

**ข้อสังเกตบางประการ  
ว่าด้วยบทบาทภาระหน้าที่ของ  
คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ  
และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร\***

กิตติศักดิ์ ปรกติ\*\*

**1. สถานะและบทบาทของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารในระบบบริหารราชการแผ่นดิน**

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่ก่อตั้งขึ้นด้วยอำนาจกฎหมายตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (มาตรา 27)<sup>1</sup> ประกอบด้วยรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และกรรมการโดยตำแหน่งในระดับปลัดกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการ 13 ท่านเป็นกรรมการ และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและภาคเอกชนอีก 9 คนเป็นกรรมการ<sup>2</sup> นับตั้งแต่มีการแต่งตั้งคณะ

\* บทความนี้ปรับปรุงขึ้นจากเอกสารประกอบการสัมมนาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2543

\*\* น.บ. (ธรรมศาสตร์), น.ม. (ธรรมศาสตร์), M. jur. comp., Dr. jur. (summa cum laude - Bonn), ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>1</sup> บทกฎหมายในบทความนี้ หากมิได้กำกับชื่อพระราชบัญญัติไว้โดยเจาะจง ขอได้โปรดเข้าใจว่า หมายถึงบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 อนึ่ง ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และการดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารอาจหาได้ทางเครือข่ายสารสนเทศนานาชาติที่ <http://www.oic.thaigov.go.th/>

<sup>2</sup> คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ประกอบด้วยรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาความมั่นคง

กรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 คณะกรรมการชุดนี้ได้มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้ระบบบริหารราชการและการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐเป็นไปโดยโปร่งใส ภายใต้คำขวัญที่ว่า “รัฐรู้อะไร ประชาชนมีสิทธิรับรู้สิ่งนั้น” โดยได้วางเกณฑ์และกำหนดมาตรการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 28)<sup>3</sup> และได้ดำเนินการให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหลายกรณี อาทิเช่น การเปิดเผยข้อมูลการรับนักเรียนเข้าศึกษาในโรงเรียนสาธิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ การเปิดเผยผลการตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลผู้เข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทย การเปิดเผยข้อมูลการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) เกี่ยวกับการทุจริตการซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข การเปิดเผยสัญญาซื้อขายสินค้าเพื่อธุรกิจขององค์การเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.) เป็นต้น

ลักษณะพิเศษของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการก็คือ เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ประเด็นที่ควรนำมาสู่การพิจารณาในที่นี้ก็คือคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีฐานะเป็นหน่วยงานประเภทใดในระบบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นองค์กรสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง หรือเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่เป็นอิสระไม่สังกัดราชการบริหาร ในกรณีที่ไม่สังกัดราชการบริหารจะถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ถ้าเป็นหน่วยงานของรัฐ จะจัดเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใด และมีฐานะบทบาทอย่างไรในระบบการปกครองของไทย?

---

คงแห่งชาติ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐ และภาคเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเก้าคนเป็นกรรมการ

<sup>3</sup> มาตรา 28 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) สอดส่องดูแล และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
- (2) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่ได้รับคำขอ
- (3) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกา และการออกกฎกระทรวง หรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 13
- (5) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้
- (7) ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

## 1.1 ลักษณะไตรภาคีในคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร

หากพิจารณาโครงสร้างขององค์กรจะพบว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ มีองค์ประกอบสำคัญสามส่วน คือ **องค์ประกอบทางการเมือง** เห็นได้จากประธานคณะกรรมการซึ่งมีที่มาจากรัฐมนตรีมอบหมาย **องค์ประกอบสายผู้เชี่ยวชาญในระบบราชการ** ซึ่งมีสองส่วน ส่วนหนึ่งมาจากข้าราชการประจำระดับสูงระดับปลัดกระทรวงซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น**ผู้เชี่ยวชาญสายราชการบริหารโดยตรง** ในฐานะปลัดกระทรวงที่เป็นทั้งผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล และในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการแผ่นดินในกระทรวงสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน และประโยชน์อันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลตามนัยแห่งมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ รวม 7 ตำแหน่ง และอีกส่วนหนึ่งมาจาก**หัวหน้าหน่วยงานเชี่ยวชาญในสายงานวิชาการ งานที่ปรึกษา หรือช่วยอำนวยความสะดวก** อาทิเช่น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาพัฒนาการศรัทธา ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และมีเลขาธิการสภาพัฒนาการศรัทธาซึ่งอาจจัดเป็นสายผู้เชี่ยวชาญในระบบราชการซึ่งมิได้สังกัดราชการบริหารโดยตรงเพียงตำแหน่งเดียว รวมเป็นหัวหน้าส่วนราชการสายองค์การผู้เชี่ยวชาญ 6 ตำแหน่ง องค์ประกอบส่วนที่สามคือ **องค์ประกอบสายผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและภาคเอกชน** ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้ง 9 คน อาจจะได้เป็นผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐและภาคเอกชนที่มีที่มาทางการเมืองโดยแท้ ในแง่นี้เราจึงอาจกล่าวได้ว่า **คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีลักษณะเป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญที่มีผู้เชี่ยวชาญจากสายราชการประจำเป็นส่วนข้างมาก และมีผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกในระบบราชการประจำซึ่งมีที่มาทางการเมืองเป็นเสียงข้างน้อย โดยมีรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะ**

โดยที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจหน้าที่ในทางวางหลักเกณฑ์ และสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนทั้งปวง ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ จะเป็นส่วนราชการสังกัดฝ่ายบริหาร หรือสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา รวมไปถึงจนถึงส่วนราชการในสังกัดศาลหรือฝ่ายตุลาการในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี (มาตรา 4)<sup>4</sup> **อำนาจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารจึงครอบคลุมกว้างขวางมาก** จนกล่าวได้ว่าในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารแล้ว คณะกรรมการมีอำนาจกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐในสังกัดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามฝ่ายทีเดียว

<sup>4</sup> “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

## 1.2 ลักษณะองค์กรผู้เชี่ยวชาญอิสระ

เมื่อรับกันว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมองค์กรฝ่ายปกครองทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เราจึงสรุปต่อไปได้ว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่ต้องมีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระและน่าเชื่อถืออย่างสูง แต่เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างที่วางไว้ตามกฎหมายจะพบว่า กรรมการส่วนใหญ่ (13 จาก 23 ตำแหน่ง) มีที่มาจากสายราชการประจำที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่ 9 ตำแหน่งนั้น แม้จะไม่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหาร และไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร แต่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็มีที่มาจากสายการเมืองที่มีฝ่ายบริการคือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง การปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องประสานงานใกล้ชิดกับอำนาจฝ่ายบริหารทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิยังเป็นเสียงข้างน้อย จึงกล่าวได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นในเชิงโครงสร้าง นับว่ายากที่จะดำเนินไปได้โดยอิสระอย่างแท้จริง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงต้องอาศัยเจตจำนงทางการเมืองอันแน่วแน่ของฝ่ายบริหารและความร่วมมือร่วมใจกันของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในอันที่จะรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างจริงจัง อาศัยความรู้และความเชี่ยวชาญตลอดจนความตั้งมั่นอยู่ในความเป็นกลาง และความเป็นอิสระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และอาศัยความเข้าใจและความร่วมมือกันระหว่างกรรมการฝ่ายข้าราชการประจำและกรรมการฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิอย่างค่อนข้างใกล้ชิด

โดยที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการครอบคลุมหน่วยงานที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามฝ่าย และมีอำนาจในเชิงวางระเบียบหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ตรวจสอบและกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ ซึ่งโดยมากก็คือหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหาร ดังนั้นการดำเนินงานและการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการจะเป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมายได้จริงก็ต่อเมื่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารได้รับการสนับสนุน และได้รับหลักประกันความเป็นอิสระจากราชการฝ่ายบริหารอย่างจริงจัง ในขณะที่เดียวกันกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องมีความเชี่ยวชาญอย่างสูงและมีความสามารถเพียงพอที่จะประสานงาน และสนใจฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำในคณะกรรมการให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอิสระอย่างแท้จริง

องค์กรผู้เชี่ยวชาญ ที่มีความเป็นอิสระ ทำหน้าที่วางหลักเกณฑ์และสอดส่องดูแลการดำเนินงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่สังกัดราชการบริหารนี้ แท้ที่จริงมีลักษณะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่วางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและกำกับตรวจสอบฝ่ายบริหาร องค์กรทำนองนี้เป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญอิสระที่เพิ่งเป็นที่นิยมกันอย่างกว้างขวางในสมัยใหม่ที่เรียกกันทั่วไปว่า **“Independent Regulating Bodies”**<sup>5</sup> ทั้งนี้เพราะเมื่อกิจการของรัฐขยายตัวกว้างขวาง และสังกัดมีความ

<sup>5</sup> องค์กรผู้เชี่ยวชาญที่มีความเป็นอิสระนี้ตัวอย่างที่สำคัญได้แก่ธนาคารชาติ แต่ยังมีองค์กรอีกประเภทหนึ่งที่คล้ายกัน แต่ไม่อาจนับเป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง เพราะเป็นองค์กรสังกัดฝ่ายบริหารซึ่งมักเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญในลักษณะที่มีได้มาจากระบบข้าราชการประจำโดยตรงหรือบางที่เรียกว่า “cabinet

หลากหลายซับซ้อนขึ้น องค์การนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่วางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารแบบดั้งเดิม คือรัฐสภาไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างกว้างขวางทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์ได้ต่อไป จำเป็นต้องมอบอำนาจในการวางระเบียบแบบแผนและกติกากในการดำเนินกิจการของรัฐ ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ให้อยู่ในมือของผู้อื่น ซึ่งในขั้นแรก ๆ ก็คือฝ่ายบริหารดังจะเห็นได้จากกรณีที่กฎหมายมอบอำนาจออกกฎหมายอนุบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองไว้กับรัฐบาลหรือฝ่ายข้าราชการประจำ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ทุกฝ่ายก็เริ่มเห็นประจักษ์ว่าข้าราชการประจำหรือแม้ฝ่ายบริหารเองก็ไม่สามารถและไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นับวันสาธารณชนก็ยิ่งเสื่อมความเชื่อถือและความไว้วางใจต่อการเมืองและระบบข้าราชการประจำมากขึ้นทุกที ในที่สุดจึงต้องมอบอำนาจทำนองนี้ให้อยู่ในมือขององค์กรผู้เชี่ยวชาญอิสระเป็นผู้ปฏิบัติในที่สุด

เกี่ยวกับองค์กรผู้เชี่ยวชาญอิสระนี้ หากจะมองในแง่พัฒนาการทางสังคมการเมืองแล้ว จะพบปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกที่อำนาจบริหารและนิติบัญญัติโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการทางเศรษฐกิจและกิจการสังคมได้ค่อย ๆ เคลื่อนออกจากมือของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติสู่ภาคสังคม หรือภาคสาธารณชนผ่านองค์กรผู้เชี่ยวชาญอิสระเหล่านี้มากขึ้นเรื่อย ๆ<sup>6</sup> ผลงานวิชาการในระยะสิบกว่าปีมานี้ยืนยันให้เห็นได้ชัดว่า รูปแบบการดำเนินงานแบบองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่เป็นอิสระเป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดในการตัดสินใจวางระเบียบแบบแผนและวินิจฉัยข้อขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ<sup>7</sup> ในขณะที่เดียวกันก็เป็นที่ยอมรับกันด้วยว่าองค์กรผู้เชี่ยวชาญอิสระเหล่านี้จะต้องมีความสัมพันธ์อันดีและสามารถประสานงานใกล้ชิดกับผู้กุมอำนาจบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนมีเครือข่ายความร่วมมือที่เข้มแข็งกับองค์กรผู้เชี่ยวชาญอิสระอื่น ๆ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จึงจะมีพลังเพียงพอที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย มีความชอบทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และลดแนวโน้มที่องค์กรผู้เชี่ยวชาญอิสระจะกลายเป็นองค์กรเสือกระดาษที่

---

agencies” หรือ “independent agencies” ได้แก่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่มีสังกัดทางบริหารขึ้นตรงและรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีโดยตรง ดังนี้ เป็นต้น

<sup>6</sup> โปรตดู Selznack, P. (1985) “Focusing organizational research on regulation”, in Noll (ed.), Regulatory Policy and the Social Sciences, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, p. 363-4.

<sup>7</sup> โปรตดู Lijphart, A., Rogowaki, R. and Weaver, R.K. (1993) “Separation of powers and cleavage management”, in Weaver and Rockman (eds) Do Institutions Matter?, Washington (DC), The Brookings Institution; Lijphart, A. (1984) Democracies; Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries, New Haven (CT), Yale University Press.

ไว้ประสิทธิภาพ เพราะถูกระบบราชการประจำถิ่น หรือถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไปในที่สุด<sup>8</sup>

พิจารณาในแง่ที่กล่าวข้างต้น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีลักษณะองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยองค์ประกอบสามส่วน คือเชื่อมความชอบธรรม และอำนาจทางการเมืองของรัฐมนตรีเข้ากับผู้เชี่ยวชาญของราชการประจำ และโยงความเชี่ยวชาญและความเป็นอิสระของผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาด้วยกัน โดยให้น้ำหนักอยู่ที่ความเชี่ยวชาญของข้าราชการประจำเป็นหลัก แต่กฎหมายก็คำนึงถึงการจ้องครึกที่รองรับการนำของฝ่ายการเมืองในฐานะประธานคณะกรรมการโดยมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นตัวเชื่อมความเชี่ยวชาญ และแนวความคิดใหม่ ๆ และเครือข่ายความร่วมมือจากภาคเอกชนราชการเข้าสู่แวดวงคณะกรรมการ และโดยที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่ชัดเจนตามกฎหมายจึงจัดว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่โดยที่คณะกรรมการไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของเจ้าพนักงานหรือหน่วยงานของรัฐอื่นใด จึงอาจจัดเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐประเภทหนึ่ง

### 1.3 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ

อย่างไรก็ตามบทบาทนำของฝ่ายการเมืองในคณะกรรมการคือ รัฐมนตรีผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นประธานคณะกรรมการย่อมไม่เด่นชัดหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงในบริบททางการเมืองของไทยที่รัฐมนตรีมักมีภาระงานการเมืองมากจนยากที่จะมีเวลาเต็มที่ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานคณะกรรมการเพื่อกระตุ้นให้เกิดการริเริ่มทางนโยบายและก่อให้เกิดการผลักดันไปสู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ต้องอาศัยกลไกและ

---

<sup>8</sup> โปรดดูตัวอย่างในกรณีที่เกิดขึ้นในอเมริกาจาก Sunstein, C.R. (1987) "Constitutionalism after the New Deal", Harvard Law Review 101; 421-510 และโปรดดู Bernstein, M. (1955), Regulating Business by Independent Commissions, Princeton (NJ): Princeton University Press, p.293.. "The theory upon which the independence of the commission is based represents a serious danger to the growth of political democracy in the United States. The dogma of independence encourages support of the naïve notion of escape from politics and the substitution of the voice of the expert for the voice of the people..... The commission has significant anti-democratic implications." ก่อนหน้านี้ The Committee on Administrative Management (Brownlow Committee). ซึ่งประธานาธิบดีรูสเวลต์ตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1936 ก็เคยตั้งข้อสังเกตไว้ในทำนองเดียวกันว่า the independent commissions... "are in reality miniature independent governments set up to deal with the railroad problem, the banking problem, or the radio problem. They constitute a headless "fourth branch" of the government, a haphazard deposit of irresponsible agencies and uncoordinated powers" อย่างไรก็ตามโปรดดูข้อสังเกตในทางกลับกันของ Shapiro, M. (1988) Who Guards the Guardians?, Athens (GA); University of Georgia Press, p. 108.

งบประมาณของระบบข้าราชการประจำซึ่งมักง่วนอยู่กับงานประจำ ขาดความพร้อมที่จะนำการเปลี่ยนแปลง และขาดความเป็นอิสระในการริเริ่มงานที่อาจจะกระทบต่อความมั่นคงทางสถานภาพของตนเองหรือกระทบต่อ โครงสร้างบังคับบัญชาเหนือตน

ในขณะที่เดียวกันกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมักจะได้รับคัดเลือกมาจากผู้รู้ที่ได้รับความเชื่อถือ อย่างสูงจากสังคม และมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการมักมีงานประจำที่ต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว ยากที่จะใช้เวลาปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ ได้ หรือหากสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มเวลาก็มักขาดกลไก ขาด บุคลากรและงบประมาณรองรับการปฏิบัติหน้าที่ โดยทั่วไปมักประสบข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานผลักดัน นโยบายไปสู่การปฏิบัติ แม้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ที่มีความกระตือรือร้น เพียงใด หากไม่มีโครงสร้างอำนาจบังคับบัญชาและงบประมาณรองรับ ระบบข้าราชการประจำที่เชื่อถือซ้ำ และมักไม่สนองรับการริเริ่มใด ๆ ของกรรมการที่ได้มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา หรือมิได้มีส่วนสำคัญในการปู นบำเหน็จความชอบแก่ข้าราชการ โดยเหตุนี้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็จะกลายเป็นเพียงตรายางที่เข้าร่วม ประชุมเพื่อให้เกิดความชอบธรรมแก่มติของคณะกรรมการว่าได้เปิดช่องให้ผู้รู้ในระบบราชการเข้ามามีส่วนร่วม แล้ว นานเข้าก็ขาดความกระตือรือร้น เฟื่องความสนใจอยู่กับงานประจำของตน ขาดประชุมบ่อยๆ และไม่เข้า ร่วมประชุมเลยในที่สุด หรือมีเดะนั้นก็จะกลายเป็นตำแหน่งที่มีไว้ประดับเกียรติยศประกอบความเป็นผู้ทรงคุณ วุฒิโดยมิได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือกำหนดบทบาทของคณะกรรมการอย่างแท้จริง ความมุ่งหมายที่ กฎหมายตั้งไว้ก็ไม่บรรลุผล

ส่วนกรรมการผู้เชี่ยวชาญสายข้าราชการประจำนั้นแม้จะมีกลไกภาคราชการประจำรองรับการ ปฏิบัติหน้าที่อยู่แล้ว แต่ก็มักเป็นอำนาจหน้าที่ที่ไม่ได้รองรับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการข้อมูลข่าวสาร โดยตรง และโดยมากมักเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยตำแหน่ง ซึ่งรับมอบหมายให้มา ปฏิบัติราชการประชุมแทนกรรมการโดยตำแหน่งเป็นครั้งคราวในฐานะเป็นภารกิจข้างเคียง นอกเหนือจาก งานประจำของตน ไม่มีฐานะเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนเป็นประจำ ขาดอำนาจตัดสินใจและสั่งการในฐานะผู้ บังคับบัญชาของหน่วยงานของตนเอง เหล่านี้ทำให้ศักยภาพในฐานะผู้เชี่ยวชาญของข้าราชการประจำเสื่อม เสี่ยไป

ปัญหาเหล่านี้หากไม่หาทางแก้โดยเร็วก็จะส่งผลตัดทอนศักยภาพของคณะกรรมการลงเรื่อย ๆ และไม่สามารถปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นเหตุให้สาธารณชนขาดความเชื่อถือ ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ และการบริหารราชการแผ่นดิน กลายเป็นปัญหาความมั่นคงภายใน ประเทศเพราะการบริหารงานตามกฎหมายหย่อนยานเรื้อรังต่อไปในที่สุด

ทางแก้ปัญหาลักษณะนี้อาจมีได้ หากมีการจัดความสัมพันธ์และจัดแบ่งภาระหน้าที่ระหว่าง กรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเสียใหม่ให้ชัดเจนขึ้น และให้สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะ กรรมการซึ่งมีอยู่อย่างกว้างขวางดังที่ได้กล่าวในหัวข้อต่อไป กรรมการควรมีเวลาพบปะหารือกันเป็นประจำ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานคณะกรรมการควรมีบุคลากรประจำรองรับงานในฐานะผู้ช่วยเต็มเวลาอย่างน้อย หนึ่งตำแหน่ง เพื่อบรรเทาผลเสียอันเกิดจากภาระงานล้นมือของฝ่ายการเมือง เช่นอาจมีการมอบหมาย กรรมการท่านใดท่านหนึ่งหรือหลายท่านให้ดำรงตำแหน่งในอนุกรรมการที่ทำหน้าที่ช่วยปฏิบัติหน้าที่ของคณะ

กรรมการด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฝ่ายหนึ่ง และให้มีผู้ช่วยปฏิบัติหน้าที่ด้านการคุ้มครองข้อมูลข่าวสาร ส่วนบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง โดยกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่ประสานและช่วยงานประธานคณะกรรมการอย่างใกล้ชิด ซิดตั้งนี้เป็นต้น กรรมการสายข้าราชการประจำหากไม่สามารถเข้าร่วมการดำเนินงานของคณะกรรมการได้เต็มที่ ควรมอบหมายให้มีผู้ปฏิบัติราชการแทนประจำเพียงคนเดียว และมอบอำนาจปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องให้ในฐานะผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน มีอำนาจทางบุคลากรและงบประมาณที่ชัดเจน ด้านกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็จะต้องมีระบบการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน มีระบบตำแหน่ง เงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งตามวาระที่ดำรงตำแหน่งที่สมควรแก่การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ เช่น ในระดับเทียบเท่ารองปลัดกระทรวง หรือผู้ตรวจราชการแผ่นดินแล้วแต่การกำหนดหน้าที่ของกรรมการแต่ละคน มีสิทธิเบิกจ่ายหรือได้รับเงินชดเชยค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการในระดับเดียวกับรองปลัดกระทรวง หรือผู้ตรวจราชการแผ่นดิน มีโครงสร้างและสายบังคับบัญชา กลไก และงบประมาณรองรับให้สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละคน นอกจากนี้คณะกรรมการควรมีอำนาจทางบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านธุรการและวิชาการของคณะกรรมการร่วมกับปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

## 2. การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร

กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่หลายประการ ทั้งในฐานะเป็นผู้วางหลักเกณฑ์กำหนดหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐ ในฐานะที่ปรึกษาผู้ให้คำแนะนำและคำปรึกษาหารือ รวมถึงลดจรรยาบรรณที่วินิจฉัยข้อร้องเรียน อาทิเช่น

### 1. อำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายตามที่กฎหมายกำหนด

กำหนดลักษณะข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเพิ่มเติม (มาตรา 7 (5))

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติในการจัดข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนตรวจดู (มาตรา 9 วรรคแรก) และกำหนดลักษณะข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูเพิ่มเติม (มาตรา 9 วรรคแรก (8))

กำหนดลักษณะระบบการบันทึกข้อมูลข่าวสารของราชการอื่นใด นอกจากระบบการบันทึกภาพเสียง หรือระบบคอมพิวเตอร์ที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่แปรสภาพข้อมูลที่บันทึกไว้เป็นเอกสารให้แก่ผู้ขอโดยไม่ถือเป็นการจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ ตามมาตรา 11 วรรคสอง

วางระเบียบว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขา วิธีพิจารณาและวินิจฉัย และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัย โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 38)



## 2. อำนาจเสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรีในการตรากฎหมายอนุบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารอันได้แก่การตราพระราชกฤษฎีกาการออกกฎกระทรวง หรือระเบียบต่าง ๆ (มาตรา 28 (3)) อาทิเช่น

การเสนอแนะให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดลักษณะข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ตามมาตรา 15 ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดลักษณะการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เข้าชื่อยกเว้นไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลเพิ่มเติม ตามมาตรา 24 วรรคแรก (9) ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานอื่นของรัฐนอกเหนือจากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องส่งมอบข้อมูลข่าวสารของราชการให้ไว้เพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนศึกษาค้นคว้าเมื่อหน่วยงานของรัฐเจ้าของข้อมูลข่าวสารนั้นไม่ประสงค์จะเก็บรักษาไว้ต่อไปหรือมีอายุครบกำหนดตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องส่งมอบ

การเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะหน่วยงานอื่นที่จัดว่าเป็น “หน่วยงานของรัฐ” เพิ่มเติมจากนิยามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 วรรคสาม ออกกฎกระทรวงกำหนดสิทธิของคนต่างด้าวในการใช้สิทธิตรวจดูข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 วรรคสี่ และมาตรา 11 วรรคห้า ออกกฎกระทรวงกำหนดระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 เป็นการทั่วไป หรือเฉพาะรายตามมาตรา 20 วรรคแรก (2) ออกกฎกระทรวงกำหนดหน่วยงานของรัฐที่อาจออกระเบียบยกเว้นไม่ต้องจัดพิมพ์เผยแพร่หลักเกณฑ์ และวิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งหน่วยงานนั้นจัดเก็บไว้ หรือยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง (3) ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อาจเปิดเผยได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล ตามมาตรา 24 วรรคสอง ออกกฎกระทรวงกำหนดบุคคลที่มีสิทธิในการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแทนผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือเจ้าของข้อมูลที่ตั้งแก่กรรมแล้ว (มาตรา 25 วรรคห้า) ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบ หรือทบทวนมิให้มีการขยายระยะเวลาไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 14 และมาตรา 15 จนเกินความจำเป็น (มาตรา 26 วรรคสาม)

การเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ ตามมาตรา 16 หรือออกระเบียบกำหนดลักษณะข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำลายหรืออาจทำลายได้โดยไม่ต้องเก็บรักษา (มาตรา 26 วรรคสี่)

## 3. อำนาจให้ความเห็นชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์ของหน่วยงานของรัฐในบางกรณี อาทิเช่น

การให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจเก็บจากผู้ขอใช้สิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนารับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 9 และมาตรา 11 เมื่อมีเหตุสมควร

การให้ความเห็นชอบแก่ระเบียบของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติต่อข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามที่บังคับไว้ ตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง (3)

#### 4. อำนาจสอดส่องดูแล ให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐ

สอดส่องดูแล และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 28 (1)) ที่สำคัญมีอาทิเช่น

การสอดส่องดูแลให้หน่วยงานของรัฐจัดส่งข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 7 ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จัดข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 9 ไว้ให้ประชาชนตรวจดู ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 26 ไว้ให้ประชาชนได้ค้นคว้า จัดหาข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร

การสอดส่องดูแลให้หน่วยงานของรัฐให้คำแนะนำแก่ผู้ร้องตามมาตรา 12

การสอดส่องดูแลให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจและให้เหตุผลในการออกคำสั่งเปิดเผยหรือมิให้เปิดเผยโดยชอบด้วยมาตรา 15

การสอดส่องดูแลให้หน่วยงานของรัฐคุ้มครองประโยชน์ได้เสียของบุคคลผู้อาจได้รับผลกระทบโดยให้ผู้นั้นมีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 17

การสอดส่องดูแลให้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยโดยมิให้ข้อมูลข่าวสารนั้นเปิดเผยแก่บุคคลที่ไม่จำเป็นแก่การพิจารณา ตามมาตรา 19 และสอดส่องดูแลให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยให้เสร็จทันกำหนดเวลาตามมาตรา 13 วรรคสอง และมาตรา 37 วรรคสาม

การสอดส่องดูแลให้คณะกรรมการของรัฐปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบและคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้เป็นไปตามมาตรา 25

การสอดส่องดูแลให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดำเนินกระบวนการพิจารณาตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และสอดส่องดูแลให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

การสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ยังคงมุ่งไปถึงการให้ข้อเสนอแนะแก่นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการอีกด้วย

นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีอำนาจหน้าที่ในฐานะคณะผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินงานเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการในการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ได้รับคำขอ (มาตรา 28 (2)) อีกประการหนึ่ง

## 5. อำนาจพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน

พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายนี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ หรือปฏิบัติล่าช้าตามมาตรา 13 (มาตรา 28 (4)) ทั้งนี้โดยจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หรือไม่เกิน 60 วัน

6. หน้าที่จัดทำรายงานและให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา 28 (5))

## 7. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ อาทิเช่น

- ) เสนอคณะรัฐมนตรีให้แต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม (มาตรา 35)
- ) แต่งตั้งข้าราชการเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารคณะต่างๆ (มาตรา 36 วรรคแรก)
- ) รับเรื่องอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ (มาตรา 18) และส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ภายใน 7 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับคำอุทธรณ์ (มาตรา 37)
- ) ใช้อำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา (มาตรา 32)
- ) ใช้อำนาจดำเนินการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธคำขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารโดยอ้างว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามคำขอ และผู้ทำคำขอร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามมาตรา 13 ทั้งนี้คณะกรรมการหรือบุคคลที่คณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร ไม่ว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้หรือไม่ก็ตาม (มาตรา 33)

8. ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา 28 (7))

9. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ คณะกรรมการมอบหมาย (มาตรา 34)

พิเคราะห์จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารที่กล่าวข้างต้น เราอาจสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการได้แก่ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิรับรู้ ข้อมูลข่าวสาร อำนาจสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร อำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน และอำนาจรายงานและให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ การปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้เป็นการใช้อำนาจบริหารและนิติ บัญญัติโดยอิสระ ไม่ต้องขออนุมัติหรืออยู่ใต้บังคับของฝ่ายบริหาร ดังที่เรียกกันในประเทศว่าเป็นผู้ถือ อำนาจรัฐสูงสุด แบบ “a little government itself” อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่บางส่วนมีลักษณะกึ่งให้คำ บริการหรือ เสนอแนะหรือให้ความเห็นซึ่งก้าวไปถึงการวิจารณ์ฝ่ายรัฐบาลด้วย การปฏิบัติหน้าที่ข้างต้นต้อง อาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญทั้งในทางวิชาการและในทางบริหารจัดการอย่างสูง จำเป็นต้องมีหน่วยงานวิชา การและธุรการรองรับ และต้องดำเนินงานอย่างมีแผนงานและต่อเนื่อง โดยเฉพาะเกี่ยวกับการใช้อำนาจสอด ส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางมาก

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ปฏิบัติหน้าที่มาตั้งแต่ 9 ธันวาคม 2540 จนบัดนี้ นับเป็นเวลาเกือบ 3 ปีแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินงานในระยะหนึ่งปีแรกเป็นการดำเนินงานวางรากฐาน เบื้องต้น หลังจากคณะกรรมการได้เข้ารับตำแหน่งและได้ทำความเข้าใจกับภาระหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว คณะกรรมการเห็นว่าการจะปฏิบัติภารกิจที่กฎหมายกำหนดได้สำเร็จจำเป็นต้องวางแนวทางเตรียมโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูลข่าวสารของรัฐเสียใหม่ จึงได้จัดทำแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการระหว่าง พ.ศ. 2541 – 2545 ขึ้น และลงมือเตรียมการต่าง ๆ โดยเฉพาะพิจารณาอกระเบียบ หรือเสนอแนะให้ผู้มี อำนาจหน้าที่ออกระเบียบกฎเกณฑ์ที่จำเป็นเร่งด่วน เสนอแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าว สารของราชการ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการด้วยการสรรหาบุคลากรเข้าประจำตำแหน่งในสำนักงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และดำเนินงานเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ปรากฏว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการได้รับความสนใจจากสาธารณชนอย่างสูง และปรากฏว่ามีผู้ตื่นตัวใช้สิทธิตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก อาจกล่าวได้ว่าการ ดำเนินงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารในระยะเริ่มแรกได้ผลดีตามสมควร ทั้ง ๆ ที่เป็นการดำเนินงาน อย่างถูกละหุ และไม่มีงบประมาณรองรับอย่างพอเพียงก็ตาม ทั้งนี้โดยอาศัยความร่วมมือแรงร่วมใจกันของ คณะกรรมการภายใต้การนำของประธานคณะกรรมการ และโดยได้รับการสนับสนุนด้วยดีจากคณะรัฐมนตรี และได้รับการช่วยเหลือแนะนำจากหน่วยงานพัฒนาของต่างประเทศเป็นอย่างดี ส่วนงานสำคัญในระยะปีหลัง มานี้เป็นงานด้านเผยแพร่ และงานพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นหลัก ปรากฏว่าได้เกิดความตื่นตัวด้านสิทธิรับรู้

ข้อมูลข่าวสารที่ขึ้นในหมู่ประชาชนอย่างเห็นได้ชัด จากสถิติการอุทธรณ์และร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารในรอบปี พ.ศ. 2542 ในขณะที่เดียวกัน หน่วยงานของรัฐก็พยายามพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านข้อมูลข่าวสารขึ้นเช่นเดียวกัน

ในปัจจุบันคณะกรรมการได้ผลักดันงานขั้นพื้นฐานที่สำคัญบางเรื่องเสร็จสิ้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางกฎ ระเบียบที่สำคัญ ๆ ต่าง ๆ และล่าสุดก็คือระเบียบว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขา วิธีพิจารณาและวินิจฉัย และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัย (มาตรา 38) อย่างไรก็ตาม งานสำคัญหลายเรื่องยังคงดำเนินไปไม่เสร็จสิ้น เช่น การจัดทำคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย การวางระบบฐานข้อมูลของคณะกรรมการ การวางระบบประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ การวางระบบสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ และการวางเครือข่ายประสานงานกับองค์กรภาคเอกชนไปจนกระทั่งการผลักดันให้หน่วยงานของรัฐจัดระบบข้อมูลข่าวสารของตนเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับกฎหมาย การวางระบบพัฒนาคุณภาพของบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ เหล่านี้เป็นต้น

งานพื้นฐานเหล่านี้เป็นงานที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระบบโครงสร้างข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบสังคมให้เดินไปสู่ภาวะ “การบริหารราชการแผ่นดินอย่างโปร่งใส” และก้าวไปสู่ภาวะ “สังคมโปร่งใส” เกิดการพัฒนาศักยภาพการแข่งขันในภาคเอกชนโดยมีภาครัฐเป็นตัวกระตุ้น อันเป็นสาระสำคัญที่ขาดเสียมิได้สำหรับพัฒนาการสังคมสู่สังคมสมัยใหม่ซึ่งเรียกกันว่า “สังคมข้อมูลข่าวสาร หรือ Information Society” ตามแนวทางการดำเนินงาน 4 ประการที่คณะกรรมการได้วางไว้ การดำเนินงานเหล่านี้นอกจากต้องอาศัยเจตจำนงทางการเมืองที่แน่วแน่ และความเอาใจใส่ของสังคมอย่างยิ่งแล้ว ยังต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญ และบุคลากรรองรับอย่างพอเพียงและต่อเนื่องด้วย

### 3. ฐานะและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในระบบบริหารราชการแผ่นดิน

<sup>9</sup> เพื่อให้การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารดำเนินไปตามหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติ และสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล คณะกรรมการได้กำหนดภารกิจสำคัญในการดำเนินงานไว้ 4 ประการดังนี้

- 1) พัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วม (Participation)
- 2) ส่งเสริมการปฏิรูประบบราชการให้การใช้อำนาจเป็นไปอย่างโปร่งใส (Transparency)
- 3) พัฒนาศักยภาพการแข่งขันด้วยระบบจัดการข้อมูลข่าวสารของราชการ (Information Society)
- 4) พัฒนาโครงสร้างและโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างทั่วถึง (Universal Service)

ในการบริหารราชการ และการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการในรอบ 2 ปีที่ผ่านมา ได้ปรากฏข้อสงสัยเกี่ยวกับฐานะและบทบาทของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขึ้นหลายคราว ซึ่งแม้จะได้อาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับสติปัญญาและประสบการณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน และในการจัดการบริหารงานด้านยุติธรรมวางแนวทางในการปฏิบัติหรือออกระเบียบข้อบังคับเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ มาโดยลำดับ แต่ก็ยังมีปัญหาและข้อสงสัยที่ยังค้างงำให้ต้องขบคิดกันต่อไปอีกไม่น้อย ดังที่ใคร่ขอนำมาเสนอไว้บางประการในที่นี้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเอง ในระยะแรก ๆ ก็มีผู้เข้าใจกันว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการหรืออนุกรรมการอย่างหนึ่งซึ่งตั้งขึ้นจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อช่วยงานฝ่ายบริหารโดยอาศัยอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินทั่วไป ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้บริหารราชการแผ่นดินตามสายบังคับบัญชาหรือไปกำกับดูแลตามสายงานเหมือนคณะกรรมการอื่น ๆ ที่เคยมีมาในอดีต บ้างก็เข้าใจกันว่าเป็นอนุกรรมการประเภทหนึ่งของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร แต่เมื่อได้ทำความเข้าใจถึงที่มา อำนาจหน้าที่ และวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้วจึงเป็นที่ยอมรับกันว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมีสถานะพิเศษในระบบกฎหมายปกครอง

ต่อมาเมื่อมีเรื่องอุทธรณ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเข้าสู่การวินิจฉัยและกลายเป็นประเด็นทางสังคมที่มีผู้ยกขึ้นถกเถียงอภิปรายกันอย่างกว้างขวางมากขึ้นเรื่อย ๆ ก็เริ่มมีข้อสงสัยกันว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ หรือกึ่งตุลาการ การวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง และต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ เพียงใด และในกรณีที่ยังไม่มีระเบียบวิธีพิจารณาจะดำเนินการพิจารณาพิเคราะห์วินิจฉัยอุทธรณ์ไปอย่างไร อยากรู้ก็ดี ในทางปฏิบัตินั้น ระยะแรก ๆ คณะกรรมการวินิจฉัยได้อาศัยหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความ และต่อมาได้อาศัยระเบียบวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาอนุโลมใช้เป็นแนวทางไปพลางก่อน

ครั้นคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ปฏิบัติหน้าที่ไปแล้วระยะหนึ่งและได้มีคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมากขึ้นเรื่อย ๆ ก็เกิดมีผู้ตั้งข้อสงสัยขึ้นมาว่า กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นมีใช่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐที่สั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ดังนั้นคณะกรรมการดังกล่าวจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการได้<sup>10</sup> จนกระทั่งมีการพยายามแก้ปัญหาเรื่องนี้โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้เสนอ

<sup>10</sup> โปรดดู ฤทัย หงส์ศิริ, ความเกี่ยวพันระหว่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการกฤษฎีกา, เอกสารประกอบการสัมมนาในคราวประชุมสัมมนาใน

แนะนำให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างเคร่งครัด<sup>11</sup> มาตรการบังคับทางบริหารและทางวินัยจึงค่อย ๆ ชัดเจนขึ้น

โดยที่การสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในหลายกรณี อาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ต่อการคุ้มครองพยานหลักฐานหรือส่งผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่นในวงกว้าง หน่วยงานของรัฐบางแห่งจึงได้เรียกร้องให้คณะกรรมการวินิจฉัยพิจารณาเหตุผลความจำเป็นของหน่วยงานและประโยชน์ได้เสียของผู้เกี่ยวข้องอย่างละเอียดรอบคอบ และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านโต้แย้งได้อย่างเต็มที่ ซึ่งต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเมื่อเดือนกันยายน 2542 แนวปฏิบัติในเรื่องนี้ก็ชัดเจนยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดีเมื่อเร็ว ๆ นี้ก็ยังคงมีข้อสงสัยว่า หากหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระหรือเป็นองค์การมหาชนอิสระซึ่งมิได้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา หรือมิได้ผูกพันต้องปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการแล้วจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร ปัญหาเรื่องนี้ได้ก่อให้เกิดข้อสงสัยเลยไปถึงประเด็นคำถามว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจะมีอำนาจทบทวนคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย โดยมีอำนาจวินิจฉัย ยืนยัน กลับ แก่ หรือเพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยได้เต็มที่ หรือว่ามีเพียงอำนาจวินิจฉัยจำกัดเฉพาะการเพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจวินิจฉัยกลับหรือแก้ไขคำสั่งของเจ้าหน้าที่ได้

สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งของปัญหาข้างต้นนี้ น่าจะเป็นเพราะแนวคิดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตลอดจนฐานะและบทบาทของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่เป็นที่คุ้นเคยและเข้าใจกันอย่างถ่องแท้ ทำให้มีผู้มองบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยแตกต่างกันไป ดังนั้นบทความนี้จะพยายามนำเสนอภาพรวมเกี่ยวกับฐานะและบทบาทของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นข้อพิจารณาเบื้องต้น เพื่อประกอบการถกเถียงอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไป

#### 1. ฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยกฎหมายกำหนดให้ตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (มาตรา 35 วรรคแรก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540)

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้ กฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งขึ้นตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารราชการ (มาตรา 35 วรรคสอง) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

---

วาระครบรอบ 1 ปี การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2541, หน้า 25 – 26.

<sup>11</sup> โปรดดูมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 9 มีนาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 และกฎหมายยังกำหนดต่อไปด้วยว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด (มาตรา 37 วรรคสอง)

### 3.1 เป็นองค์การวินิจฉัยอุทธรณ์สูงสุดในฝ่ายปกครอง

พิจารณาจากที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เราย่อมเห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นองค์การที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และคำสั่งอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนด โดยเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองตามกฎหมาย

**หลักความมีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยอุทธรณ์ในฝ่ายปกครอง**ที่กฎหมายกำหนดนี้เห็นได้จากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารนั้นเอง กล่าวคือคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีฐานะสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ ดังนี้

1. เป็นองค์การที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายมอบอำนาจแก่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ตามคำแนะนำขององค์กรอื่น (คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร) ซึ่งมีได้อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี
2. เป็นองค์การที่ทำหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีเขตอำนาจครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งหน่วยงานอิสระที่อยู่ภายใต้บังคับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (มาตรา 4) จะมียกเว้นก็เฉพาะคำสั่งศาลที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเท่านั้น
3. การวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นอิสระ มีอำนาจตามกฎหมายโดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา และไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ใด มีวาระตามกฎหมาย (มาตรา 39 ประกอบกับมาตรา 30) และคณะรัฐมนตรีจะถอดถอนได้ก็เฉพาะกรณีมีเหตุบกพร่องสำคัญ คือความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่อง หรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถเท่านั้น (มาตรา 30 (3))
4. การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เป็นไปตามระเบียบและวิธีพิจารณาที่ตราขึ้นตามกฎหมาย (มาตรา 38) และมีอำนาจเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือเรียกข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาได้ตามมาตรา 39 ประกอบกับมาตรา 32 ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนย่อมต้องมีโทษทางอาญา
5. คำวินิจฉัยขององค์กรนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด (มาตรา 37)

### 3.2 เป็นองค์กรออกคำสั่งทางปกครอง



ปัจจุบันนี้ผู้เข้าใจว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีแต่เพียงอำนาจวินิจฉัยว่า คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยมีผลเพียงแต่เป็นการเพิกถอนคำสั่งเดิมเท่านั้น ผู้ที่มีความเห็นเช่นนี้ได้พยายามให้เหตุผลกันว่า กฎหมายมิได้ระบุให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างกว้างขวางดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง นอกจากนี้มาตรา 47 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ยังได้กำหนดให้การพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดนั้น มีขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ดังนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารย่อมมีอำนาจจำกัดเฉพาะการวินิจฉัยว่าคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ชอบหรือไม่ชอบด้วยมาตรา 15 แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการเท่านั้น คือมีอำนาจเพิกถอนแต่ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครองได้

ความเข้าใจว่าคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีเพียงอำนาจเพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ได้สั่งตามมาตรา 15 นี้ เป็นความเข้าใจที่เป็นผลจากการตีความกฎหมายอย่างแคบ และขัดต่อหลักการปฏิบัติราชการทางปกครอง และความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างสำคัญ ทั้งนี้เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์เป็นที่สุด (มาตรา 37) และเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับหลักประกันความอิสระตามความที่กล่าวแล้วในข้อ 1.1 ข้างต้นนี้ เป็นไปเพื่อตอบสนองความมุ่งหมายสำคัญของกระบวนการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในตัวของมันเอง กล่าวคือ

1. เพื่อประโยชน์ในการควบคุมกำกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายและบรรลุความมุ่งหมาย
2. เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนโดยมุ่งให้เกิดความรวดเร็ว ง่าย ไม่ซับซ้อน มีการชัดเจน ละเอียด และมีผลบังคับได้ในฝ่ายปกครองโดยไม่ต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการอย่างเป็นพิธีตองในศาล
3. เพื่อให้การวินิจฉัยสั่งการทางปกครองได้รับการตรวจสอบจากองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่มีชื่อองค์กรผู้ออกคำสั่งในชั้นต้น
4. เพื่อให้กระบวนการทบทวนและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติราชการทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันเป็นที่สุดฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างรอบคอบก่อนจะมีการนำข้อพิพาทขึ้นสู่การวินิจฉัยของศาล

การจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นได้ ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่ผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ต้องมีอำนาจเหนือผู้ออกคำสั่งชั้นต้น ดังนั้นกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารย่อมต้องมีอำนาจวินิจฉัยยืน ยก กลับ แก้คำสั่งทางปกครองได้ มิใช่มีแต่เพียงอำนาจเพิกถอนคำสั่งของผู้ออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ออกตามมาตรา 15 เท่านั้น มิฉะนั้นการเยียวยา และหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนโดยการวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมเกิดขึ้นได้ยาก ทั้งยังกลับเป็นทางให้การวินิจฉัยออกคำสั่งทางปกครองย้อนกลับไปแล้วกลับมาเสียเวลาเนิ่นนานขึ้นอีก ด้วยเหตุนี้การตี

ความความหมายของอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 และ 35 จึงควรตีความว่าหมายถึงอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาบทพจนาคำสั่งทางปกครองโดยทั่วไป หรือกล่าวถึงที่สุดแล้วคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั่นเอง

## 4. อำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ของกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

### 4.1 อำนาจวินิจฉัยเพิกถอน คำสั่ง แก้ หรือสั่งให้พิจารณาใหม่

เมื่อมีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมาย ซึ่งมุ่งหมายโดยตรงต่อการควบคุมกำกับกระทำการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย สมประโยชน์ตามความมุ่งหมายของกฎหมาย เหมาะสมแก่ความจำเป็น และสมควรแก่เหตุนั้น หลักทั่วไปในกฎหมายปกครองในเรื่องนี้มีอยู่ว่าเมื่อรับอุทธรณ์ไว้แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งในประเด็นอุทธรณ์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างเต็มที่ เสมือนผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เข้ามีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการทางปกครองในเรื่องนั้น ๆ ในชั้นต้นนั่นเอง กล่าวคืออำนาจพิจารณาสั่งการตามกฎหมายย่อมโอนมาเป็นอำนาจของผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ในกรณีที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าอุทธรณ์นั้นฟังขึ้น เจ้าหน้าที่ผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งในชั้นต้น การเพิกถอนนี้ หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ย่อมเพิกถอนคำสั่งชั้นต้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ตัวอย่างเช่นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งชั้นต้นสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือสั่งเปิดเผยโดยมีเงื่อนไข ดังนั้นกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาจสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยนั้นทั้งหมด หรือเฉพาะบางส่วน เช่นสั่งเพิกถอนเฉพาะเงื่อนไขบางข้อก็ได้

ในกรณีที่ผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่อุทธรณ์อยู่แล้ว หากผู้วินิจฉัยเห็นสมควรกลับ หรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีผู้อุทธรณ์ ผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมมีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งเสียใหม่ให้ถูกต้องได้ แต่ถ้าหากผู้วินิจฉัยอุทธรณ์เห็นว่าตนมิใช่ผู้รู้หรือเชี่ยวชาญเรื่องนั้น ๆ หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคำสั่งได้เพราะเหตุใด ๆ หรือเห็นว่าการส่งเรื่องกลับไปให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งชั้นต้นพิจารณาใหม่จะเกิดประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้อง หรือต่อประโยชน์สาธารณะยิ่งกว่า ดังนั้นแทนที่จะออกคำสั่งเสียเอง ผู้วินิจฉัยอุทธรณ์อาจใช้อำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งพิจารณาออกคำสั่งเสียใหม่ให้ถูกต้อง ให้เหตุผลให้ครบถ้วนหรือดำเนินการให้ถูกขั้นตอนตามกฎหมาย ตัวอย่างที่อาจเกิดขึ้นได้ ได้แก่กรณีที่การวินิจฉัยลงไปในเรื่องต้องอาศัยพยานหลักฐาน หรือการประเมินด้วยความเชี่ยวชาญพิเศษ ซึ่งเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัว เป็นเรื่องที่ต้องรับฟังบุคคลจำนวนมากหรือเป็นต้องมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่นดำเนินการ หรือเป็นเรื่องอุทธรณ์การวัดผล หรือเรื่องที่มีเนื้อหาเป็นการประเมินคุณค่าหรือประเมินผลงาน หรือประเมินความเหมาะสม

ที่ต้องอาศัยคุณสมบัติเฉพาะของผู้ประเมินเป็นต้น ทั้งนี้โดยผู้วินิจฉัยอุทธรณ์อาจกำหนดลำดับ วงจรของทางกฎหมายหรือแนวทางในการพิจารณาให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งชั้นต้นได้ด้วย<sup>12</sup>

อย่างไรก็ดี การพิจารณาวินิจฉัยโดยส่งเรื่องกลับไปให้ผู้พิจารณาชั้นต้นกลับไปพิจารณาใหม่นั้น ต้องถือเป็นกรณียกเว้นที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนผู้เกี่ยวข้องเท่านั้น ถ้าไม่มีเหตุข้างต้น และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดี หรืออยู่ในฐานะที่จะวินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาแห่งอุทธรณ์ได้ การส่งเรื่องกลับไปให้ผู้ออกคำสั่งชั้นต้นพิจารณาใหม่ย่อมไม่ชอบด้วยหลักการปกครองโดยกฎหมายในอันที่รัฐจะต้องประกันสิทธิเสรีภาพ ความเป็นธรรมและบำบัดทุกข์ของประชาชน ดังนั้นหากเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจ และไม่มีเหตุผลสมควรจะส่งเรื่องกลับ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมมีหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ให้สำเร็จเสร็จไป

## 4.2 อำนาจวินิจฉัยเป็นที่สุด

การที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุด (มาตรา 37) นั้น จึงควรเข้าใจว่า “เป็นที่สุด” ในกระบวนการออกคำสั่งและคำวินิจฉัยในฝ่ายปกครอง คือเป็นที่สุดในสายบังคับบัญชาและสายการกำกับดูแลการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองในบรรดาหน่วยงานของรัฐทั้งปวง การ “เป็นที่สุด” ในฝ่ายปกครองย่อมมีผลทำให้หน่วยงานของรัฐและบุคคลผู้ได้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นคำสั่งที่มีผลบังคับทางปกครองแล้ว แต่คำว่า “เป็นที่สุด” ในฝ่ายปกครองนี้มิได้หมายความว่า “เป็นที่สุด” ในทางกฎหมายเสมอไป เพราะมิได้มีผล “ถึงที่สุด” ตามกฎหมายเหมือนอย่างคำพิพากษาของศาลถึงที่สุด<sup>13</sup> และศาลย่อมมีอำนาจทบทวนคำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดของฝ่ายปกครองนั้น ๆ ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เสมอ

---

<sup>12</sup> ตัวอย่างเช่นคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ 1/2543 กรณีขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการย้ายเข้าของประชาชนจากนอกเขตเทศบาลตำบลพิบูลมังสาหารเข้ามาอยู่ในเขตเทศบาล

<sup>13</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 646-648/2510 (ประชุมใหญ่)...”กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดนั้น หมายความว่าคำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งและมีคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่าแม้คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุดนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่า คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ศาลย่อมไม่ริ้อฟื้นข้อเท็จจริงหรือดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่รับฟังหรือวินิจฉัยมา โดยถือว่าการใช้ดุลพินิจก็เป็นปัญหาข้อเท็จจริง การจะฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจไปในทางใด จะถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่การฟังข้อเท็จจริง หรือการใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือมิได้เป็นไปโดยสุจริตอันถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นไม่เป็นการชอบด้วยกฎหมาย...”

อย่างไรก็ดีคำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดในฝ่ายปกครองในที่นี้มีได้หมายความว่า จะไม่สามารถเพิกถอน เปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือทบทวนในภายหลังได้อีก ทั้งนี้เพราะความมุ่งหมายของการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นไปเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ สมควรแก่เหตุและสอดคล้องกับความมุ่งหมายของกฎหมาย ดังนั้นผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์จึงอาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม หรือเพิกถอนคำวินิจฉัยเดิมของตนให้ถูกต้องได้หากปรากฏว่าข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ หรือปรากฏข้อผิดพลาดบกพร่องทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ที่มีเหตุผลสมควรแก้ไขหรือกลับคำวินิจฉัยเดิม ดังนั้น ในกรณีของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น หากหน่วยงานของรัฐ หรือผู้อุทธรณ์มีข้อขัดข้องสงสัย หน่วยงานของรัฐหรือคู่กรณีฝ่ายใดอาจร้องขอให้ทบทวนให้ถูกต้องได้ แต่เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยได้วินิจฉัยไปแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีหน้าที่ปฏิบัติตาม

การเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองนี้อาจเกิดขึ้นได้ทั้งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเห็นเอง หรือคู่กรณีร้องขอทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (มาตรา 49 และมาตรา 54)

ปัญหาทำนองนี้เคยเป็นประเด็นมาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ฉบับที่ 1/2541 อันเป็นเวลาที่กฎหมายมีผลบังคับใหม่ ๆ โดยในเบื้องต้นคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคมเห็นว่า หน่วยงานของรัฐคือมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่เปิดเผยคะแนนสอบแข่งขันได้ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 30 วรรคสอง (6) แห่ง พรบ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้ร้องขอให้ทบทวนคำวินิจฉัยใหม่โดยอ้างว่าบทกฎหมายที่คณะกรรมการวินิจฉัยปรับใช้นั้นไม่ตรงกับข้อเท็จจริง เนื่องจากตนขอตรวจดูข้อมูลข่าวสาร มิได้ขอทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งก่อนออกคำสั่ง และคณะกรรมการวินิจฉัยชุดดังกล่าวก็มีมติให้ทบทวนคำวินิจฉัยใหม่ แม้คำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดตามมาตรา 37 แล้วก็ตาม โดยคณะกรรมการวินิจฉัยมีมติแก้ไขคำวินิจฉัยโดยปรับใช้บทกฎหมายให้ถูกต้องได้<sup>14</sup>

อย่างไรก็ดีความหมายของคำวินิจฉัยเป็นที่สุดในทำนองนี้ยังไม่ผู้จะเป็นที่เข้าใจกันอย่างกว้างขวางนัก หน่วยงานของรัฐจำนวนไม่น้อยเข้าใจว่าเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากมีข้อสงสัยหรือมีข้อโต้แย้งก็ไม่อาจดำเนินการใด ๆ ได้อีก ดังนั้นจึงควรจะได้พิจารณาวางระเบียบปฏิบัติในเรื่องนี้ให้ชัดเจน หรือทำให้เกิดความเข้าใจดียิ่งขึ้น

<sup>14</sup> โปรดดูคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 1/2541

## 5. ความสัมพันธ์กับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีความเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในประการสำคัญอย่างน้อยสี่ประการดังนี้

- ) การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยคณะรัฐมนตรี ย่อมเป็นไปตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (มาตรา 35)
- ) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่ละสาขา วิธีพิจารณาและวินิจฉัย และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยย่อมเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด (มาตรา 38)
- ) คำอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ต้องยื่นต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร โดยคณะกรรมการต้องพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามสาขาเชี่ยวชาญภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ (มาตรา 37 วรรคแรก)
- ) หากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นสมควร ก็อาจวินิจฉัยอุทธรณ์โดยมีข้อสังเกตให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีนี้ได้ โดยทำเป็นข้อสังเกตต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในลักษณะที่กรรมการวินิจฉัยเป็นองค์กฤษฎีที่ทำหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ ส่วนคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารทำหน้าที่เสนอแนะในการแต่งตั้ง วางกรอบและกฎเกณฑ์ทางวิธีพิจารณา คอยกำกับให้การดำเนินงานวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารเป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมาย กล่าวได้ว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารทำหน้าที่บริหารงาน และสอดส่องดูแลเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นหลัก กรรมการวินิจฉัยฯ กับกรรมการข้อมูลข่าวสารจึงมีความสัมพันธ์กันในการทำงานกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายตุลาการ กับฝ่ายบริหารนั่นเอง

อย่างไรก็ดีหากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการทั้งสองชุดนี้แล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์อาจมีข้อขัดข้องสงสัยเกิดขึ้นได้เช่น

### 5.1 ปัญหาวินิจฉัยอำนาจเหนือบุคคลหรือหน่วยงาน

ปัญหาอาจเกิดขึ้นได้ว่าเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อ้างตนว่าเป็นบุคคลหรือหน่วยงานที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้นจะเกิดคำถาม

ต่อไปว่าใครจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าบุคคลหรือหน่วยงานนั้นอยู่ใต้บังคับของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการหรือไม่

กรณีดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นได้หากมีผู้ขอให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ตนตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ แล้วหน่วยงานดังกล่าวปฏิเสธคำขอ โดยอ้างว่าหน่วยงานของตนไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร หรือมีกฎหมายยกเว้นให้ไม่ต้องอยู่ใต้บังคับ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ตัวอย่างเช่น วัด องค์การทางศาสนาต่างๆ หรือสภาอากาศไทย หรือหน่วยงานอื่นใดที่อ้างว่าตนมิได้เป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้นปัญหาว่าหากผู้ขอข้อมูลข่าวสารนั้นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการเห็นว่าหน่วยงานดังกล่าวอยู่ใต้บังคับแห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร จึงส่งคำอุทธรณ์มายังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังนั้นหากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นต่างจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการวินิจฉัยจะปฏิเสธไม่วินิจฉัยโดยอ้างว่าตนไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

## 5.2 ปัญหาวินิจฉัยขอบเขตบังคับทางเนื้อหา

ปัญหาทำนองนี้อาจเกิดขึ้นได้หากคณะกรรมการวินิจฉัยเห็นว่าสิ่งที่พิพาทกันนั้นไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารในบังคับของกฎหมายตามความหมายของมาตรา 4 เช่น การขอตรวจดูสัตว์ พันธุ์พืช หรือสถานที่ อันอาจได้แย้งกันว่าเป็นข้อมูลข่าวสารหรือไม่<sup>15</sup> หรือกรรมการวินิจฉัยอาจเห็นแตกต่างจากกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่ากรณีดังกล่าวเป็นกรณีตามมาตรา 13 อันเป็นกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจกรรมการข้อมูลข่าวสารหรือเป็นกรณีตามมาตรา 15 ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เช่น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยมิได้ให้เหตุผล หรือออกคำสั่งครบตามองค์ประกอบตาม

---

<sup>15</sup> ปัญหาข้อนี้เคยมีการโต้แย้งกันและยังไม่เป็นที่ยุติ อย่างไรก็ตามในประเศสหรัฐอเมริกาที่มีการตีความหมายว่า “record” หมายถึงสิ่งที่จัดทำขึ้นเพื่อสื่อความหมายเท่านั้น ไม่รวมถึงวัตถุมีรูปร่างอันมีอยู่ด้วยตนเอง หรือมิได้จัดทำขึ้นเพื่อสื่อความหมายด้วย เช่นในคดี *Matthews v. United States Postal Service*, No. 92-1208, slip op. At 4 n.3 (W.D.Mo.Apr.14, 1994) ตัดสินว่าฮาร์ดแวร์คอมพิวเตอร์ไม่ใช่ record หรือในคดี *Nichols v. United States*, 325 F. Supp. 130, 135-36 (D.Kan. 1971) ซึ่งตัดสินว่า วัตถุสิ่งของที่เก็บรักษาไว้เป็นหลักฐานในคดีลอบยิงประธานาธิบดีเคนเนดี ได้แก่ ปืน กระสุนปืน และเสื้อผ้าตลอดจนสิ่งของอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ใช่ record ตามความหมายของกฎหมาย Freedom of Information Act เป็นต้น อย่างไรก็ตามโดยที่กฎหมายไทยใช้คำว่าข้อมูลข่าวสาร หรือ Information ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่า record ในกฎหมายของอเมริกัน และความในมาตรา 4 ก็ได้จำกัดเฉพาะสิ่งสื่อความหมายที่มีผู้บันทึกหรือจัดทำขึ้นเท่านั้น ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายไทยหมายรวมถึงสิ่งของ สัตว์ และสถานที่ด้วย

มาตรา 15 และผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์มายังคณะกรรมการโดยมิได้ระบุว่าอุทธรณ์ตามมาตรา 13 หรือมาตรา 15 ดังนี้ เป็นต้น

โดยที่กฎหมายกำหนดแต่เพียงว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นที่สุด ซึ่งหมายถึงกรณีที่เข้าข่ายบังคับตามมาตรา 35 แล้วเท่านั้น แต่ปัญหาว่าเรื่องอุทธรณ์นั้น ๆ อยู่ใน บังคับของมาตรา 35 หรือไม่ ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยแน่ชัด อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของ กฎหมายที่มุ่งให้กรรมการข้อมูลข่าวสารทำหน้าที่บริหารและกำกับดูแล โดยมีกรรมการวินิจฉัยทำหน้าที่กึ่งตุลาการ โดยมีมาตรา 37 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในกำหนดเจ็ดวัน ดังนั้นอาจอนุมานได้ว่า อำนาจวินิจฉัยเบื้องต้นว่าเรื่องที่อุทธรณ์อยู่ในเขต อำนาจพิจารณาวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่นั้น ย่อมอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ

อย่างไรก็ตามเพื่อประกันความเป็นอิสระของกรรมการวินิจฉัย และเพื่อความรอบคอบในการ พิจารณา หากกรรมการวินิจฉัยยืนยันว่าไม่อยู่ในอำนาจของตนก็ให้เป็นที่ที่สุด และให้ย้อนเรื่องกลับมาให้ กรรมการข้อมูลข่าวสารเป็นผู้พิจารณาในทางบริหารต่อไป หากกรรมการข้อมูลข่าวสารเห็นว่าตนก็ไม่มีอำนาจ พิจารณาก็ต้องส่งเรื่องกลับไปให้ผู้อุทธรณ์ และแนะนำให้ใช้สิทธิทางอื่นต่อไป

เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปโดยรอบคอบ และถ่วงดุลกันระหว่างกรรมการข้อมูลข่าวสารและ กรรมการวินิจฉัย ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยเรื่องเขตอำนาจในเบื้องต้น เสียก่อน หากกรรมการข้อมูลข่าวสารวินิจฉัยว่าไม่อยู่ในอำนาจของตน และไม่อยู่ในอำนาจของกรรมการ วินิจฉัยก็ให้ส่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา หากกรรมการข้อมูลข่าวสารเห็นว่าอยู่ในอำนาจกรรมการวินิจฉัยและ ส่งเรื่องไปให้กรรมการวินิจฉัยพิจารณา แต่ในกรณีที่กรรมการวินิจฉัยกลับเห็นว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจวินิจฉัย ของตนก็ให้กรรมการวินิจฉัยโต้แย้ง และย้อนส่งเรื่องกลับมาได้ ในกรณีเช่นนี้ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร วินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง หากเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจของตนหรือของกรรมการวินิจฉัยก็ให้ส่งไม่รับอุทธรณ์ แต่หาก กรรมการวินิจฉัยเห็นว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของตน ก็ให้คำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยเป็นที่ที่สุดและให้ กรรมการข้อมูลข่าวสารพิจารณาดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร

ปัญหาข้างต้นยังไม่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ แต่เรื่องทำนองนี้มีผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านเห็นว่า ควร ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเป็นผู้พิจารณาเรื่องเขตอำนาจ และกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารพิจารณาอุทธรณ์ตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมอบหมาย

### 5.3 ปัญหาอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์พ้นอายุความ

ในกรณีที่ผู้ยื่นอุทธรณ์ได้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร เมื่อพ้นกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลตามมาตรา 14 มาตรา 15 หรือไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 หรือไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ก็อาจมีปัญหว่า ระหว่างคณะ

กรรมการกับคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการชุดใดควรเป็นผู้วินิจฉัยว่าควรรับหรือไม่รับอุทธรณ์ที่พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ กรณีดังกล่าวนี้แม้จะเห็นได้ชัดว่า การพิจารณารับหรือไม่รับอุทธรณ์ย่อมกระทบต่อสิทธิของผู้อุทธรณ์ จึงควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ขณะเดียวกันการปล่อยให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องพิจารณาทุกกรณีก็อาจเป็นภาระหนักเกินไป ดังนั้นจึงควรจะได้มีการพิจารณากำหนดไว้ในระเบียบวิธีพิจารณาต่อไปด้วย

## 6. การดำเนินกระบวนการพิจารณาวินิจฉัย

### 6.1 การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง

การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองนั้นมีหลักอยู่ว่าจะต้องใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยเหตุผล บางทีก็เรียกกันว่าต้องสมควรแก่เหตุ หรือเป็นไปตามหลักสัดส่วน กล่าวคือการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง เช่นการสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะต้องปรากฏว่าสมประโยชน์ตามความมุ่งหมายของกฎหมาย จำเป็น และสมควรแก่เหตุ หลักเกณฑ์ข้างต้นนี้เราจะพบได้จากองค์ประกอบของมาตรา 15 กล่าวคือ

การสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 จะต้องปรากฏว่ามีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ

- ) ข้อมูลข่าวสารที่สั่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยได้และ
- ) เมื่อชั่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสียที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องแล้วการสั่งไม่เปิดเผยจะเกิดประโยชน์ยิ่งกว่าการสั่งเปิดเผย และ
- ) การสั่งไม่เปิดเผยนั้นมีเหตุผลสมควรหรือไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลเกินกว่าเหตุ

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพบว่า มีหลายกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้ง ๆ ที่ข้อมูลข่าวสารที่ตนไม่ยอมเปิดเผยนั้นมิได้เป็นข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่อาจสั่งไม่ให้เปิดเผยได้เลย เช่น บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภานักศึกษาและองค์การนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ<sup>16</sup> รายงานการประชุมของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้มีการถ่ายทอดเสียงทางวิทยุ<sup>17</sup> สัญญาพัฒนาที่ดินระหว่างบริษัทเอกชนกับมหาวิทยาลัยของ

<sup>16</sup> โปรดดูคำวินิจฉัย ที่ สค. 14/42

<sup>17</sup> โปรดดูคำวินิจฉัย ที่ สค. 16/42



รัฐ<sup>18</sup> ยอดเงินประเมินภาษีของบริษัทร่วมทุนของสหกรณ์ที่มีผู้ถือหุ้นทั่วประเทศ ซึ่งกรมสรรพากรได้ประเมินไว้ในรอบระยะเวลาบัญชีที่แน่นอนระยะหนึ่ง<sup>19</sup> รายงานการประชุมที่ไม่เข้าข่ายที่จะสั่งไม่เปิดเผย<sup>20</sup> จำนวนสอบสวนความประพฤติ<sup>21</sup> หรือวินัยซึ่งได้ยุติลงแล้ว<sup>22</sup> รายงานสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับนักเรียนเพิ่มอันเป็นที่ยุติแล้ว<sup>23</sup>

สำหรับข้อมูลข่าวสารซึ่งเข้าข่ายที่อาจสั่งไม่เปิดเผยได้นั้น การจะสั่งไม่เปิดเผยจะต้องชั่งน้ำหนักส่วนได้เสียให้รอบคอบและหากจะสั่งไม่เปิดเผยก็ต้องปรากฏว่าประโยชน์อันเกิดจากการไม่เปิดเผยยิ่งใหญ่กว่าประโยชน์อันเกิดจากการเปิดเผย หากปรากฏว่าการไม่เปิดเผยมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ หรือการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะเกิดประโยชน์แก่สาธารณชนยิ่งกว่าเจ้าหน้าที่ก็ต้องสั่งเปิดเผย

ตัวอย่างกรณีซึ่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสียที่เกี่ยวข้อง เช่น การเปิดเผยหนังสือร้องเรียนว่าข้าราชการทุจริตประพฤติมิชอบ ซึ่งได้ส่งให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ดำเนินการสอบสวน และ ป.ป.ป. ได้สั่งยุติเรื่องแล้ว เพราะไม่ปรากฏหลักฐานที่แสดงว่ามีกรกระทำผิด หรือได้ส่งเรื่องไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแล้ว ดังนั้นแม้ข้อมูลข่าวสารนั้นจะเข้าข่ายเป็นข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 วรรคแรก (2), (6) หากปรากฏว่าการเปิดเผยข้อความในจำนวนโดยไม่เปิดเผยชื่อผู้ร้องเรียนจะเกิดประโยชน์แก่ผู้ถูกร้องเรียนหรือแก่สาธารณชนยิ่งกว่า ก็ต้องสั่งเปิดเผย<sup>24</sup> หรือแม้มีการเปิดเผยชื่อผู้เป็นพยานในจำนวนสอบสวนทุจริต หากการเปิดเผยนั้นไม่น่าจะก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่พยาน<sup>25</sup> หรือเห็นชัดว่าประโยชน์ของผู้ขอข้อมูลข่าวสารมีความสำคัญยิ่งใหญ่กว่า หรือการเปิดเผยนั้นน่าจะเกิดประโยชน์แก่สาธารณชนยิ่งกว่าก็อาจสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ ได้<sup>26</sup>

## 6.2 ปัญหาการสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่กระทบประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่น

เป็นที่ยอมรับกันว่า นอกจากเรื่องความมั่นคงของรัฐ และความปลอดภัยของประชาชนแล้ว ข้อจำกัดสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญก็คือ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว และประโยชน์ได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลซึ่งได้กลายเป็นประเด็นที่นำมาสู่การถกเถียงกันในหลายกรณี

<sup>18</sup> โปรดดูคำวินิจฉัย ที่ สค. 23/42

<sup>19</sup> โปรดดูคำวินิจฉัย ที่ สค. 25/42

<sup>20</sup> โปรดดูคำวินิจฉัย ที่ สค. 22 และ 29/42

<sup>21</sup> โปรดดูคำวินิจฉัย ที่ สค. 28/42

<sup>22</sup> โปรดดูคำวินิจฉัย ที่ สค. 35/42

<sup>23</sup> โปรดดูคำวินิจฉัย ที่ สค. 36/42

<sup>24</sup> โปรดดูคำวินิจฉัย ที่ สค. 32/42

<sup>25</sup> โปรดดูคำวินิจฉัย ที่ สค. 10/42

<sup>26</sup> โปรดดูคำวินิจฉัย ที่ สค. 17 และ 18/42

ในกรณีที่ผู้ขอข้อมูลขอข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้อื่น หรือที่กระทบประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่นแล้ว เจ้าหน้าที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผย หากผู้ขอข้อมูลอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผย และปรากฏว่าในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ คณะกรรมการวินิจฉัยเห็นว่า ควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ ดังนี้เคยมีปัญหว่าคณะกรรมการควรเปิดโอกาสให้ผู้มีประโยชน์ได้เสียคัดค้านการเปิดเผยนั้นในชั้นพิจารณาอุทธรณ์หรือไม่เพียงใด เพราะหากกรรมการวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารไปแล้ว และเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามก็จะเกิดปัญหาขึ้นว่าจะปฏิบัติตามมาตรา 17 อย่างไร

กรณีทำนองนี้ได้เคยเกิดขึ้นในคราวของเปิดเผยกระดาษคำตอบของผู้ที่สอบแข่งขันผ่านเกณฑ์ได้รับการคัดเลือก หรือการเปิดเผยสำนวนสอบสวนซึ่งการเปิดเผยนั้นอาจกระทบประโยชน์ได้เสียของพยานดังนี้เป็นต้น ในกรณีการเปิดเผยคะแนนสอบปรากฏว่าผู้ปกครองของเด็กนักเรียนได้พากันอ้างว่ากระดาษคำตอบเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลและตนไม่ยินยอมให้เปิดเผย ในกรณีที่มีปัญหาเช่นนี้ หากคณะกรรมการวินิจฉัยเห็นว่าประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะอันเกิดจากการเปิดเผยมีน้ำหนักยิ่งกว่าประโยชน์ได้เสียของเจ้าของข้อมูล และเห็นควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการวินิจฉัยควรเปิดทางให้ผู้อาจได้รับผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของตนคัดค้านการเปิดเผยนั้นได้ตามมาตรา 17 ซึ่งอาจทำได้สองทางคือ โดยส่งเพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยแล้วส่งเรื่องกลับไปให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งชั้นต้นพิจารณาเสียใหม่ให้ถูกต้อง โดยวางกรอบให้เปิดโอกาสให้ผู้มีประโยชน์ได้เสียซึ่งได้รับผลกระทบคัดค้านได้ทางหนึ่ง หรือมิฉะนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยอาจแจ้งให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาในการพิจารณาอุทธรณ์เรื่องนั้นตามระเบียบวิธีพิจารณาฯ (ข้อ 21) อีกทางหนึ่งก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาสั่งเปิดเผย หรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในกรณีเป็นข้อมูลข่าวสารที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่น เราอาจตั้งข้อพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจดังต่อไปนี้

) พิจารณาว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรหรือกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่นเกินสมควรหรือไม่ ซึ่งอาจพิจารณาแนวทางในกรณีต่อไปนี้ว่าเป็นกรณีรุกรานสิทธิส่วนบุคคล หรือประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่นโดยไม่สมควร

หากการเปิดเผยเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชนด้วยกันเป็นสำคัญ หรือ หากการเปิดเผยจะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่น และหากประโยชน์ของเอกชนผู้ขอข้อมูลข่าวสาร หรือประโยชน์สาธารณะอันเกิดจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมิได้มีน้ำหนักสำคัญยิ่งใหญ่มากจนควรได้รับความคุ้มครองยิ่งกว่าสิทธิส่วนบุคคล หรือประโยชน์ได้เสียของบุคคลอื่น ดังนี้เป็นกรณีสมควรไม่สั่งเปิดเผย

) แต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลหรือเกี่ยวกับบุคคลในกรณีต่อไปนี้ไม่ควร ถือว่าเป็นการกระทบประโยชน์ได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หากปรากฏว่าเป็นเพียงการเปิดเผยชื่อ, วุฒิการศึกษา, วันเดือนปีเกิด, อาชีพ หรือสาขาประกอบการหรือสาขาเชี่ยวชาญ, ตำแหน่งหน้าที่, ที่อยู่, หมายเลขโทรศัพท์ อันเป็นกรณีปกติของการใช้ข้อมูลนั้น เช่น ในกรณีที่ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ทรงกรมสิทธิ์ ผู้ให้เช่า ผู้เช่า หรือผู้มีสิทธิอื่นๆ ในทำนองเดียวกัน หรือเป็นการขอข้อมูลเกี่ยวกับผู้จัดทำรายงานหรือให้ความเห็นในฐานะผู้เชี่ยวชาญ หรือเป็นกรณีที่บุคคลนั้นๆ มีส่วนในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่เพื่อทำ

คำสั่งทางปกครอง หรือในกระบวนการอื่น ๆ ทำนองเดียวกัน หรือเป็นกรณีบุคคลนั้น ๆ ได้ให้การหรือแสดงเจตนาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ หรือเป็นการแจ้งความบอกกล่าว รายงาน ให้ข้อมูลข่าวสารอย่างหนึ่งอย่างใดในทำนองเดียวกันต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้ เป็นต้น ข้อมูลในกรณีเหล่านี้เป็นข้อมูลที่ควรถือว่าประโยชน์ของผู้ขอข้อมูล ประโยชน์ของสาธารณชนมีน้ำหนักเพียงพอที่จะให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ ในทำนองกลับกัน การเปิดเผยเนื้อหาของข้อมูลโดยปกปิดสิ่งบงบอกตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อมูลก็ถือได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลนั้นไม่กระทบต่อประโยชน์ได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่นเกินสมควร

---