

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิที่จะเข้าไปตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ อันจะทำให้การบริหารงานราชการเป็นไปด้วยความโปร่งใส จึงนับเป็นมิติใหม่แห่งการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยมีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540 ที่ผ่านมาโดยกฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนในการได้มีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่างๆของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในด้านที่จะให้ความคุ้มครองและรักษาสิทธิของประชาชนในฐานะเอกชน (ปัจเจกชน) และในขณะเดียวกันก็เพื่อประโยชน์ในด้านการสอดส่องกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส¹ สุจริต และสามารถตรวจสอบได้

เพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า "คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร" ขึ้น โดยให้องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีอันเกี่ยวเนื่องด้วยการใช้สิทธิของประชาชนตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้ เช่น กรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการทบทวนและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของ เจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังถือว่าเป็นกฎหมายใหม่ การใช้กฎหมายดังกล่าวจึงก่อให้เกิดปัญหาและเกิดความสับสนหลายประการทั้งในด้านทฤษฎีและในด้านการปฏิบัติทำให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดระยะเวลากว่า 4 ปีที่ผ่านมากฎหมายฉบับนี้ได้ส่งผลกระทบต่อทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อประชาชน หน่วยงานของรัฐและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายซึ่งผลกระทบดังกล่าวเป็นไปอย่างกว้างขวาง โดยสื่อมวลชนได้มีการนำเสนอ

¹อมร จันทรสมนูรณ์. "คำนำ," วารสารกฎหมายปกครอง 19 ตอน 1 (เมษายน 2543)

และวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติตามกฎหมายนี้ให้สาธารณชนทราบอย่างต่อเนื่อง² ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้วางหลักเกณฑ์ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการ อันเป็นหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติเดิมของระบบราชการเป็นอย่างมาก

ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ส่วนหนึ่งมีสาเหตุเกิดมาจากความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทและเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการมีผลบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของปัญหาอันเกิดจากความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็คือกรณีที่นางสุมาลี ลิ้มปโหวาท ผู้ปกครองของนักเรียนที่สมัครสอบคัดเลือกเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ยีนุทธธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยในชั้นแรกคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยว่า มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีสิทธิไม่เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนของผู้ที่สอบผ่านตามที่นางสุมาลีร้องขอ นางสุมาลีจึงได้มีหนังสือขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทบทวนคำวินิจฉัยดังกล่าว ซึ่งต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ได้พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยดังกล่าว และมีคำวินิจฉัยที่ สค 1/2541 ให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เปิดเผยกระดาษคำตอบและบัญชีคะแนนตามที่นางสุมาลีร้องขอ โดยให้เหตุผลในการทบทวนคำวินิจฉัยนั้นว่า เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีการเปรียบเทียบพิจารณา นางสุมาลีจึงมีสิทธิที่จะขอให้คณะกรรมการทบทวน และมีคำวินิจฉัยใหม่ได้ ปัญหาจึงมีว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรในรูปของคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในกรณีตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ เมื่อได้มีคำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดแล้วตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการดังกล่าวสามารถที่จะพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของตนได้หรือไม่ การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอ้างว่าในขณะที่พิจารณาเรื่องนี้ยังไม่มีการเปรียบเทียบพิจารณาจึงมีอำนาจวินิจฉัยใหม่ได้นั้น เป็นข้อกล่าวอ้างที่เป็นเหตุเป็นผลในทาง

² สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, "โครงการประชุมสัมมนาความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร," เอกสารสรุปผลการประชุมสัมมนาคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เมื่อวันที่ 3-5 พฤศจิกายน 2543. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

กฎหมายสามารถรับฟังได้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบเคียงกับวิธีพิจารณาของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศ จากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่า การที่จะขอให้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีคำวินิจฉัยไปแล้วในเรื่องใดทำการทบทวนและพิจารณา ข้อพิพาทนั้นอีกครั้ง จะกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจดังกล่าวไว้ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส การขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณาใหม่อาจทำได้ใน 3 กรณี ได้แก่ กรณีที่คู่ความ ขาดนัด กรณีที่เป็นการขอให้พิจารณาใหม่โดยบุคคลภายนอก และกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะ หรือแม้แต่ในประเทศอังกฤษก็เช่นเดียวกันที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจ ทบทวนคำวินิจฉัยของตนเองได้ในกรณีที่เป็นไปตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ หรือกรณีตาม กฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติให้อำนาจในการทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาทไว้เท่านั้น

จะเห็นได้ว่าในต่างประเทศ การที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะมีอำนาจทบทวน คำวินิจฉัยได้ โดยหลักต้องเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจเอาไว้จึงจะสามารถกระทำ ได้ ปัญหาจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญควรที่จะศึกษาให้เข้าใจอย่างแท้จริงว่าคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท แท้ จริงแล้วมีอำนาจที่จะทบทวนคำวินิจฉัยในกรณีที่ยังไม่มีระเบียบวิธีพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว กำหนดไว้ หรือไม่

และในกรณีนี้แม้ต่อมาศาลฎีกาจะได้มีคำพิพากษา ที่ 4126/2543 ว่า คณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถจะทบทวนคำวินิจฉัยของตนได้เนื่องจากคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราช บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตาม หลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53...” ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารจึงมีอำนาจพิจารณาทบทวน คำวินิจฉัยเดิมและมีคำวินิจฉัยใหม่ได้ แต่จากการ ศึกษาในเบื้องต้นพบว่า หลักการเพิกถอน “คำวินิจฉัยทางปกครอง” (acte juridictionnel) มีวิธีการ ที่แตกต่างกับการเพิกถอนคำสั่งที่เป็น “นิติกรรมทางปกครอง” (acte administratif) โดยทั่วไป กล่าวคือ แม้ว่า “คำวินิจฉัยทางปกครอง” จะเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งก็ตาม แต่ก็มี ลักษณะเป็นการตัดสินใจที่กระทำโดยองค์กรซึ่งมีลักษณะพิเศษ เช่น ต้องเป็น “คณะกรรมการ” และ ต้องมี “วิธีพิจารณาของคณะกรรมการ” ฯลฯ เป็นต้น³ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล

³ อมร จันทรสมนุญ, “ข้อสังเกตของเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 2/2528”, หน้า 8. (อ้างสำเนา)

ข่าวสาร แม้จะเป็นหน่วยงานทางปกครองประเภทหนึ่ง แต่ก็มีคุณลักษณะที่แตกต่างไปจากหน่วยงานทางปกครองโดยทั่วไป โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการมีลักษณะที่ต้องถือเป็นที่ยุติและผูกพันคู่กรณี⁴ (res judicata) คล้าย ๆ กับคำพิพากษาของศาล ปัญหาคือการทำให้นำเอาหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมาใช้ในการเพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการที่ใช้อำนาจในทางตุลาการนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอีกหลายประเด็นที่เป็นปัญหาที่สำคัญและน่าสนใจควรที่จะได้ทำการศึกษาในรายละเอียดต่อไป ทั้งนี้ ก็เพื่อจะทำให้สามารถวางแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงลักษณะ อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศรวมทั้งผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

1.2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงลักษณะ อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งผลของคำวินิจฉัยตลอดจนศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดจากวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

1.2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิดเกี่ยวกับการทบทวนคำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 จะทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับลักษณะ อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสตาม Administrative Procedure Act 1946, Tribunals and Inquiries Act 1971 และรัฐบัญญัติต่างๆที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับ

1.3.2 จะทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับลักษณะ อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และระเบียบ

⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "นิติกรรมทางตุลาการและการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง", *วารสารนิติศาสตร์* 21 (2534) : 627.

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2542

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

วิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในปัจจุบันยังมีปัญหาทางวิชาการและไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในการพิจารณาวินิจฉัยและเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาดังกล่าวเปรียบเทียบกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศ จะทำให้สามารถวางแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเหมาะสมได้ อันจะเป็นการสร้างหลักประกันสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้อย่างแท้จริง

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือ บทความ วารสาร เอกสารประกอบการสัมมนาต่างๆ รวมทั้งศึกษาค้นคว้าจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น Administrative Procedure Act 1946 ของประเทศสหรัฐอเมริกา และ Tribunals and Inquiries Act 1971 ของประเทศอังกฤษ เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1.6.1 ทำให้เกิดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะ อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาข้อพิพาท และผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศ

1.6.2 ทำให้เกิดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะ อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

1.6.3 ทำให้เกิดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในต่างประเทศและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

1.6.4 ทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องในวิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาได้