

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการ

เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูล

ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

การปกครองประเทศโดยการยึดถือหลักนิติรัฐ มีหลักกฎหมายที่สำคัญ คือ “หลักการกระทำทางปกครอง” และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยมีหลักการพื้นฐานสำคัญ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น การตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการเฝ้าระวังแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายภายในฝ่ายปกครอง หรือระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวน ควบคุม และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายก่อนที่จะได้มีการเสนอคดีต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองต่อไป

ในระบบกฎหมายไทยจึงได้มีการจัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองเพื่อมาทำหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยหรือทบทวนคำสั่งทางปกครอง อันเป็นสาเหตุมาจากการอุทธรณ์นิติกรรมทางปกครอง หรือคำสั่งทางปกครองต่อศาลโดยตรงในบางครั้ง อาจมีความไม่เหมาะสม เนื่องจากปัญหาข้อพิพาทในบางกรณีนั้นเป็นปัญหาเฉพาะเรื่องที่จำเป็นต้องได้รับการวินิจฉัยโดยบุคคลมีความเชี่ยวชาญเฉพาะเฉพาะด้าน ในหลายประเทศจึงจัดให้มีองค์กรพิจารณาอยู่ในฝ่ายปกครอง โดยให้องค์กรประเภทนี้มีลักษณะการดำเนินงานใกล้เคียงกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการ องค์กรพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวมักจะจัดตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องนั้นๆ องค์กรประเภทนี้ จึงเรียกกันว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาล

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว จึงมีการจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการ มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีวิธีพิจารณาที่ได้มาตรฐานในการประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ผลของการกระทำอยู่ในรูปของ “คำวินิจฉัย” ที่เรียกว่า “นิติกรรมทางตุลาการ หรือคำสั่งทางตุลาการ” อันมีผลเป็นที่สุดในฝ่ายปกครองและมีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของ

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีลักษณะหรือขอบเขตที่แตกต่างไปจากการควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองประเภทอื่น

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันในประเทศไทย เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งคอยทำหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าวมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะทำหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผย แต่ปรากฏปัญหาว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นยังขาดความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นเพียงระเบียบที่ไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอันจะคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ ทั้งระเบียบดังกล่าวยังขาดระบบถ่วงดุลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการให้เหตุผลเพียงด้านเดียว โดยไม่มีความเห็นอื่นมาเปรียบเทียบกับอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดขึ้นได้ และระยะเวลาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นยังความเหมาะสมเนื่องจากมีระยะเวลาที่สั้นจนเกินไป ทำให้ผู้ที่ต้องการอุทธรณ์ไม่สามารถเตรียมพยานหลักฐานหรือเอกสารต่างๆ เพื่อใช้ในการอุทธรณ์ได้ทันระยะเวลาดังกล่าว รวมไปถึงการตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยศาลปกครอง ที่ในปัจจุบันยังต้องเริ่มฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้น ทำให้ไม่สามารถลดปริมาณคดี และเกิดความล่าช้าจนไม่อาจเยียวยาสิทธิของผู้ฟ้องคดีได้ทันทั่วถึง ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ดังนี้

4.1 ปัญหาและแนวทางแก้ไขความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

4.1.1 ปัญหาความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีลักษณะเป็นองค์ประกอบในลักษณะที่เป็นกลุ่มบุคคลมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาท และมีวิธีพิจารณาคดี (ข้อพิพาท) สำหรับวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่หรือวิธีพิจารณาคำศาล รวมทั้งเมื่อได้พิจารณาหลักเกณฑ์ด้านอำนาจหน้าที่ตลอดจนพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ได้นิยามความหมายของ “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ว่า หมายถึง คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีลักษณะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” เนื่องจาก

- 1) คณะกรรมการนี้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ
- 2) มีการจัดตั้งองค์กรเป็นองค์คณะคล้ายศาล โดยองค์คณะต้องไม่น้อยกว่าสามคน การจัดองค์กรตามความเชี่ยวชาญตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น สาขาความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจและการคลังของประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น
- 3) คณะกรรมการจะต้องมีความเป็นกลาง และไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะวินิจฉัยโดยจะเข้าร่วมพิจารณาในกรณีที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของตนไม่ได้
- 4) คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องสิทธิหน้าที่ของบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากที่มาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้วจะพบว่าตามมาตรา 35 นั้นบัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25” พบว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจัดตั้งโดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารทำข้อเสนอจัดตั้งซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารนั้นประกอบด้วยรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเก้าคนเป็นกรรมการ อันจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นต้องจัดตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ประกอบไปด้วยรัฐมนตรี และข้าราชการประจำ การจัดตั้งองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ จึงทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขาดความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ ซึ่งกระทบต่อความเป็นอิสระ

ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นการโต้แย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งควรจะต้องให้ความสำคัญเป็นธรรมแก่ประชาชนและประสิทธิภาพในการบริหารราชการของรัฐ และยังจำเป็นต้องมีระบบการวินิจฉัยเพื่อสร้างหลักเกณฑ์หรือแนวทางเพื่อกำหนดระเบียบแบบแผนการปฏิบัติงานที่เหมาะสมโดยจะต้องไม่เป็นการขัดแย้งหรือทำให้การบริหารราชการแผ่นดินกระทบกระเทือนอีกด้วย ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองจึงควรจะเป็นผู้มีความเป็นอิสระและมีประสบการณ์ในทางบริหารและสามารถคาดหมายถึงผลกระทบต่อเนื่องที่จะเกิดในทางบริหาร ซึ่งจะสามารถสร้างคำวินิจฉัยคดีปกครองที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนร้องขอ

ดังนั้น ระบบการคัดเลือกบุคคลที่จะมาทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากตัวองค์กรที่จะมาทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวจะต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร อีกทั้งเป็นการคุ้มครองประชาชนผู้ถูกโต้แย้งสิทธิได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

จากการศึกษาคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศ ได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal) ของประเทศอังกฤษ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ของประเทศสหรัฐอเมริกา และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Commission Juridictionnelle) ของประเทศฝรั่งเศส จะพบว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเหล่านี้ มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร กล่าวคือ

ในประเทศอังกฤษได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 โดยมีแนวความคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ เพื่อทำหน้าที่ดูแลพลเมืองในทุกๆ เรื่อง ซึ่งรัฐสภาของประเทศอังกฤษได้มีการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่รัฐบาลในการเข้าแทรกแซงด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มากขึ้น ซึ่งเมื่อกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการเข้าแทรกแซงวิถีชีวิตของเอกชนมากขึ้นแล้วก็ทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมากขึ้นตามไปด้วย ประเทศอังกฤษในขณะนั้นจึงเกิดแนวคิดที่ว่า ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททุกประเภทในขณะนั้นอาจเป็นองค์กรที่ไม่เหมาะสมเนื่องจากข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นมีลักษณะยุ่งยากซับซ้อนต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดที่จะจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้น ด้วยเหตุผลที่ว่า

1) เพื่อให้เป็นองค์กรพิเศษที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองหรือข้อขัดแย้งในสิทธิประโยชน์ระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอัน

เนื่องมาจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง เนื่องจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมีลักษณะพิเศษและยุ่งยากต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในขณะที่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายเอกชนมากกว่ากฎหมายปกครอง

2) ศาลยุติธรรมของอังกฤษมักจะยึดถือหลักตามคำพิพากษาในคดีก่อนๆ เป็นบรรทัดฐานในลักษณะที่เคร่งครัด จึงไม่เหมาะสมกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากแนวความคิดเรื่องสวัสดิการ เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอตามสภาวะทางสังคม โดยการพิจารณาในบางครั้งจำเป็นที่จะต้องมีการคำนึงถึงแนวโน้มนโยบายของฝ่ายบริหารร่วมด้วย ดังนั้น การวินิจฉัยข้อพิพาทโดยใช้ระบบคณะกรรมการฯ จะมีความเหมาะสมมากกว่าศาลยุติธรรม เนื่องจากมีลักษณะที่ยืดหยุ่นมากกว่านั่นเอง

3) เพื่อให้การพิจารณาคำเนิการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีวิธีพิจารณาที่ไม่ยุ่งยาก ซับซ้อน เหมือนอย่างวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมที่มีแบบพิธีมากเกินไป และมีความล่าช้า ดังนั้น การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทโดยองค์กรพิเศษที่ได้จัดตั้งขึ้น จะทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและประหยัดเวลาได้มากกว่า

การจัดตั้งองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) ของประเทศอังกฤษ จึงเป็นคณะกรรมการที่มีลักษณะเฉพาะ มิใช่คณะกรรมการทั่วไป ในงานด้านการปกครองหรืองานนโยบาย ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงต้องจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายที่มีศักดิ์ระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยถือว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่รัฐสภากำหนดให้ และมีความเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของฝ่ายผู้บริหาร โดยผู้นั่งพิจารณาใน Tribunals ส่วนใหญ่จะไม่ใช่ข้าราชการประจำ แต่จะเป็นคนสามัญชน (layman) ในท้องถิ่นผสมผสานกับผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในข้อพิพาทที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งจากหลักการที่ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำนี้เอง ทำให้ Tribunals ต่างๆ ในประเทศอังกฤษสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระจากหน่วยงานราชการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในคดี และทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) มีลักษณะเป็นศาลของประชาชน (People's Court) มากกว่าการเป็นคณะกรรมการข้าราชการประจำ (Bureaucratic Board) ของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษได้จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษที่เรียกว่า “Frank Committee” ขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์การทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดย Frank Committee ได้เสนอรายงานปี ค.ศ. 1957 ว่า

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองควรเป็นกลไกที่รัฐสภาได้ให้ไว้เพื่อชี้ขาดข้อพิพาทโดยใช้อำนาจตุลาการมากกว่าเป็นส่วนหนึ่งของกลไกในทางปกครอง ประเด็นสำคัญคือรัฐสภาได้กำหนดรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นไว้อย่างรอบคอบแล้ว เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นอิสระจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าในลำดับขั้นต้นหรือลำดับขั้นอุทธรณ์สูงขึ้นไป หรือจากการควบคุมของรัฐมนตรีกระทรวงหรือของเจ้าหน้าที่ในทบัตัญญัติพิเศษ... แม้ว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องนี้มิได้ตราไว้โดยชัดแจ้งทุกกรณีว่า คณะกรรมการวินิจฉัยต้องประกอบด้วยบุคคลทั้งหมดจากภายนอกหน่วยงานภาครัฐ แต่การใช้คำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ในทางนิติบัญญัติถือว่ามีความหมายโดยนัยอย่างไม่มีข้อสงสัยว่าและเจตนาของรัฐสภาในการให้ความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความชัดเจนและไม่มีข้อผิดพลาด”

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

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ไว้อย่างชัดเจน โดยเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจทางตุลาการให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยในสหรัฐอเมริกาไม่นิยมใช้คำว่า “อำนาจกึ่งตุลาการ” (quasi-judicial) แต่สหรัฐอเมริกากลับที่จะยอมรับว่า การใช้อำนาจตุลาการมิได้จำกัดไว้สำหรับองค์กรศาลเท่านั้น เพราะฝ่ายปกครองก็อาจวินิจฉัยคดี (ใช้อำนาจตุลาการ) ให้เกิดผลที่ถูกต้องตามหลักกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (due process law) ได้เช่นกัน ฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ (คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท) จะเป็นบุคลากรพิเศษที่มีอิสระไม่อยู่ใน

บังคับบัญชาขององค์กรที่ตนอยู่ประจำ อีกทั้งในการแต่งตั้งโยกย้ายต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกลางที่ควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย และการโยกย้ายจะกระทำได้เฉพาะในเหตุแห่งความประพฤติที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันการแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทจากฝ่ายบริหาร

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น คณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทมีสถานะเป็นศาลปกครองพิเศษ ซึ่งองค์กรดังกล่าวจะต้องจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลขึ้นมาใหม่ และมีวิธีพิจารณาคดีจะต้องทำเป็นรัฐบัญญัติเสมอ เนื่องจากคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทในประเทศฝรั่งเศสมีสถานะเป็นศาลปกครองพิเศษ (Specialized Administrative Jurisdictions) ประเภทหนึ่ง ดังนั้น การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาท จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส กล่าวคือ จะต้องจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐสภาเท่านั้น

แม้ว่าในประเทศฝรั่งเศส คณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทจะถือว่าเป็นองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองประเภทหนึ่งก็ตาม แต่ในการพิจารณาวินิจัยข้อพิพาท คณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทเหล่านี้จะต้องประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความเป็นอิสระ (independence) ซึ่งความเป็นอิสระนั้นในความเป็นจริงอาจมีสภาพที่ไม่ชัดเจนดังเช่นองค์กรศาลในคดีแพ่ง แต่อาจพิจารณาได้จากการที่องค์กรดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับบัญชาของสาขางาน การคัดเลือกหรือการแต่งตั้งเข้ามาหรือการไม่ต้องถูกโยกย้าย ซึ่งหลักเกณฑ์ในด้านความเป็นอิสระขององค์กรนี้ ศาลปกครองสูงสุด หรือสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้เคยวินิจัยไว้แล้วในคดี Billard ว่า คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มิได้มีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาท เนื่องจากฝ่ายปกครองยังอาจอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้อีก และในคดีที่เกี่ยวกับคณะกรรมการระดับสูงของการไฟฟ้าและก๊าซ นาย Chardeau ตุลาการผู้แถลงคดี ได้เสนอความเห็นว่าการคณะกรรมการระดับสูงของการไฟฟ้าและก๊าซไม่เป็นคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาท เนื่องจากประธานคณะกรรมการดังกล่าวอาจส่งเรื่องที่พิจารณาไปให้รัฐมนตรีวินิจัยได้ ซึ่งขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการที่จะต้องวินิจัยข้อพิพาทเอง โดยมีความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจัย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงคณะกรรมการวินิจัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 35 ที่บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการวินิจัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจัยอุทธรณ์คำสั่ง.....” แล้ว จะพบว่า คณะกรรมการวินิจัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาท แต่

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นยังขาดความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เนื่องจากการแต่งตั้งนั้นจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อเสนอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารที่ประกอบไปด้วยฝ่ายบริหาร ทั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจำเป็นต้องให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเองอีกด้วย เป็นผลให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอาจใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่แต่งตั้งตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเสนอก็ได้เช่นกัน อันกระทบกระเทือนต่อหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรที่วินิจฉัยบรรทัดคดีดังเช่น องค์กรตุลาการหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งในนานาอารยประเทศเล็งเห็นความสำคัญของการที่องค์กรเหล่านี้ จะต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร รวมไปถึงการที่ไม่เป็นไปตามระบอบเสรีประชาธิปไตย ที่ต้องการให้มีองค์กรที่เป็นอิสระจากอำนาจทางการเมืองเพื่อทำหน้าที่พิทักษ์และค้ำประกันเสรีภาพของปัจเจกชน ด้วยเหตุนี้ จึงมีการสร้างหลักที่ว่า ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีจะต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากอคติและเป็นกลาง นั่นคือ ในการวินิจฉัยตัดสินคดีจะต้องเป็นอิสระอย่างเด็ดขาดขาดแรงกดดันทางสังคมต่างๆ อันอาจทำให้เสียความเป็นกลางไปได้ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจบริหารหรืออิทธิพลใดๆ ทั้งในทางความคิดและในทางวัตถุที่พึงมีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน หลักการนี้คืออุดมคติอันหนึ่งของระบอบเสรีนิยม

4.1.2 แนวทางแก้ไขความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

จากการศึกษาคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal) ของประเทศอังกฤษ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ของประเทศสหรัฐอเมริกา และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Commission Juridictionnelle) ของประเทศฝรั่งเศส จะพบว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเหล่านี้ มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษ การจัดตั้งองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) ของประเทศอังกฤษ จึงเป็นคณะกรรมการที่มีลักษณะเฉพาะ มิใช่คณะกรรมการทั่วไปไปในงานด้านการปกครองหรืองานนโยบาย ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงต้องจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่มีศักดิ์ระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยถือว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่รัฐสภากำหนดให้ และมีความเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของฝ่ายผู้บริหาร โดยผู้นั่งพิจารณาใน Tribunals ส่วนใหญ่จะไม่ใช่ข้าราชการประจำ แต่จะเป็นคนสามัญชน (layman) ในท้องถิ่นผสมผสานกับผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในข้อพิพาทที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งจากหลักการที่ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำนี้เอง ทำให้ Tribunals ต่างๆ ในประเทศอังกฤษสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระจากหน่วยงานราชการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในคดี และทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) มีลักษณะเป็นศาลของประชาชน (People's Court)

มากกว่าการเป็นคณะกรรมการข้าราชการประจำ (Bureaucratic Board) ของประเทศอังกฤษ ทั้งในปี ค.ศ. 2003 รัฐบาลแห่งประเทศอังกฤษได้ประกาศในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2003 ที่จะยกเลิกสำนักงานของ Lord Chancellor ในฐานะประธานฝ่ายตุลาการและโอนหน้าที่ในทางตุลาการส่วนใหญ่ไปให้ประธานศาลสูงสุด (Lord Chief Justice) ทำให้เกิด “ข้อตกลงทางการ” (Concordat) ปี ค.ศ. 2004 ระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายตุลาการ ที่กำหนดให้ต้องมีการนิยามบทบาทความสัมพันธ์และการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหารให้ชัดเจน อันนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2005 (Constitutional Reform Act 2005) โดยใจความสำคัญในข้อตกลงภายใต้พระราชบัญญัตินี้ได้กล่าว คือ การยืนยันถึง “หลักนิติธรรม” ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ” และการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ โดยให้ Lord Chancellor ต้องยึดถือ “หลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ” ต่อไป และสร้างหลักประกันให้แก่ฝ่ายตุลาการที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยอิสระและปราศจากการแทรกแซงหลักประกันความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการในปัจจุบันมีความหมายครอบคลุมไปถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองด้วย โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองจะได้รับความคุ้มครองและมีสถานภาพเช่นเดียวกับตุลาการในศาล ดังที่รัฐมนตรีผู้สนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กล่าวในสภาผู้แทนราษฎรว่า “จุดประสงค์ของวรรณคดี มีความชัดเจน เป็นข้อเท็จจริงอย่างมีต้องสงสัยว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร” จากการปฏิรูปรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษนี้เองที่ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองดังกล่าว เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ได้พัฒนาไปอย่างมาก คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้รับการยอมรับอย่างมากในปัจจุบัน และกลายมาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการที่สำคัญในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษอีกด้วย

หลักความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างมากต่อองค์ประกอบและการจัดองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศอังกฤษ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีความเป็นอิสระและเกิดผลได้จริง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องไม่ใช่ข้าราชการ ในการคัดสรรและการแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท มีวิธีการอยู่หลายวิธีในการประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท วิธีการที่มักจะนำมาใช้ได้แก่ ระบบบัญชีรายชื่อ (Panel System) ซึ่งเป็นการจัดทำรายชื่อของผู้ที่อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และให้ประธาน

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวแต่งตั้งกรรมการอื่น ทั้งนี้ จากบัญชีรายชื่อที่จัดทำขึ้น ในกรณีที่จำเป็นจะต้องใช้คณะกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย แนวปฏิบัติมักจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมาย เช่น ประกอบวิชาชีพทนายความ หรือที่ปรึกษากฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปีหรือ 7 ปี เป็นต้น เพื่อให้ทำหน้าที่บริหารงานขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น เมื่อมีการเสนอข้อพิพาทต่อองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว ประธานก็จะแต่งตั้งสมาชิกในบัญชีรายชื่อเป็นกรรมการตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือตามความเหมาะสมและประกอบกันขึ้นเป็นองค์คณะพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น

นอกจากนั้น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ (คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท) จะเป็นบุคลากรพิเศษที่มีอิสระไม่อยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรที่ตนอยู่ประจำ อีกทั้งในการแต่งตั้งโยกย้ายต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกลางที่ควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย และการโยกย้ายจะกระทำได้เฉพาะในเหตุแห่งความประพฤติที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันการแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจากฝ่ายบริหาร และในประเทศฝรั่งเศส คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเหล่านี้จะต้องประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความเป็นอิสระ (independence) ซึ่งความเป็นอิสระนั้นในความเป็นจริงอาจมีสภาพที่ไม่ชัดเจนดังเช่นองค์กรศาลในคดีแพ่ง แต่อาจพิจารณาได้จากการที่องค์กรดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับบัญชาของสายงาน การคัดเลือกหรือการแต่งตั้งเข้ามาหรือการไม่ต้องถูกโยกย้าย

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

เจ้าหน้าที่ไต่สวนนั้น เป็นบุคลากรพิเศษที่มีอิสระไม่อยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรที่ตนสังกัดอยู่ และในการมอบหมายสำนวนของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องกระทำในลักษณะหมุนเวียนเท่าที่จะกระทำได้ โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจเพียงดำเนินการไต่สวนพยานหลักฐานและทำความเข้าใจเสนอแนะหรือวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นเท่านั้น แต่อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการจริงๆ ยังคงเป็นขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งในที่นี้คือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยส่วนใหญ่แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมักจะเห็นด้วยกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ไต่สวน

หากเป็นกรณีที่มีความเห็นแตกต่างไปหรือมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ก็จะส่งผลให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจจะเสียน้ำหนักและถูกยกขึ้นพิจารณาในชั้นศาลได้

ดังนั้น เมื่อคำนึงหลักความเป็นอิสระแล้ว จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น มีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่ยังคงหลักประกันความเป็นอิสระ เนื่องจากต้องถูกแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารที่ประกอบไปด้วยรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายและข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเช่นกัน จึงเห็นควรมีการแก้ไขเกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรจะนำวิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศอังกฤษมาใช้กับประเทศไทย โดยนำระบบบัญชีรายชื่อ (Panel System) ซึ่งเป็นการจัดทำรายชื่อของผู้ที่อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และให้ประธานคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในแต่ละสาขา แต่งตั้งกรรมการอื่น ทั้งนี้ จากบัญชีรายชื่อที่จัดทำขึ้น และในกรณีที่จำเป็นจะต้องใช้กรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายก็จะมีการกำหนดคุณสมบัติ เช่น ประกอบวิชาชีพทนายความ หรือที่ปรึกษากฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปีหรือ 7 ปี เป็นต้น เพื่อให้กรรมการดังกล่าวทำหน้าที่บริหารงานขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น เมื่อมีการเสนอข้อพิพาทต่อองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว ประธานก็จะแต่งตั้งสมาชิกในบัญชีรายชื่อเป็นกรรมการตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือตามความเหมาะสมและประกอบกันขึ้นเป็นองค์คณะพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น

ผู้เขียนเห็นว่า วิธีการดังกล่าวจะเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกประธานคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพียงเท่านั้น จากนั้นประธานคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงจะทำการเลือกกรรมการท่านอื่นจากระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งกรรมการในระบบบัญชีรายชื่อนั้นจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ เท่านั้น โดยในขั้นตอนการเลือกนี้ จะไม่มีฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องแต่อย่างใด ทำให้การคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น

4.2 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น บัญญัติว่า “อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขา วิธีพิจารณาและวินิจฉัย และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัย ให้เป็นไปตามระเบียบที่ คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ตลอดจนหลักการและเหตุผลในการ ออกระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์ คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่มีหลักการว่า “กำหนด อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 38” และมีเหตุผลว่า “โดยที่มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่ง คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 35 มี อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร ส่วนบุคคลตามมาตรา 25 เพื่อให้มีระเบียบวิธีพิจารณาและวินิจฉัยและการจัดให้มีองค์คณะในการ พิจารณาคำอุทธรณ์โดยมีกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้รับผิดชอบสำนวนคำอุทธรณ์ คำสั่งมิ ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องออกระเบียบนี้” นั้น

โดยปกติแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จะต้องมามีวิธีพิจารณาสำหรับวินิจฉัยชี้ ขาดสิทธิหน้าที่นั้น โดยวิธีพิจารณาเหล่านั้นอาจจะมีการกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งของ คณะกรรมการนั้นๆ หรืออาจจะกำหนดไว้ในกฎหมายกลาง การนำหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีพิจารณา มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการใดเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจกำหนดไว้ เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป โดยอย่างน้อยจะต้องมีลักษณะหรือข้อกำหนดที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณา 6 ประการ ดังนี้คือ

1) มีวิธีพิจารณาที่ใช้ระบบไต่สวน กล่าวคือ มีกระบวนการวิธีพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่ ใช้ระบบไต่สวน โดยให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นผู้มีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยไม่จำกัดข้อเท็จจริงเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่กรณีเสนอมาเท่านั้น ระบบการพิจารณาแบบไต่สวน เป็นระบบวิธีพิจารณาที่สร้างความเท่าเทียมกัน โดยฝ่ายปกครองที่อยู่ในฐานะที่เหนือกว่า มี พยานหลักฐาน เอกสาร ที่ส่วนใหญ่จะมักอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง การ กำหนดเอกชน

เป็นผู้นำพยานหลักฐานดังกล่าวมาอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการเรียกพยานหลักฐานหรือเอกสารจากคู่กรณีเพิ่มเติมจากที่ได้ยื่นไว้

2) หลักการฟังความสองฝ่าย หรือการให้สิทธิในการโต้แย้ง ถือเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการพิจารณาข้อพิพาททางปกครอง เนื่องจากเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น ควรให้อีกฝ่ายคู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้โต้แย้งคัดค้าน ชี้แจงข้อเท็จจริง และอ้างพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตน

3) หลักความเป็นกลางและการคัดค้านกรรมการ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีผู้ที่เป็นกรรมการที่ใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องมีความเป็นกลาง หรือไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิพาท โดยควรมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการคัดค้านกรรมการไว้ด้วย

4) หลักการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย เป็นหลักที่จะต้องกำหนดไว้ในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททุกคณะ การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยนั้นจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดความโปร่งใส และใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของกรรมการผู้ทำคำวินิจฉัยด้วย

