

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิรับรู้ของประชาชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้มีการรับรองไว้ในมาตรา 58 และมาตรา 59 โดยการเปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐทั้งหลายต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้เกิดปัญหาขึ้นว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภา และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้หรือไม่ เพราะทั้งสององค์กรต่างปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลแก่ประชาชนผู้ขอให้เปิดเผย รวมถึงปฏิเสธที่จะส่งมอบข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ของประชาชนที่ได้รับการปฏิเสธไม่ให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น ซึ่งประเด็นปัญหานี้ควรทำการศึกษาว่าแนวทางที่เหมาะสมและถูกต้องควรเป็นเช่นไร ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มุ่งคุ้มครองสิทธิรับรู้ของประชาชน

จากการศึกษากฎหมายข้อมูลข่าวสารของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสวีเดน อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา พบว่ากฎหมายของประเทศสวีเดนและอังกฤษกำหนดให้รัฐสภาอยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสารด้วย แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกากฎหมายข้อมูลข่าวสารมิได้ครอบคลุมถึงสภาองเกรส เพราะข้อมูลข่าวสารของสภาองเกรสปกติจะมีการเผยแพร่สู่สาธารณะอยู่แล้ว ในส่วนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในต่างประเทศจะไม่มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหมือนเช่นของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเทียบเคียงกับองค์กรที่มีชื่อว่า ผู้ตรวจการด้านเงินสงเคราะห์ หรือ Pensions Ombudsman ของอังกฤษซึ่งมีความเป็นอิสระคล้ายกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยพบว่าในอังกฤษมีการตีความให้องค์กรดังกล่าวอยู่ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของอังกฤษด้วย

ในการวิเคราะห์สภาพปัญหาของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาพบว่ากรณีที่รัฐสภาปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นเกิดจากสาเหตุหลักสำคัญสองประการ คือ ความไม่ชัดเจนว่ารัฐสภาต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ อีกสาเหตุหนึ่ง คือ หากพิจารณาได้ว่ารัฐสภาต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แนวทางในการวิเคราะห์ว่าข้อมูลข่าวสารลักษณะใดที่ต้องเปิดเผยและลักษณะใดที่ไม่ต้องเปิดเผยควรเป็นเช่นไร ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า รัฐสภาควรอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงควรมี

การบัญญัติให้ชัดเจนในประเด็นดังกล่าว สำหรับแนวทางในการวิเคราะห์แยกข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้และไม่ได้ ควรพิจารณาที่ลักษณะข้อมูลว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกิดจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ของรัฐสภาหรือไม่ หากเกิดจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ ก็จะอยู่ในดุลพินิจของรัฐสภา เช่นเดียวกับกรณีของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่หากเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ของรัฐสภาก็ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในส่วนของสภาพปัญหาของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่าการที่องค์กรอิสระเหล่านั้นปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นเกิดจากสาเหตุหลักสำคัญ คือ ความไม่ชัดเจนว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงควรมีการบัญญัติให้ชัดเจนในเรื่องนี้

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเกิดจากความเข้าใจผิดเกี่ยวกับสถานะภาพของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยที่หน่วยงานทั้งหลายมองว่าเป็นองค์กรของฝ่ายบริหาร และไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง และให้หน่วยธุรการ คือ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการอยู่ในสังกัดของสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งในกรณีนี้ต้องแยกพิจารณาว่ามีคณะกรรมการสองคณะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร คือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการผู้ชำนาญ คือ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงต้องมีการแก้ไขเกี่ยวกับสถานะภาพของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้ชัดเจน โดยอาจยกฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นองค์กรอิสระ และกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารผูกพันองค์กรอื่นให้ต้องปฏิบัติตาม หรืออาจกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถยื่นเรื่องต่อศาลเพื่อขอให้สั่งบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยได้