

สภาพปัญหาในระบบกฎหมายไทย

บทนี้จะเป็นการพิจารณาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลขององค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยจะศึกษาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นหลัก

4.1 กรณียของรัฐสภา

ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับกรณียขององค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภานี้แบ่งเป็นสี่หัวข้อใหญ่ ได้แก่ สถานะของรัฐสภา โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภา และปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภา

4.1.1 สถานะของรัฐสภา

เมื่อกล่าวถึงรัฐสภา หลักใหญ่ที่สำคัญอันเป็นพื้นฐานของระบบรัฐสภา ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการมีผู้แทนราษฎร

หลักการแบ่งแยกอำนาจ หมายถึง หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามอำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้เป็นหัวใจสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากในการปกครองระบอบประชาธิปไตยราษฎรจะเลือกผู้แทนขึ้นมา การที่จะให้ผู้แทนเหล่านี้มีอำนาจอธิปไตยทั้งหมดในกำมือจะทำให้ผู้แทนนั้นมีอำนาจเด็ดขาด ไม่ต่างอะไรกับพระเจ้าแผ่นดินในการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้นผู้แทนราษฎรจึงไม่อาจกุมอำนาจอธิปไตยได้ทั้งหมด ต้องแยกอำนาจอธิปไตยออกไปใช้โดยองค์กรต่างๆ กัน และเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน ซึ่งมองเตสกีเยอ (Montesquieu) นักปรัชญาและนักการเมืองฝรั่งเศสอธิบายว่า ถ้าไม่มีการแยกอำนาจโดยมีองค์กรใช้อำนาจเป็นอิสระต่างกันแล้ว เสรีภาพของมนุษย์ก็มิได้ เพราะถ้าองค์กรเดียวใช้อำนาจทุกชนิดแล้วองค์กรนั้นก็จะใช้อำนาจจนเต็มขอบเขตและจะให้เกิดขอบเขตเพราะเป็นนิสัยของมนุษย์ทุกคนเมื่อมีอำนาจขึ้นมา และเมื่อมีทางที่จะใช้อำนาจได้กว้างขวาง มนุษย์ผู้นั้นก็จะใช้อำนาจตามใจชอบ นอกจากนี้ มองเตสกีเยอยังเห็นว่าถ้าหากอำนาจ

นิติบัญญัติกับอำนาจบริหารมารวมกันอยู่ในตัวบุคคลคนเดียวกันหรือในองค์กรเดียวกัน เสรีภาพจะไม่มีเลย เพราะบุคคลหรือผู้มีอำนาจทั้งสองนั้นจะตรากฎหมายออกมาให้และจะใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างกดขี่ และถ้าหากอำนาจพิพากษาหรืออำนาจตุลาการมิได้แยกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เสรีภาพก็ไม่มีเช่นเดียวกัน เพราะชีวิตและเสรีภาพของประชาชนจะเป็นไปตามความพอใจของผู้ใช้อำนาจนั้น ดังนั้นการแยกอำนาจจึงเป็นหลักประกันเสรีภาพของบุคคล¹ เมื่ออำนาจถูกแบ่งแยก กระจัดกระจายออกไปเช่นนี้แล้ว การใช้อำนาจในทางที่ผิดก็อาจถูกยับยั้งได้ เพราะอำนาจมิได้เป็นของบุคคลคนเดียว²

ในเรื่องการแยกอำนาจอริปไตยนี้ นอกจากมองเตสกีเออแล้ว ยังมีนักปรัชญาที่สำคัญอีกสองคน คือ ล็อกก์ (John Locke) และยัง ยาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ซึ่งต่างก็เห็นว่าอำนาจอริปไตยควรแยกออกจากกันและต้องให้มีผู้ใช้ต่างกัน ตัวอย่างเช่น ในกรณีของอำนาจอธิปไตยและอำนาจบริหาร ล็อกก์เห็นว่าถ้าอำนาจอธิปไตยไปรวมกับอำนาจบริหารโดยอยู่ในกำมือของบุคคลคนเดียวก็จะทำให้ผู้นั้นไม่เคารพกฎหมายที่ตราขึ้น และผู้นั้นก็จะใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนโดยเฉพาะ ดังนั้นอำนาจอธิปไตยกับอำนาจบริหารจึงต้องแยกออกจากกันและต้องมีผู้ใช้เป็นคนละพวก ส่วนรูสโซเห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุด ฉะนั้น อำนาจนี้จะถูกใช้ก็โดยชาติ (ผู้แทนราษฎร) เท่านั้น และการใช้นั้นก็เป็นการใช้ในการวางหลักใหญ่ๆ ส่วนอำนาจบริหารหรือรัฐบาลนั้นเป็นการจัดให้มีการปฏิบัติตามหลักใหญ่ โดยวางระเบียบปฏิบัติปลีกย่อยออกไป รูสโซเห็นว่าอำนาจอธิปไตยไม่ควรเกี่ยวข้องกับอำนาจบริหาร มิฉะนั้นราษฎรในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดซึ่งมีหน้าที่แต่เฉพาะการวางหลักใหญ่ๆ ก็จะเข้าใจไขว่เขวในอำนาจหน้าที่ ถ้าประชาชนเข้ามาวางข้อปลีกย่อยและมาจัดการบริหารด้วยก็จะยุ่งเหยิงกันใหญ่ จึงควรให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งเป็นผู้นำ³ เกี่ยวกับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ในความเห็นของมองเตสกีเออได้ให้ความสำคัญแก่องค์กรนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นหนึ่งในผู้ใช้อำนาจอริปไตยโดยให้ผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรดังกล่าว ส่วนล็อกก์เห็นว่าประชาชนเป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจรัฐ อำนาจปกครองเกิดขึ้นจากการเสียสละสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และได้สร้างองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนโดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกขององค์กรนั้น องค์กรนิติบัญญัติในทัศนะของล็อกก์จึงเป็นสถาบันสูงสุดในการปกครองและเป็นสถาบันที่แสดงออกถึงการใช้อำนาจของ

¹ เตือน บุนนาค, "การแยกอำนาจ", วารสารนิติศาสตร์ 137, ปีที่ 9 ฉบับที่ 3, (2541), น. 17, 21.

² โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบอบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยา, 2518) น. 3.

³ เฟื่องอ้าง, น. 22.

ประชาชนในการปกครองประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย การออกนโยบายให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตาม และการดูแลให้ปฏิบัติตามนั้น เป็นต้น สำหรับรัฐโซเห็นว่ องค์กัรนิติบัญญัติ คือ ผู้ที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชน และเขาเห็นว่าประชาชนทั้งหลายต้องมาประชุมกันเพื่อออกกฎหมาย ประชาชนจึงกลายเป็นองค์กัรนิติบัญญัติ นับเป็นการยืนยันถึงสิทธิการปกครองโดยประชาชนอย่างสูงสุด เพราะเขาไม่ได้ใช้ระบบผู้แทนเลยและยังยืนยันการมีอำนาจสูงสุดขององค์กัรนี้้อย่างหนักแน่น

ในส่วนของหลักการมีผู้แทนราษฎร ได้ถูกกำหนดเป็นรูปร่างขึ้นในสมัยปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งความคิดของนักปฏิวัติในยุคนั้นเห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมิใช่เป็นของบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ ซึ่งชาตินี้หมายถึง บุคคลหรือประชาชนในประเทศร่วมกันซึ่งจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเป็นส่วนรวม ชาติจึงเป็นบุคคลอิสระที่ไม่มีตัวตน (อิสระจากบุคคลที่ประกอบกันเข้าเป็นชาติ) ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ฉะนั้นในเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติแล้ว จึงไม่มีบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดที่จะใช้อำนาจนี้เป็นเอกเทศได้ ในขณะที่เดียวกันชาติซึ่งไม่มีตัวตนก็ไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยนี้ได้ จึงต้องมีการสรรหาบุคคลกลุ่มหนึ่งมาใช้อำนาจนี้แทนชาติ เพราะฉะนั้น ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกจึงเป็นผู้แทนราษฎรทั้งหมด⁴ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้ก็จะเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชนหรือชาติ หลักการมีผู้แทนราษฎรนี้ทำให้กฎหมายซึ่งผ่านรัฐสภามีค่าเหนือกว่าคำสั่ง กฎเกณฑ์ และข้อบังคับของฝ่ายบริหาร เพราะถือว่าเป็นความต้องการของประชาชนเจ้าของประเทศ บรรดาคำสั่งและกฎต่างๆของฝ่ายบริหารจำต้องอิงอำนาจกฎหมายและไม่ขัดต่อกฎหมายด้วย⁵

จากแนวความคิดและหลักการต่างๆดังกล่าวข้างต้น พอสรุปสถานะขององค์กัรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาได้ว่า รัฐสภาเป็นองค์กัรหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งประชาชนจะเป็นผู้เลือกบุคคลกลุ่มหนึ่งให้มาทำหน้าที่ดังกล่าว ผลงานและการกระทำของรัฐสภาจึงถือเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนและแทนประชาชน รัฐสภาจึงถือเป็นองค์กัรที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการใช้อำนาจนิติบัญญัติอันเป็นอำนาจของประชาชนในการปกครองประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นองค์กัรที่แสดงถึงความชอบธรรมในการปกครองโดยความยินยอมของประชาชน

⁴ โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 2, น. 7.

⁵ โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 2, น. 19.

4.1.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

(1) โครงสร้างของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้องค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นแบบรัฐสภาคู่ คือ ประกอบด้วยสองสภา ได้แก่

สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิกทั้งหมด 500 คน โดยเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 100 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งอีก 400 คน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีวาระคราวละสี่ปี

วุฒิสภา มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด 200 คน ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีวาระคราวละหกปี

นอกจากสภาทั้งสองดังกล่าวแล้ว ยังมีองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในรัฐสภาอีกได้แก่

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร มีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้แบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานออกเป็นทั้งหมด 20 สำนัก และยังมีอีก 3 หน่วยงานที่สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คือ กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มงานนโยบายและแผน และกลุ่มงานตรวจสอบภายใน⁶

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา มีเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้แบ่งส่วนราชการในสำนักงานออกเป็นทั้งหมด 18 สำนัก⁷

คณะกรรมการการ เป็นองค์กรที่มีความสำคัญอีกองค์กรหนึ่งในการดำเนินงานขององค์กรนิติบัญญัติ โดยทำหน้าที่เป็นคณะทำงานให้แก่รัฐสภาในการพิจารณา สอบสวน ติดตามผล รวมถึงศึกษาเรื่องต่างๆที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา แล้วรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งประเภทของคณะกรรมการในปัจจุบัน อาจจำแนกได้ดังนี้

⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หนังสือที่ระลึกครบรอบ 72 ปี รัฐสภาไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547) น. 170.

⁷ เพิ่งอ้าง, น. 167.

1. คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา (Standing Committee)⁸
2. คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Special Committee)⁹
3. คณะกรรมาธิการร่วมกัน (Joint Committee)¹⁰
4. คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา¹¹
5. คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House)¹²
6. คณะกรรมาธิการตามมาตรา 135 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540¹³
7. คณะบุคคลที่มาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมาธิการ¹⁴

⁸ หมายถึง คณะกรรมาธิการที่สภาแต่ละสภาแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นสมาชิกของสภาแต่ละสภานั้นเท่านั้น

⁹ หมายถึง คณะกรรมาธิการที่แต่ละสภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญของแต่ละสภา โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญนี้จะมีขึ้นเฉพาะกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นว่ากิจการใดไม่อยู่ในหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา ก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อดำเนินการเฉพาะกิจเป็นคราวๆไป ซึ่งโดยปกติเมื่อหมดภาระหน้าที่นั้นๆแล้วคณะกรรมาธิการดังกล่าวก็จะสิ้นสภาพไป ยกเว้นเฉพาะคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเท่านั้นที่มีระยะเวลาปฏิบัติหน้าที่ตลอดอายุของวุฒิสภา

¹⁰ หมายถึง คณะกรรมาธิการของรัฐสภาซึ่งจะประกอบด้วยสมาชิกของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยจะจัดตั้งขึ้นในกรณีที่ทั้งสองสภามีความคิดเห็นต่างกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

¹¹ หมายถึง คณะกรรมาธิการที่มาจากการแต่งตั้งของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยเกิดขึ้นในกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้รัฐสภามีการประชุมร่วมกันเพื่อมีมติใหม่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

¹² หมายถึง คณะกรรมาธิการของแต่ละสภา ประกอบด้วยสมาชิกแห่งสภานั้นๆทุกคนเป็นกรรมาธิการ โดยจะเกิดขึ้นในกรณีที่รัฐสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยรับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว แต่เนื่องจากความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ของประเทศ และร่างนั้นๆไม่มีความซับซ้อน รัฐสภาอาจพิจารณาทั้งสามวาระในคราวเดียวกัน โดยถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมเป็นกรรมาธิการพิจารณารายละเอียด

¹³ หมายถึง คณะกรรมาธิการที่แต่งตั้งโดยวุฒิสภา ทำหน้าที่ในการตรวจสอบประวัติ และความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งที่วุฒิสภามีหน้าที่ต้องเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบในการดำรงตำแหน่งของบุคคลในองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนด เช่น กรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

(2) อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภา ถือเป็นผู้แทนของประชาชนชาวไทยในการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อประโยชน์ของชาวไทยทุกคน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกรัฐสภาอาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

2.1) อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ได้แก่ การตราพระราชบัญญัติ การพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2.2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา กับองค์กรบริหารหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อมิให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหารเกินขอบเขต ซึ่งวิธีการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภามีดังนี้

1) การตั้งกระทู้ถาม¹⁵

2) การเสนอญัตติ¹⁶

3) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง¹⁷

2.3) อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

การให้ความเห็นชอบเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินประการหนึ่ง โดยรัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญๆ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเทศชาติ เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

¹⁴ ได้แก่ คณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการเพื่อกระทำการในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่ได้รับมอบหมาย

¹⁵ หมายถึง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาตั้งคำถามถามรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ เพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลและรัฐมนตรีสนใจในการบริหารราชการแผ่นดิน

¹⁶ หมายถึง การเสนอเรื่องต่างๆ เพื่อให้รัฐสภาลงมติหรือวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งญัตตินี้เป็นกลไกอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐสภาสามารถทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้

¹⁷ ตามมาตรา 304 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ ได้ เช่น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

2.4) อำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลในองค์กรต่างๆ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลในองค์กรต่างๆโดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นต้น

2.5) อำนาจหน้าที่อื่นๆ เช่น ปรีกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใหม่อีกครั้งหนึ่งกรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา การมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ เป็นต้น

4.1.3 ลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภา

เนื่องจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะเกี่ยวข้องกับการตรากฎหมาย เพื่อบังคับใช้ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร การให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ เป็นหลัก ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เช่น ข้อมูลข่าวสารที่เป็นเรื่องของการปรึกษาหารือต่างๆ อาทิ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา รายงานการประชุมของคณะกรรมการธิการ หรือข้อมูลข่าวสารในลักษณะที่เป็นกระทู้ถาม ญัตติ หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติ หรือเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการสรรหาบุคคลต่างๆตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นต้น ซึ่งข้อมูลข่าวสารเหล่านี้บางส่วนอาจมีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลปะปนอยู่บ้าง

ในส่วนของการประชุมไม่ว่าจะเป็นการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร การประชุมของวุฒิสภา หรือการประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยปกติแล้วจะต้องเป็นไปโดยเปิดเผย อย่างไรก็ตาม การประชุมทั้งหลายดังกล่าวอาจเป็นการประชุมลับก็ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาของแต่ละสภา ตัวอย่างเช่น ในกรณีของการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 หมวด 3 ข้อ 10 กำหนดให้การประชุมสภามีทั้งกรณีที่เป็นการประชุมโดยเปิดเผยซึ่งให้บุคคลภายนอกเข้าฟังได้ และให้ประธานสภาจัดให้มีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียง และหรือทางโทรทัศน์ และกรณีที่เป็นการประชุมลับซึ่งบุคคลที่เข้าประชุมหรือที่เข้าฟังได้มีแต่เฉพาะผู้ที่ได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุมเท่านั้น ซึ่งรายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรโดยทั่วไปจะมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ แต่หากเป็นการประชุมสภาที่เป็นความลับรายงานการประชุมจะเปิดเผย

ได้ต่อเมื่อมีมติของสภาผู้แทนราษฎรตามหมวด 3 ข้อ 26 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535

สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (แล้วแต่กรณี) ดังเช่นในกรณีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 9 (6) กำหนดให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่รักษา "สรรพเอกสาร" ของสภาผู้แทนราษฎร

เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้มีการออกคำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ 2531/2546 เรื่องรายชื่อข้อมูลข่าวสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ต้องเปิดเผย ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2546 ซึ่งในคำสั่งดังกล่าวได้กำหนดประเภทหรือรายชื่อของข้อมูลข่าวสารที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องเปิดเผย ซึ่งมีทั้งหมด 7 ประเภท ได้แก่

1. ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เช่น ประวัติที่อยู่ฐานะการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ลูกจ้าง นักวิชาการ ฯลฯ

2. รายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐบาลที่ยังไม่ได้รับรองความถูกต้อง รวมทั้งวิธีโหวตและสถิติของการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมร่วมกันของรัฐบาลที่รายงานการประชุมนั้นๆยังมิได้รับรองความถูกต้อง

3. รายงานการประชุมลับของสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมลับของการประชุมร่วมกันของรัฐบาลที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้เปิดเผย รายงานการประชุมลับของคณะกรรมการกฤษฎีกาการออกเสียงลงคะแนนในการประชุมสภาผู้แทน และการประชุมร่วมกันของรัฐบาล กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ รวมถึงสำเนาเอกสารลับ เทปและวิธีโหวตของการประชุมลับ

4. กระทำที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้วินิจฉัยยุติ และร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้บรรจุเข้าระเบียบวาระ รวมถึงร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องกับการเงินและอยู่ในระหว่างที่นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง

5. โครงสร้างอาคารรัฐสภา

6. หนังสือร้องเรียนและสถิติที่เสนอที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา

7. รายชื่อนักบุคคลและส่วนราชการที่ปฏิบัติราชการลับ

จากคำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารของสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกจัดเก็บและดูแลโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนจะไม่มีเปิดเผย

4.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภา

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผู้เขียนขอแยกประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาเป็นสามประเด็น ได้แก่ (1) รัฐสภาอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ (2) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาเปิดเผยได้หรือไม่ และ (3) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(1) รัฐสภาอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่

ปัญหานี้ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 35/2546 ซึ่งข้อเท็จจริงเป็นเรื่องที่นายชูชาติ ศรีแสง ผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการสิทธิการสำัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ขอให้เปิดเผยหนังสือของนายสุรชัย ดนัยตั้งตระกูล ฉบับที่มีการแจ้งประวัติและความประพฤติของผู้อุทธรณ์ซึ่งอยู่ในความครอบครองของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อจะใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นประกอบการพิจารณาตามกฎหมาย แต่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าเป็นเอกสารที่อยู่ในชั้น "ลับ" ซึ่งได้มาโดยการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการสำัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ผู้อุทธรณ์จึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ และเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ขอให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ เพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่า สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่สามารถส่งเอกสารดังกล่าวนี้ให้ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้การควบคุมของวุฒิสภาไม่ได้เป็นข้อมูลข่าวสารของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และวุฒิสภามีมติไม่อนุญาตให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งข้อมูลข่าวสารนั้น

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้วินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวโดยพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ขอให้เปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลเกี่ยวกับความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อุทธรณ์ในอดีตเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีแพ่งคดีหนึ่ง ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาบางท่านนำข้อมูลข่าวสารนั้นไปใช้อภิปรายในการ

ประชุมวุฒิสภา จึงถือได้ว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวกระทบต่อสิทธิเกี่ยวกับเกียรติยศ ชื่อเสียงหรือความเป็นส่วนตัวของผูุ้ทธรณ์ อีกทั้งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็มิได้นำไปใช้ประโยชน์หรืออภิปรายในวุฒิสภาอีก โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้เก็บรักษาและครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้น เมื่อข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมิได้มีลักษณะต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามกฎหมายประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 27/2545 ได้วินิจฉัยไว้ว่า ข้อมูลข่าวสารของสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผูุ้ทธรณ์

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นว่า เหตุผลที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายกขึ้นในการปฏิเสธไม่ส่งข้อมูลแก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ คือ วุฒิสภามีมติไม่ให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นส่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จึงเป็นปัญหาที่ควรพิจารณาว่า สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และวุฒิสภาถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ เพราะหากถือเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว

(2) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาเปิดเผยได้หรือไม่

หากพิจารณาได้ว่ารัฐสภาถือเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมา คือ ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภานั้นเปิดเผยได้หรือไม่

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย พบว่าลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐสภาที่รัฐสภาปฏิเสธการเปิดเผย และเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ อาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะ ได้แก่ รายงานการประชุมของคณะกรรมการธิการ และข้อมูลส่วนบุคคล

1) รายงานการประชุมของคณะกรรมการธิการ

ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 16/2542, 27/2545, 106/2548 และ 123/2548 ซึ่งคำวินิจฉัยทั้งสี่เรื่องดังกล่าวมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 16/2542 เป็นเรื่องที่นายชลัท ประเทืองรัตน ผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอค้นเอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญและรายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แต่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าในรายงานการประชุมของคณะกรรมการทั้งสองดังกล่าวเป็นการประชุมเฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้อง อาจมีการใช้คำพูดที่พาดพิงถึงหน่วยงานหรือบุคคลอื่น ซึ่งการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดตามมาตรา 15(4) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ผู้อุทธรณ์จึงยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และการเปิดเผยก็มิได้กระทบต่อสิทธิของบุคคลหรือไม่ทำให้บุคคลใดได้รับความเสียหายหรือเกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด อีกทั้งมิได้เป็นการประชุมลับที่จะถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15(6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

ส่วนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 27/2545 เป็นเรื่องที่มูลนิธิพิพิธภัณฑสถานไทยผู้อุทธรณ์โดยนายปิยเชษฐ์ แคล้วคลาด ได้มีหนังสือถึงประธานรัฐสภาเพื่อขอสำเนาข้อมูลข่าวสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับรายงานการประชุมของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร กรณีการหายตัวไปของนายทอง โพธิ์อ่าน อดีตประธานสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย ที่หายตัวไปตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2543 เพื่อเก็บรวบรวมไว้ในพิพิธภัณฑสถานไทย

แต่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า ข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอนั้นมีการกล่าวพาดพิงถึงผู้อื่นในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ และข้อมูลข่าวสารบางส่วนเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของนายทอง โพธิ์อ่าน เช่น ประวัติสุขภาพ ชีวิตครอบครัว และความเป็นอยู่ส่วนตัว อีกทั้งผู้ให้ถ้อยคำไม่ประสงค์ให้คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นที่ไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดตามมาตรา 15(4)

แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และเนื่องจากขณะที่มีการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น การสืบสวนหาตัวนายทง โพธิ์อ่าน ยังไม่มีข้อยุติชัดเจนว่าอย่างไร จึงถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการสืบสวนของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้รายงานการประชุมของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีการรับรองรายงานการประชุม จึงไม่ควรให้มีการเปิดเผย

ผู้อุทธรณ์จึงยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวโดยปกปิดชื่อของผู้หญิงซึ่งถูกกล่าวอ้างว่ามีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับนายทง โพธิ์อ่าน เพราะจะเป็นการรुकล้ำสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลภายนอกตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15(5) และให้ตัดทอนหรือลบข้อมูลข่าวสารในส่วนที่อ้างว่าผู้ให้ถ้อยคำไม่ประสงค์จะให้เปิดเผย และการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด สำหรับข้อมูลข่าวสารในส่วนอื่นๆ ให้เปิดเผยได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และไม่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15(6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และแม้จะยังไม่มีการรับรองรายงานการประชุม ก็อาจจะจัดแจ้งเหตุที่ไม่มีการรับรองนั้นไว้ได้

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 106/2548 เป็นเรื่องที่นายสุพจน์ แก้วมณี ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นทนายความของผู้ร้องในคดีแพ่งคดีหนึ่งได้มีหนังสือถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอคัดถ่ายบันทึกรายงานการประชุมโดยละเอียดของคณะกรรมการวิสามัญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าทีรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรม พ.ศ..... พร้อมรับรองสำเนาถูกต้องเพื่อนำไปใช้ประกอบการดำเนินคดีแพ่งดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากคดีแพ่งนั้นมีประเด็นข้อพิพาทในการแปลความพระราชบัญญัติอาชญากรรม พ.ศ. 2522 ซึ่งผู้ร้องไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลแพ่งกรุงเทพใต้จึงยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาต่อศาลฎีกา ผู้อุทธรณ์ในฐานะทนายความของผู้ร้องได้ขอคัดสำเนารายงานการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่พิจารณาพระราชบัญญัติอาชญากรรมฯ ทั้งสามวาระเพื่อประกอบคำแถลงการณ์ปิดคดีในชั้นฎีกาให้ศาลฎีกา แปลความหมายตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้เปิดเผยรายงานการประชุมเรื่องดังกล่าวในวาระที่หนึ่งและวาระที่สามให้แก่ผู้อุทธรณ์แล้ว ส่วนวาระที่สองผู้อุทธรณ์ได้รับเพียงบันทึกสรุปการประชุมของคณะกรรมการฯ ไม่ได้รับบันทึกถ้อยคำการอภิปรายของคณะกรรมการฯ จึงไม่มีรายละเอียดเพียงพอที่จะเข้าใจเจตนารมณ์ของกรรมการฯ ได้ ผู้อุทธรณ์จึงมีหนังสือร้องขอรายงานการประชุมดังกล่าวต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

แต่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น โดยอ้างถึงระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการเปิดเผยรายงานการประชุมคณะกรรมการ พ.ศ. 2546 ข้อ 4 วรรคสอง ที่กำหนดว่า "รายงานการประชุม หมายถึง บันทึกการประชุมของคณะกรรมการสามัญประจำสภา และคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และให้หมายความรวมถึงบันทึกการประชุมของคณะอนุกรรมการซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญด้วย" ซึ่งเป็นบันทึกสรุปจากรายงานการประชุมที่ถอดจากการจดชวเลข เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการเปิดเผยรายงานการประชุมทั้งหมดอาจมีผลกระทบต่อบุคคลภายนอกที่มาให้ข้อมูลต่อที่ประชุม และหากมีการรับรองรายงานการประชุมแล้วเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาเปิดเผยได้ แต่หากยังไม่มีรับรองรายงานการประชุมจะต้องเสนอต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุญาต โดยจะให้เฉพาะบันทึกสรุปการประชุมซึ่งได้ให้ผู้ถูกร้องไปแล้ว

ในเรื่องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การที่สภาผู้แทนราษฎรออกระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการเปิดเผยรายงานการประชุมคณะกรรมการ พ.ศ. 2546 ซึ่งตามข้อ 4 วรรคสอง ที่กำหนดว่า "รายงานการประชุม หมายถึง บันทึกการประชุม....." จึงเป็นการออกระเบียบจำกัดให้รายงานการประชุมมีความหมายแคบลงจึงเป็นการตัดสิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงข้อมูลรายงานการประชุมที่สมบูรณ์ของสภาผู้แทนราษฎร ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่เนื่องจากกรณีนี้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยืนยันว่าไม่มีรายงานฉบับสมบูรณ์ จึงไม่มีประเด็นจะต้องวินิจฉัยว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกร้องขอนั้นเปิดเผยได้หรือไม่ จึงวินิจฉัยให้ยกผู้ถูกร้อง

คำวินิจฉัยสุดท้าย คือ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 123/2548 เป็นเรื่องที่ ผู้ถูกร้องได้มีหนังสือถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรร้องขอข้อมูลข่าวสารสองรายการ คือ ผลการพิจารณาดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการตำรวจของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยต่อผู้ถูกร้อง และหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติถึงประธานคณะกรรมการการตำรวจ สภาผู้แทนราษฎรที่ยอมรับความบกพร่องในการดำเนินการทางวินัยต่อผู้ถูกร้อง ซึ่งเอกสารทั้งสองดังกล่าวเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์เมื่อครั้งที่ผู้ถูกร้องรับราชการประจำสถานีตำรวจนครบาลดอนเมือง ซึ่งผู้ถูกร้องถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่าง

ร้ายแรง กรมตำรวจจึงดำเนินการทางวินัยต่อผู้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์เห็นว่ากรมตำรวจ (เดิม) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้อุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้อุทธรณ์จึงฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต่อศาลปกครองกลาง ซึ่งปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง

ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการการตำรวจ สภาผู้แทนราษฎร ยอมรับความบกพร่องในการดำเนินการทางวินัยผู้อุทธรณ์ ดังนั้น คณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนในคณะกรรมการการตำรวจจึงไม่ต้องทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ต่อไป ทำให้การสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรมของผู้อุทธรณ์เสร็จสิ้นลง แต่คณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนในคณะกรรมการการตำรวจฯ ไม่ได้แจ้งผลการตรวจสอบหรือสอบสวนข้อเท็จจริงให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ผู้อุทธรณ์จึงร้องขอข้อมูลข่าวสารทั้งสองรายการดังกล่าวเพื่อให้เป็นหลักฐานสำคัญในการพิสูจน์ว่ากรมตำรวจ (เดิม) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการทางวินัยผู้อุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือปฏิเสธการเปิดเผย โดยให้เหตุผลว่าการพิจารณาการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการตำรวจฯ เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของผู้อุทธรณ์ปรากฏอยู่ในบันทึกการประชุมของคณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนในคณะกรรมการการตำรวจฯ ซึ่งคณะกรรมการการตำรวจฯ มีมติไม่อนุญาตให้เปิดเผย ในประเด็นดังกล่าวนี้ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ชี้แจงเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ว่ารายงานการประชุมคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรจะมี 2 ส่วน คือรายงานที่ถอดจากการจดเลขและบันทึกสรุปการประชุม แต่ตามระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการเปิดเผยรายงานการประชุมคณะกรรมการ พ.ศ. 2546 ข้อ 4 วรรคสองกำหนดว่า “รายงานการประชุมหมายถึงบันทึกการประชุมของคณะกรรมการสามัญประจำสภา และคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และให้หมายความรวมถึงบันทึกการประชุมของคณะอนุกรรมการซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญด้วย” ซึ่งบันทึกการประชุมเป็นบันทึกสรุปจากรายงานการประชุมที่ถอดจากการจดเลข ดังนั้น เมื่อมีผู้มาขอรายงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงให้ได้เฉพาะบันทึกการประชุมเท่านั้น และคณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนในคณะกรรมการการตำรวจฯ ได้มีมติเป็นหลักการไม่ให้เปิดเผยบันทึกการประชุมของคณะอนุกรรมการแก่ผู้ใด เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอกได้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงเห็นควรปฏิบัติตามมติคณะอนุกรรมการฯ ในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ สำหรับหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติถึงประธานคณะกรรมการการตำรวจ ผู้อุทธรณ์ต้องไปติดต่อขอรับเอกสารที่สำนักงาน

ตำรวจแห่งชาติโดยตรง เนื่องจากมิได้อยู่ในความครอบครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในเรื่องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีความเห็นว่า รายงานการประชุมของคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ ที่ถอดจากการจดชวเลข หรือบันทึกการประชุมฯ ซึ่งสรุปจากรายงานการประชุมฯ เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การเขียนระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการเปิดเผยรายงานการประชุมคณะกรรมการ พ.ศ. 2546 ข้อ 4 วรรคสอง โดยกำหนดให้ “รายงานการประชุม หมายถึง บันทึกการประชุม.....” เท่านั้น จึงเท่ากับเป็นการกั้นข้อมูลข่าวสารส่วนหนึ่งที่อยู่ในความหมายของกฎหมายออกไปจากการที่จะให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว อันเป็นการออกกระเบียบมายกเว้นกฎหมาย ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจึงขัดและไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และในส่วนของมติคณะอนุกรรมการฯ ที่มีให้เปิดเผยบันทึกการประชุมของคณะอนุกรรมการฯ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีความเห็นว่า มติคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการวางหลักเกณฑ์ทั่วไป นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ไม่มีอำนาจที่จะกำหนดได้ มติดังกล่าวจึงขัดและไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เช่นกัน คณะอนุกรรมการฯ จะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาการเปิดเผยรายงานการประชุมให้เป็นตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหมดแล้วคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้มีคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเปิดเผยผลการพิจารณาดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการการตำรวจเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยต่อผู้ถูทธรมณ์ เว้นแต่ข้อความในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับผู้ถูทธรมณ์ให้ปกปิดไว้ สำหรับหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติถึงประธานคณะกรรมการการตำรวจนั้นเมื่อไม่อยู่ในความครอบครองของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่ต้องวินิจฉัยในส่วนของข้อมูลข่าวสารนี้

