



บทที่ 4

วิธีพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

4.1 เหตุผลและความจำเป็นของการวินิจฉัยอุทธรณ์ตาม "วิธีพิจารณา"

ก่อนที่จะได้ศึกษาวิจัยในเรื่องของวิธีพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และวิเคราะห์ลงไปถึงปัญหาของกระบวนการพิจารณาดังกล่าว อันเป็นจุดมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนเห็นว่าจะมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกล่าวถึงเหตุผล และความจำเป็นของการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวิธีพิจารณาเพื่อให้เกิดความเข้าใจในเบื้องต้น เสียก่อนว่า "วิธีพิจารณา" นั้น มีความสำคัญและจำเป็นต่อการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอย่างไร เพื่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจว่าเหตุใดวิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งที่จะเสนอแนะแนวทางแก้ไขซึ่งที่เป็น ปัญหาของวิธีพิจารณาดังกล่าว

ในรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยึดมั่นในหลักนิติรัฐ หรือรัฐภายใต้ กฎหมาย (Legal State) นั้น การใช้อำนาจของรัฐในทุก ๆ ด้านจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วย กฎหมาย ทั้งนี้ ก็เพื่อคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของประชาชนจากการกระทำของรัฐ ซึ่งการคุ้มครองสิทธิ ของประชาชนนั้น อาจแบ่งได้เป็นสองขั้นตอนคือ การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกัน ซึ่งเป็นกระบวนการก่อนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครองตั้งแต่เริ่มดำเนินการ รับเรื่อง สืบหาข้อเท็จจริง ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย การใช้ดุลพินิจ จนถึงขั้นตอนการ ออกนิติกรรมทางปกครอง เช่น คำสั่ง หรือใบอนุญาตต่าง ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็จะต้อง กระทำการทุกขั้นตอนโดยชอบด้วยกฎหมายวิธีสบัญญัติ และชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติทาง ปกครอง ทำนองเดียวกันกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล¹ ส่วนอีกขั้นตอนหนึ่งก็เป็นการ คุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไข กล่าวคือ เป็นการคุ้มครองภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองได้มีคำสั่งทางปกครองอันมีผลไปกระทบสิทธิหรือโต้แย้งสิทธิของประชาชนแล้วนั่นเอง โดยให้มีการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารภายในของฝ่ายปกครองตามสาย บังคับบัญชาประการหนึ่ง และควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการอีกประการหนึ่ง

แต่ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกัน หรือการคุ้มครองสิทธิ ของประชาชนในเชิงแก้ไข เราก็จะพบว่าล้วนแล้วแต่มี "วิธีพิจารณา" เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยทั้งสิ้น

¹ ามลชัย รัตนสกาววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 58-59.

โดยในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน "วิธีพิจารณา" ทั้งที่อยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรหรืออาจจะอยู่ในรูปของหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ และในชั้นของการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งทางปกครองไปแล้วโดยการควบคุมตรวจสอบขององค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการก็เช่นเดียวกัน ในการเข้ามาพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทขององค์กรดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ก็จะต้องมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาตาม "วิธีพิจารณา" อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นเดียวกันกับการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ต้องเป็นไปตาม "วิธีพิจารณา" ที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วย อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 นั้นเอง โดยในลำดับต่อไปจะขอกล่าวถึงเหตุผลและความจำเป็นของ "วิธีพิจารณา" ในแง่ขององค์กรที่มีหน้าที่ในทางตุลาการ (ซึ่งโดยแท้จริงแล้วก็มีเหตุผลและความจำเป็นคล้าย ๆ กันกับวิธีพิจารณาในชั้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง)

วิธีพิจารณาข้อพิพาททางปกครองเป็นการจัดระบบความคิดในการวินิจฉัยอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอนและมีกฎเกณฑ์ เป็นระบบวิธีพิจารณาที่กำหนดขึ้น โดยมีความมุ่งหมายเพื่อจะถ่วงดุล "การใช้อำนาจชี้ขาด" ที่กระทำโดยคณะบุคคลทั้งในรูปแบบของ "ศาล" และของ "คณะกรรมการ" โดยเป็นวิธีพิจารณาที่วางมาตรการเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ (abuse of power) ของตัวบุคคลที่เป็นผู้พิพากษาหรือกรรมการ² ที่ทำการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้น ๆ มิให้ใช้อำนาจที่มีอยู่ตามอำเภอใจ ซึ่งในแต่ละประเทศต่างก็พยายามที่จะสร้าง "วิธีพิจารณา" เพื่อเป็นกลไกในการประกันสิทธิของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ต้องพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือกรรมการที่มีความเป็นกลาง ตามหลักความไม่มีส่วนได้เสีย การให้โอกาสคู่กรณีได้โต้แย้งคัดค้าน ตลอดถึงการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย เนื่องมาจากแนวคิดที่ว่า หากองค์กรที่มีหน้าที่ในทางตุลาการนั้น ได้พิจารณาและวินิจฉัยตาม "วิธีพิจารณา" ที่ชอบธรรมแล้ว ก็จะเป็นการสร้างเกราะกำบังของการพิจารณาตามอำเภอใจ และเป็นการสร้างหลักเกณฑ์และรูปแบบที่แน่นอนชัดเจนนั้นเอง เพื่อให้คู่กรณีได้ทราบว่าจะมีการดำเนินกระบวนการไปในทิศทางใด ลักษณะใด เพื่อที่คู่กรณีนั้นจะได้เตรียมพร้อมที่จะป้องกันสิทธิของตนเองได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ การพิจารณาวินิจฉัย

² ออม จันทรสมบุญ, "บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย," *วารสารกฎหมายปกครอง* 3, หน้า 595.

ข้อพิพาทตาม “วิธีพิจารณา” ที่ถูกต้องชอบธรรมยังส่งผลให้คู่กรณีหรือบุคคลโดยทั่วไปมีความศรัทธาและเชื่อมั่นในคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป ก็คือ การวินิจฉัยข้อพิพาทตาม “วิธีพิจารณา” นั้นมีความมุ่งหมายอยู่หลายประการ อาทิ การมุ่งสนองตอบความยุติธรรม เพราะการวินิจฉัยชี้ขาดบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน จะทำให้เกิดความชอบธรรมและยุติธรรมต่อคู่กรณีและบุคคลที่เกี่ยวข้อง แต่การที่จะได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนนั้นก็จะต้องอาศัย “วิธีพิจารณา” ที่ให้คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ และยังต้องอาศัย “วิธีพิจารณา” ที่กำหนดให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยบุคคลที่มีความเป็นกลาง ไม่ลำเอียงอีกด้วย จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมตามที่ตั้งความประสงค์ไว้ และความมุ่งหมายอีกประการหนึ่งก็คือ “วิธีพิจารณา” มุ่งจะสนองตอบในหน้าที่ซึ่งมีต่อหลักนิติรัฐในการที่จะต้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และอาจกล่าวได้ว่าวิธีพิจารณานั้นเป็นเครื่องมือที่จะช่วยทำให้หลักกฎหมายต่าง ๆ นั้นเป็นไปโดยตลอดรอดฝั่ง คือเครื่องมือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเพื่อควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติการตามกฎหมายต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่งนั่นเอง

4.2 วิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วย อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542

เมื่อได้มีการใช้สิทธิตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 หรือการใช้สิทธิตามมาตรา 25 วรรคสี่ กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่มีคำขอตามมาตรา 25 วรรคสาม โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วโดยสังเขปในบทที่ 2 และในบทนี้จะได้กล่าวถึงกระบวนการหลังจากที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้พิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง³ แห่ง

³ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

“มาตรา 37 ให้คณะกรรมการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำอุทธรณ์

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้รับคำอุทธรณ์ ก็จะดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัยตามระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วย อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งออกตามความใน มาตรา 38⁴ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนี้

4.2.1 องค์คณะในการพิจารณา

เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในแต่ละสาขานั้น อาจมีการจัดให้มีองค์คณะในการพิจารณาคำอุทธรณ์คณะหนึ่งหรือหลายคณะก็ได้⁵ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาใดสาขาหนึ่งได้รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาแล้ว ประธานคณะกรรมการสาขาดังกล่าวก็จะได้มอบหมายให้องค์คณะใดของคณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณาเรื่องนั้น โดยองค์คณะที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะประกอบไปด้วยกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน⁶ ทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัย ในนามของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขานั้น ⁷ โดยในขั้นตอนนี้จะต้องมีการแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ได้ทราบด้วยว่าคำอุทธรณ์ของตนเองนั้นได้มีการมอบหมายให้องค์คณะใดเป็นผู้พิจารณา และองค์คณะดังกล่าวประกอบด้วยบุคคลใดบ้าง⁸ แต่ในกรณีที่พิจารณาเกี่ยวกับ ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐแห่งใด กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งมาจากหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น จะเข้าร่วมพิจารณาด้วยไม่ได้⁹ ทั้งนี้ ก็เนื่องจากแนวความคิดในเรื่องหลัก ความเป็นกลางของผู้พิพากษาหรือผู้ที่ใช้อำนาจในทางตุลาการที่จะต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ตนพิจารณานั้นเอง

⁴ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

“มาตรา 38 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขา วิธีพิจารณาและวินิจฉัย และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

⁵ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วย อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 6 วรรคหนึ่ง

⁶ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 ข้อ 6 วรรคสาม

⁷ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 ข้อ 6 วรรคสี่

⁸ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 ข้อ 6 วรรคสอง

⁹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 36 วรรคสอง

เมื่อได้องค์คณะที่จะนั่งพิจารณาคำอุทธรณ์แล้ว ลำดับต่อไปก็จะมีการเลือกกรรมการคนหนึ่งในองค์คณะนั้นเป็นหัวหน้าคณะเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับกรปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการฯในองค์คณะให้เป็นไปโดยเรียบร้อย¹⁰ ทั้งนี้ ในกรณีที่องค์คณะดังกล่าวมีประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั่งพิจารณาอยู่ด้วย ก็ให้ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะโดยไม่ต้องทำการเลือกอีก¹¹ นอกจากนี้ ต้องมีการเลือกกรรมการฯอีกคนหนึ่งเป็นกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์เพื่อทำหน้าที่รวบรวม และวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง¹² เพื่อนำเสนอต่อองค์คณะที่พิจารณาคำอุทธรณ์ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่องค์คณะที่พิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวมีประเด็นที่มีข้อยุ่งยากและเป็นสาระสำคัญ องค์คณะที่พิจารณาคำอุทธรณ์ก็อาจจะขอให้ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาที่รับพิจารณาคำอุทธรณ์นั้น จัดให้มีการประชุมใหญ่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการฯทุกคนในสาขาเพื่อทำการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องดังกล่าวได้¹³ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น

4.2.2 กระบวนการในการพิจารณา

กระบวนการในการพิจารณาคำอุทธรณ์ตามระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 จะเริ่มต้นด้วยการรวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าว โดยกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์จะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่ถูกอุทธรณ์ได้ดำเนินการจัดส่งข้อมูลข่าวสารไปยังองค์คณะภายในระยะเวลาที่กำหนด¹⁴ และหากหน่วยงานของรัฐนั้นไม่อาจจัดส่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้ได้ หน่วยงานของรัฐก็จะต้องชี้แจงถึงเหตุผลของการไม่จัดส่งดังกล่าวโดยทำเป็นหนังสือถึงองค์คณะที่พิจารณาคำอุทธรณ์ให้ทราบภายในกำหนดเวลาที่ได้รับแจ้งจากกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐจะต้องเสนอให้

¹⁰ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 8

¹¹ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 7 วรรคสอง

¹² ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 9

¹³ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 12

¹⁴ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 16 วรรคหนึ่ง

องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์นั้น สามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ด้วยวิธีการอื่น อีกด้วย¹⁵

นอกจากนี้ กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์อาจจะรวบรวมข้อเท็จจริง หรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ด้วยการเชิญบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็น เกี่ยวกับเรื่องอุทธรณ์นั้น หรือไม่เช่นนั้นก็อาจจะขอความร่วมมือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดดำเนินการ จัดส่งเอกสาร วัตถุ หรือพยานหลักฐานเพื่อนำมาประกอบการพิจารณา หรือขอเข้าไปตรวจดู เอกสาร วัตถุ หรือพยานหลักฐานก็ได้ แต่ทั้งนี้ กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์นั้นจะต้องแจ้ง ให้หัวหน้าคณะที่พิจารณาอุทธรณ์ได้ทราบก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าว¹⁶ และเมื่อกรรมการ ผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์มีความเห็นว่าข้อเท็จจริงทั้งหมดที่รวบรวมได้นั้น เพียงพอแก่การ วินิจฉัยแล้ว กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ก็จะได้จัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เบื้องต้นเสนอต่อองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์เพื่อจะได้ดำเนินการพิจารณาต่อไป¹⁷ และในการ ประชุมพิจารณาขององค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์นั้น ในระเบียบนี้กำหนดให้ต้องมีกรรมการมา ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่มีอยู่ แต่ทั้งนี้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน จึงจะถือว่าเป็นองค์ประชุม¹⁸ โดยมีหัวหน้าคณะเป็นประธานในที่ประชุม แต่ในกรณีที่หัวหน้าคณะ ไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการที่มาประชุมพิจารณาอุทธรณ์นั้นก็จะเลือก กรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม¹⁹ โดยในการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ดังกล่าว องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ก็ต้องระมัดระวังมิให้มีการเปิดเผยความลับของทางราชการ อีกด้วย²⁰ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ระบบบริหารราชการ ไม่ว่าในด้านใดก็ตาม

ในระหว่างการพิจารณา องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์อาจอนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกอุทธรณ์ ผู้เชี่ยวชาญ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดอยู่ใน ห้องพิจารณาได้²¹ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดนี้ก็เป็นอำนาจขององค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ใน การใช้ดุลพินิจว่าจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากองค์คณะที่พิจารณานั้นต้องพิจารณา โดยระมัดระวังมิให้มีการเปิดเผยความลับของทางราชการดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั่นเอง

¹⁵ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 17 วรรคสอง

¹⁶ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 16 วรรคสอง

¹⁷ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 22

¹⁸ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 11 วรรคหนึ่ง

¹⁹ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 11 วรรคสอง

²⁰ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 24

²¹ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 25

4.2.3 การให้สิทธิคู่กรณีโต้แย้งและแสดงเหตุผล

ในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ นี้ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การให้สิทธิแก่คู่กรณีที่จะโต้แย้งและแสดงเหตุผลเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาขององค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ไว้หลายกรณีด้วยกัน อันได้แก่

- การกำหนดหลักเกณฑ์ในชั้นของการรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องของกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ โดยให้กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์สามารถจะเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นมาประกอบการพิจารณาก็ได้²² เห็นได้ว่าคำว่า “บุคคลใด” อาจจะเป็นบุคคลภายนอกผู้หนึ่งผู้ใด บุคคลผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรืออาจจะเป็นคู่กรณีก็ได้ โดยเป็นการเปิดกว้างไว้ให้คู่กรณีอาจมีสิทธิที่จะแสดงความเห็น ข้อเท็จจริง ตลอดจนข้อโต้แย้งและเหตุผลของการโต้แย้งนั้นได้

- การกำหนดหลักเกณฑ์ในชั้นของการพิจารณาว่า ในระหว่างการพิจารณานั้น หากองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าข้อเท็จจริงที่มีอยู่ไม่เป็นการเพียงพอที่จะวินิจฉัยหรือเห็นสมควรด้วยประการอื่นใด องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์อาจจะเรียกให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้อุทธรณ์มาให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ โดยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ชี้แจงก่อน เว้นแต่องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์จะเห็นสมควรให้ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ชี้แจงก่อน ซึ่งในระหว่างการชี้แจงด้วยวาทะนั้น องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์สามารถจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยก็ได้²³

- นอกจากการที่คู่กรณีได้มีโอกาสจะให้ความเห็น ให้ข้อเท็จจริง ได้โต้แย้งและแสดงเหตุผลโดยมีการเรียกจากกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ หรือจากองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์แล้ว คู่กรณีอันหมายถึงผู้อุทธรณ์และหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกอุทธรณ์ก็ยังมีสิทธิที่จะเสนอความเห็นของตนเอง โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ก่อนที่องค์คณะดังกล่าวนั้นจะได้มีคำวินิจฉัย เพื่อที่องค์คณะจะได้นำไปประกอบการพิจารณาวินิจฉัย²⁴ อย่างไรก็ตาม แม้ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์เขียนหนังสือไม่ได้ ระเบียบฯ นี้ก็ได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์สามารถจะเสนอความเห็นของตนด้วยวาจาได้ โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นผู้จดบันทึกความเห็นของผู้อุทธรณ์ และให้ผู้อุทธรณ์ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน²⁵

²² ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 16 วรรคสอง

²³ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 26

²⁴ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 23 วรรคหนึ่ง

²⁵ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 23 วรรคสอง

นอกจากการให้สิทธิแก่คู่กรณีในการที่จะโต้แย้งและแสดงเหตุผลต่าง ๆ แล้ว ในระเบียบฯ นี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าในระหว่างการพิจารณานั้น หากองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ พิจารณาแล้วเห็นว่าผลของการพิจารณาและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อกระเทือนต่อสิทธิ หรืออาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลอื่นที่มีคู่กรณีโดยไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงได้ องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์นั้นอาจแจ้งให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาในการพิจารณาอุทธรณ์เรื่องนั้นก็ได้²⁶ เพื่อที่บุคคลดังกล่าวจะได้มีโอกาสที่จะโต้แย้งและแสดงเหตุผลเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนเอง

4.2.4 การทำคำวินิจฉัย

เมื่อองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์นั้นได้พิจารณาจนกระทั่งได้ข้อเท็จจริงครบทุกประเด็นและเพียงพอที่จะวินิจฉัยแล้ว ก็จะมีการประชุมเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดโดยให้ถือเสียงข้างมาก และกรรมการหนึ่งคนก็จะมีเสียงในการลงคะแนนหนึ่งเสียง²⁷ เมื่อได้มติวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว จะทำคำวินิจฉัยในนามของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขานั้น โดยทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์²⁸ ซึ่งในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลในการวินิจฉัยเช่นนั้น²⁹ โดยในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมี คำวินิจฉัยเห็นชอบกับคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คำวินิจฉัยนั้นจะต้องไม่เป็นการเปิดเผยความลับของทางราชการ³⁰

หากการออกเสียงลงมติวินิจฉัยชี้ขาดไม่เป็นเอกฉันท์ ระเบียบฯ นี้ได้กำหนดว่า กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์คนใดที่มีความเห็นแย้งกับมติของที่ประชุม ก็ให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ การเขียนความเห็นแย้งดังกล่าวก็ต้องไม่เป็นการเปิดเผยความลับของทางราชการด้วย³¹ เช่นเดียวกัน

²⁶ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 21

²⁷ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 13

²⁸ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 28 วรรคหนึ่ง

²⁹ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 27 วรรคหนึ่ง

³⁰ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 27 วรรคสอง

³¹ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ข้อ 28 วรรคสอง

และจากการที่กฎหมายได้กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีผลเป็นที่สุด ดังนั้น จึงเป็นที่เข้าใจในเบื้องต้นได้ว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ทำการวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยนั้นย่อมต้องเป็นที่สุดในทางบริหาร โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐของฝ่ายบริหารไม่อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ และถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ก็ย่อมจะต้องไปใช้สิทธิในศาลซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญให้เข้ามาควบคุมตรวจสอบ นอกจากนี้ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาจจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรด้วยก็ได้³²

4.3 ปัญหากรณีการทบทวนคำวินิจฉัยโดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

4.3.1 แนวความคิดในการทบทวนคำวินิจฉัย

ดังที่ได้กล่าวไปบ้างแล้วในบทนำเกี่ยวกับประเด็นปัญหากรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของตนเองซึ่งได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว กลับมาพิจารณาใหม่อีกครั้งตามที่ผู้อุทธรณ์ (นางสุมาลี ลิ้มปโหวาท) ร้องขอ ซึ่งก็ทำให้มีคำถามตามมาว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท มีลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการในการตัดสินชี้ขาด และมีคำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยแท้จริงแล้วนั้นสามารถจะหยิบยกเอาข้อพิพาทที่ตนได้มีคำวินิจฉัยไปแล้ว กลับมาพิจารณาทบทวนและวินิจฉัยอีกครั้งได้หรือไม่ โดยในบทที่ 3 ที่ผ่านมาระก็ได้นำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศสไปแล้วว่าได้มีการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวเอาไว้อย่างไร แต่ก่อนที่เราจะศึกษาวิเคราะห์ในกรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะขอย้อนกลับไปกล่าวถึงแนวคิดในการทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการในประเทศไทยว่ามีแนวความคิดและหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

³² พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 37 วรรคสอง

องค์กรที่จะนำมาศึกษาวิจัยถึงแนวความคิดในการทบทวนคำวินิจฉัยโดย องค์กรนั่นเอง ก็คือ “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแม้ว่าในวงการศึกษาการจะยังมีความเห็นไม่ตรงกันนักเกี่ยวกับสถานะที่แท้จริงของ องค์กรและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยนักวิชาการบางท่านเห็นว่า³³ “การ พิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น แม้ว่าจะกระทำโดยองค์กรอิสระตามวิธีพิจารณาความแบบ ศาล แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ยังไม่อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้ด้วยตนเอง ซึ่งจะมีสภาพ บังคับก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการแล้วเท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงไม่มี สถานะเป็นศาลหรือองค์กรวินิจฉัยชี้ขาด หากเป็นแต่เพียงองค์กรที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารในด้าน การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เท่านั้น...คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงไม่มีสภาพ บังคับเป็นคำพิพากษาของศาล และไม่มีผลของ *res judicata* เหมือนกับคำวินิจฉัยขององค์กรที่มี อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้ด้วยตนเอง...” ซึ่งในขณะที่นักวิชาการอีกฝ่ายหนึ่งกลับเห็นว่า³⁴ “... คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในทางตุลาการอย่างหนึ่ง และ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็จัดว่าเป็นคำสั่งทางตุลาการ (*acte juridictionnel*) ...คำวินิจฉัยนี้จะใช้บังคับกับฝ่ายปกครองโดยตรงไม่ได้ เว้นแต่นายกรัฐมนตรีจะเห็นชอบด้วย... แต่ นายกรัฐมนตรีเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของการกำเนิดคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ โดยการเข้ามาร่วมวินิจฉัย หากเห็นชอบด้วยกัน (การตัดสินใจร่วมของ 2 องค์กร) คำวินิจฉัยนั้นก็เกิดผลโดยกฎหมายทันที (*de jure*) เป็นคำสั่งทางตุลาการที่ใช้บังคับในข้อพิพาท ทางปกครองดังกล่าว...”

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น แม้ว่าสถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ จะยังคงมีความเห็นที่แตกต่างกันไปบ้างก็ตาม แต่เหตุผลที่ผู้เขียนเลือกที่จะหยิบ ยกเอา “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” ขึ้นมาศึกษาถึงแนวความคิดในการทบทวนคำวินิจฉัยโดย องค์กรนั่นเองก็เนื่องมาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญผู้ทรงคุณวุฒิที่ เป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการ และได้สร้าง “บรรทัดฐาน” ในหลักกฎหมายปกครองที่มาจาก คำวินิจฉัยมากมาย นอกจากนี้ได้ปรากฏว่ามีเรื่องร้องทุกข์ที่สามารถจะนำมาเป็นกรณีศึกษา เกี่ยวกับแนวความคิดในการทบทวนคำวินิจฉัยของตนเองขององค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดได้ อย่างชัดเจน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากได้นำมาศึกษาวิเคราะห์อย่างละเอียดแล้ว ก็จะทำให้ทราบว่าใน

³³ ชาญชัย แสงวงศ์, เอกสารประกอบการพิจารณาเรื่องดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี (กรณีบริษัทหงษ์สวัสดิ์ ใหญ่ จำกัด ขอเปิดดำเนินกิจการโรงแรมวิลล่า 2), หน้า 1-2. (อัดสำเนา)

³⁴ รายละเอียดโปรดดูที่ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, “กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Justice Process),” วารสารกฎหมายปกครอง 15, หน้า 57-58.

ประเทศไทยมีแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวอย่างไร และเพื่อป้องกันปัญหาและข้อข้องใจที่อาจจะเกิดจากความเห็นทางวิชาการที่แตกต่างกันในประเด็นเกี่ยวกับสถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั่นเอง ผู้เขียนจึงจะได้ยกเอากรณีศึกษาที่การพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้สิ้นสุดกระบวนการทั้งหมดแล้ว กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีได้มีการสั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งทำให้คำวินิจฉัยดังกล่าวเกิดผลบังคับทางกฎหมาย โดยมี “อำนาจของสิ่งที่ได้ชี้ขาดแล้ว (*autorité de la chose jugée*)” เหมือนกับคำวินิจฉัยขององค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดได้ด้วยตนเอง เพื่อจะได้นำมาประกอบการศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ (ซึ่งก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้ด้วยตนเอง) ได้พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของตนตามที่นางสุมาลี ลิมปโหวาท มีหนังสือร้องขอ อันเป็นประเด็นปัญหาที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นนั่นเอง

กรณีศึกษา เรื่อง การดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี (กรณีบริษัท หงษ์สวัสดิ์ หาดใหญ่ จำกัด ขอเปิดดำเนินการโรงแรมวิลล่า 2)³⁵

ข้อเท็จจริง

1. บริษัทหงษ์สวัสดิ์ หาดใหญ่ จำกัด ได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกใบอนุญาตให้เปิดดำเนินการโรงแรมให้แก่ผู้ร้องทุกข์ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 2) ได้พิจารณาและเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีให้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่สั่งยกอุทธรณ์ของผู้ร้องทุกข์ อีกทั้งยังได้เสนอแนะให้นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้นายทะเบียนโรงแรมจังหวัดสงขลาพิจารณาคำขออนุญาตเปิดโรงแรมของผู้ร้องทุกข์เสียใหม่

2. ต่อมารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวอีกครั้ง

3. ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีมติเห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 2)

³⁵ เรื่องเสรีจที่ 291/2530 เรื่อง การดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี (กรณีบริษัทหงษ์สวัสดิ์ หาดใหญ่ จำกัด ขอเปิดดำเนินการโรงแรมวิลล่า 2), ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย

4. รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประจวบ สุนทรางกูร) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามมติที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

5. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์พร้อมกับแจ้งคำสั่งนายกรัฐมนตรีไปยังผู้ร้องทุกข์และกระทรวงมหาดไทย

6. กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีว่า กระทรวงมหาดไทยไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามมติที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ และเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนคำสั่งในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง

7. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาเรื่องนี้อีกครั้ง

8. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยเลขาธิการฯ ได้มอบหมายให้นายรองพล เจริญพันธุ์ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (คณะที่ 4) เป็นผู้จัดทำบันทึกความเห็นเจ้าหน้าที่เพื่อประกอบการพิจารณาเสนอต่อที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งสรุปความ (ในประเด็นการทบทวนคำสั่งวินิจฉัย) ได้ว่า

“...จะเห็นได้ว่า การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นี้ ได้ดำเนินการจนครบขั้นตอนตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว คำสั่งของนายกรัฐมนตรีจึงต้องถือว่าเป็นที่สุดจะรื้อฟื้นขึ้นพิจารณาใหม่ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 อีกไม่ได้ เนื่องจาก...อำนาจในการสั่งการของนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นอำนาจสั่งการโดยมีการกลั่นกรองจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งมีวิธีพิจารณาคดีปกครองกำกับ ถ้านายกรัฐมนตรีจะสั่งการใหม่ก็ต้องกลับเข้าสู่กระบวนการเดิม คือ จะต้องผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อน โดยมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ก็ได้บัญญัติว่าเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว ผู้ร้องทุกข์อาจเสนอเรื่องนั้นเพื่อพิจารณาใหม่ได้อีกครั้งหนึ่งภายในเวลาห้าปีนับแต่วันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัย แต่ต้องพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าได้มีการพบพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วนั้นเปลี่ยนไป ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการพิจารณาใหม่จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีการค้นพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 เท่านั้น ฉะนั้น แม้กฎหมายนี้จะมิได้บัญญัติโดยชัดแจ้งว่าให้คำสั่งของนายกรัฐมนตรี (ที่สั่งการตามมาตรา 49

วรรคสอง) เป็นที่สุดก็ตาม แต่เมื่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสร็จเด็ดขาดแล้ว โดยทั่วไปก็จะกลับเข้าสู่กระบวนการเดิมอีกมิได้ (เว้นกรณีตามมาตรา 50) จึงต้องถือว่าคำสั่งของ นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 49 นี้เป็นที่สุดเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาก็มิได้มีการกำหนด เงื่อนไข เงื่อนไข และหลักเกณฑ์ในการรื้อฟื้นคำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 49 ขึ้น พิเคราะห์ใหม่ในกรณีที่คำสั่งการไปโดยผิดพลาดหรือผิดหลง ดังนั้น หากจะตีความว่าให้รื้อฟื้นได้ ก็จะไม่มีความชอบเขตที่แน่นอนว่าจะรื้อฟื้นได้ภายในขอบเขตใด ทำให้มีการขอทบทวนได้ทุกกรณีและ ไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งจะไม่เป็นธรรม... กรณีนี้จึงเห็นว่า นายกรัฐมนตรีไม่อาจสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตนเองตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้”

และต่อมาเมื่อที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาเรื่อง ดังกล่าวแล้ว จึงได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 24 ต่อ 7 เสียงว่า นายกรัฐมนตรีไม่อาจสั่งเปลี่ยนแปลง หรือทบทวนคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ได้สั่งการไปแล้วในเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522³⁶ ได้ และมีการจัดทำบันทึกของคณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่) ในเรื่องดังกล่าวโดยผู้เขียนจะขอเสนอความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการ ร่างกฎหมาย (ที่ปรากฏอยู่ในบันทึก) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการทบทวนคำวินิจฉัยมา โดยสังเขป ดังนี้

บันทึกของคณะกรรมการร่างกฎหมาย

(ที่ประชุมใหญ่)

เรื่อง การดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี (กรณีบริษัทหงษ์สวัสดิ์
หาตใหญ่ จำกัด ขอเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมวิวิลล่า 2)

“ฯลฯ

ฯลฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง มหาดไทย กรมการปกครอง กรมตำรวจ กรมอัยการ และจังหวัดสงขลา) แล้ว มีความเห็นดังนี้

³⁶ รายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมายครบคณะ ครั้งที่ 4/2530 วันพฤหัสบดี ที่ 26 มีนาคม 2530, เรื่องเสร็จที่ 291/2530 เรื่อง การดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี (กรณีบริษัทหงษ์สวัสดิ์ หาตใหญ่ จำกัด ขอเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมวิวิลล่า 2), หน้า 36. (อัดสำเนา)

ในระบบการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นั้น อำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลในการสั่งการเกี่ยวกับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ มาตรา 49 เป็นอำนาจในการสั่งการโดยมีการกลั่นกรองจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งมีวิธีพิจารณาคดีปกครองกำกับ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามกระบวนการวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้แล้ว พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ มาตรา 47 บัญญัติให้คำวินิจฉัยต้องระบุข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการแก้ไขตามมาตรา 48 ต่อไป เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมา ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร พร้อมทั้งแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย การสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 49 นี้ จึงเป็นการสั่งการที่วินิจฉัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกชั้นหนึ่งในลักษณะที่เป็นไปในเชิงอรรถคดีเสมือนกับคำพิพากษาของศาลสูง ซึ่งเมื่อได้วินิจฉัยแล้วและคู่กรณีทราบคำสั่งแล้ว ย่อมเป็นที่สุด จะรื้อฟื้นขึ้นพิจารณาใหม่เป็นอย่างอื่นอีกมิได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่เป็นคำสั่งการโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือเป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ ตามที่กำหนดในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าหลักสำคัญอันเป็นรากฐานของการพิจารณาคดีย่อมอยู่ที่ว่าคดีหรือข้อพิพาทนั้นต้องเสร็จเด็ดขาดหรือเป็นที่สุดและเป็นที่ยุติ แม้จะไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้งให้เป็นที่สุดก็ตาม มิฉะนั้นจะไม่มีขอบเขตแน่นอนว่าจะมีการรื้อฟื้นขึ้นพิจารณาใหม่อีกเมื่อใด ซึ่งจะทำให้การขอทบทวนสามารถกระทำได้โดยไม่มีที่สิ้นสุดและไม่มีขอบเขต

สำหรับกรณีของบริษัทหงษ์สวัสดิ์ หาดใหญ่ จำกัด นี้ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการไปแล้วตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และผู้ร้องทุกข์กับกระทรวงมหาดไทยได้ทราบคำสั่งนั้นแล้ว คำสั่งนั้นจึงมีผลทางกฎหมายแล้ว เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ไม่ปรากฏว่ามีการสั่งการของนายกรัฐมนตรีอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการสั่งการที่ผิดขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด ฉะนั้นในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการตามมาตรา 49 โดยถูกต้องตามกฎหมายและถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดซึ่งคู่กรณีก็ทราบคำสั่งแล้ว ทั้งมิใช่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ คำสั่งนั้นย่อมเป็นที่สุด จะรื้อฟื้นขึ้นพิจารณาใหม่ตามที่กระทรวงมหาดไทยร้องขอมิได้

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นว่า กรณีนี้ นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงหรือทบทวนอย่างหนึ่งอย่างใดได้

ฯลฯ

ฯลฯ”

จากความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่) เรื่อง การดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีฯ ตามที่ได้ยกมาข้างต้นก็ทำให้เข้าใจได้ว่า คณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่) เห็นว่า การสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ไม่ว่าจะเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือไม่ก็ตาม เป็นการวินิจฉัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ อีกชั้นหนึ่งในลักษณะที่เป็นไปในเชิงอรรถคดีเสมือนคำพิพากษาของศาลสูง ซึ่งก็หมายความว่า การสั่งการของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการของฝ่ายปกครองในการพิจารณาคดีหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และเมื่อได้มีคำวินิจฉัยและแจ้งไปยังคู่กรณีแล้ว ก็ย่อมเกิดผลเป็นที่สุดไม่อาจจะรื้อฟื้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้อีก เว้นแต่มีกรณีตามที่กฎหมายกำหนดให้พิจารณาใหม่ได้ เนื่องจากหลักการสำคัญอันเป็นรากฐานของการพิจารณาคดีหรือข้อพิพาทก็คือต้องเสร็จเด็ดขาดหรือเป็นที่สุดและเป็นที่ยุติกันเอง เพราะมิฉะนั้นแล้ว จะไม่มีขอบเขตที่แน่นอนว่าจะมีการรื้อฟื้นข้อพิพาทที่ยุติไปแล้วนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่อีกเมื่อใด และจะทำให้สามารถพิจารณาทบทวนได้โดยไม่มีที่สิ้นสุด

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดในการทบทวนคำวินิจฉัยที่มีลักษณะเป็นการชี้ขาดข้อพิพาทในประเทศไทยนั้นก็มิได้แตกต่างไปจากแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษหรือประเทศฝรั่งเศส ที่ต่างก็เห็นว่าองค์กรฝ่ายปกครองที่มีการใช้อำนาจทางตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เมื่อได้มีคำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดไปแล้ว ก็ไม่อาจจะรื้อฟื้นข้อพิพาทที่ยุติไปแล้วนั้น ขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้แต่อย่างใด นอกจากนี้จะมีหลักกฎหมายโดยทั่วไป (เช่น การพิจารณาใหม่เพราะคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขาดนัดโดยมีเหตุอันควร) หรือมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดเอาไว้เป็นการเฉพาะให้กระทำได้นั้น

4.3.2 ศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยคณะกรรมการการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1/2541

จากที่ได้ทำการศึกษาวินิจฉัยเกี่ยวกับการทบทวนคำวินิจฉัยขององค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศไปแล้วจากหัวข้อที่ผ่านมา ๗ มา ในลำดับต่อไปจะได้นำแนวความคิดและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษาวินิจฉัย

ดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาเพื่อวิเคราะห์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกรณีปัญหาการขอให้พิจารณาทบทวนใหม่ตามที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น ดังนี้

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย
ที่ สค 1/2541³⁷

“อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า นางสาวสุมาลี ลิ้มปโหวาท มารดาและผู้ปกครองของ ด.ญ. ก ผู้สมัครเพื่อสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษา 2541 ตามประกาศมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ลงวันที่ 29 มกราคม 2541 ได้มีหนังสือลงวันที่ 3 เมษายน 2541 ถึงมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ขอตรวจดูและถ่ายสำเนาเอกสารดังนี้ คือ กระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของ ด.ญ. ก และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 อีกจำนวน 120 คน แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นางสาวสุมาลี ลิ้มปโหวาท จึงมีหนังสือลงวันที่ 5 มิถุนายน 2541 ถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่ออุทธรณ์และพิจารณาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเห็นว่าเป็นกรณีที่ นางสาวสุมาลี ลิ้มปโหวาท ขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และเห็นว่าเป็นเรื่องอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15, 35 และ 37 จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาวินิจฉัย ต่อมามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้มีหนังสือ ที่ ทม 0401.02/6446 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2541 ถึงนางสาวสุมาลี ลิ้มปโหวาท แจ้งผลการพิจารณาว่าการขอตรวจดูและถ่ายสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการสอบดังกล่าว ยังไม่เป็นเหตุอันสมควรที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จะดำเนินการให้ตามความประสงค์ของ นางสาวสุมาลี ลิ้มปโหวาท ได้

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่าตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคสอง (6) ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ให้สิทธิแก่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่จะใช้ดุลยพินิจในการเปิดเผยกระดาษคำตอบและ

³⁷ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมสาร จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2544), หน้า 15-17.

บัญชีคะแนนของผู้ผ่านการสอบคัดเลือกทั้ง 120 คน และของ ต.ญ. ก ได้ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ จึงมีมติว่า มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีสิทธิที่จะไม่เปิดเผยกระดาษคำตอบ และบัญชีคะแนนของผู้สอบคัดเลือกทั้งหมดได้

ต่อมานางสุมาลี ลิ้มปโหวาท ได้มีหนังสือลงวันที่ 21 กันยายน 2541 ถึงประธานคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ ว่าหนังสือฉบับลงวันที่ 5 มิถุนายน 2541 นั้น นางสุมาลีฯ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งนางสุมาลีฯ เห็นว่ากรณีของตนอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าว และเห็นว่าข้อกฎหมายที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ กล่าวอ้างนั้น ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง จึงขอให้ทบทวนข้อพิจารณาดังกล่าว และดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 37 บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุดท้าย จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า นางสุมาลีฯ จะยื่นหนังสือฉบับลงวันที่ 21 กันยายน 2541 ขอให้ทบทวนคำวินิจฉัยใหม่ได้หรือไม่

ปัญหานี้เห็นว่า ขณะนี้ยังไม่มียะเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติห้ามไว้ นางสุมาลีฯ จึงมีสิทธิที่จะขอให้ทบทวน และมีคำวินิจฉัยใหม่ได้

ปัญหาที่นางสุมาลีฯ อ้างว่าตามหนังสือฉบับลงวันที่ 5 มิถุนายน 2541 นางสุมาลีฯ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเป็นทำนองว่ามีได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ นั้น ได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีเรื่องนี้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับเรื่องของนางสุมาลีฯ ไว้พิจารณาและเห็นว่าเป็นเรื่องอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจึงมีมติให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ เป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา 35 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ดังนั้น ข้ออ้างของนางสุมาลีฯ ในปัญหานี้ จึงฟังไม่ขึ้น

สำหรับปัญหาที่ว่า ปัญหาข้อกฎหมายที่ได้วินิจฉัยไปแล้วไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ขอให้พิจารณาทบทวนใหม่นั้น ได้พิจารณาแล้ว ปัญหาที่จะต้องหยิบยกขึ้นพิจารณาในขั้นต้นก็คือ กรณีนี้เป็นการขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 หรือเป็นการขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 เห็นว่ามาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล" หมายความว่า "ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือ

ประวัติการทำงาน” ส่วน “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ จึงมีมติว่า กรณีเป็นเรื่องการขอข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 11 มิใช่เป็นการขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

ส่วนปัญหาที่ว่า การวินิจฉัยข้อกฎหมายไม่ตรงกับข้อเท็จจริงขอให้ทบทวนใหม่นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการด้านสังคมฯ ได้พิจารณาเห็นว่าไม่มีกฎหมายคุ้มครอง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มิให้เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของ ด.ญ. ก และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือก จำนวน 120 คน ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (6), (7) ส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ก็ปรากฏจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากการดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้น ดังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงมิใช่กฎหมายที่คุ้มครองมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (6), (7) ฉะนั้น นางสาวลี ลิมปโหวาท ในฐานะมารดาและผู้ปกครองของ ด.ญ. ก จึงมีสิทธิที่จะขอตรวจดูและถ่ายสำเนากระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของ ด.ญ. ก และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 120 คน จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35 และมาตรา 37 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีมติให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คือกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของ ด.ญ. ก และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 อีกจำนวน 120 คน ให้นางสาวลี ลิมปโหวาท ตรวจดูและถ่ายสำเนาเอกสารได้”

จากคำวินิจฉัยที่ได้ยกมาข้างต้นนั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้พิจารณาเรื่องของนางสาวลี ลิมปโหวาท และได้มีคำวินิจฉัยต่อเนืองกัน 2 ฉบับ คือ คำวินิจฉัยฉบับแรก คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้มีมติเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2541 ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยฯ เห็นว่า มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีสิทธิจะไม่เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของผู้สอบคัดเลือกทั้งหมดได้ โดยได้มีหนังสือ ที่ นร 1311/199 ลงวันที่ 7 กันยายน 2541 แจ้งผลการวินิจฉัยดังกล่าวให้นางสาวลี ลิมปโหวาท ทราบ ต่อมานางสาวลีได้ทำหนังสือลงวันที่ 21 กันยายน 2541 ถึงประธานคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้าน

สังคมฯ ขอให้ทบพวนการพิจารณาวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง โดยอ้างว่าตนไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ที่วินิจฉัยข้อเท็จจริงโดยอาศัยมาตรา 30 วรรคสอง (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) โดยเห็นว่าข้อกฎหมายดังกล่าวไม่ตรงกับข้อเท็จจริง

หลังจากนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ ก็ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2541 โดยมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า นางสุมาลีจะยื่นหนังสือลงวันที่ 21 กันยายน 2541 ขอให้ทบพวนใหม่ได้หรือไม่

โดยในเบื้องต้นนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ มีความเห็นปรากฏตามรายงานการประชุมครั้งที่ 6/2541 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2541 ว่า ขณะนี้ยังไม่มียะเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งออกตามความในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติห้ามไว้ ดังนั้น นางสุมาลีจึงมีสิทธิที่จะขอให้ทบพวนและมีคำวินิจฉัยใหม่ได้ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหากนางสุมาลีมีข้อโต้แย้งการวินิจฉัยก็ให้ใช้สิทธิตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ³⁸ ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงได้ทำการพิจารณาข้อพิพาทในกรณีอีกครั้ง และมีคำวินิจฉัยให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของ ด.ญ. กรวมทั้งของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 อีกจำนวน 120 คน ให้นางสุมาลีตรวจดูและถ่ายสำเนาเอกสารได้

การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการได้หยิบยกเอาข้อพิพาทที่ได้ตัดสินชี้ขาดไปแล้วกลับขึ้นมาพิจารณาใหม่อีกครั้ง โดยอ้างเหตุผลแต่เพียงว่า นางสุมาลีมีสิทธิที่จะขอให้ทบพวนและมีคำวินิจฉัยใหม่ได้ เนื่องจากไม่มีระเบียบวิธีพิจารณาบัญญัติห้ามเอาไว้วันนั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่น่าจะถูกต้องนักด้วยเหตุผลสองประการคือ

1. พิจารณาจากตัวบุคคลผู้ร้องขอให้ทบพวนคำวินิจฉัย

หากจะพิจารณาในแง่ของการได้มาซึ่ง "สิทธิ" ของบุคคลผู้ร้องขอให้ทบพวนคำวินิจฉัย ตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกล่าวอ้างว่านางสุมาลีเป็นผู้มี "สิทธิ" ที่จะขอให้ทบพวนคำวินิจฉัยได้นั้น แท้จริงแล้ว "สิทธิ" ก็คือประโยชน์ที่กฎหมาย

³⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกสารการสอบ (กรณีการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์)," วารสารกฎหมายปกครอง 19, (เมษายน 2543) : 45.

รับรองและคุ้มครองให้ กล่าวคือ “สิทธิ” เป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “รับรอง” ว่ามีอยู่³⁹ ซึ่งจะแตกต่างกับ “เสรีภาพ” ที่หมายถึงประโยชน์ที่บุคคลจะกระทำการใด ๆ ได้ตามชอบใจ ตราบเท่าที่ไม่ถูกป้องกันขัดขวางโดยกฎหมาย⁴⁰ นั่นคือ “สิทธิ” ในเรื่องหนึ่งเรื่องใดจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ในขณะที่ “เสรีภาพ” ในเรื่องใด ๆ นั้น สามารถจะมีได้ตราบเท่าที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติห้าม ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการได้มาซึ่ง “สิทธิ” ในการขอให้ทบทวนคำวินิจฉัย จึงเป็นการให้เหตุผลที่สวนทางกันกับหลักการดังกล่าว ที่โดยหลักแล้ว นางสุมาลีควรมีสิทธิที่ว่านั้น ต่อเมื่อมีกฎหมายรับรองให้ไม่ได้ นอกจากนี้ ในคำวินิจฉัยดังกล่าวก็มีได้ให้เหตุผลที่ขัดแย้งแต่อย่างใดว่า “สิทธิ” ในการขอให้พิจารณาใหม่ที่นางสุมาลีมีอยู่ตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยกล่าวอ้างนั้น มีกฎหมายรับรองหรือคุ้มครองให้ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกลับให้เหตุผลในคำวินิจฉัยราวกับว่า “การขอให้ทบทวนคำวินิจฉัย” เป็น “เสรีภาพ” ที่บุคคลสามารถจะมีได้ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติห้าม ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบเคียงกับสิทธิของคู่กรณีในการขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณาใหม่ในต่างประเทศที่เราได้ศึกษาวิจัยไปแล้วในบทที่ 3 ก็พบว่ากรณีที่บุคคล (ซึ่งอาจจะเป็นคู่กรณีหรือบุคคลภายนอก) สามารถจะขอให้พิจารณาใหม่ได้นั้น จะเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้สิทธินั้นเอาไว้ยกตัวอย่างเช่น

ในประเทศฝรั่งเศส มีหลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาใหม่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ (le recours en revision) อาทิ การขอให้พิจารณาใหม่ต่อศาลบัญชี (La Cour de Comptes) ตามกฎหมาย ลงวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1807 หรือการขอให้พิจารณาใหม่ต่อศาลวินัยงบประมาณและการคลัง (Cour de discipline budgetaire et financiere) ตามกฎหมาย ลงวันที่ 25 กันยายน ค.ศ. 1948 และการขอให้พิจารณาใหม่ต่อสภาการศึกษาแห่งชาติและการวิจัย (Conseil national de l' enseignement superieur et de la recherche) ตามมาตรา 17 – มาตรา 21 แห่งกฤษฎีกา เลขที่ 90-1011 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990 หรือใน ประเทศอังกฤษ คู่กรณีก็สามารถจะขอให้คณะกรรมการประกันสังคม (Social Security Tribunals) พิจารณาข้อพิพาทใหม่อีกครั้งได้ตามกฎหมาย The Social Security Administration Act 1992 (Section 35) เป็นต้น

³⁹ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพริ้ง, พิมพ์ครั้งที่ 11, 2535), หน้า 218.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 223.

นอกจากนี้ นอกเหนือจากกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่ไว้แล้ว ในต่างประเทศก็ได้วางหลักเอาไว้ว่า บุคคลก็อาจจะมีสิทธิดังกล่าวได้ เนื่องมาจากหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องวิธีพิจารณา โดยในประเทศฝรั่งเศส ในคดี Desseaux สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า “...แม้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ คู่ความที่ขาดนัดก็ยังคงมีสิทธิขอให้พิจารณาใหม่ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องวิธีพิจารณา...” ซึ่งตรงกับแนวความคิดในการขอให้พิจารณาใหม่ตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ในประเทศอังกฤษ ที่คู่กรณีมี “สิทธิ” ในการขอให้พิจารณาใหม่ โดยมีได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง หากแต่เป็น “สิทธิ” ที่ศาลวางหลักเกณฑ์ว่ามีอยู่ตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law)

สำหรับประเทศไทย โดยแท้จริงแล้วก็มีแนวความคิดในเรื่องสิทธิในการขอให้พิจารณาทบทวนใหม่ไม่แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายของต่างประเทศแต่อย่างใด ซึ่งจะเห็นได้จากในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 50 ที่บัญญัติว่า

“มาตรา 50 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว ผู้ร้องทุกข์อาจเสนอเรื่องนั้นเพื่อพิจารณาใหม่ได้อีกครั้งหนึ่งภายในเวลาห้าปีนับแต่วันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัย แต่ต้องพิสูจน์ให้เห็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า ได้มีการพบพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วนั้นเปลี่ยนไป”

จากบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 50 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว ผู้ร้องทุกข์จะมีสิทธิขอให้พิจารณาใหม่ได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบทกฎหมายนี้เท่านั้น จึงถือได้ว่ามาตรา 50 นี้ เป็นการรับรอง “สิทธิ” ในการขอให้พิจารณาใหม่ เมื่อมี “เหตุ” ตามที่กฎหมายกำหนดนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปก็คือ การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เหตุผลในคำวินิจฉัยว่าการที่นางสุมาลีมีสิทธิจะขอให้ทบทวนและมีคำวินิจฉัยใหม่ได้เพราะไม่มีระเบียบวิธีพิจารณาและวินิจฉัยฯ บัญญัติห้ามเอาไว้แล้ว เป็นการให้เหตุผลที่ไม่สอดคล้องกับหลักการก่อให้เกิด “สิทธิ” ของบุคคลในเรื่องหนึ่งเรื่องใด อีกทั้งยังขัดกับแนวความคิดและวิธีพิจารณาในการขอให้พิจารณาใหม่ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินชี้ขาดทั้งในประเทศและต่างประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และนอกจากนี้ การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยในลักษณะที่เป็นการยอมรับว่าผู้ถูกระงับมีสิทธิขอให้พิจารณาใหม่ได้ แม้ไม่มีกฎหมายรับรองคุ้มครองให้ อีกทั้งยังทำให้เข้าใจได้ว่า ผู้ถูกระงับสามารถจะขอให้พิจารณาใหม่ได้ทุกกรณีโดยไม่ต้องมี “เหตุ” ที่กำหนดเอาไว้

ดังเช่นที่กำหนดในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 หรือที่กำหนดในกฎหมายวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศแต่อย่างใด ซึ่งการที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยในลักษณะเช่นนี้อาจจะก่อให้เกิดปัญหาติดตามมาคือในกรณีต่อ ๆ ไป หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็ย่อมจะขอให้พิจารณาใหม่อยู่ร่ำไปจนกว่าคณะกรรมการฯ จะได้ทำคำวินิจฉัยที่สมประโยชน์แก่ตน ด้วยการอ้างสิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่เพราะว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามตามที่คณะกรรมการฯ ได้วินิจฉัยเอาไว้ นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะได้มีระเบียบฯ ที่ออกตามความในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คือ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วย อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 แต่ในระเบียบที่ว่านี้ก็มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของการขอให้พิจารณาใหม่แต่อย่างใด ดังนั้น หากเกิดมีกรณีปัญหาตามที่ยกมา คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ไม่ว่าจะอาศัยข้อกำหนดในระเบียบดังกล่าวมาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้เลย และเป็นไปได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อาจจะต้องมีคำวินิจฉัยในแนวทางเดิมที่เคยวินิจฉัยเอาไว้ว่าเมื่อไม่มีกฎหมายหรือระเบียบบัญญัติห้ามเอาไว้ ผู้นั้นก็มิมีสิทธิที่จะขอให้พิจารณาใหม่ได้ ซึ่งจะทำให้การขอทบทวนสามารถกระทำได้โดยไม่มีที่สิ้นสุดและไม่มีขอบเขตที่แน่นอน กรณีนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าเป็นประเด็นปัญหาที่ควรจะต้องมีการหาแนวทางเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องและเหมาะสมต่อไป

2. พิจารณาจากองค์การที่มีคำวินิจฉัย

ในคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ ไม่ได้ให้เหตุผลในแง่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าเหตุใดคณะกรรมการฯ จึงสามารถเข้าไปพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยที่เสร็จเด็ดขาดไปแล้วได้ และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในการทบทวนคำวินิจฉัยของตนเองแต่อย่างใด หากจะวิเคราะห์ว่าแท้จริงแล้วคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจในการทบทวนคำวินิจฉัยหรือไม่ นั้น คงจะต้องพิจารณาโดยเทียบเคียงกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศในเรื่องเดียวกันนี้ว่ามีหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวอย่างไร

โดยในประเทศอังกฤษได้วางหลักในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า เมื่อมีการอ่านคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว คำวินิจฉัยนั้นจะก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ระหว่างคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม และเป็นการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นอันยุติลง ทำให้คู่กรณีไม่สามารถนำมาฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ได้อีก แม้แต่ในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั่นเอง ก็ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นอีกต่อไป⁴¹ ทั้งนี้ เนื่องมาจากการพิจารณาชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามข้อพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการประเภทหนึ่ง ซึ่งเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดประการหนึ่งแล้ว ย่อมจะมีผลเป็นเด็ดขาด (res judicata) ที่แม้กระทั่งคณะกรรมการฯเองก็ไม่มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงหรือวินิจฉัยสั่งการใหม่⁴²

ส่วนในประเทศฝรั่งเศสก็มีหลักเกณฑ์ในทำนองเดียวกัน คือ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ก็จะมีอำนาจบังคับตามสิ่งที่ได้ตัดสินไปแล้ว หรือที่เรียกว่า “อำนาจของสิ่งที่ได้ชี้ขาดแล้ว (autorité de la chose jugée)” ซึ่งผลของคำวินิจฉัยไม่เพียงแต่ผูกพันคู่กรณีเท่านั้น หากแต่มีผลผูกมัดองค์กรวินิจฉัยในอันที่จะเปลี่ยนใจแก้ไขคำพิพากษาหรือวินิจฉัยเป็นประการอื่นอีกไม่ได้เช่นเดียวกัน⁴³ นอกจากนี้ สภาแห่งรัฐโดยที่ประชุมใหญ่ยังได้วินิจฉัยวางหลักไว้ในคดี Le Cun⁴⁴ ว่าลักษณะอย่างหนึ่งของการเป็นศาลปกครองพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็คือองค์กรดังกล่าวจะหมดอำนาจลงเมื่อได้วินิจฉัยข้อพิพาทนั้นแล้ว ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าโดยหลักทั่วไปแล้วคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศฝรั่งเศสได้มีคำวินิจฉัยไปแล้ว จะไม่มีการรื้อฟื้นข้อพิพาทนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่อีกเป็นครั้งที่สอง

และเมื่อย้อนกลับมาพิจารณา ลักษณะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็จะได้เห็นว่าคณะกรรมการดังกล่าวมีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และเป็นองค์กรที่

⁴¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท. หน้า 133.

⁴² S.A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action*. pp.81-89 อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์แสนต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 47.

⁴³ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, “เอกสารวิชาการประกอบการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตาม มาตรา 7 (2) (ค) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522.” *วารสารกฎหมายปกครอง* 7. หน้า 658.

⁴⁴ C.E. ass. 1 er mars 1991, Le Cun, RFDadm. 1991, p.612.

ใช้อำนาจในทางตุลาการในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทเหมือนกันกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททั้งในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ดังนั้น ก็น่าจะมีหลักเกณฑ์ในการทบทวนคำวินิจฉัยในทำนองเดียวกัน และเมื่อไม่ปรากฏว่ากฎหมายวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารบัญญัติไว้เป็นประการอื่น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารควรจะนำหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในต่างประเทศมาปรับใช้กับกรณีที่เกิดขึ้น แทนที่จะพิจารณาทบทวนและมีคำวินิจฉัยใหม่ โดยขัดกับหลักการทั่วไปและไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดให้อำนาจกระทำการดังกล่าวได้เลย

4.3.3 ศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4126/2543

ภายหลังจากที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมฯ ได้มีคำวินิจฉัย ที่ สค 1/2541 (คำวินิจฉัยฉบับที่ 2) ให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของ ด.ญ. ก และของนักเรียนผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 120 คน ให้นางสุมาลี ลิ้มปโรวาท ตรวจสอบและถ่ายสำเนานั้น เป็นเหตุให้บรรดาผู้แทนโดยชอบธรรมของนักเรียนที่สอบผ่านจำนวนหนึ่งร้อยเก้าคน ได้นำเอาคำวินิจฉัยดังกล่าวไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม คือ คดีหมายเลขดำที่ ปค. 29/2542 โดยโจทก์ (เด็กหญิงกมลมาศ วรรณะพาหุณ ที่ 1 กับพวกรวม 109 คน) ขอให้ศาลพิจารณาเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย (จำเลยที่ 1 ถึงที่ 7) และให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (จำเลยที่ 8) ระวังการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยศาลชั้นต้นได้พิพากษายกฟ้องโจทก์ โจทก์ทั้งหนึ่งร้อยเก้าจึงได้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ (ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ โจทก์ที่ 35 ได้ขอถอนอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ให้จำหน่ายคดีเฉพาะของโจทก์ที่ 35) และต่อมาศาลอุทธรณ์ได้พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น โจทก์ที่ 1 ถึงที่ 34 และที่ 36 ถึงที่ 109 จึงฎีกาคัดค้านคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกาได้พิจารณาและมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4126/2543 ยกฟ้องโจทก์ที่ 1 ถึงที่ 34 และที่ 36 ถึงที่ 109

ในลำดับต่อไป ผู้เขียนจะได้นำเอาคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวมาศึกษาวิเคราะห์เฉพาะในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการขอให้พิจารณาใหม่ ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4126/2543

(เด็กหญิงกมลมาศ วรรณะพาหุณ โดยนางเสาวลักษณ์ วรรณะพาหุณ
ผู้แทนโดยชอบธรรม กับพวก โจทก์ นายชูเชิด รักตะบุตร กับพวก จำเลย)

วิธีพิจารณาความแพ่ง การรับฟังพยานหลักฐาน (ม.86, 104)

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (ม.4, 15, 24, 37)

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ม.5, 49)

“คำว่า “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 หมายถึง สิ่ง que แสดงถึงเรื่องราวความเป็นมาที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดอันเป็นเรื่องราวเฉพาะตัวของบุคคลผู้นั้นซึ่งจำแนกให้เห็นความแตกต่างจากเรื่องราวของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะบันทึกหรือทำให้ปรากฏในเอกสารหรือวัตถุใด ๆ

กระดาศคำตอบข้อสอบคัดเลือกเข้าเรียนในสถานศึกษาของทางราชการ เป็นเพียงเอกสารที่ผู้เข้าสอบแข่งขันจัดทำขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สถานศึกษากำหนดขึ้น เพื่อแสดงถึงภูมิความรู้และใช้เป็นเกณฑ์ชี้วัดความรู้ความสามารถของผู้เข้าสอบแข่งขันแต่ละคน โดยนำกระดาศคำตอบและบัญชีคะแนนของแต่ละคนไปพิจารณาเปรียบเทียบกัน เพื่อสรรหาผู้ที่สามารถแสดงภูมิความรู้ได้ดีกว่าผู้อื่นเป็นผู้ผ่านการสอบแข่งขัน กระดาศคำตอบและบัญชีคะแนนของผู้เข้าสอบแข่งขันจึงมิใช่เรื่องราวความเป็นมาที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่อันเป็นเรื่องราวเฉพาะตัวของโจทก์ จึงไม่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอันได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไม่ให้เปิดเผย

ข้อเท็จจริงที่โจทก์ทั้งหนึ่งร้อยเก้าบรรยายมาในคำฟ้องเกี่ยวกับกระดาศคำตอบและบัญชีคะแนนของผู้เข้าสอบแข่งขันเข้าศึกษาในโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีรายละเอียดเพียงพอให้วินิจฉัยชี้ขาดในปัญหาข้อกฎหมายโดยไม่จำเป็นต้องสืบพยานหลักฐานของคู่ความ ดังนั้น ที่ศาลชั้นต้นงดสืบพยานหลักฐานของโจทก์และจำเลยจึงชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15, 24

แม้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 37 วรรคสอง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลเป็นที่สุด แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายเพียงว่า เมื่อคณะกรรมการการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือไม่รับฟังคำคัดค้านมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นประการใดแล้ว บุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยนั้นจะได้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยนั้นต่อไปอีกไม่ได้ แต่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามคณะกรรมการชุดดังกล่าว

พิจารณาบททวนและเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ซึ่งตามมาตรา 49 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53...” การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาบททวนคำวินิจฉัยเดิมและมีคำวินิจฉัยใหม่จึงเป็นการกระทำภายในกรอบของกฎหมาย”

จะเห็นได้ว่า การที่ศาลฎีกาให้เหตุผลในคำพิพากษาข้างต้นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งตามมาตรา 49 ของกฎหมายดังกล่าว บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53...” และมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถพิจารณาบททวนคำวินิจฉัยเดิมและมีคำวินิจฉัยใหม่ได้ นั้นเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีโดยอาศัยการตีความตามลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น โดยมีได้คำนึงถึงลักษณะ (nature) ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเลยแม้แต่น้อย จริงอยู่ที่แม้ว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะมีสถานะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” อย่างหนึ่ง แต่กฎหมายปกครองของหลายประเทศต่างก็ยอมรับว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีลักษณะพิเศษทำนองเดียวกันกับการใช้อำนาจของศาล⁴⁵ แตกต่างไปจากคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจทางปกครองโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสมีการแบ่งแยกโดยชัดเจนว่าการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น เป็นการทำ “นิติกรรมทางตุลาการ” ที่มีหลักเกณฑ์และวิธีการแตกต่างไปจากการทำ “นิติกรรมทางปกครอง” ของเจ้าหน้าที่ โดยในการพิจารณาเพื่อทำนิติกรรมทางตุลาการจะเริ่มต้นโดยมีการเสนอ “ข้อพิพาท” มาให้พิจารณากล่าวคือ จะเป็นปัญหาพิพาทกันอยู่แล้วจริง ๆ ระหว่างฝ่ายปกครองและเอกชน (case and controversy) และต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย มีวิธีพิจารณาที่เป็นกระบวนการแน่ชัด และให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีโดยเท่าเทียมกันทำนองเดียวกันกับ “วิธีพิจารณาความ” ของศาล และเมื่อรับฟังข้อเท็จจริงจนครบถ้วนแล้ว ก็จะมีคำวินิจฉัยอันเป็นที่ “ยุติ” แก่คู่กรณี โดยคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้จะต้องตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงในสำนวนการพิจารณา การใช้อำนาจในทาง

⁴⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 114.

ตุลาการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเน้นความถูกต้องเป็นธรรมที่แน่ชัด การดำเนินการจึงเป็นไปได้ช้ากว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการโดยฉับไวให้ทันต่อเหตุการณ์ การทำนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองจึงมีข้อจำกัดด้านเวลา การให้ความเป็นธรรมของฝ่ายปกครองจึงจะทำเท่าที่สามารถจะทำได้ภายในเวลาที่เอื้ออำนวย⁴⁶ ดังนั้น โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดในการออกคำสั่งทางปกครองย่อมมีมากกว่า จึงได้มีหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองสามารถจะยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งคำสั่งทางปกครองนั้น ก็มีจุดมุ่งหมายที่จะตอบสนองความต้องการของสาธารณชนในชีวิตประจำวัน จึงจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นหรือความอ่อนตัวมากโดยสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อรับกับสถานการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลา ในขณะที่การใช้อำนาจทางตุลาการในการตัดสินชี้ขาดนั้นต้องการความแน่นอนซึ่งหากจะนำเอาหลักเกณฑ์ในเรื่องของการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมาใช้กับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็จะเกิดความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการที่เทียบเคียงได้กับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลซึ่งคำพิพากษาของศาลโดยหลักทั่วไปแล้ว จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยศาลเดียวกันนั้นไม่ได้อีก (Rechtskraft หรือ res judicata)⁴⁷ ซึ่งในประเทศอังกฤษก็ได้มีการยอมรับอย่างชัดเจนว่า หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษาหรือ res judicata นั้น นำมาใช้กับการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย⁴⁸ นั่นคือ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยอันเป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการไปแล้วก็ต้องถือเป็นเด็ดขาด (conclusiveness) เกิดผลใช้บังคับทันทีและจะเปลี่ยนแปลงในภายหลังอีกไม่ได้นั่นเอง หรือแม้แต่ในประเทศฝรั่งเศสก็มีแนวคิดในทำนองเดียวกันนี้ว่า โดยหลักแล้วคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยใหม่ไม่ได้ ซึ่งจะแตกต่างไปจากคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งดังกล่าวอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ได้เองหากมีเหตุสมควรที่จะต้องเปลี่ยนแปลง⁴⁹ (โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในบทที่ 3)

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 115-116.

⁴⁷ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, สาระสำคัญและหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 24.

⁴⁸ David Foulkes, Administrative Law, p.168.

⁴⁹ Georges Vedel et Pierre Delvolvé, Droit administratif, p.25.

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการบางท่าน (นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์) ได้ให้คำอธิบายไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

“...การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 วิ.ปกครอง เป็นกรณีริเริ่มการเอง (ex officio) ของเจ้าหน้าที่ โดยไม่ต้องมีผู้ใคร่ร้องขอหรือโต้แย้ง... อนึ่ง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจปกครองตามปกติ (มิใช่กรณีใช้อำนาจทางตุลาการ) ก็เป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง จึงย่อมจะมีการเพิกถอนโดยองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์นั่นเองได้อีก เช่น คำสั่งของนายอำเภอที่มีกฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยไปเช่นใดแล้ว ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดตรึงตรองดูใหม่เห็นว่าที่ตนเคยวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ไปเป็นการไม่ถูกต้อง ถ้าจะเปลี่ยนความเห็นโดยเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์เดิมและทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ใหม่ก็ย่อมสามารถทำได้ แต่ถ้าเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์โดยองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการ เช่น กรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามกฎหมายถือว่าการชี้ขาดนั้นต้องมีผลเด็ดขาดตามลักษณะของอำนาจตุลาการ (res iudicata) ซึ่งจะยกขึ้นวินิจฉัยใหม่อีกไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะยกเว้นให้ทำการพิจารณาใหม่ได้เท่านั้น ซึ่งโดยปกติจะยกเว้นเฉพาะเมื่อข้อเท็จจริงที่รับฟังไว้เดิมไม่ถูกต้องเพราะมีพยานหลักฐานใหม่...”

และจากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยเดิมและมีคำวินิจฉัยใหม่ได้ โดยอ้างหลักในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น อาจจะถูกต้องหากจะพิจารณาตามตัวบทกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว และด้วยความเคารพต่อศาลฎีกา ผู้เขียนเห็นว่าคำพิพากษาดังกล่าวเป็นการตีความกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท และทำคำวินิจฉัยที่มีลักษณะ (nature) ของความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา (res iudicata) นอกจากนี้ ผลจากการตีความเช่นนั้น จะทำให้ไม่มีขอบเขตที่แน่นอนว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องหนึ่งเรื่องใดไปแล้ว จะมีการรื้อฟื้นขึ้นพิจารณาใหม่อีกเมื่อใด อันอาจส่งผลกระทบต่อ “ความมั่นคงแห่งสิทธิ (security of rights)” ของคู่กรณีได้นั่นเอง

4.4 ปัญหาการโต้แย้งคำวินิจฉัยโดยคู่กรณีฝ่ายรัฐ

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งยังคงมีความเห็นทางวิชาการแตกต่างกันอยู่ นั่นคือประเด็นปัญหาที่ว่า หากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยใน

เรื่องหนึ่งเรื่องใด และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นคู่กรณีเห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเนื่องจากเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะอย่างยิ่ง หรือเห็นว่าการเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ เหล่านี้เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐจะได้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้หรือไม่ และโดยที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว “เป็นที่สุด” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น ก็ไม่อาจจะอุทธรณ์คำวินิจฉัยไปยังหน่วยงานฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารใดได้อีก จึงอาจอุทธรณ์ได้ต่อองค์กรศาลเท่านั้น ซึ่งศาลที่จะมีอำนาจพิจารณาเรื่องการโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็คือศาลปกครองนั่นเอง

ดังนั้น การจะพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อศาลปกครองได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง... ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ประเด็นปัญหาจึงมีว่าจะตีความคำว่า “ผู้ใด” ตามความหมายอย่างแคบคือไม่รวมถึงหน่วยงานของรัฐหรือในความหมายอย่างกว้างโดยให้รวมถึงหน่วยงานของรัฐด้วย ทั้งนี้มีนักวิชาการฝ่ายหนึ่งเห็นว่า คำว่า “ผู้ใด” ตามมาตรา 42 ไม่ได้หมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐด้วย โดยให้เหตุผลสรุปได้ดังนี้⁵⁰

1. ข้อพิจารณาจากหลักพื้นฐานเกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดีปกครอง ซึ่งมุ่งคุ้มครองปัจเจกบุคคลจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจมหาชนอันอยู่ในสถานะที่เหนือกว่า ดังนั้น เมื่อเกิดมีกรณีที่ปัจเจกบุคคลได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครอง และเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลนั้นก็ย่อมสามารถจะโต้แย้งการกระทำของฝ่ายปกครองต่อศาลปกครองได้ เพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่หากพิจารณาในแง่การคุ้มครองของคดีปกครอง หน่วยงานของรัฐอาจได้รับความคุ้มครองได้ หากความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐทั้งสองนั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งที่มีอำนาจเหนือหน่วยงานของรัฐอีกหน่วยหนึ่งในลักษณะของการควบคุมกำกับ เช่น กรณีที่องค์การบริหารส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีเช่นนี้ ถึงแม้องค์การทั้งสองจะเป็นหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่ก็มีได้มีความสัมพันธ์

⁵⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของหน่วยงานของรัฐในการฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร,” *วารสารกฎหมายปกครอง* 19 (เมษายน 2543) : 13-17.

ที่อยู่สถานะเท่าเทียมกัน หากแต่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งในลักษณะของการกำกับดูแล

2. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทบสิทธิในลักษณะของปัจเจกบุคคลหรือหากจะกล่าวถึงสิทธิในทางกฎหมายปกครองคือ "สิทธิในทางมหาชน" ซึ่งหมายถึง "อำนาจในทางกฎหมาย ซึ่งกฎหมายมหาชนได้ให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลในการเรียกร้องจากรัฐให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการเพื่อผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล" การจะพิจารณาว่าบุคคลใดมีสิทธิในทางมหาชนหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายในทางสารบัญญัติว่าได้ให้สิทธิดังกล่าวแก่ปัจเจกบุคคลหรือไม่ เมื่อกฎหมายในทางสารบัญญัติได้รับรองสิทธิของปัจเจกบุคคลแล้ว การที่จะทำให้สิทธิดังกล่าวบรรลุความมุ่งหมายตามกฎหมาย ในกรณีที่มีปัญหาการบังคับการตามสิทธิดังกล่าว กฎหมายวิธีพิจารณาจึงให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลในการจะนำคดีมาสู่ศาล ดังนั้น อำนาจฟ้องคดีปกครองจึงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสถานะของผู้ฟ้องในทางกฎหมายสารบัญญัติและในทางกฎหมายวิธีสบัญญัติ

และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ จะเห็นได้ว่าเป็นการให้อำนาจปัจเจกบุคคลในการเรียกร้องขอให้รัฐเปิดเผยหรือมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็เป็นการบัญญัติให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการใช้อำนาจฟ้องเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิที่กำหนดในกฎหมายสารบัญญัติ ดังนั้นสาระสำคัญของมาตรา 42 ที่ได้กล่าวไปในตอนต้นจึงมีความมุ่งหมายที่จะจำกัดขอบเขตของอำนาจฟ้องคดีปกครองให้ตกแก่บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

นอกจากนี้ หลักในการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลตามความเห็นของ Georg Jellinek ก็ไม่อาจนำมาใช้กับองค์กรของรัฐได้ อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐจึงไม่ใช่สิทธิหรือหน้าที่ในลักษณะของปัจเจกบุคคล กล่าวโดยสรุปคือ อำนาจหน้าที่ขององค์กรทางฝ่ายปกครองนั้น ไม่อาจจะเป็น "สิทธิ" ได้นั่นเอง

3. ข้อพิจารณาในแง่ของการอยู่ภายในโครงสร้างเดียวกัน องค์กรของรัฐส่วนกลางทั้งหมดถือได้ว่าอยู่ในองคาพยพเดียวกัน เมื่อเกิดมีกรณีโต้แย้งกัน จึงไม่ควรใช้วิธีการฟ้องร้องกัน เพราะบุคคลที่อยู่เบื้องหลังหน่วยงานทั้งสองที่แท้จริงก็คือ "รัฐ" โดยรัฐไม่อาจเป็นทั้งผู้ทรงสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นผู้ที่ต้องผูกพันกับสิทธิขั้นพื้นฐานในบุคคลคนเดียวกัน จากหลักดังกล่าวนี้เองนำมาสู่ข้อพิจารณากรณีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ เพราะรัฐไม่อาจจะเป็นทั้งโจทก์และจำเลยในเรื่องเดียวกันได้

และจากเหตุผลที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนมีความเห็นในทำนองเดียวกันกับนักวิชาการฝ่ายนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้วิเคราะห์เกี่ยวกับข้อพิจารณาในแง่ของการอยู่ภายในโครงสร้างเดียวกันของหน่วยงานของรัฐ เพราะการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในขอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมเป็นการแสดงเจตนาแทนรัฐนั่นเอง ดังนั้น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐไม่น่าจะอาศัยฐานของมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นฐานในการฟ้องร้องได้ การที่จะให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ น่าจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน อันเป็นการกำหนดให้องค์กรศาลเข้ามาตรวจสอบผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในกรณีที่มีการโต้แย้งจากหน่วยงานของรัฐ

อย่างไรก็ตาม ยังมีนักวิชาการอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถจะโต้แย้งหน่วยงานของรัฐอีกองค์กรหนึ่งได้นั้น ทั้งสององค์กรจะต้องมีความสัมพันธ์กันในลักษณะของการบังคับบัญชา ซึ่งจะมีหลักว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะถูกปิดปาก ห้ามมิให้โต้แย้งผู้บังคับบัญชา แม้ว่าจะไม่เห็นด้วยกับการสั่งการก็ตาม เช่น กรณีของการวินิจฉัยอุทธรณ์โดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้วินิจฉัยสั่งการในเบื้องต้น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีนี้จะผูกพันเจ้าหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติตาม จะโต้แย้งคัดค้านหรือนำไปฟ้องร้องมิได้ แต่สำหรับกรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นว่ามีได้มีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยแล้ว หน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยก็น่าจะสามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครอง เพื่อให้ศาลเข้ามาตรวจสอบคำวินิจฉัยดังกล่าวได้

4.5 ปัญหาเกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วย อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542

จากที่เราได้ทำการศึกษาไปในตอนต้นเกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็นของการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวิธีพิจารณานั้น ก็ทำให้เราได้ตระหนักดีถึงความ “สำคัญ” ของ “วิธีพิจารณา” ว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถจะคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองหรือองค์กรที่มีหน้าที่ในทางตุลาการได้เป็นอย่างดี หากว่าวิธีพิจารณาดังกล่าวเป็นวิธีพิจารณาที่ชอบธรรมและมีความเหมาะสม

ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วย อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

พ.ศ. 2542 ก็เป็นการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องของ "วิธีพิจารณา" อย่างหนึ่ง ที่มุ่งหมายจะสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้น โดยจะเห็นได้จากความในข้อ 3 ของระเบียบดังกล่าวที่กำหนดไว้ว่า

"ข้อ 3 ในกรณีที่ระเบียบนี้ไม่ได้กำหนดไว้ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการไปตามที่เห็นสมควร เพื่อให้การพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรม"

แต่ถึงแม้ว่าระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 จะมีความมุ่งหมายดังนั้นก็ตาม แต่ระเบียบดังกล่าวก็ยังคงมีปัญหอยู่หลายประการที่จะได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาในลำดับต่อไป โดยจะวิเคราะห์ปัญหาโดยเทียบเคียงกับหลักการในเรื่องเดียวกันของกฎหมายต่างประเทศที่ได้ศึกษาวิจัยมาแล้วในบทที่ 3 นอกจากนี้ยังจะได้วิเคราะห์โดยเปรียบเทียบับวิธีพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ซึ่งแม้ว่าในปัจจุบันจะได้มีการยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปแล้วโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่ด้วยเหตุที่วิธีพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าเป็นวิธีพิจารณาที่มีการกำหนดรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนของการพิจารณาที่มีมาตรฐาน สามารถที่จะคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือคู่กรณีได้เป็นอย่างดี ดังนั้นจึงควรที่จะนำเอาวิธีพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น มาศึกษาเปรียบเทียบกัน เพื่อจะได้เห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 นั้น ยังคงมีหลักการใดที่ไม่ชัดเจนหรือยังขาดหายไป และก่อให้เกิดปัญหาอย่างไร เพื่อจะได้นำมาเป็นแนวทางในการหาวิธีแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมในลำดับต่อไป

4.5.1 ปัญหาการกำหนด "วิธีพิจารณา" ไว้ในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542

ดังที่ได้ศึกษาวิจัยไปแล้วว่า "คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร" มีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยเป็นองค์กรที่มีการใช้อำนาจในทางตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทคล้ายกันกับองค์กรศาล ดังนั้น ในชั้นแรกจะขอพิจารณาการกำหนด "วิธีพิจารณา" ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เอาไว้ในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 โดยเปรียบเทียบการกำหนด "วิธีพิจารณา" ขององค์กรศาล เอาไว้ใน "กฎหมาย" โดยศาลยุติธรรมได้มีการกำหนดวิธีพิจารณาเอาไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญา หรือศาล

ปกครองที่กำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองเอาไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่าองค์การศาลทั้งสองประเภทคือศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ต่างก็มีวิธีพิจารณาปรากฏอยู่ในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติด้วยกันทั้งสิ้น

แม้แต่การเปรียบเทียบกับองค์การวินิจฉัยข้อพิพาทอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อาทิ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ก็ได้มีการกำหนดวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเอาไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ ตั้งแต่มาตรา 18 ถึงมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเข้าฟังการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 42, การพิจารณาคำคัดค้านกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพราะเหตุที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องร้องทุกข์ ตามมาตรา 43, การเปิดโอกาสให้ผู้ร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจง ตามมาตรา 44, การกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัย ตามมาตรา 45 และการกำหนดรายละเอียดของคำวินิจฉัย ตามมาตรา 47 เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีองค์การวินิจฉัยข้อพิพาทที่มี "วิธีพิจารณา" ปรากฏอยู่ในกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ คณะกรรมการสอบสวนกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีวิธีพิจารณาและวินิจฉัยตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยได้กำหนดวิธีพิจารณาตั้งแต่เรื่องของการแจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบตามข้อ 5, การคัดค้านกรรมการสอบสวน ตามข้อ 8, การแจ้งข้อหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ตามข้อ 14 และการให้ผู้ถูกกล่าวหาอธิบายแก้ข้อกล่าวหา และการให้ผู้ถูกกล่าวหายื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ ตามข้อ 15 เป็นต้น

แต่เมื่อกลับมาพิจารณาถึง "วิธีพิจารณา" ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกลับพบว่าวิธีพิจารณาและวินิจฉัยดังกล่าวมิได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรองแต่อย่างใด หากแต่ได้มีการกำหนดวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเอาไว้ใน "ระเบียบ" ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งมิได้มีสถานะเป็นกฎหมาย ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นั่นคือบทบัญญัติในหมวด 6 ว่าด้วยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตั้งแต่มาตรา 35 ถึงมาตรา 49 นั้น ก็พบว่าได้บัญญัติเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นสำคัญ แต่มิได้บัญญัติในเรื่องของวิธีพิจารณาและวินิจฉัยอันจะเป็นการรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือคู่กรณีเอาไว้ในกฎหมายเลยแม้แต่มাত্রาเดียว จะมีก็แต่ในมาตรา 38 ที่เป็นการบัญญัติให้อำนาจไปกำหนดวิธีพิจารณาและ

วินิจฉัย ตลอดจนองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต่อไป⁵¹

การที่วิธีพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมิได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติหรือในกฎหมายลำดับรอง ดังเช่นองค์การที่ใช้อำนาจในทางตุลาการอื่นที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้วข้างต้น หากแต่ได้นำวิธีพิจารณาและวินิจฉัยทั้งหมดไปกำหนดไว้ในระเบียบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีได้มีสถานะเป็นกฎหมายเช่นนี้ อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญ 2 ประการคือ⁵²

1. วิธีพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อาจไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากทั้งประชาชน หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างก็ทราบดีว่าระเบียบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีสถานะเป็นเพียงกฎเกณฑ์ภายในของฝ่ายบริหารเท่านั้น การบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายย่อมเป็นหลักประกันที่ดีกว่าว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวในการพิจารณาอุทธรณ์อย่างเคร่งครัด

2. สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง เพราะการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาและวินิจฉัยไว้ในระเบียบฯดังกล่าว การจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างใด ๆ โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการย่อมสามารถทำได้ง่ายและรวดเร็วกว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น การบัญญัติเรื่องวิธีพิจารณาและวินิจฉัยไว้ในกฎหมายย่อมจะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและ

⁵¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

“มาตรา 38 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขา วิธีพิจารณาและวินิจฉัย และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

“มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ”

⁵² สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร,” เอกสารการสัมมนาระหว่างคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ระหว่างวันที่ 28-30 มกราคม พ.ศ. 2543 ณ โรงแรมระยอง รีสอร์ท อ.เมือง จ.ระยอง, หน้า 11. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

เสรีภาพของประชาชนได้ดีกว่า เพราะการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องทำเป็นกฎหมายโดยผ่านความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชน

4.5.2 ปัญหาความไม่ครบถ้วนเกี่ยวกับหลักการสำคัญของวิธีพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์

จากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา ทำให้เราพอจะทราบได้ว่าหลักการสำคัญที่เป็น “หัวใจ” ของวิธีพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทขององค์กรที่มีหน้าที่ในทางตุลาการนั้น ประกอบไปด้วยหลักการปราศจากอคติหรือหลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัย หลักการรับฟังความสองฝ่าย หรือหลักการโต้แย้งคัดค้าน และหลักการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย นอกจากนี้ยังอาจรวมถึงหลักการถ่วงดุลอำนาจในการวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยที่ขาดข้อพิพาทอีกด้วย โดยแท้จริงแล้ว หลักการทั้งหลายเหล่านั้นต่างก็มีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่ต้องการจะคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด

ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ก็เป็นวิธีพิจารณาที่มีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายดังว่านั้นเช่นเดียวกันดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้น ซึ่งโดยปกติแล้ว “วิธีพิจารณา” ขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีวัตถุประสงค์หรือมีความมุ่งหมายจะให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของประชาชน จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการประกันความเป็นธรรมต่าง ๆ เหล่านั้น เอาไว้ในวิธีพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทไว้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ แต่เมื่อได้พิจารณาระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 แล้ว หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ หากแต่ยังมีความไม่ครบถ้วนหรือความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักการสำคัญ ๆ ดังจะได้กล่าวต่อไป อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ปัญหาที่จะได้ศึกษาวิจัยในลำดับต่อไปนี้ เป็นการวิเคราะห์หรืออยู่บนหลักการที่ปรากฏอยู่ในระเบียบนี้เท่านั้น ซึ่งบางครั้งในทางปฏิบัติอาจไม่ได้มีการดำเนินการตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ก็ได้ ตัวอย่างเช่น กรณีตามข้อ 9 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์มีหน้าที่รวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” นั้น แม้ในระเบียบจะระบุอำนาจหน้าที่ของกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ก็ไม่ได้ดำเนินการตามรายละเอียดดังกล่าวข้างต้น ภาระหน้าที่นั้นจึงตกแก่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการที่พิจารณาอุทธรณ์ สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ไม่ได้มีการกำหนดหลักการสำคัญ ๆ ของวิธีพิจารณาเอาไว้ในกฎหมายเลย หากแต่ได้กำหนดวิธีพิจารณาเกือบจะทั้งหมดเอาไว้ในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีสถานะเป็นเพียงกฎเกณฑ์ภายในของฝ่ายบริหารดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา จึงทำให้ไม่ได้มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดของระเบียบนี้อย่างเคร่งครัดในบางเรื่องนั่นเอง

4.5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผล

แม้ว่าในระยะเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 จะได้มีการกำหนดให้สิทธิแก่คู่กรณีในการโต้แย้งและแสดงเหตุผล ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 4.2.3 ก็ตาม แต่ข้อกำหนดดังกล่าวก็มิได้รับรองสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านของผู้อุทธรณ์ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่ถูกอุทธรณ์เอาไว้โดยตรง หากแต่เป็นการกำหนดในลักษณะที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในการใช้ดุลพินิจว่าจะเชิญหรือไม่เชิญคู่กรณีมาชี้แจงแสดงเหตุผล หรือพยานหลักฐานก็ได้ ซึ่งหลักการที่กำหนดให้เป็นดุลพินิจของกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้เริ่มตั้งแต่ในชั้นของการรวบรวมข้อเท็จจริงของกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 16 ของระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ว่า

“ข้อ 16 ให้กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่ถูกอุทธรณ์จัดส่งข้อมูลข่าวสารไปยังองค์คณะภายในระยะเวลาที่กำหนด

กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์จะเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็น หรือขอความร่วมมือให้จัดส่งเอกสาร วัตถุ หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา หรือขอไปตรวจดูเอกสาร วัตถุ หรือพยานหลักฐานก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้หัวหน้าคณะที่พิจารณาอุทธรณ์ทราบก่อน

ฯลฯ

ฯลฯ”

จากความในข้อ 16 วรรคหนึ่ง จะเห็นว่าเป็นการกำหนดแต่เพียงให้กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์แจ้งให้หน่วยงานของรัฐจัดส่งข้อมูลข่าวสารที่เป็นปัญหาข้อพิพาทไปยังองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น มิได้กำหนดในลักษณะที่เป็นข้อบังคับให้กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนต้องขอให้หน่วยงานของรัฐมีหนังสือโต้แย้งแสดงเหตุผลแต่อย่างใด และสำหรับความในข้อ 16 วรรคสอง ก็ยังคงเป็นการกำหนดในลักษณะที่เปิดกว้างให้กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์สามารถใช้ดุลพินิจว่าจะเชิญบุคคลใดซึ่งก็รวมทั้งผู้อุทธรณ์เองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ถูกอุทธรณ์มาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นในชั้นของการรวบรวมข้อเท็จจริง หรือไม่ก็ได้ ซึ่งหากจะเทียบเคียงกับการรวบรวมข้อเท็จจริงในชั้นของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่กำหนดไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยวิธีพิจารณาในชั้นสอบสวนและสรุปสำนวนของระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 แล้ว จะเห็นว่าระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ยังมีความไม่ครบถ้วนชัดเจนเกี่ยวกับหลักการโต้แย้งคัดค้านอยู่มาก ในขณะที่ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ฯ พ.ศ. 2522 ดังกล่าว ได้กำหนดให้สิทธิในการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลของคู่กรณีไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดเป็นกฎเกณฑ์แน่นอนตายตัวว่าต้องให้

คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสได้ชี้แจงแสดงเหตุผล โดยในการรวบรวมข้อเท็จจริงในชั้นสอบสวน และสรุปสำนวนของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้กำหนดให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ส่งสำเนาคำร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบเพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบได้ทำบันทึกตอบคำร้องทุกข์ดังกล่าว โดยให้หน่วยงานอธิบายถึงประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่ปรากฏในคำร้องทุกข์อย่างครบถ้วนและชัดเจน โดยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะเป็นผู้ที่กำหนดประเด็นอันเป็นสาระสำคัญส่งไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพร้อมกับสำเนาคำร้องทุกข์⁵³ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการให้โอกาสหน่วยงานที่รับผิดชอบได้มีโอกาสได้แย้งแสดงเหตุผลอย่างชัดเจน ครบถ้วน ไม่ตกหล่นในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญ และหลังจากที่ได้รับบันทึกตอบจากหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว ในขั้นนี้ก็ยิ่งเปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งคือผู้ร้องทุกข์ได้ชี้แจงแสดงเหตุผลอีกด้วย โดยได้กำหนดให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ส่งสำเนาทันทีตอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบไปยังผู้ร้องทุกข์ เพื่อให้ผู้ร้องทุกข์ทำบันทึกชี้แจงเพิ่มเติมด้วย⁵⁴ โดยเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะกำหนดประเด็นที่เห็นว่าเป็นสาระสำคัญที่ผู้ร้องทุกข์ควรชี้แจงส่งไปพร้อมกับสำเนาทันทีตอบดังกล่าว⁵⁵ และหากผู้ร้องทุกข์ได้มีบันทึกชี้แจงร้องทุกข์เพิ่มเติม ก็จะเปิดโอกาสให้หน่วยงาน

⁵³ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522

"ข้อ 13 เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเห็นว่าคำร้องทุกข์ใดเป็นคำร้องทุกข์ที่อาจส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามกฎหมาย ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอเรื่องต่อเลขาธิการเพื่อส่งรับเรื่องไว้พิจารณา แล้วส่งสำเนาคำร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยพลัน เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำบันทึกตอบคำร้องทุกข์ส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้องทุกข์

ฯลฯ

ฯลฯ

บันทึกตอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ให้อธิบายถึงประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่ปรากฏในคำร้องทุกข์โดยครบถ้วนและชัดเจน และเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำบันทึกตอบ ให้เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดประเด็นที่เลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าเป็นประเด็นในสาระสำคัญส่งไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพร้อมกับสำเนาคำร้องทุกข์ด้วย และในกรณีที่คำร้องทุกข์มีข้อความไม่สมบูรณ์ เมื่อเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว ก็ให้แจ้งการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงประเด็นไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทราบโดยเร็ว"

⁵⁴ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 14 วรรคหนึ่ง

⁵⁵ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 15 วรรคหนึ่ง

ที่รับผิดชอบได้มีโอกาสชี้แจงเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง โดยทำเป็นบันทึกตอบเพิ่มเติมกลับมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา⁵⁶

หลักการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลนี้ นอกจากจะปรากฏอยู่ในชั้นการสอบสวนและสรุปสำนวนของเลขาธิการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว วิธีพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์การปฏิบัติในการพิจารณาวินิจฉัยที่เป็นการรองรับหลักการนี้เอาไว้เช่นเดียวกัน โดยเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับเรื่องจากเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ก็จะมีการกำหนดวันประชุมวันใดวันหนึ่งเป็นวันสำหรับการพิจารณาครั้งแรก และแจ้งกำหนดวันพิจารณาดังกล่าวให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบทราบล่วงหน้าอย่างน้อยเจ็ดวัน⁵⁷ ทั้งนี้ เพื่อให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้มีเวลาเตรียมตัวที่จะมาชี้แจงด้วยวาจาหรือเตรียมทำบันทึกสรุปความเห็นของตนยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4⁵⁸ ของระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 โดยในการชี้แจงด้วยวาจาของแต่ละฝ่าย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน และเลขาธิการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก็สามารถที่จะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ชี้แจงทั้งในระหว่างการชี้แจงหรือภายหลังจากการชี้แจงได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้รับฟังข้อมูลต่าง ๆ จากทั้งสองฝ่ายและนำมาประกอบการพิจารณา เพื่อให้เกิดความถูกต้องและชอบธรรมแก่คู่กรณีมากที่สุด

นอกจากการให้สิทธิคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ก่อนการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ยังจะได้มีการกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ยื่นบันทึกสรุปความเห็นของตนเป็นคำแถลงการณ์ในชั้นสุดท้ายอีกครั้งหนึ่งก่อน

⁵⁶ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 16 วรรคหนึ่ง

⁵⁷ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 22

⁵⁸ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522

“ข้อ 24 ในวันพิจารณาครั้งแรก ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจทำบันทึกสรุปความเห็นของตนยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ และจะมาชี้แจงด้วยวาจาด้วยก็ได้

วันเสร็จสิ้นการพิจารณา⁵⁹ และที่สำคัญที่สุดคือ สิทธิในการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลนี้ ยังได้รับการรับรองคุ้มครองโดยกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 44⁶⁰ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 อีกด้วย

แต่เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 ในชั้นการพิจารณาขององค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ ในข้อ 26 ที่กำหนดว่า

“ข้อ 26 ในระหว่างการพิจารณา องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ อาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้อุทธรณ์มาให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ชี้แจงก่อน เว้นแต่องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์จะเห็นสมควรให้ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ชี้แจงก่อน

ในระหว่างการชี้แจงด้วยวาจา องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์จะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยก็ได้”

จะเห็นได้ว่าในระเบียบดังกล่าวนี้ก็ยังคงเป็นการกำหนดในลักษณะเดิม คือ ให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าในระหว่างที่มีการพิจารณานั้น องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์อาจจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาชี้แจงแสดงเหตุผลด้วยวาจาหรือไม่ ก็ได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 ถือได้ว่า ยังขาดการรับรองคุ้มครองสิทธิในการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลของคู่กรณีที่ชัดเจนสมบูรณ์ ทั้ง ๆ ที่ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายได้มีมติให้ใช้หลักเกณฑ์กระบวนการพิจารณาตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

⁵⁹ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ข้อ 32 วรรคหนึ่ง

⁶⁰ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

“มาตรา 44 การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว แต่ทั้งนี้ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีโอกาสชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามสมควร”

พ.ศ. 2522⁶¹ มาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณา แต่ในความเป็นจริงหลักการให้สิทธิคู่กรณีในการโต้แย้งคัดค้านที่ปรากฏในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก็มีได้มีการนำไปปฏิบัติในการวินิจฉัยในทุกกรณี และเมื่อต่อมาได้มีการออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็มีได้นำเอาหลักการดังกล่าวมากำหนดไว้ในลักษณะที่สามารถจะใช้บังคับได้จริง จะมีก็แต่เพียงการกำหนดให้คู่กรณีอาจเสนอความเห็นของตนเป็นหนังสือยื่นต่อองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์เพื่อประกอบการพิจารณาก่อนมีคำวินิจฉัยได้⁶² เท่านั้น ซึ่งอาจจะไม่เกิดประโยชน์อันใดนัก เนื่องจากไม่สามารถจะโต้แย้งคัดค้านหรือชี้แจงได้ตรงประเด็นกับที่อีกฝ่ายหนึ่งได้ยกขึ้นกล่าวอ้าง อีกทั้งคู่กรณีก็อาจไม่ทราบว่าประเด็นใดเป็นสาระสำคัญที่จำเป็นจะต้องชี้แจงหรือโต้แย้งคัดค้าน ดังนั้น การที่จะบรรลุถึงความมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือคู่กรณีให้มีโอกาสคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผล โดยอาศัยแต่เพียงข้อกำหนดที่มีอยู่ในระเบียบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 นี้ จึงเห็นว่ายังคงเป็นไปได้ยากทีเดียว

จะขอยกตัวอย่างให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยมีได้นำหลักการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลไปใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณา เช่น ในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย เรื่องที่นายพนา จันทรวิโรจน์ นายอดิศักดิ์ ลิ้มรุ่งพัฒนากิจ และนางสาวรสนา โตสิตระกูล อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือสำนักงาน ป.ป.ป. โดยในการพิจารณาอุทธรณ์เรื่องนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ได้เปิดโอกาสให้สำนักงาน ป.ป.ป. ได้เข้าชี้แจงเหตุผลถึงการที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นแต่อย่างใด เนื่องจากอาจจะเห็นว่าเอกสารประกอบการพิจารณาใน

⁶¹ มติคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ 6/2541 วันศุกร์ ที่ 30 ตุลาคม 2541 เวลา 09.30 นาฬิกา ณ ห้องประชุมสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 1 ทำเนียบรัฐบาล

⁶² ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วย อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 23 วรรคหนึ่ง

เรื่องนี้มีข้อเท็จจริงชัดเจนเพียงพอที่จะวินิจฉัยแล้ว⁶³ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงได้มีคำวินิจฉัย ที่ สค 18/2542 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2542 ให้สำนักงาน ป.ป.ป. เปิดเผยสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว จากการที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยโดยไม่ได้ให้คู่กรณี (สำนักงาน ป.ป.ป.) ได้มีโอกาสคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลนี้เอง ก่อให้เกิดปัญหาและความยุ่งยากหลายประการติดตามมา และทำให้คำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ได้รับความเชื่อถือจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยจะเห็นได้จากการที่สำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือ ลับ ที่ นร 1503/10672 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2542 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอความร่วมมือในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย (คำวินิจฉัยที่ สค 18/2542) โดยอ้างว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีความเห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสาร ได้เข้าชี้แจงแสดงเหตุผลของการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ จะมีการวินิจฉัยคดีอย่างใดอย่างหนึ่ง และเพื่อเป็นบรรทัดฐานและแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงมีมติให้เสนอปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าวต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาว่า ... หากหน่วยงานใดเห็นว่าคำวินิจฉัย (ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร) นั้น ขัดต่อกฎหมาย ไม่ยอมปฏิบัติตาม องค์การใดจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ ยังก่อให้เกิดผลกระทบอื่นตามมา นั่นคือ⁶⁴ ได้มีพยานบุคคล (ในสำนวนการสอบสวนกรณีทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาฯ) จำนวนหลายคน ได้ติดต่อมายังสำนักงาน ป.ป.ป. เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตร่างกาย รวมทั้งหน้าที่การงานในอนาคต อีกทั้งยังมีผู้ที่ร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตในกระทรวงสาธารณสุขในเรื่องอื่น ๆ บางคน ได้ติดต่อขอถอนเรื่องร้องเรียน เพราะเกรงว่าจะได้รับอันตราย เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้สำนักงาน ป.ป.ป. เปิดเผยสำนวนสอบสวนข้อเท็จจริงฯ พร้อมทั้งให้ผู้อุทธรณ์ทั้งสามได้เข้าตรวจดูและคัดสำเนาสำนวนสอบสวนดังกล่าวโดยมิได้ปรากฏในคำวินิจฉัยว่าให้มีการเปิดเผยโดยลบบชื่อพยานบุคคลและข้อความที่บ่งชี้ตัวพยานออก คณะกรรมการ ป.ป.ป.

⁶³ สรุปความจากคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการใน "บันทึกเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข," วารสารกฎหมายปกครอง 19 (เมษายน 2543) : 204.

⁶⁴ หนังสือข่าวการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ข่าวที่ 2/2542 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2542

จึงมีมติอนุญาตให้สำนักงาน ป.ป.ป. เปิดเผยแพร่ข้อมูลการสอบสวนทั้งหมดในลักษณะที่เป็นอยู่เดิม โดยที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือตัดทอนข้อความบางส่วนออกแต่อย่างใด กรณีนี้เห็นว่า หากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้โอกาสสำนักงาน ป.ป.ป. ได้โต้แย้งแสดงเหตุผลว่าเหตุใดจึงมีการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวก็จะทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ทราบถึงเหตุผลส่วนหนึ่งว่าเกิดจากต้องการจะคุ้มครองพยานบุคคลที่ให้การในสำนวนสอบสวนนั้น คณะกรรมการฯ ก็จะได้หาแนวทางป้องกันปัญหาที่อาจจะติดตามมาและทำคำวินิจฉัยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดลงไปคำวินิจฉัยว่า สำนักงาน ป.ป.ป. สามารถจะดำเนินการลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เปิดเผยชื่อพยานบุคคลหรือข้อความที่บ่งชี้ตัวพยานได้ เป็นต้น ซึ่งหากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ดำเนินการดังกล่าว ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาและอาจจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาและวินิจฉัยดังที่ได้เกิดขึ้นแล้ว

มาถึงตรงนี้ หลายท่านอาจจะสงสัยว่าเหตุใดผู้เขียนจึงเห็นว่ากรณีที่ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีดุลพินิจที่จะให้คู่กรณีได้มาโต้แย้งแสดงเหตุผลหรือไม่ก็ได้ นั้น เป็นปัญหาที่ควรจะต้องได้รับการแก้ไข ทั้ง ๆ ที่การทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็ถือได้ว่าเป็น “การออกคำสั่งทางปกครอง” อย่างหนึ่งที่ต้องปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง จะต้องให้คู่กรณีได้มีโอกาสที่จะทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอยู่แล้ว⁶⁵ และใน

⁶⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

“มาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(มีต่อหน้าถัดไป)

เมื่อการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ได้รับการยกเว้นจากข้อกำหนดดังกล่าว ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่จะต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนด้วย แม้ว่าระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 จะไม่ได้กำหนดในลักษณะที่เป็นบทบังคับเด็ดขาดว่าจะต้องให้สิทธิ ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงผลแก่คู่กรณีก็ตาม

เหตุที่ผู้เขียนเห็นว่ากรณีดังกล่าวยังคงเป็นประเด็นปัญหาที่ควรจะต้องได้รับการแก้ไขอยู่ เนื่องจากเห็นว่าแม้แต่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเองนั้น ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าได้มีการรับรองคุ้มครองสิทธิในการโต้แย้งแสดงเหตุผลไว้อย่างเต็มที่นัก เพราะแม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานดังที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่หากเจ้าหน้าที่ "ฝ่าฝืน" ไม่ปฏิบัติตาม "วิธีการ" ที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้ บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโทษสำหรับการที่เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจมหาชนฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวิธีสบัญญัติไว้ค่อนข้างต่ำ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 41⁶⁶ ที่กำหนดให้

(ต่อจากเชิงอรรถ 65 หน้า 189)

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ"

⁶⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

"มาตรา 41 คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

(3) การรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำได้น่าเนินมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (1) (2) (3) หรือ (4) แล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองประสงค์ให้ผลเป็นไปตามคำสั่งเดิมให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้ในหรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมและต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณีทราบด้วย

กรณีตาม (2) (3) และ (4) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ 5 ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น"

เจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนวิธีการในการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สามารถที่จะ “แก้ไข” ความผิดพลาดดังกล่าวได้อย่างไม่ยากนัก⁶⁷ ซึ่งก็รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ให้ออกคำสั่งแก่คู่กรณีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานด้วย ซึ่งหากได้จัดให้มีการรับฟังคู่กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องรับฟัง แต่มิได้กระทำเสียให้เสร็จสมบูรณ์ก่อนออกคำสั่งทางปกครองในคราวแรก ให้เสร็จภายหลังเมื่อตนได้ออกคำสั่งไปแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นก็ยังคงมีผลบังคับสมบูรณ์โดยไม่ถูกกระทบกระเทือนแต่อย่างใด⁶⁸ ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่ากฎหมายปกครองของไทยยังให้น้ำหนักความสำคัญแก่วิธีสบัญญัติทางปกครองค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับการให้ความสำคัญแก่สารบัญญัติของกฎหมายปกครอง⁶⁹ และนอกจากนี้ หากภายหลังการจัดให้มีการรับฟังคู่กรณี ปรากฏว่าได้ข้อเท็จจริงที่แตกต่างไป เจ้าหน้าที่ก็อาจจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมก็ได้⁷⁰ ซึ่งกระบวนการดังกล่าว หากจะนำมาใช้กับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้เขียนก็ยังคงเห็นว่าอาจจะมีความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับลักษณะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในทางตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาท ที่เมื่อได้ทำการวินิจฉัยชี้ขาดไปแล้วย่อมเกิดผลเป็นที่สุด (res judicata) ซึ่งโดยหลักแล้ว ไม่อาจจะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยโดยองค์กรนั่นเอง ได้อีก การที่จะให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจัดให้มีการรับฟังคู่กรณีใหม่หลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยไปแล้ว และสามารถจะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยได้อีกตามข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังมาใหม่ ซึ่งควรจะจัดให้มีการรับฟังตั้งแต่ในชั้นของการพิจารณา นั้น เห็นว่าไม่น่าจะเป็นวิธีการที่ถูกต้องและเหมาะสมเท่าใดนัก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักแล้วการรับฟังข้อเท็จจริงใหม่ตาม มาตรา 41 จะเป็นกรณีที่มีการวินิจฉัยในเบื้องต้นแล้วมีการอุทธรณ์ต่อไป โดยความหมายของ มาตรา 41 คือ การรับฟังข้อเท็จจริงให้สมบูรณ์ในภายหลังในชั้นของการพิจารณาอุทธรณ์ และการที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยแล้วจะไม่มี การอุทธรณ์ต่อไป

⁶⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, “ปัญหาว่าด้วยขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง,” ใน รวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 25.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

⁶⁹ กมลชัย รัตนสกววงศ์, สาระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2539), หน้า 11-12.

⁷⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 192.

ดังนั้น จึงจะไม่มีกรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีกนั้น เห็นว่ากรณีตามมาตรา 41 นี้ อาจมีได้ เช่น หากเกิดกรณีเดียวกันกับกรณีที่นางสุมาลี ลิ้มปโหวาท ขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาข้อพิพาทที่ได้มีคำวินิจฉัยถึงที่สุดไปแล้วอีกครั้งหนึ่ง และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ได้ดำเนินการพิจารณาใหม่ตามที่ร้องขอ โดยมีการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติม จะเห็นได้ว่ากรณีตามมาตรา 41 ก็อาจจะเกิดมีได้

ดังนั้น การที่จะคาดหวังให้นำเอากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาอุดช่องว่างเกี่ยวกับหลักการให้สิทธิคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลที่ยังมีความไม่สมบูรณ์อยู่ในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 นั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ายังไม่อาจจะคุ้มครองสิทธิดังกล่าวของประชาชนได้อย่างแท้จริง ควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหลักการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ให้เกิดความชัดเจน ครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยกำหนดเป็นบทบังคับเด็ดขาดว่า ก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องใด คณะกรรมการฯ จะต้องจัดให้คู่กรณีได้มีสิทธิในการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลเสมอ วันแต่จะเป็นกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นอย่างยิ่งยวด อาทิ เป็นเรื่องที่ต้องรีบพิจารณาอย่างเร่งด่วนมิฉะนั้นจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งคงจะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไม่บ่อยนัก ขณะเดียวกันก็ต้องกำหนด “ผล” ของการที่พิจารณาวินิจฉัยโดยฝ่ายวินิจิจการณาที่เป็นสาระสำคัญดังกล่าวไว้ด้วยว่า คำวินิจฉัยนั้นควรมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร มิใช่ยังคงมีความสมบูรณ์ตามกฎหมายโดยการเยียวยาข้อผิดพลาดได้ในภายหลัง มิฉะนั้น ข้อกำหนดที่ต้องให้สิทธิแก่คู่กรณีได้มีโอกาสคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลก็จะมีคำบังคับอันใด ทั้ง ๆ ที่โดยแท้จริงแล้ว หลักการดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นหลักที่มีความสำคัญที่สุดในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและให้ความสำคัญต่อความเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายของประชาชน⁷¹ โดยในประเทศอังกฤษ หลักการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลนี้มีความสำคัญถึงขนาดว่า ศาล King's Bench ได้มีคำพิพากษายกเลิกคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร (Housing Appeal Tribunal) ที่วินิจฉัยข้อพิพาทโดยผู้คัดค้านไม่ได้มีโอกาสโต้แย้งโต้แย้งพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ (คู่กรณีอีกฝ่าย) แต่ประการใด⁷² และเมื่อได้เห็นถึงความสำคัญของหลักการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลดังนี้แล้ว จึงควรปรับปรุงแก้ไขหลักการดังกล่าวในระเบียบ

⁷¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์, สาระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 20

⁷² R. v. Housing Appeal Tribunal (1920) 3 K.B.334

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ให้ครบถ้วนและชัดเจนขึ้น เพื่อจะได้เป็นมาตรฐานคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ในปัจจุบันในการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยส่วนใหญ่จะได้มีการให้สิทธิแก่คู่กรณีในการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลด้วยการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ร้องขอเข้ามาชี้แจงก็ตาม แต่ก็ไม่มีหลักประกันที่แน่นอนว่าคู่กรณีจะได้รับสิทธิดังที่กล่าวมาหรือไม่ จึงควรที่จะกำหนดให้เป็น “หน้าที่” ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะต้องจัดให้คู่กรณีได้มีโอกาสคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลเสมอ อีกทั้งยังเป็นการกำหนดเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 17 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ฯลฯ

ฯลฯ”

4.5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัย

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วจากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาว่า หลักความเป็นกลางหรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียของผู้วินิจฉัย (freedom from interest or bias) ก็คือหลักการที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในทางปกครอง รวมถึงผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต้องปราศจากความลำเอียง ปราศจากผลประโยชน์หรือส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ กับเรื่องที่ตนทำการวินิจฉัย โดยหลักการดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็น “หัวใจ” สำคัญประการหนึ่งของวิธีพิจารณาที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และมุ่งที่จะสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณา ซึ่งหลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัยนี้ ได้มีการยอมรับและนำไปยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททั้งประเทศในกลุ่ม Common Law และกลุ่ม Civil Law

และด้วยความสำคัญของหลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัยดังที่ได้กล่าวมานั้นเอง ประเทศไทยจึงได้นำเอาหลักดังกล่าวมากำหนดไว้ในวิธีพิจารณาทั้งขององค์กรศาล องค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครอง เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ และในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตัวอย่างเช่น ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นอาจจะถูกคัดค้านในการเข้าร่วมการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์

เรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ หากว่าเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องร้องทุกข์นั้น⁷³ โดยมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุแห่งการคัดค้าน การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน ไว้อย่างชัดเจนในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 แต่เมื่อได้พิจารณาในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วย อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 พบว่าแม้ในกฎหมายและระเบียบดังกล่าวจะปรากฏว่าได้มีการนำเอาหลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัยมากำหนดไว้แล้วก็ตาม โดยในมาตรา 36 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติว่า “ในกรณีพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐแห่งใด กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งมาจากหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะเข้าร่วมพิจารณาด้วยไม่ได้” แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้งระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว จะเห็นได้ว่าในกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ยังมีรายละเอียดของหลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัยอยู่ค่อนข้างน้อยและยังไม่มี ความชัดเจนเท่าที่ควร โดยในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเรื่องการคัดค้าน กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้เพียงข้อเดียว คือ ข้อ 29 ดังนี้

“ข้อ 29 การคัดค้านกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่
เป็นองค์คณะในสาขาใด ให้ผู้อุทธรณ์ยื่นคำคัดค้านเป็นหนังสือต่อหัวหน้าคณะพิจารณา
คำอุทธรณ์นั้น ภายในกำหนดสิบวันทำการนับแต่วันทราบเหตุคัดค้านนั้น แต่ต้องก่อนมีคำวินิจฉัย

ให้องค์คณะที่พิจารณาคำอุทธรณ์ประชุมพิจารณาว่ามีเหตุตามที่
คัดค้านหรือไม่ ถ้าเห็นว่ามีเหตุตามที่คัดค้าน ให้มีมติสั่งให้กรรมการที่ถูกคัดค้านหยุดการพิจารณา
และให้ประธานกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสาขามอบหมายกรรมการผู้อื่นใน
สาขานั้นทำหน้าที่แทน ในกรณีที่เป็นอย่างองค์คณะพิเศษ ให้กรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
ปรับปรุงองค์คณะที่พิจารณาใหม่

ในกรณีที่เห็นว่าไม่มีเหตุตามที่คัดค้านก็ให้กรรมการผู้นั้นทำการ
พิจารณาคำอุทธรณ์ต่อไป”

สิ่งที่ปัญหาของบทกำหนดในข้อ 29 ก็คือ ความไม่ชัดเจนของ
เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยจะเห็นได้ว่าความในข้อ 29
กำหนดแต่เพียงว่าผู้ยื่นอุทธรณ์สามารถจะยื่นคำคัดค้านเป็นหนังสือต่อหัวหน้าคณะพิจารณา

⁷³ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง

คำอุทธรณ์นั้นได้ หากแต่ไม่ได้กำหนดเอาไว้เลยว่าเหตุที่ผู้อุทธรณ์สามารถจะยกขึ้นเป็นข้ออ้างของ คำคัดค้านดังกล่าวนั้น ประกอบไปด้วยสาเหตุใดได้บ้าง โดยเมื่อได้เปรียบเทียบกับข้อกำหนดใน หมวด 4 ว่าด้วยการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 พบว่าระเบียบดังกล่าวได้กำหนด เหตุที่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจถูกคัดค้านเอาไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

“ข้อ 36 กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่นั่งพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ อาจถูกคัดค้านเพราะเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) มีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกรณีที่ถูกร้องเรียนนั้น
- (2) เป็นญาติกับผู้ร้องทุกข์หรือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่การกระทำเป็น สาเหตุแห่งการร้องทุกข์ คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน หรือเป็นพี่น้องร่วมบิดาหรือมารดา หรือ เป็นลูกพี่ลูกน้องนับได้ภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเนื่องจากการสมรสนับได้ภายในสองชั้น
- (3) ทำหรือเคยทำธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการหาประโยชน์มา แบ่งปันกันกับผู้ร้องทุกข์หรือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่การกระทำเป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ เว้นแต่ กรณีที่เป็นเพียงการถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด”

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของ ราชการฯ พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดเหตุแห่งการคัดค้านเอาไว้ นั้น ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เพื่อยึดถือเป็นแนวปฏิบัติได้ว่าผู้ยื่นคำอุทธรณ์จะสามารถกล่าวอ้างเหตุผลใดในการยื่นคำคัดค้าน ได้บ้าง และจากความไม่ชัดเจนของข้อกำหนดดังกล่าว ก็อาจทำให้ผู้ยื่นคำอุทธรณ์ไม่อาจจะล่วงรู้ ถึงสิทธิแท้จริงของตนในการยื่นคัดค้านเมื่อเกิดมีกรณีที่เป็นกรณีฝ่าฝืนหลักความเป็นกลางของ ผู้วินิจฉัยนั่นเอง

นอกจากนี้ ในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ยังได้นำ หลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัยไปกำหนดไว้ในกรณีอื่นนอกเหนือจากการถูกยื่นคัดค้านโดย คู่กรณี นั่นคือ กรณีที่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นฝ่ายเห็นเองว่าตนเป็นผู้มีเหตุอันอาจถูกคัดค้าน ได้ตามข้อ 36 หรืออาจจะเห็นว่ามีเหตุอื่นที่อาจจะมีการกล่าวอ้างในภายหลังได้ว่าตนนั้นไม่อยู่ใน สถานะที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้โดยเที่ยงธรรม ระเบียบดังกล่าวนี้ก็ได้อำนาจให้กรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ผู้นั้นสามารถจะขอถอนตัวจากการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นได้⁷⁴ ในขณะที่ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ใน เรื่องดังกล่าวไว้เลย

⁷⁴ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522

ความไม่ครบถ้วนประการสุดท้ายของหลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัยที่ปรากฏอยู่ในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ก็คือ การที่ข้อกำหนดในข้อ 29 วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดให้สิทธิในการยื่นคัดค้านกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ได้ให้สิทธิแก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ถูกอุทธรณ์ได้ยื่นคัดค้านกรรมการฯ แต่อย่างใด ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัยที่ได้กล่าวไปแล้วว่า เป็นหลักการพิจารณาโดยปราศจากอคติหรือความลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใด ๆ ของผู้ที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเห็นว่ามีเหตุที่อาจจะส่งผลให้ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยนั้นขาดความเป็นกลาง และมีความเป็นไปได้ที่จะพิจารณาวินิจฉัยโดยโน้มเอียงเข้าหาผลประโยชน์ของคู่กรณีฝ่ายตรงข้าม คู่กรณีฝ่ายนั้นก็ย่อมต้องมีสิทธิที่จะยื่นคำคัดค้านกรรมการฯ หรือผู้วินิจฉัยที่ตนเห็นว่ามีความเป็นกลางไม่ได้ นั่นก็หมายความว่า คู่กรณีทุกฝ่ายควรจะต้องมีสิทธิดังที่กล่าวมาแล้วนั้นเช่นเดียวกัน เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในวิธีพิจารณา และเพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีให้เกิดความเสมอภาคทัดเทียมกัน อันเป็นหัวใจสำคัญของหลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัย และเมื่อได้เทียบเคียงกับระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ฯ พ.ศ. 2522 ก็ จะเห็นว่าในระเบียบดังกล่าวได้ให้สิทธิในการยื่นคำคัดค้านกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย คือ ทั้งผู้ร้องทุกข์และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่การกระทำเป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ⁷⁵ ซึ่งก็เป็นไปตามหลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัย ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรที่จะมีการแก้ไขระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ให้มีความสอดคล้องกับหลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัยตามที่ได้กล่าวมา

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นว่าการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ถือได้ว่าเป็นการทำ "คำสั่งทางปกครอง" อย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น ก็ได้นำหลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัยไปกำหนดไว้แล้วอย่างชัดเจนตั้งแต่มาตรา 13 ถึงมาตรา 18 อันอาจนำมาปรับใช้เพื่ออุดช่องว่างในเรื่องดังกล่าวของระเบียบ

⁷⁵ ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522

"ข้อ 37 การคัดค้านกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้ผู้ร้องทุกข์หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่การกระทำเป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ ยื่นคำคัดค้านในโอกาสแรกที่จะพึงกระทำได้ แต่ต้องไม่ช้ากว่าสิบวันทำการนับแต่วันพิจารณาครั้งแรก

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 ได้ก็ตาม แต่โดยที่ระเบียบนั้นเป็นการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และเป็นองค์กรที่มีลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการคล้าย ๆ กับศาลในการวินิจฉัยชี้ขาด จึงควรที่จะต้องมี "วิธีพิจารณา" ที่เหมาะสม ชัดเจน และสามารถจะคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างแท้จริง อย่างน้อยที่สุดก็จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำกว่าที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁷⁶ ทั้งนี้ เพราะคำวินิจฉัยที่ได้มาจากกระบวนการวิธีพิจารณาที่ได้มาตรฐาน มีหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนหลักการที่สำคัญ ๆ อันเป็น "หัวใจ" ของวิธีพิจารณาไว้ได้อย่างครบถ้วน ชัดเจน ย่อมจะได้รับการยอมรับจากคู่กรณี และได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชนทั่วไปและหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ นั้นเอง

4.5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับแนวคิดในการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด

ก่อนที่จะศึกษาวิจัยว่าในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 นั้น มีปัญหาเกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่ อย่างไร จะขอย้อนกลับไปกล่าวถึงที่มาของแนวคิดในการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด และการนำเอาแนวคิดดังกล่าวมาเป็นส่วนหนึ่งของวิธีพิจารณาโดยสังเขป (ซึ่งรายละเอียดของการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศนั้น ได้ทำการศึกษาวิจัยไปแล้วในบทที่ 3) ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำมาเปรียบเทียบให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 ได้ปรากฏว่ามีการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอยู่หรือไม่ และก่อให้เกิดผลอย่างไร

ลักษณะของกฎหมายวิธีพิจารณาความแต่ดั้งเดิมนั้น เริ่มจากการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีโดยผู้พิพากษาหรือโดยบุคคลคนเดียวที่เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินกระบวนการพิจารณา รับฟังข้อเท็จจริง และนำกฎหมายมาปรับกับข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังมา ตลอดจนทำคำวินิจฉัยชี้ขาดแต่เพียงผู้เดียว ในเวลาต่อมาเมื่อเห็นว่าการให้อำนาจวินิจฉัยตัดสินคดีแก่บุคคลเพียงคนเดียวย่อมไม่อาจจะรับประกันความถูกต้องและเป็นกลางในการตัดสินคดีได้อย่างเพียงพอ ดังนั้น จึงเกิดมีแนวความคิดให้มีการตัดสินคดีหรือข้อพิพาท โดยองค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการที่อยู่ในรูปขององค์กรกลุ่ม เช่น การพิพากษารรคดีต่าง ๆ โดยองค์คณะของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง รวมถึงการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการ

⁷⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, "ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540," วารสารกฎหมายปกครอง 19 (เมษายน 2543) : 10.

วินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ทั้งนี้ก็เพื่อมุ่งที่จะสนองตอบความยุติธรรมอันเป็นความมุ่งหมายประการหนึ่งของ “วิธีพิจารณา” ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 4.1

แต่วิวัฒนาการของ “วิธีพิจารณา” วินิจฉัยข้อพิพาท ไม่ได้หยุดอยู่เพียงเท่านั้น เนื่องจากการพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทโดยองค์กรกลุ่ม ไม่สามารถจะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนได้โดยลำพัง หากยังต้องอาศัยกระบวนการและหลักการสำคัญอื่น ๆ ประกอบเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยโดยปราศจากอคติ การให้คู่กรณีได้มีโอกาสคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผล ตลอดจนการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยเป็นต้น และต่อมาเมื่อเห็นว่าการทำความเข้าใจที่ขาดโดยการให้เหตุผลเพียงด้านเดียวโดยไม่มีความเห็นอื่นมาเปรียบเทียบโอกาสที่จะผิดพลาดย่อมเป็นไปได้มาก จึงได้มีแนวความคิดที่จะให้มีการถ่วงดุลอำนาจหรือคานอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรขณะที่ทำการวินิจฉัยขึ้น โดยในประเทศอังกฤษได้นำเอาระบบลูกขุนมาใช้ โดยกำหนดให้ลูกขุนเป็นผู้ทำความเข้าใจเฉพาะในข้อเท็จจริงเบื้องต้น แล้วให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในปัญหาข้อกฎหมาย⁷⁷ หรือแม้แต่ในประเทศฝรั่งเศสก็มีวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยมี “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนหรือพนักงานคดีปกครอง (*Commissaire du Gouvernement*)” เป็นกลไกสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครอง กล่าวคือ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนจะเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นของตนโดยอิสระต่อศาล ว่าศาลควรจะวินิจฉัยชี้ขาดในคดีนั้นอย่างไร⁷⁸ ซึ่งระบบนี้ถือว่าเป็นการ “วินิจฉัยชี้ขาดแบบสองชั้น”⁷⁹ กล่าวคือ มีพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้ทำหน้าที่แถลงสรุปคดี (Conclusions) และเสนอความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น (previous judgement) โดยมีศาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในที่สุด นอกจากนี้ ยังมีอีกหลายประเทศที่มีเจ้าหน้าที่พิเศษที่ทำหน้าที่ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองคล้ายกันกับ “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” ของประเทศฝรั่งเศส เช่น “Auditeurs” ประจำสภาแห่งรัฐของประเทศเบลเยียม และ “Commissaires d’Etat” ประจำสภาแห่งรัฐของประเทศอิตาลี หรือแม้แต่สถาบันระหว่างประเทศที่เรียกว่า “ศาลยุติธรรมประชาคม

⁷⁷ สมศักดิ์ อินทรพันธุ์, “วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย,” หน้า 53.

⁷⁸ ชาญชัย แสงวงศ์, “ความเป็นมาและบทบาทของพนักงานคดีปกครองในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส ของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย,” *วารสารกฎหมายปกครอง* 7, หน้า 304-305.

⁷⁹ อมร จันทรมบูรณ์, “บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย,” *วารสารกฎหมายปกครอง* 3, หน้า 606.

ยุโรป (la Cour de Justice des Communautés Européennes)" ก็มีเจ้าหน้าที่พิเศษที่เรียกว่า "Avocat Général" เป็นผู้แถลงสรุปคดีพร้อมกับเสนอความเห็นชี้ขาดในเบื้องต้นต่อศาล

ดังนั้น ในปัจจุบันจึงอาจกล่าวได้ว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือข้อพิพาททางปกครองตามระบบมาตรฐานของต่างประเทศ เป็น "ระบบการวินิจฉัยชี้ขาดแบบสองชั้น" ซึ่งประกอบไปด้วยการชี้ขาดเบื้องต้นของบุคคลคนเดียวที่มีความเป็นอิสระในความคิดเห็นและการชี้ขาดของคณะบุคคล⁸⁰ กล่าวคือ เป็นระบบที่ให้ความเป็นอิสระในการให้ความเห็นแก่พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนควบคู่ไปกับความเป็นอิสระในการชี้ขาดขององค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ ไม่ว่าจะศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

"ระบบการวินิจฉัยชี้ขาดแบบสองชั้น" เป็นมาตรการป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจของผู้วินิจฉัยชี้ขาด เพราะระบบวิธีพิจารณาแบบนี้จะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเปรียบเทียบความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนกับความเห็นขององค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาท (ศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท) ดังนั้น คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยขององค์กรชี้ขาด จะได้รับการยอมรับจากวงการศึกษาการภายนอก จากหน่วยงานของรัฐและประชาชนทั่วไปได้ ก็ต่อเมื่อเหตุผลในคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยมีน้ำหนักมากพอที่จะหักล้างเหตุผลของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนผู้ทำความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นนั้นได้ ซึ่งก็จะส่งผลให้ศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องให้ความละเอียดรอบคอบให้มากยิ่งขึ้นในการพิจารณาและวินิจฉัยนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปก็คือ "ระบบการวินิจฉัยชี้ขาดแบบสองชั้น" เป็นวิธีพิจารณาคดีปกครองแบบมาตรฐานที่มีความมุ่งหมายจะควบคุม "การใช้อำนาจชี้ขาด" ที่กระทำโดยองค์กรที่เป็นคณะบุคคลที่ใช้อำนาจในทางตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หรือที่เรียกว่า collective body ซึ่งยากที่จะกำหนดความรับผิดชอบของตัวบุคคลได้ ถ้าหากคำวินิจฉัยนั้นมีความผิดพลาดเกิดขึ้น ดังนั้น เมื่อกำหนดให้ต้องมีการทำความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น (previous judgement) โดยบุคคลเดียวขึ้นก่อน จะทำให้ศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีภาระที่จะต้องตรวจสอบคำชี้ขาดเบื้องต้นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนนั้นเสียก่อน และหากจะวินิจฉัยชี้ขาดเป็นอย่างอื่น ก็จะต้องมีการอธิบายเหตุผลที่เหนือกว่าและเพียงพอที่จะลบล้างความน่าเชื่อถือของความเห็นเบื้องต้นนั้นได้อย่างไม่มีความเคลือบแคลงใจ ทำให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่สามารถเขียนขึ้นโดยการให้เหตุผลเพียงด้านเดียว เพื่อนำไปสู่ข้อยุติที่ตนเองเห็นชอบได้โดยไม่ทำการหักล้างเหตุผลของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน

⁸⁰ พรทิพย์ จาละ, "การพัฒนาวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์." วารสารกฎหมายปกครอง 7 (สิงหาคม 2531)

เสียก่อน⁸¹ ระบบดังกล่าวนี้จึงเป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยของศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้เป็นอย่างดี

ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในหลาย ๆ ประเทศที่ตระหนักดีถึงความสำคัญของ “ระบบการวินิจฉัยชี้ขาดแบบสองชั้น” ดังนั้น ใน พ.ศ. 2529 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 โดยการเพิ่มบทบาทให้แก่ “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” (ซึ่งแต่เดิมทำหน้าที่เป็นเพียงเลขานุการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เท่านั้น) ให้เป็นกลไกในการถ่วงดุลการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการทำความเข้าใจในเบื้องต้นเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อวิธีพิจารณาได้ผ่านพ้นขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงไปแล้ว⁸² วิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของไทยจึงใช้ระบบการถ่วงดุลอำนาจด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดแบบสองชั้นนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กล่าวคือ มีการชี้ขาดเบื้องต้นโดยบุคคลคนเดียว (พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน) และการชี้ขาดของคณะบุคคล (คณะกรรมการวินิจฉัย

⁸¹ สรุปความจาก อมร จันทรมบูรณ์, “บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย,” วารสารกฎหมายปกครอง 3, หน้า 605.

⁸² **ระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529**

ข้อ 4 ให้ยกเลิกความในข้อ 4 แห่งระเบียบคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 4 ๗๗ ๗๗

ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนกำกับการทำสำนวนของเลขานุการประจำคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนมีหน้าที่สรุปข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายพร้อมทั้งเสนอความเห็นของตนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้”

ข้อ 8 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 32 ทวิ แห่งระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522

“ข้อ 32 ทวิ เมื่อการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทำบันทึกเป็นคำแถลงการณ์เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายพร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นของตนในเรื่องร้องทุกข์ยื่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในวันเสร็จสิ้นการพิจารณาหรือในวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนด แต่ต้องก่อนวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะได้ประชุมเพื่อพิจารณาลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องร้องทุกข์

๗๗

๗๗”

ร้องทุกข์) นั่นเอง ซึ่งก็จะเห็นได้ว่ากระบวนการที่วางไว้ในระเบียบนี้ส่งผลให้การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์มีความรอบคอบยิ่งขึ้น

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ก็เพียงต้องการจะชี้ให้เห็นว่าหัวใจสำคัญของการจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง นั่นคือ การจัดให้มี “ระบบวิธีพิจารณา” ที่สามารถถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้ขาดที่กระทำโดยคณะบุคคลในรูปแบบของศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และวางมาตรการเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้พิพากษาหรือกรรมการฯ ได้ ซึ่ง “ระบบการวินิจฉัยชี้ขาดแบบสองชั้น” ก็ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็น “ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองแบบมาตรฐาน” ที่มีกลไกสำคัญที่สามารถจะควบคุมการใช้อำนาจทางดุลพินิจของกรรมการฯ หรือของผู้พิพากษาได้⁸³

แต่เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วย อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 กลับพบว่าไม่ปรากฏแนวคิดในการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่อย่างใด ในระเบียบดังกล่าวนี้ไม่มีวิธีพิจารณาทั้งที่เป็นการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดระหว่างเจ้าหน้าที่กับคณะกรรมการ และในระหว่างองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ด้วยตนเอง แม้ว่าในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 จะได้กำหนดให้มีกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ไว้ก็ตาม แต่บุคคลดังกล่าวนั้นก็มิอำนาจหน้าที่เพียงรวบรวมและจัดทำสรุปข้อเท็จจริงรวมทั้งสรุปข้อกฎหมายเบื้องต้นเสนอต่อองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการทำความเข้าใจชี้ขาดในเบื้องต้น ดังเช่นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ตามที่ได้กล่าวมา นอกจากนี้ยังไม่ปรากฏว่าได้จัดให้มี “เจ้าหน้าที่พิเศษ” ที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่คล้ายกันกับพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนแต่อย่างใด จะมีก็แต่เพียงเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามข้อ 6 วรรคสาม ของระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 เพื่อให้มาปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้แก่องค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ทำคำวินิจฉัยในเบื้องต้นของตนเองเสนอต่อองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ และด้วยบทบาทของเจ้าหน้าที่ที่มีฐานะเป็นเพียงเลขานุการของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้

⁸³ อมร จันทรมบูรณ์, “บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการพัฒนา คณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย,” วารสารกฎหมาย ปกครอง 3, หน้า 613-614.

เอง เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยโดยตรง และขาดการตรวจสอบกันระหว่างคณะกรรมการฯกับเจ้าหน้าที่⁸⁴

จึงสรุปได้ว่า “วิธีพิจารณา” ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ยังคงเป็นระบบวิธีพิจารณาแบบเดิม ๆ ที่เน้นการให้ความสำคัญแก่ “กรรมการหรือผู้วินิจฉัย” เพียงด้านเดียว การที่จะตรวจสอบความสมบูรณ์หรือความถูกต้องในคำวินิจฉัยนั้นย่อมจะกระทำได้โดยยาก เพราะผู้ทำการตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัย และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สาธารณชนทั่วไปไม่สามารถจะทำการตรวจสอบพบข้อบกพร่องได้โดยการอ่านและวิเคราะห์ “คำวินิจฉัย” แต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากคำวินิจฉัยเหล่านั้น ผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดนั่นเองเป็นผู้เขียนขึ้นและเป็นผู้ทำการสรุปข้อยุติด้วยตนเอง ดังนั้น เหตุผลที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยย่อมจะไม่ขัดกับ “ข้อยุติ” นั้น ๆ ดังนั้น หากจะประเมินความน่าเชื่อถือของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงต้องกระทำด้วยการอ่านและตรวจสอบโดยละเอียดจากสำนวนการพิจารณาซึ่งประกอบด้วยเอกสารเป็นจำนวนมาก ในทางปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยเห็นชอบกับคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สาธารณชนหรือวงการวิชาการภายนอกก็ยากยิ่งที่จะติดตามตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของคำวินิจฉัย เนื่องจากสามารถจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในสำนวนได้เป็นบางส่วนเท่านั้น โดยข้อมูลข่าวสารในส่วนที่เป็นประเด็นที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอให้เปิดก็จะถูกปิด ทำให้สาธารณชนหรือวงการวิชาการภายนอกอาจไม่สามารถจะวิเคราะห์ได้ว่า หากมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นแล้ว จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ฯลฯ ดังที่ได้กล่าวอ้างในคำวินิจฉัยจริงหรือไม่ นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทำความเข้าใจวินิจฉัยชี้ขาดโดยการให้เหตุผลเพียงด้านเดียวโดยไม่มีความเห็นอื่นมาเปรียบเทียบย่อมมีโอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดขึ้นได้

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข “วิธีพิจารณา” ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สามารถที่จะแก้ปัญหาดังที่ได้กล่าวมาได้ และเพื่อเป็นการพัฒนาวิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการฯให้เข้าสู่ “ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองแบบมาตรฐาน” อีกด้วย โดยการนำเอา “ระบบการวินิจฉัยชี้ขาดแบบ

⁸⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับวิธีพิจารณา และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร,” หน้า 18.

สองชั้น” ซึ่งมีกลไกในการถ่วงดุลอำนาจวินิจัยชี้ขาดได้อย่างมีประสิทธิภาพมาปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์และความพร้อมของบุคลากรที่มีอยู่ในขณะนี้ เพราะหากเพียงแต่จะลอกเลียนแบบและอ้างอิงเอาวิธีพิจารณาข้อพิพาททางปกครองของต่างประเทศหรือขององค์กรที่มีพัฒนาการไปไกลแล้ว มาใช้ในกรณีนี้ โดยที่บุคคลที่จะมาทำการวินิจฉัยในเบื้องต้น ยังมีความรู้และความเข้าใจในปรัชญาของหลักกฎหมายปกครองไม่เพียงพอ คำชี้ขาดเบื้องต้นเหล่านั้นนอกจากจะไม่เกิดผลดีแล้ว ยังอาจจะก่อให้เกิดผลเสียติดตามมาก็เป็นได้ แม้ว่า จะเป็นเพียงความเห็นในเบื้องต้นก็ตาม ด้วยเหตุนี้ จึงควรที่จะต้องมีกรฝึกฝนเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่เพื่อที่จะเข้ามามีบทบาทในการถ่วงดุลอำนาจวินิจัยชี้ขาด ซึ่งคงต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรที่จะสร้างประสบการณ์ให้เจ้าหน้าที่ได้มีความรู้และความเชี่ยวชาญดังกล่าวได้ ดังนั้น ในระยะเริ่มแรกผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรจะนำเอาแนวคิดในการถ่วงดุลอำนาจวินิจัยชี้ขาดด้วย “ระบบวินิจัยชี้ขาดแบบสองชั้น” มาปรับใช้ โดยการกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันเองภายในองค์กรคณะ แทนการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างคณะกรรมการกับเจ้าหน้าที่ เนื่องจาก กรรมการจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นอย่างดีในเรื่องที่ตนมีอำนาจหน้าที่วินิจัยชี้ขาดอยู่แล้ว ก็ควรจะแก้ไขเพิ่มเติมให้กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการทำความเข้าใจชี้ขาดเบื้องต้นของตนเสนอต่อองค์กรคณะที่พิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งหากองค์กรคณะนั้นจะ วินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการอื่นแตกต่างไปจากความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นก็ต้องหักล้างเหตุผลของ กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ และให้เหตุผลในคำวินิจฉัยชี้ขาดที่เหนือกว่าเหตุผลที่ปรากฏ อยู่ในความเห็นเบื้องต้นของกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์นั่นเอง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการนำเอา “ระบบวินิจัยชี้ขาดแบบสองชั้น” มาปรับใช้กับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีดังนี้

1. ทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องใช้เวลาความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้นในการพิจารณาและวินิจฉัย
2. เป็นมาตรการป้องกันการใช้อำนาจโดยบิดเบือน (abuse of power) ของผู้วินิจฉัย เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่อาจจะเขียนคำวินิจฉัยขึ้นโดยให้เหตุผลเพียงด้านเดียวเพื่อนำไปสู่ “ข้อยุติ” ที่ตนเห็นชอบได้ หากแต่ต้องมีการหักล้างเหตุผลของกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์เสียก่อน (ในกรณีที่จะวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น) แต่หากเป็นกรณีที่องค์กรคณะที่พิจารณาอุทธรณ์นั้น เห็นชอบด้วยกับความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นของ กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ ความเห็นดังกล่าวก็จะได้รับการยืนยันวินิจัยสนับสนุนจากองค์กรคณะผู้มีอำนาจวินิจัยชี้ขาดต่อไป ส่งผลให้ “บรรทัดฐาน” ที่จะเกิดจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีการกลั่นกรองมากยิ่งขึ้น

3. มาตรฐานของคำวินิจฉัยจะสูงขึ้น ทำให้คำวินิจฉัยเป็นที่เชื่อถือยอมรับจากหน่วยงานของรัฐ สาธารณชนและวงการวิชาการภายนอก

4. ทำให้ลดปัญหาความยุ่งยากในการติดตามประเมินผลของคำวินิจฉัยโดยสาธารณชนและวงการวิชาการภายนอก เพราะ “ระบบวินิจฉัยชี้ขาดแบบสองชั้น” จะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างใน “เหตุผล” ของคำวินิจฉัยของผู้ชี้ขาดแต่ละฝ่าย (กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์กับองค์คณะที่พิจารณาคำอุทธรณ์) ได้อย่างชัดเจน ทำให้สามารถจะวิเคราะห์และเปรียบเทียบได้โดยไม่ยากนัก

4.5.3 ปัญหาในการทำคำวินิจฉัย

ความสำคัญของคำวินิจฉัยขององค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ ไม่ว่าจะเป็ ศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น มิได้อยู่ที่ “ข้อยุติ” ของปัญหาหรือสิ่งที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วแต่อย่างใด หากแต่ความสำคัญดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับ “การให้เหตุผล (reasoning)” ที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยนั่นเอง เพราะการให้เหตุผลที่ดีในคำวินิจฉัย นอกจากจะทำให้คำวินิจฉัยนั้นได้รับการยอมรับจากคู่กรณีและสาธารณชนทั่วไปแล้ว เหตุผลในคำวินิจฉัยดังกล่าวนั้นยังมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองอีกด้วย เพราะการให้เหตุให้ผลที่ดีย่อมจะกลายเป็น “บรรทัดฐาน” ให้กับกรณีที่เกิดขึ้นมาในภายหลังซึ่งมีข้อเท็จจริงใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกัน จนในที่สุดก็จะพัฒนาระทั่งกลายมาเป็น “หลักกฎหมายปกครอง” ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จึงอาจกล่าวได้ว่าความสำคัญของคำวินิจฉัยไม่ได้อยู่ที่ “ข้อยุติ” ที่ชี้ขาด หากแต่สำคัญที่ “การให้เหตุผลอันนำไปสู่ข้อยุติ”⁸⁵ นั่นเอง

นอกจากนี้ การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยก็เป็นกลไกประการหนึ่งที่ควบคุมมิให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ตามอำเภอใจ การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยจึงเป็นมาตรการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคู่กรณีหรือของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นหลักประกันให้คำวินิจฉัยผ่านการกลั่นกรองอย่างรอบคอบ อีกทั้งยังเป็นกระจุกสะท้อนให้เห็นถึงความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ทำคำวินิจฉัยได้เป็นอย่างดี และด้วยความสำคัญดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้เอง ทำให้ “การให้เหตุผลในคำวินิจฉัย” เป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของ “วิธีพิจารณา” โดยจะเห็นได้จากการที่เราได้ทำการศึกษาวิจัยไปแล้วในบทที่ 3 ซึ่งก็พบว่าหลักเกณฑ์ร่วมกันของการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา

⁸⁵ อมร จันทรมบูรณ์, “บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย,” วารสารกฎหมายปกครอง 1 (เมษายน 2528) : 21-22.

ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส ก็คือ “หน้าที่” ที่จะต้อง “ให้เหตุผลในคำวินิจฉัย” ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ได้กำหนดไว้ในมาตรา 8 (b) ของกฎหมาย Administrative Procedure Act 1946 ว่าการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นจะต้องประกอบไปด้วยข้อเท็จจริง (findings) ข้อสรุป (conclusions) และเหตุผล (reasons) หรือในประเทศอังกฤษเมื่อพิจารณาจากบรรทัดฐานที่เกิดจากคำพิพากษาในช่วง 8-9 ปีที่ผ่านมา ก็พบว่าศาลยุติธรรมได้วางหลักให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีหน้าที่ที่จะต้องให้เหตุผลในการทำคำวินิจฉัย รวมทั้งในประเทศฝรั่งเศสที่สภาแห่งรัฐค่อนข้างจะเข้มงวดว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องให้เหตุผลในคำวินิจฉัยอย่างชัดเจนเพียงพอ โดยสภาแห่งรัฐถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นสาระสำคัญของวิธีพิจารณาเลยทีเดียว

สำหรับการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วย อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ดังนี้

“ข้อ 27 คำวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลในการวินิจฉัย

ในกรณีที่มีคำวินิจฉัยเห็นชอบกับคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คำวินิจฉัยต้องไม่เป็นการเปิดเผยความลับของราชการ”

จะเห็นว่าเนื้อหาของคำวินิจฉัยที่กำหนดไว้ในระเบียบข้างต้น มีลักษณะของข้อกำหนดเป็นไปในทางกว้าง มิได้กำหนดในทางลึกลงว่าเหตุผลที่ให้นั้นจะต้องเป็นไปในลักษณะใด ซึ่งโดยแท้จริงแล้วหลักการที่ถูกต้องของการแสดงเหตุผลจะต้องเป็นไปในลักษณะที่กระจ่างแจ้ง (claire) และถ่องแท้ไม่กำกวม (précise) และยังต้องวินิจฉัยโดยให้เหตุผลอย่างครบถ้วน ชัดเจนในทุกประเด็นที่เป็นประเด็นข้อพิพาทซึ่งคู่กรณีได้ยกขึ้นกล่าวอ้าง จึงจะถือเป็นการแสดงเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และจากการที่ระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดรายละเอียดของการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยให้ชัดเจนว่าต้องให้เหตุผลแค่ไหน เพียงไร ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นแนวทางให้แก่ผู้ทำคำวินิจฉัย ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีอิสระอย่างเต็มที่ในการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย โดยไม่ถูกบังคับด้วยกรอบของกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยส่วนใหญ่จึงมีลักษณะที่ค่อนข้างจะสั้นจนเกินไป ปัญหาที่ตามมาก็คืออาจทำให้คำวินิจฉัยนั้น ๆ ไม่ได้รับการยอมรับเชื่อถือจากคู่กรณี วงการวิชาการภายนอก ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป อีกทั้งยังอาจจะเป็นเหตุให้คำวินิจฉัยดังกล่าวถูกเพิกถอนโดยศาลปกครองได้ หากเห็นว่าถ้อยคำที่

กล่าวอ้างในคำวินิจฉัยนั้นยังถือไม่ได้ว่าเป็นการให้เหตุผล ซึ่งทำให้คำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากในขณะนี้เพิ่งจะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยได้ไม่นานนัก และยังไม่มีความวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว ก็คงจะต้องรอให้ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเพื่อสร้าง "บรรทัดฐาน" ในการควบคุมการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร) ต่อไป แต่ในขั้นนี้จะขอยกเอาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมาศึกษาเปรียบเทียบกับคดีที่เกี่ยวข้องกับการให้เหตุผลของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส เพื่อที่จะได้เข้าใจประเด็นปัญหาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

- คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 21/2542 ลงวันที่ 21 กันยายน 2542

อุทธรณ์เรื่องนี้เป็นกรณีที่ นาง ก. ขอให้สำนักงาน ป.ป.ป. เปิดเอกสารประกอบการสอบสวนบุคคลและเจ้าหน้าที่ของศาลจังหวัดนครปฐมเกี่ยวกับคดีพิพาทที่ดินเรื่องหนึ่ง ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ป. ได้แจ้งว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติไม่อนุญาตให้เปิดเผย เพราะเป็นข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันถือได้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย จึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 (6)

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้มีคำวินิจฉัยว่า "...คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นว่าการปฏิเสธมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร... ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. โดยอ้างมาตรา 15 (6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากเอกสารสำนวนการสืบสวน... นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้พิจารณาและมีมติให้ยุติเรื่องแล้ว... คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จึงมีมติให้สำนักงาน ป.ป.ป. เปิดเผยเอกสารสำนวนการสอบสวน..."

กรณีนี้จะเห็นได้ว่า เหตุผลในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นค่อนข้างสั้น โดยกล่าวเพียงว่าข้ออ้างของคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้น ไม่อาจรับฟังได้ เพราะเรื่องนี้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติให้ยุติเรื่องแล้ว ซึ่งคำวินิจฉัยนี้ก็ยังไม่ได้มีการหักล้างข้อกล่าวอ้างของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ชัดเจนว่าเอกสารดังกล่าวจัดว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย ตามมาตรา 15 (6) ของกฎหมายนี้หรือไม่อย่างไร ซึ่งในประเทศอังกฤษนั้น หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้เหตุผลใน

คำวินิจฉัยอย่างคลุมเครือไม่ชัดเจน ศาลยุติธรรมก็จะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าว (คดี R. v. Industrial Injuries Commissioner, ex parte Howarth 1968.)

- คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 22/2542 ลงวันที่ 28 กันยายน 2542

อุทธรณ์เรื่องนี้เป็นกรณีที่นาย ก. ได้ยื่นหนังสือต่อสำนักงาน ก.พ. เพื่อขอเอกสาร อาทิ จำนวนการสอบสวนที่ อ.ก.พ. จังหวัดเพชรบุรีสิงโทษตน และรายงานการประชุมและการพิจารณาของ ก.พ. ที่ยกอุทธรณ์คำสั่งไล่ออกจากราชการดังกล่าว ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่นาย ก. มีคำขอ โดยอ้างว่าเป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่หากเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด จึงไม่อาจส่งเอกสารดังกล่าวให้ได้

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้มีคำวินิจฉัยว่า "... จำนวนการสอบสวนที่ อ.ก.พ. จังหวัดเพชรบุรีสิงโทษนาย ก. และรายงานการประชุมและการพิจารณาของ ก.พ. ที่ยกอุทธรณ์คำสั่งไล่ออกจากราชการ เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งไม่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย... คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ... จึงมีมติให้สำนักงาน ก.พ. เปิดเผยและให้นาย ก. ตรวจสอบและคัดสำเนาจำนวนสอบสวนที่ อ.ก.พ. จังหวัดเพชรบุรีสิงโทษนาย ก. และรายงานการประชุมและการพิจารณาของ ก.พ. ที่ยกอุทธรณ์คำสั่งไล่ออกจากราชการ"

จะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกรณีนี้ได้ให้เหตุผลแต่เพียงว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จึงมีมติให้เปิดเผย ซึ่งเมื่อได้อ่านคำวินิจฉัยแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าถ้อยคำที่คณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้กล่าวอ้างนั้นยังถือไม่ได้ว่าเป็นการให้เหตุผล อีกทั้งยังไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นสำคัญที่ ก.พ. อ้างว่าเป็นเหตุที่ทำให้ไม่อาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ นั่นคือ ประเด็นที่ว่าหากมีการเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลที่ปรากฏในเอกสาร จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่สำนักงาน ก.พ. มีคำสั่งมิให้เปิดเผยได้ตามมาตรา 15 (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในต่างประเทศนั้น หากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้เหตุผลในคำวินิจฉัยในลักษณะดังกล่าว คำวินิจฉัยนั้นก็อาจจะถูกเพิกถอนได้ ตัวอย่างเช่นในประเทศฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐได้ตัดสินไว้ในคดี Boileau ว่านอกจากหน้าที่ที่ต้องให้เหตุผลที่ชัดเจนเพียงพอในคำวินิจฉัยแล้ว ศาลปกครองพิเศษหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ยังมีหน้าที่ต้องให้

เหตุผลในการวินิจฉัยประเด็นข้อกล่าวอ้าง ข้อต่อสู้ที่คู่ความหรือคู่กรณียกขึ้นกล่าวอ้างในทุก ประเด็น หรือแม้แต่ในประเทศอังกฤษก็เช่นเดียวกัน ที่ศาลยุติธรรมได้พิพากษาไว้ในคดี Alexander Machinery (Dudley) Ltd. v. Crabtree ว่าการที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้ เหตุผลที่คลุมเครือ ไม่มีความชัดเจน และไม่เหตุเป็นผลเพียงพอที่จะสนับสนุนคำวินิจฉัย ของตนได้ ศาลจะถือว่ากรณีดังกล่าวนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เรียกว่า “ความผิดพลาดใน ข้อกฎหมาย (error of law)” อันเป็นเหตุให้คำวินิจฉัยดังกล่าวนั้นถูกเพิกถอนได้

- คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การ บริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 29/2542 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2542

อุทธรณ์เรื่องนี้เป็นกรณีที่นายชิน ชำเพชร ได้มีหนังสือถึงสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบุรี เพื่อขอถ่ายสำเนาบันทึกการประชุมพิจารณา คัดเลือกผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 3 จังหวัดเพชรบุรี แต่ได้รับการปฏิเสธจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว โดยสำนักงานฯอ้างว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงาน ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยได้ตามมาตรา 15 (3) และมาตรา 15 (4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการ ดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด และการเปิดเผยนั้นจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัย ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด)

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯได้มีคำวินิจฉัยว่า “... รายงานการประชุมนี้เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ข้อมูลข่าวสารในรายงานดังกล่าวไม่มีข้อมูล ข่าวสารส่วนบุคคลหรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้ เปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 ...คณะกรรมการฯ จึงมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบุรีเปิดเผยและรับรองสำเนา ถูกระบุชื่อรายการประชุม(ดังกล่าว) ให้นายชิน ชำเพชร”

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ในเรื่องนี้ก็อีกกรณีหนึ่งที่คณะกรรมการวินิจฉัยการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพียงแต่กล่าวอ้างว่าข้อมูลข่าวสารที่เป็นกรณีพิพาทนั้นไม่มีข้อมูลข่าวสาร ส่วนบุคคลและไม่มีการคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15 ของกฎหมายดังกล่าว แต่ก็มิได้ วินิจฉัยให้เหตุผลว่าข้อมูลข่าวสารนี้เป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการ ดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกล่าวอ้างหรือไม่ อย่างไร

- คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 11/2543 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2543

อุทธรณ์เรื่องนี้เป็นกรณีที่นายเดชา ภูละออ ได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการเกษตร เพื่อขอคัดสำเนาและรับรองสำเนาถูกต้องเอกสารหนังสือที่เกษตรจังหวัดระยองมีถึงอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร (ซึ่งมีผลทำให้มีคำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ให้นายเดชาไปช่วยราชการที่กรมส่งเสริมการเกษตร กรุงเทพฯ) และกรมส่งเสริมการเกษตรแจ้งว่าไม่สามารถอนุญาตตามคำขอดังกล่าวได้ โดยอ้างว่าเป็นเรื่องในทางบริหาร เป็นความเห็นข้อเสนอแนะภายในหน่วยงานของรัฐ เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการของกรมฯ โดยเจตนาคิดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และเพื่อความปลอดภัยของหน่วยงานเป็นเรื่องที่ไม่สามารถเปิดเผยตามนัยมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้มีคำวินิจฉัยว่า “...เห็นว่าเนื้อหาสาระเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ตามนัยมาตรา 15 (3)...การดำเนินการของกรมส่งเสริมการเกษตรถูกต้องแล้ว...”

คำวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพียงแต่กล่าวอ้างว่าข้อมูลข่าวสารที่เป็นกรณีพิพาทนั้นเป็นความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 15 (3) แต่มิได้ให้เหตุผลสนับสนุนคำวินิจฉัยดังกล่าวว่าเหตุใดจึงเห็นว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมควรเปิดเผย อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการฯ ได้มีคำวินิจฉัยโดยพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรมส่งเสริมการเกษตร ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของผู้อุทธรณ์ประกอบกันแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่เป็นหลักการอันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ดังที่ปรากฏอยู่ในบันทึกความเห็นแย้งของกรรมการ (นายฤทัย หงส์สิริ) ว่า “กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่รวมทั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนผู้เกี่ยวข้อง ดังนั้น กรมส่งเสริมการเกษตรและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงต้องพิจารณาและวินิจฉัยโดยคำนึงถึงหลักการดังกล่าวที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้การเปิดเผยเอกสารดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการเสนอความเห็นของผู้บังคับบัญชาบ้างก็ตาม แต่ยังมีน้ำหนักน้อยหรือประโยชน์น้อยกว่าเมื่อคำนึงถึงประโยชน์ของผู้อุทธรณ์ในการมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสวงพยานหลักฐานของตนในเรื่องที่มีความสำคัญ เช่น การโยกย้ายหรือให้ตนไปช่วยราชการที่อื่น เนื่องจากสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่มีอยู่ตามหลักกฎหมายทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งกล่าวถึงหลักในการป้องกันสิทธิของตนเอง (Droit de la défense) หรือในกฎหมาย

อังกฤษ ซึ่งกล่าวถึงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ซึ่งกฎหมายไทยได้นำหลักดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ... ในกรณีนี้ กรมส่งเสริมการเกษตรเพียงแต่อ้างว่าเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและเพื่อความปรกติสุขของหน่วยงาน จึงเป็นเรื่องที่ไม่สมควรเปิดเผย โดยไม่ปรากฏว่ามีเหตุผลชัดเจนที่สำคัญหรือมีน้ำหนักมากไปกว่าประโยชน์ที่ผูุ้ทธรณ์จะได้รับจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว การให้สิทธิแก่ข้าราชการในการขอเปิดเผยรายงานที่เกี่ยวกับข้าราชการผู้นั้น นอกจากจะสอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไปแล้ว ยังจะทำให้เกิดความโปร่งใสในระบบราชการ ป้องกันการรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของข้าราชการที่ผิดพลาดโดยไม่ตั้งใจหรือเพ้อถ้อแก่งัดข้าราชการผู้นั้น... จึงมีความเห็นแย้งว่าการที่กรมส่งเสริมการเกษตรได้ปฏิเสธคำร้องของผูุ้ทธรณ์นั้น ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และนายเดชา ย่อมมีสิทธิขอเปิดเผยขอสำเนาหรือสำเนารับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารดังกล่าว”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในกรณีนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยโดยปราศจากเหตุผลที่ชัดเจนเพียงพอที่จะสนับสนุนคำวินิจฉัยดังกล่าวได้เลย ซึ่งในต่างประเทศทั้งในอังกฤษและฝรั่งเศสจะถือว่าการวินิจฉัยที่ให้เหตุผลคลุมเครือไม่เป็นเหตุเป็นผลเพียงพอ อันอาจทำให้คำวินิจฉัยนั้น ๆ ถูกเพิกถอนได้ในที่สุดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดสามารถทำให้มองเห็นประเด็นปัญหาว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารยังมีการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยน้อยจนเกินไป ทำให้ในบางครั้งแม้จะได้มีคำวินิจฉัยไปแล้วก็ยังไม่อาจจะตอบปัญหาที่ยังคงติดค้างอยู่ของคู่กรณีได้กระจ่างนัก จึงส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและการยอมรับในผลของคำวินิจฉัยดังกล่าว ควรที่จะต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย โดยอาจจะแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดในข้อ 27 ของระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า เหตุผลที่ปรากฏในคำวินิจฉัยนั้น จะต้องมีความชัดเจนไม่คลุมเครือ และต้องวินิจฉัยโดยให้เหตุผลอย่างครบถ้วนในทุกประเด็นที่เป็นประเด็นข้อพิพาทซึ่งคู่กรณีได้ยกขึ้นกล่าวอ้าง โดยเหตุผลที่ให้นั้นจะต้องเพียงพอที่จะสนับสนุนคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ และต้องละเอียดเพียงพอที่จะทำให้ศาลปกครองสามารถใช้ในการพิจารณาได้ว่าคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ นั้น อาจจะมีการยกตัวอย่างเพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ใช้เป็นแนวทางในการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย เช่น กำหนดว่า “การให้เหตุผลที่เหมาะสมจะต้องไม่เป็นการเขียนเฉพาะถ้อยคำในพระราชบัญญัติ โดยอ้างตัวบทกฎหมายชนิดคำต่อคำ” เป็นต้น

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ให้เหตุผลอย่างครบถ้วนชัดเจนในคำวินิจฉัย มีอยู่หลายประการด้วยกัน คือ

1. ในแง่ของคณะกรรมการผู้ทำคำวินิจฉัย

การที่ต้องให้เหตุผลอย่างชัดเจนในคำวินิจฉัยจะทำให้คณะกรรมการฯ ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดในคำวินิจฉัยจึงเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้นเช่นกัน และการให้เหตุผลที่ดีในคำวินิจฉัยนั้นย่อมจะเกิดประโยชน์ในด้านของการที่คณะกรรมการฯ จะใช้อ้างอิงเป็นบรรทัดฐานแห่งคำวินิจฉัยที่มีข้อเท็จจริงในทำนองเดียวกันได้ในลำดับต่อไป

2. ในแง่ของคู่กรณีผู้รับคำวินิจฉัย

ทำให้คู่กรณีที่ต้องการจะใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวทราบได้ว่าตนมีเหตุผลที่ดีพอที่จะอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยนั้นหรือไม่ นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ต้องให้เหตุผลอย่างชัดเจนในคำวินิจฉัยยังเป็นหลักประกันให้คำวินิจฉัยผ่านการกลั่นกรองอย่างรอบคอบเพื่อประโยชน์แห่งความถูกต้องและเกิดความชอบธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย

3. ในแง่ขององค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบคำวินิจฉัย

การให้เหตุผลอย่างชัดเจนในคำวินิจฉัย จะทำให้สามารถตรวจสอบได้ง่ายขึ้นว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการตั้งประเด็นที่ต้องพิจารณาในคดีนั่นเอง

4.5.4 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์

เนื่องจากมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีอื่น เกี่ยวเนื่องกับการใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 18 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใด ตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตาม มาตรา 17 ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นโดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ”

จากบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17) ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นระยะเวลาเพียง 15 วัน นับแต่

วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ถือว่าสั้นมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของประเทศไทย ที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยรู้จักและคุ้นเคยกับการใช้สิทธิตามกฎหมายของตน และยิ่งพิจารณาถึงลงไปถึงระดับการศึกษา ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็จะพบว่าประชาชนจำนวนไม่น้อยที่มีระดับการศึกษาค่อนข้างต่ำ ดังนั้น การจะคาดหวังให้บุคคลเหล่านั้นมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของตนเองตามกฎหมายดังกล่าวจึงยากยิ่งที่จะเป็นไปได้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงความพร้อมของระบบข้อมูลข่าวสารของราชการและการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวเพื่อที่จะนำมาใช้ในการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ก็ยิ่งทำให้เห็นได้ชัดเจนว่ากำหนดระยะเวลาอุทธรณ์เพียง 15 วัน ตามมาตรา 18 นั้น ยังมีความไม่เหมาะสม เนื่องจากเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไป อาจทำให้ประชาชนผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์ไม่สามารถจะเตรียมการในรายละเอียด และดำเนินการยื่นอุทธรณ์ไม่ทันตามกำหนดระยะเวลา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากช่วงเวลาดังกล่าวนั้นไปตรงกับช่วงวันหยุดราชการต่าง ๆ อาทิ วันขึ้นปีใหม่ และวันสงกรานต์ ก็จะทำให้ระยะเวลาอุทธรณ์ที่น้อยอยู่แล้วยิ่งลดน้อยลงไปอีก เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 18 ได้ระบุว่าให้อุทธรณ์ภายใน 15 วัน มิใช่ 15 วันทำการ ด้วยเหตุนี้ จึงต้องนับวันหยุดราชการต่าง ๆ รวมเข้าไว้ในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

การกำหนดระยะเวลาที่สั้นเกินไปอาจมีผลเป็นการตัดสิทธิของประชาชนในการจะดำเนินการฟ้องร้องคดีปกครองต่อไป ด้วยเหตุที่ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์นั้นยังไม่ได้ดำเนินการครบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด⁸⁶ เป็นไปได้ว่าการที่กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไว้สั้นนั้น อาจเป็นเพราะมีความมุ่งหมายในทำนองเดียวกันกับการกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มุ่งให้เกิดความแน่นอนหรือความมั่นคงแห่งสิทธิ แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดในลักษณะดังกล่าวอาจเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้งระบบอุทธรณ์ที่มุ่งให้เป็นทางเยียวยาวิธีหนึ่ง⁸⁷ เพื่อเป็นมาตรการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

⁸⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

“มาตรา 42

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

⁸⁷ ฤทัย หงส์ศิริ, “การทบทวนคำสั่งทางปกครอง,” ใน รวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 115.

นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณากำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ได้กำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติทางปกครองต่าง ๆ ของประเทศไทย ก็พบว่า กฎหมายส่วนใหญ่จะกำหนดให้คู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลา 30 วัน ซึ่งจะมากกว่ากำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยกตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

“มาตรา 70 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน นับแต่วันได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งความ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑๑๙

๑๑๙”

พระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทพและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530

“มาตรา 28 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจไม่ให้ความเห็นชอบในการตรวจพิจารณาเทพหรือวัสดุโทรทัศน์ตามมาตรา 11 และมาตรา 14 หรือในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อนุญาตให้มีการขาย หรือให้บริการเทพ หรือวัสดุโทรทัศน์ตามมาตรา 20 ผู้ยื่นคำขอมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อนายทะเบียนได้ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง และให้นายทะเบียนพิจารณาสั่งการและแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบโดยเร็ว ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

๑๑๙

๑๑๙”

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

“มาตรา 52 ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

๑๑๙

๑๑๙”

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

“มาตรา 11 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนอาคารชุด ผู้ยื่นคำขอมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันทราบคำสั่ง

๑๑๙

๑๑๙”

ดังนั้น จึงเห็นว่ากำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังมีความไม่เหมาะสม เนื่องจากมีกำหนดระยะเวลาที่น้อยเกินไป เมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาในการอุทธรณ์ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของประเทศไทยที่มีขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ หรือแม้แต่ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันซึ่งใช้ระบบอุทธรณ์บังคับก่อนการ

ฟ้องคดีและประเทศไทยได้นำแนวทางของประเทศดังกล่าวมาใช้เป็นแบบอย่าง ก็ได้กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ในมาตรา 70 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา ค.ศ. 1960 (VwGO) ว่าให้ยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา 1 เดือน นับแต่ผู้เสียหายได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้น⁸⁸ ด้วยเหตุนี้เองผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขระยะเวลาการอุทธรณ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้มีระยะเวลายาวขึ้นเป็น 30 วัน เนื่องจากเห็นว่าระยะเวลาดังกล่าวมีความเหมาะสมทั้งในแง่ของการคำนึงถึงความแน่นอนหรือมั่นคงแห่งสิทธิภายใต้บริบททางสังคมของประเทศไทย และในแง่ของการเตรียมความพร้อมในการอุทธรณ์ของประชาชนอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อจะได้สอดคล้องเจตนารมณ์ในการจัดตั้งระบบอุทธรณ์ที่มุ่งหมายจะให้ป็นหนทางเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับประชาชนวิธีหนึ่งให้เกิดผลใช้ได้จริงนั่นเอง

นอกเหนือจากปัญหาในเรื่องระยะเวลาของการยื่นอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการฯ เองก็ยังมีปัญหาในเรื่องของกำหนดระยะเวลาพิจารณาวินิจฉัยที่สั้นจนเกินไป โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 37 วรรคสาม ประกอบกับมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนี้

“มาตรา 37 ๔๗๕ ๔๗๕

ให้นำความในมาตรา 13 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยอนุโลม”

“มาตรา 13 ๔๗๕ ๔๗๕

ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ ได้กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาเพียง 30 วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ซึ่ง

⁸⁸ มานิตย์ วงศ์เสรี, “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Das Widerspruchsverfahren im deutschen Recht).” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่อง การเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง : ประสพการณ์ของเยอรมัน ณ ดิกลันดิโมตรี ทำเนียบรัฐบาล, 1 สิงหาคม 2539, หน้า 116.

กำหนดระยะเวลาดังกล่าวอาจจะขยายได้อีกในกรณีที่มีเหตุจำเป็น แต่รวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน 60 วัน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว โดยส่วนใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ไม่อาจจะพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เนื่องจากกระบวนการในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในแต่ละเรื่องนั้นจะประกอบไปด้วยการดำเนินการหลายขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนในการรวบรวมข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ หรือในขั้นตอนของการพิจารณาโดยองค์คณะ รวมไปถึงการทำคำวินิจฉัย เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในขั้นตอนที่เป็นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนั้น จะใช้ระยะเวลาค่อนข้างมาก เป็นเหตุให้ระยะเวลาพิจารณาวินิจฉัยที่กำหนดไว้ในกฎหมายจึงไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ ทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้บังคับได้จริง