

ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

Problems on the Discretion to Disclose Official Information of the Public Higher Education Institutions of the State

ชาณุณรงค์ เอี่ยมสำอาง*

บทคัดย่อ

การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือการดูแลของหน่วยงานรัฐรวมถึงสถาบันอุดมศึกษา ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้ด้วย

แม้จะได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 และภายหลังที่มีการใช้บังคับกฎหมายนี้แล้วหน่วยงานของรัฐรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมักจะมีปัญหาการปฏิบัติต่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความ

ครอบครอง ด้วยเหตุว่าหน่วยงานของรัฐรวมถึงสถาบันอุดมศึกษา ยังคงให้การปกปิดข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นหลัก โดยเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีการกำหนดขึ้นความลับไว้ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ.2544 ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลการบริหาร งานที่เป็นมติที่ประชุมลับ จึงเห็นได้ว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ให้สัมฤทธิ์ผลตรงตามเจตนารมณ์ จึงเป็นไปได้ค่อนข้างยาก อีกทั้งหน่วยงานของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบางสถาบันได้มีการออก กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบ เป็นการภายใน กำหนดขั้นตอนในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐสำหรับใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อความสะดวกในการพิจารณา ซึ่งกลับทำให้ยุ่งยากขึ้น ทำให้เป็นปัญหาต่อการขอเข้าถึงตรวจสอบหรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ยากขึ้น โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่ได้มีการกำหนดขึ้นความลับไว้ เจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษามักจะใช้ดุลพินิจให้การปฏิเสธการขอเข้าถึงตรวจสอบหรือปฏิเสธการให้สำเนาข้อมูลข่าวสาร

* หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา กลุ่มกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม

ในทุกกรณีไว้ก่อน จึงทำให้ผู้ขอข้อมูลข่าวสารต้องไปใช้สิทธิอุทธรณ์การปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และโดยส่วนใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร “จะใช้หลักทฤษฎีเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ในการพิจารณาอุทธรณ์แล้ววินิจฉัยให้สถาบันอุดมศึกษาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้ปฏิเสธทั้งหมด เป็นเหตุให้เกิดผลเสียทั้งทางสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และผู้ขอข้อมูลข่าวสารราชการ

ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวสะท้อนถึงการที่ยังไม่มีมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้เกิดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างแท้จริงที่เป็นรูปธรรม ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 นี้ ยังจะต้องมีกฎหมายลูกอีกหลายฉบับที่จะต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อให้เกิดมีแนวทางการปฏิบัติได้อย่างชัดเจน ดังนั้น เมื่อมีการเกิดสภาพปัญหาการใช้ดุลพินิจดังนี้ อีกทั้งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้ประกาศใช้มาแล้วเกือบสี่ปี จึงเห็นควรอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งให้มีการกำหนดออกกฎหมายลูกบทให้เป็นหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ชัดเจนถึงแนวปฏิบัติเพื่อให้เป็นเกณฑ์กลางอันเป็นการสะดวกต่อการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รวมถึงผู้ขอข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งจะทำให้การขอข้อมูลข่าวสารมีเกณฑ์ในการพิจารณาได้ชัดเจน สะดวกต่อการพิจารณาที่จะใช้หลักดุลพินิจอย่างเดียว และสามารถลดปัญหาการกระทบกระทั่งกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันกับผู้ขอข้อมูลข่าวสารด้วย

คำสำคัญ: ดุลพินิจ ข้อมูลข่าวสารของราชการ สถาบันอุดมศึกษา

Abstract

Official information awareness is a fundamental right of people especially in

a country rules by democratic system. As Thailand also rules by democratic system, which has the king as the head of state and having constitution as the supreme law of the country, in the constitution of the kingdom of Thailand B.E.2540 and constitution of the kingdom of Thailand B.E.2550 provided a provision to guarantees the right to public information awareness by stating that the government entities including the public higher education institutions, has a duty to disclose the official information which is in possession or control.

Later, Official Information Act, B.E. 2540 was promulgated and published in Government Gazette on the date of 10 September B.E. 2540. After such Act came in to force, there were several problems in practice occurred in several government agencies including the public higher education institutions such as public universities. This is because, such government agencies still intend to conceal their possessed information especially the confidential information which was classified under the Rule on Official Secrets Protection issued by the Council of Ministers. B.E.2544 such as, non-public personal information, management information. This can be seen that it is difficult to enforce the provision under Official Information Act, B.E. 2540 effectively. Furthermore, government agencies including the public higher education institutions also issue the internal rule, order, regulation regarding to the process of disclosing the official information which constitute the cumbersome

and difficulty to access the official information, especially the information which is classified as confidential information which possessed or control by the Government agency including the public higher education institution. The officer of public higher education institution particularly in public university usually utilizes their exclusive discretion to object the request to access or to make a photocopy of such information and let a person who makes a request for the information use their right to appeal to the Information Disclosure Tribunal as provided in Official Information Act, B.E. 2540. At this state, the Information Disclosure Tribunal is generally overruling the discretion of the government agencies. To sustain the discretion of rejecting the request is only just the exception. This makes trouble to both the government agencies and a person who makes a request.

Such above issues reflect the problem due to the lacking of measurement to ensure that the Official Information Act, B.E. 2540 shall be effectively executed. Such Act still need a subsidiary law to be issued to prevent the inhibiting of the right to access the information. Therefore, as the Official Information Act, B.E. 2540 was applied for more than 20 years as well as several problems in practices occurred , it is time to urged to legislate the subsidiary law to set up the measure for the sake of practical clarity regarding to the standard criteria to be a guideline for the officer of state agencies including public higher education institutions to make a decision as well as to facilitate a person,

who makes a request for the information, to exercise their right. By this standard of criteria of consideration, the officer would be relaxing from using their exclusive discretion and would reduce the dispute among the government agencies as well as the dispute between the government agencies and the person who request to access the official information.

Keywords: Discretion, Official Information, Higher Education Institutions

บทนำ

ในอดีตการที่ประชาชนพลเมืองจะได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการกระทำได้ยาก เนื่องจากหน่วยงานราชการจะปฏิเสธคำขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลของราชการหรือการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสาร ทั้งที่ข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภท มิได้ถูกกำหนดชั้นความลับไว้ และยังสามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ ทำให้ข้อมูลข่าวสารของราชการจะรู้กันเฉพาะในวงราชการเท่านั้น สาเหตุสำคัญที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะหน่วยงานของรัฐมีความไม่แน่ใจว่า ผู้ขอข้อมูลข่าวสารของราชการจะนำข้อมูลดังกล่าว ไปใช้ในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมหรือจะนำไปใช้ทำให้ผู้อื่นหรือสังคมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติให้ความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจน จึงทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจโดยลำพังที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ หากผู้บังคับบัญชา ยังไม่มีคำสั่งให้ทำได้และจากประเพณีในการปฏิบัติดังกล่าวได้ฝังรากลึกลงในแนวคิดของระบบราชการไทย ว่า การดำเนินงานของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเรื่องภายในระบบราชการ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเปิดเผยหรือให้เหตุผลต่อบุคคลใด ไม่ว่าบางส่วนหรือทั้งหมด ดังนั้น แนวทางปฏิบัติโดยทั่วไปของส่วนราชการเมื่อมี

ผู้มาขอทราบข้อมูลข่าวสารของราชการมักจะถูกปฏิเสธคำขอ ส่วนการจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกลายเป็นข้อยกเว้นที่จะดำเนินการให้ในบางกรณี บางรายเท่านั้น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2540: 54)

แนวทางปฏิบัติของส่วนราชการข้างต้นนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกันในระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐถึง “สิทธิของบุคคล” ที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นกับ “ความจำเป็นในการปกปิดหรือการเก็บรักษาความลับของราชการ” ซึ่งฝ่ายประชาชนผู้ขอข้อมูลมักจะมองว่าข้อมูลข่าวสารตามคำขอเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับตน ทางราชการจึงควรเปิดเผยให้ตนได้ทราบ แต่ในส่วนของการราชการจะคำนึงถึงแต่ความมั่นคงของรัฐ ในระยะแรกสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญโดยได้เข้ามาทำหน้าที่แทนปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ และนำข้อมูลข่าวสารนั้นมาเปิดเผยสู่สาธารณชนทั้งทางตรงและทางอ้อม จนกลายเป็นปัญหาระหว่าง “เสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชน” กับ “อำนาจรัฐที่ตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร” อย่างไรก็ตาม จากกระแสโลกาภิวัตน์และสื่ออินเทอร์เน็ตที่ให้ความสำคัญกับสิทธิของบุคคลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมืองเพื่อสร้างสังคมที่โปร่งใสและเป็นธรรม รัฐบาลไทยในอดีต ได้ดำเนินการเพื่อวางพื้นฐานแนวคิดสมัยใหม่เกี่ยวกับระบบราชการไทยที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาและหาแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการโดยมีผลสรุปว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการส่วนใหญ่มักจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ถูกกำหนดให้เป็น “ความลับ” ของราชการภายใต้ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ.2517 และระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ พ.ศ.2544 ซึ่งมุ่งเน้นถึงข้อมูลข่าวสารที่

เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะทางการทหาร หรือต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เอกสารราชการที่มีการกำหนดชั้นความลับ (ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ, 2546: 8) แต่ในทางปฏิบัติ การกำหนดชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารมักจะไม่เน้นเป็นการกำหนดโดยมิได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ทำให้การกำหนดชั้นความลับของข้อมูลข่าวสารของราชการไม่สอดคล้อง หรือต้องตรงตามวัตถุประสงค์ของความจำเป็นในการเก็บรักษาความลับของราชการตามระเบียบ นอกจากนี้ ในบางครั้ง ข้อมูลข่าวสารของราชการเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีอำนาจอย่างชัดเจนเพราะถูกจำกัดด้วยระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 และระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ.2544 และแม้จะได้กำหนดวิธีการหรือหลักเกณฑ์ในการลดชั้นความลับไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็มิได้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ทำให้ข้อมูลข่าวสารของราชการจำนวนมากต้องตกอยู่ในสภาพเป็นข้อมูลลับ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552)

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศที่รับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้แก่ กฎหมาย Freedom of the Press Act 1949 ของประเทศสวีเดน Freedom of Information Act 1966 ของประเทศสหรัฐอเมริกา The Law of July 17, 1978 ของประเทศฝรั่งเศส Access to Information Act 1982 ของประเทศแคนาดา Freedom of Information and Privacy Act 1978 ของมลรัฐออนตาริโอ ประเทศแคนาดา Freedom of Information Act 1982 ของประเทศออสเตรเลีย และ Official Information Act 1982 ของประเทศนิวซีแลนด์ พบว่ากฎหมายในประเทศดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้บังคับคล้ายคลึงกันโดยมีหลักการสรุปได้ดังนี้ คือ 1) เพื่อรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยกำหนดหลักการให้ถือว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องเปิดเผยให้

สาธารณะชนได้รับรู้ หรือตรวจสอบได้เว้นแต่กฎหมายจะได้กำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ 2) เพื่อเป็นการยืนยันหรือมุ่งเน้นถึงความรับผิดชอบ (Accountability) ของรัฐบาลและระบบราชการต่อประชาชน มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน มีทั้งมหาวิทยาลัย ที่เป็นของรัฐมีสภาพเป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีสภาพไม่เป็นส่วนราชการ และมหาวิทยาลัยเอกชน ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะมหาวิทยาลัยที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในกำกับของรัฐเท่านั้น

1. มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ การบริหารงานจะบริหารตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ ได้รับงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดิน เหมือนเช่น กระทรวง ทบวง กรม

2. มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในกำกับของรัฐบาล แม้จะไม่ใช่ส่วนราชการ แต่ถือเป็นองค์กรรัฐ เพราะมีภาระหน้าที่ต้องให้บริการสาธารณะรัฐ ยังคงทำหน้าที่กำกับดูแล การบริหารจัดการยังต้องปฏิบัติตามกฎหมาย มีระเบียบการบริหารจัดการภายในที่สามารถออกระเบียบข้อบังคับเพื่อนำมาบริหารจัดการ (นันทพล เพชรกุล, 2556: 54)

ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายเหมือนกัน โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารลับของมหาวิทยาลัย เช่น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลประโยชน์ การปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี ข้อมูลเกี่ยวกับสำนวนการสอบสวนวินัย ข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานทางวิชาการ ข้อมูลเกี่ยวกับผลการสรรหาผู้บริหารมหาวิทยาลัย ข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินการเรียนการสอน ข้อมูลเหล่านี้ ถือเป็นข้อมูลข่าวสารของมหาวิทยาลัยในด้านการบริหาร การดำเนินงาน ซึ่งได้ดำเนินงานโดยกำหนดให้มีความลับเป็น “ลับ” ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ พ.ศ.2544 ดังนั้น จึงถือเป็นข้อมูลข่าวสาร

ที่มีการกำหนดขึ้นความลับไว้ ซึ่งบทมาตราสำคัญที่สถาบันอุดมศึกษา จะใช้ในการเปิดเผยข้อมูล คือ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 (พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2540: 10) ที่ให้อำนาจของสถาบันอุดมศึกษาไว้ ในการใช้ดุลพินิจที่จะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่กฎหมายดังกล่าว ได้มีบทบัญญัติให้บุคคลผู้ที่ถูกปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ และผลต่อการอุทธรณ์ คณะกรรมการกำกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะพิจารณาให้หน่วยงานที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นเสนอโดยไม่พิจารณาถึงเหตุผลที่สถาบันอุดมศึกษาได้ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างละเอียด แต่กลับไปพิจารณาถึงเฉพาะเอกสารที่เป็นข้อมูลข่าวสารเท่านั้น ทำให้ การปฏิบัติตามคำวินิจฉัย คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่สถาบันอุดมศึกษา ต้องถูกฟ้องคดี ถูกร้องเรียนโดยผู้ขอข้อมูลข่าวสาร ที่ได้รับข้อมูลข่าวสารไป ตามคำวินิจฉัยเอาข้อมูลดังกล่าวไปฟ้องคดี และโรงเรียนเจ้าหน้าที่ของกฎ และแม้ว่าในบางสถาบันอุดมศึกษาจะได้มีหลักเกณฑ์ ที่เป็นระเบียบและข้อบังคับภายในไว้เป็นแนวปฏิบัติแล้วก็ตาม ก็ยังไม่เป็นแนวทางแก้ปัญหาในทางปฏิบัติที่ดีได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา ประวัติ แนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์ ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการริเริ่มและขั้นตอนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
3. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สมมติฐานของการวิจัย

ปัญหาจากการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมถึงอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องข้อมูลเอกสารที่มีกำหนดชั้นความลับตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ พ.ศ. 2544 ย่อมทำให้เกิดปัญหายุ่งยากแก่ฝ่ายเจ้าหน้าที่และประชาชนทั้งสองฝ่ายทำให้เกิดมีความคับข้องใจต่อการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ที่ปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมและไม่มีมาตรฐานของเจ้าหน้าที่ หากใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยเมื่อประชาชนเป็นผู้ร้องขอ ซึ่งถ้าข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกสารข้อมูลของสถาบันอุดมศึกษาที่มีการกำหนดชั้นความลับไว้ และมีความสำคัญต่อการบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษา ก็สมควรให้มีแนวทางแก้ไขให้เป็นข้อมูลข่าวสารที่ห้ามเปิดเผยเด็ดขาด หรือหากสามารถที่จะพิจารณาเปิดเผยได้เป็นการเฉพาะราย เฉพาะกรณีก็ให้มีการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ไว้ให้ชัดเจน อันเป็นการลดภาระของเจ้าหน้าที่ ลดความกระทบกระทั่งกันระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ และยังมีประโยชน์ในการให้ความชัดเจนแก่ทั้งสองฝ่าย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาวิจัยในทางเอกสารเป็นหลัก โดยศึกษาค้นคว้าจากกรณีศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ คำวินิจฉัย และบทความกฎหมายต่าง ๆ ความคิดเห็นของนักนิติศาสตร์ นำมารวบรวมประกอบการศึกษา ข่าวดูบทความทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการพิมพ์

สรุปผลการวิจัย

ในอดีตของการบริหารงานราชการมีแนวความคิดว่า ข้อมูลข่าวสารหรือกิจการต่าง ๆ ของราชการและของรัฐต้องเป็นความลับเสมอจะเปิดเผย

ให้ประชาชนรับรู้ไม่ได้ โดยอ้างว่าการเปิดเผยจะทำให้คนภายนอกเข้ามาแทรกแซงการทำงานของราชการ ประสิทธิภาพในการทำงานของราชการก็จะลดลง จึงเป็นหลักปฏิบัติในสมัยก่อนว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการต้องปิดไว้เป็นหลัก จะเปิดเผยได้ต่อเมื่อเข้าข้อยกเว้น ซึ่งแนวความคิดนี้ได้ก่อให้เกิดผลเสียขึ้นหลายประการ เช่น อาจก่อให้เกิดการคอร์รัปชันมากขึ้น ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจต่อการดำเนินงานของราชการ หรือฝ่ายปกครองจากผลเสียดังกล่าวประกอบกับแนวความคิดเรื่องสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดแนวความคิดใหม่ขึ้นว่าสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ประชาชนจึงต้องมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ และควรได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของราชการเพื่อประกอบการตัดสินใจ นอกจากนี้การรับรองสิทธิรับรู้ของประชาชนเป็นการสร้างกลไกในการควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐไว้กับประชาชนเพื่อประชาชนจะได้สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ อย่างไรก็ตามข้อมูลบางอย่างอาจต้องปกปิดไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และหากเป็นข้อมูลส่วนบุคคลก็ต้องปกปิดไว้เพื่อรักษาประโยชน์ของเจ้าของข้อมูล จึงเกิดหลักขึ้นใหม่ว่า ข้อมูลของราชการต้องเปิดเผยเป็นหลัก การปกปิดจะมีเฉพาะข้อยกเว้นเท่านั้น

ในส่วนของการกระบวนการในการรับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่เดิมจะเปิดเผยแก่ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเท่านั้น แต่ต่อมาได้มีการขยายขอบเขตให้บุคคลโดยทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยไม่จำกัดเฉพาะผู้มีส่วนได้เสีย เพราะประชาชนทุกคนควรมีสิทธิในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ สำหรับขั้นตอนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็ต้องเป็นไปโดยง่ายไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน

ในกรณีขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ จะต้องเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยผู้มีความรู้ และความเชี่ยวชาญในเรื่องสิทธิรับรู้ เพราะต้องเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่บัญญัติไว้ นอกจากนี้ องค์กรดังกล่าวต้องมีความเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และมีความเป็นอิสระ โดยต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และการบริหารงานภายในองค์กรโดยไม่ตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรใดอย่างไรรู้ก็ตามองค์กรดังกล่าวต้องสามารถถูกตรวจสอบได้ โดยองค์กรอื่นหรือประชาชน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อองค์กรว่ามีความยุติธรรมและโปร่งใส

สำหรับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 พระราชบัญญัตินี้ได้รับการบัญญัติขึ้นจากแนวความคิดที่ว่า สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 คือ ข้อมูลข่าวสารของราชการและข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามวิธีการที่กำหนดไว้แต่จะเข้าข้อยกเว้นสำหรับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยไม่ได้หากไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูล ผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลนั้นอาจร้องเรียนให้มีการทบทวนการพิจารณาภายในหน่วยงานนั้นได้ หรืออาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ นอกจากนี้ยังอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ได้ โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นที่สุดใฝ่ฝ่ายปกครองซึ่งผูกพันหน่วยงานของรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม และหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็อาจยื่นเรื่องต่อศาลปกครองได้

ในส่วนของระบบกฎหมายข้อมูลข่าวสารของต่างประเทศ คือ ประเทศสวีเดน อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา นั้นมีข้อแตกต่างจากระบบกฎหมายข้อมูลข่าวสารของไทยที่เห็นได้ชัดเจนประการหนึ่งคือ ระบบกฎหมายของทั้งสามประเทศจะมีกฎหมายข้อมูลข่าวสารสองฉบับ ฉบับหนึ่งจะครอบคลุมข้อมูลข่าวสารของราชการ และอีกฉบับจะครอบคลุมข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล แต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ของไทยจะครอบคลุมทั้งข้อมูลข่าวสารของราชการและข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล แต่หลักการโดยทั่วไปของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 คือ หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลต่อประชาชน เว้นเสียแต่ว่าจะเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนในเรื่องขององค์กรที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดต่างกัน คือ ในประเทศอังกฤษ จะมีการกำหนดมีองค์กรพิเศษที่ทำหน้าที่เฉพาะในการบังคับการตามกฎหมายอันได้แก่ ผู้ตรวจการด้านข้อมูลข่าวสาร หรือ Information Commissioner และคณะกรรมการพิเศษด้านข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเหมือนกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ของไทยที่กำหนดให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ส่วนในประเทศสวีเดนและสหรัฐอเมริกา ไม่มีการกำหนดให้มีองค์กรพิเศษในการบังคับการตามกฎหมาย ในส่วนของการร้องเรียนและการอุทธรณ์ กฎหมายข้อมูลข่าวสารของทั้งสามประเทศได้ให้สิทธิแก่ผู้ขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการปฏิเสธจากหน่วยงานของรัฐให้สามารถร้องเรียนและอุทธรณ์การปฏิเสธดังกล่าวได้ตามที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกับกฎหมายของไทยที่ให้สิทธิดังกล่าวเช่นกัน

ในส่วนของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐ

โดยเฉพาะในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งในแต่ละสถาบัน อุดมศึกษาก็มีอำนาจในการออกกฎระเบียบข้อบังคับ เพื่อใช้กับข้อมูลข่าวสารของสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่ง ได้ทำให้เกิดมาตรฐานที่ไม่เหมือนกันและในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มีกำหนดให้ต้องออกกฎหมายลูกเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาข้อมูลข่าวสาร ประเภทของข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และหน่วยงานของรัฐอื่นถือเป็นหลักปฏิบัติในการพิจารณาข้อมูลข่าวสารของราชการไปในทิศทางเดียวกัน แต่ขณะนี้ยังไม่ได้มีการออกกฎหมายลูกบทไว้ในแนวทางการพิจารณาข้อมูลข่าวสารแต่ประการใด จึงทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว ต่อสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานของรัฐในการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ในกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการมิได้กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดหาข้อมูลข่าวสาร โดยระบุเพียงว่า “ภายในเวลาอันสมควร” ทำให้อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและส่วนใหญ่ พบว่า การให้ข้อมูลข่าวสาร มีความล่าช้าอย่างมากและยังใช้ดุลพินิจในการพิจารณา เพื่อเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีชั้นความลับไม่เป็น มาตรฐานเดียวกันจากการที่มีกฎระเบียบข้อบังคับ ภายในนอกแนวปฏิบัติไว้ อีกทั้งไม่มีระบบการแจ้งกลับ ผู้ที่ร้องขอข้อมูลว่าจะให้ข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอไปหรือไม่ และเมื่อเกิดปัญหาดังกล่าว ได้มีการเสนอให้คณะรัฐมนตรี มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2547 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามคำขอข้อมูลข่าวสาร ให้แล้วเสร็จหรือภายในวันที่รับคำขอ ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารที่ขอมีเป็นจำนวนมากหรือไม่สามารถดำเนินการ ให้แล้วเสร็จให้ผู้ขอข้อมูลทราบ อย่างไรก็ตามก็ได้ เสนอให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จึงมีข้อเสนอให้นำมติดังกล่าว มากำหนดเพิ่มเติมในร่างปรับปรุงแก้ไขและควรระบุ เพิ่มเติมว่าหากไม่มีการตอบกลับภายในระยะเวลาที่

กำหนด (15 วัน) จะถือว่าเป็นการปฏิเสธการให้ข้อมูล ข่าวสารนั้น ๆ และประชาชนสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการได้ ซึ่งจะช่วย ย่นเวลาในการใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายนี้ และ ที่สำคัญต้องกำหนดให้มีการออกกฎหมายลูกบทเพื่อให้ ใช้ในการพิจารณาข้อมูลข่าวสารของราชการในสถาบัน อุดมศึกษาของรัฐว่ามีข้อมูลข่าวสารใดไม่ควรให้มีการ เปิดเผย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนด เรื่องการเสริมสร้างขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิ และหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 จึงควรมีการกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐถือเป็น นโยบายสำคัญที่จะต้องส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 อย่างเคร่งครัด โดยการฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ ของรัฐให้มีความรู้ ความเข้าใจและสามารถให้บริการ ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการเพิ่มเติมข้อกำหนดเรื่องการเสริมสร้าง ขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ไว้ในกฎหมาย จะช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ไม่ต้องไปออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับภายในกันอีก

งานวิจัยนี้ ได้นำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา การใช้ดุลพินิจในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ ตลอดจนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เบื้องต้นในการนำมาใช้ พิจารณาประกอบดุลพินิจ ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อนำไปสู่การแก้ไข กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือหลักเกณฑ์ ในการพิจารณาการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของราชการให้เป็นมาตรฐานกลาง เพื่อให้การใช้ ดุลพินิจของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มีความคล่องตัว

และเป็นประโยชน์ต่อรัฐและประชาชนต่อไปทั้งยังสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย

อภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

สิทธิในการรับรู้ข่าวสารของราชการถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่า ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เมื่อประชาชนขอใช้สิทธิของตนรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการย่อมมีสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการเปิดเผยข้อมูลที่ครอบครอง สอดคล้องกับ กิตติศักดิ์ ปกติ (2541: 63) ได้กล่าวว่า ควรมีการควบคุมมาตรการการดำเนินงานในภาครัฐ ตามมาตรการทางอาญา และโดยการใช้มาตรการทาง การปกครอง ในปัจจุบันประชาชนมีความรับรู้กับเรื่อง สิทธิและเสรีภาพของตนกันมากขึ้น แนวโน้มที่ประชาชน จะเรียกร้องเอาผิดกับเจ้าพนักงานเมื่อพบเห็นเจ้าพนักงาน กระทำความผิดต่อหน้าที่จึงมีเพิ่มมากขึ้นอีกเช่นกัน โดยหลักแล้วมาตรานี้เป็นเรื่องเอาผิดกับเจ้าพนักงาน ที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ สอดคล้องกับ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการ ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปี ถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมี 2 รูปแบบ คือ ลักษณะการใช้อำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ อำนาจผูกพัน เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้น

จะต้องออกคำสั่งและจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตาม ที่ได้กำหนดไว้นั้น สอดคล้องกับ วิรัช นี ลักขิพนิตกุล (2549: 89). ได้ทำการวิจัยเรื่อง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งอยู่ในความครอบครองขององค์กรนิติบัญญัติและ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พบว่า ลักษณะของการ ใช้อำนาจผูกพันนั้น จึงหมายความว่า การจะตัดสินใจ ในทางกฎหมายต้องมีข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นมาก่อน ถ้าข้อเท็จจริงอย่างเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ที่ผูกพันที่ว่าจะ ตัดสินใจไปในทางนี้เท่านั้น คือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะตัดสินใจเป็นอย่างอื่นไปไม่ได้

การใช้อำนาจดุลพินิจ คือเสรีภาพที่กฎหมาย ให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ในอันที่จะตัดสินใจ ในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง สมควรเลือก คำสั่งใดในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่างที่แตกต่างกันออกไป และออกคำสั่งตามที่ได้ตกลงใจเลือกไว้ทั้งอำนาจผูกพัน และอำนาจดุลพินิจนี้ ส่วนใหญ่กฎหมายจะกำหนดให้ ใช้อำนาจ ทั้งสองนี้ไปด้วยกัน กล่าวคือเมื่อมีข้อเท็จจริง อย่างใดเกิดขึ้นแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐจะต้อง ออกคำสั่ง ในเรื่องนั้น ๆ (อำนาจผูกพัน) แต่จะออก คำสั่งอย่างใดนั้นสามารถตัดสินใจได้อย่างมีอิสระตามที่ กฎหมายเปิดช่องไว้ (อำนาจดุลพินิจ) แต่ถ้าตัดสินใจ ไปทางออกคำสั่งแล้วจะต้องมีเนื้อความของคำสั่งตามที่ กำหนดไว้เฉพาะเจาะจงสอดคล้องกับกฎหมายในทางคดี (2544: 34) กล่าวไว้ว่าหลักทฤษฎีการควบคุมการใช้ อำนาจรัฐ คือการใช้อำนาจขององค์กรทั้งหลายของรัฐ ประชาธิปไตย เป็นระบบสำคัญที่เป็นพื้นฐานการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะขาดเสียมิได้ โดยระบบ การควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ดีควรจะมีดังนี้

ประการแรก ระบบขององค์กรและกระบวนการ ตรวจสอบการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่ควรมีระบบ ที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน เพื่อให้การคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วถึงกันอย่างแท้จริง ดังนั้น องค์กรและกระบวนการตรวจสอบจึงต้องมีหลายองค์กร เพื่อให้การตรวจสอบควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ

ประการที่สอง ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐนั้นต้องเหมาะสมกับการกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และต้องมั่นใจว่าระบบการควบคุมการใช้อำนาจนั้นต้องสร้างสมดุลภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนให้ได้

ประการที่สาม องค์กรมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมนั้นต้องมีลักษณะเป็น “อิสระ” ที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ โดยองค์กรควบคุมนั้นเองจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วย ทัศนะของศาลต่อการใช้อดุลพินิจทางปกครอง

ศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสและศาลยุติธรรมของประเทศอังกฤษต่างก็มีแนวโน้มเรียกร้องให้องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจอย่างแท้จริงและชอบด้วยเหตุผล หากพิจารณาได้ความว่า องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐได้มีคำสั่งใด ๆ โดยมีได้ใช้อำนาจดุลพินิจหรือใช้อำนาจดุลพินิจอย่างไรเหตุผลศาลก็จะพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1. ควรมีแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้อดุลพินิจในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ ตลอดจนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เบื้องต้นในการนำมาใช้พิจารณาประกอบดุลพินิจ

2. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้อดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการต้องเป็นมาตรฐานกลาง

3. การใช้อดุลพินิจของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐควรมีความคล่องตัวและเป็นประโยชน์ต่อรัฐและประชาชนต่อไป และให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการวิจัยและพัฒนาการใช้อดุลพินิจของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

บรรณานุกรม

- กาญจนา โนนทวงศ์. (2544). ปัญหาวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2541). **สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). **สารแนรู้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
วิญญูชน.
- นันทพล เพชรากุล. (2556). **บทบาทและสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ 2540.
- ระเบียบสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. ว่าด้วยการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู
พ.ศ. 2541.
- วิรัชนี้ ลักชีพิณกุล. (2549). **การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งอยู่ในความครอบครองขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กร
อิสระตามรัฐธรรมนูญ**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.