บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ทำการศึกษาวิจัยถึงแนวความคิดในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) หรือระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ที่แม้จะมีองค์กรศาลที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองที่แตกต่างกันก็ตาม แต่กลุ่มประเทศทั้งสองต่างก็มีแนวความคิดที่จะให้มีการจัดองค์กรในรูปของคณะกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อให้ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะเรื่องตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ หรือที่เราเรียกกันว่า "คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท" ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลและความจำเป็นสืบเนื่องมาจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ เรื่องนั้น มีลักษณะพิเศษและมีความยุ่งยาก จำเป็นจะต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องดังกล่าวมาทำการตัดสินชี้ขาด นอกจากนี้ ก็เพื่อให้การพิจารณาข้อพิพาทดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว ไม่ต้องมีวิธีพิจารณาที่สลับซับซ้อนเหมือนอย่างวิธีพิจารณาของศาลที่มีแบบพิธีมากเกินไปและมีความล่าช้า การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทโดยองค์กรดังกล่าวจึงทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและประหยัดได้มากกว่า ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้ง Administrative Agency ในประเทศสหรัฐอเมริกา, จัดตั้ง Tribunals ขึ้นในประเทศอังกฤษ และจัดตั้ง Commission juridictionnelle ขึ้นในประเทศฝรั่งเศส แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสจะมีศาลปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองอยู่แล้วก็ตาม

ลักษณะโดยทั่วไปของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในแต่ละประเทศนั้น จะมีความคล้ายคลึงกัน คือ เป็นองค์กรซึ่งมีองค์ประกอบในลักษณะเป็นกลุ่มบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทด้วยความอิสระ ปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากองค์กรอื่น และเป็นองค์กรที่มีวิธีพิจารณาข้อพิพาทคล้ายกันกับศาล ดังนั้น อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แท้จริงแล้วก็คือลักษณะหนึ่งของการใช้อำนาจในทางตุลาการนั่นเอง กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจที่เทียบเคียงได้กับอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล[1] โดยมีการรับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุแห่งข้อพิพาท และนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาปรับกับข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติแล้ว และวินิจฉัยชี้ขาดว่าคู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร โดยคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้น จะเป็นที่ *"ยุติ*

---

[1] วิชัย วิวิตเสวี, "วิธีพิจารณาคดีปกครอง," ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. หน้า 344.

(res judicata)" เกิดผลบังคับใช้ทันทีและผูกพันคู่กรณีทั้งสองฝ่าย[2] ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการยอมรับว่าการใช้อำนาจตุลาการมิได้มีจำกัดไว้สำหรับองค์กรศาลเท่านั้น ฝ่ายปกครองเองก็สามารถใช้อำนาจในการตัดสินชี้ขาดได้ ส่วนในประเทศอังกฤษก็มีแนวความคิดว่างานบางอย่างของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทในทำนองเดียวกันกับศาล ก็เป็นการใช้อำนาจตุลาการของฝ่ายปกครองนั้นเอง และอาจแยกออกจากงานด้านปกครอง (administrative) แท้ ๆ ได้ และสำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น ได้มีการจำแนกการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดเจน โดยหากเป็นการใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสก็จะเรียกว่าเป็น *"นิติกรรมทางตุลาการ (acte juridictionnel)"* โดยมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากนิติกรรมทางปกครองโดยทั่วไป

และจากการศึกษาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส จะพบว่าแม้จะมีความแตกต่างกันไปบ้างในบางเรื่องก็ตาม แต่โดยหลักการสำคัญ ๆ แล้ว ทั้ง Administrative Agency ของประเทศสหรัฐอเมริกา, Tribunals ของประเทศอังกฤษ และ Commission juridictionnelle ของประเทศฝรั่งเศส ต่างก็มีวิธีพิจารณาที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เริ่มต้นจากการเสนอข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของทั้งสามประเทศ ต่างก็มีรูปแบบที่เรียบง่าย สะดวก รวดเร็ว และไม่เคร่งครัดในแบบพิธีเหมือนอย่างกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล โดยสามารถจะกระทำได้เพียงแต่เขียนเหตุผลสั้น ๆ ถึงสาเหตุแห่งการฟ้องร้องให้พอเข้าใจถึงเรื่องราวปัญหาข้อพิพาทที่ต้องการให้วินิจฉัยชี้ขาดก็เป็นการเพียงพอแล้ว ซึ่งในการยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่ละองค์กรจะมีกำหนดเวลาที่แตกต่างกันออกไป เช่น ในประเทศอังกฤษ การยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการที่ดิน (Land Tribunal) มีกำหนดเวลา 30 วัน หรือการยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (Medical Appeal Tribunal) มีกำหนดเวลา 3 เดือน ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้น อายุความในการเสนอข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการฯ โดยทั่วไปต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 2 เดือน เว้นแต่มีกรณีที่กฎหมายระบุไว้เป็นอย่างอื่น แต่อย่างไรก็ตาม กำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศนั้น ส่วนใหญ่แล้ว ระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างน้อยที่สุดก็จะไม่ต่ำกว่า 30 วัน เนื่องจากต้องการให้ผู้ถูกกระทบสิทธิได้มีเวลาในการเตรียมความพร้อมเพื่อยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และในขณะเดียวกันก็คำนึงถึงความมั่นคงของนิติกรรมทางปกครองไม่ให้ตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนานจนเกินไป

---

[2] S.A. de Smith, Judicial Review of Administrative Action. pp.81-89. อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 47.

ในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยนั้น ศาลฎีกาสหรัฐได้วางแนวไว้ว่าการที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทปฏิบัติตามบทบัญญัติในกฎหมาย Administrative Procedure Act 1946 อย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอ หากแต่ต้องคำนึงถึง *"หลักกระบวนวิธีพิจารณาที่เป็นธรรม (due process of law)"* ด้วย นั่นคือจะต้องให้คู่กรณีได้มีโอกาสแสดงเหตุผลและพยานหลักฐานของตน และมีสิทธิซักถามพยานฝ่ายตรงข้ามอีกด้วย โดยกรรมการฯผู้ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยจะต้องมีความเป็นกลาง ไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ส่วนในประเทศอังกฤษนั้นในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) ทุก ๆ องค์กรต่างก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม *"หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice)"* ซึ่งประกอบไปด้วยหลักสองประการคือ "หลักการรับฟังความสองฝ่าย (audi alteram partem)" และ "หลักการปราศจากอคติหรือการไม่มีส่วนได้เสียของผู้วินิจฉัย (freedom from interest or bias)" ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการขั้นต่ำสุดในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องยึดถือและปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยการเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้แถลงข้อต่อสู้ของตนอย่างเต็มที่ พร้อมทั้งได้แสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตน โดยที่กรรมการฯผู้ทำการพิจารณาและวินิจฉัยนั้นจะต้องมีความเป็นกลาง ปราศจากความลำเอียง ปราศจากผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียในเรื่องดังกล่าว หากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทฝ่าฝืนทำการพิจารณาวินิจฉัยขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) ก็อาจจะทำให้คำวินิจฉัยนั้นถูกศาลยกเลิกเพิกถอนได้ ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสก็มีหลักเกณฑ์ในทำนองเดียวกันกับทั้งสองประเทศที่ได้กล่าวมา โดยมีการยอมรับในรูปของ *"หลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (les principes généraux du droit)"* ซึ่งประกอบด้วย "หลักการโต้แย้งคัดค้าน (contradictory procedure)" และ "หลักการปราศจากอคติ (impartiality)" โดยจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการคัดค้านกรรมการฯที่มีส่วนได้เสียในข้อพิพาทไว้ในกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ แต่ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้อย่างชัดแจ้งก็ตาม สภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) ก็ได้วางแนวคำพิพากษามาโดยตลอดว่า บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณาสามารถจะคัดค้านกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทผู้มีอคตินั้นได้ทุกกรณี เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติยกเว้นไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศทั้งสามที่ได้กล่าวมา ต่างก็ได้ยึดถือและปฏิบัติตามหลักความเป็นกลางและหลักการรับฟังความสองฝ่ายหรือหลักการโต้แย้งคัดค้านในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ก็เพื่อมุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เกิดความเสมอภาคทัดเทียมกัน

นอกจากนี้ วิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศยังได้มีแนวความคิดในการควบคุมและถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัย

ข้อพิพาท หรือที่เราเรียกกันว่าเป็น *"การวินิจฉัยชี้ขาดแบบสองชั้น"* ซึ่งจะประกอบไปด้วยการชี้ขาดเบื้องต้นของบุคคลคนเดียวที่มีความเป็นอิสระในความคิดเห็นและการชี้ขาดของคณะบุคคล โดยวิธีการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นวิธีพิจารณาคดีปกครองแบบมาตรฐานที่มีความมุ่งหมายจะควบคุมหรือถ่วงดุล "การใช้อำนาจชี้ขาด" ที่กระทำโดยองค์กรที่เป็นคณะบุคคลซึ่งมีการใช้อำนาจในทางตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือที่เรียกว่า collective body ที่ยากจะกำหนดความรับผิดของตัวบุคคลได้ ถ้าหากคำวินิจฉัยนั้นมีความผิดพลาดเกิดขึ้น อีกทั้งการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยมีการให้เหตุผลแต่เพียงด้านเดียวโดยไม่มีความเห็นอื่นมาเปรียบเทียบ โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดย่อมเป็นไปได้มาก ดังนั้น เมื่อกำหนดให้ต้องมีการทำความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นโดยบุคคลคนเดียวก่อน จะทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีภาระที่จะต้องตรวจสอบคำชี้ขาดเบื้องต้นนั้นเสียก่อน และหากจะวินิจฉัยชี้ขาดเป็นอย่างอื่นก็จะต้องให้เหตุผลในคำวินิจฉัยที่มีน้ำหนักมากพอที่จะหักล้างเหตุผลอันแรกนั้นได้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงต้องใช้ความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้นในการพิจารณาและทำคำวินิจฉัย โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมี *"เจ้าหน้าที่ไต่สวน (hearing examiner)"* หรือ *"ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง (administrative law judge)"* เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและจัดทำคำวินิจฉัยในเบื้องต้น (initial decision) เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Administrative Agency) หลังจากนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็จะวินิจฉัยชี้ขาดอีกครั้งหนึ่ง และในประเทศฝรั่งเศสก็จะมี *"พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนหรือคพนักงานคดีปกครอง (Commissaire d Gouvernement)"* เป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครอง โดยจะเป็นผู้เสนอความเห็นของตนโดยอิสระและมีศาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในที่สุด หรือแม้แต่ในประเทศอังกฤษก็มีแนวความคิดที่จะถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเช่นเดียวกัน โดยได้นำเอาระบบลูกขุนมาใช้ โดยให้ลูกขุนเป็นผู้ทำความเห็นเฉพาะในข้อเท็จจริงเบื้องต้น แล้วให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในปัญหาข้อกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้การพิจารณามีความรอบคอบยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้เอง ทำให้ "ระบบการวินิจฉัยชี้ขาดแบบสองชั้น" ที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศ สามารถที่จะทำหน้าที่เป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ยังพบว่า ในการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทของประเทศทั้งสามนั้น ต่างก็มีหลักเกณฑ์ในลักษณะเดียวกัน อาทิ การวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก การไม่ยึดถือคำวินิจฉัยในคดีก่อน ๆ มาเป็นแนวทางในการวินิจฉัยอย่างเคร่งครัดเท่าใดนัก และหน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการทำคำวินิจฉัยอันจะงดเว้นไม่ได้เป็นอันขาด นั่นก็คือ หน้าที่ในการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องให้เหตุผลในคำวินิจฉัยอย่างครบถ้วน ชัดเจน ไม่ใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือหรือขัดแย้งกันเอง และไม่เป็นเหตุผลในเชิงสมมติ โดย

เหตุผลที่ให้นั้นจะต้องมีความน่าเชื่อถือเพียงพอที่จะสนับสนุนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และเพียงพอที่จะสามารถนำไปประกอบการเขียนคำร้องอุทธรณ์ได้ นอกจากนี้ก็ยังมีหลักเกณฑ์ว่าการให้เหตุผลที่เหมาะสมนั้น จะต้องไม่เป็นการเขียนเฉพาะถ้อยคำในกฎหมาย โดยอ้างตัวบทกฎหมายชนิดคำต่อคำ หรือเพียงแต่อ้างอิงคำวินิจฉัยอีกเรื่องหนึ่งเท่านั้น สาเหตุที่ทุกประเทศค่อนข้างจะเข้มงวดกับการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็เนื่องจากต้องการให้คำวินิจฉัยผ่านการกลั่นกรองอย่างรอบคอบเพื่อประโยชน์แห่งความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกลไกที่ควบคุมมิให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ตามอำเภอใจ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนประการหนึ่ง

และสืบเนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ผลของคำวินิจฉัยก็จะก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ระหว่างคู่กรณีและมีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม โดยในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษต่างก็ถือว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวมีลักษณะของความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา (res judicata) เช่นเดียวกันกับคำพิพากษาของศาลที่มีผลเด็ดขาด (conclusiveness) และจะเปลี่ยนแปลงในภายหลังอีกไม่ได้ ทำให้คู่กรณีไม่สามารถจะร้องขอให้พิจารณาใหม่ได้อีก หรือแม้แต่ในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นเองก็หมดอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นอีกต่อไป ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสก็มีแนวความคิดในทำนองเดียวกันนี้ โดยเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องหนึ่งเรื่องใดแล้วย่อมเกิด “นิติกรรมทางตุลาการ” ที่ถือเป็นที่สุดและยุติตามนั้น โดยจะมีอำนาจบังคับตามสิ่งที่ได้ตัดสินไปแล้ว หรือที่เรียกว่า *“อำนาจของสิ่งที่ได้ชี้ขาดแล้ว (autorité de la chose jugée)”* ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกันกับหลัก res judicata โดยผลของคำวินิจฉัยไม่เพียงแต่ผูกพันเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น หากแต่จะมีผลผูกมัดองค์กรวินิจฉัยในอันที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำพิพากษาหรือวินิจฉัยเป็นประการอื่นอีกไม่ได้เช่นเดียวกัน เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้รื้อฟื้นกลับมาพิจารณาใหม่ได้ อาทิ กรณีที่คู่ความขาดนัด หรือกรณีที่เป็นการขอให้พิจารณาใหม่โดยบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การพิจารณาใหม่โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศนั้น จะเป็นกรณีที่มีข้อจำกัดเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ก็เป็นผลอันเนื่องมาจากความเป็นที่สุด (res judicata) ของคำวินิจฉัยนั่นเอง

สำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมีการจัดองค์กรเป็นองค์คณะคล้ายศาล และมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องสิทธิหน้าที่

ของบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในระเบียบฯที่ออกตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และทำคำวินิจฉัยที่มีผลเป็นที่สุด ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงมีสถานะเป็น *"คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท"* ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในทางตุลาการเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศ โดยต่างก็มีหน้าที่หลักในการสร้างความถูกต้องชอบธรรมให้บังเกิดแก่คู่กรณี ดังนี้วิธีพิจารณาขององค์กรที่มีหน้าที่ในทางตุลาการจึงมีเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายจะคุ้มครองสิทธิของคู่ความหรือคู่กรณีดังที่ได้ทำการศึกษาวิจัยมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะได้มีความพยายามในการสร้างกระบวนวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้สอดคล้องกับหลักการของเจตนารมณ์ที่ได้กล่าวมาก็ตาม แต่เมื่อได้ศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกับวิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศ หรือแม้แต่การศึกษาเปรียบเทียบกับวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก็จะเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วย อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 นั้น ยังขาดความชัดเจนและความสมบูรณ์ครบถ้วนเกี่ยวกับหลักการสำคัญ ๆ อยู่หลายประการ

ปัญหาสำคัญประการแรกก็คือ ปัญหาในเรื่องของการทบทวนคำวินิจฉัยโดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นเอง โดยในระเบียบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวเอาไว้ ทำให้เกิดปัญหากรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีการทบทวนคำวินิจฉัยตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอได้อย่างไม่มีข้อจำกัดของการใช้อำนาจดังกล่าว เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดที่วางหลักเกณฑ์เอาไว้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถจะทบทวนคำวินิจฉัยของตนเองได้หรือไม่ ในกรณีใดบ้าง และนอกจากนี้ การที่กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งรวมถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีสถานะเป็น "คำสั่งทางปกครอง" อย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ทำให้เกิดความเข้าใจในหลักการ (concept) ของการใช้อำนาจในทางตุลาการ หรือที่ในประเทศฝรั่งเศสเรียกว่าเป็นการทำ "นิติกรรมทางตุลาการ" คลาดเคลื่อนไปจากหลักที่ควรจะเป็นอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักในการทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วการวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการเพื่อตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ลักษณะ (nature) ของ

คำวินิจฉัยจึงมีความเป็นที่สุด (res judicata) ผูกมัดคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมต้อง "ยุติ" ตามนั้น คู่กรณีไม่อาจจะร้องขอให้พิจารณาใหม่ได้ หรือแม้แต่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ไม่อาจจะรื้อฟื้นกลับมาทบทวนได้อีก (เว้นแต่เป็นกรณีตามที่กฎหมายกำหนด) ซึ่งจะแตกต่างจากลักษณะ (nature) ของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจในทางปกครองทั่ว ๆ ไป ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อจะตอบสนองความต้องการของสาธารณชนในชีวิตประจำวัน จึงจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นหรือความอ่อนตัวมาก สามารถจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อให้รับกับสถานการณ์หรือนโยบายของรัฐที่เปลี่ยนไปได้ตลอดเวลา ในขณะที่ "นิติกรรมทางตุลาการ" นั้นต้องการความแน่นอน เพราะเป็นการตัดสินชี้ขาดสิทธิหน้าที่ระหว่างคู่กรณีที่มีข้อโต้แย้งกัน ดังนั้น การที่กำหนดให้การวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการทำ "คำสั่งทางปกครอง" ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงส่งผลให้คณะกรรมการฯซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองสามารถจะใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งของตนได้เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไปของเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 6 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่กำหนดในกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการที่เทียบเคียงได้กับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลนั่นเอง

นอกจากนี้ ในระเบียบดังกล่าวยังขาดความสมบูรณ์ครบถ้วนเกี่ยวกับหลักการสำคัญ ๆ อื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผล ที่แม้ว่าในข้อ 26 ของระเบียบดังกล่าวจะได้กำหนดให้สิทธิแก่คู่กรณีในการโต้แย้งและแสดงเหตุผล แต่ข้อกำหนดนั้นก็มิได้รับรองสิทธิโต้แย้งคัดค้านของผู้อุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่ถูกอุทธรณ์เอาไว้โดยตรง หากแต่เป็นการกำหนดในลักษณะที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้สามารถใช้ดุลพินิจได้ว่าจะเชิญคู่กรณีมาชี้แจงแสดงเหตุผล หรือพยานหลักฐานหรือไม่ก็ได้ ทั้ง ๆ ที่หลักการสำคัญที่เป็น "หัวใจ" ของวิธีพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทขององค์กรที่มีหน้าที่ในทางตุลาการ นอกเหนือไปจากหลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัย และหลักการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย นั่นก็คือ หลักการรับฟังความสองฝ่ายหรือหลักการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผล และหากจะคาดหวังให้นำเอากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องให้โอกาสคู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานมาอุดช่องว่างความไม่สมบูรณ์ของหลักการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลที่ปรากฏในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 นั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่อาจจะคุ้มครองสิทธิดังกล่าวของประชาชนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 เอง

ได้กำหนดโทษสำหรับการที่เจ้าหน้าที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวิธีสบัญญัติไว้ค่อนข้างต่ำ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถจะ "แก้ไข" ความผิดพลาดดังกล่าวได้อย่างไม่ยากนักซึ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ให้โอกาสแก่คู่กรณีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน เจ้าหน้าที่ก็สามารถกระทำได้ในภายหลังจากที่ตนได้ออกคำสั่งไปแล้ว โดยที่คำสั่งดังกล่าวนั้นก็ยังคงมีผลบังคับสมบูรณ์โดยไม่ถูกกระทบกระเทือนแต่อย่างใด[3] และนอกจากนี้ หากภายหลังที่จัดให้รับฟังคู่กรณี ปรากฏว่าได้ข้อเท็จจริงที่แตกต่างออกไป เจ้าหน้าที่ก็อาจจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมที่ตนทำไว้ก็ได้ ซึ่งหากนำกระบวนการดังกล่าวมาใช้กับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็จะไม่สอดคล้องกับลักษณะและอำนาจหน้าที่ขององค์กร เพราะการที่จะให้คณะกรรมการฯจัดให้มีการรับฟังคู่กรณีใหม่หลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยไปแล้ว และสามารถจะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยได้อีกตามข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังในภายหลัง ซึ่งควรจะได้จัดให้มีการรับฟังมาตั้งแต่ในชั้นของการพิจารณานั้น เห็นว่าอาจจะมีความไม่เหมาะสมเท่าใดนัก อีกทั้งยังขัดกับลักษณะขององค์กรที่มีอำนาจในทางตุลาการ ที่เมื่อได้มีคำวินิจฉัยไปแล้ว ผลของคำวินิจฉัยย่อมถึงที่สุด (res judicata) ที่ไม่อาจจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยเป็นประการอื่นได้อีก

ประการต่อมา ในข้อ 29 ของระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ยังมีปัญหาเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัยที่ขาดความชัดเจนในเรื่องของเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับข้อกำหนดว่าด้วยการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในข้อ 36 ของระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ที่ได้กำหนดเหตุที่กรรมการฯอาจถูกคัดค้านไว้อย่างชัดแจ้ง ในขณะที่ข้อ 29 ของระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯนั้น ไม่ได้กล่าวถึงรายละเอียดของเหตุแห่งการคัดค้านเอาไว้แต่อย่างใด ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนพอที่จะยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้เลยว่าผู้ยื่นคำอุทธรณ์จะสามารถกล่าวอ้างเหตุผลใดในการยื่นคำคัดค้านได้บ้าง อีกทั้งในข้อ 29 ของระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 นี้ ยังได้ให้สิทธิคัดค้านกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์แต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัยที่คู่กรณีทุกฝ่ายควรมีสิทธินั้นทัดเทียมกัน กรณีนี้แม้จะสามารถนำหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาปรับใช้เพื่ออุดช่องว่างในเรื่องดังกล่าวในระเบียบนี้ได้ แต่เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล

---

[3] สุรพล นิติไกรพจน์, "ปัญหาว่าด้วยขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง," ใน รวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 26.

ข่าวสารเป็นองค์กรที่มีลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการคล้าย ๆ กับศาล จึงควรต้องมี "วิธีพิจารณา" ที่เหมาะสมและสามารถจะคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างแท้จริง อย่างน้อยที่สุดก็ควรจะต้องมีหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำไปกว่าที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ ในวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ยังขาดการถ่วงดุลอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดของกรรมการฯ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยน้อยจนเกินไป ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีอิสระเต็มที่ในการจะให้เหตุผลอย่างไรก็ได้ โดยไม่ถูกบังคับด้วยกรอบของกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว คำวินิจฉัยส่วนใหญ่จึงมีลักษณะที่ค่อนข้างจะสั้นจนเกินไป และนอกจากนี้ ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่กำหนดไว้ในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นระยะเวลาเพียง 15 วันนั้น ก็ยังถือว่าไม่เหมาะสมนัก เมื่อพิจารณาจากบริบททางสังคมของประเทศไทยที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยรู้จักและคุ้นเคยกับการใช้สิทธิตามกฎหมายของตน

นอกเหนือจากปัญหาในเรื่องระยะเวลาของการยื่นอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้ว ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเองนั้น ก็ยังประสบปัญหาในเรื่องของกำหนดระยะเวลาพิจารณาวินิจฉัยที่สั้นเกินไป โดยในมาตรา 37 วรรคสาม ประกอบกับมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ โดยกำหนดระยะเวลาดังกล่าวอาจจะขยายออกไปได้อีกในกรณีที่มีเหตุจำเป็นแต่รวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน 60 วัน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว โดยส่วนใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ไม่อาจจะพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เนื่องจากกระบวนการในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นจะประกอบไปด้วยการดำเนินการหลายขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนในการรวบรวมข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ หรือในขั้นตอนของการพิจารณาโดยองค์คณะ รวมไปถึงการทำคำวินิจฉัย เป็นต้น

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงวิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย เพื่อให้มีความชัดเจน ครบถ้วนในหลักการสำคัญ ๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว เพราะคำวินิจฉัยที่ได้มาจากกระบวนวิธีพิจารณาที่ได้มาตรฐาน

มีหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนหลักการสำคัญอันเป็น "หัวใจ" ของวิธีพิจารณาไว้อย่างครบถ้วน ชัดเจน ย่อมจะได้รับการยอมรับจากคู่กรณีและจากประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะต่อประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาดังนี้

1. ควรกำหนดหลักเกณฑ์การทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจนในระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 โดยเทียบเคียงกับการพิจารณาพิพากษาคดีใหม่โดยศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความคล้ายคลึงกันในแง่ของการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

"ข้อ ... ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลของคำวินิจฉัยนั้น อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นใหม่ได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่

(2) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้น มิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนพิจารณา หรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(3) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนพิจารณาที่ทำให้ผลของคำวินิจฉัยไม่มีความยุติธรรม

(4) คำวินิจฉัยนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้น เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งทำให้ผลแห่งคำวินิจฉัยขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาอุทธรณ์ครั้งที่แล้วมา โดยมิใช่ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้มีคำวินิจฉัย"

2. ควรปรับปรุงแก้ไขหลักการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลในข้อ 26 ของระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 โดยกำหนดเป็นบทบังคับเด็ดขาดว่า ก่อนที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องหนึ่งเรื่องใด

คณะกรรมการฯจะต้องจัดให้คู่กรณีได้มีสิทธิในการคัดค้านโต้แย้งและแสดงเหตุผลเสมอ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดทำให้ไม่อาจให้สิทธิดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้ "คู่กรณี" นั้น หมายความรวมถึงบุคคลผู้ที่ได้รับหรืออาจจะได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวด้วย เพื่อให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสได้เข้ามาปกป้องสิทธิของตนที่อาจจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และเพื่อให้การรับฟังข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้งเสร็จเด็ดขาดไปในคราวเดียว เพราะหากไม่เช่นนั้นแล้ว บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัย ก็คงต้องไปใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องร้องอยู่ดี ทำให้เกิดความล่าช้าและสิ้นเปลืองทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายอีกด้วย

3. ควรปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของผู้วินิจฉัยในข้อ 29 ของระเบียบดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยกำหนดเหตุแห่งการคัดค้านกรรมการฯไว้ทำนองเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้เป็นแนวทางในการใช้สิทธิของคู่กรณี ดังนี้

"ข้อ 29 กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่นั่งเป็นองค์คณะ อาจถูกคัดค้านเพราะเหตุหนึ่งเหตุใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นคู่กรณีเอง

(2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานได้เพียงสองชั้น

(4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(6) มีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาวินิจฉัยไม่เป็นกลาง"

ทั้งนี้ ควรกำหนดให้สิทธิในการยื่นคำคัดค้านกรรมการฯ แก่คู่กรณีทุกฝ่าย มิใช่ให้สิทธิดังกล่าวแก่ผู้อุทธรณ์แต่เพียงฝ่ายเดียวดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และควรกำหนดหลักเกณฑ์กรณีที่กรรมการฯขอถอนตัวจากการพิจารณาอุทธรณ์เรื่องหนึ่งเรื่องใด เนื่องจากเห็นว่าตนเป็นผู้มีเหตุอันอาจถูกคัดค้านได้ หรืออาจจะเห็นว่ามีเหตุอื่นที่อาจจะมีการกล่าวอ้างในภายหลังได้ว่าตนนั้นไม่อยู่ในฐานะที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้โดยเที่ยงธรรม

4. ควรพัฒนาวิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการฯให้เข้าสู่ *"ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองแบบมาตรฐาน"* โดยการนำเอา *"ระบบการวินิจฉัยชี้ขาดแบบสองชั้น"* ที่ประกอบไปด้วยการชี้ขาดเบื้องต้นโดยบุคคลคนเดียว(พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน) และการ

ชี้ขาดของคณะบุคคล(คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท) ซึ่งเป็นระบบที่มีกลไกในการถ่วงดุลอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้อย่างมีประสิทธิภาพมาปรับใช้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์และความพร้อมของบุคลากรที่มีอยู่ในขณะนี้ โดยกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจกันเองภายในองค์คณะแทนการถ่วงดุลระหว่างคณะกรรมการฯกับเจ้าหน้าที่ โดยแก้ไขเพิ่มเติมความในข้อ 9 ของระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการฯ พ.ศ. 2542 ให้กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการทำความเห็นชี้ขาดในเบื้องต้นเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดอีกชั้นหนึ่ง

5. ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมความในข้อ 27 ของระเบียบดังกล่าว โดยกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องให้เหตุผลที่ชัดเจน ไม่ใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือหรือขัดแย้งกันเอง และต้องวินิจฉัยโดยให้เหตุผลอย่างครบถ้วนในทุกประเด็นข้อพิพาทที่คู่กรณีได้ยกขึ้นกล่าวอ้าง โดยเหตุผลที่ให้นั้นจะต้องเพียงพอที่จะสนับสนุนคำวินิจฉัยดังกล่าว และเพียงพอที่จะสามารถนำไปประกอบการเขียนคำร้องอุทธรณ์ได้อีกทั้ง เหตุผลที่ให้ในคำวินิจฉัยยังต้องมีความละเอียดเพียงพอที่จะทำให้ศาลปกครองสามารถพิจารณาได้ว่าคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ ควรจะมีการยกตัวอย่างเพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ใช้เป็นแนวทางในการให้เหตุผลในคำวินิจฉัย เช่น กำหนดว่า

- การให้เหตุผลที่เหมาะสมจะต้องไม่เป็นการเขียนเฉพาะถ้อยคำในพระราชบัญญัติโดยอ้างตัวบทกฎหมายชนิดคำต่อคำ

- การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยโดยเพียงแต่อ้างอิงคำวินิจฉัยอีกเรื่องหนึ่ง ถือว่าเป็นการให้เหตุผลที่ไม่ชัดเจนเพียงพอ

- การให้เหตุผลแต่เพียงว่า ข้ออ้างของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่น่าเชื่อถือ หรือไม่อาจรับฟังได้ เป็นการให้เหตุผลที่ไม่เพียงพอ

6. ควรปรับปรุงแก้ไขระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้มีระยะเวลายาวขึ้นเป็น 30 วัน เพื่อความเหมาะสมทั้งในแง่ของความแน่นอนหรือความมั่นคงแห่งสิทธิ และในแง่ของการเตรียมความพร้อมในการยื่นอุทธรณ์ของประชาชนภายใต้บริบททางสังคมของประเทศไทย และควรแก้ไขกำหนดระยะเวลาพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 37 วรรคสาม ประกอบกับมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้มีระยะเวลายาวขึ้นเป็น 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ โดยกำหนดระยะเวลา

ดังกล่าวอาจขยายออกไปได้อีกในกรณีที่มีเหตุจำเป็น แต่รวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน 90 วัน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการฯที่มีการดำเนินการหลายขั้นตอน และเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความละเอียดอ่อน รอบคอบในการพิจารณา