5) การลงลายมือชื่อของกรรมการในคำวินิจฉัย มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กรรมการที่ลงชื่อตระหนักว่าตนมีส่วนรับผิดชอบในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ดังนั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจะต้องพิจารณาโดยรอบคอบ นอกจากนี้ ยังเป็นการแสดงให้เห็นว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นคำวินิจฉัยจริง มีผลใช้บังคับกับบุคคลในคำวินิจฉัยได้

6) หลักความเป็นที่สุดของคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องมีความเป็นที่สุด หมายความว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวไม่อาจที่จะถูกพิจารณาทบทวนตรวจสอบหรือแก้ไขโดยองค์กรใดในฝ่ายบริหารได้อีก กระบวนการทบทวนตรวจสอบจะต้องเป็นการทบทวนตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเท่านั้น

ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงมีวิธีพิจารณาที่สำคัญ คือ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ซึ่งจากการศึกษาถึงความสำคัญของวิธีพิจารณานั้นเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองหรือองค์กรที่มีหน้าที่ในทางตุลาการได้เป็นอย่างดี หากว่าวิธีพิจารณาดังกล่าวเป็นวิธีพิจารณาที่ชอบธรรมและมีความเหมาะสม

หลักเกณฑ์เชิงวิธีการการดำเนินงานในลักษณะของการเป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทของ คณะกรรมการต่างๆ ที่เรียกว่า “วิธีพิจารณา” นี้ เป็นกฎเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติขององค์กรต่างๆ ในการพิจารณาขององค์กรชี้ขาดข้อพิพาท การกำหนดวิธีพิจารณาขององค์กรเหล่านั้นเป็นมาตรการ สำหรับตรวจสอบทบทวนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละขั้นตอนเพื่อควบคุมการใช้ อำนาจขององค์กรชี้ขาดข้อพิพาทในขณะเดียวกันด้วย

วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ อย่างยิ่ง เพราะเป็นสิ่งที่กำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบและองค์กรต่างๆ ในการพิจารณาขององค์กร วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ทั้งยังเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร แต่ปรากฏว่า ระเบียบดังกล่าวนั้น กลับออกโดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมีใช้ องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทแต่อย่างใด อันทำให้วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารถูกกำหนดโดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ส่งผลให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร สามารถแก้ไขระเบียบดังกล่าวได้ตามใจชอบ ทำให้ระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขาดมาตรฐาน และมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่ต้องการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ได้รับความคุ้มครอง อย่างแท้จริง

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมี “วิธี พิจารณา” ที่เป็นเพียงระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธี พิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร พ.ศ. 2542 จึงไม่อาจที่จะคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ต้องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เนื่องจากระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารดังกล่าว นั้น ออกโดยคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ใช่องค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทโดยตรง และระเบียบดังกล่าวยังสามารถแก้ไข เปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ทำให้วิธีพิจารณาที่เป็นกฎเกณฑ์บังคับของคณะกรรมการวินิจฉัยการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารย่อมเปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายเช่นเดียวกัน

4.2.2 แนวทางแก้ไขเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

จากการศึกษาคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศ ได้แก่ คณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal) ของประเทศอังกฤษ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ของประเทศสหรัฐอเมริกา จะพบว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเหล่านี้ มีกระบวนการ พิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในรูปของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กล่าวคือ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้งองค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ขึ้นมามากมายหลายองค์กร ซึ่งแต่ละองค์กรก็จะมี

รูปแบบกระบวนการในการพิจารณาข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจของตนแตกต่างกันออกไป จึงได้มีความพยายามที่จะให้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาขององค์กรหรือคณะกรรมการต่างๆ ทั้งในระดับสหรัฐและในระดับมลรัฐให้อยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกัน เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ เหล่านั้นอยู่ภายใต้วิธีพิจารณาความที่มีความแน่นอน โดยได้มีการประกาศใช้ Administrative Procedure Act ในปี ค.ศ. 1946 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและกระบวนการพื้นฐานขององค์กรฝ่ายปกครองให้มีหลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกัน และใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน

Administrative Procedure Act 1946 เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับวิธีพิจารณาที่องค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองไม่ว่าจะเป็นในรูปของ Administrative Agency, Bureau, Authority, Board, Commission, Department, Division หรือ Office จะต้องยึดถือปฏิบัติตามในระบบเดียวกัน โดยที่ข้อบังคับในกฎหมายนี้จะเป็นการกำหนดในเรื่องหลักๆ แต่ในส่วนรายละเอียดปลีกย่อยของวิธีพิจารณาความขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในระดับมลรัฐและในระดับท้องถิ่นก็จะมีกฎหมายกำหนดขอบเขตระเบียบการพิจารณาเป็นของตนเองโดยเฉพาะ กล่าวคือ มีการมอบอำนาจให้องค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไปออกกฎเกณฑ์วิธีพิจารณาความใช้บังคับเป็นการภายในโดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม การออกระเบียบวิธีพิจารณาความภายในองค์กรดังกล่าวก็มิได้เป็นไปโดยอิสระเสียทีเดียว เนื่องจากจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรที่เรียกว่า The Administrative Conference of the United States (ACUS) ซึ่งเป็นองค์กรที่คอยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำแนวทางการวางระเบียบ ตลอดจนปรับปรุงระเบียบวิธีพิจารณาความเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับลักษณะและสภาพของเรื่องราวที่จะต้องทำการวินิจฉัยชี้ขาด

สำหรับการพิจารณาขององค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ก็จะมีการนำสืบพยานหลักฐาน ที่เป็นพยานเอกสาร พยานบุคคล และพยานหลักฐานอื่นๆ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ความมีสิทธิถามค้านพยานฝ่ายตรงข้ามเพื่อค้นหาความจริงด้วย แต่ในเรื่องของกฎเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐาน (Rules of Evidence) นั้น องค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะมีลักษณะคล้ายกับการพิพากษาคดีโดยศาล และกฎหมาย Administrative Procedure Act 1946 นั้น ได้มีการกำหนดขั้นตอนในการพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวคล้ายๆ กับขั้นตอนการพิจารณาของศาลก็ตาม แต่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาก็ยังถือว่าการปฏิบัติตามบทบัญญัติในกฎหมาย Administrative Procedure Act 1946 อย่างเดียว องค์กรในฝ่ายปกครองจะสั่งหรือกระทำการอย่างหนึ่งที่เป็นการกระทบถึงผลประโยชน์ของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามหลักกระบวนการวิธีพิจารณา

ที่เป็นธรรม (due process of law) แล้วเท่านั้น แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบังคับเอาไว้โดยตรงก็ตาม ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้วางแนวไว้โดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้นตามมาตรา 7 (b) แห่ง Administrative Procedure Act 1946 ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ ดังนี้

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

แห่งความยุติธรรม

- (5) มีอำนาจวางกฎเกี่ยวกับการพิจารณาไต่สวน
- (6) มีอำนาจในการดำเนินการประชุมหรือประนีประนอมระงับข้อพิพาทโดยสมัครใจ

ของคู่กรณีระหว่างการพิจารณา

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

ดังนั้น วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศสหรัฐอเมริกาย่อมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากมีกฎหมาย Administrative Procedure Act 1946 กำหนดแนวทางไว้อย่างชัดเจน และส่วนรายละเอียดปลีกย่อยของวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็จะมีกฎหมายกำหนดขอบเขตระเบียบการพิจารณาเป็นของตนเองโดยเฉพาะ กล่าวคือ มีการมอบอำนาจให้องค์กรตุลาการในฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไปออกกฎเกณฑ์วิธีพิจารณาความใช้บังคับเป็นการภายใน โดยเฉพาะ ทั้งนี้ การออกระเบียบวิธีพิจารณาความภายในองค์กรดังกล่าว จะอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรที่เรียกว่า The Administrative Conference of the United States (ACUS) ซึ่งเป็นองค์กรที่คอยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำแนวทางการวางระเบียบ ตลอดจนปรับปรุงระเบียบวิธีพิจารณาความเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับลักษณะและสภาพของเรื่องราวที่จะต้องทำการวินิจฉัยชี้ขาด

ส่วนในประเทศอังกฤษ แม้ในช่วงแรกจะไม่มีประมวลวิธีพิจารณาที่ใช้บังคับกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททุกองค์กรเช่นกันเหมือนอย่างเช่น Administrative Procedure Act 1946 ของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ตาม แต่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) ใดๆ องค์กรต่างก็มีหน้าที่ที่จะต้องยึดถือหลักกฎหมายคอมมอนลอว์

เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องปฏิบัติตาม “หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ” (Natural Justice) โดยหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบไปด้วยหลักสองประการ คือ หลักการฟังความสองฝ่าย (audi alteram partem “hear both sides”) และหลักการปราศจากอคติหรือการไม่มีส่วนได้เสียของผู้วินิจฉัย (freedom from interest of bias) ซึ่งเป็นหลักที่มีการถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลานานแล้ว โดยถือว่าเป็นมาตรการขั้นต่ำสุดในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ส่วนหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอีกประการหนึ่งก็คือ หลักการฟังความสองฝ่ายคือ หลักที่ผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องฟังความทั้งสองฝ่าย โดยจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองได้แถลงข้อต่อสู้ของตนอย่างเต็มที่ และให้มีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาตามความจำเป็น หลักการปราศจากอคติหรือหลักการไม่มีส่วนได้เสียของผู้วินิจฉัย คือ หลักการที่ผู้ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต้องมีความเป็นกลาง ปราศจากความลำเอียง ปราศจากผลประโยชน์ โดยมีแนวความคิดว่าไม่มีผู้ใดเป็นผู้พิพากษาหรือวินิจฉัยข้อพิพาทของตนเองได้

ในระบบกฎหมายอังกฤษมีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่มากมาย ดังนั้น วิธีพิจารณาข้อพิพาทของแต่ละองค์กรก็จะถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายคนละฉบับ อีกทั้งลักษณะของอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่ละประเภทก็มีลักษณะที่แตกต่างกัน วิธีพิจารณาของแต่ละองค์กรจึงต้องกำหนดให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพแห่งคดีหรือข้อพิพาทที่แต่ละองค์กรมีเขตอำนาจ ทำให้วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ ก็จะมีแตกต่างกันออกไป แต่อย่างไรก็ตาม วิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททุกๆ องค์กรต่างก็ต้องอยู่บนหลักการพื้นฐานสำคัญสามประการประกอบด้วย ความเป็นเปิดเผย (openness) ความเป็นธรรม (fairness) และความเป็นกลาง (impartiality) เป็นต้น นอกจากนั้นหลักการสำคัญทั้งสามประการนี้ วิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ ยังต้องยึดหลักของความสะดวก รวดเร็ว ประหยัด ปราศจากกระบวนการที่ยุ่งยาก ซับซ้อนและประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง ซึ่งต่อมาหลักการทั้งหมดได้ถูกกำหนดไว้ในวิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้วเป็นส่วนใหญ่ และในที่สุดได้มีการตรากฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวน (The Tribunals and Inquiries Act) ขึ้นในปี ค.ศ. 1958 และได้มีการแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมาจนกระทั่งฉบับปัจจุบันคือ The Tribunals and Inquiries Act 1992 จึงเป็นผลให้วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ เป็นไปตามแนวทางเดียวกันและมีความเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น ประเทศอังกฤษยังมี Council on Tribunals ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย The Tribunals and Inquiries Act 1992 มีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือการให้คำปรึกษาการจัดตั้ง การกำหนดวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งมีส่วนสำคัญ

อย่างยิ่งต่อการปรับปรุงวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจัย (ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก) ให้มีมาตรฐานเหมาะสมต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทนั้นตาม Section 8 The Tribunals and Inquiries Act 1992 กำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาขององค์กรวินิจัยข้อพิพาทนั้นต้องทำการปรึกษาร่วมกับ Council on Tribunals ก่อนการออกกฎระเบียบดังกล่าว Council on Tribunals ได้ทำการออกมาตรฐานหรือคู่มือสำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจในการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความขององค์กรวินิจัยข้อพิพาท ทั้งสำหรับคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่และปรับปรุงแก้ไขวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทที่มีอยู่แล้ว วิธีการอย่างหนึ่งที่ Council on Tribunals ใช้ในการปรับปรุงวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก คือ การออกเอกสารแนวทางกำหนดวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทแต่ละองค์กร คือ Guide to Drafting Tribunal Rules (ปรับปรุงจาก Model Rules of Procedure for Tribunals) แนวทางดังกล่าวได้รับการนำไปปรับใช้อย่างมากในกระบวนการวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาททั้งที่อยู่และไม่อยู่ในการกำกับดูแลของ Council on Tribunals ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรวินิจัยข้อพิพาทต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาขององค์กรของตนให้มีความสอดคล้องต้องกันมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญคือ เพื่อมิให้วิธีพิจารณาขององค์กรวินิจัยข้อพิพาทใดมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคืออย่างเป็นธรรม

เมื่อศึกษาคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทในต่างประเทศ ได้แก่ คณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาท (Tribunal) ของประเทศอังกฤษ คณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาท (Administrative Agency) ของประเทศสหรัฐอเมริกา แล้วจะพบว่า แต่ละประเทศ คณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทล้วนแต่มีความสำคัญในการวินิจัยชี้ขาดเบื้องต้นในประเด็นข้อพิพาทต่างๆ ล้วนแล้วแต่มีวิธีพิจารณาความเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายกลาง ไม่ว่าจะเป็น Administrative Procedure Act 1946 ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ The Tribunals and Inquiries Act 1992 ของประเทศอังกฤษ

ดังนั้น คณะกรรมการวินิจัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ซึ่งมีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทประเภทหนึ่งนั้นที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ จึงควรที่จะมีวิธีพิจารณาความเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจัยการเปิดเผยข้อมูล เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของพวกเขาได้บัญญัติกฎหมายออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้คณะกรรมการวินิจัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีวิธีพิจารณาที่เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการตรากฎหมายกลางเกี่ยวกับ

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้โดยเฉพาะอย่างเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ และเมืองคักรเข้ามาควบคุมการออกระเบียบ โดยศึกษาจาก Council on Tribunals ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย The Tribunals and Inquiries Act 1992 ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นออกระเบียบกำหนดวิธีพิจารณาเป็นของตนเอง โดยมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้เกี่ยวกับวิธีพิจารณาต่างๆ เช่น การใช้วิธีพิจารณาแบบระบบไต่สวน การออกหมายเรียก การรับฟังพยาน เป็นต้น และให้มีคณะกรรมการกลางตามพระราชบัญญัติที่ได้บัญญัติขึ้นคอยควบคุมกำกับดูแลระเบียบที่ออกโดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ให้เกินขอบเขตไปจากกฎหมายกลาง และคอยปรับปรุงแก้ไขวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ดียิ่งขึ้น

การแก้ไขดังกล่าวจะทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีวิธีพิจารณาที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ผ่านตัวแทนของประชาชนมากำหนดไว้เป็นกฎหมายกลาง และมีองค์กรคอยควบคุมการออกระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอีกชั้นหนึ่ง

4.3 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับระยะเวลาอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ระยะเวลาในการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น มี 2 ระยะเวลา ได้แก่

1) ระยะเวลา 15 วัน เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข่าวสารใดตามมาตรา 14¹ หรือมาตรา 15² หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17³

¹ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้.”

² มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

จะต้องอุทธรณ์ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2) ระยะเวลา 30 วัน เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่ขอ จะต้องอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไข

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้.”

³ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ผู้ที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ที่ทราบว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตน มีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยทำเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ

ในกรณีที่มีการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบต้องพิจารณาคำคัดค้านและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมิได้จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 18 หรือจนกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ แล้วแต่กรณี.”

เปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 25⁴ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

เมื่อพิจารณาถึงระยะเวลาการอุทธรณ์ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น ที่กำหนดระยะเวลาเพียง 15 วัน นับว่ามีระยะเวลาที่น้อยมาก การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมีความไม่เหมาะสม เพราะอาจทำให้ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งมิให้เปิดเผยข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ในการเตรียมการเพื่อเขียนคำอุทธรณ์ ไม่สามารถดำเนินการยื่นอุทธรณ์ได้ทันตามกำหนดระยะเวลา อันจะเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น การที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าข้อมูลข่าวสารนั้นหากเปิดเผย จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ หรือการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่ง

⁴ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับ มาตรา 14 และมาตรา 15 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทน บุคคลนั้นได้ตรวจสอบหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น และให้นำมาตรา 9 วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การเปิดเผยรายงานการแพทย์ที่เกี่ยวกับบุคคลใด ถ้ากรณีมีเหตุอันควรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเปิดเผยต่อ เฉพาะแพทย์ที่บุคคลนั้นมอบหมายก็ได้

ถ้าบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่แท้จริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว และแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่มีคำขอให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ และไม่ว่ากรณีใดๆ ให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหมายเหตุคำขอของตนแนบไว้กับข้อมูลข่าวสารส่วนที่เกี่ยวข้องได้

ให้บุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีสิทธิดำเนินการตามมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรานี้แทน ผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือเจ้าของข้อมูลไม่ถึงแก่กรรมแล้วได้.”

บุคคลใด หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใดนั้น

ผู้เขียนเห็นว่า กรณีดังกล่าวนี้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการรวบรวมข้อมูลพยานหลักฐานต่างๆ ที่สำคัญ ซึ่งข้อมูลข่าวสารส่วนใหญ่นั้นเป็นข้อมูลเอกสารของทางราชการซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ยากเป็นอย่างยิ่งที่จะสามารถรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ได้ภายในระยะเวลาเพียง 15 วัน

การที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 18 ไว้ระยะเวลาสั้นนั้น เป็นผลมาจากการให้ความสำคัญต่อหลักการในเรื่องความแน่นอนหรือความมั่นคงแห่งสิทธิ แต่กรณีดังกล่าวก็อาจจะมีผลเป็นการตัดสิทธิของคู่กรณีในการที่จะยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในระยะเวลาที่จำกัดดังกล่าวได้ ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดให้มีระบบอุทธรณ์ที่มุ่งประสงค์จะให้เป็นการควบคุมและเยียวยาภายในฝ่ายปกครองแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งมิให้เปิดเผยข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ได้

จากการศึกษาในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในบทที่ 2 นั้น พบว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้หมดสิ้นไป โดยมีความมุ่งหมาย 3 ประการคือ 1) เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน 2) เพื่อการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง และ 3) เพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล

ระบบอุทธรณ์นั้น ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้แบ่งแยกระบบอุทธรณ์ไว้ 2 ระบบ คือ ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ และระบบอุทธรณ์บังคับ

1) ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ

ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่า หากคู่กรณีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน หากแต่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะที่เป็นทางเลือกให้คู่กรณีมีสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือจะนำคดีไปฟ้องร้องศาลได้โดยตรง ดังนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้ใช้ระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก ด้วยเหตุนี้ จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายนั้นๆ เป็นสำคัญ

2) ระบบอุทธรณ์บังคับ

ระบบอุทธรณ์บังคับเป็นระบบอุทธรณ์ที่บังคับให้คู่กรณีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล หากคู่กรณีไม่ดำเนินการภายในฝ่ายปกครองก่อน ศาลย่อมไม่อาจรับพิจารณาคดีดังกล่าวได้ การอุทธรณ์ในระบบบังคับจึงกลายเป็น

เงื่อนไขในการรับเรื่องไว้พิจารณา ด้วยเหตุนี้เอง จึงถือว่าสถานะในทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์เป็นกฎหมายที่อยู่กึ่งกลางระหว่างกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ กล่าวคือ การอุทธรณ์เป็นจุดเชื่อมระหว่างการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองและเป็นเงื่อนไขการรับฟ้องคดีของศาลในขณะเดียวกัน

การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นการอุทธรณ์แบบบังคับที่คู่กรณีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองต่อไป โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก่อนที่จะไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก่อนเสมอ

ดังนั้น การจำกัดสิทธิระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดระยะเวลาเพียง 15 วัน จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มากเกินไป ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งได้รับความเดือดร้อนจากการต้องเร่งรีบรวบรวมพยานหลักฐาน ทำให้พยานหลักฐานบางอย่างที่จำเป็นต้องใช้เวลานานเกินกว่า 15 วัน นั้นขาดความครบถ้วนสมบูรณ์ และส่งผลกระทบต่อการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในอนาคตต่อไป

4.3.2 แนวทางแก้ไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

จากการศึกษาคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศอังกฤษ นั้นพบว่า การยื่นฟ้องหรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น โดยหลักจะต้องทำเป็นหนังสือเป็นภาษาอังกฤษ และต้องระบุข้ออ้าง เหตุผลในการฟ้องร้องหรือร้องเรียนที่ชัดเจนพอสมควร แต่ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่สามารถพูดหรือเขียนภาษาอังกฤษได้ ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะจัดเตรียมพนักงานไว้คอยให้ความช่วยเหลือดังกล่าว โดยในการยื่นเรื่องนั้น ผู้เสียหายสามารถกระทำได้ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นต้องอาศัยทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายแต่อย่างใด โดยต้องยื่นต่อองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องนั้นดังที่มีการระบุไว้ในภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น เสนอคำร้องต่อกรรมการที่ดินภายใน 30 วัน หรือมีระยะเวลาที่ยาวนานกว่านั้น เช่น การยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การแพทย์จะต้องยื่นภายใน 3 เดือน เป็นต้น ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เกินกว่า 15 วัน ทำให้ประชาชนผู้ยื่นฟ้องหรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศอังกฤษนั้นมีระยะเวลาในการเตรียมการ ค้นหาพยานหลักฐานต่างๆ ได้มากขึ้น ส่งผลสิทธิของประชาชนในการยื่นฟ้องหรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศอังกฤษ ได้รับความคุ้มครองมากขึ้น

ดังนั้น กำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจาก ประชาชนจะต้องค้นหาข้อมูลต่างๆ นามาใช้ในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้มีความหนักแน่นมากยิ่งขึ้น แต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กลับกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์เพียง 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งนับเป็นระยะเวลาที่น้อยมากเมื่อเทียบกับความสำคัญของเรื่องที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแม้จะเป็นการเน้นในหลักเรื่องความแน่นอนหรือความมั่นคงแห่งสิทธิ แต่มิได้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของประชาชนเกี่ยวกับความพร้อมของข้อมูล และระยะเวลาที่จะต้องใช้ในการเตรียมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในการเขียนอุทธรณ์ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งระบบอุทธรณ์ขึ้นภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้น จึงควรแก้ไขระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้มีกำหนดระยะเวลาที่ยาวกว่า 15 วัน ทั้งนี้ อาจเทียบกับการยื่นฟ้องหรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศอังกฤษที่มีระยะเวลา 30 วัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการแก้ไขดังกล่าวจะทำให้การยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น และเป็นการคำนึงถึงความแน่นอนหรือความมั่นคงแห่งสิทธิภายใต้เงื่อนไขในการเตรียมการอุทธรณ์ของคู่กรณีที่เป็นการอุทธรณ์แบบบังคับที่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ในการจัดให้มีระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั่นเอง

4.4 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

4.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ตามระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 นั้น ได้มีการกำหนดให้มีกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนไว้ กล่าวคือ ให้กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์เลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นหัวหน้าคณะและ

เลือกกรรมการอีกคนหนึ่งเป็นกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ โดยกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์มีหน้าที่เพียงรวบรวม และวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอาจมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานทางธุรการหรืองานอื่นๆ ได้ โดยไม่ได้มีอำนาจในการทำหน้าที่วินิจฉัยในเบื้องต้นของตนเองเสนอต่อองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์

ผลจากการที่กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์มีหน้าที่เพียงรวบรวม และวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องนี้เอง ทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขาดการตรวจสอบถ่วงดุลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ และทำให้กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ขาดการมีส่วนร่วมในการพิจารณาวินิจฉัยโดยตรง และขาดการตรวจสอบกันระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กับกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ เนื่องจากกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ไม่มีหน้าที่ในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดของตนเองเบื้องต้น เนื่องจากกระเปียบดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจไว้ในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาด คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงเป็นคำวินิจฉัยที่มีเหตุผลเพียงด้านเดียวของคณะกรรมการดังกล่าว อันจะส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของคำวินิจฉัยดังกล่าว และอาจทำให้ประชาชนผู้อุทธรณ์คำสั่งไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐนั้น ไม่อาจทราบเหตุผลอีกด้านหนึ่งของกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวน อันจะส่งผลกระทบต่อสิทธิในการรับรู้ของประชาชนที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 56 ที่มีหลักการว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และประชาชนนั้นก็ได้อุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แล้วคณะกรรมการดังกล่าวก็มีคำวินิจฉัยไม่ยอมให้เปิดเผยเช่นเดียวกัน ประชาชนย่อมต้องการทราบเหตุผลอีกด้านหนึ่งด้วยว่า การมิให้เปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลนั้นจริงหรือไม่ ซึ่งส่งผลทำให้คำวินิจฉัยนั้นขาดความน่าเชื่อถืออันเกิดจากเหตุผลเพียงด้านเดียวของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลคำวินิจฉัย

ดังนั้น กระเปียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล

ข่าวสาร พ.ศ. 2542 จึงยังคงเป็นระบบที่เน้นการให้ความสำคัญแก่ “กรรมการหรือผู้วินิจฉัย” การที่จะตรวจสอบความสมบูรณ์หรือความถูกต้องในคำวินิจฉัยนั้นย่อมจะกระทำไม่ได้โดยยาก เพราะผู้ทำการตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สาธารณชนทั่วไปสามารถจะทำการตรวจสอบข้อบกพร่องได้โดยการอ่านและวิเคราะห์ “คำวินิจฉัย” แต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากคำวินิจฉัยเหล่านั้น ผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดนั้นเป็นผู้เขียนขึ้นและเป็นผู้ทำการสรุปข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ดังนั้น เหตุผลที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยย่อมจะไม่ขัดกับข้อยุตินั้นๆ ซึ่งหากจะประเมินความน่าเชื่อถือของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะต้องกระทำด้วยการอ่านและตรวจสอบโดยละเอียดจากสำนวนการพิจารณาซึ่งประกอบด้วยเอกสารจำนวนมากจึงเป็นเรื่องยากอย่างยิ่ง หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยเห็นชอบกับคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนทั่วไปก็ยากที่จะทำการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของคำวินิจฉัยนั้น เนื่องจากสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความสงสัย เพราะไม่อาจทราบได้ว่า หากมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นแล้ว จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใดขึ้น นอกจากนั้น การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทำความเข้าใจวินิจฉัยชี้ขาดโดยการให้เหตุผลเพียงด้านเดียวโดยไม่มีความเห็นอื่นมาเปรียบเทียบอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดขึ้นได้

4.4.2 แนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

จากการศึกษาถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศสหรัฐอเมริกา ในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จะแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ การวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือของข้อเท็จจริงในเบื้องต้น และการวินิจฉัยข้อเท็จจริงในขั้นสุดท้าย โดยในการวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือของข้อเท็จจริงในเบื้องต้นนั้นเป็นการกระทำโดยพิจารณารับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลคดีเบื้องต้นของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายว่ามีข้อมูลหรือมีข้อกล่าวอ้างใดบ้าง และข้อมูลของฝ่ายใดมีความถูกต้องน่าเชื่อถือมากกว่ากัน หลังจากที่ได้รับฟังข้อเท็จจริงเบื้องต้นเป็นที่ยุติแล้ว องค์กรดังกล่าวก็จะนำเอาข้อเท็จจริงนั้นมาสรุปและวินิจฉัยในขั้นสุดท้าย โดยปรับเข้ากับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งนอกจากจะนำมาปรับกับข้อกฎหมายแล้ว ในบางครั้งอาจมีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในเรื่องประโยชน์และความจำเป็นตามนโยบายของรัฐอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ต้องทำการพิจารณาวินิจฉัยด้วยความชอบด้วยกฎหมายด้วยความรอบคอบภายในเขตอำนาจ และเพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะหลีกเลี่ยงการแย่งชิงอำนาจทางตุลาการขององค์กรฝ่ายปกครองอีกด้วย

เจ้าหน้าที่ไต่สวนเป็นผู้ที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและจัดทำความเห็นหรือคำวินิจฉัยเบื้องต้นเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หลังจากนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งระบบวิธีพิจารณาคำกล่าวมีลักษณะเป็นระบบวิธีพิจารณาสองชั้นเพื่อคานดุลพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ด้วยเหตุที่ความเห็นหรือคำวินิจฉัยเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่ไต่สวนนั้น ถือเป็นความเห็นที่มีเหตุผลน่าเชื่อถือ ทั้งนี้เพราะเป็นความเห็นของผู้ที่มีคุณสมบัติทำนองเดียวกับผู้พิพากษา และยังเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่ทำการวินิจฉัยในเบื้องต้นนั้นอีกด้วย ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะวินิจฉัยโดยกลับคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ไต่สวนแล้ว ก็จะต้องแสดงถึงหลักการและเหตุผลที่สามารถหักล้างความเห็นของเจ้าหน้าที่ไต่สวนได้ กล่าวคือ เหตุผลในคำวินิจฉัยนั้นต้องมีความน่าเชื่อถือยิ่งไปกว่าความน่าเชื่อถือที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่ไต่สวน

จากระบบการวินิจฉัยชี้ขาดแบบสองชั้นนั้น เมื่อมีการกำหนดให้ต้องมีการทำความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น โดยบุคคลเดียวขึ้นมาก่อน จะทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีภาระที่จะต้องตรวจสอบคำชี้ขาดเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่ไต่สวนนั้นเสียก่อนและเพียงพอที่จะลบล้างความน่าเชื่อถือของความเห็นเบื้องต้นได้อย่างไม่มีความเคลือบแคลงสงสัย ทำให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นไม่ได้เขียนขึ้นโดยการให้เหตุผลเพียงด้านเดียว เพื่อนำไปสู่ข้อยุติที่ตนเองเห็นชอบได้โดยไม่ทำการหักล้างเหตุผลของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเสียก่อน ระบบดังกล่าวนี้จึงเป็นกลไกที่สำคัญในการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องมีการปรับปรุงนำเอาระบบการวินิจฉัยชี้ขาดแบบสองชั้นเข้ามาใช้ในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อเป็นการพัฒนาวิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นมาตรฐานสากลเหมือนอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา อันจะเป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้จึงควรที่จะมีการแก้ไขระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 9 โดยแก้ไขให้ “กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์นั้นมีหน้าที่ รวบรวม และวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทำคำวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้น เสนอต่อองค์คณะในเวลาที่ทำคำวินิจฉัย” ซึ่งหากองค์คณะนั้นมีความเห็นวินิจฉัยชี้ขาดไปในทางอื่นแตกต่างไปจากความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นก็ต้องหักล้างเหตุผลของกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนด้วย โดยการให้เหตุผลที่เหนือกว่าเหตุผลที่ปรากฏในความเห็นเบื้องต้นของกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวน เพื่อให้มาตรฐานในการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการ

เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นที่น่าเชื่อถือต่อไป และเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยบิดเบือนของผู้วินิจฉัย อันเนื่องจากการให้เหตุผลเพียงด้านเดียวในการทำคำวินิจฉัยอันนำไปสู่ข้อยุติที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นชอบได้

4.5 ปัญหาและแนวทางแก้ไขการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยศาลปกครอง

4.5.1 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยศาลปกครอง

การจัดตั้งองค์กรระงับข้อพิพาทในรูปแบบของคณะกรรมการนั้น มีเหตุผลเนื่องมาจากต้องการให้มีองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) ในการวินิจฉัยข้อพิพาท เพื่อความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยรวดเร็ว และประหยัด ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาได้โดยง่าย

การจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้ จึงเป็นการจัดองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่คล้ายกับศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ดังนั้น ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งมีลักษณะพิเศษเฉพาะนั้น จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง โดยในมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในเรื่องดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองจะกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถฟ้องตรงไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านศาลปกครองชั้นต้นก่อนก็ตาม แต่ก็มีได้หมายความว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททุกคณะจะสามารถฟ้องร้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดได้ทั้งหมด กฎหมายจึงได้กำหนดเงื่อนไขในการนำเรื่องดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด โดยกฎหมายกำหนดให้สามารถฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่อศาลปกครองสูงสุดได้ก็ต่อเมื่อมีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดให้สามารถฟ้องคดีดังกล่าวได้ ซึ่งการจำแนกความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกรองนั้นยังเป็นที่ถกเถียงกันว่าความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเป็นอย่างไร ซึ่งในขณะนี้ก็ยังไม่มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในเรื่องดังกล่าว ทำให้เขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 (1) ไม่มีผลในทางปฏิบัติทำให้เกิดความล่าช้าและ

ความซ้ำซ้อนในการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทนี้ เนื่องจากแม้จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะที่คล้ายกับการพิจารณาของศาลแล้ว แต่เมื่อมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง กระบวนการในการพิจารณาคดีต่างๆ ของศาลก็ต้องมาเริ่มต้นใหม่ที่ศาลปกครองชั้นต้นเสมอ ทั้งที่จุดมุ่งหมายของมาตรา 11 (1) ของกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ต้องการให้ข้อพิพาทที่ได้รับการวินิจฉัยโดยองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ที่มีการจัดองค์กรและมีวิธีพิจารณาคดีคล้ายกับศาลแล้วให้เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด เพื่อความสะดวก รวดเร็ว ซึ่งผลกระทบดังกล่าวทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

จากการศึกษาในข้อ 4.1.1 นั้น พบว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้นมีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทหนึ่ง เนื่องจาก 1) คณะกรรมการนี้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ 2) มีการจัดตั้งองค์กรเป็นองค์กรคณะคล้ายศาล โดยองค์กรจะต้องไม่น้อยกว่าสามคน การจัดองค์กรตามความเชี่ยวชาญตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น สาขาความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจและการคลังของประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมาย 3) คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องสิทธิหน้าที่ของบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35 ซึ่งก็ได้มีนักวิชาการบางท่านได้อธิบายว่า องค์กรที่จะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” นั้นจะต้องเป็นองค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาท ลักษณะขององค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น ตัวอย่างของการเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า ข้อพิพาทในกรณีนี้คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อันเป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับผู้ยื่นคำขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น

ในกรณีดังกล่าวได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดยืนยันถึงสถานะความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คือ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยใดๆ แล้ว ย่อมเกิดข้อพิพาททาง

