องเงินทดแทนเมื่อได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตเนื่องจากการทำงานอุตสาหกรรม และข้อพิพาทอื่นๆ อีกมากมายซึ่งมีลักษณะยุ่งยากซับซ้อนต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น จึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้น ด้วยเหตุผลที่ว่า

(1) เพื่อให้เป็นองค์กรพิเศษที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองหรือข้อขัดแย้งในสิทธิประโยชน์ระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง เนื่องจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมีลักษณะพิเศษและยุ่งยากต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในขณะที่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายเอกชนมากกว่ากฎหมายปกครอง

(2) ศาลยุติธรรมของอังกฤษมักจะยึดถือหลักคำพิพากษาในคดีก่อนๆ เป็นบรรทัดฐานในลักษณะที่เคร่งครัด จึงไม่เหมาะสมกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากแนวความคิดเรื่องสวัสดิการ เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอตามสภาวะสังคมในการพิจารณาบางครั้งอาจจะต้องคำนึงถึงแนวนโยบายของฝ่ายบริหารร่วมด้วย ดังนั้น การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทโดยใช้ระบบคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะมีความเหมาะสมมากกว่าศาลยุติธรรมเนื่องจากมีลักษณะที่ยืดหยุ่นมากกว่า

(3) เพื่อให้การพิจารณาดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว มีวิธีพิจารณาที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนอย่างวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมที่มีแบบพิธีมากเกินไป และมีความล่าช้า ดังนั้น การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทโดยองค์กรพิเศษที่ตั้งขึ้นนี้ จะทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและประหยัดเวลาได้มากกว่า

การเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม ที่ทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการดำเนินนิติกรรมต่างๆ ในสังคมมากขึ้นส่งผลให้เกิดข้อพิพาทจากการกระทำทางปกครองที่เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ความจำเป็นในการจัดการกับข้อพิพาทเหล่านี้ส่งผลให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เฉพาะด้าน รวมทั้งรูปแบบของคณะกรรมการก็มีความยืดหยุ่นทำให้สามารถพัฒนาและสร้างระเบียบขั้นตอนต่างๆ ให้เหมาะสมกับลักษณะข้อพิพาทในเขตอำนาจของตน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเหล่านี้มีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งอยู่

ภายใต้การควบคุมดูแลโดยหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัด จึงทำให้มีจุดอ่อนในเรื่องของการขาดความเป็นอิสระในการทำงาน ที่ต้องวินิจฉัยข้อพิพาทในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งเป็นประเด็นที่หลายๆ ฝ่ายต่างกังวลและเป็นที่มาของการผลักดันให้มีการแยกระบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองออกจากหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัด โดยให้เป็นองค์กรอิสระที่ใช้อำนาจตุลาการ⁹

ในเวลาต่อมาประเทศอังกฤษได้จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษที่เรียกว่า “Frank Committee” ขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์การทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดย Frank Committee ได้เสนอรายงานปี ค.ศ. 1957 ว่า

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองควรเป็นกลไกที่รัฐสภาได้ให้ไว้เพื่อชี้ขาดข้อพิพาทโดยใช้อำนาจตุลาการมากกว่าเป็นส่วนหนึ่งของกลไกในทางปกครอง ประเด็นสำคัญคือรัฐสภาได้กำหนดรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นไว้อย่างรอบคอบแล้ว เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นอิสระจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าในลำดับขั้นต้นหรือลำดับขั้นอุทธรณ์สูงขึ้นไป หรือจากการควบคุมของรัฐมนตรีกระทรวงหรือของเจ้าหน้าที่ในทบบัญญัติพิเศษ... แม้ว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องนี้มีได้ตราไว้โดยชัดเจนทุกกรณีว่าคณะกรรมการวินิจฉัยต้องประกอบด้วยบุคคลทั้งหมดจากภายนอกหน่วยงานภาครัฐ แต่การใช้คำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ในทางนิติบัญญัติถือว่ามี ความหมายโดยนัยอย่างไม่มีข้อสงสัยว่า และเจตนาของรัฐสภาในการให้ความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็มีความชัดเจนและไม่มีข้อผิดพลาด”

นอกจากนี้ รายงานของ Frank Committee ดังกล่าว มีอิทธิพลทำให้มีการจัดตั้งสภาคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง (Council on Tribunals) เพื่อเป็นหน่วยงานให้คำปรึกษาขึ้นตามกฎหมาย เพื่อควบคุมดูแลการทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองต่างๆ ให้สอดคล้องกับหลักการที่ปรากฏในรายงานของ Frank Committee โดยมีการตรา “พระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวน ค.ศ. 1958 (Tribunals and Inquiries Act 1958)” ขึ้นเป็นกฎหมายแม่บทในการทำงาน กระนั้นก็ตาม แม้ว่าจะมีการจัดตั้งสภาคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยทางปกครองต่างๆ ก็มีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามเขตอำนาจ ลักษณะและประเภทของข้อพิพาท

⁹ นวพรพล ไชยศิริ. (2552, ตุลาคม). “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในสหราชอาณาจักร.” วารสารวิชาการศาลปกครอง ฉบับพิเศษ. หน้า 241.

กับทั้งยังมีมาตรฐานและวิธีการทำงานที่ต่างกันด้วย ดังนั้น การควบคุมคุณภาพของการทำงานโดย สภาคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองจึงเป็นไปได้ยาก

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับความสำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองที่มีต่อแผนการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมให้ทันสมัยซึ่งได้มีการศึกษา เรื่องดังกล่าวในที่สุด และนำมาซึ่งรายงานของเซอร์ แอนดรูว์ เลกกัตต์ ในปี ค.ศ. 2001 เรียกว่า “Leggatt Report” ที่ได้เสนอแนะแนวทางเรื่อง “Tribunals for Users One System, One Service” เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการทำงานข้างต้น โดยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ ควรนำข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองต่างๆ รวมเข้าด้วยกันเป็นระบบเดียว ขึ้นตรงต่อ Lord Chancellor ข้อเสนอแนะนี้รวมทั้งข้อเสนอแนะอื่นๆ ได้รับการยอมรับจากรัฐบาล รัฐบาลจึงได้นำแนวคิดนี้ไปออกเอกสารปกขาว (White Paper) ในเวลาต่อมาเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2004 เรื่อง “การเปลี่ยนแปลงบริการภาครัฐ : คำร้องเรียน การชดเชยแก้ไข และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Transforming Public Services : Complaints, Redress and Tribunals)”¹⁰

1) การจัดตั้งองค์กร

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) ของประเทศอังกฤษเป็นคณะกรรมการที่มี ลักษณะเฉพาะ มิใช่คณะกรรมการทั่วๆ ไปในงานด้านการปกครองหรืองานนโยบาย ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงต้องจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยถือว่าเป็นองค์กรที่มี อำนาจตามกฎหมายที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่รัฐสภากำหนดให้¹¹ และมีความเป็นอิสระจากการ บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร โดยผู้นั่งพิจารณาใน Tribunals ส่วนใหญ่จะไม่ใช่ข้าราชการประจำ แต่จะเป็นคนสามัญชน (layman) ในท้องถิ่นผสมผสานกับผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในข้อพิพาทที่ จะต้องพิจารณาวินิจฉัย¹² จากหลักการที่ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องไม่เป็นข้าราชการ ประจำนี้เอง ทำให้ Tribunals ต่างๆ ในประเทศอังกฤษสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระจาก หน่วยงานราชการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในคดี และทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) มีลักษณะเป็นศาลของประชาชน (People’s Court) มากกว่าการเป็นคณะกรรมการของ ข้าราชการประจำ (Bureaucratic Board)¹³ ประเทศอังกฤษได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาจัดตั้ง

¹⁰ แหล่งเดิม, หน้า 242-243.

¹¹ กาญจนา โนนทวงศ์, เล่มเดิม, หน้า 35-40.

¹² คมสัน โพธิ์คง, (2539). *อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาท*. หน้า 170.

¹³ H.W.R. Wade. (1974). *Administrative Law*. p.746. อ้างใน วีระเดช ยุวชิต. (2524). *การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติในประเทศอังกฤษ*. หน้า 56.

องค์กรคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal) ขึ้นมากมายทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่นกว่า 2,000 องค์กร

ในเวลาต่อมา เมื่อมีการออกเอกสารปกขาว (White Paper) เรื่อง “การเปลี่ยนแปลงบริการภาครัฐ : คำร้องเรียน การชดเชยแก้ไข และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Transforming Public Services : Complaints, Redress and Tribunals)” นั้น นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในระบบคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง โดยได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า “Tribunals Service” ขึ้น เป็นหน่วยงานใหม่ภายใต้กรมกิจการรัฐธรรมนูญ (Department for Constitutional Affairs) เมื่อวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 2006 ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยได้มีการโอนข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองบางคณะให้เข้ามาอยู่ในอำนาจพิจารณาของ “Tribunals Service”¹⁴

2) องค์ประกอบของคณะบุคคล

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) จะมีองค์ประกอบในลักษณะที่เป็นกลุ่มบุคคล อาทิ Transport Tribunal, Civil Aviation Authority, National Health Service Committees และ Interception of Communications Tribunal เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททั้งหมดที่ได้กล่าวมานั้น เป็นคณะกรรมการประเภทที่องค์คณะในการพิจารณาวินิจฉัยต้องประกอบไปด้วยกรรมการซึ่งได้มีการกำหนดจำนวนกรรมการไว้เป็นจำนวนที่แน่นอน (a fixed number of members) หรือคณะกรรมการประเภทที่มีองค์ประกอบเป็นแบบบัญชีรายชื่อ (Panel) คือ เมื่อมีการเสนอข้อพิพาทต่อองค์กรดังกล่าว ประธานขององค์กรนั้นหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ แล้วแต่กรณี จะแต่งตั้งบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อประเภทต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดประกอบกันขึ้นเป็นองค์คณะ เช่น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การจ้างงาน (Employment Appeal Tribunal), Medical Appeal Tribunal และ General Commissioner of Income Tax เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเหล่านี้ล้วนแต่ประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามในประเทศอังกฤษจะมีบางกรณีที่กรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนายเดียวเป็นองค์คณะ เช่น การพิจารณาของคณะผู้ตรวจการพิเศษทางด้านภาษีเงินได้ (Special Commissioners of Income Tax) ซึ่งประธานของคณะผู้ตรวจการนี้มีอำนาจที่จะมอบหมายให้กรรมการท่านหนึ่งท่านใดเป็นผู้นั่งพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เสนอมา ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าโดยหลัก

¹⁴ นวพรพล ไชยศิริ. เล่มเดิม. หน้า 244.

แล้วคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของประเทศอังกฤษจะประกอบไปด้วยองค์คณะที่เป็นกลุ่มบุคคลเป็นส่วนใหญ่¹⁵

หลักความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างมากต่อองค์ประกอบและการจัดองค์การของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีความเป็นอิสระและเกิดผลได้จริง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องไม่ใช่ข้าราชการ ในการคัดสรรและการแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท มีวิธีการอยู่หลายวิธีในการประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท วิธีการที่มักจะนำมาใช้ได้แก่ ระบบบัญชีรายชื่อ (Panel System) ซึ่งเป็นการจัดทำรายชื่อของผู้ที่อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และให้ประธานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวแต่งตั้งกรรมการอื่น ทั้งนี้ จากบัญชีรายชื่อที่จัดทำขึ้น¹⁶ ในกรณีที่จะต้องใช้อุทธรณ์การที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย แนวปฏิบัติมักจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมาย เช่น ประกอบวิชาชีพทนายความ หรือที่ปรึกษากฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปีหรือ 7 ปี เป็นต้น เพื่อให้ทำหน้าที่บริหารงานขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น เมื่อมีการเสนอข้อพิพาทต่อองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว ประธานก็จะแต่งตั้งสมาชิกในบัญชีรายชื่อเป็นกรรมการตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือตามความเหมาะสมและประกอบกันขึ้นเป็นองค์คณะพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น¹⁷

นอกจากนั้น จากการศึกษาการจัดตั้ง “Tribunals Service” แล้ว ยังมีความจำเป็นอื่นๆ อีกสำหรับการปฏิรูประบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง เช่น ต้องมีการตรากฎหมายแม่บทเพื่อกำหนดโครงสร้างและบทบาทที่ชัดเจน อันเป็นที่มาของ “พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ศาล และการบังคับตามคำตัดสิน ค.ศ. 2007” โดยได้แบ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นสองคณะในเบื้องต้น คือ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทชั้นต้น และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทชั้นสูง (First-tier and Upper Tribunal) การปรับ

¹⁵ กาญจนา โนนทวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 26.

¹⁶ วชิระ ปากคิสี. (2554). ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท. หน้า 32.

¹⁷ ณรงค์เดช สุโขมิต. (2553). การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในประเทศไทย. หน้า 79.

โครงสร้างใหม่นี้เป็นการรวบรวมคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยจัดรูปแบบตามเขตอำนาจเดิมด้วยการที่องค์คณะใดเคยรับผิดชอบข้อพิพาทประเภทใดก็ให้รับผิดชอบข้อพิพาทประเภทนั้นต่อไป แต่สามารถโอนกรรมการระหว่างองค์คณะได้ โดยพิจารณาจากความรู้และประสบการณ์ของกรรมการแต่ละท่าน กลไกการโอนนี้มีความยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้นทำให้กรรมการที่มีความเชี่ยวชาญสามารถไปปฏิบัติงานในส่วนเหมาะสมมากที่สุด และทำให้มีโอกาสเจริญก้าวหน้าในอาชีพมากขึ้นด้วย

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทชั้นสูง (Upper Tribunal) คือ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง” (Administrative Appeals Tribunal) ที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ข้อพิพาทที่มาจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทชั้นต้น และมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทชั้นต้นในบางเรื่อง เช่น ข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของกรรมการประกันสังคมและช่วยเหลือเด็ก ข้อพิพาทเกี่ยวกับการคลังและภาษี รวมทั้งข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน เป็นต้น โดยจะมีการโอนข้อพิพาทบางส่วนที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลสูง (High Court) โดยเฉพาะเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง (Administrative Court) ให้มาอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทชั้นสูง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ศาล และการบังคับตามคำตัดสิน ค.ศ. 2007 ยังได้กำหนดตำแหน่งใหม่ขึ้น คือ “ประธานอาวุโสแห่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Senior President of Tribunals)” เป็นหัวหน้าของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและทำงานร่วมกับประธานศาลสูงสุด (Lord Chief Justice) และประธานศาลอื่นๆ ซึ่งทำหน้าที่โดยทั่วไปของประธานอาวุโสคือการสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนว่าจะสามารถเข้าถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ สร้างกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษ และพัฒนาวิธีรูปแบบใหม่ในการระงับข้อพิพาท นอกจากนี้ ประธานอาวุโสต้องรับผิดชอบด้านการฝึกอบรม สวัสดิการ และการชี้แนะกรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่อรัฐสภา Lord Chancellor¹⁸ และรัฐมนตรีอื่นๆ สำหรับการปฏิรูประบบของ

¹⁸ Lord Chancellor มีหน้าที่แต่งตั้งผู้พิพากษาไม่ทางตรงก็ทางอ้อม และมีฐานะเป็น Lord of Appeal in Ordinary (Law Lord) เมื่อสภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาล นอกจากนี้ Lord Chancellor ยังดำรงสถานะเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีอีกด้วย ทั้งนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า Lord Chancellor เป็นตำแหน่งพิเศษที่ใช้อำนาจทั้งบริการนิติบัญญัติ และตุลาการ คือมีอำนาจหน้าที่ทางตุลาการในฐานะเป็นประธานของฝ่ายตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ทางบริหาร ในฐานะเป็นรัฐมนตรีและร่วมรับผิดชอบสำหรับการกระทำของรัฐบาล และมีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ ในฐานะเป็นประธานของสภาขุนนางในรัฐสภาของอังกฤษ จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏเป็นลักษณะสำคัญของ

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น Lord Chancellor มีหน้าที่สร้างหลักประกันเพื่อให้เกิดระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพ¹⁹

3) อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดและวิธีพิจารณา

อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศอังกฤษเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) มีทั้งอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง และข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเอง โดยสามารถจำแนกประเภทของคณะกรรมการโดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการเป็นหลักซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ คณะกรรมการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐและสิทธิในทรัพย์สิน คณะกรรมการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม และคณะกรรมการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกใบอนุญาต²⁰

การยื่นฟ้องหรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น โดยหลักจะต้องทำเป็นหนังสือเป็นภาษาอังกฤษ และต้องระบุข้ออ้าง เหตุผลในการฟ้องร้องหรือร้องเรียนที่ชัดเจน

ประชาธิปไตยในประเทศอังกฤษ ที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2005 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นการปฏิรูประบบศาลครั้งสำคัญ โดยเฉพาะศาลฎีกาซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง และมีผลให้มีการแยกอำนาจฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการออกจากกันอย่างเด็ดขาด ภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญมีผลทำให้มีการจัดตั้ง Department for Constitutional Affairs แทนที่ Department of Lord Chancellor รวมถึงการตั้งศาลฎีกา (The Supreme Court) ขึ้นมาทำหน้าที่แทนศาลฎีกาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งศาลฎีกานี้เริ่มเปิดดำเนินการในปี ค.ศ. 2009 และบทบาทพิเศษของ Lord Chancellor ซึ่งเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามด้านจะสิ้นสุดลง โดยอำนาจในทางตุลาการของ Lord Chancellor จะถูกถ่ายโอนไปให้กับ Lord Chief Justice ในขณะที่บทบาทที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะประธานสภาขุนนาง (The Speaker of the House of Lords) ซึ่งมีฐานะเป็นประธานรัฐสภา (The Speaker of the House of Parliament) จะถูกโอนไปให้กับบุคคลอื่น โดยสภาขุนนางจัดการเลือกบุคคลผู้มาดำรงตำแหน่งประธานสภาขุนนางแทน Lord Chancellor โดยตำแหน่งประธานสภาขุนนางที่กำหนดใหม่นั้นเรียกว่า Lord Speaker ดังนั้น Lord Chancellor คงเหลือไว้เพียงบทบาทสำคัญในทางบริหาร คือ ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการรัฐธรรมนูญ (The Secretary of State for Constitutional Affairs) เท่านั้น.

¹⁹ นวพรพล ไชยศิริ. เล่มเดิม. หน้า 244-245.

²⁰ De Smith and Brazier. (1998). *Constitutional and Administrative law*. p.581-584. อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 85-89.

พอสมควร แต่ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่สามารถพูดหรือเขียนภาษาอังกฤษได้ ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะจัดเตรียมพนักงานไว้คอยให้ความช่วยเหลือดังกล่าว

ในการยื่นเรื่องนั้น ผู้เสียหายสามารถกระทำได้ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นต้องอาศัยทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายแต่อย่างใด โดยต้องยื่นต่อองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องนั้นดังที่มีการระบุไว้ในภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น เสนอคำร้องต่อกรรมการที่คืนภายใน 30 วัน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การแพทย์ ภายใน 3 เดือน เป็นต้น²¹

ระบบวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในระบบกฎหมายอังกฤษนั้น โดยส่วนมากเป็นระบบวิธีพิจารณาที่อยู่บนพื้นฐานของระบบกล่าวหา (Adversary Procedure) ด้วยหลักการดังกล่าวเป็นผลให้กระบวนการวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Nature Justice) คือ สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม (Right to fair trial) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยจะต้องเป็นเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม เป้าหมายสำคัญของการเกิดขึ้นของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ต้องการอำนวยความสะดวกที่ไม่ยุ่งยาก รวดเร็ว ยังเป็นหลักสำคัญของวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบไปด้วยหลักสองประการ คือ หลักการฟังความสองฝ่าย (audi alteram partem “hear both sides”) และหลักการปราศจากอคติหรือการไม่มีส่วนได้เสียของผู้วินิจฉัย (freedom from interest of bias) ซึ่งเป็นหลักที่มีการถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลานานแล้ว โดยถือว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

หลักการฟังความสองฝ่าย หรือ audi alteram partem คือ หลักที่ผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องฟังความทั้งสองฝ่าย โดยจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองได้แถลงข้อต่อสู้ของตนอย่างเต็มที่ และให้มีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาตามความจำเป็น หลักการปราศจากอคติหรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียของผู้วินิจฉัย (freedom from interest of bias) คือ หลักการที่ผู้ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต้องมีความเป็นกลาง ปราศจากความลำเอียง ปราศจากผลประโยชน์ โดยมีแนวความคิดว่าไม่มีผู้ใดเป็นผู้พิพากษาหรือวินิจฉัยข้อพิพาทของตนเองได้

ด้วยเหตุที่ในระบบกฎหมายอังกฤษมีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่มากมายกว่า 2,000 องค์กร ดังนั้น วิธีพิจารณาข้อพิพาทของแต่ละองค์กรก็จะถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายคนละฉบับ อีกทั้งลักษณะของอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่ละประเภทก็มีลักษณะที่แตกต่างกัน วิธีพิจารณาของแต่ละองค์กรจึงต้องกำหนดให้สอดคล้อง

²¹ ณรงค์เดช สรุโฆษิต. เล่มเดิม. หน้า 87.

และเหมาะสมกับสภาพแห่งคดีหรือข้อพิพาทที่แต่ละองค์กรมีเขตอำนาจ ทำให้วิธีพิจารณาของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ ก็จะมี ความแตกต่างกันออกไป แต่อย่างไรก็ตาม วิธีพิจารณา ข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททุกๆ องค์กรต่างก็ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานสำคัญสาม ประการประกอบด้วย ความเปิดเผย (openness) ความเป็นธรรม (fairness) และความเป็นกลาง (impartiality) เป็นต้น นอกจากนี้หลักการสำคัญทั้งสามประการนี้ วิธีพิจารณาข้อพิพาทของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ ยังต้องยึดหลักของความสะดวก รวดเร็ว ประหยัด ปราศจาก กระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อนและประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง ซึ่งต่อมาหลักการทั้งหมดได้ ถูกกำหนดไว้ในวิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้วเป็นส่วนใหญ่ และใน ที่สุดได้มีการตรากฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวน (The Tribunals and Inquiries Act) ขึ้นในปี ค.ศ. 1958 และได้มีการแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมาจนกระทั่ง ฉบับปัจจุบัน (The Tribunals and Inquiries Act 1992) จึงเป็นผลให้วิธีพิจารณาของคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ เป็นไปตามแนวทางเดียวกันและมีความเป็นระบบมากยิ่งขึ้น²²

นอกจากหลักกฎหมายภายในดังกล่าวที่มีผลต่อการกำหนดวิธีพิจารณาของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่ละองค์กรแล้ว กฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ European Convention on Human Rights ซึ่งเป็นหนึ่งในอนุสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรปก็มีผลต่อกระบวนการวิธี พิพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทเช่นกัน โดยใน Article 6 (1) แห่งอนุสัญญาดังกล่าวได้ กำหนดให้กรณีที่มีการวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ทางแพ่ง หรือคดีอาญาใด บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะ ได้รับการพิจารณาที่เปิดเผยและเป็นธรรม และในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยองค์กรวินิจฉัยที่ จัดตั้งตามกฎหมายที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระ หลักการดังกล่าวบังคับใช้กับกระบวนการวิธี พิพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในระบบกฎหมายอังกฤษด้วย

Council on Tribunals ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย The Tribunals and Inquiries Act 1992 มีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือการให้คำปรึกษาการจัดตั้ง การกำหนดวิธี พิพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการปรับปรุงวิธีพิจารณา ของคณะกรรมการวินิจฉัย (ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก) ให้มีมาตรฐานเหมาะสมต่อวัตถุประสงค์ของ การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นตาม Section 8 The Tribunals and Inquiries Act 1992 กำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยข้อ พิพาทนั้นต้องทำการปรึกษาร่วมกับ Council on Tribunals ก่อนการออกกฎระเบียบดังกล่าว Council on Tribunals ได้ทำการออกมาตรฐานหรือคู่มือสำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจในการออก

²² กาญจนา โนนทวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 34.

กฎระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท ทั้งสำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่และปรับปรุงแก้ไขวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีอยู่แล้ว วิธีการอย่างหนึ่งที่ Council on Tribunals ใช้ในการปรับปรุงวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก คือ การออกเอกสารแนวทางกำหนดวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่ละองค์กร คือ Guide to Drafting Tribunal Rules (ปรับปรุงจาก Model Rules of Procedure for Tribunals) แนวทางดังกล่าวได้รับการนำไปปรับใช้เป็นอย่างมากในกระบวนการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททั้งที่อยู่และไม่อยู่ในการกำกับดูแลของ Council on Tribunals ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาขององค์กรของตนให้มีความสอดคล้องต้องกันมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญคือ เพื่อมิให้วิธีพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทใดมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคืออย่างเป็นธรรม

4) ผลคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็มีลักษณะเดียวกันกับคำพิพากษาของศาล กล่าวคือ เมื่อมีการอ่านคำวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยนั้นจะก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ระหว่างคู่กรณีและมีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีคำวินิจฉัย ก็เท่ากับเป็นการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นอันยุติลง ทำให้คู่กรณีไม่สามารถฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ได้อีก แม้แต่ในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั่นเอง ก็ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นอีกต่อไป²³ ทั้งนี้ เนื่องมาจากการพิจารณาชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามข้อพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการประเภทหนึ่ง ซึ่งเมื่อได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดประการหนึ่งแล้วย่อมจะมีผลเป็นเด็ดขาด (res judicata) ที่จะเปลี่ยนแปลงวินิจฉัยสั่งการใหม่ไม่ได้²⁴

การนำหลัก res judicata มาใช้ในประเทศอังกฤษ ก็เพื่อมุ่งให้คู่กรณีไม่สามารถจะดำเนินคดีในประเด็นที่ได้มีการวินิจฉัยมาแล้วอีกครั้งหนึ่งหรือที่รู้จักกันในนามของหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา ศาลยุติธรรมในอังกฤษได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับหลัก res judicata ไว้ในคดี Denton Road ว่า เมื่อคณะกรรมการพิจารณาความเสียหายจากสงครามได้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไปแล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าวถือเป็นที่สุด เมื่อไม่ปรากฏว่ามี

²³ บวรศักดิ์ อุวรรณ โฉ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 133.

²⁴ S.A. de Smith. *Judicial Review of Administrative Action*. p.81-89. อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ ข. เล่มเดิม. หน้า 47.

กฎหมายใดให้อำนาจไว้เป็นพิเศษ คณะกรรมการพิจารณาความเสียหายจากสงครามก็ไม่อาจจะเพิกถอนคำวินิจฉัยนั้นได้

อย่างไรก็ดี กรณีที่กฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นๆ เป็นที่สุด แต่ก็มีการอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรมและมักจะตีความบทบัญญัติของกฎหมายในทางที่ศาลยุติธรรมสามารถจะเข้าไปทบทวนคำวินิจฉัยนั้นได้ โดยเชื่อว่าหากตัดไม่ให้ศาลเข้าไปทบทวนการใช้อำนาจทางตุลาการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเสียเลยองค์กรดังกล่าวก็จะปราศจากการควบคุม ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจเกินขอบเขตขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครอง ดังนั้น จึงได้มีคำพิพากษาจำนวนมากที่วินิจฉัยว่ากรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นที่สุดก็ไม่เป็นการจำกัดอำนาจของศาลในการเข้าไปทบทวนตรวจสอบคำวินิจฉัยดังกล่าวนั้น ความหมายของคำว่า “เป็นที่สุด” หมายถึง การที่ผู้เสียหายไม่สามารถจะอุทธรณ์ (appeal) คำสั่งหรือคำวินิจฉัยไปยังองค์กรใดๆ เท่านั้น หาได้มีผลเป็นการเพิกถอนอำนาจศาลในการพิจารณาทบทวน (judicial review) ไม่²⁵

สำหรับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถทำได้เมื่อได้รับอนุญาต โดยสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ต่อศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) และต่อไปถึงสภาขุนนาง (House of Lords) ทั้งนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทชั้นต้นและคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทชั้นสูงสามารถพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของตนเองได้ตลอด โดยหากเป็นความผิดพลาดที่เห็นได้ชัดแจ้ง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองมีอำนาจที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นได้ หรืออาจแก้ไขเพิ่มเติมเหตุผลสนับสนุนในการออกคำวินิจฉัย หรือมีคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้²⁶

5) องค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง

นอกจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองแล้ว The Tribunals and Inquiries Act 1992 ยังมีการปฏิรูปองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบมาตรฐานการทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองด้วย นั่นคือการแทนที่สภาคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง (Council on Tribunals) ด้วย Administrative Justice and Tribunal Council (AJTC) โดยกำหนดให้มีขอบเขตการทำงานที่กว้างขึ้นเพื่อควบคุมดูแลการทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้อง

²⁵ กาญจนา โนนทวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 34.

²⁶ นวพรพล ไชยศิริ. เล่มเดิม. หน้า 245.

กับหลักการพิจารณาโดยเปิดเผย เทียบธรรม และเป็นกลางให้มากขึ้นด้วย โดย AJTC มีบทบาทในการกำกับดูแลความสัมพันธ์ระหว่างศาล คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ผู้ตรวจการของรัฐสภา และการใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก เพื่อให้การทำงานขององค์กรต่างๆ สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน นอกจากนี้ AJTC ยังทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ประธานอาวุโสแห่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองทั้งในการจัดโครงสร้างและลักษณะการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองด้วย²⁷

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของประเทศอังกฤษจึงเป็นองค์กรที่ทำหน้าวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งจะต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เป็นผลให้รัฐบาลแห่งประเทศอังกฤษได้ประกาศในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2003 ว่าจะยกเลิกสำนักงานของ Lord Chancellor ในฐานะประธานฝ่ายตุลาการและโอนหน้าที่ในทางตุลาการส่วนใหญ่ไปให้ประธานศาลสูงสุด (Lord Chief Justice) ทำให้เกิด “ข้อตกลงทางการ” (Concordat) ปี ค.ศ. 2004 ระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายตุลาการ ที่กำหนดให้ต้องมีการนิยามบทบาทความสัมพันธ์ และการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหารให้ชัดเจน อันนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2005 (Constitutional Reform Act 2005) โดยใจความสำคัญในข้อตกลงภายใต้พระราชบัญญัตินี้ได้กล่าวคือ การยืนยันถึง “หลักนิติธรรม” ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ และการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ โดยให้ Lord Chancellor ต้องยึดถือ “หลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ” ต่อไป และสร้างหลักประกันให้แก่ฝ่ายตุลาการที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยอิสระและปราศจากการแทรกแซงหลักประกันความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการในปัจจุบันมีความหมายครอบคลุมไปถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองด้วย ดังที่รัฐมนตรีผู้สนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กล่าวในสภาผู้แทนราษฎรว่า “จุดประสงค์ของวรรคนี้ มีความชัดเจน เป็นข้อเท็จจริงอย่างไม่ต้องสงสัยว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร”

3.2.3 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

การปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นจะมีทั้งการออกกฎหมายลำดับรองประเภทต่างๆ และมีทั้งการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงและมีการปรับข้อเท็จจริงกับตัวบทกฎหมายด้วย ในระยะแรกเริ่มนั้นจึงมีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่าการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองในลักษณะดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากฝ่ายปกครองมีการใช้อำนาจทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจทางตุลาการหรืออำนาจ

²⁷ แหล่งเดิม.

ในการวินิจฉัยเห็นว่าเป็นอำนาจของศาลเท่านั้น แต่แท้ที่จริงแล้ว ฝ่ายปกครองก็มีงานตัดสินคดี คือ ต้องวินิจฉัยสิทธิหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนอยู่ตลอดเวลา

ในระยะเวลาต่อมาได้เริ่มมีการยอมรับแนวความคิดในการให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการวินิจฉัย โดยในศตวรรษที่ 18 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1789 โดยมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องออกกฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมในทางเศรษฐกิจของเอกชน

1) การจัดตั้งองค์กร

ปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) อย่างชัดเจน โดยเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นที่ต้องมีการมอบอำนาจทางตุลาการให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยในสหรัฐอเมริกาไม่นิยมใช้คำว่า “อำนาจกึ่งตุลาการ” (quasi-judicial) แต่ยอมรับตรงๆ ที่เรียกว่า การใช้อำนาจตุลาการมิได้จำกัดไว้สำหรับองค์กรศาลเท่านั้น เพราะฝ่ายปกครองก็อาจวินิจฉัยคดี (ใช้อำนาจตุลาการ) ให้เกิดผลที่ถูกต้องตามหลักกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (due process law) ได้เช่นกัน ฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ (คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท) จะเป็นบุคลากรพิเศษที่มีอิสระไม่อยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรที่ตนอยู่ประจำ อีกทั้งในการแต่งตั้งและโยกย้ายต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกลางที่ควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย และการโยกย้ายจะกระทำได้เฉพาะในเหตุแห่งความประพฤติที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น²⁸ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันการแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจากฝ่ายบริหาร

2) องค์ประกอบของคณะบุคคล

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีลักษณะที่ค่อนข้างจะพิเศษ กล่าวคือ แทนที่องค์กรดังกล่าวนี้จะมีเฉพาะแต่อำนาจหน้าที่ในทางวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแต่เพียงอย่างเดียวเหมือนดังเช่นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal) ในประเทศอังกฤษที่โดยส่วนใหญ่จะมีอำนาจเช่นนั้น แต่โดยแท้จริงองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ของประเทศสหรัฐอเมริกาก็กลับมีอำนาจหน้าที่ทั้งสามประการ กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในทางวินิจฉัยชี้ขาด อำนาจหน้าที่ในทางบริหาร รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการออกกฎข้อบังคับต่างๆ อันเป็นอำนาจในทาง

²⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ค. (2534, ธันวาคม). “นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง.” วารสารนิติศาสตร์, 21(2). หน้า 596.

นิติบัญญัติรวมอยู่ในคณะกรรมการแต่ละคณะกรรมการ²⁹ ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของประเทศสหรัฐอเมริกาจะแฝงตัวอยู่ในองค์กรฝ่ายปกครองโดยทั่วไป ซึ่งอาจต้องปฏิบัติหน้าที่หลายๆ ด้านพร้อมกัน

กฎหมายของประเทศไทยจึงได้แยกนิติกรรมขององค์กรฝ่ายปกครองออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ตามลักษณะของอำนาจหน้าที่ นั่นก็คือ นิติกรรมที่เป็นการออกกฎ (rule making) และนิติกรรมที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาด (adjudication) ซึ่งจะรวมนิติกรรมทุกประเภทที่ไม่ใช่การสร้างการเพิ่มเติม หรือการยกเลิกกฎ ดังนั้น นิติกรรมที่เป็นการวินิจฉัย (adjudication) ในกฎหมายปกครองของประเทศไทยจึงจะรวมทั้งส่วนที่เป็นการวินิจฉัยในงานปกครองแท้ๆ หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครอง)” และการวินิจฉัยที่เป็นการใช้อำนาจอย่างศาล หรือที่เรียกว่า³⁰ “นิติกรรมทางตุลาการ (คำสั่งทางตุลาการ)” นั่นเอง เนื่องจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) มีทั้งที่เป็นอำนาจในการออกกฎและอำนาจในการวินิจฉัย ดังนั้น หากจะพิจารณาว่าในขณะหนึ่งขณะใดนั้น องค์กรฝ่ายปกครองใดมีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือไม่ จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงลักษณะของอำนาจหน้าที่ที่ใช้อยู่ในขณะนั้นว่าเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือเป็นการสร้างกฎเกณฑ์

ตามบทบัญญัติแห่ง Administrative Procedure Act 1946 องค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไต่สวนพยานหลักฐาน ซึ่งการแต่งตั้งนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักคุณธรรม ไม่มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งตามวิถีทางการเมือง โดยบุคคลผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ไต่สวนนั้น จะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตดี ต้องเป็นทนายความได้รับอนุญาตและมีประสบการณ์ในการทำงานมาไม่น้อยกว่า 7 ปี โดยต้องเป็นผู้มีความสามารถในการดำเนินการพิจารณาไต่สวนในประเด็นที่ซับซ้อนได้ นอกจากนี้ ยังต้องการผ่านการสอบโดยสำนักงาน “ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง” ของ Office of Personal Management

เจ้าหน้าที่ไต่สวนนั้น เป็นบุคลากรพิเศษที่มีอิสระไม่อยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรที่ตนสังกัดอยู่ และในการมอบหมายสำนวนของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องกระทำในลักษณะหมุนเวียนเท่าที่จะกระทำได้ โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจเพียงดำเนินการไต่สวนพยานหลักฐานและทำความเห็นเสนอแนะหรือวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นเท่านั้น แต่อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการจริงๆ ยังคงเป็นขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งในที่นี้คือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

²⁹ ธิดา จรรย์พิชัยสกุล. (2535). *องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย*. หน้า 49.

³⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ค. เล่มเดิม. หน้า 595.

โดยส่วนใหญ่แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมักจะเห็นด้วยกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ไต่สวน หากเป็นกรณีที่มีความเห็นแตกต่างไปหรือมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นเบื้องต้นของ เจ้าหน้าที่ดังกล่าว ก็จะส่งผลให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจจะเสียน้ำหนัก และถูกยกขึ้นพิจารณาในชั้นศาลได้³¹

3) อำนาจวินิจฉัยและวิธีพิจารณา

บุคคลผู้มีสิทธิที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครอง หรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายหรืออาจจะได้รับความเสียหาย กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรง (direct interest) ในเรื่องที่จะนำเสนอหรือร้องเรียน และในการเสนอคำฟ้องหรือคำร้องเรียนดังกล่าวก็ จะต้องกระทำภายในอายุความตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย ซึ่งจะมีระยะเวลาที่แตกต่างกันออกไปแล้วแต่กฎหมายในเรื่องนั้นๆ จะกำหนดไว้

จากการที่มีการจัดตั้งองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ขึ้นมากมายหลายองค์กร ซึ่งแต่ละองค์กรก็จะมีรูปแบบกระบวนการในการพิจารณาข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจของตนแตกต่างกันออกไป จึงได้มีการพยายามที่จะให้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความขององค์กรหรือคณะกรรมการต่างๆ ทั้งในระดับสหรัฐและในระดับมลรัฐให้อยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกัน เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ เหล่านั้นได้อยู่ภายใต้วิธีพิจารณาความที่มีความแน่นอน โดยได้มีการประกาศใช้ Administrative Procedure Act ในปี ค.ศ. 1946 (APA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและกระบวนการพื้นฐานขององค์กรฝ่ายปกครองให้มีหลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกัน และใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน³²

Administrative Procedure Act 1946 (APA) เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความที่องค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองไม่ว่าจะเป็นในรูปของ Administrative Agency, Bureau Authority, Board, Commission, Department, Division หรือ Office จะต้องยึดถือปฏิบัติตามเป็นระบบเดียวกัน โดยที่ข้อบังคับในกฎหมายนี้จะเป็นการกำหนดในเรื่องหลักๆ แต่ในส่วนรายละเอียดปลีกย่อยของวิธีพิจารณาความขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในระดับมลรัฐและในระดับท้องถิ่นก็จะมีกฎหมายกำหนดขอบเขตระเบียบการพิจารณาเป็นของตนเองโดยเฉพาะ กล่าวคือ มีการมอบอำนาจให้

³¹ กาญจนา โนนทวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 60.

³² วิชัย วิวิตเสวี ข. (2533, กรกฎาคม-สิงหาคม). “โครงสร้างและการกระทำในทางปกครองตามแนวความคิดของระบบแองโกลอเมริกัน.” *ตุลาการ*, 4. หน้า 55-56.

องค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไปออกกฎหมายวิธีพิจารณาความใช้บังคับเป็นการภายในโดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม การออกระเบียบวิธีพิจารณาความภายในองค์กรดังกล่าวก็มีได้เป็นไปโดยอิสระเสียทีเดียว เนื่องจากจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรที่เรียกว่า The Administrative Conference of the United States (ACUS) ซึ่งเป็นองค์กรที่คอยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำแนวทางการวางระเบียบ ตลอดจนปรับปรุงระเบียบวิธีพิจารณาเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับลักษณะและสภาพของเรื่องราวที่จะต้องทำการวินิจฉัยชี้ขาด³³

สำหรับวิธีพิจารณาที่องค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ใช้ในการวินิจฉัยและมีคำสั่ง (adjudication) นั้น มีวิธีดำเนินการอยู่ 2 วิธีด้วยกัน คือ³⁴ วิธีวินิจฉัยไม่เป็นทางการ (informal adjudication) และวิธีวินิจฉัยเป็นทางการ (formal adjudication)

การพิจารณาขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) นั้นเอง ก็จะมีการนำสืบพยานเอกสาร พยานบุคคล และพยานหลักฐานอื่นๆ โดยเปิดโอกาสให้คู่ความมีสิทธิถามค้านพยานฝ่ายตรงข้ามเพื่อค้นหาความจริงด้วย แต่ในเรื่องของกฎหมายในการรับฟังพยานหลักฐาน (Rules of Evidence) นั้น องค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) จะมีลักษณะคล้ายกับการพิพากษาคดีโดยศาล และกฎหมาย Administrative Procedure Act 1946 นั้น ได้มีการกำหนดขั้นตอนในการพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวคล้ายๆ กับขั้นตอนการพิจารณาของศาลก็ตาม แต่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาก็ยังถือว่าการปฏิบัติตามบทบัญญัติในกฎหมาย Administrative Procedure Act 1946 อย่างเดียว องค์กรในฝ่ายปกครองจะสั่งหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นการกระทบถึงผลประโยชน์ของเอกชนได้ ก็ต่อเมื่อฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามหลักกระบวนการวิธีพิจารณาที่เป็นธรรม (due process of law) แล้วเท่านั้น แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบังคับเอาไว้โดยตรงก็ตาม ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้วางแนวไว้ โดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ในการไต่สวนพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ไต่สวนนั้นจะมีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้แสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตนเอง ตลอดจนให้สิทธิแก่คู่กรณีในการซักค้านพยานฝ่ายตรงข้าม โดยในการพิจารณานั้นจะไม่มีคณะลูกขุน เพราะเจ้าหน้าที่ไต่สวนนั้นเป็นผู้ที่มี

³³ สมศักดิ์ อินทรพันธุ์. (2535). *วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย*. หน้า 63.

³⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ค. เล่มเดิม. หน้า 595-596.

ความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาที่องค์กรฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ อยู่แล้ว และในกระบวนการดำเนินการไต่สวนนั้น เจ้าหน้าที่ไต่สวนจะมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 7 (b) แห่ง Administrative Procedure Act 1946 ดังนี้

- (1) มีอำนาจดำเนินการให้มีการกล่าวถ้อยคำยื่นชั้นรับรองหรือกล่าวคำสาบาน
- (2) มีอำนาจออกหมายเรียกพยานตามกฎหมาย
- (3) มีอำนาจวางหลักในการพิสูจน์และรับฟังพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับประเด็น
- (4) มีอำนาจรับฟังพยานบุคคลหรือจัดให้มีการไต่สวนพยานบุคคลทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์

แห่งความยุติธรรม

- (5) มีอำนาจวางกฎเกี่ยวกับการพิจารณาไต่สวน
- (6) มีอำนาจในการดำเนินการประชุมหรือประนีประนอมระงับข้อพิพาทโดยสมัครใจ

ของคู่กรณีระหว่างการพิจารณา

- (7) มีอำนาจสั่งคำร้อง คำแถลงตามกระบวนการพิจารณา
- (8) มีอำนาจทำความเข้าใจเบื้องต้น
- (9) มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

สาเหตุสำคัญที่ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากว่า คดีปกครองเป็นคดีที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัย และเป็นคดีที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ในเชิงเทคนิค หากปล่อยให้เอกชนคู่กรณีนำสืบพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างของตนโดยลำพังแล้ว เอกชนย่อมไม่อาจทราบได้ว่าจะต้องสืบพยานหลักฐานเพียงใดจึงจะเป็นการเพียงพอกับการวินิจฉัย อีกทั้งยังอาจจะมีอุปสรรคในการอ้างพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการ ด้วยเหตุนี้ จึงได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรวินิจฉัยที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายใช้ดุลพินิจเรียกพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา³⁵

วิธีพิจารณาของฝ่ายปกครองนี้ ถือได้ว่าเป็นหัวใจของระบบกฎหมายปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้น ในมาตรา 706 แห่ง Administrative Procedure Act 1946 จึงได้บัญญัติให้ศาลมีอำนาจที่จะเพิกถอนคำวินิจฉัย หรือคำสั่งของฝ่ายปกครองที่กระทำลงโดยมิได้ปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอนที่กำหนดโดยกฎหมายและโดยที่มาตรา 8 (b) ได้กำหนดให้การทำคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรฝ่ายปกครองจักต้องแสดงเหตุผลของการวินิจฉัยดังกล่าวเอาไว้ด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าหลักการสำคัญในการทำคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัย

³⁵ กาญจนา โนนทวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 60-61.

ข้อพิพาทจะต้องประกอบด้วยเหตุผลแห่งการวินิจฉัยเสมอ เพราะไม่เช่นนั้น อาจจะถูกศาลเพิกถอน คำวินิจฉัยได้ตามมาตรา 706³⁶

ในการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จะแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ การวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือของข้อเท็จจริงในเบื้องต้น และการวินิจฉัยข้อเท็จจริงในขั้นสุดท้าย โดยในการวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือของข้อเท็จจริงในเบื้องต้นนั้นเป็นการกระทำโดยพิจารณาฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลคดีเบื้องต้นของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายว่ามีข้อมูลหรือมีข้อกล่าวอ้างใดบ้าง และข้อมูลของฝ่ายใดมีความถูกต้องน่าเชื่อถือมากกว่ากัน หลังจากที่ได้รับฟังข้อเท็จจริงเบื้องต้นเป็นที่ยุติแล้ว องค์กรดังกล่าวก็จะนำเอาข้อเท็จจริงนั้นมาสรุปและวินิจฉัยในขั้นสุดท้าย โดยปรับเข้ากับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งนอกจากจะนำมาปรับกับข้อกฎหมายแล้ว ในบางครั้งอาจมีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในเรื่องประโยชน์และความจำเป็นตามนโยบายของรัฐอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ต้องกระทำการพิจารณาวินิจฉัยด้วยความชอบด้วยกฎหมายด้วยความรอบคอบภายในเขตอำนาจ และเพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะหลีกเลี่ยงการแย่งชิงอำนาจทางตุลาการขององค์กรฝ่ายปกครองอีกด้วย³⁷

เจ้าหน้าที่ไต่สวนเป็นผู้ที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและจัดทำความเห็นหรือคำวินิจฉัยเบื้องต้นเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หลังจากนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งระบบวิธีพิจารณาดังกล่าวมีลักษณะเป็นระบบวิธีพิจารณาสองชั้นเพื่อคานดุลพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ด้วยเหตุที่ความเห็นหรือคำวินิจฉัยในเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่ไต่สวนนั้น ถือเป็นความเห็นที่มีเหตุผลน่าเชื่อถือ ทั้งนี้เพราะเป็นความเห็นของผู้ที่มีคุณสมบัติทำนองเดียวกับผู้พิพากษา และยังเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่ทำการวินิจฉัยในเบื้องต้นนั้นอีกด้วย ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะวินิจฉัยโดยกลับคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ไต่สวนแล้ว ก็จะต้องแสดงถึงหลักการและเหตุผลที่สามารถหักล้างความเห็นของเจ้าหน้าที่ไต่สวนได้ กล่าวคือ เหตุผลในคำวินิจฉัยนั้นต้องมีความน่าเชื่อถือยิ่งไปกว่าความน่าเชื่อถือที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่ไต่สวน³⁸

³⁶ วิชัย วิวิศเสวี ค. (2522, มกราคม-กุมภาพันธ์). "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง." *คูลพาท*, 1. หน้า 63-64.

³⁷ กาญจนา โนนทวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 64-65.

³⁸ แหล่งเดิม. หน้า 65.

4) ผลคำวินิจฉัย

เมื่อองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวจะเกิดผลเป็นที่สุด (res judicata) เช่นเดียวกันกับคำพิพากษาของศาล³⁹เหมือนประเทศอังกฤษ

นอกจากนี้ หากในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดมีผลเป็นที่สุด ศาลในสหรัฐอเมริกาเคยมีคำวินิจฉัยในลักษณะที่ไม่ตัดอำนาจของศาลในการพิจารณาบททวนในข้อกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นธรรมของวิธีการพิจารณาหรือในการมีพยานหลักฐานสนับสนุนตามสมควร⁴⁰ หรือในบางกรณีศาลก็จะตีความคำว่า “เป็นที่สุด” โดยยอมรับให้การเป็นที่สุดมิได้แต่ในปัญหาข้อเท็จจริงเท่านั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ส่อไปในทางยุติเด็ดขาดอันจะนำมาฟ้องศาลไม่ได้⁴¹ ดังนั้น จึงไม่เป็นการตัดอำนาจของศาลในการที่จะเข้ามาวินิจฉัยบททวน ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้วินิจฉัยด้วยว่า คำว่า “เป็นที่สุด” ในกฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมือง ควรแปลในทางที่ว่า ถึงที่สุดตามวิธีการของฝ่ายปกครองไม่ใช่ทางที่ว่าตัดอำนาจศาลที่จะวินิจฉัยเสียเลย⁴² แต่อย่างไรก็ดี Administrative Procedure Act 1946 เป็นกฎหมายกลางได้บัญญัติไว้ว่า “บทบัญญัติของกฎหมายอาจตัดการตรวจสอบของศาลได้” ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาก็จะไม่เข้าไปตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวอีก โดยจะพิจารณาถือตามตัวบทกฎหมายมากขึ้น แต่ก็สร้างข้อยกเว้นไว้เป็นต้นว่า ผลคำวินิจฉัยขัดหลัก (due process) หรือกระบวนการไม่เป็นธรรม⁴³ จึงจะเข้าไปตรวจสอบ

3.2.4 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Commission Juridictionnelle) ของประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสได้วางหลักไว้ว่า หากเป็นการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการโดยทั่วๆ ไป จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองที่รับฟ้องคดีดังกล่าวจะสามารถตรวจสอบได้ทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริง ในขณะที่หากเป็นกรณีของการโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยหลักจะต้องฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด หรือ Conseil d'Etat โดยตรง และถือว่าเป็นการโต้แย้งอุทธรณ์ได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย (Recours en Cassation) โดยศาลปกครองสูงสุดจะมีอำนาจรับฟ้องคดีดังกล่าวได้ต่อเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

³⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ค. เล่มเดิม. หน้า 597.

⁴⁰ Kessler v. Strecker. (1939). 307 U.S.22. อ้างใน กาญจนา โนนทวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 66.

⁴¹ Shaughnessy v. Pedreiro. (1955).349 U.S. 48. อ้างใน กาญจนา โนนทวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 66.

⁴² วิชัย วิวิทเสวี ค. เล่มเดิม. หน้า 67.

⁴³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 67.

วินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ไม่อาจทบทวนในปัญหาข้อเท็จจริงได้ ซึ่งในกฎหมายฝรั่งเศสได้แยกคดีประเภทนี้ว่าเป็นคดีที่เรียกว่า *Recours en Cassation*⁴⁴

1) การจัดตั้งองค์กร

องค์กรใดจะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษได้นั้น องค์กรดังกล่าวจะต้องจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลขึ้นมาใหม่และมีวิธีพิจารณาคดีจะต้องทำเป็นรัฐบัญญัติเสมอ⁴⁵ และเนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศฝรั่งเศสมีสถานะเป็นศาลปกครองพิเศษ (*Specialized Administrative Jurisdictions*) ประเภทหนึ่ง ดังนั้น การจะจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้น จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะต้องจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐสภาเท่านั้น⁴⁶

2) องค์ประกอบของคณะบุคคล

แม้ว่าในประเทศฝรั่งเศส คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะถือว่าเป็นองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองประเภทหนึ่งก็ตาม แต่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้จะต้องประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความเป็นอิสระ (*independence*) ซึ่งความเป็นอิสระนั้นในความเป็นจริงอาจมีสภาพไม่ชัดเจนดังเช่นองค์กรศาลในคดีแพ่ง แต่อาจพิจารณาได้จากการที่องค์กรดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับบัญชาของสายงาน การคัดเลือกหรือการแต่งตั้งเข้ามาหรือการไม่ต้องถูกโยกย้าย หลักเกณฑ์ในด้านความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคดี *Billard* ว่า คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มิได้มีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากฝ่ายปกครองยังอาจอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้อีก และในคดีที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการระดับสูงของการไฟฟ้าและก๊าซ นาย *Chardeau* ตุลาการผู้แถลงคดี ได้เสนอความเห็น ว่า คณะกรรมการระดับสูงของการไฟฟ้าและก๊าซไม่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากประธานคณะกรรมการดังกล่าวอาจส่งเรื่องที่พิจารณาไปให้รัฐมนตรีวินิจฉัยได้ ซึ่งขัดแย้ง

⁴⁴ Jean Rivero. (1980). *Droit Administratif*. p.190. อ้างใน กาญจนา โนนทวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 22.

⁴⁵ Calette MEME. (1989). "*Jurisdictions administratives spéciales*" *e* Répertoire de contentieux administrative. p.2. อ้างใน คมสัน โพธิ์คง. เล่มเดิม. หน้า 82.

⁴⁶ G. Malevill. (1989). "*Juridictions relevantes du Conseil d' Etat.*" *Juris-classeur administrative*. fasc.602. para. 164. อ้างใน กาญจนา โนนทวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 24.

กับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการที่จะต้องวินิจฉัยข้อพิพาทเอง โดยมีความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัย⁴⁷

3) อำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทและวิธีพิจารณา

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีสถานะเป็นศาลปกครองพิเศษประเภทหนึ่งที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ จึงมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างไปจากองค์กรทางปกครองที่ใช้อำนาจบริหาร นั่นคือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมาย มิใช่การสั่งการในทางปกครองโดยทั่วไป โดยการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นจะต้องประกอบไปด้วยกระบวนการในการพิจารณาดังนี้ คือ⁴⁸

(1) รับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุให้เกิดข้อพิพาท ซึ่งการพิจารณาว่าข้อเท็จจริงตามที่คู่กรณีกล่าวอ้างในคำให้การเกิดขึ้นจริงหรือไม่นั้น ย่อมเป็นไปตามพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำมาสืบสนับสนุนข้ออ้างของตนหรือหักล้างข้ออ้างของฝ่ายตรงข้าม

(2) การตีความหรือการห้ทราบความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่ข้อพิพาท

(3) การนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาปรับกับข้อเท็จจริงของข้อพิพาทที่รับฟังเป็นยุติแล้ว และ

(4) การออกคำสั่งตามกฎหมายว่าคู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร

สำหรับอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ในคดี Ville de Toulouse ว่า คณะกรรมการที่ปรึกษาการลงโทษทางวินัยประจำจังหวัดที่มีอำนาจเพียงให้คำปรึกษาแก่นายกเทศมนตรีในเรื่องการลงโทษทางวินัย แต่ไม่มีอำนาจทำคำวินิจฉัยด้วยตนเอง แม้ว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วยผู้พิพากษาเป็นประธาน และเมื่อเสนอความเห็นไปยังนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีไม่อาจจะลงโทษเกินไปกว่าความเห็นที่คณะกรรมการฯ เสนอก็ตาม คณะกรรมการที่ปรึกษาการลงโทษทางวินัยประจำจังหวัดหาได้มีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่อย่างใด เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการให้คำปรึกษาเท่านั้น และในคดี Nal ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ได้วินิจฉัยว่า⁴⁹ คณะกรรมการประเมินค่าทดแทนแก่เจ้าศาล เนื่องจากการเสียดสิทธิต่อการเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งต่อจากตนไม่เป็นคณะกรรมการ

⁴⁷ Michel Degoffe. (1996). *La Jurisdiction administrative specialsee*. p.151. อ้างใน บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 40.

⁴⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2539). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (Fundamental Principles of Administrative Law)* ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. หน้า 213-214.

⁴⁹ C.E. 13 fevr. 1980. Nal. Rec.82. อ้างใน กาญจนา โนนทวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 29.

วินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจเพียงเสนอแนะแต่ไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาท

ในทางตรงกันข้าม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคณะกรรมการคุณสมบัติแห่งชาติ (Commission nationale de qualification) ที่มีอำนาจวินิจฉัย ได้แย้งคำสั่งปฏิเสธการให้ตำแหน่งแพทย์ผู้เชี่ยวชาญนั้นมีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากในการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ในทางปกครองไม่มีอำนาจดังกล่าว

ในส่วนของวิธีพิจารณานั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของฝรั่งเศสมีอำนาจคล้ายกับศาล โดยมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินข้อพิพาทต่างๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจอันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการอย่างหนึ่ง ดังนั้น นอกเหนือจากการปฏิบัติตามวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว ในการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดยังต้องมีการยึดถือหลักเกณฑ์ในทางวิธีพิจารณาเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่คู่กรณีเช่นเดียวกับในประเทศสหรัฐอเมริกาจะยึด “หลักกระบวนการวิธีพิจารณาที่เป็นธรรม (due process of law)” ในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ในขณะที่ประเทศอังกฤษก็จะมีการปฏิบัติตาม “หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice)” อย่างเคร่งครัด สำหรับประเทศฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกันที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกันกับหลักความกระบวนการวิธีพิจารณาที่เป็นธรรมและหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ โดยมีการยอมรับในรูปของ “หลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย” (les principes généraux du droit) ซึ่งประกอบด้วยหลัก 2 ประการคือ การใช้สิทธิในการป้องกันตนเอง (Self defense) หลักการโต้แย้งคัดค้าน (Contradictory) และการปราศจากอคติ (impartiality)⁵⁰

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นศาลปกครองพิเศษ ซึ่งเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าประชาชนอยู่มาก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำเอาระบบไต่สวนมาใช้ในกระบวนการพิจารณา และให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่นำสืบโดยวางแนวทางให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับเอกชน ตลอดจนเพื่อป้องกันความล่าช้าอันเกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายปกครองไม่ยอมส่งเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณา นอกจากนี้ ยังได้มีการนำหลักการโต้แย้งคัดค้านมาใช้บังคับ และนำระบบการควบคุมหรือถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ โดยได้จัดรูปของระบบวิธีพิจารณาความแบบการชี้ขาด 2 ชั้น โดยมีพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้ที่ทำกรวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายก่อนในชั้นแรก แต่ทำใน

⁵⁰ กาญจนา โนนทวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 103-104.

ลักษณะที่เป็น “ความเห็นในเบื้องต้น” เสนอต่อองค์คณะผู้วินิจฉัยเพื่อพิจารณาและตัดสินชี้ขาดต่อไปอีกชั้นหนึ่ง

วิธีพิจารณาคดีปกครองแบบมาตรฐาน คือ ระบบการชี้ขาด 2 ชั้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นวิธีพิจารณาคดีที่มีความมุ่งหมายจะควบคุมการใช้อำนาจชี้ขาดที่กระทำโดยองค์กร คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (collective body) ซึ่งยากจะกำหนดความรับผิดชอบของตัวบุคคลได้ ถ้าหากว่าคำตัดสินชี้ขาดนั้นเกิดความผิดพลาด⁵¹ แนวความคิดในระบบนี้จึงได้กำหนดให้มีการทำความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น (previous judgment) ที่กระทำโดยบุคคลคนเดียวขึ้นก่อน ซึ่งก็คือพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนนั่นเอง โดยจะมีการทำบันทึกสรุปสำนวนนำเสนอต่อองค์คณะเพื่อวินิจฉัยต่อไป

พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนถือว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในศาลปกครองสูงสุด เพราะเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านหลักกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะแนวความคิดที่เกิดจากการเขียนคำวินิจฉัยมีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะทฤษฎี และหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญๆ เป็นจำนวนมากๆ และมีมาตรฐานทางวิชาการสูง จึงถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง โดยเป็นทั้งผู้อำนวยความสะดวกให้แก่องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดในการสรุปข้อเท็จจริงของคดี ประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องวินิจฉัยความเห็นข้ออ้างเถียงของกลุ่มความแต่ละฝ่าย แนวคำวินิจฉัยที่ผ่านๆ มาของศาลปกครองสูงสุดในกรณีทำนองเดียวกัน และเสนอความเห็นว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับหลักกฎหมายมากที่สุดโดยมีเหตุผลสนับสนุนความเห็นของตน ที่สำคัญการเสนอความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนนั้นจะกระทำโดยอิสระ และเป็นกลาง และถือได้ว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดกับองค์คณะในศาลปกครอง เพราะจากความเห็นที่มีประสิทธิภาพของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนนั่นเอง หากองค์คณะมีความเห็นขัดหรือแย้งกันแล้ว ก็จะต้องเสนอเหตุผลและอ้างอิงหลักกฎหมายที่มีน้ำหนักพอน่าเชื่อถือด้วยจึงจะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ซึ่งนับได้ว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจ หรือการกระทำตามอำเภอใจ และเป็นการควบคุมพฤติกรรมของผู้วินิจฉัยชี้ขาดได้อย่างสมบูรณ์⁵² โดยระบบการชี้ขาด 2 ชั้นนี้ จะทำให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการไม่สามารถเขียนขึ้นโดยการให้เหตุผลเพียงด้านเดียวเพื่อนำไปสู่ข้อยุติ โดยไม่ทำการหักล้างเหตุผลของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน หากแต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะมีภาวะ

⁵¹ อมร จันทรสมนุญต์. (2531). *บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย*. หน้า 33-34.

⁵² สมศักดิ์ อินทรพันธุ์. เล่มเดิม. หน้า 54-56.

การตรวจสอบคำชี้ขาดที่เป็นความเห็นเบื้องต้นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนก่อนในชั้นแรก และหากเห็นว่าเป็นความเห็นที่ถูกต้องแล้วก็จะได้รับการยืนยันวินิจฉัยสนับสนุนจากคณะกรรมการผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ในทางตรงกันข้าม หากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่เห็นด้วยกับความเห็นเบื้องต้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็จะต้องแสดงหลักการและเหตุผลที่สามารถหักล้างความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนได้ อันจะเป็นการสร้างหลักประกันให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีความสมเหตุสมผล และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป และเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่คู่ความว่าจะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยด้วยความรอบคอบยิ่งขึ้น⁵³ ซึ่งย่อมส่งผลดีต่อคู่กรณีที่มีการตรวจสอบแบบสองชั้น ทำให้คู่กรณีดังกล่าวได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้มากขึ้น

4) ผลคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องมีการแสดงเหตุผลประกอบเสมอ ต้องชัดเจน ครบถ้วน ไม่ขัดแย้งกัน ไม่เป็นเหตุผลในเชิงสมมติ มิฉะนั้นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะต้องถูกเพิกถอน

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีสถานะเป็นศาลปกครองพิเศษ คำวินิจฉัยจึงมีฐานเหมือนคำพิพากษาของศาลหรือเป็น “นิติกรรมทางตุลาการ” จึงไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง⁵⁴ และไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายในเรื่องนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงมีลักษณะพิเศษเฉพาะที่แตกต่างไปจากนิติกรรมทางปกครองโดยทั่วไปนั่นเอง เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องหนึ่งเรื่องใดแล้ว ย่อมเกิด “นิติกรรมทางตุลาการ” ที่ต้องการความแน่นอน ถือเป็นที่สุดและยุติตามนั้น ด้วยเหตุนี้เองกฎหมายจึงได้กำหนดให้ “นิติกรรมทางตุลาการ” เป็นอำนาจบังคับตามสิ่งที่ได้ตัดสินไปแล้ว ผู้ก้ำนคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม แต่หากคู่กรณีดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยและต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัย ก็ต้องใช้วิธีอุทธรณ์ฎีกาต่อไปหรือร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แต่หากนอกเหนือจากกรณีดังกล่าวนี้แล้ว เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ผลของคำวินิจฉัยไม่เพียงแต่ผู้ก้ำนคู่กรณีเท่านั้น หากแต่มีผลผูกมัดองค์กรวินิจฉัยในอันที่จะเปลี่ยนใจแก้ไขคำพิพากษาหรือ

⁵³ กาญจนา โนนทวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 141-142.

⁵⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2536, เมษายน). “นิติกรรมทางตุลาการ.” วารสารกฎหมายปกครอง, 9(1).

วินิจฉัยเป็นประการอื่นอีกไม่ได้เช่นเดียวกัน⁵⁵ นอกจากนี้ยังต้องสันนิษฐานว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นชอบด้วยกฎหมายจนกว่าจะถูกร้องคัดค้านวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในระดับสูงกว่าหรือศาลสูงกว่าพิพากษากลับหรือแก้คำวินิจฉัยดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทองค์กรหนึ่งองค์กรใด ได้มีบทบัญญัติไว้ว่าให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นมีผล “เป็นที่สุด” หรือ “ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้อีก” ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้ทำนองเดียวกันกับศาลยุติธรรมในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาว่า การที่กฎหมายเพียงแต่ใช้ถ้อยคำดังกล่าว มิได้หมายความว่ากฎหมายมีจุดประสงค์ที่จะห้ามการอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายต่อศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น จึงถือปฏิบัติมาโดยตลอดว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น สามารถจะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดในปัญหาข้อกฎหมายได้เสมอ⁵⁶

5) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาแยกความแตกต่างระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกับคณะกรรมการอื่น

ตามที่ได้มีการอธิบายความหมายของคำสั่งทางตุลาการ (นิติกรรมทางปกครอง) และคำสั่งทางตุลาการ (นิติกรรมทางตุลาการ) ไว้ในบทที่ 2 ซึ่งจะมีผลในทางกฎหมายที่แตกต่างกันหลายประการ เช่น การดำเนินกระบวนการพิจารณา ผลของคำวินิจฉัย เป็นต้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจำแนกลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ใช้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้เป็นการพิจารณา

5.1) กฎหมายที่จัดตั้ง

กรณีที่กฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการใดมีการแสดงออกอย่างชัดเจนหรือโดยปริยายว่าคณะกรรมการนั้นเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เช่น การที่กฎหมายระบุว่าให้คณะกรรมการนั้นมีฐานะเป็นศาล หรือจะเป็นการกำหนดโดยปริยายก็ได้ เช่น การกำหนดให้นิติกรรมของคณะกรรมการได้อยู่รูปของ “คำพิพากษา” หรือ “กำหนดให้การฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเหล่านั้นให้ฟ้องโต้แย้งโดยการอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมาย (Recours en Cassation) โดยตรงต่อสภาแห่งรัฐ เป็นต้น

⁵⁵ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์. “เอกสารวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมาตรา 7 (2) (ก) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522.” วารสารกฎหมายปกครอง, 7, หน้า 658.

⁵⁶ กาญจนา โนนทวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 147.

5.2) หลักเกณฑ์ทางด้านองค์กรและวิธีพิจารณา

ศาลปกครองอาศัยหลักเกณฑ์ทางด้านองค์กรและวิธีพิจารณาดังต่อไปนี้ การพิจารณาว่าองค์กรใดมีลักษณะเป็นศาลพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือไม่ ได้แก่

(1) องค์กรนั้นได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีความเป็นอิสระหรือไม่ สภาแห่งรัฐได้เคยวินิจฉัยว่าองค์กรที่จะเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษนั้นต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส มาตรา 34 กำหนดให้การจัดศาลประเภทใหม่ให้เป็นอำนาจของรัฐสภา องค์กรดังกล่าวจะต้องมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร (องค์กรสามารถวินิจฉัยข้อพิพาทได้เองโดยไม่อยู่ในบังคับขององค์กรฝ่ายปกครอง)

(2) เป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นกลุ่มบุคคล หลักเกณฑ์นี้ สภาแห่งรัฐได้เคยวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจลงโทษทางวินัยชั่วคราวจนกว่าจะมีการตั้งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยของอธิการบดีนั้น ไม่มีฐานะเป็นตุลาการหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากกระทำโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว ไม่ได้กระทำโดยคณะบุคคล

(3) มีวิธีพิจารณาคดีสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่หรือคล้ายศาล หลักเกณฑ์ในข้อนี้ สภาแห่งรัฐ ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีหรือวิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า จะต้องระบุชื่อของกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท กรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องร่วมอยู่ตลอดเวลาที่พิจารณาข้อพิพาท วิธีพิจารณาความต้องยึดหลักการรับฟังความทุกฝ่าย คำวินิจฉัยต้องระบุเหตุผลที่วินิจฉัย และการวินิจฉัยต้องไม่เกินคำขอของคู่ความ

5.3) หลักเกณฑ์ด้านอำนาจหน้าที่

สภาแห่งรัฐได้วางหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการวินิจฉัยว่าองค์กรใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยพิจารณาจากเนื้อหาของการใช้อำนาจของคณะกรรมการเหล่านั้นว่าจะเป็นการใช้อำนาจในลักษณะของการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัย (pouvoir de decision)⁵⁷

⁵⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์. เล่มเดิม. หน้า 151-152.

6) การตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ ในปัญหาข้อกฎหมาย⁵⁸

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษนั้น จะมีขอบเขตและระดับการควบคุมที่แคบกว่าการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว เนื่องจากโดยหลักการนั้น ไม่ใช่เป็นการควบคุม “นิติกรรมทางปกครอง แต่เป็นการควบคุม “นิติกรรมทางตุลาการ” ซึ่งขอบเขตของการควบคุมเป็นดังนี้

(1) การฟ้องคดีให้ทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษนี้ โดยหลักต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดทบทวนคำวินิจฉัยดังกล่าว ไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้เหมือนในกรณีของการฟ้องให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้ เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษนั้น มีฐานะทางกฎหมายเป็น “นิติกรรมทางตุลาการ” ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง และจะเสนอคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ก็ต่อเมื่อคำวินิจฉัยที่ถึงที่สุดแล้ว ไม่อาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ เช่น เพราะเหตุขาดนัด เป็นต้น

(2) เหตุในการฟ้องคดีให้ทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษนั้น น้อยกว่าหรือแคบกว่าเหตุที่อ้างเพื่อขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ตกลงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ในการฟ้องคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่อาจขอให้ศาลปกครองสูงสุดทบทวนคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยอาศัยเหตุบางเหตุ เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้วินิจฉัยเรื่องดังกล่าว โดยอาศัยเหตุอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเป็นการทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือโดยทุจริต หรือเพื่อกลั่นแกล้ง เป็นต้น ดังนั้น เหตุที่ผู้เสียหายจะฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ จึงไม่รวมถึงการบิดเบือนอำนาจด้วย

(3) การเสนอคดีประเภทนี้ ให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยนั้น จะเสนอให้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น โดยหลักแล้วศาลปกครองสูงสุดจะไม่พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยดังกล่าวในปัญหาข้อเท็จจริง โดยถือว่าการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ และองค์กรดังกล่าวได้วินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงถึงที่สุดแล้ว

⁵⁸ สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. (2546). *คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท*. หน้า 51-62.

(4) คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมีผลให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษต้องวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวใหม่ตามหลักกฎหมายที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคดีฟ้องให้เพิกถอนคำวินิจฉัยนั้น เว้นแต่เป็นกรณียกเว้นที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคดีดังกล่าวโดยไม่ย้อนกลับไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ วินิจฉัยใหม่⁵⁹

จากที่ได้ศึกษาคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่า แต่ละประเทศมีแนวความคิดที่จะจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะเรื่อง นอกจากนี้ก็เพื่อให้เกิดความรวดเร็วไม่มีวิธีพิจารณาที่สลับซับซ้อนเหมือนศาล หรือองค์กรตุลาการ ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้ง Administrative Agency ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือการจัดตั้ง Tribunals ขึ้นในประเทศอังกฤษ และการจัดตั้ง Commission Juridictionnelle ขึ้นในประเทศฝรั่งเศส แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสจะมีศาลปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองอยู่แล้วก็ตาม

ลักษณะโดยทั่วไปของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในแต่ละประเทศนั้น จะมีความคล้ายคลึงกัน คือ เป็นองค์กรซึ่งมีองค์ประกอบในลักษณะเป็นกลุ่มบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทด้วยความเป็นอิสระ ปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากองค์กรอื่น ดังนั้น อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แท้จริงแล้วก็คือลักษณะหนึ่งของการใช้อำนาจในทางตุลาการนั่นเอง

3.3 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในประเทศไทย

ในระบบกฎหมายไทย รูปแบบของการจัดองค์กรเพื่อดำเนินงานทางปกครองในรูปของคณะกรรมการ ได้มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลาย ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งองค์กรเพื่อรับผิดชอบภารกิจในรูปของคณะกรรมการขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งที่ปรากฏอยู่ในระดับของกฎหมายพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองอื่นๆ เหตุผลและความจำเป็นของการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการในประเทศไทยนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อการระดมความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง ป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เป็นวิธีการตัดสินใจโดยการประสานประโยชน์ที่

⁵⁹ แหล่งเดิม. หน้า 61.

ขัดแย้ง เกิดความกระ่งงในการประสานงาน หรือเป็นแหล่งรวมอำนาจที่อยู่ในแต่ละคนเข้ากันทำให้การทำงานเกิดผลเร็วขึ้น⁶⁰ เป็นต้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวเป็นผลให้การจัดองค์กรขององค์กรฝ่ายปกครองในประเทศไทยในหลายภารกิจหลายหน้าที่มีการกำหนดให้องค์กรผู้รับผิดชอบอยู่ในรูปของคณะกรรมการที่รวมถึงภารกิจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองด้วย โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็เป็นองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประชาชนมีสิทธิรับรู้ อันเป็นสิทธิหนึ่งที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาหลักเกณฑ์และลักษณะคณะกรรมการวินิจฉัยและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในประเทศไทย

3.3.1 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

การจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการในระยะต้นๆ ส่วนมากเป็นไปเพื่อระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีความรู้และประสบการณ์ในฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษาของฝ่ายปกครองเพื่อให้การกำหนดนโยบาย การออกกฎ หรือการทำคำสั่งทางปกครองมีความรอบคอบยิ่งขึ้น องค์กรประกอบของคณะกรรมการส่วนมากจึงมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ทรงคุณวุฒิในด้านนั้น ต่อมาในระยะหลังเมื่อภารกิจของรัฐมีความซับซ้อนยิ่งขึ้นครอบคลุมเรื่องทางเทคนิคหรือเทคโนโลยีเพิ่มมากยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นในการจัดองค์ประกอบของคณะกรรมการในเรื่องดังกล่าวจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อเป็นองค์กรให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามกฎหมายหรือทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเอง แล้วแต่กรณี ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของเรื่อง

1) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

หลักเกณฑ์ว่าด้วยลักษณะขององค์กรฝ่ายปกครองที่เป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ก็ได้มีการนำมาเขียนไว้ในกฎหมายสองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับ ได้มีการนิยามความหมายของคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้เหมือนกัน คือ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

ผลของการกำหนดคำนิยามคำเดียวกันในกฎหมายสองฉบับนี้มีผลที่ต่างกัน ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นิยามความหมายของคำว่า คณะกรรมการ

⁶⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ข. เล่มเดิม. หน้า 114.

วินิจฉัยเพื่อให้มีการนำหลักเกณฑ์การดำเนินการบางประการของการมีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้มาใช้กับการมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย ส่วนกรณีของการนิยามความหมายของคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นการบัญญัติไว้เพื่อบริยายความหมายของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และเมื่อการกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว กรณีจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองในอันที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ และกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยการประกาศกำหนดของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

เมื่อพิจารณาจากบทนิยามของคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ดังกล่าวแล้ว สามารถแยกสาระสำคัญของลักษณะของคณะกรรมการที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ ดังนี้คือ 1) ต้องเป็นกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย 2) เป็นกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย และ 3) เป็นกรรมการที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการชี้ขาดสิทธิหน้าที่

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม จากความหมายของบทนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ก็คือเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติเดียวกัน และโดยประการสำคัญ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติถึงผลทางกฎหมายของการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ต่างหากจากคณะกรรมการทางปกครอง ได้แก่

(1) การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท กฎหมายกำหนดว่า กรรมการดังกล่าวจะพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระไม่ได้ เว้นแต่จะมีเหตุครบพร้อมอย่างยิ่งต่อหน้าที่ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง⁶¹

(2) องค์ประชุมของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จะต้องมีการประชุมอย่างน้อยก็หนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม ในขณะที่องค์ประชุมของคณะกรรมการอื่นอาจมีกรรมการมา

⁶¹ มาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

ประชุมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกรรมการทั้งหมดก็ได้ ในกรณีที่มีการเลื่อนการพิจารณาเรื่องใดมา ด้วยเหตุที่กรรมการมาประชุมไม่ครบองค์ประชุม⁶²

(3) การทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องมีการลงลายมือชื่อของ กรรมการที่วินิจฉัยเรื่องนั้น และถ้ากรรมการคนใดมีความเห็นแย้งในคำวินิจฉัยนั้น ก็มีสิทธิในการ ทำความเห็นแย้งรวมไว้กับคำวินิจฉัยได้ด้วย⁶³

(4) การอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการทั่วไปให้มีการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ภายในเก้าสิบวันนับแต่วัน ได้รับแจ้งคำสั่ง ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แต่ถ้าเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา”⁶⁴

เมื่อพิจารณาจากบทนิยามคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 ดังกล่าวแล้ว อาจแยกหลักเกณฑ์ของการแยกลักษณะของคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทได้ ดังนี้ คือ

(1) เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นจะต้องอยู่ในรูปของคณะบุคคลที่มีการจัดตั้งขึ้น โดย กฎหมาย สาเหตุที่กฎหมายเรียกร้องให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่ในรูปของคณะบุคคลหรือ คณะกรรมการ เนื่องจากในการจัดองค์กรของรัฐในด้านภารกิจของการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือการ อำนวยความยุติธรรมทางปกครอง การวินิจฉัยชี้ขาด โดย “คณะบุคคล” (collective judgment) มีผลดี ในด้านความรอบคอบ และป้องกันการใช้อำนาจในลักษณะของการรวบอำนาจไว้กับบุคคลคนเดียว เดียวกับการวินิจฉัยชี้ขาดโดยบุคคลคนเดียว (individual judgment)⁶⁵ หลักกฎหมายที่กำหนดให้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องอยู่ในรูปของคณะบุคคลหรือคณะกรรมการมีความชัดเจนเป็น อย่างมากในระบบกฎหมายฝรั่งเศส กฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องตีความ ว่าเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เนื่องจากโดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อ พิพาทเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดอันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล มีลักษณะเป็นการกระทบต่อสิทธิ

⁶² มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

⁶³ มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

⁶⁴ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

⁶⁵ บทบรรณาธิการ. (2526, สิงหาคม) “หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย (นิติบัญญัติ-บริหาร- ตุลาการ) กับการจัดองค์กรของรัฐ (O & M).” วารสารกฎหมายปกครอง, 2, หน้า 29.

เสรีภาพของบุคคล จึงจะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งและมอบอำนาจดังกล่าวให้โดยผ่านองค์กรนิติบัญญัติ อันเป็นการตีความที่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐด้วย คณะกรรมการที่อาจมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่ไม่ได้มีการจัดตั้งโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เช่น คณะกรรมการว่าด้วยพัสดุ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เป็นต้น ไม่อาจถือได้ว่าคณะกรรมการเหล่านั้น เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

(2) เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย

องค์ประกอบข้อนี้เป็นข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการ “วินิจฉัยข้อพิพาท” และเมื่อวินิจฉัยแล้วก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น โดยในทางวิชาการนั้นถือว่าการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวของฝ่ายปกครองเป็น “คำสั่งทางตุลาการ” เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททำนองเดียวกันกับศาล โดยการใช้อำนาจฝ่ายเดียวดังกล่าวก่อให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ หรือมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล ซึ่งมีความแตกต่างไปจากการใช้อำนาจสั่งการในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการ โดยเรียกองค์กรฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจในลักษณะของการสั่งการทางปกครองว่า “คณะกรรมการทางปกครอง”

(3) เป็นคณะกรรมการที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยข้อพิพาท

วิธีการจัดองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเป็นสิ่งที่แสดงออกให้เห็นว่าจะมีหลักประกันในการคุ้มครองความเป็นอิสระของคณะกรรมการในการวินิจฉัยชี้ขาด และหลักในเรื่องของความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นหรือไม่ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือสั่งการใดๆ หรือมีหลักประกันความมั่นคงต่อสถานะหรือการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ อันจะส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการนั้นมีความเหมาะสมกับลักษณะของข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจ อันจะเป็นการประกันว่า ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลจะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น โดยเฉพาะ

เช่นเดียวกับการค้นหาลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจากลักษณะการจัดองค์กรของคณะกรรมการนั้น กระบวนการในการตีความกฎหมายเพื่อค้นหาลักษณะของวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จำต้องค้นหาและแปลความถ้อยคำในกฎหมายตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์และความเป็นมาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยเฉพาะจาก

แนวคิดและลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในระบบกฎหมายในต่างประเทศซึ่งเป็นต้นแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศไทย วิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่นั้นหมายถึง วิธีพิจารณาของคณะกรรมการที่มีความเหมาะสมแก่การวินิจฉัยสิทธิและหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมาย โดยวิธีพิจารณาเหล่านั้นอาจจะมีกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งของคณะกรรมการนั้นๆ หรืออาจกำหนดไว้ในกฎหมายกลาง การนำหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีพิจารณามาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจกำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป โดยอย่างน้อยจะต้องมีลักษณะหรือข้อกำหนดที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณา 6 ประการ⁶⁶ ดังนี้คือ

1. มีวิธีพิจารณาที่ใช้ระบบไต่สวน กล่าวคือ มีกระบวนการวิธีพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่ใช้ระบบไต่สวน โดยให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นผู้มีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยไม่จำกัดข้อเท็จจริงเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่กรณีเสนอมาเท่านั้น ระบบการพิจารณาแบบไต่สวนเป็นระบบวิธีพิจารณาที่สร้างความเท่าเทียมกัน โดยฝ่ายปกครองที่อยู่ในฐานะที่เหนือกว่า มีพยานหลักฐาน เอกสาร ที่ส่วนใหญ่มีอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง การกำหนดเอกชนเป็นผู้นำพยานหลักฐานดังกล่าวมาอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการเรียกพยานหลักฐานหรือเอกสารจากคู่กรณีเพิ่มเติมจากที่ได้ยื่นไว้

2. หลักการฟังความสองฝ่าย หรือการให้สิทธิในการโต้แย้ง ถือเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการพิจารณาข้อพิพาททางปกครอง เนื่องจากเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น ควรให้อีกฝ่ายคู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้โต้แย้งคัดค้าน ชี้แจงข้อเท็จจริง และอ้างพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตน

3. หลักความเป็นกลางและการคัดค้านกรรมการ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีผู้ที่เป็นกรรมการที่ใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องมีความเป็นกลาง หรือไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิพาท โดยควรมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการคัดค้านกรรมการไว้ด้วย

4. หลักการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย เป็นหลักที่จะต้องกำหนดไว้ในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททุกคณะ การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยนั้นจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดความโปร่งใส และใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของกรรมการผู้ทำคำวินิจฉัยด้วย

⁶⁶ ชนาวรรณ โขคดีมีบุญ. (2549). คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. หน้า 120-121.

5. การลงลายมือชื่อของกรรมการในคำวินิจฉัย มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กรรมการที่ลงชื่อตระหนักว่าตนมีส่วนรับผิดชอบในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ดังนั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจะต้องพิจารณาโดยรอบคอบ นอกจากนี้ ยังเป็นการแสดงให้เห็นว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นคำวินิจฉัยจริง มีผลใช้บังคับกับบุคคลในคำวินิจฉัยได้

6. หลักความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องมีความเป็นที่สุด หมายความว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวไม่อาจที่จะถูกพิจารณาทบทวนตรวจสอบหรือแก้ไขโดยองค์กรใดในฝ่ายบริหารได้อีก กระบวนการทบทวนตรวจสอบจะต้องเป็นการทบทวนตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเท่านั้น

2) สถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของประเทศไทยนั้น มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง อันเป็นผลมาจากแนวคิดของการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง คือ การกำหนดให้มีกฎหมายที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งในประเทศไทยกฎหมายฉบับดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

แนวคิดพื้นฐานของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สรุปได้ดังนี้ คือ เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะต้องมีการเตรียมการ และดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ได้มีการกำหนดไว้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการของตน ในขณะที่เดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย อันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิในขอบเขตของกฎหมายมหาชน มิใช่ผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่ไร้สิทธิ ให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสม โดยจะไม่ใช้อำนาจอย่างไร้เหตุผลหรือเกินสมควร หลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้เป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ⁶⁷ โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์ให้เป็นหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการมาตรฐานกลางที่จะใช้บังคับกับการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติต่างๆ ทุกฉบับ ไม่ว่าจะมีความหมาย

⁶⁷ กมลชัย รัตนสกวาสศ์. (2539). *สาระสำคัญและหลักกฎหมาย : พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. หน้า 7-8.

รองรับอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นไว้หรือไม่ก็ตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าว หมายความว่ารวมถึงคณะกรรมการต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างๆ ด้วย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นิยามความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือรับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม และได้กำหนดความหมายของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และได้นิยามความหมายของคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้ว่า หมายถึง คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์การและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติขององค์กร “เจ้าหน้าที่” ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะกระบวนการในการทำ “คำสั่งทางปกครอง” โดยอาจแยกกระบวนการดังกล่าวออกเป็น 4 ขั้นตอนใหญ่ คือ

(1) ขั้นตอนเตรียมการ ขั้นตอนก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายปกครองว่า บุคคลที่จะต้องถูกระทบสิทธิจากการมีคำสั่งทางปกครอง (คู่กรณี)⁶⁸ นั้นมีสิทธิที่จะได้รับทราบถึงการจะใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าว และมีสิทธิที่จะเข้าร่วมการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะทำคำสั่งนั้นและมีสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านหรือแสดงพยานหลักฐานด้วย บุคคลผู้เป็นคู่กรณีนั้นมีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้านเจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนได้เสียกับเรื่องที่จะพิจารณาสั่งการ หรือเหตุอื่นๆ อันจะมีผลทำให้การใช้อำนาจในการสั่งการเสียความเป็นกลางไป

(2) ขั้นตอนการทำคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนดังกล่าวเรียกรวมให้การทำคำสั่งต้องมีรูปแบบและเนื้อหาที่จำเป็นและชัดเจน โดยเฉพาะการให้เหตุผลของการสั่งการ⁶⁹ และการแจ้งถึงสิทธิในการอุทธรณ์และเงื่อนไขการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น

⁶⁸ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

⁶⁹ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

(3) ขั้นตอนการทบทวนคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการตรวจสอบคำสั่งทางปกครอง โดยได้กำหนดวิธีการไว้สามประการ ได้แก่ 1) การยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น 2) เจ้าหน้าที่ทำการทบทวนคำสั่งนั้นเอง และ 3) คู่กรณีขอให้พิจารณาใหม่

(4) ขั้นตอนการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนนี้เป็นการใช้อำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยอาจมีมาตรการบังคับต่อผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง

นอกจากการกำหนดเงื่อนไขในลักษณะข้อกำหนดของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางแล้ว พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติข้อกำหนดหรือผลทางกฎหมายหรือข้อกำหนดของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” อยู่หลายประการ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวไปนั้น เพียงพอที่จะทำให้มีการตีความหรือเข้าใจได้ว่า ขั้นตอนปฏิบัติในการใช้อำนาจหรือวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นก็ขั้นตอนวิธีการเช่นเดียวกันกับการมีคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั่วไป (เนื่องจากโดยนิยามความหมายของเจ้าหน้าที่นั้นหมายความถึงองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในรูปของคณะกรรมการด้วย) เพียงแต่หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว ย่อมจะต้องผูกพันตามข้อกำหนดที่กำหนดไว้เฉพาะสำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย

หลักกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเป็น หลักกฎหมายที่นำแนวความคิดมาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะแนวความคิดว่าด้วยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการพัฒนาแนวความคิดดังกล่าวมาเป็นลำดับ โดยเฉพาะในช่วงเวลาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2529 ต่อมาเมื่อมีการร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีแนวความคิดพื้นฐานมาจากระบบกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและสัญญาทางปกครอง ซึ่งในระบบกฎหมายเยอรมันไม่มีการอธิบายหรือแยกลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ เป็นผลให้ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองที่มีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอย่างชัดเจน เป็นผลให้มีการใช้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถูกตีความรวมไปกับการใช้อำนาจในลักษณะของคำสั่งทางปกครอง และให้มีการนำหลักเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับด้วย⁷⁰

⁷⁰ สำนักงานศาลปกครอง. (2545). *บทสรุปสำหรับผู้บริหาร เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท*. หน้า 18-24.

ผลจากการศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว ยังได้แสดงให้เห็นถึงผลที่อาจเกิดขึ้นจากการตีความว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง อาจเป็นผลให้ไม่อาจปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือจะเกิดข้อขัดแย้งกับลักษณะหรือสภาพของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังต่อไปนี้ คือ

(1) แนวความคิดในการยกร่างกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าว มีพื้นฐานแนวความคิดของการยกร่างมาจากระบบกฎหมายในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในขณะที่แนวความคิดที่เกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นแนวความคิดที่มาจากระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ ซึ่งได้มีการอธิบายและแยกลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตลอดจนผลทางกฎหมายของคำวินิจฉัยดังกล่าว ไว้อย่างชัดเจน การตีความกฎหมายจำต้องตีความให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และที่มาของหลักกฎหมายดังกล่าว นั่นก็คือระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส มิใช่ตีความให้เป็นไปตามแนวทางของระบบกฎหมายเยอรมนี

(2) การตีความว่าให้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับกับการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในทุกเรื่อง (เว้นแต่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ) ย่อมเป็นผลให้การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่แตกต่างไปจากคณะกรรมการทางปกครองอื่น การโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็ย่อมสามารถทำได้ เช่นเดียวกับกับการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เป็นผลให้เป้าหมายในการลดปริมาณคดีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่อาจบรรลุผลได้ ทั้งที่วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือเป็นการอำนวยความสะดวกและลดการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

(3) โดยลักษณะและสภาพของการใช้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ไม่นำหลักเกณฑ์ของการทำคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับได้ทุกเรื่อง เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นมิใช่เป็นการสั่งการหรืออนุมัติหรืออนุญาตทั่วไป แต่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครองในหลายเรื่องมีอาจใช้บังคับได้ เช่น

(3.1) การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องวินิจฉัยในประเด็นที่คู่กรณียกขึ้นกล่าวอ้าง เว้นแต่เป็นประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องหรือมีเหตุที่ไม่ต้องวินิจฉัย

(3.2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัย ซึ่งคล้ายกับการพิพากษาคดีของศาล เพื่อให้กรรมการตระหนักอยู่เสมอว่าจะต้องรับผิดชอบในคำวินิจฉัยของตน ดังนั้น จึงมีการกำหนดให้กรรมการที่ไม่เห็นด้วยย่อมมีสิทธิในการทำความเห็นแย้งได้

(3.3) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องรักษาความลับในการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

(3.4) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่อาจเพิกถอนหรือทบทวนคำวินิจฉัยของตนเองได้เช่นเดียวกับกรณีของคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีผลเป็นที่ยุติ ผูกพันคู่กรณี (res judicata) เว้นแต่กรณีที่สามารรถอุทธรณ์ได้แย้งคำวินิจฉัยนั้นต่อศาล

(3.5) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องวินิจฉัยไม่เกินคำขอ (ในขณะที่คำสั่งทางปกครองนั้นเจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดได้อย่างเต็มที่)

(3.6) ขอบเขตการควบคุมทบทวนตรวจสอบคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะแตกต่างไปจากขอบเขตของการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะมีการควบคุมตรวจสอบเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

3) การควบคุมคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยศาลปกครอง

เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดี 6 ประเภท ได้แก่

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ

(2) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองโดยแบ่งออกเป็นสองชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่มีเขตอำนาจทั่วไป และศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองที่มีเขตอำนาจเฉพาะ โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 ได้กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี 4 ชนิด ได้แก่

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลปกครองชั้นต้น

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้คดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด โดยมีเงื่อนไขว่า จะต้องมีการประกาศกำหนดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเสียก่อน การกำหนดโครงสร้างของการควบคุมคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับการควบคุมคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งหลักกฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยขององค์กรที่ถือว่าเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นให้อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ ในฐานะที่เป็นศาลปกครองสูงสุด ซึ่งกระบวนการพิจารณาและขอบเขตการพิจารณาควบคุมคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้ก็มีลักษณะที่ต่างจากการคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐอื่น กล่าวคือ จะถือว่าเป็นคดีที่เรียกว่า คดีอุทธรณ์เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายซึ่งมีขอบเขตในการควบคุมและผลในทางกฎหมายอื่นที่แตกต่างไปจากการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองอื่นๆ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 (1) กำหนดให้คดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ โดยการประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แต่อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ณ เวลาปัจจุบันยังไม่สามารถฟ้องโดยตรงมายังศาลปกครองสูงสุดได้ทันที เนื่องจากยังไม่มี การประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว คดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 9 ประกอบกับมาตรา

10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยถือว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” รูปแบบหนึ่งที่มีการจัดองค์กรภายในฝ่ายปกครองในรูปของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น การกระทำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงถือว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างหนึ่งที่สามารถถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง

3.3.2 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น หากประชาชนต้องการทราบข้อมูลข่าวสารต่างๆ ประชาชนก็ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ โดยคำขอของผู้ยื่นจะต้องระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร

หากประชาชนผู้ขอข้อมูลเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจสอบได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ยื่นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารได้ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

อย่างไรก็ตาม เมื่อหน่วยงานของรัฐนั้นมิคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ผู้ขอข้อมูลดังกล่าวก็อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ ซึ่งผู้เขียนจะขออธิบายการจัดตั้งขององค์กร อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา ตลอดจนผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร ดังนี้

1) การจัดตั้งองค์กร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยบัญญัติให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ⁷¹ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14⁷² หรือมาตรา 15⁷³ หรือคำสั่งไม่รับฟังคำ

⁷¹ คณะกรรมการในที่นี่หมายถึง คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและ ภาคเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเก้าคนเป็นกรรมการ ทั้งนี้ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน.

⁷² มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสาร ของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้.”

⁷³ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสาร ของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้ เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของ ข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่ รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำ ภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคล โดยไม่สมควร

คัดค้านตามมาตรา 17⁷⁴ และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25⁷⁵ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540⁷⁶

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้.”

⁷⁴ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ผู้ที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน มีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ โดยทำเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับผิดชอบ

ในกรณีที่มีการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำคัดค้านและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มิมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมิได้จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 18 หรือจนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ แล้วแต่กรณี.”

⁷⁵ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น และให้นำมาตรา 9 วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การเปิดเผยรายงานการแพทย์ที่เกี่ยวกับบุคคลใด ถ้ากรณีมีเหตุอันควรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยต่อเฉพาะแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้

ถ้าบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่จริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว และแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่มีคำขอ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ และไม่ว่ากรณีใดๆ ให้

ปัจจุบันได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2544 จำนวน 5 สาขา คือ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านการแพทย์และสาธารณสุข และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร

ลักษณะการจัดองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น มีลักษณะการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ มีองค์ประกอบในลักษณะที่เป็นกลุ่มบุคคล มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาท และมีวิธีพิจารณาคดี (ข้อพิพาท) สำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่หรือวิธีพิจารณาคดี้ายกับศาล รวมทั้งเมื่อได้พิจารณาหลักเกณฑ์ด้านอำนาจหน้าที่ตลอดจนพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ได้นิยามความหมายของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ว่าหมายถึงคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว⁷⁷ จะเห็นได้ว่าสถานะของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีลักษณะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” เนื่องจาก⁷⁸

- (1) คณะกรรมการนี้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ
- (2) มีการจัดตั้งองค์กรเป็นองค์คณะคล้ายศาล โดยองค์คณะต้องไม่น้อยกว่าสามคน การจัดองค์กรตามความเชี่ยวชาญตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น สาขาความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจและการคลังของประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมาย
- (3) คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องสิทธิหน้าที่ของบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35 ซึ่งก็ได้มีนักวิชาการบางท่านได้อธิบายว่า องค์กรที่จะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” นั้นจะต้อง

เจ้าของข้อมูลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหายเหตุค่าของตนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารส่วนที่เกี่ยวข้องได้

ให้บุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีสิทธิดำเนินการตามมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรานี้แทนผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือเจ้าของข้อมูลที่ตั้งแก่กรรมแล้วได้.”

⁷⁶ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35.

⁷⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5.

⁷⁸ ฤทัย หงส์สิริและมานิต จุมปา. (2542). *คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ*.

เป็นองค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาท ลักษณะขององค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยแล้วข้อมก่อนให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น ตัวอย่างของการเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า ข้อพิพาทในกรณีนี้คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อันเป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับผู้ยื่นคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอีกฝ่ายหนึ่ง⁷⁹ เป็นต้น ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวก็ได้มีตัวอย่างของคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คือ คดีหมายเลขแดงที่ อ.180/2553 ระหว่างนางสาว น. ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และอธิการบดีมหาวิทยาลัย ม. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นกรณีที่ นางสาว น. ได้ขอให้มีการเปิดเผยหนังสือร้องเรียน และเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นประโยชน์ในการเบิกความในคดีของศาลแพ่ง และขอทราบคำวินิจฉัยของมหาวิทยาลัย ม. ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่า เอกสารดังกล่าวไม่อาจเปิดเผยได้ตามมาตรา 15 (2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาแล้วเห็นว่า มหาวิทยาลัย ม. ได้ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวจนเป็นที่ยุติแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดตามระเบียบและกฎหมายแต่อย่างใด และได้มีหนังสือแจ้งยุติเรื่องดังกล่าวให้คู่กรณี และผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว อีกทั้งกรณีเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องข้อพิพาทส่วนตัวไม่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจจะขยายความขัดแย้งเรื่องส่วนตัวระหว่างผู้ร้องเรียนและผู้ฟ้องคดีให้เพิ่มขึ้นไปอีก ซึ่งมีใช้เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงเห็นควรไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี⁸⁰

ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำข้อพิพาทดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งในเวลาต่อมาศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำพิพากษา โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยแล้ว เห็นว่า มูลคดีนี้สืบเนื่อง

⁷⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม. หน้า 136-137.

⁸⁰ คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 24/2549 เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน.

จากผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อขอหนังสือร้องเรียนที่มีถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเอกสารดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการเบิกความในคดีของศาลแพ่ง ซึ่งตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ หรือข้อมูลเกี่ยวกับเอกชน ดังนั้น หนังสือร้องเรียนที่อยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งตามมาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้ว หรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอนั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามสมควรให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีแล้วได้มีหนังสือแจ้งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอโดยให้เหตุผลว่าเอกสารดังกล่าวไม่อาจเปิดเผยได้ตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เห็นว่า เหตุผลของผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหนังสือร้องเรียน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้เหตุผลว่าการไม่ให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนเพื่อดำเนินการสืบสวนในทางลับตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. จึงไม่อาจรับฟังได้ ประกอบการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวไม่เป็นเหตุผลการบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพแต่อย่างใด เพราะไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีถือเป็นคู่กรณีที่มีสิทธิถูกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามหนังสือที่ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อเอกสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการและยังอยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ประกอบกับไม่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะสามารถทราบข้อมูลข่าวสารได้ทางอื่น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็ยังมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีร้องขอตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สำหรับคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น โดยเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทราบข้อเท็จจริงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่าผู้ถูกฟ้องคดี 2 ได้ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่อง

ร้องเรียนจนได้ข้อยุติแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดตามระเบียบหรือกฎหมายแต่อย่างใด และกรณีร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องข้อพิพาทส่วนตัวไม่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาจจะขยายความขัดแย้งเรื่องส่วนตัวระหว่างผู้ร้องเรียนและผู้อุทธรณ์ให้เพิ่มขึ้นไปอีก ซึ่งมีไม่เจตนาารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เป็นคำวินิจฉัยที่มีได้คำนึงถึงประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีที่ชอบจะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิในฐานะของผู้ร้องขอให้หน่วยงานที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารที่ผู้ร้องขอประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐนั้นเปิดเผยเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในทางต่อผู้คดีของผู้ฟ้องคดี และแม้ว่าเรื่องดังกล่าวจะเป็นข้อพิพาทส่วนตัวมิใช่ประโยชน์สาธารณะ แต่ก็เป็นที่กฎหมายรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีสถานะทางกฎหมายเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทหนึ่ง เนื่องมาจากการที่เป็นองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาท กล่าวคือ กรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อันเป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับผู้ยื่นคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอีกฝ่ายหนึ่งตามตัวอย่างคดีข้างต้น

(4) คณะกรรมการมีวิธีพิจารณาที่กำหนดโดยระเบียบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมีผลเป็นที่สุด

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว กฎหมายก็ให้นำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บางมาตรามาใช้ เช่น ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม กรรมการต้องลงลายมือชื่อของกรรมการในคำวินิจฉัยนั้น และกรรมการมีสิทธิทำความเห็นแย้ง เป็นต้น

เมื่อพิจารณามาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ได้ให้คำนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ” จะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารมีสถานะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคำวินิจฉัยที่ออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์อันมี

ลักษณะเฉพาะราย ซึ่งมีผลผูกพันในทางกฎหมายต่อบุคคล ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการแก่บุคคลที่ร้องขอ กรณีนี้ย่อมก่อให้เกิดสิทธิแก่บุคคลนั้นในการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว⁸¹

เมื่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ทำให้คำวินิจฉัยดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักที่ว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ทั่วไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากนี้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรที่ออกคำสั่งทางปกครองและองค์กรตุลาการนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ยังมีนักวิชาการอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า หากตีความว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งและโดยทั่วไปต้องใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องคำสั่งทางปกครองบังคับนั้น อาจทำให้ไม่อาจปรับใช้กฎหมายได้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือขัดแย้งกับลักษณะและสภาพของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ด้วยเหตุผลหลายประการ คือ⁸²

(1) หลักเกณฑ์ของคำสั่งทางปกครองไม่อาจใช้บังคับแก่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ทุกเรื่อง เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น โดยสภาพมีลักษณะที่แตกต่างจากคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากไม่ใช่การวินิจฉัยสั่งการหรือสั่งอนุมัติเรื่องทั่วไป แต่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย และมีหลักเกณฑ์เฉพาะที่ต่างจากหลักเกณฑ์ในเรื่องของคำสั่งทางปกครองอยู่หลายประการ เช่น การวินิจฉัยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องวินิจฉัยปัญหาคล้ายศาล กล่าวคือ ต้องวินิจฉัยในประเด็นต่างๆ ที่คู่กรณียกขึ้นอ้าง และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องไม่วินิจฉัยเกินคำขอ

(2) ระบบการอุทธรณ์มีความแตกต่างไปจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในทางปกครอง จึงไม่อาจใช้ระบบอุทธรณ์เดียวกันได้

(3) แนวคิดในเรื่องของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นำมาจากหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้แยกความแตกต่างระหว่างคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตลอดจนผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน การตีความและการปรับใช้

⁸¹ ฤทัย หงส์สิริและมานิต จุมปา. เล่มเดิม. หน้า 133-134.

⁸² บวรศักดิ์ อุวรรณ โฉ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 316-318.

กฎหมายจึงควรต้องตีความโดยอาศัยหลักกฎหมายของประเทศดังกล่าว ซึ่งเป็นที่มาของหลักกฎหมายไทยในเรื่องนี้

(4) หากตีความให้นำหลักเกณฑ์ของคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับแก่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในทุกเรื่อง (นอกจากที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ) ย่อมทำให้การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด เนื่องจากการตีความดังกล่าวจะทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ไม่แตกต่างจากคณะกรรมการทางปกครองอื่น

ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาทั้งหมดแล้ว นักวิชาการฝ่ายนี้จึงเห็นว่าควรต้องตีความว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร) นั้น ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นนิติกรรมทางตุลาการ ซึ่ง แต่อาจนำเอาหลักเกณฑ์บางประการในเรื่องของคำสั่งทางปกครองมาปรับใช้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับลักษณะและสภาพของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเท่านั้น

2) องค์ประกอบของคณะบุคคล

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด⁸³ โดยได้มีการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 20 กันยายน 2542 ในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 นี้ เป็นตัวกำหนดองค์ประกอบและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขา มีหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมอบหมาย⁸⁴

(2) ในกรณีที่เห็นสมควรหากเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความชำนาญเฉพาะด้านหลายสาขา คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจากหลายสาขาเป็นองค์คณะพิเศษพิจารณาเป็นรายกรณีก็ได้⁸⁵

⁸³ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 38.

⁸⁴ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 4.

⁸⁵ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 5.

(3) ให้ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาจัดให้มีองค์คณะในการพิจารณาคำอุทธรณ์ขึ้นมากณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์

เมื่อได้รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาแล้ว ให้ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาที่รับพิจารณาคำอุทธรณ์มอบหมายให้องค์คณะใดองค์คณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณาเรื่องนั้น และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วยว่ามอบหมายให้องค์คณะใด ประกอบด้วยบุคคลใดบ้างเป็นผู้พิจารณา

องค์คณะในการพิจารณาคำอุทธรณ์ประกอบด้วยกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในสาขานั้นไม่น้อยกว่าสามคน และให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่าสองคนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่องค์คณะที่พิจารณาคำอุทธรณ์นั้น

การพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ขององค์คณะในคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาใด ให้ถือว่าเป็นการพิจารณาและวินิจฉัยในนามของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขานั้น⁸⁶

(4) ให้กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในองค์คณะที่พิจารณาคำอุทธรณ์เลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นหัวหน้าคณะและเลือกกรรมการอีกคนหนึ่งเป็นกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์

ในกรณีที่ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขานั้นพิจารณาอยู่ในองค์คณะใด ให้ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นหัวหน้าคณะ

(5) ให้หัวหน้าคณะกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในองค์คณะให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

(6) กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์มีหน้าที่ รวบรวม และวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ อาจมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานทางธุรการหรืองานอื่นๆ ได้

(7) ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแต่งตั้งฝ่ายเลขานุการตามที่เห็นว่าเหมาะสมกับเรื่องที่พิจารณา ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร แต่ต้องมีการสอบประวัติและพฤติกรรมเพื่อให้ได้รับความไว้วางใจในการเข้าถึงชั้นความลับได้

⁸⁶ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 6.

(8) การประชุมพิจารณาขององค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่มีอยู่ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามคนจึงเป็นองค์ประชุม

ให้หัวหน้าคณะเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าหัวหน้าคณะไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

(9) ในกรณีที่องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์เห็นว่า การพิจารณาอุทธรณ์และวินิจฉัยอุทธรณ์มีประเด็นที่มีข้อยุ่งยากและเป็นสาระสำคัญ องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์อาจขอให้ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาที่รับพิจารณาคำอุทธรณ์จัดให้มีการประชุมใหญ่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขา เพื่อทำการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวได้

(10) การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน⁸⁷

(11) ให้ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทุกสาขาประชุมร่วมกันจัดให้มีระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษาสำนวนของเรื่องที่พิจารณาเพื่อความสะดวกในการค้นหาและรักษาความลับมิให้รั่วไหล ในกรณีที่จำเป็น ระเบียบดังกล่าวอาจกำหนดให้เก็บข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของราชการไว้ในสำนวนนั้น หรือให้จัดทำสำเนาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไว้ก่อนคืนไปยังหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐก็ได้⁸⁸

3) อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดและวิธีพิจารณา

ตามระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัย ดังนี้

(1) ในการพิจารณาอุทธรณ์ให้หัวหน้าคณะและกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์คำนึงถึงความเร่งด่วนของเรื่องที่พิจารณาประกอบด้วย⁸⁹

⁸⁷ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 13.

⁸⁸ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 14.

⁸⁹ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 15.

(2) ให้กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่ถูกอุทธรณ์จัดส่งข้อมูลข่าวสารไปยังองค์คณะภายในระยะเวลาที่กำหนด

กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ จะเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็น หรือขอความร่วมมือให้จัดส่งเอกสาร วัตถุ หรือพยานหลักฐานประกอบการพิจารณา หรือขอไปตรวจดูเอกสาร วัตถุ หรือพยานหลักฐานก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้หัวหน้าคณะที่พิจารณาอุทธรณ์ทราบก่อน

ในกรณีที่กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์เห็นว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องจะไม่ให้ความร่วมมือตามวรรคสอง หรือบุคคลดังกล่าวปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือ หากจำเป็นให้รายงานองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาใช้อำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกให้บุคคลดังกล่าวมาให้ถ้อยคำ หรือจัดส่งวัตถุเอกสารหรือพยานหลักฐานให้ต่อไป⁹⁰

(3) ให้หน่วยงานของรัฐที่ถูกอุทธรณ์จัดส่งข้อมูลข่าวสารไปยังองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ โดยถือปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ และระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ โดยเคร่งครัด

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นไม่อาจจัดส่งข้อมูลข่าวสารให้ได้ หน่วยงานของรัฐนั้นต้องชี้แจงเหตุผลเป็นหนังสือให้องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ทราบภายในเวลาที่กำหนดตามข้อ 16 และเสนอให้มีการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารนั้นด้วยวิธีการอื่น⁹¹

(4) ในกรณีที่มีอุทธรณ์หลายรายในเรื่องเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกันอยู่ในการพิจารณาขององค์คณะเดียวกัน หากองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์เห็นเอง หรือผู้อุทธรณ์ร้องขอ องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์นั้นอาจมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาอุทธรณ์เหล่านั้นและวินิจฉัยไปพร้อมกันก็ได้

การรวมพิจารณาอุทธรณ์ที่อยู่ในการพิจารณาขององค์คณะต่างองค์คณะกันแต่อยู่ในสาขาเดียวกัน ให้เสนอต่อประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาพิจารณา

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องรวมเรื่องที่อยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างสาขากัน ให้เสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพิจารณา⁹²

⁹⁰ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 16.

⁹¹ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 17.

⁹² ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 18.

(5) ในระหว่างการพิจารณาหากผู้อุทธรณ์ขอลอนคำอุทธรณ์หรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติตามคำขอของผู้อุทธรณ์แล้ว ให้องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์มีมติให้ยุติเรื่องที่พิจารณานั้น⁹³

(6) ในระหว่างการพิจารณา ถ้าผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือจากองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ให้มาให้อภัยคำหรือแสดงพยานหลักฐานแล้ว ไม่ดำเนินการตามหนังสือสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์อาจมีคำสั่งให้จำหน่ายอุทธรณ์นั้นก็ได้ อุทธรณ์ที่ได้จำหน่ายตามวรรคหนึ่งแล้ว องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์อาจยกอุทธรณ์ขึ้นพิจารณาใหม่ก็ได้ หากเห็นว่าการที่ไม่ปฏิบัติตามหนังสือสั่งนั้นเป็นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น⁹⁴

(7) ในระหว่างการพิจารณา หากองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์นั้น เห็นว่าผลของการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวกระทบกระเทือนสิทธิ หรืออาจกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลอื่น โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์นั้นอาจแจ้งให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาในการพิจารณาอุทธรณ์เรื่องนั้นก็ได้⁹⁵

(8) เมื่อกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ เห็นว่าได้รับข้อเท็จจริงเพียงพอแก่การวินิจฉัยแล้ว ให้จัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเบื้องต้นเสนอต่อองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์เพื่อดำเนินการพิจารณาต่อไป⁹⁶

(9) ผู้อุทธรณ์และหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกอุทธรณ์อาจเสนอความเห็นของตนเป็นหนังสือยื่นต่อองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์เพื่อประกอบการพิจารณาก่อนมีคำวินิจฉัยได้

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์เขียนหนังสือไม่ได้ ผู้อุทธรณ์อาจเสนอความเห็นด้วยวาจาก็ได้ ในการนี้ให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีหน้าที่จดบันทึกความเห็นของผู้อุทธรณ์โดยให้ผู้อุทธรณ์ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา⁹⁷

⁹³ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 19.

⁹⁴ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 20.

⁹⁵ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 21.

⁹⁶ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 22.

(10) การพิจารณาอุทธรณ์ขององค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ต้องระมัดระวังมิให้มีการเปิดเผยความลับของทางราชการ⁹⁸

(11) ในระหว่างการพิจารณา องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์อาจอนุญาตให้บุคคลดังต่อไปนี้อยู่ในห้องพิจารณาได้

1. ผู้อุทธรณ์
2. ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกอุทธรณ์
3. ผู้เชี่ยวชาญ
4. บุคคลอื่นที่ได้รับอนุญาตจากองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์⁹⁹

(12) ในระหว่างการพิจารณา องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ อาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้อุทธรณ์มาให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ชี้แจงก่อน เว้นแต่องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์จะเห็นสมควรให้ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ชี้แจงก่อน

ในระหว่างการชี้แจงด้วยวาจา องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์จะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยก็ได้¹⁰⁰

(13) คำวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลในการวินิจฉัย

ในกรณีที่มีคำวินิจฉัยเห็นชอบกับคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คำวินิจฉัยต้องไม่เป็นการเปิดเผยความลับของราชการ¹⁰¹

(14) คำวินิจฉัยให้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์นั้น

⁹⁷ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 23.

⁹⁸ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 24.

⁹⁹ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 25.

¹⁰⁰ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 26.

¹⁰¹ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 27.

ถ้ากรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์คนใดมีความเห็นแย้ง ให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยได้ แต่การเขียนความเห็นแย้งต้องไม่เป็นการเปิดเผยความลับของราชการ

ให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์นั้น ส่งคำวินิจฉัยให้ประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการทราบ และแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้คู่กรณีทราบภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 37 วรรคสาม ประกอบกับมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540¹⁰²

4) การคัดค้านกรรมการ

การคัดค้านกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่นั่งเป็นองค์คณะในสาขาใด ให้ผู้อุทธรณ์ยื่นคำคัดค้านเป็นหนังสือต่อหัวหน้าคณะพิจารณาคำอุทธรณ์นั้น ภายในกำหนดสิบวันทำการนับแต่วันทราบเหตุคัดค้านนั้น แต่ต้องก่อนมีคำวินิจฉัย

ให้องค์คณะที่พิจารณาคำอุทธรณ์ประชุมพิจารณาอุทธรณ์ว่ามีเหตุตามที่คัดค้านหรือไม่ ถ้าเห็นว่ามีเหตุตามที่คัดค้าน ให้มีมติสั่งให้กรรมการที่ถูกคัดค้าน และให้ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสาขามอบหมายกรรมการผู้อื่นในสาขานั้นทำหน้าที่แทน ในกรณีที่เป็้องค์คณะพิเศษ ให้กรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการปรับปรุงองค์คณะที่พิจารณาใหม่

ในกรณีที่เห็นว่าไม่มีเหตุตามที่คัดค้านก็ให้กรรมการผู้นั้นทำการพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป¹⁰³

5) ระยะเวลาในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ระยะเวลาในการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น มี 2 ระยะเวลา ได้แก่

(1) ระยะเวลา 15 วัน เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 จะต้องอุทธรณ์ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(2) ระยะเวลา 30 วัน เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่ขอ จะต้องอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไข

¹⁰² ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 28.

¹⁰³ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 29.

เปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

6) ผลคำวินิจฉัยและตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 37¹⁰⁴ วรรคสอง บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีผลเป็นที่สุด ดังนั้น จึงเป็นที่เข้าใจในเบื้องต้นได้ว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ทำการวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยนั้นย่อมต้องเป็นที่สุดในทางบริหารตามหลัก *res judicata* เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาหรืออังกฤษ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐของฝ่ายบริหารไม่อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ และถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ก็ย่อมจะต้องไปใช้สิทธิในทางศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญให้เข้ามาควบคุมตรวจสอบ นอกจากนี้ ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาจจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรด้วยก็ได้

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(1) คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 24/2549

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาคำอุทธรณ์ คำชี้แจงของผู้อุทธรณ์และผู้แทนมหาวิทยาลัย ม. และเอกสารที่เกี่ยวข้อง รับฟังข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ได้รับมอบอำนาจจากนางสาว ก. ให้มีหนังสือถึงสำนักงานเขตพญาไทจำนวน 3 ฉบับ ร้องเรียนนาย ส. ได้นำบ้านไปให้เช่าและได้มีการ

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 37 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขาภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำอุทธรณ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้

ให้นำความในมาตรา 13 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยอนุโลม.”

ต่อเติมบ้านทั้งสองหลัง เป็นเหตุให้กำแพงบ้านของผู้ร้องขอได้รับความเสียหาย ต่อมา นาย ส. ได้มีหนังสือร้องเรียน 2 ฉบับ ถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัย ม. ว่าผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือร้องเรียนถึงสำนักงานเขตพญาไท โดยใช้กระดาษโต้ตอบที่มีตราสัญลักษณ์ของมหาวิทยาลัย ม. ถือว่าเป็นการใช้เอกสารของราชการ โดยไม่มีสิทธิและใช้ในเรื่องส่วนตัว อันเป็นการข่มขู่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เกรงกลัวหลงเชื่อและปฏิบัติตาม ถือได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งตน นอกจากนี้ ยังกระทำการถือวิสาสะบุกรุกเข้าไปในที่ดินของนาย ส. โดยไม่ได้รับความยินยอมแต่อย่างใด ต่อมา คณะบดีคณะเภสัชศาสตร์มหาวิทยาลัย ม. ได้มอบสำเนาหนังสือร้องเรียนของนาย ส. ที่มีถึงคณะบดีคณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัย ม. พร้อมสำเนาบันทกข้อความจากอธิการบดีมหาวิทยาลัย ม. ถึงคณะบดีคณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัย ม. ผู้อุทธรณ์จึงมีหนังสือถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัย ม. และเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด มหาวิทยาลัย ม. มีหนังสือถึงผู้อุทธรณ์แจ้งว่า เอกสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอให้เปิดเผยนั้น ไม่สามารถเปิดเผยให้แก่ผู้อุทธรณ์ได้ตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกอบกับหนังสือสำนักงาน ก.พ. ผู้อุทธรณ์จึงอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของมหาวิทยาลัย ม. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า มหาวิทยาลัย ม. ได้ดำเนินการเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นที่ยุติแล้วว่า ผู้อุทธรณ์ไม่มีความผิดตามระเบียบและกฎหมายแต่อย่างใดและกรณีร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องข้อพิพาทส่วนตัวไม่เกี่ยวกับประโยชน์ต่อสาธารณะและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจจะขยายความขัดแย้งเรื่องส่วนตัวระหว่างผู้ร้องเรียนและผู้อุทธรณ์ให้เพิ่มขึ้นไปอีก ซึ่งมีใช้เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงเห็นควรไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีมติให้ยกอุทธรณ์

(2) คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 75/2550

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาคำอุทธรณ์ ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า เพียงพอต่อการพิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องเชิญคู่กรณีมาชี้แจง โดยสรุปได้ความว่า ผู้อุทธรณ์ได้รับคำสั่งของสำนักงานเขตบางกอกน้อย ให้แก้ไขอาคารซึ่งได้รับการตัดแปลงอย่างไม่ถูกต้องภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ผู้อุทธรณ์เห็นว่าบ้านของตนมิได้ทำการตัดแปลงดังเช่นที่สำนักงานเขตบางกอกน้อยกล่าวอ้าง จึงต้องการภาพถ่ายบ้าน ซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินโฉนดเลขที่

2 เมื่อครั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีกรมบังคับคดีได้ถ่ายภาพบ้านหลังดังกล่าวเพื่อทำการยึดทรัพย์และขายทอดตลาดตามคำพิพากษาของศาล โดยผู้อุทธรณ์เข้าใจว่าภาพถ่ายดังกล่าวจะติดภาพบ้านของผู้อุทธรณ์ ซึ่งตั้งอยู่ข้างเคียง จึงต้องการได้ภาพถ่ายพร้อมวันเวลาที่ถ่ายภาพไปเพื่อใช้สิทธิปกป้องของตน แต่ได้รับการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลจากกรมบังคับคดี ผู้อุทธรณ์จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวมายังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ คือ ภาพถ่ายบ้าน ซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินโฉนดเลขที่ 2 และวันเวลาที่ถ่ายภาพ โดยภาพถ่ายดังกล่าวเป็นสภาพบ้านภายนอกเท่านั้น ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลจึงไม่เป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ประกอบกับอุทธรณ์เรื่องนี้ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองของสำนักงานเขตบางกอกน้อยให้แก่ใจัดแปลงอาคารให้ถูกต้อง จึงได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในข้อมูลที่ร้องขอในการนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้เพื่อปกป้องสิทธิของตน ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย จึงวินิจฉัยให้กรมบังคับคดีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอ พร้อมทั้งสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้อุทธรณ์

ในการศึกษาบทที่ 3 นี้ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาทำความเข้าใจถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ลักษณะโดยทั่วไปของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในแต่ละประเทศนั้น จะมีความคล้ายคลึงกัน คือ เป็นองค์กรซึ่งมีองค์ประกอบในลักษณะเป็นกลุ่มบุคคลที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทด้วยความอิสระ ปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากองค์กรอื่น และเป็นองค์กรที่มีวิธีพิจารณาข้อพิพาทคล้ายกันกับศาล ดังนั้น อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แท้จริงแล้ว ก็คือลักษณะหนึ่งของการใช้อำนาจในทางตุลาการนั่นเอง

ในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยจะเห็นได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกานอกจากใช้หลักโดยทั่วไปตาม Administrative Procedure Act 1946 แล้ว ยังนำ “หลักกระบวนการวิธีพิจารณาที่เป็นธรรม (due process of law) มาใช้ ส่วนประเทศอังกฤษจำต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และหลักการฟังความสองฝ่าย (audi alteram partem) ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสก็มีหลักเกณฑ์ในการทำงานเดียวกันกับทั้งสองประเทศที่ได้กล่าวมา โดยมีการยอมรับในรูปของ “หลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (les principes généraux du droit)” ซึ่งประกอบด้วย “หลักการโต้แย้งคัดค้าน (contradictory procedure)” และ “หลักการปราศจากอคติ (impartiality)” โดยจะมี

การกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการคัดค้านกรรมการฯ ที่มีส่วนได้เสียในข้อพิพาทไว้ในกฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆ แต่ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนก็ตาม ศาลปกครองสูงสุด หรือ Conseil d'Etat ก็ได้วางแนวคำพิพากษามาโดยตลอดว่า บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณาสามารถจะคัดค้านกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทผู้มียศคนนั้นได้ทุกกรณี เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติยกเว้นไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศทั้งสามที่ได้กล่าวมา ต่างก็ได้ยึดถือและปฏิบัติตามหลักความเป็นกลางและหลักการรับฟังความสองฝ่ายหรือหลักการโต้แย้งคัดค้านในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ก็เพื่อมุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เกิดความเสมอภาคทัดเทียมกัน

การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น เป็นการใช้อำนาจทางตุลาการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ผลของคำวินิจฉัยก็จะก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ระหว่างคู่กรณีและมีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ ต่างก็ถือว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวมีลักษณะของความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา (res judicata) เช่นเดียวกันกับคำพิพากษาของศาล และจะเปลี่ยนแปลงในภายหลังอีกไม่ได้ แต่ความเป็นที่สุดนั้นมีผลเพียงไม่สามารถเปลี่ยนแปลง หรืออุทธรณ์ไปยังองค์กรอื่นได้อีกเท่านั้น หากผลเป็นการเพิกถอนอำนาจศาลในการพิจารณาทบทวน (judicial review) ไม่ ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดเช่นเดียวกันนี้ โดยเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องหนึ่งเรื่องใดแล้ว ย่อมเกิด “คำสั่งทางตุลาการ” ที่ถือเป็นที่สุดและยุติตามนั้น โดยถือเสมือนเป็นคำวินิจฉัยของศาลปกครองพิเศษ ทั้งนี้ จะมีอำนาจบังคับตาม สิ่งที่ได้ตัดสินไปแล้ว หรือที่เรียกว่า “อำนาจของสิ่งที่ได้ชี้ขาดแล้ว” ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกันกับหลัก res judicata โดยผลของคำวินิจฉัยไม่เพียงแต่ผูกพันเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น หากแต่จะมีผลผูกมัดองค์กรวินิจฉัยในอันที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำพิพากษาหรือวินิจฉัยเป็นประการอื่นอีกไม่ได้เช่นเดียวกัน เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้หรือพินกลับมาพิจารณาใหม่ได้ หรือหากจะทบทวนผลของคำวินิจฉัยก็สามารถทบทวนได้ในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมีการจัดองค์กรเป็นองค์กรคล้ายศาล และมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องสิทธิหน้าที่ของบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการตามวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ที่ออกตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และคำวินิจฉัย

ที่มีผลเป็นที่สุด แต่ก็เป็นที่สุดในฝ่ายบริหารเท่านั้น โดยศาลยังมีอำนาจทบทวนความเป็นที่สุดได้เช่นกัน ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงมีสถานะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในทางตุลาการเช่นเดียวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศ โดยต่างก็มีหน้าที่หลักในการสร้างความถูกต้องชอบธรรมให้บังเกิดแก่คู่กรณี ดังนั้น วิธีพิจารณาขององค์กรที่มีหน้าที่ในทางตุลาการจึงมีเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายจะคุ้มครองสิทธิของคู่ความหรือคู่กรณี ซึ่งประเด็นปัญหาความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร วิธีพิจารณาความเป็นเพียงระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ระยะเวลาอุทธรณ์ที่ขาดความเหมาะสม การตรวจสอบถ่วงดุลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยศาลปกครอง ผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ในบทต่อไป