จากข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ทั้งสี่เรื่องดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ยื่นคำขอให้เปิดเผย คือรายงานการประชุมของคณะกรรมการฯ คณะต่างๆ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น

2) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สด 35/2546 และ 27/2545 ดังที่อ้างถึงข้างต้น ซึ่ง

ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค 35/2546 ข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอให้เปิดเผยเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องประวัติและความประพฤติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค 27/2545 ข้อมูลข่าวสารที่มีคำขอให้เปิดเผยนั้นมีบางส่วนที่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของนายทนง โพธิ์อ่าน และบางส่วนเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของบุคคลภายนอกซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอ

จากลักษณะของข้อมูลข่าวสารทั้งที่เป็นรายงานการประชุมของคณะกรรมการการและข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวข้างต้น ควรทำการศึกษาคำว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้หรือไม่

(3) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

แม้โดยหลักการแล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะเป็นที่สุด คือผูกพันหน่วยงานของรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม แต่เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบังคับให้หน่วยงานของรัฐทั้งหลายต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ออกมา ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ไม่สามารถบังคับได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของหน่วยงานทางฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองทั้งหลาย เช่นกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เหล่านี้หากไม่ปฏิบัติตามก็อาจใช้มติคณะรัฐมนตรีบังคับได้ แต่ถ้าเป็นหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีปัญหาในการตีความว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ เช่น รัฐสภา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หากหน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็ไม่สามารถบังคับให้ปฏิบัติตามได้ ซึ่งประเด็นปัญหานี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่ต้องศึกษาหาแนวทางแก้ไขเพื่อให้การบังคับการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.2 กรณีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

4.2.1 สถานะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์หลักในการปฏิรูปการเมืองสามประการ คือ การปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองโดยให้มีการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรมเพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถเข้ามาบริหารบ้านเมือง กระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้

อำนาจที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส และกระบวนการถอดถอนผู้ใช้อำนาจในทางมิชอบให้ออกจากตำแหน่ง อันเป็นจุดกำเนิดของการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมารองรับภารกิจในการปฏิรูปการเมืองดังกล่าว¹⁸

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่ได้กำหนดความหมายของ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” นี้ไว้ แต่ก็มีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความหมายของ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ว่าหมายถึง องค์กรต่างๆของรัฐที่ใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นอำนาจบริหารหรืออำนาจปกครองเท่านั้น มิได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการ การที่องค์กรเหล่านี้มีอำนาจออกกฎระเบียบ มิได้ถือว่าองค์กรเหล่านี้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ เพราะคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจบริหารหรืออำนาจปกครองก็ใช้อำนาจออกกฎเช่นกัน ส่วนการที่องค์กรอิสระเหล่านี้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการ เพราะองค์กรอิสระต่างๆไม่ได้มีฐานะเป็นคนกลางวินิจฉัยข้อพิพาทแต่เป็นองค์กรที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากลักษณะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารหรืออำนาจปกครองดังกล่าวแล้ว “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” จะต้องเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลด้วย¹⁹ ส่วนคำว่า “อิสระ” ก็มีได้หมายความว่า เป็นอิสระอย่างสมบูรณ์ แต่ต้องถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรอื่นหรือประชาชน นอกจากนี้ การทำงานขององค์กรต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รับทราบ และต้องมีกระบวนการที่โปร่งใส ซึ่งจะทำให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายเกิดความน่าเชื่อถือ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง

ตัวอย่างขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งถูกจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปการเมือง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

ในส่วนของศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม ต่างก็ไม่ถือว่าเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งต้องเป็นอิสระอยู่แล้วโดยสภาพ แต่แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่ใช่ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” แต่ก็ถือเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เพราะได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญโดยตรง อำนาจทั้งหลายมาจากรัฐธรรมนูญ ส่วนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทหรือปัญหาทางรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปมีส่วนใน

¹⁸ www.ect.go.th

¹⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ศาลรัฐธรรมนูญกับปัญหาโครงสร้างและระบบวิธีพิจารณา”, เอกสารเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 9 ธันวาคม 2548, น. 3-4.

การกำกับควบคุมทิศทางความเป็นไปของรัฐโดยตรง ทำนองเดียวกับรัฐสภาหรือรัฐบาลที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน แต่สำหรับศาลปกครองและศาลยุติธรรม แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติอำนาจหน้าที่ของศาลทั้งสองประเภทไว้ แต่เป็นการบัญญัติในลักษณะที่เป็นการประกันความเป็นสถาบัน คือระบบกฎหมายต้องจัดให้มีระบบศาลปกครองและระบบศาลยุติธรรมแยกออกจากกันตามสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ไม่ใช่บัญญัติไว้ในลักษณะที่ให้ศาลปกครองและศาลยุติธรรมเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” แต่อย่างไร²⁰

กรณีปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมุ่งเน้นศึกษากรณีที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (สำนักงาน กกต.) เป็นหลักเนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป โดยหัวข้อในการศึกษาในกรณีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้ แบ่งเป็นสามหัวข้อใหญ่ ได้แก่ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกกต. ลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ กกต. และปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกกต.

4.2.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

ในอดีตประเทศไทยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แต่การทำงานของ ป.ป.ป. นั้นยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงได้เท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลสำคัญสามประการดังที่ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ศึกษาวิจัยและสรุปไว้ว่า²¹

²⁰ เพิ่งอ้าง, น. 3-4.

²¹ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545) น. 573 – 575.

1. ความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในฐานะหน่วยตรวจสอบควบคุมการทุจริต และประพฤตินิชอบ และร่ำรวยผิดปกตินั้นยังอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้คัดเลือกคณะกรรมการเสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ และบุคคลดังกล่าวมีวาระสั้นเพียง 2 ปี และดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ การกำหนดระยะเวลาไว้สั้นและให้ได้รับตำแหน่งใหม่ได้เช่นนี้ ย่อมมีผลโดยตรงต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ ทำให้ต้อง “เกรงใจ” ผู้เสนอแต่งตั้งตน และไม่กล้าดำเนินการตรวจสอบทุจริตจริงจัง เพราะกลัวว่าจะไม่ได้รับเลือกกลับเข้ามาอีก นอกจากนั้น ยังให้ประธานและกรรมการพ้นตำแหน่งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาได้ โดยไม่ได้กำหนดเหตุที่ให้พ้นตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน

ยิ่งกว่านั้น ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดสำนักงานนายกรัฐมนตรีเองก็ขาดความเป็นอิสระ กล่าวคือ เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนระดับสูงสุดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงานก็อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงคือสำนักงานนายกรัฐมนตรี แม้กฎหมายจะกำหนดให้การแต่งตั้ง เลขาธิการ ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ก็ไม่มีผลทำให้เลขาธิการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ที่สำคัญก็คือ การกำหนดให้เลขาธิการดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 4 ปี เว้นแต่จะมีการขยายเวลาออกไปอีก 1 ครั้ง ด้วยวิธีการเดียวกันกับการแต่งตั้งนั้น ยิ่งเห็นได้ชัดว่าอาจทำให้เลขาธิการขาดอิสระในการทำงานได้

ดังนั้น เมื่อต้องพิจารณาว่า ข้าราชการการเมืองโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี หรือ ข้าราชการประจำระดับสูงเป็นผู้ทุจริตแล้ว ยังไม่เคยปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. เคยมีมติว่าบุคคลดังกล่าวทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติแต่อย่างใด

2. กระบวนการสืบสวน สอบสวน และวินิจฉัยความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใช้กระบวนการเดียวกันในการสอบสวนการทุจริต ประพฤตินิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติของข้าราชการชั้นผู้น้อย ไปจนถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และรัฐมนตรี โดยไม่คำนึงสถานะ อิทธิพล และอำนาจของผู้ถูกสอบสวนว่ามีต่างกันมาก ผลก็คือกระบวนการที่ใช้สอบสวนไม่สามารถเอาตัวข้าราชการระดับสูง หรือรัฐมนตรีเหล่านั้นมาลงโทษได้เลย

3. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการเองก็มีช่องว่างอยู่หลายประการ เช่น จะสอบสวนความผิดของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นตำแหน่งไปเกิน 1 ปีมิได้ นอกจากนั้น มาตรการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อให้ประกอบการตรวจสอบความร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นต้น

เพื่อแก้ปัญหาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ตั้งองค์กรขึ้นใหม่เรียกว่า "คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ" หรือ "คณะกรรมการ ป.ป.ช." ทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมุ่งหมายให้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลางและอิสระ และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมทุกระดับและรอบด้านโดยกลไกที่มีประสิทธิภาพ

1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลางและอิสระ

องค์กรที่มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นองค์กรที่มีความสำคัญเพื่อให้องค์กรดังกล่าวมีสถานะมั่นคง ไม่อาจถูกยุบเลิกเพื่อเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย จึงจำเป็นต้องสถาปนาขึ้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงจัดตั้งคณะกรรมการการ ป.ป.ช. ขึ้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยกำหนดกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการ ป.ป.ช. อำนาจหน้าที่ และกระบวนการพิจารณาไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่าย นอกจากนี้เป็นที่ทราบกันดีว่าสภาพปัญหาหลักของการตรวจสอบการทุจริตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. คือ การปราศจากซึ่งความเป็นกลาง และการขาดความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงแก้ไขให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเป็นกลางและอิสระ โดยการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เหมาะสมและชัดเจน กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เปลี่ยนแปลงกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการ ป.ป.ช. เสียใหม่โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อให้วุฒิสภามีความเป็นกลางเลือก และกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีความอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นโดยไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรอื่น

2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับและรอบด้านโดยกลไกที่มีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ เช่น ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด มาจนถึงลูกจ้างส่วนราชการ บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางการปกครอง เป็นต้น

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับดังกล่าวเป็นไปอย่างรอบด้าน ทั้งการตรวจสอบความผิดทางวินัย ความผิดทางอาญา การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยมีการแบ่งแยกกระบวนการตรวจสอบทางกฎหมาย และทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งแบ่งแยกการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปออกจากการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ สภาพปัญหาที่มีอยู่เดิมจากกลไกการตรวจสอบก็ได้รับการแก้ไข ไม่ที่จะเป็นการได้สวนข้อเท็จจริง การตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การให้มีอำนาจขอให้ศาลออกหมายจับและหมายค้น การที่มีมูลความผิดทางวินัยและทางอาญา

ตลอดจนการกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นรองรับสำหรับการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ²²

(1) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดังนี้

โครงสร้าง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 297²³ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยคัดเลือกจากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับผู้ทรงคุณวุฒิที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 256 และมาตรา 297 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

นอกจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นอิสระ คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) มี

²² สุรพล นิติไกรพจน์, อุดม รัฐอมฤต และคนอื่นๆ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547) น. 52 – 53.

²³ มาตรา 297 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 256

การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำบทบัญญัติมาตรา 257 และมาตรา 258 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคนเป็นกรรมการ

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและราชการทั่วไปของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และยังมี คณะอนุกรรมการต่างๆ ซึ่งมาตรา 19 (12) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการแต่งตั้งบุคคล หรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

อำนาจหน้าที่

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ หน่วยงานของรัฐ และกฎหมายการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ อาจสรุปอำนาจหน้าที่ในภาพรวมของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ได้เป็น 9 กรณี ดังต่อไปนี้²⁴

- 2.1) การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน
- 2.2) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจาก ตำแหน่ง
- 2.3) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 2.4) การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2.5) การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน²⁵
- 2.6) การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินการอันเป็นการขัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม
- 2.7) การกำหนดหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้า หน้าที่ของรัฐ
- 2.8) การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของ รัฐ²⁶
- 2.9) กรณีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วน และหุ้นของรัฐมนตรี
- (2) ลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

²⁴ สุรพล นิติไกรพจน์, อุดม รัฐอมฤต และคนอื่นๆ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 22, น. 81.

²⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, อุดม รัฐอมฤต และคนอื่นๆ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 22, น. 87 - 88.

²⁶ สุรพล นิติไกรพจน์, อุดม รัฐอมฤต และคนอื่นๆ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 22, น. 91 - 92.

เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนใหญ่จะเป็นสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเป็นรายๆ ซึ่งข้อมูลข่าวสารประเภทนี้เป็นปัญหาที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมากที่สุด ส่วนข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ประเภทอื่น เช่น พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่างๆ และประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในรอบปีที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา และเอกสารเบ็ดเตล็ดอื่นๆ เหล่านี้ได้มีการเผยแพร่ต่อสาธารณะอยู่แล้วจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผย

4.2.3 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือส.ส. ในอดีตที่ผ่านมานับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย แต่ก็เกิดปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งเรื่อยมาและมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น โดยสาเหตุที่เป็นไปได้ของปัญหานี้มีดังนี้²⁷

1. นักการเมืองไทยส่วนใหญ่ขาดจริยธรรม และไม่มีความละเอียดใจในการทุจริต เพื่อให้ตนได้รับชัยชนะ
2. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ขาดความเจนจัดทางการเมือง จึงถูกหวัะแนนของนักการเมืองหลอกให้หลงเชื่อจนเต็มใจขายเสียง
3. กระทรวงมหาดไทยและข้าราชการเกรงกลัวอิทธิพลของนักการเมืองมากเกินไปจนไม่กล้าบังคับใช้กฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่
4. กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานบริหารที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองซึ่งมีผลประโยชน์ได้เสียในผลของการเลือกตั้งอยู่ด้วย ทำให้ประชาชน

²⁷ สิดา สอนศรี, "รายงานวิจัย เรื่อง บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย," (สถาบันคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546) น. 2.

และนักการเมืองฝ่ายค้านไม่แน่ใจในความสุจริตและเที่ยงธรรมของข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย หรือองค์กรอื่นๆที่อยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงมหาดไทยในการจัดการเลือกตั้ง²⁸

จากปัญหาที่เกิดขึ้นจึงได้มีการเรียกร้องจากรัฐสภาและประชาชนให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระที่เป็นกลางและปลอดจากอิทธิพลของนักการเมืองแทนกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น จึงมีการพยายามตั้งองค์กรที่เป็นกลางขึ้น โดยในเดือนเมษายน 2519 สมัยรัฐบาล มรว. คึกฤทธิ์ ปราโมช มีการจัดตั้งคณะกรรมการสังเกตการณ์การเลือกตั้งของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย มีหน้าที่สังเกตการณ์ความเรียบร้อยของการเลือกตั้ง และในวันที่ 4 เมษายน 2519 รัฐบาลก็ได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง" โดยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยเรียบร้อย บริสุทธิ์ ยุติธรรม ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีภายหลังการเลือกตั้งเอาไว้ข้อหนึ่งว่า "ควรแยกคณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งออกไปจากกระทรวงมหาดไทยตั้งเป็นหน่วยงานอิสระ แต่มีอำนาจหน้าที่สั่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยได้ และตัวกรรมการอำนวยการเลือกตั้งควรมาจากผู้แทนพรรคการเมือง ข้าราชการหน่วยงานต่างๆ หรือ ข้าราชการบำนาญ และอาจารย์มหาวิทยาลัย"²⁹

ต่อมาสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีการแต่งตั้ง "คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งจัดอยู่กึ่งกลางระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยกระทรวงมหาดไทยยังเป็นผู้จัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังที่เคยปฏิบัติมา องค์กรนี้จึงเป็นเพียง ผู้สอดส่องดูแลความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง³⁰ โดยไม่มีอำนาจใดๆที่จะเข้าไปปฏิบัติหรือดำเนินการต่อการเลือกตั้งเพราะไม่มีกฎหมายรับรองโดยตรง

ในที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีองค์กรอิสระ ที่จะมาทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม โดยได้บัญญัติให้มี "คณะกรรมการการเลือกตั้ง" แทนกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งตลอดมา โดยรับต้นแบบมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งของหลายประเทศ เช่น อินเดีย ออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์³¹ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศต่างๆเหล่านี้จะเน้นความเป็น

²⁸ เพิ่งอ้าง น. 12.

²⁹ กษิต์เดช สุธธินานิช, "อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546) น. 57.

³⁰ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 4 ปี กกต., (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ) จำกัด, 2545) น. 70.

³¹ กษิต์เดช สุธธินานิช, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29, น. 62-63.

อิสระ และถาวร สามารถที่จะดำเนินการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เป็นระบบ และสะสมความเชี่ยวชาญพิเศษ (expertise) ในการเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่อง³²

การบัญญัติให้ กกต. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้ เป็นการวางหลักประกันเรื่องโครงสร้าง การสรรหา คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต และมีความเป็นกลางทางการเมือง

นอกจากนี้ เพื่อให้ กกต. มีอำนาจจัดการเลือกตั้งได้โดยอิสระและมีประสิทธิภาพ ก็มีการให้อำนาจ กกต. ในการออกกฎ ระเบียบ และมีอำนาจในการสืบสวน สอบสวน และวินิจฉัยได้เอง

ในส่วนของความเป็นองค์กรอิสระนี้ หมายถึง ความเป็นอิสระภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้นเนื่องจากสามารถถูกตรวจสอบได้โดยหน่วยงานหรือองค์กรอื่น กล่าวคือ ไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายใดๆในเรื่องบุคคล การเงิน งบประมาณ ในลักษณะดังต่อไปนี้³³

1. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน
2. การจัดแบ่งส่วนงาน
3. การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทน
4. การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัย การลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์การอุทธรณ์
5. และบริหารและจัดการเงินและทรัพย์สิน
6. การจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์

(1) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

โครงสร้าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับ กกต. ไว้ในหมวด 6 ส่วนที่ 4 โดยกำหนดให้ กกต. เป็นองค์กรอิสระ โดยมีคณะกรรมการจำนวน 5 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยมีการคัดเลือกจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจำนวนทั้งหมด 10 คน ซึ่งมาจากการเสนอชื่อของคณะกรรมการสรรหาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 จำนวน 5 คน ส่วนอีก 5 คน มาจากการเสนอชื่อโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

กกต. ประกอบด้วยประธาน 1 คน และกรรมการ 4 คน

³² สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 30, น. 75.

³³ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 30, น. 82.

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (สำนักงาน กกต.) เป็นหน่วยงานซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กกต.

อำนาจหน้าที่

กกต. มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้³⁴

1. ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม
2. ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติงาน ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
3. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นต่อการเลือกตั้ง
4. ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ
5. ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
6. สืบสวน สอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
7. สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการทุจริตการเลือกตั้ง
8. เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และดำเนินคดีอาญากับผู้สมัคร หัวคะแนน และผู้ที่เกี่ยวข้อง (ให้ใบเหลือง ใบแดง)
9. การดำเนินคดีในศาลเกี่ยวกับความผิดการเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง
10. ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ
11. มีอำนาจแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวน และให้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล ไม่ว่าในเรื่องทางแพ่ง หรืออาญา หรือทางปกครองแก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง

³⁴ www.ect.go.th

12. การรับรองและการแต่งตั้งผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

13. ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือสนับสนุนองค์กรเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

14. จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา

15. ดำเนินการเรื่องอื่นๆตามที่กฎหมายกำหนด

จากอำนาจหน้าที่ทั้งหมดดังกล่าว อาจมองว่ากกต. มีอำนาจทั้งทางด้านการบริหาร (ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง) ด้านนิติบัญญัติ (ออกระเบียบ คำสั่งต่างๆ) ด้านตุลาการ (วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง) แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียด หากเป็นเช่นนั้นไม่ กล่าวคือ การที่เข้าใจว่ากกต. รวมถึงองค์กรอิสระอื่นๆ เช่น คณะกรรมการ ปปช. เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทั้งทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ รวมกันในองค์กรเดียว เป็นแนวความคิดที่ขาดรากฐานในทางรัฐธรรมนูญรับรอง กกต. หรือคณะกรรมการ ปปช. รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ แท้จริงแล้วใช้เพียงอำนาจบริหารหรืออำนาจปกครองเท่านั้น (โปรดดูรายละเอียดใน 1.2.1 สถานะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ น. 65) จากแนวความคิดนี้ ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ รศ. ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ จึงไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 52/2546 ที่วินิจฉัยว่า การใช้อำนาจของ กกต. เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเป็นอันยุติ ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ทางบริหารหรือทางปกครอง จึงไม่อาจโต้แย้งได้³⁵

(2) ลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของกกต.

อำนาจหน้าที่หลักของ กกต. คือ การสืบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง รวมถึงภารกิจต่างๆที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทำให้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของ กกต. และสำนักงาน กกต. ส่วนใหญ่เป็นสำนวนการสอบสวน หรือการไต่สวนข้อเท็จจริงต่างๆ ซึ่งข้อมูลประเภทนี้จะมีปัญหาในการเปิดเผยและเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมากที่สุด ส่วนข้อมูลข่าวสารอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ หรือเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งจะมีการเปิดเผยต่อสาธารณะอยู่แล้ว จึงไม่เกิดปัญหาที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของของคณะกรรมการ วินิจฉัยฯ

³⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 19, น. 4.

4.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

1) กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (กรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ผู้เขียนขอแยกประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งในกรณีศึกษานี้ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นสามประเด็นได้แก่ (1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ (2) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยได้หรือไม่ และ (3) เป็นปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งทั้งสามประเด็นดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 4/2545, 27/2546, 41/2546 และ 60/2546 และบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (กรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ซึ่งมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 4/2545 เป็นเรื่องที่พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีหนังสือถึงคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงในคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้เปิดพยานหลักฐานทุกชนิดและสำเนาเอกสารในสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีที่มีผู้กล่าวหาพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ กับพวกว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเกี่ยวกับสัญญาซื้อขาย แต่สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติมิให้สำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ จึงยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ พิจารณาและมีคำวินิจฉัยว่าสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ส่วนประเด็นของมาตรา 120

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ เห็นว่าสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถยกมาตรา 120 ดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างเพื่อไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพราะมาตรา 120 เป็นบทกฎหมายทั่วไปที่มุ่งควบคุมเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิให้เปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายพิเศษหรือกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐเพื่อประกันสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นกฎหมายทั่วไปย่อมยกเว้นกฎหมายพิเศษหรือกฎหมายเฉพาะไม่ได้

อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงที่คณะอนุกรรมการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สรุปข้อเท็จจริงเป็นสาระสำคัญให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จึงเห็นว่าคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวชอบแล้ว

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 27/2546 เป็นกรณีที่นายกฤษฎา เอี่ยมบุตรลบ ได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีผู้กล่าวหานายกฤษฎา เอี่ยมบุตรลบ กับพวกว่ากระทำความผิดอาญาในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานรู้หรืออาจรู้ความลับในราชการและกระทำโดยประการใดๆอันมิชอบด้วยหน้าที่ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับ แต่สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และไม่ปรากฏว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ตามข้อยกเว้นในมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และเมื่อนายกฤษฎา เอี่ยมบุตรลบมายื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้ร้องขอข้อมูลข่าวสารนั้นจากสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ แต่สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือปฏิเสธ โดยให้เหตุผลว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่อนุญาตให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และการที่ยกมาตรา 120 ขึ้นอ้างเพื่อไม่เปิดเผยข้อมูลโดยไม่พิจารณาตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติ

ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นการไม่ถูกต้อง จึงวินิจฉัยให้สำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามคำขอ

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 41/2546 เป็นเรื่องที่นายพิเชษฐ ไช่ขาว มีหนังสือถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้เปิดเผยสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่นายพิเชษฐ ไช่ขาวกล่าวหา ร้อยตำรวจเอก พัลลภ แก้วต่าย รองสารวัตรป้องกันและปราบปราม สถานีตำรวจนครบาลเตาปูนกับพวกว่ากระทำการกลั่นแกล้งจับกุมนายพิเชษฐ ไช่ขาว โดยอ้างว่าเขากระทำผิดฐานประกอบกิจการให้เขาเล่นวิดีโอเกมโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อความจริง ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ไดมาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และเมื่อ นายพิเชษฐ ไช่ขาว ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ได้ร้องขอข้อมูลข่าวสารนั้นจากสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ แต่สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ให้ส่งข้อมูลข่าวสารนั้นเนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐโดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์กรของฝ่ายบริหารจึงไม่อาจแทรกแซงหรือสั่งการต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ นอกจากนี้ยังอ้างถึงบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (กรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ที่ได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐเพราะเป็นองค์กรพิเศษที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์กรหรือหน่วยงานใดๆ จึงไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในเรื่องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ พิจารณาและมีคำวินิจฉัยว่าสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การที่อ้างมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นการทำลายการบังคับใช้กฎหมาย การพิจารณาว่าข้อมูลข่าวสารใดเปิดเผยได้หรือไม่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารย่อมมีอำนาจทบทวนดุลพินิจดังกล่าวเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอ

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 60/2546 เป็นเรื่องที่นายพิทักษ์ โรจน์วัฒกุล ได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่นายพิทักษ์ โรจน์วัฒกุลได้ร้องเรียนกล่าวหา ร้อยตำรวจโท สมักร ปัญญาวงศ์ ว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แต่สำนักงานป.ป.ช. มีหนังสือปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่าข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และเมื่อนายพิทักษ์ โรจน์วัฒกุลยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯได้ร้องขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมาเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ แต่สำนักงานป.ป.ช. ปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่าคณะกรรมการป.ป.ช.มีมติมิให้เปิดเผย ในเรื่องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯได้มีคำวินิจฉัยให้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และการที่สำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช.ออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลโดยอ้างมาตรา 120 เป็นการออกคำสั่งโดยมิชอบ เพราะมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนด

บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (กรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) เป็นเรื่องที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเกิดจากกรณีที่นายเสนาะ สุขเจริญได้อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงาน ป.ป.ช. กรณีวินิจฉัยให้ถอดถอน นายชวน หลีกภัย และพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ และสำเนาการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีร้องขอ ถอดถอนบุคคลดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯได้ร้องขอให้สำนักงานป.ป.ช.ส่งคำชี้แจงและเอกสารตามอุทธรณ์มาเพื่อให้ประกอบการพิจารณา แต่สำนักงานป.ป.ช.มีหนังสือปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ให้เปิดเผยเพราะเป็นเอกสารที่มีข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ใช่บังคับกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่าสำนักงาน ป.ป.ช. เป็น "หน่วยงานของรัฐ" ประเภทหน่วยงานอิสระตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่ "หน่วยงานของรัฐ" ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพราะองค์กรพิเศษที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์กรหรือหน่วยงานใดๆ อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม อันจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในมาตรา 120 ว่าหากเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ย่อมเป็นอำนาจและดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นการให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยแล้วว่าไม่ให้เปิดเผยจึงเป็นการขัดกับอำนาจอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังกล่าว

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ทั้งหมดข้างต้น จึงแยกประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ได้สามประเด็นดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งมีสภาพปัญหาดังนี้

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่

ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ทั้งสี่เรื่องข้างต้นว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ร้องขอ และปฏิเสธไม่ส่งข้อมูลข่าวสารแก่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ โดยให้เหตุผลประการหนึ่งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรพิเศษที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหน่วยงานหรือองค์กรใด และไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อีกทั้งในบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่อ้างถึงข้างต้นก็ได้วินิจฉัยไว้ว่าสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในฐานะที่เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ แต่ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) วินิจฉัยว่ามีได้อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรพิเศษที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการ

กฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นี้ แตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ที่เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ดังนั้นปัญหาที่ต้องนำมาพิจารณาในประเด็นนี้ คือ คณะกรรมการป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่

(2) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เปิดเผยได้หรือไม่

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ทั้งหมดข้างต้นจะเห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ มีลักษณะเหมือนกัน คือเป็นสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ปฏิเสธไม่เปิดเผยต่อผู้ยื่นคำขอรวมทั้งปฏิเสธไม่ส่งข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารฯ โดยให้เหตุผลอีกประการหนึ่งนอกเหนือจากเหตุผลที่ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คือ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ห้ามมิให้เปิดเผย เว้นแต่จะได้รับมอบหมายให้เปิดเผยได้โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งการเปิดเผยนั้นต้องเป็นกรณีที่เป็นกรณีกะทำการตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์อื่นตามที่มาตรา 120 นี้กำหนด

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วินิจฉัยไว้ในบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (กรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ว่าตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดว่าห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เว้นแต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้เปิดเผย และการเปิดเผยนั้นต้องเป็นกรณีกระทำการตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์อื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 120 นี้เท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้อำนาจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือการมอบหมายให้ผู้ใดเปิดเผย หากเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการ

ปฏิบัติหน้าที่แล้วย่อมเป็นอำนาจและดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นี้เท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรพิเศษที่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่าการให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ มีอำนาจวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วว่าไม่ให้เปิดเผยจึงเป็นการขัดกับอำนาจอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเท่ากับว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีดุลพินิจอย่างเต็มที่ในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ที่เห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ดังนั้นจึงควรศึกษาและพิจารณาว่าสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นข้อยกเว้นในการไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้หรือไม่

(3) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

เช่นเดียวกับกรณีของรัฐสภา แม้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ จะมีคำวินิจฉัยออกมา แต่เมื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งในกรณีศึกษานี้คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ก็ไม่สามารถบังคับให้ปฏิบัติตามได้ เนื่องจากกฎหมายมิได้บัญญัติมาตรการการบังคับใดๆไว้ ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอันควรศึกษาและค้นหาวិธีการแก้ไขเพื่อให้การบังคับการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีประสิทธิภาพสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

2) กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อาจแยกประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแล

ของ กกต. และสำนักงาน กกต. ได้ 3 ประเด็น ได้แก่ (1) กกต. และสำนักงาน กกต. อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ (2) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของ กกต. และสำนักงาน กกต. เปิดเผยได้หรือไม่ และ (3) ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมายที่ สค 25/2544 ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์ซึ่งเคยได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ต่อมา กกต. มีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์พ้นจากตำแหน่ง กกต. จังหวัดชลบุรี ผู้อุทธรณ์จึงมีหนังสือถึงประธาน กกต. ขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับข้อกล่าวหาการกระทำผิดของผู้อุทธรณ์ซึ่ง กกต. ใช้เป็นมูลเหตุให้ผู้อุทธรณ์พ้นจากตำแหน่ง กกต. จังหวัดชลบุรี แต่ได้รับการปฏิเสธ โดย กกต. ให้เหตุผลว่างานในหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายของ กกต. รวมทั้งมติของ กกต. ตั้งอยู่นอกเหนือการบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ การเปิดเผยนั้นอาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของ กกต. เกี่ยวกับการสืบสวนข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเลือกตั้งในอนาคต และจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า สำนักงาน กกต. เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหน่วยงานอิสระของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ส่วน กกต. เป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งแม้จะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวมีเฉพาะที่เกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ในการเลือกตั้ง และการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเท่านั้น เรื่องอื่นๆ ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ และคำสั่งของ กกต. ที่ทำให้ผู้อุทธรณ์พ้นจากตำแหน่งก็เป็นคำสั่งที่มีผลบังคับแล้ว และมีการดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวจนเสร็จสมบูรณ์แล้ว การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการออกคำสั่งดังกล่าวย่อมไม่กระทบหรือก่อความเสียหายแก่ กกต. แต่อย่างใด จึงวินิจฉัยให้ กกต. และสำนักงาน กกต. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อผู้อุทธรณ์

จากข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวข้างต้น จึงควรพิจารณาในปัญหาแรกว่า กกต. และสำนักงาน กกต. อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่ ปัญหาที่สองคือ ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของ กกต. และสำนักงาน กกต. เปิดเผยได้หรือไม่ ซึ่งตามคำวินิจฉัย คือ ข้อมูลเกี่ยวกับข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดของผู้อุทธรณ์ซึ่ง กกต. ใช้เป็นมูลเหตุให้ผู้อุทธรณ์พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง และปัญหาสุดท้ายที่ควรพิจารณา คือ ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยซึ่งเป็นปัญหาสำคัญอีกปัญหาหนึ่งที่ควรหาทางแก้ไข