ปกครองที่จะต้องขึ้นสู่ศาลปกครอง คือ คดีหมายเลขแดงที่ อ.180/2553 ระหว่าง นางสาว น. ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และอธิการบดีมหาวิทยาลัย ม. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นกรณีที่ นางสาว น. ได้ขอให้มีการเปิดเผยหนังสือร้องเรียน และเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นประโยชน์ในการเบิกความในคดีของศาลแพ่ง และขอทราบคำวินิจฉัยของมหาวิทยาลัย ม. ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่า เอกสารดังกล่าวไม่อาจเปิดเผยได้ตามมาตรา 15 (2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาแล้วเห็นว่า มหาวิทยาลัย ม. ได้ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวจนเป็นที่ยุติแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดตามระเบียบและกฎหมายแต่อย่างใด และได้มีหนังสือแจ้งยุติเรื่องดังกล่าวให้คู่กรณี และผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว อีกทั้งกรณีเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องข้อพิพาทส่วนตัวไม่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจจะขยายความขัดแย้งเรื่องส่วนตัวระหว่างผู้ร้องเรียนและผู้ฟ้องคดีให้เพิ่มขึ้นไปอีก ซึ่งมีใช้เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงเห็นควรไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 24/2549

ในเวลาต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น โดยเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทราบข้อเท็จจริงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนจนได้ข้อยุติแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดตามระเบียบหรือกฎหมายแต่อย่างใด และกรณีเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องข้อพิพาทส่วนตัวไม่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาจจะขยายความขัดแย้งเรื่องส่วนตัวระหว่างผู้ร้องเรียนและผู้อุทธรณ์ให้เพิ่มขึ้นไปอีก ซึ่งมีใช้เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เป็นคำวินิจฉัยที่มีได้คำนึงถึงประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีที่ชอบจะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิในฐานะของผู้ร้องขอให้หน่วยงานที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารที่ผู้ร้องขอประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐนั้นเปิดเผยเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในทางต่อสู้คดีของผู้ฟ้องคดี และแม้ว่าเรื่องดังกล่าวจะเป็นข้อพิพาทส่วนตัวมิใช่ประโยชน์สาธารณะ แต่ก็ เป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา

11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ จึงเป็นการยืนยันถึงสถานะของ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจาก เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามตัวอย่างคำพิพากษาข้างต้น ได้มีการวินิจฉัย ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมเกิดเป็น ข้อพิพาทกันระหว่างผู้ฟ้องคดีและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อย่างไรก็ตาม เมื่อต่อมาผู้ฟ้องคดีนำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องยังศาลปกครอง ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดี จะต้องฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นที่ ศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากยังไม่มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ออกมากำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้ไม่สามารถฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับคำ วินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้โดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด

ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาในบทที่ 3 พบว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของประเทศ ฝรั่งเศสนั้นมีลักษณะเป็นศาลปกครองพิเศษ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีคำวินิจฉัย อย่างไรก็ดี การฟ้องคดีให้ทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครอง พิเศษนี้ จะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดทบทวนคำวินิจฉัย ดังกล่าว ไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้เหมือนในกรณีของการฟ้องให้เพิกถอนนิติกรรม ทางปกครองได้ เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษนั้น มีฐานะทางกฎหมายเป็น “คำสั่งทางตุลาการหรือนิติกรรมทางตุลาการ”

ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าในปัจจุบันนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังไม่มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อ พิพาท ทำให้เกิดปัญหาในการนำเรื่องพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากเจตนารมณ์ของ กฎหมายที่บัญญัติให้คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารในฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถฟ้องตรงไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อลดภาระและความซ้ำซ้อนจากกรณีที่มีการตรวจสอบมาแล้วในชั้นของ คณะกรรมการ ลดระยะเวลาในการฟ้องคดีลง และเป็นการลดภาระของศาลปกครองสูงสุดในการ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารนั้นในปัญหาเกี่ยวกับดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ

วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะต้องเป็นผู้วินิจฉัย ทั้งนี้เป็นไปตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ในเมื่อยังไม่มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวออกมาทำให้คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวทั้งหมดต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นทำให้บทบัญญัติในมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ไม่มีการใช้ในทางปฏิบัติ และส่งผลกระทบต่อด้านระยะเวลาในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ต้องมาเริ่มต้นที่ศาลปกครองชั้นต้น อันทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดี ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่าง คดีหมายเลขแดงที่ อ.180/2553 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีคำวินิจฉัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 แต่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในปี พ.ศ. 2553 ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาเป็นระยะเวลานานถึง 4 ปี ทำให้เมื่อศาลมีคำวินิจฉัยแล้ว ผลของคำวินิจฉัยนั้น อาจไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วถึง

4.5.2 แนวทางแก้ไขการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยศาลปกครอง

จากการศึกษาในข้างต้นที่พบว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศฝรั่งเศสนั้นมีสถานะเป็นศาลปกครองพิเศษ คำวินิจฉัยจึงมีฐานเหมือนคำพิพากษาของศาลหรือเป็น “นิติกรรมทางตุลาการ” ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงมีลักษณะพิเศษเฉพาะที่แตกต่างไปจากนิติกรรมทางปกครองโดยทั่วไปนั่นเอง เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องหนึ่งเรื่องใดแล้ว ย่อมเกิด “นิติกรรมทางตุลาการ” (คำสั่งทางตุลาการ) ที่ต้องการความแน่นอน ถือเป็นที่สุดและยุติตามนั้น ด้วยเหตุนี้เองกฎหมายจึงได้กำหนดให้ “นิติกรรมทางตุลาการ” (คำสั่งทางตุลาการ) เป็นอำนาจบังคับตามสิ่งที่ได้ตัดสินไปแล้ว ผู้พันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม แต่หากคู่กรณีดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยและต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัย ก็ต้องใช้วิธีอุทธรณ์ฎีกาต่อไปหรือร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แต่หากนอกเหนือจากกรณีดังกล่าวนี้แล้ว เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ผลของคำวินิจฉัยไม่เพียงแต่ผู้พันคู่กรณีเท่านั้น หากแต่มีผลผูกมัดองค์กรวินิจฉัยในอันที่จะเปลี่ยนใจแก้ไขคำพิพากษาหรือวินิจฉัยเป็นประการอื่นอีกไม่ได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังต้องสันนิษฐานว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นชอบด้วยกฎหมายจนกว่าจะถูกองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในระดับสูงกว่าหรือศาลสูงกว่าพิพากษาลบหรือแก้คำวินิจฉัยดังกล่าว

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษนั้นของศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสนั้น จะมีขอบเขตและระดับการควบคุมที่แคบกว่าการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว เนื่องจากโดยหลักการนั้น ไม่ใช่เป็นการควบคุม “นิติกรรมทางปกครอง” แต่เป็นการควบคุม “นิติกรรมทางตุลาการ” ซึ่งขอบเขตของการควบคุมเป็นดังนี้

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

2) เหตุในการฟ้องคดีให้ทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษนั้นน้อยกว่าหรือแคบกว่าเหตุที่อ้างเพื่อขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ทำได้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ในการฟ้องคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่อาจขอให้ศาลปกครองสูงสุดทบทวนคำวินิจฉัยดังกล่าวโดยอาศัยเหตุบางเหตุ เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวโดยอาศัยเหตุอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเป็นการทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือโดยทุจริต หรือเพื่อกันแกล้ง เป็นต้น ดังนั้น เหตุที่ผู้เสียหายจะฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ จึงไม่รวมถึงการบิดเบือนอำนาจด้วย

3) การเสนอคดีประเภทนี้ ให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยนั้น จะเสนอให้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น โดยหลักแล้วศาลปกครองสูงสุดจะไม่พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยดังกล่าวในปัญหาข้อเท็จจริง โดยถือว่ากรณีปัญหาข้อเท็จจริงนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ และองค์กรดังกล่าวได้วินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงถึงที่สุดแล้ว

4) คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมีผลให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษต้องวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวใหม่ตามหลักกฎหมายที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคดีฟ้องให้เพิกถอนคำวินิจฉัยนั้น เว้นแต่เป็นกรณียกเว้นที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคดีดังกล่าวโดยไม่ย้อนกลับไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือศาลปกครองพิเศษ วินิจฉัยใหม่

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าศาลปกครองสูงสุดควรจะมีการออกประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในเรื่องเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เพื่อให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทหนึ่งนั้น สามารถฟ้องร้องมาโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในสาขาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านการแพทย์และสาธารณสุข และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร สามารถทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในฝ่ายปกครอง ซึ่งโดยสภาพแล้วอาจถือได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมีสถานะเป็นศาลปกครองชั้นต้นเลยทีเดียว ซึ่งศาลปกครองก็ควรเคารพต่อความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองให้สั้นทำให้ผลของคำพิพากษาสามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดความซ้ำซ้อนในการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทนี้ โดยเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีการพิจารณาและวินิจฉัยอย่างใดแล้ว ก็สามารถฟ้องร้องไปยังศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง ซึ่งสอดคล้องตามความมุ่งหมายของมาตรา 11 (1) ของกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่ต้องการให้ข้อพิพาทที่ได้รับการวินิจฉัยโดยองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ที่มีการจัดองค์กรและมีวิธีพิจารณาคดีคล้ายกับศาลแล้วให้ขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด