

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิที่จะเข้าไปตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ อันจะทำให้การบริหารงานราชการเป็นไปด้วยความโปร่งใส จึงนับเป็นมิติใหม่แห่งการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงสมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนเองเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน

ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีอันเกี่ยวเนื่องด้วยการใช้สิทธิของประชาชนตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้ เช่น กรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการทบทวนและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง

การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองเป็นอย่างมาก ด้วยการยึดถือหลักนิติรัฐในการปกครองประเทศ ทำให้มีการพัฒนาหลักกฎหมายที่สำคัญคือ “หลักการกระทำทางปกครอง” และการ

ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยมีหลักการพื้นฐานสำคัญคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้นยังเป็นการพัฒนาหลักการเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของกฎหมายดังกล่าว โดยการให้มืองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา ทบทวนนิติกรรมทางปกครองในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีวิธีพิจารณาที่ได้มาตรฐานในการประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ผลของการกระทำอยู่ในรูปของ “คำวินิจฉัย” และมีการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีลักษณะ หรือขอบเขตที่แตกต่างไปจากการควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองประเภทอื่น ซึ่งในทางวิชาการเรียกองค์กรซึ่งมีลักษณะดังกล่าวว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท”

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ ตามความเหมาะสม ซึ่ง คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟัง คำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาทประเภทหนึ่ง แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ยังมีปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุม ตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องต่างๆ ซึ่งผู้เขียนจะได้ สรุปรูปปัญหาต่างๆ ดังกล่าว ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งจากการพิจารณาคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของทางราชการ พุทธศักราช 2540 พบว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น จัดตั้งโดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารทำข้อเสนอจัดตั้งซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารนั้น ประกอบด้วยรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวง การต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และ ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเก้าคนเป็นกรรมการ อันจะ เห็นได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นต้องจัดตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ตาม

ข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ประกอบไปด้วยรัฐมนตรี และข้าราชการประจำ การจัดตั้งองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ จึงทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขาดความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ ซึ่งกระทบต่อความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นการโต้แย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งควรจะให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนและประสิทธิภาพในการบริหารราชการของรัฐ และยังจำเป็นต้องมีระบบการวินิจฉัยเพื่อสร้างหลักเกณฑ์หรือแนวทางเพื่อกำหนดระเบียบแบบแผนการปฏิบัติงานที่เหมาะสม โดยจะต้องไม่เป็นการขัดแย้งหรือทำให้การบริหารราชการแผ่นดินกระทบกระเทือนอีกด้วย ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองจึงควรจะเป็นผู้มีความเป็นอิสระและมีประสบการณ์ในทางบริหารและสามารถคาดหมายถึงผลกระทบต่อนื่องที่จะเกิดในทางบริหาร ซึ่งจะสามารถสร้างคำวินิจฉัยคดีปกครองที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนร้องขอ

ดังนั้น ระบบการคัดเลือกบุคคลที่จะมาทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากตัวองค์กรที่จะมาทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวจะต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร อีกทั้งเป็นการคุ้มครองประชาชนผู้ถูกโต้แย้งสิทธิได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

2) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร นั้นพบว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีวิธีพิจารณาความที่สำคัญ คือ ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ซึ่งจากการศึกษาถึงความสำคัญของวิธีพิจารณาความนั้นเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองหรือองค์กรที่มีหน้าที่ในทางตุลาการได้เป็นอย่างดี หากว่าวิธีพิจารณาดังกล่าวเป็นวิธีพิจารณาที่ชอบธรรมและมีความเหมาะสม แต่วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกลับเป็นระเบียบที่ออกโดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารซึ่งสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายโดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร จึงส่งผลกระทบต่อหลักประกันว่าต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง

3) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการอุทธรณ์ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น ที่กำหนดระยะเวลาเพียง 15 วัน นับว่ามีระยะเวลานี้น้อยมาก การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวยังไม่เหมาะสม เพราะอาจทำให้ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งมิให้เปิดเผยข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ในการเตรียมการเพื่อเขียนคำอุทธรณ์ ไม่สามารถดำเนินการยื่นอุทธรณ์ได้ทันตามกำหนดระยะเวลา ซึ่งมีผลเป็นการตัดสิทธิของคู่กรณีในการที่จะยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในระยะเวลาที่จำกัดดังกล่าวได้ และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของการจัดให้มีระบบอุทธรณ์ที่มุ่งประสงค์จะเป็นมาตรการควบคุมและเยียวยาภายในฝ่ายปกครองแก่ประชาชนที่ได้รับความสะดวกจากคำสั่งมิให้เปิดเผยข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ได้

4) ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พบว่าตามระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 นั้น ได้มีการกำหนดให้มีกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนไว้ กล่าวคือ ให้กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์เลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นหัวหน้าคณะและเลือกกรรมการอีกคนหนึ่งเป็นกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ โดยกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์มีหน้าที่เพียงรวบรวม และวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอาจมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานทางธุรการหรืองานอื่นๆ ได้ โดยไม่ได้มีอำนาจในการทำหน้าที่วินิจฉัยในเบื้องต้นของตนเองเสนอต่อองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ ทำให้กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ขาดการมีส่วนร่วมในการพิจารณาวินิจฉัยโดยตรง และขาดการตรวจสอบกันระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กับกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ จึงเป็นเรื่องยากอย่างยิ่ง หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยเห็นชอบกับคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนทั่วไปก็ยากที่จะทำการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของคำวินิจฉัยนั้น เนื่องจากสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความสงสัย เพราะไม่อาจทราบได้ว่า หากมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นแล้ว จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใดขึ้น นอกจากนั้น การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทำความเห็นวินิจฉัยชี้ขาดโดยการให้เหตุผลเพียงด้านเดียวโดยไม่มีความเห็นอื่นมาเปรียบเทียบกับอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดขึ้นได้

5) ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยศาลปกครองสูงสุด อันเกิดจากความล่าช้าในการออกประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในการนำเรื่องพิพาทที่เกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในคดีดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาตัดสินของศาลปกครอง เนื่องจากเจตนาารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติให้คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถฟ้องตรงไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ทันที ทั้งนี้ก็เพื่อลดภาระและความซ้ำซ้อนจากกรณีที่มีการตรวจสอบมาแล้วในชั้นของคณะกรรมการ ลดระยะเวลาในการฟ้องคดีลง และเป็นการลดภาระของศาลปกครองสูงสุดในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นในปัญหาเกี่ยวกับดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะต้องเป็นผู้วินิจฉัย ทั้งนี้เป็นไปตามหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ในเมื่อยังไม่มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวออกมาทำให้คดีพิพาทที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวทั้งหมดต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นทำให้บทบัญญัติในมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ไม่มีการใช้ในทางปฏิบัติ

5.2 ข้อเสนอแนะ

1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของประเทศอังกฤษ พบว่าการจัดตั้งองค์กรของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) ของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองด้วย โดยนำระบบบัญชีรายชื่อ (Panel System) ซึ่งเป็นการจัดทำรายชื่อของผู้ที่อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และให้ประธานคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในแต่ละสาขา แต่งตั้งกรรมการอื่น ทั้งนี้ จากบัญชีรายชื่อที่จัดทำขึ้น และในกรณีที่จำเป็นจะต้องใช้คณะกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย เช่น ประกอบวิชาชีพทนายความ หรือที่ปรึกษากฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปีหรือ 7 ปีเป็นต้น เพื่อให้ทำหน้าที่บริหารงานขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น เมื่อมีการเสนอข้อพิพาทต่อ

องค์กรวินิจัยข้อพิพาทดังกล่าว ประธานก็จะแต่งตั้งสมาชิกในบัญชีรายชื่อเป็นกรรมการตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือตามความเหมาะสมและประกอบกันขึ้นเป็นองค์คณะพิจารณาวินิจัยข้อพิพาทนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรนำวิธีการดังกล่าวมาปรับใช้กับคณะกรรมการวินิจัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้เลือกประธานคณะกรรมการวินิจัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จากนั้นประธานคณะกรรมการวินิจัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงจะทำการเลือกกรรมการท่านอื่นจากระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งกรรมการในระบบบัญชีชื่อนั้นจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ เท่านั้น โดยในขั้นตอนการเลือกนี้ จะไม่มีฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องแต่อย่างใด ทำให้การคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการวินิจัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ

2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้เขียนพบว่าจากการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีความพยายามที่จะให้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความขององค์กรหรือคณะกรรมการต่างๆ ทั้งในระดับสหรัฐและในระดับมลรัฐให้อยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกัน เพื่อให้คณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทต่างๆ เหล่านั้นอยู่ภายใต้วิธีพิจารณาความที่มีความแน่นอน โดยได้มีการประกาศใช้ Administrative Procedure Act ในปี ค.ศ. 1946 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและกระบวนการพื้นฐานขององค์กรฝ่ายปกครองให้มีหลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกัน และใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน ส่วนในประเทศอังกฤษได้มีการตรากฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทและการไต่สวน ขึ้นในปี ค.ศ. 1958 และได้มีการแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมาจนกระทั่งฉบับปัจจุบัน คือ The Tribunals and Inquiries Act 1992 จึงเป็นผลให้วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทต่างๆ เป็นไปตามแนวทางเดียวกันและมีความเป็นระบบมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นประเทศอังกฤษยังมี Council on Tribunals ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย The Tribunals and Inquiries Act 1992 มีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือการให้คำปรึกษาการจัดตั้ง การกำหนดวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาท ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการปรับปรุงวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจัย (ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก) ให้มีมาตรฐานเหมาะสมต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทนั้นตาม Section 8 The Tribunals and Inquiries Act 1992 กำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาขององค์กรวินิจัยข้อพิพาทนั้นต้องทำการปรึกษาร่วมกับ Council on Tribunals ก่อนการออกกฎระเบียบดังกล่าว Council on Tribunals ได้ทำการออกมาตรฐานหรือคู่มือสำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจในการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความขององค์กรวินิจัยข้อพิพาท ทั้งสำหรับคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่และปรับปรุงแก้ไขวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจัยข้อพิพาทที่มีอยู่แล้ว ดังนั้น ผู้เขียนจึง

ขอเสนอแนะว่า ประเทศไทยควรมีกฎหมายกลางเกี่ยวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้ โดยเฉพาะอย่างเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ และมีองค์กรเข้ามาควบคุมการออกระเบียบโดยศึกษาจาก Council on Tribunals ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย The Tribunals and Inquiries Act 1992 ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นออกระเบียบกำหนดวิธีพิจารณาเป็นของตนเอง โดยมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้เกี่ยวกับวิธีพิจารณาต่างๆ เช่น การใช้วิธีพิจารณาแบบระบบไต่สวน การออกหมายเรียก การรับฟังพยาน เป็นต้น และให้มีคณะกรรมการกลางตามพระราชบัญญัติที่ได้บัญญัติขึ้นคอยควบคุมกำกับดูแลระเบียบที่ออกโดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ให้นอกเหนือไปจากกฎหมายกลาง และคอยปรับปรุงแก้ไขวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ดียิ่งขึ้น

3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระยะเวลาในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้มีกำหนดระยะเวลาที่ยาวกว่า 15 วัน ทั้งนี้ อาจเทียบกับการยื่นฟ้องหรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในสหราชอาณาจักรที่มีระยะเวลา 30 วัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การแก้ไขดังกล่าวจะทำให้การยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น และเป็นการคำนึงถึงความแน่นอนหรือความมั่นคงแห่งสิทธิภายใต้เงื่อนไขในการเตรียมการอุทธรณ์ของกลุ่มที่เป็นการอุทธรณ์แบบบังคับที่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ในการจัดให้มีระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั่นเอง

4) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องมีการปรับปรุงนำเอาระบบการวินิจฉัยชี้ขาดแบบสองชั้นเข้ามาใช้ในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อเป็นการพัฒนาวิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นมาตรฐานสากลเหมือนอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา อันจะเป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดให้มีประสิทธิภาพ จึงควรที่จะมีการแก้ไขระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ข้อ 9 โดยแก้ไขให้ “กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์นั้น มีหน้าที่ รวบรวม และวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทำคำวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้น เสนอต่อองค์คณะในเวลาที่ทำคำวินิจฉัย” ซึ่งหากองค์คณะนั้นมีความเห็นวินิจฉัย

ชี้ขาดไปในทางอื่นแตกต่างไปจากความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นก็ต้องหักล้างเหตุผลของกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนด้วย โดยการให้เหตุผลที่เหนือกว่าเหตุผลที่ปรากฏในความเห็นเบื้องต้นของกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวน เพื่อให้มาตรฐานในการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นที่น่าเชื่อถือต่อไป และเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยบิดเบือนของผู้วินิจฉัย อันเนื่องจากการให้เหตุผลเพียงด้านเดียวในการทำคำวินิจฉัยอันนำไปสู่ข้อยุติที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นชอบได้

5) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยศาลปกครองสูงสุด ควรจะมีการออกประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในเรื่องที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประเภทหนึ่งนั้น สามารถฟ้องร้องมาโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองให้สั้นทำให้ผลของคำพิพากษาสามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดความซ้ำซ้อนในการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทนี้ โดยเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีการพิจารณาและวินิจฉัยอย่างใดแล้ว ก็สามารถฟ้องร้องไปยังศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง ซึ่งสอดคล้องตามความมุ่งหมายของมาตรา 11 (1) ของกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่ต้องการให้ข้อพิพาทที่ได้รับการวินิจฉัยโดยองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ที่มีการจัดองค์กรและมีวิธีพิจารณาคดีคล้ายกับศาลแล้วให้ขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด